

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**RED VIAL CANTONAL Y LA AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS  
LOCALES EN SU ADMINISTRACIÓN**

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración y Derecho Municipales para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración y Derecho Municipales

**CARLOS A. LANZAS QUESADA**

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2020

## Agradecimientos

*A mi Padre, Dios, a quien confío cada paso que doy; y quien de la mano me ha guiado en este camino que se llama vida. Y vos, Rocío, mi amor, mi compañera de viaje, mi inspiración.*

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración y Derecho Municipales de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en

**Administración y Derecho Municipales”**

MARIBEL DE LOS ANGELES SEQUEIRA GUTIERREZ (FIRMA) Firmado digitalmente por MARIBEL DE LOS ANGELES SEQUEIRA GUTIERREZ (FIRMA)  
Fecha: 2021.01.14 21:27:25 -06'00'

**M.Sc. Maribel Sequeira Gutiérrez**

**Representante del Decano**

**Sistema de Estudios de Posgrado**

ENNIO EGIDIO RODRIGUEZ SOLIS (FIRMA) Firmado digitalmente por ENNIO EGIDIO RODRIGUEZ SOLIS (FIRMA)  
Fecha: 2021.01.14 16:05:00 -06'00'

**Dr. Ennio Rodríguez Solís**

**Profesor Guía**

CARLA MORALES ROJAS (FIRMA) Firmado digitalmente por CARLA MORALES ROJAS (FIRMA)  
Fecha: 2021.01.15 09:23:32 -06'00'

**M.Sc. Carla Morales Rojas**

**Lectora**

INGRID HELENA HESS HERRERA (FIRMA) Firmado digitalmente por INGRID HELENA HESS HERRERA (FIRMA)  
Fecha: 2021.01.15 11:36:28 -06'00'

**M.Sc. Ingrid Hess Herrera**

**Lectora**

JOSE ROBERTO GARITA NAVARRO (FIRMA) Firmado digitalmente por JOSE ROBERTO GARITA NAVARRO (FIRMA)  
Fecha: 2021.01.19 15:11:20 -06'00'

**M.Sc. Roberto Garita Navarro**

**Representante del Director del Programa de Posgrado**

CARLOS ALFONSO LANZAS QUESADA (FIRMA) Firmado digitalmente por CARLOS ALFONSO LANZAS QUESADA (FIRMA)  
Fecha: 2021.01.20 11:52:07 -06'00'

**Carlos Alfonso Lanzas Quesada**

**Sustentante**

## Tabla de contenido

Agradecimientos .....	ii
Hoja de aprobación.....	ii
Tabla de contenido .....	iv
Resumen .....	vii
Abstract .....	viii
Lista de figuras.....	ix
Lista de Abreviaturas .....	x
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO PRIMERO. LA RED VIAL CANTONAL, DEFINICIONES, ELEMENTOS QUE LO COMPONEN, Y SU CLASIFICACIÓN .....	3
SECCIÓN PRIMERA. HISTORIA Y DEFINICIONES JURÍDICAS ENTORNO A LA RED VIAL CANTONAL .....	3
I. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LOS CAMINOS .....	3
II. DEFINICIÓN DE VEREDA.....	5
III. DEFINICIÓN DE SERVIDUMBRE DE PASO.....	7
IV. DEFINICIÓN DE SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA.....	12
V. DEFINICIÓN DE CALLE O CAMINO .....	16
VI. DEFINICIÓN DE CARRETERA.....	18
VII. NOCIÓN DE VÍA PÚBLICA .....	19
SECCIÓN SEGUNDA. ELEMENTOS O COMPONENTES ESTRUCTURALES DE LA VÍA PÚBLICA.....	20
I. DE LA CALZADA VEHICULAR Y LAS ACERAS .....	23
II. DEL DERECHO DE VÍA.....	29
III. DE LA CALZADA VÍAL: ESTRUCTURA DE LA VÍA Y SUPERFICIE DE RODAMIENTO .....	29
IV. DEL SISTEMAS DE DRENAJES .....	31

V. PUENTES Y OTRAS ESTRUCTURAS ACCESORIAS AL DERECHO DE VÍA ...	33
SECCIÓN TERCERA. CLASIFICACIÓN DE LA RED VIAL COSTARRICENSE .....	34
I. LAS CARRETERAS PRIMARIAS .....	36
II. LAS CARRETERAS SECUNDARIAS.....	38
III. LAS CARRETERAS TERCIARIAS .....	39
IV. LOS CAMINOS CLASIFICADOS O VECINALES .....	40
V. LOS CAMINOS O CALLES URBANOS O LOCALES .....	42
VI. LOS CAMINOS NO CLASIFICADOS.....	42
CAPITULO SEGUNDO. FUNDAMENTO NORMATIVO QUE REGULA LA RED VIAL CANTONAL y LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN SU ADMNISTRACIÓN .....	45
SECCIÓN PRIMERA. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGLAMENTARIO DE LA RED VIAL MUNICIPAL.....	45
I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	45
II. FUNDAMENTO LEGAL .....	48
III. FUNDAMENTO REGLAMENTARIO.....	69
SECCIÓN SEGUNDA. COMPETENCIAS Y FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE LA RED VIAL MUNICIPAL .....	78
I. LA COMPETENCIA DE ADMINISTRACIÓN PROPIAMENTE DICHA DE LA RED VIAL CANTONAL .....	78
II. LA COMPETENCIA DE CONTROL URBANO Y CONSTRUCTIVO EN RELACIÓN CON LA RED VIAL CANTONAL A LA LUZ DE LA RECIENTE LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL CANTONAL.....	92
CAPITULO TERCERO. LA RED VIAL CANTONAL COSTARRICENSE COMO UN INDICADOR DE DESARROLLO HUMANO DE UN CANTÓN y DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL CANTONAL	121
SECCIÓN PRIMERA. LA RED VIAL COMO UN INDICADOR DEL DESARROLLO HUMANO.....	121

I. LA RED VIAL COMO INSTRUMENTO QUE UNE DOS REALIDADES: LA URBANA y LA RURAL .....	123
II. LA RED VIAL COMO BIEN DE DOMINIO PÚBLICO.....	125
III. EXIGENCIAS DEL USUARIO DE LA RED VIAL.....	127
IV. EL PUNTO DE CONFLICTO ENTRE LOS USUARIOS SOCIALES E INSTITUCIONALES EN LO QUE RESPECTA A LA RESPONSABILIDAD DEL USO, GOCE, DISFRUTE, CUIDO Y MANTENIMIENTO DE LA RED VIAL.....	130
SECCIÓN SEGUNDA. AUTONOMÍA LOCAL Vs INTERVENCIONISMO DEL ESTADO CENTRAL, A LA LUZ DE LA LEY 9329 .....	134
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN .....	142

## Resumen

Es incuestionable que el gran tema concerniente a la red vial en la coyuntura actual del desarrollo de los países, en ella incluida Costa Rica, es de trascendental importancia desde todo punto de vista.

Contar con una infraestructura mínima que respalde las necesidades de transporte y comunicación de las comunidades en la época actual y consecuentemente a ello, la modernización y mantenimiento de esa infraestructura, su equipamiento y el brindar servicios públicos urbanos y rurales son actualmente uno de los indicadores de desarrollo que permiten valorar el estado físico de las ciudades, la calidad de vida de sus habitantes y, en conjunto, la capacidad del Estado para atraer inversiones y materializar nuevas divisas en la economía nacional.

La red vial, resulta ser con mucha precisión un adecuado índice de medición del nivel de desarrollo, de la cantidad de corrupción que padece un País, de la seriedad con que el gobierno, sea nacional o local, se toma el tema de hacer "*Estado*", de atender las necesidades que el pueblo le manifiesta y consecuentemente del nivel de legitimidad de ese Gobierno. Así las cosas, el tema del análisis que pudiera hacerse de la red vial en un país pudiera abordarse desde múltiples puntos de vista, sean éstos económico, social, político, organizacional, competencial, entre otros. Inclusive en nuestro campo -el jurídico-, campo en el que pareciera haber quedado en el olvido por parte de nuestra doctrina nacional, ya que para tratar este tema nos debemos limitar a la ley, normativa menor, jurisprudencia judicial de los diferentes tribunales de la República, así como administrativa de los diferentes despachos asesores en esta materia como la Procuraduría General de la República y repartos especializados del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

El presente trabajo final de investigación aplicada, bajo una investigación descriptiva, explicativa y analítica demostrará que las Municipalidades, si están legitimadas Constitucional y legalmente para llevar dicha empresa. La actual Ley N° 9329, Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, llega a materializar la competencia que tenían las Municipalidades desde los años 70's con la Ley N° 5060, Ley General de Caminos Públicos, al otorgarles como mínimo el uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del Gobierno Central, por lo que con esta transferencia considerable de ingresos, permitirá en las Municipalidades asumir el control pleno y la administración total de su red vial, evitando notablemente el conocido intervencionismo del Estado Central en temas de la Administración de la Red Vial Cantonal, y paralelamente le permitirá a los Entes Locales robustecer sus repartos administrativos (unidades técnicas de gestión vial municipales) para la mejor atención y administración de la porción de sus caminos.

## **Abstract**

There's no doubt that the great topic regarding the national road network at the countries development juncture, including Costa Rica, is of vital importance from every point of view.

Having a proper road network that holds the transportation and communication needs of every community at the present, and therefore the modernization and maintenance of that infrastructure and its equipment, allowing to offer urban and rural public services are actually one of the development indicators which allows to assess the cities physical conditions, their citizens life quality, and as a whole the state's capacity to attract investments and materialize new currencies and incomes for the benefit of the national economy.

The road network turns out to be an accurate measure instrument of development levels, for the corruption perception index that any country could have, about the serious and responsible policies that the national or local governments apply attending the people's real needs, and consequently it measures the legitimacy levels of that government. As a matter of fact the analysis of the road network topic addressing it from different points of view, for instance from the economic, social, political, organizational, competence framework, among others points of view. Even including our own field – the legal field – which seems to have been thrown into oblivion mainly by the national doctrine due to we – as legal operators – are enforced to use the law, lower ranking legislation, jurisprudence of the judiciary from law cases determined by different law courts across the country, an also handed by the few administrative councils in this field as the “Procuraduría General de la República” and specialized entities as the “Ministerio de Obras Públicas y Transportes”.

The current research work applied from a descriptive, explanatory and analytical research method surely will prove that local governments well known as “municipalidades” in Costa Rica, are fully entitled by the National Constitution and the law to carry out and assume this duty properly. Actually the law named “Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal N° 9329” materializes the competence that the local governments had since the 1970's, entitled at that moment by the law named “Ley N° 5060, Ley General de Caminos Públicos”, which granted each one 1,5% (one point five percent) from the ordinary incomes of the national government, being a substantial amount that will allow every local government to fully assume the control and the management of their whole road network, and it also will permit to avoid mainly the state interventionism on these matters given for a very long term, and at the same time it will enable to strengthen administrative entities as technical road network units inside every local government resulting into a better attention, maintenance and management of their road network jurisdictions.



## Lista de figuras

<b>Figura 1.</b> Calle rural.....	21
<b>Figura 2.</b> Calle urbana.....	22
<b>Figura 3.</b> Acera.....	28

## **Lista de Abreviaturas**

ICE: Instituto Costarricense de Electricidad  
ICAA: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados  
GPS: Global Positioning System  
MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes  
CONAVI: Consejo Nacional de Vialidad  
PGR: Procuraduría General de la República  
CGR: Contraloría General de la República  
DRAE: Diccionario de la Real Academia española  
IDS: Índice de Desarrollo Social Cantonal  
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica  
LGCP: Ley General de Caminos Públicos  
RCNFU: Reglamento para para el control nacional de fraccionamientos y urbanizaciones.  
INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo  
LPU: Ley de Planificación Urbana  
PVC: Policloruro de vinilo  
COSEVI: Consejo de Seguridad Vial  
DGIT: Dirección General de Policía de Tránsito  
DINADECO: Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad  
LANAMME: Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales  
DGPT: Dirección General de la Policía de Tránsito  
CP: Constitución Política  
MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía  
INCOFER: Instituto Costarricense de Ferrocarriles  
RECOPE: Refinadora Costarricense de Petróleo  
KPH: Kilómetros por hora  
TIC's: Tecnologías de la información y la comunicación



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

SEP Sistema de  
Estudios de Posgrado

**Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.**

Yo, CARLOS ALFONSO LANZAS QUESADA, con cédula de identidad 1-1308-0957, en mi condición de autor del TFG titulado:

**RED VIAL CANTONAL Y LA AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN SU ADMINISTRACIÓN.**

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI  NO \*

\*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: \_\_\_\_\_ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

**INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:**

Nombre Completo: CARLOS ALFONSO LANZAS QUESADA

Número de Carné: B17573 Número de cédula: 1-1308-0957

Correo Electrónico: clanzas87@gmail.com

Fecha: 14 de enero del 2021. Número de teléfono: 8719 9615

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Ennio Rodríguez Solís

CARLOS ALFONSO LANZAS  
QUESADA (FIRMA)

Firmado digitalmente por CARLOS ALFONSO  
LANZAS QUESADA (FIRMA)  
Fecha: 2021.01.14 12:01:56 -06'00'

**FIRMA ESTUDIANTE**

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, pueda como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no solo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

## INTRODUCCION

Contar con una infraestructura vial mínima que respalde las necesidades de transporte y comunicación entre las distintas comunidades en la época actual y consecuentemente a ello, la modernización de esa infraestructura, su equipamiento y el brindar servicios públicos urbanos y rurales son actualmente los indicadores de desarrollo que permiten medir y valorar el estado físico de las ciudades, la calidad de vida de sus habitantes y, en conjunto, su capacidad para atraer inversiones.

La importancia de una buena y aceptable administración de la red vial para un país es similar a la que tiene las arterias y venas del cuerpo humano. Así como el sistema circulatorio sirve para transportar alimento a todas las partes del cuerpo, así también una buena red vial, sirve para como un medio para que las personas se trasladen de un punto a otro desarrollando sus diferentes actividades de trabajo, comercio, educación, ocio, deporte, entre muchas otras más.

Es así como las veredas, los caminos, las calles, las carreteras y autopistas, junto con el resto de la infraestructura accesoria como los puentes, las redes de iluminación y rotulación o señalización, las aceras, los drenajes, las cunetas y contracunetas, se convierten en ese *sistema circulatorio* que permite enlazar los intereses de las comunidades y que permite a la vez los flujos de comunicación organizacional comunal de manera que los productos y las personas se trasladen de un lugar a otro de forma oportuna, eficiente y segura, con la presencia de un mínimo de requerimientos y si es posible, en el mejor de los escenarios, con comodidad que merece el usuario o receptor del servicio público.

Y es que tratándose de utilidad e importancia, tanto para la Red Vial que comunica a una frontera con otra o una que comunica un puerto con otro, o bien las que comunican a las distintas casas dentro de una urbanización o residencial o bien a un conjunto de fincas agrícolas con respecto al centro de provisión, justificamos que la función de la Red Vial se satisface tanto a nivel del área nacional como de la local, así como del área urbana y de la rural, siempre en atención de las necesidades de las personas que allí conviven.

La importancia de las redes de comunicación vial de un país está fuera de discusión: toda persona, sin excepción, se beneficia de una u otra forma de su existencia y muchos los usan de modo frecuente. Por eso, los caminos provocan un interés generalizado en todos los distintos sectores sociales.

Los caminos prestan servicios a los usuarios directos que circulan a través de los medios de transporte trasladando bienes o personas de un lugar a otro. Así pues la red vial es útil al niño que va a la escuela en autobús, al obrero que viaja a la fábrica en bicicleta, la persona que va al mercado a hacer sus compras en su auto, al empresario que traslada sus productos al puerto o que retira sus materias primas del aeropuerto, al anciano que visita los lugares de recreación o al joven que las usa para hacer deporte.

Pero no hay duda también de que hay sectores como los transportistas, entre los que figuran los dueños y operadores de camiones, de buses, de taxis y de automóviles, que a veces se consideran a sí mismos como los principales beneficiarios del sistema vial, puesto que sus actividades empresariales o laborales se desarrollan propiamente en los caminos y por ello los sienten más cerca de su realidad y del estado en que las mismas se encuentran.

Amén de lo anterior, la red vial cantonal, es de meridiana importancia dentro de esta gran red de caminos, por tal razón este trabajo de investigación va dirigido a la Municipalidades con el fin ubicar la esfera competencial legal que les corresponde respecto a la tutela y administración de la red vial local, y a la vez proceder a describir con mayor detalle las distintas facultades y potestades que las Municipalidades tienen cuando administran la red vial de sus respectivos cantones, a la luz de la reciente legislación aprobada.

## **CAPITULO PRIMERO. LA RED VIAL CANTONAL, DEFINICIONES, ELEMENTOS QUE LO COMPONEN, Y SU CLASIFICACIÓN**

### **SECCIÓN PRIMERA. HISTORIA Y DEFINICIONES JURÍDICAS ENTORNO A LA RED VIAL CANTONAL**

#### **I. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LOS CAMINOS**

Se cuenta en los libros de historia que los primeros caminos fueron trazados por hombres y animales, quienes nómadas, se trasladaban de un punto a otro en busca de alimentos, y mejores condiciones climáticas para la propia subsistencia.

La conformación de los primeros asentamientos se lo debemos a la mujer, quien temerosa por sus hijos de la práctica nómada que practicaban los padres de estos, los cuales no regresaban de sus viajes de caza, al sucumbir por los fuertes inviernos o ante los ataques de los dientes de sable de un tigre o bien de los cuernos de un Mamut; empezaron a llevar prácticas sedentarias de siembras y administración de cosechas, lo que dio como resultado la conformación de los primeros vestigios de ciudades las cuales eran conectadas por largos caminos, que con el paso del tiempo empezaron a gozar de cierta fama.

Los primeros lienzos de lo que conocemos al día de hoy como una red de vías o caminos, fueron trazadas por las primeras civilizaciones, que evolucionaron tiempo después a grandes imperios, como lo fue en su momento el gran Impero Romano. Se tiene información que las primeras carreteras modernas fueron construidas por los romanos, y la técnica por ellos utilizada perduró hasta el siglo XVIII, cuando se le introdujeron modificaciones a ese modelo (Blanco, 1987). Otra gran civilización fue la Mesopotámica, quienes movidos por el transporte tanto de personas (esclavos) como mercancías hacia las ciudades donde se dónde estaban los grandes mercados, puntos aptos para ejercer las primeras actividades comerciales, construyeron el Camino Real Persa, considerándose la carretera más antigua cuyo uso data desde el año 3500 al 300 a.C.

Estas necesidades de transporte están relacionadas de igual manera con la aparición de la rueda y su uso en medios de transporte que eran halados por caballos u otro tipo de animales de tiro.

Otras carreteras más modernas datan de los años 700 a 600 a.C, su utilidad primordial era unir palacios y templos, como las construidas en las ciudades de Assur, Babilonia, que eran denominadas también como carreteras procesionales. Las carreteras en China se categorizaban por atravesar montañas y ser de un trazado tortuoso por dicha topografía. En la India también existían carreteras muy antiguas destaca la Carretera Real que empezaba al borde del Himalaya, atravesando la región de los 5 ríos o Penjab.

En este rápido paso por la historia, no podemos dejar de mencionar el camino conocido como la Ruta de la Seda que funcionó aproximadamente 1 400 años, y que nació como una ruta comercial organizadas a partir del negocio de la seda china. Por esta importante ruta, el reconocido mercader y viajero veneciano Marco Polo realizó la mayoría de sus viajes y aventuras. En América se emularon las técnicas enseñadas los conquistadores europeos.

En los ejemplos que anteriormente se detallaron, se puede ver cómo las civilizaciones desde muy temprana data consideraron a las carreteras medios imprescindibles para la comunicación de personas y también para el comercio de mercancías y tráfico de bienes; no obstante, lo anterior un recuento detallado de la historia de los caminos se haría muy extenso, por lo que es necesario acelerar el paso.

Caminos compuestos por asfalto, emulsiones, pinturas de demarcación vial, mezclas asfálticas, bases, sub-bases y sub-rasantes, es la tónica de los accesos viales actuales, sin dejar de lado el componente esencial que sigue trasladando al peatón de un punto a otro como son las aceras, con la inclusión de todas las necesidades sociales que están deben de tener. El escenario real también está dominado por la tecnología, aplicaciones que han sido adaptadas, a los caminos, GPS (Global Positioning System), o que en su traducción al español sería, Sistema de Posicionamiento Global, plataforma

tecnológica que permite conocer la posición de un objeto o de una persona gracias a la recepción de señales emitidas por una red de satélite con paneles de información que proporciona a los usuarios datos en tiempo real, como accidentes, operativos de tránsito, embotellamientos o incluso cancelar el costo del peaje sin tener que detenerse.

Finalizando este viaje en la historia es primordial para continuar con el abordamiento de este tema, desarrollar una definición conceptual preliminar sobre cada uno de los tópicos que conforman la extensa red vial de nuestro país. Esta definición debe darse en un lenguaje común -alejándonos de las alambicadas e incomprensibles definiciones que solo los formados en ingeniería civil o estructural entienden-, este lenguaje común debe serlo tanto desde el punto de vista organizacional y de gestión, así como desde la perspectiva jurídica.

Trataremos los siguientes seis puntos de esta sección a partir de la búsqueda de una definición conceptual desde lo que nos ofrece la doctrina a efectos de compararla con la definición que está ya establecida en nuestra legislación –siempre y cuando ello sea posible-. También es importante aclarar que nos interesa abordar el tema de las definiciones conceptuales partiendo de los conceptos más básicos hasta llegar a los más complejos y desde los más antiguos (y posiblemente en desuso) hasta los más modernos. Como decía WINSTON S. CHURCHILL; *“Para entender lo más difícil, primero es necesario entender lo más fácil”*.

## **II. DEFINICIÓN DE VEREDA**

Dice el Diccionario de la Real Academia española (DRAE) (Real Academia Española, 2019), (Española, 2019) que vereda es:

*“...camino angosto, formado comúnmente por el tránsito de peatones y ganados...”*



Al estudiar la utilización jurídica de este término en nuestro país, se llevó a cabo el ejercicio de buscar tanto en el tesoro de las páginas de internet oficiales de la Sala Constitucional así como de la Sala Primera ambas de la Corte Suprema de Justicia, sin embargo no se encontró referencia alguna a este término, por lo que podríamos afirmar – de primera entrada- que este concepto ha perdido relevancia en los conflictos que llegan a los Tribunales de Justicia de manera que no se le usa técnicamente.

No obstante lo anterior, en la jerga popular, el costarricense tiene un sinónimo para este término de vereda y lo llama “*trocha*” y más antiguamente “*picada*”, se le llamaba “*picada*” a una trocha recién abierta precisamente porque la manera de lograrla era a partir de un trabajo constante con el machete que iba literalmente “*picando*” la vegetación de lado a lado y abriendo de esta manera el camino de manera rudimentaria, es un término muy utilizado por nuestros campesinos de antaño y es precisamente a lo que podemos reconocer como la génesis de los modernos caminos o carreteras costarricenses. Sin embargo, como herencia coloquial en el presente les seguimos dando uso a dichos términos para referirnos a caminos que si bien no tienen las características de los caminos rudimentarios de la Costa Rica de inicios del siglo XIX, las seguimos utilizando y el ejemplo más notorio es la La “Trocha Fronteriza”, así llamada a la carretera de 160 kilómetros paralela al río San Juan, que llevará el nombre de ruta 1856 o carretera Juan Rafael Mora, pero que en el inconsciente colectivo costarricense se le denomina así, por la simple razón de que antes de que dicha vía se interviniera en el año 2011, propiamente en el Gobierno Chinchilla Miranda, para que esta guardará las características técnicas de una vía fronteriza del siglo XXI, la misma se encontraba solamente en lastre.

Así las cosas, nuestra historia cuenta que gran parte de nuestros caminos o carreteras históricamente fueron trochas o picadas usadas por los campesinos y su ganado para trasladarse de un lugar a otro; y que gracias al paso del tiempo y el uso de los mismos por las personas y animales domésticos que les acompañaban- se transformaron en una ruta obligada de paso en razón de que acortaba las distancias y por ende facilitaba las actividades comerciales de esas épocas.

Ahora bien, alguien podría utilizar esto último a su favor entendiendo entonces que todas las veredas posibles que existieron en Costa Rica se les debe “bautizar” nuevamente como caminos o calles. Pero esta conclusión apresurada no es del todo cierta pues como veremos más adelante, actualmente existen solo dos entidades con la legitimidad para declarar un camino –valga la redundancia- como camino con los alcances jurídicos que esta connotación puede tener, y son el Ministerio de Obras Públicas y Transporte en red vial nacional y las Municipalidades en red vial cantonal, cuyos profesionales y autoridades deben revisar las especificaciones técnicas y jurídicas para determinar el ancho, dimensiones mínimas de un camino, la señalización que esta debe de tener, y lo más importante el interés público para el cual están siendo creadas. Así pues, en la actualidad no existe una definición jurídica para aquellas sendas que no satisfacen esas dimensiones mínimas y que de hecho existen y son usadas por algunos usuarios para un provecho meramente personal y no colectivo.

De allí que, como conclusión podamos decir, que la definición de vereda, trocha o picada tenga una doble función de importancia para este tema:

- a. Su topografía puede determinar o acreditar la existencia de un camino que eventualmente puede convertirse jurídicamente en camino público.
- b. Porque al día de hoy algunos usuarios –muy pocos- pueden servirse de ellas, como caminos de acceso secundarios.

### **III. DEFINICIÓN DE SERVIDUMBRE DE PASO**

Las servidumbres lejos de ser bienes demaniales al servicio de todos, debe empezarse diciendo que las mismas se clasifican más bien en la esfera del derecho común, donde un fundo dominante (fundo enclavado) se sirve de un fundo sirviente para que le permita el acceso a calle pública. No obstante, lo anterior, son constantes las consultas de los munícipes sobre las posibilidades que tienen las Municipalidades de invertir en ellas, siendo lo anterior jurídicamente improcedente. Por lo que creemos necesario plasmar una definición de servidumbre en la modalidad meramente de paso, la cual es privada y cuya

administración y mantenimiento corre a cargo del titular, como lo veremos más adelante, a efectos de poder abordar posteriormente con mayor propiedad la definición de servidumbre administrativa, la cual, si es de interés público, así como de interés para la presente investigación.

En reiteradas ocasiones la jurisprudencia especializada en esta materia ha resumido con amplia propiedad el tema de las servidumbres haciendo ver acerca de ellas lo siguiente:

*“...V.- Las servidumbres son derechos reales en cosa ajena o en re aliena. Constituyen un poder real sobre un predio ajeno para servirse de él parcialmente en algún aspecto. Para el dueño del predio sirviente implica un límite al ejercicio de su derecho de propiedad. El Código Civil regula las servidumbres en forma general (artículos 370 a 382), en consecuencia, no existen servidumbres típicas reguladas expresamente en su contenido, con excepción de ciertos tipos como sería el de la obligación forzosa de paso, ubicada fuera del capítulo respectivo (artículos 395 a 400) y algunas establecidas en el Código de Minería N° 6797 de 4 de octubre de 1982 y Ley de Aguas N° 276 de 27 de agosto de 1942. Las servidumbres recaen en favor y a cargo únicamente de fundos. El inmueble que la sufre se denomina predio sirviente y el que la disfruta predio dominante. Como rasgos o características comunes a todas las servidumbres se pueden indicar, entre otras, las siguientes: a) La inseparabilidad (Arts. 371-410.4) pues la servidumbre es insoluble con el fundo al que activa o pasivamente pertenece; b) La indivisibilidad (Art. 372): aun cuando el predio dominante se divida, la servidumbre subsiste íntegra, y los nuevos propietarios la gozarán, sin incrementar el gravamen del predio sirviente y si es el predio sirviente el dividido la servidumbre permanece y cada uno de los predios segregados soportará en la parte correspondiente el ejercicio de la misma; c) La utilidad: Toda servidumbre debe reportar al fundo dominante alguna ventaja, aun cuando sean personas las que disfruten de la utilidad (aspectos económicos y de comodidad), y para el caso específico de la de paso además de la utilidad es indispensable una necesidad efectiva, de carácter real y objetivo; d) La permanencia o perpetuidad: deriva de su carácter accesorio para el uso de un fundo, pues se*

*supone que la servidumbre debe brindar una utilidad duradera al predio dominante; e) Presentan el principio Nemini Res Sua Servit (Art. 381.3); es imposible constituir una servidumbre en terreno propio, entonces predio dominante y sirviente deben pertenecer a distintos titulares; f) La predialidad (Art. 370) solo un fundo es útil a otro, no pudiendo establecerse a cargo o a favor de una persona.*

VI.- Existen diversos tipos de servidumbres. Las hay aparentes y no aparentes (Arts. 378 y 379), las primeras suponen la existencia de signos externos de carácter permanente que las revelen (Casación N° 110 de 9 horas 05 minutos del 20 de abril de 1979), en tanto que las no aparentes no se manifiestan a los sentidos. También las hay continuas y discontinuas (Arts. 378 y 379), las primeras no requieren para su ejercicio una actividad o acto del hombre, y son o pueden ser usadas innecesariamente; en tanto que las segundas suponen para su ejercicio o disfrute la actividad del hombre, además de un uso a intervalos más o menos largos. Doctrinariamente se distinguen las positivas de las negativas, las primeras imponen al dueño del predio sirviente la obligación de dejar hacer alguna cosa o de hacerla por sí mismos, y la negativa le prohíbe al dueño del predio sirviente hacer algo que le sería lícito sin la servidumbre. Las hay forzosas y voluntarias, las primeras son las que la Ley faculta a los particulares para obtener su imposición, a pesar de la oposición del dueño del predio sirviente; en cuanto a esta última categorización nuestro Código Civil (Arts. 395-400) establece la llamada obligación de paso, que en realidad es una servidumbre forzosa de paso, pues se constituye por resolución del órgano jurisdiccional en los casos establecidos por la Ley. (...)

VIII.- Las servidumbres pueden adquirirse por distintos modos, sea por voluntad de los interesados, mediante negocio jurídico mortis causa o inter vivos. También se constituyen por disposición de la autoridad judicial; tal es el caso de la obligación de paso (Art. 395); y por prescripción positiva (Art. 378), cuando son al propio tiempo continuas y aparentes. Se extinguen por 1) resolución del derecho de que ha constituido la servidumbre; 2) cumplimiento del plazo o condición, si fue constituida a término o plazo; 3) por confusión, reunión de los predios sirviente y dominante en manos de un solo dueño; 4) por remisión o renuncia del dueño del predio dominante;

y 5) por el no uso durante el tiempo necesario para prescribir, y por venir los predios a un estado en que no pueda usarse la servidumbre (Art. 381).

IX.- Es el artículo 381 inciso 5º del Código Civil el que se refiere a la extinción de la servidumbre por el no uso durante el tiempo necesario para prescribir. Este artículo no hace diferencia entre servidumbres continuas y discontinuas (Sala de Casación de 9 horas 50 minutos del 16 de octubre de 1924, II semestre, p. 512; Sala Primera Civil Nº 82 de las 9 horas 5 minutos del 28 de marzo de 1974; Sala Primera de la Corte Nº 95 de las 16 horas del 12 de noviembre de 1982). Este principio opera en todos los derechos reales de goce y se encuadra en el otro más general contenido en el artículo 868 *ibídem* pues todo derecho y su correspondiente acción prescriben por diez años. Ello implica que ninguna servidumbre se sustrae a la posible extinción. Mientras la adquisición por prescripción positiva se limita a las servidumbres continuas y aparentes, la extinción por el no uso es general. El no uso significa falta de su ejercicio, y requiere del término de 10 años de la prescripción ordinaria.” ((Sala I de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Número 26 de las 8 horas y 30 minutos del 16 de marzo de 1991)

En cuanto a la obligación de paso o servidumbre de paso la misma sentencia en comentario ha establecido que:

VII.-... se puede distinguir entre servidumbre voluntaria (de paso, agregamos nosotros) y la obligación de paso, la última nace por disposición de ley y la primera por acuerdo de voluntades, o por última disposición. Entre ellas existen diferencias: a) en cuanto a la constitución, la voluntaria lo es por negocio jurídico *inter vivos* o *mortis causa*, en tanto la forzosa lo es por declaración judicial; b) las voluntarias pueden ser establecidas en favor de un fundo enclavado o no, en la forzosa favorece a predios enclavados o que no tengan salida bastante a la vía pública (Art. 395); la indemnización es un elemento inherente a la servidumbre forzosa de paso no siendo indispensable en la otra; d) la servidumbre voluntaria, estaría regulada por la normativa genérica de las servidumbres, en tanto la forzosa lo está por la ley

*especial de la materia* (Sala de Casación de 15 horas 30 minutos del 27 de diciembre de 1927, II sem, II tomo, p. 1048, 1927).”

De esto último podemos reconocer entonces el carácter propio de la servidumbre de paso cuyos rasgos esenciales son:

- a. Es un derecho de paso que se constituye en un poder a favor del fundo servido.
- b. Viene a ser una limitación jurídica para el fundo sirviente
- c. Se rige por los principios de la autonomía de la voluntad, entendiendo de esta manera que puede ser pactado entre las partes –*inter vivos o mortis causa*- de manera libre, y ser reconocido y declarado en estrados judiciales y administrativos de ser necesario.
- d. Afecta contractualmente y es eficaz solamente entre las partes que lo acuerdan y no así para terceros, ni mucho menos *erga omnes*, sin detrimento de los efectos que una posible anotación o inscripción registral de ese derecho pueda causar en el futuro, simplemente para efectos de publicidad registral.
- e. No requiere indemnización alguna forzosa, aunque puede pactarse causales de incumplimiento en las que puedan incurrir las partes.
- f. No tiene carácter permanente, aunque puede adquirirse por accesión (prescripción positiva) o bien extinguir la misma con la prescripción negativa (diez años de desuso)

Estos rasgos muy característicos de las servidumbres, son los que precisamente la distancian de confundirse con un camino público, y por ende es jurídicamente imposible invertir fondos públicos para su mantenimiento y administración, corriendo dichos gastos a cargo de los titulares sirviente y/o dominante.

#### IV. DEFINICIÓN DE SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA

En Derecho Administrativo se admite la constitución de servidumbres administrativas, como cargas impuestas a un inmueble pero en beneficio de la colectividad o de una actividad considerada como de interés o utilidad pública, (Instituciones Políticas y Constitucionales , 1985) entendiéndose aquellas utilizadas para la prestación de un servicio público, como sería un acueducto pluvial, un alcantarillado sanitario, un oleoducto, un teleférico, o bien un sistema de cableado eléctrico o de telecomunicación de una empresa estatal.

Así, tal como lo afirma ABSARA MARIANI (Mariani, 1980): "*...en la servidumbre de conductores eléctricos no hay predio dominante. La servidumbre se constituye en favor de quien produzca, use o distribuya, de manera temporal o permanente, energía eléctrica...*"

En un estudio sobre la servidumbre de paso de energía eléctrica, se sostiene que en este tipo de servidumbre no puede tipificarse en la categoría de servidumbre predial ni en la de servidumbre personal. Se trata entonces de una "*servidumbre en favor del estado o de una empresa concesionaria*", se trata de un derecho real de servidumbre que queda incorporado al activo patrimonial del estado, pasando a constituir un elemento inherente a ésta, del que no es posible disponer por separado. (Meyer, 1991)

Muy distante de nuestro Estado de Derecho y del respeto a la propiedad privada y previa indemnización si se necesitare expropiar la misma por interés público. En el derecho comparado tenemos que el artículo 14 de la Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social de la República Bolivariana de Venezuela considera de utilidad pública, "**por ser evidentemente de esta naturaleza**", el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica. Esta afectación de la cosa a un servicio público y la constitución de un derecho real sobre ella hace que nazca, en criterio de Otto Mayer, una servidumbre administrativa. El fundo dominante sería en este caso el establecimiento que produce y distribuye la energía eléctrica, veamos;

**Artículo 14. Excepción de la declaratoria de utilidad pública.** *Se exceptúan de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública las construcciones de ferrocarriles, carreteras, autopistas, sistemas de transporte subterráneo o superficial, caminos, edificaciones educativas o deportivas, urbanizaciones obreras, cuarteles, hospitales, cementerios, aeropuertos, helipuertos, los terrenos necesarios para institutos de enseñanza agrícola y pecuaria, las construcciones o ensanche de estaciones inalámbricas o conductores telegráficos; así como los sitios para el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica; acueductos, canales y puertos; los sistemas de irrigación y conservación de bosques, aguas y cualquiera otra relativa al saneamiento, ensanche o reforma interior de las poblaciones; la colonización de terrenos incultos y la repoblación de yermos y montes. Asimismo, las caídas de agua para instalación de plantas hidroeléctricas y construcciones anexas, únicamente en beneficio de la Republica, de los estados, del Distrito Capital, de los territorios federales y los municipios, con el fin de proveer de fuerza y de alumbrado eléctrico a sus poblaciones. Se exceptúan igualmente de la declaración previa de utilidad pública las obras comprendidas en los planes reguladores de los estados, del Distrito Capital y de los municipios, o en los planes de acondicionamiento o modernización de otras ciudades o agrupaciones urbanas, siempre que se elaboren y aprueben previamente por las autoridades competentes, limitándose las afectaciones a lo estrictamente necesario, salvo lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley. En todos estos casos bastará el decreto de la autoridad a cuya jurisdicción corresponda la obra respectiva.*

Respecto al fundo sirviente, la obligación de tolerar la actividad de la servidumbre se le impone a "*todo propietario*", donde ciertamente los propietarios afectados serán sólo aquellos que se encuentren comprendidos en los lugares de paso entre el establecimiento que produce la energía eléctrica y el lugar donde se encuentran los usuarios del servicio, siguiendo con el ejemplo que da el autor.

En Costa Rica tenemos ejemplos típicos de Servidumbres administrativas como las reguladas en el artículo 19 de la Ley General de Caminos cuando dice, en lo que interesa;



*“...Las lecherías situadas a la orilla de vía pública, deberán proteger las secciones de vía por donde pase el ganado en su movimiento diario con empedrados bien hechos o por cualquier otro medio adecuado que apruebe el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Los expendios de gasolina deberán tener, dentro del área de su propiedad, una sección de estacionamiento de vehículos y sus propietarios estarán obligados a reparar por su cuenta el pavimento que resulte dañado al frente del negocio como consecuencia de su comercio. Los postes utilizados en la transmisión de fuerza eléctrica y los que soporten hilos telegráficos o telefónicos, no podrán colocarse a una distancia menor de seis metros del centro de los caminos. Los que estuvieren colocados a menor distancia u obstaculicen futuras ampliaciones, deberán ser trasladados en cuenta se produzca requerimiento del Ministerio de Obras Públicas y Transportes o de las Municipalidades. Para la colocación de una nueva postería para la trasmisión de fuerza eléctrica o para telégrafos o teléfonos, se debe pedir autorización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes o a la respectiva Municipalidad, según se trate de carreteras o caminos vecinales...”*

Otro ejemplo lo establece el artículo 18 de la Ley General de Aviación Civil, *“Son atribuciones de la Dirección General de Aviación Civil: I. II. III... VII.- Autorizar las construcciones, instalaciones y plantaciones en las zonas de servidumbre aeronáutica...”*

Vemos entonces que existe una especial forma de constitución de servidumbre forzosa, que además tiene el carácter de típica por requerir el ser regulada y descrita previamente en la ley. Entonces a esta forma de servidumbre se le denomina servidumbre administrativa y consiste en una restricción al dominio de un predio, que se establece en beneficio del ejercicio de una actividad eminentemente pública, casi siempre, aunque no necesariamente relacionada con la prestación de un servicio público.

El derecho sobre el espacio a través de las fincas que atraviesan el oleoducto desde Limón a Cartago son típicas servidumbres administrativas y como tales están afectadas al servicio público, pero las fincas privadas sobre las cuales están constituidas estas servidumbres siguen siendo bienes privados de sus titulares no afectos a ningún régimen

de demanialidad. Igual consecuencia se da con las Redes de tendido de Alta Tensión del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), o las tuberías de agua del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) o los derechos de paso para la explotación de Minas, o bien un alcantarillado pluvial instalado con fondos municipales que atraviesa un fundo privado, entre otros.

Sobre las servidumbres administrativas existe un derecho de la Administración Pública de uso de una porción de un inmueble, que sirve de acceso, a efectos de dar mantenimiento o uso a otros bienes afectos a un servicio público (tuberías, cableado, entre otros) y mientras este derecho exista y esté constituido, como en una expropiación y consecuente indemnización que operó para su constitución y declaración, o bien la simple autorización del dueño del fundo, quien decide soportar dicha limitación a su propiedad; en ambos casos la administración tiene a través de ella derecho de paso, para el mantenimiento e inversión de la actividad pública desplegada. Pero, como vemos, muy lejos está una servidumbre de este tipo semejarse o al menos compararse con un camino público que puede ser usado por todos. Solamente la Administración Pública -de manera directa o indirecta –está última a través de concesionarios- puede servirse de ella.

Por su parte la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que las servidumbres administrativas son “...**una figura similar a la expropiación, en el sentido que es un tipo de limitación administrativa, que consiste en la ocupación coactiva de un bien de propiedad privada por la Administración Pública quien lo dispone por situación de generalidad y a efectos de satisfacer exigencias de utilidad pública, calificada por ley e indemnizada. No obstante, la servidumbre restringe el uso y goce, no su disponibilidad como la expropiación y en virtud de ello el propietario está obligado a no hacer o dejar de hacer o permitir que se haga algo en el inmueble en beneficio de otras personas o cosas ...**” (Voto 4878-2002 Sala Constitucional y 156-2017 Sala Primea)

Por su parte la Sección Cuarta del Tribunal Contencioso Administrativo ha indicado que “...**la servidumbre administrativa se define como un derecho real administrativo en favor de órganos u entes públicos, y en este caso concreto implica una limitación al**

**dominio de la propiedad privada en razón de la exclusividad del bien.** Para Miguel Marienhoff en su *Tratado de Derecho administrativo*, editorial Abeledo Perrot, 1975, pg. 74, la constitución de ese derecho tiene por objeto **que el bien sea utilizado por el público en la forma que resulte del acto o hecho que genera el gravamen...** (Voto 204-2011 Sección Cuarta Tribunal Contencioso Administrativo)

Así pues, la servidumbre administrativa no puede tipificarse en la categoría de servidumbre predial ni en la de servidumbre personal. Se trata entonces de una "servidumbre en favor del estado", se trata de un derecho real de servidumbre que queda incorporado al activo patrimonial del estado, pasando a constituir un elemento inherente a ésta, del que no es posible disponer por separado. Al ser una limitación impuesta a la propiedad privada, la misma debe indemnizarse "...Las servidumbres administrativas se constituyen sobre un bien del dominio privado, con el objeto de que sea utilizada para el cumplimiento de un fin público. Afecta el ejercicio exclusivo del bien, al imponer una limitación al dominio. **La ley reconoce una indemnización, que será proporcional a la limitación sobrevenida.** En caso de ser sustancial, es decir, de tal magnitud que impida al propietario ejercer su derecho de propiedad, lo procedente es expropiar el fundo. Lo anterior se deduce de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Expropiaciones que a la letra reza: "Las disposiciones de esta Ley serán aplicables para constituir servidumbres y para todo tipo de afectación de bienes y derechos. Cuando, por el tipo de afectación, se le limite sustancialmente la disponibilidad del bien o el derecho, la tramitación como afectación será improcedente y deberá ejecutarse la expropiación integral." (Voto 152011, Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo)

## V. DEFINICIÓN DE CALLE O CAMINO

Dice el DRAE (Real Academia Española, 2019) que calle es: "*Vía pública, habitualmente asfaltada o empedrada, entre edificios o solares*".

Y acerca de camino señala que es: "*Tierra hollada por donde se transita habitualmente. Vía que se construye para transitar.*"

Veamos como el diccionario más usado en la lengua española pretende realizar una diferenciación entre ambos conceptos de manera que al primero le da una definición más técnica y al segundo le da una definición más coloquial.

Sin embargo, en materia jurídica en Costa Rica ambos conceptos se tratan de forma similar. La Ley General de Caminos Públicos (en adelante LGCP) en sus primeros tres artículos promueve una confusión conceptual entre uno y otro concepto de manera que usa indistintamente las palabras calle y camino, diferenciando éste último tan sólo de la noción de carretera dándole la competencia de esta últimas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (en adelante MOPT) y de las primeras a las Municipalidades.

De la misma manera en la reciente Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (en adelante Ley 9329), en su artículo segundo establece que *“La red vial cantonal está compuesta por todos los caminos y calles bajo administración de los gobiernos locales”*, refiriéndose a lo largo de dicho cuerpo normativo a calles locales y caminos cantonales, sin diferenciación alguna, como si se tratase de la misma cosa.

No es sino hasta en el artículo 4 de la LGCP que se precisa lo siguiente: *“Artículo 4º.- El ancho de las carreteras y de los caminos vecinales será el que indique los Departamentos Técnicos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, sin que pueda ser menor de veinte metros para las primeras y de catorce metros para los segundos.”*

Así aparentemente la definición legal que da nuestro Ordenamiento Jurídico de camino (haciendo de esta noción un sinónimo de calle) es aquella ruta cuya mínima dimensión es de catorce metros de ancho. Luego veremos que esta definición desde las dimensiones de un camino tiene una razón de ser de tipo estructural y técnica de enorme relevancia.

## VI. DEFINICIÓN DE CARRETERA

Acercas de este concepto dice el DRAE (Real Academia Española, 2019) lo siguiente: *“Camino público, ancho y espacioso, pavimentado, destinado al paso de vehículos.”*

En Costa Rica, y luego lo analizaremos con mayor detalle se usa una clasificación de las carreteras de acuerdo a los siguientes criterios, extraídos del Reglamento para el control nacional de fraccionamientos y urbanizaciones (en adelante RCNFU), reglamento número 3391 del 13 de diciembre de 1982;

- a. **Carreteras Especiales de Accesos Restringidos:** Aquellas a las cuales sólo se permite el acceso o salida de vehículos en determinados puntos. De sección transversal variable de acuerdo a las necesidades y las características topográficas.
  
- b. **Carreteras Regionales:** Todos los caminos públicos incluidos como parte de la Red de Carreteras establecidas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por servir exclusivamente a una región y llenar alguno de los siguientes requisitos:
  - i) conectar dos ciudades que, conforme al último censo, tengan una población mínima de dos mil habitantes; ii) comunicar una ciudad de dos mil habitantes o más con una carretera nacional o regional, puerto aéreo o marítimo o con un ferrocarril; iii) tener un tránsito promedio diario no menor de 200 vehículos.
  
- c. **Carreteras Nacionales:** Todos los caminos públicos incluidos como parte de la Red Nacional de Carreteras establecida por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por llenar alguno de los siguientes objetivos: i) unir a Costa Rica con un país vecino; ii) conectar dos provincias; iii) comunicar dos ciudades que en el último censo aparezcan con una población mínima de cinco mil habitantes; o bien,

iv) conectar una ciudad de cinco mil habitantes o más con otra carretera nacional, puerto aéreo y marítimo, con una red ferroviaria.

## VII. NOCIÓN DE VÍA PÚBLICA

La noción de vía pública es usada en muchas ocasiones en nuestro país como un sinónimo de “calle” o de “camino”. En especial este uso lingüístico es típico en las autoridades judiciales y de policía a la hora en que hacen referencia a los accesos públicos que están cubiertos por la demanialidad que los caracteriza.

Sin embargo es el artículo 4 de la Ley de Construcciones el que nos aclara que se debe entender por este concepto: *“Vía pública es 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. Según su clase, las vías públicas se destinarán, además, a asegurar las condiciones de aereación e iluminación de los edificios que las limitan; a facilitar el acceso a los predios colindantes; a la instalación de cualquier canalización, artefacto, aparato o accesorio perteneciente a una obra pública o destinados a un servicio público”*.

También el reciente citado RCNFU, define vía pública en su numeral 1.9, como; *“Aquella cuyo tránsito actual o futuro es de importancia. Canaliza las vías secundarias y sirve para conectar con otros sectores de la ciudad o carreteras. Vías Secundarias: aquellas cuyo tránsito es continuo y atiende a no más de 120 unidades de vivienda. Incluye calles en "U" (anillos), ciegas y de continuidad limitada.*

Por su parte el numeral segundo de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, Ley 9078, del 04 de octubre del 2012, (en adelante Ley 9078) respecto a la definición de vía pública, define primero diferentes acepciones sobre vía, hasta llegar a la que nos interesa, veamos; *“Vía: calle, camino o carretera por donde transitan los vehículos. Vía exclusiva: vía destinada solo para el tránsito de vehículos dedicados a una actividad determinada. Vía pública: toda vía por la que haya libre circulación”*.

Por su naturaleza las vías públicas se destinarán, adicionalmente a asegurar las condiciones de iluminación de los edificios que las limitan, a facilitar el acceso a los predios colindantes, a la instalación de cualquier canalización, artefacto, aparato o accesorio perteneciente a una obra pública o destinada a un servicio público. Por lo que los derechos de tránsito de vehículos y personas, iluminación y aeración, vista, acceso, derrames y otros semejantes, inherentes al destino de las vías públicas, se regirán exclusivamente por la ley, así como por reglamentos administrativos del MOPT y las que emanen de los Entes Municipales.

De acuerdo a lo anterior, y con base al artículo primero de la LGCP, en el caso de nuestro país la vía pública se divide en dos grandes segmentos:

- a. La red vial nacional está conformada por las carreteras primarias, secundarias y terciarias, las cuales son definidas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes
- b. Y la red vial cantonal (o local o municipal) es aquella conformada por las calles vecinales de conformidad con la definición que al efecto hace la LGCP y la Ley 9329.

## **SECCIÓN SEGUNDA. ELEMENTOS O COMPONENTES ESTRUCTURALES DE LA VÍA PÚBLICA**

Teniendo claro las definiciones básicas de lo que debemos entender por calle, camino o vía pública, términos que en nuestro país se usan como sinónimos, a pesar de tener acepciones diferentes. Nos convoca ahora a introducirnos en una noción más técnica de lo que estructuralmente debemos entender por un camino público.

Para empezar, se va a hacer uso de la siguiente imagen inspirada de la obra “Conservación de Caminos: Un modelo Participativo, (GTZ, 1998)” como resultado del Convenio Costarricense Alemán de Cooperación Proyecto MOPT-GTZ.



**Figura 1. Calle rural**  
**Fuente: GTZ, 1998.**

Como puede verse de la figura anterior los componentes de un camino van más allá de lo que consideramos de los mismos, ya que no se limitan al tramo utilizado solamente para el uso vehicular y peatonal, al cual denominaremos “*derecho de vía*” -sino que lo componen otras partes- tales como, cunetas, contracunetas, espaldones, alcantarillas y sus cabezales, filtros y canales, las superficies de rodamiento, señalización, reductores de velocidad, islas de canalización, rotondas, paradas de servicios públicos, entre otras.

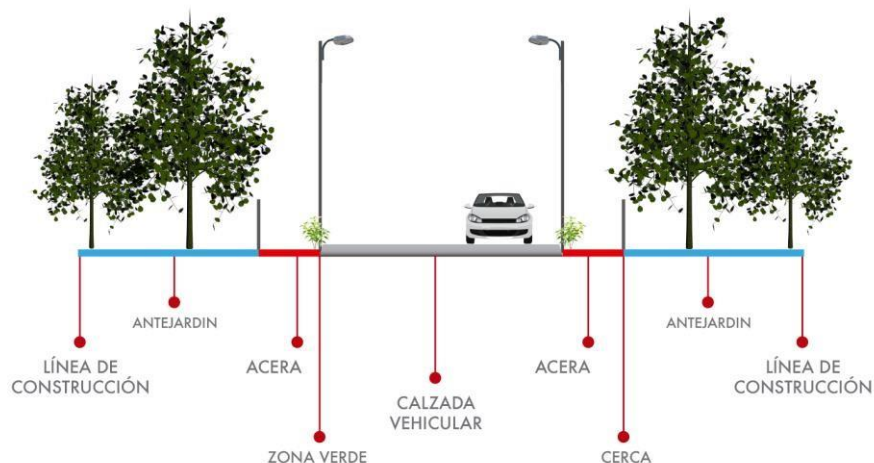
El artículo segundo párrafo tercero de la Ley 9329, nos reafirma lo anteriormente indicado, al establecer que la red vía cantonal está compuesta *por las aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, áreas verdes y de ornato, que se encuentran dentro del derecho de vía y demás elementos de infraestructura de seguridad vial entrelazadas a las calles locales y caminos cantonales, el señalamiento vertical y horizontal, los puentes y demás*



*estructuras de drenaje y retención y las obras geotécnicas o de otra naturaleza asociadas con los caminos.*

De esta manera cuando se habla de un camino, o bien de una carretera; siendo que la diferencia entre uno y otro –técnicamente- se limita a la medida mínima de su anchura, la cual varía de 14 metros para caminos públicos y hasta 50 metros para autopistas nacionales, así como el límite de velocidad en su conducción, una velocidad mínima de 50 km/h en autopista y una velocidad máxima de 60 km/h en caminos urbanos (art. 98 Ley 9078); debemos considerar en su apreciación todos estos elementos que se incorporan al concepto o definición técnica del mismo. Principalmente las cunetas y contracunetas, donde la presencia de esta última define la naturaleza de un camino rural a uno urbano

Entendidos inicialmente de cómo esta desde el punto de vista estructural conformado un camino, la siguiente imagen inspirada igualmente de la obra “Conservación de Caminos: Un modelo Participativo” (GTZ, 1998), nos ayudará a comprender gráficamente la manera en que está compuesta técnicamente una calle urbana típica, según los requisitos y nomenclaturas de nuestro ordenamiento jurídico:



**Figura 2.** Calle urbana  
**Fuente:** GTZ, 1998.

Véase que la diferencia que más sobresale entre un camino y/o carretera a una calle de naturaleza público urbana, como se adelantó anteriormente, es que las primeras en su mayoría cuentan necesariamente con contracunetas, y las vías o calles urbanas (principalmente en las ciudades) lo que tienen son aceras peatonales, las cuales conforman el mismo derecho de vía del que se habló renglones atrás.

Sin embargo nótese que no estamos haciendo una diferenciación entre calle y camino (o carretera) por sus características técnicas, o bien por si son de naturaleza urbana o rural, o por ejemplo si parte de su derecho de vía está comprendido por cunetas, contra cunetas o aceras, véase por ejemplo que las características específicas de algunas carreteras públicas nacionales como el caso de la Carretera Interamericana— que no solo es nacional sino además de tránsito internacional- atraviesa varias ciudades en una gran proporción al igual que lo hace por una parte importante de la zona urbana de la Gran Área Metropolitana, por lo que esta carretera tiene en algunos de sus tramos cunetas y contracunetas y en otros de tramos donde los peatones se sirven de ella se incorporan las aceras peatonales. Nuestro fin es que el operador tenga claro los componentes que decantan es cada una de ella.

## **I. DE LA CALZADA VEHICULAR Y LAS ACERAS**

Usualmente utilizamos el término “*calle pública*” única y exclusivamente a lo que denominamos o conocemos como calzada vehicular. En la jerga costarricense hablar de “*cruzar por media calle*”, se refiere a cruzar la calzada vehicular por lugares distintos al ceda o puente vehicular.

Sin embargo, no sólo este componente de la vía pública forma parte del denominado “*derecho de vía*” que conforma el gran elenco de lo que es la definición de calle pública. Así pues, el RCNFU, acredita la diferencia entre ambos conceptos y con ello el alcance legal de los mismos, veamos;

**“Calzada:** Es la franja comprendida entre cordones, cunetas o zanjas de drenaje, destinada al tránsito de vehículos.

**Derecho de vía:** El ancho total de la carretera, calle, sendero servidumbre, esto es, la distancia entre líneas de propiedad incluyendo en su caso calzada, fajas verdes y aceras”.

Por su parte, en una normativa más reciente la Ley 9078, sobre los dos términos anteriores, regula lo siguiente;

**“Calzada:** superficie de la vía sobre la que transitan los vehículos y que está compuesta por uno o varios carriles de circulación. No incluye el espaldón. **Derecho de vía:** derecho que recae sobre una franja de terreno de naturaleza demanial y que se destina a la construcción de obras viales para la circulación de vehículos o el tránsito de personas o de otras obras relacionadas con la seguridad, el ornato, la nomenclatura vial, el anuncio informativo de servicios, las actividades y los destinos turísticos, así como para la instalación de paradas de vehículos de transporte público o parabuses”.

En Costa Rica, las vías públicas sirven para la circulación tanto de vehículos (de todo tipo) así como de peatones, por lo que estos dos tipos de “usuarios” de las vías hacen surgir los dos componentes básicos del llamado derecho de vía, veamos;

**a. La Calzada Vehicular:** es por donde transitan los vehículos con motor o sin él. Dicha calzada posee siempre diferentes características, dependiendo de la capacidad vehicular, el tipo de transporte que la transite, la dimensión, la topografía y otras variables. Estas variables generan una diferenciación en las vías y, por ende, una consecuente jerarquización. El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (en adelante INVU) institución rectora en materia urbanística (Ver voto 11397-2003 de Sala Constitucional), por designio de la Ley de Planificación Urbana (en adelante LPU), ha dispuesto una clasificación de las vías públicas conforme a los tamaños y dimensiones (entre otros factores) de estos derechos de vía bajo los siguientes parámetros, regulados

en el artículo III.2.4, del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, Reglamento N°3391, del 13 de diciembre de 1982, y sus reformas por acuerdo de Junta Directiva en sesión No.3773, del 17 de noviembre de 1986, veamos;

*“...El diseño geométrico para Vías públicas en Urbanizaciones, (cuyas normas incluyen el ancho de pavimento, franjas verdes y aceras y los elementos críticos de diseño) dependerá del volumen de tránsito promedio diario, de los accidentes topográficos, de las pendientes, de la densidad de uso y de otros similares. Su clasificación, por otro lado, se hace de acuerdo a su importancia dentro de los desarrollos urbanos.*

*En esta clasificación se definen seis (6) tipos de vías, las que se enumeran a continuación, de acuerdo al orden decreciente de su derecho de vía y de su importancia.*

**III.2.5** *Vías reglamentadas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). El derecho de vía de las carreteras y de los caminos públicos será el que indique el MOPT, pero las características geométricas de calzada y aceras se regirán por lo establecido en los puntos siguientes, quedando el resto del derecho de vía como zona verde. La vigencia de los alineamientos será de 18 meses.*

**III.2.6 Calles locales:** *Reglamentadas por la Municipalidad cuando exista el respectivo reglamento aprobado; de lo contrario se regirán por lo dispuesto en este Reglamento, de acuerdo con la ley No.5990 de 19 de abril de 1976.*

**III.2.6.1 Especiales:** *Aquellas que se indican en los planes reguladores o en proyectos especiales o parciales debidamente aprobados, por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).*

*Su sección será la indicada en cada caso y deberán integrarse adecuadamente a la vialidad existente o propuesta para la zona.*

**III.2.6.2. Primarias:** Aquellas que constituyen una red vial continua, sirven para canalizar las vías locales hacia sectores de la ciudad o bien, hacia carreteras de enlace entre el desarrollo propuesto y otros núcleos poblados o que se considere que puedan llegar a tener esa función. Requieren de las siguientes dimensiones: de catorce metros (14 m) de derecho de vía, nueve metros (9 m) de calzada, un metro con cincuenta centímetros (1.50 m) de acera y un metro (1 m) de franjas verdes. Podrán habilitar un número ilimitado de lotes.

En zonas industriales el derecho de vía será de 17 m.

De acuerdo a la dimensión de la urbanización el INVU y la Municipalidad podrán exigir calles especiales con derechos de vía mayores.

**III.2.6.3 Secundarias:** Aquellas vías colectoras de las vías internas de la urbanización, tendrán un derecho de vía de 10 m, la calzada será de 7 m y el resto se repartirá entre aceras y zonas verdes.

**III.2.6.4 Terciarias:** Aquellas que sirvan a 100 o menos unidades de vivienda o lotes. Tendrán un derecho de vía de 8,5 m, con una calzada de 5,5 m y el resto se repartirá entre aceras y zonas verdes.

**III.2.6.5 De uso restringido:** Son las terciarias que por sus características de continuidad limitada tendrán un derecho de vía de 7 m, una calzada de 5 m y el resto podrá ser acera o zona verde. Su longitud máxima será 120 m.

En los casos definidos en el Capítulo V se podrá admitir una calzada de tres metros (3 m) inclusive sin pavimento.

Estas vías deberán tener áreas de estacionamiento cuya dimensión se calculará a razón de una por cada dos lotes o unidades de vivienda en caso de proyectos de vivienda.

Cuando se demuestre que la relación de unidades de vehículos por familia puede ser menor, el INVU y la Municipalidad podrán admitir hasta un (1) puesto de estacionamiento por cada 10 unidades habitacionales.

*Se necesita además un puesto de estacionamiento por cada 50,00 m<sup>2</sup> de comercio residencial requerido para la urbanización, ubicado preferentemente al frente de éstos o dentro de un radio de 100 m.*

*Cuando el diseñador coloque vías con estas características en un mismo eje, deberá aislarlas adecuadamente mediante la construcción de franjas verdes que tengan un ancho no menor a los seis metros (6,00 m), para evitar que el tránsito de vehículos pueda en un futuro llegar a ser continuo.*

*Si el diseño de esta franja separatoria se adecua para área de juegos infantiles, podrá contabilizarse dentro de las áreas a ceder al Municipio.*

#### **III.2.6.6 Calles en proyectos acogidos a la Ley de Propiedad Horizontal:**

*En estos casos los edificios deberán ubicarse de tal forma que, en una posible segregación posterior, las calles previstas como privadas puedan entregarse al uso público cumpliendo con las normas anteriores. El derecho de vía se calculará conforme a las normas anteriores, según número de viviendas.”*

**b. La Acera peatonal:** Que es por donde se sirven a transitar los peatones de manera exclusiva y donde se ubican los mobiliarios urbanos y las zonas verdes. Están compuestas fundamentalmente por cuatro componentes (GTZ, 1998);

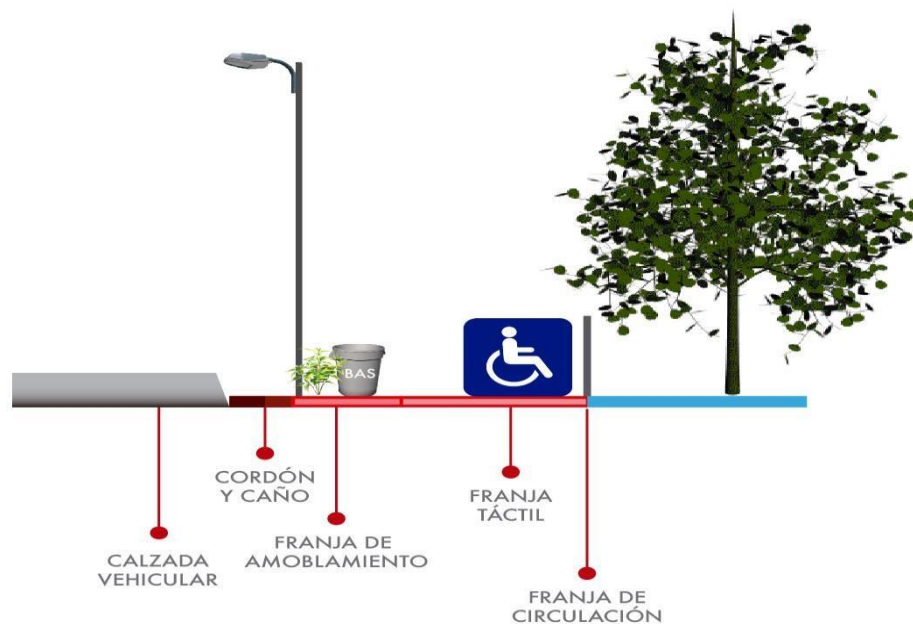
**b.1. Franja de Circulación:** es el espacio destinado a la circulación peatonal y de personas con capacidades disminuidas.

**b.2. Franja Táctil:** es el espacio destinado a la colocación de elementos táctiles como guía y prevención para personas con capacidades disminuidas. Anteriormente dependiendo de la localización de las aceras y los estudios de circulación de personas con estas necesidades, se determina si es obligatoria o no -sin embargo- con la actual, Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (en adelante Ley 7600), dicha franja es obligatoria en todos los casos. Y bajo esta misma filosofía hay una tendencia actual a que las dimensiones de las aceras sean más amplias que las reguladas en este instrumento normativo de los años 80's.

**b.3. Franja de Amoblamiento:** espacio en el cual se localiza la vegetación y el mobiliario urbano. Esta franja se ubica entre la franja de circulación y la calzada.

**b.4. Franja de Ciclo Ruta:** espacio destinado a la circulación de bicicletas. Se ubica entre la franja de circulación y la de amoblamiento, paralela a la acera, por fuera del amoblamiento, entre éste y la calzada.

Como parte de este derecho de vía, tenemos también al denominado “cordón y caño” también conocidos como “cordón y cuneta vial” que permiten que discurra el agua hacia el alcantarillado pluvial y que, como un segundo uso, esta divide a la acera de la calzada vehicular. Con la siguiente imagen nos quedará más clara la explicación anterior.



**Figura 3. Acera**  
**Fuente: GTZ, 1998.**

De lo dicho hasta ahora se desprende claramente que la vía pública está al servicio de la circulación de los vehículos automotores (de cualquier tipo que estos sean, con motor o sin él) así como de los peatones, aun cuando éstos tengan necesidades especiales de movilización, la estructura vial debe de cumplir y respetar las necesidades de todos; de esta forma el Estado Costarricense le provee al administrado de un mecanismo de

movilidad en aras de garantizar el derecho de libertad y libre tránsito de cual todos los individuos tenemos derecho de conformidad a los numerales 20 y 24 Constitucional.

## **II. DEL DERECHO DE VÍA**

Líneas atrás de trajeron dos definiciones de derecho de vía que se encuentran reguladas en el RCNFU, así como en la Ley 9078, sin embargo, daremos una definición propia, por lo que podríamos decir que el derecho de vía es el área o superficie de terreno, de dominio público, destinada al uso de una carretera o camino, ya sea nacional o local, con zonas accesorias a la calzada vehicular que van desde las aceras hasta las cunetas o contracunetas y demás infraestructura anexa a los caminos públicos.

En general el ancho del derecho de vía, varía según la clasificación de la calle, y así lo regula los numerales III.2.4 a III.2.6.6 del RCNFU.

## **III. DE LA CALZADA VÍAL: ESTRUCTURA DE LA VÍA Y SUPERFICIE DE RODAMIENTO**

Esta corresponde –estrictamente- al área o superficie destinada a la circulación de los vehículos, es decir a la calzada, así pues, según el tipo de superficie de rodamiento, los caminos o carreteras se pueden clasificar de la siguiente de la manera que se pasa a detallar, no sin antes mencionar que la explicación dada en cada una de ella se debe en gran parte a la experiencia adquirida trabajando muy de cerca con las Unidades Técnicas de Gestión Vial donde se ha colaborado como asesor legal, igualmente gracias al trabajo de pasantía en la Municipalidad de Orotina, propiamente en el reparto administrativo vial de este Gobierno Local.

**a. Caminos de Tierra:** En este caso, los vehículos circulan sobre el terrero natural, libre de material vegetal. Algunas veces tienen revestimientos muy ligeros y su alineamiento y sistema de drenajes son muy deficientes, razón por la cual la circulación sólo es posible



durante el verano o vehículos de doble tracción. Su componente principal lo constituye la subrasante. La subrasante es el suelo natural libre de vegetación y compacto.

**b. Caminos en lastre:** Son aquellos en donde los vehículos circulan sobre una superficie recubierta con lastre en estado natural o seleccionado. Por lo general poseen alguna conformación con su respectivo bombeo y cunetas. En algunos casos su alineamiento ha sido mejorado y se proyectan alcantarillas, lo cual los hace transitables durante el año. Sus componentes principales lo constituyen las subrasantes y la subbase, la cual a su vez sirve de superficie de rodamiento. La subbase se encuentra entre la base y la subrasante, ya que su calidad es menor a la de la base constituida en su mayoría por materiales locales granulares.

**c. Caminos revestidos con material de base:** Estos son caminos en donde la circulación de vehículos, en términos del tránsito promedio diario anual amerita disponer de una mejor superficie de rodamiento. Por lo general, cuentan con un mayor derecho de vía, mejor alineamiento horizontal y vertical, el sistema de drenaje es adecuado y su condición se mantiene estable durante todo el año, gracias a que la sub-base ha sido fortalecida y cuenta con material triturado de base en la superficie de rueda. Sus componentes principales son la subrasante, subbase y la base, que a su vez constituye la superficie de rueda.

**d. Vía con tratamientos asfálticos:** En este caso el camino o la carretera se proyectan con una superficie de rodamiento a base de algún tipo de tratamiento superficial asfáltico. El tratamiento superficial asfáltico o bituminoso es un término amplio que abarca la aplicación sobre cualquier tipo de calzada, de material asfáltico en combinación con agregados pétreos, pero cuyo espesor final generalmente es inferior a 25 milímetros. Los materiales se aplican en forma estratificada o por capas. Un tratamiento superficial no tiene ninguna función estructural. Básicamente, lo que se pretende es impermeabilizar la superficie existente o calzada y reducir la acción abrasiva del tránsito. Se utilizan cuando se desea proveer con una superficie económica y duradera a caminos que cuentan con una base granular adecuada y un tránsito ligero o de mediano volumen. También se usa para rejuvenecer pavimentos viejos que se ha comenzado a desintegrar por acción del tiempo,

como sobre capas para pavimentos con fisuras que no sean de tipo estructural para restaurar capas de rodamiento en proceso de oxidación. Así mismo, en carreteras donde los agregados del pavimento han comenzado a pulirse. En este último caso el tratamiento actúa como un restaurador de la resistencia al deslizamiento.

**e. Vías con pavimentos asfálticos:** Esas son vías de alto volumen de tránsito automotor, las cuales requieren contar con una superficie de rodamiento estable, segura y en buenas condiciones durante todo el año, principalmente en las carreteras, por la alta cantidad de velocidad en que ella se conduce. Con el fin de evitar los daños en las vías y los posibles riesgos de deslizamientos de los vehículos, accidentes entre otros, el sistema de drenaje debe ser óptimo, así mismo el alineamiento horizontal y vertical, el derecho de vía y las obras de accesorias deben ajustarse a los criterios objetivos de diseño. Los componentes de una vía de este tipo por lo general son:

- e.1.** Una subrasante compacta y formada (en casos necesarios mejorada),
- e.2.** Una capa de sub-base de material selecto, compactada a humedad óptima y densidad máxima.
- e.3.** Una capa de base granular o base estabilizada con cemento, cal o emulsión asfáltica y compactada a máxima densidad, una capa de imprimación de asfalto del tipo apropiado, aplicada sobre la base preparada, para producir un estrato de transición del material granular hacia la carpeta asfáltica,
- e.4.** Una capa de liga con material asfáltico, del tipo apropiado, para servir de liga entre la base y el concreto asfáltico y
- e.5.** Una carpeta de concreto asfáltico de acuerdo con el diseño, pero no menor de cinco centímetros.

#### **IV. DEL SISTEMAS DE DRENAJES**

Son diversos los sistemas de drenajes que se usan para lograr que los caminos públicos cumplan con sus funciones y a la vez puedan resistir la enorme erosión que les provoca el agua. Estos sistemas se reducen a cunetas, contracunetas y alcantarillas, valga

acotar que la explicación técnica dada para cada una de ellas se debe en gran parte a la experiencia y colaboración técnica mencionada líneas atrás.

**a. Las Cunetas:** Que corresponden a las zanjas laterales y paralelas al eje de la carretera o del camino construida entre el borde de la calzada y el pie del talud. Su sección transversal es variable, según sea la sección de diseño, pudiendo ser de forma triangular, aunque se pueden construir de formar trapezoidal o cuadrada. La forma triangular es preferible porque facilita su limpieza por medios mecánicos. La función principal de las cunetas es servir de canal para evacuar el agua de lluvia proveniente de la calzada. Es conveniente que su profundidad sea mayor que la subrasante para que las aguas provenientes de la base y sub-base escurran libremente.

**b. Las Contracunetas:** Las contracunetas son zanjas generalmente paralelas al eje de la carretera, construida a una distancia mínima de 1.50 metros de la parte superior de un determinado talud de corte. Su sección transversal es variable, siendo comunes las de forma triangular o cuadrada. Su ubicación, longitud y dimensionamiento deben ser indicados por un ingeniero con experiencia en el campo de las carreteras. Se acostumbra construir las contracunetas cuando el agua que llega al talud es mucha y para taludes que sobrepasen los 4 metros de alto. Las contracunetas tienen la función de evitar que las aguas superficiales se desplacen del talud de corte, erosionando y recargando a su vez la capacidad de la cuneta.

**c. Alcantarillas:** Son ductos que permiten el paso del agua de un lado a otro de la vía. Las alcantarillas deben clasificarse principalmente desde el punto de vista de su ubicación, capacidad (diseño hidráulico) y resistencia (diseño estructural). Se requiere de la asesoría de un ingeniero de carreteras para escoger debidamente la alcantarilla de acuerdo con los factores antes mencionados. Las alcantarillas pueden tener forma cuadrada, rectangular, circular o elíptica. Las alcantarillas pueden prefabricarse o construirse en el sitio, a criterio del ingeniero encargado de la obra. Por lo general aquellas construidas en el sitio tienen forma cuadrada o rectangular, mientras que las prefabricadas son circulares o elípticas. A menudo se construyen pasos de dos o tres ductos en forma cuadrada o rectangular uno al lado de la otra o “baterías de tubos” unos al lado de otros. Las alcantarillas de sección cuadrada o rectangular se fabrican de concreto armado, las de forma circular se hacen con tubos de concreto –que son más propensas a quebraduras o fisuras, de acero corrugado

de PVC o ABS, que son plásticos duraderos. Las secciones elípticas se fabrican, por lo general con planchas de hierro corrugado.

## **V. PUENTES Y OTRAS ESTRUCTURAS ACCESORIAS AL DERECHO DE VÍA**

El puente en términos generales es una estructura de madera, piedra (arcos), concreto armado o acero estructural que se utiliza para que una vía de comunicación pueda atravesar un río, una depresión de terreno u otra vía de comunicación.

Entre los primeros puentes conocidos podemos citar aquellos construidos a base de troncos de madera rolliza, los puentes de madera aserrada y los de grandes arcos de piedra. Es importante hacer notar que los puentes propiamente dichos son estructuras de más de seis metros de longitud.

En nuestro país no hay duda jurídica acerca de que estas obras forman parte de los caminos en los que se hallan y junto con las aceras son precisamente las más importantes de las estructuras accesorias que componen el camino público.

Otros tipos de puentes comúnmente utilizados en nuestro medio son los de concreto pretensado y/o postensado, chorreados en el sitio, además de los puentes metálicos, mixtos de acero y concreto, y en los últimos años los tan nombrados y usados puentes *Bailey*, diseñado primeramente para uso militar, que en la actualidad cumplen un uso bastante práctico, siendo que son de naturaleza portátil y temporal ya que se instalan producto de una emergencia. Sin embargo, esta modalidad de puente en nuestro país parece ser que *“llegaron para quedarse”*.

El segundo grupo de estructuras accesorias, por su importancia que interesa destacar en la composición de un camino son las estructuras de contención. Los muros de contención son estructuras diseñadas y construidas para soportar las cargas laterales producidas por el empuje del suelo, del agua y eventos sísmicos en un terreno que presenta

un cambio brusco de nivel en una sección determinada. Por lo general, los muros de contención se construyen para garantizar la estabilidad del terreno en sitios donde ha habido que realizar cortes para la construcción de una carretera, de un puente o de otro tipo de edificaciones. También en caso en los que, por el tipo de suelo existente, se producen deslizamientos.

Los muros de contención son de diversa naturaleza. Los hay de gaviones, de concreto o tierra armada y unos más se confeccionan a partir de los elementos mismos que provee la naturaleza.

Por último, tenemos otras estructuras accesorias que se han desarrollado más modernamente como respuesta a las nuevas necesidades urbanas de la población. Entre ellas podemos citar: las ciclovías, las aceras –ya anteriormente explicadas-, los túneles que atraviesa literalmente una montaña como el de la carretera Braulio Carrillo a Limón, las zonas verdes, los Bulevares, las rampas y aceras ampliadas para poblaciones con necesidades especiales como ancianos, niños o minusválidos, de las cuales más adelante nos referiremos con mayor detenimiento; entre otras.

### **SECCIÓN TERCERA. CLASIFICACIÓN DE LA RED VIAL COSTARRICENSE**

La división en dos grandes segmentos de nuestra red vía lo establece en primer orden la LGCP, el cual en su artículo primero al señalar lo siguiente:

***Artículo 1º.** Para los efectos de la presente ley, los caminos públicos, según su función -con su correspondiente órgano competente de administración- se clasificarán de la siguiente manera:*

***RED VIAL NACIONAL:** Corresponde su administración al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual la definirá según los requisitos que al efecto*

determine el Poder Ejecutivo, por vía de acuerdo. Esta red estará constituida por las siguientes clases de caminos públicos:

- a) **Carreteras primarias:** Red de rutas troncales, para servir de corredores, caracterizados por volúmenes de tránsito relativamente altos y con una alta proporción de viajes internacionales, interprovinciales o de larga distancia.
- b) **Carreteras secundarias:** Rutas que conecten cabeceras cantonales importantes -no servidas por carreteras primarias- así como otros centros de población, producción o turismo, que generen una cantidad considerable de viajes interregionales o intercantonales.
- c) **Carreteras terciarias:** Rutas que sirven de colectoras del tránsito para las carreteras primarias y secundarias, y que constituyen las vías principales para los viajes dentro de una región, o entre distritos importantes.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes designará, dentro de la Red vial nacional, las carreteras de acceso restringido, en las cuales sólo se permitirá el acceso o la salida de vehículos en determinadas intersecciones con otros caminos públicos. También designará las autopistas, que serán carreteras de acceso restringido, de cuatro o más carriles, con o sin isla central divisoria.

**RED VIAL CANTONAL:** Corresponde su administración a las municipalidades. Estará constituida por los siguientes caminos, no incluidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes dentro de la Red vial nacional:

- a) **Caminos vecinales:** Caminos públicos que suministren acceso directo a fincas y a otras actividades económicamente rurales; unen caseríos y poblados con la Red vial nacional, y se caracterizan por tener bajos volúmenes de tránsito y altas proporciones de viajes locales de corta distancia.
- b) **Calles locales:** Vías públicas incluidas dentro del cuadrante de un área urbana, no clasificadas como travesías urbanas de la Red Vial Nacional.

**c) Caminos no clasificados:** *Caminos públicos no clasificados dentro de las categorías descritas anteriormente, tales como caminos de herradura, sendas, veredas, que proporcionen acceso a muy pocos usuarios, quienes sufragarán los costos de mantenimiento y mejoramiento.*<sup>1</sup>

El MOPT en su momento dictó una norma denominada Reglamento sobre la Clasificación Funcional de los Caminos Públicos. Este Reglamento, que es el número 13041-T del 20 de octubre de 1981, el cual valga acotar, aún está vigente, tenía como virtud validar y operacionalizar la clasificación general que la LGCP hace de la red vial en nuestro país, sin embargo, su letra al día de hoy se limita a regular lo tendiente solamente a la red vial nacional, siendo que el capítulo segundo destinado a la red vía cantonal, fue derogado por el decreto ejecutivo 30263 del 5 de marzo del 2002, el cual a su vez fue derogado por el decreto N° 34624-MOPT, Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la red vial cantonal, el cual también fue derogado por el artículo 13 del Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N° 8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias", aprobado mediante decreto ejecutivo N° 40138 del 12 de diciembre del 2016, ello en razón de que dicha potestad plena y exclusiva de la administración de la red vial cantonal fue dada y dimensionada directamente por el legislador a las Municipalidades mediante la mencionada Ley 9329, la cual esta reglada por medio de los decretos ejecutivos 40137, Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal y el mencionado 40138. Es importante adelantar que profundizaremos más sobre los alcances de dicha normativa y la potestad "*plena*" que tienen las Municipalidades en la administración de la porción de la red vial que por ley le corresponde atender.

## **I. LAS CARRETERAS PRIMARIAS**

Estas están caracterizadas por tener volúmenes de tránsito excesivamente demandantes y con alta proporción de viajes internacionales, interprovinciales o de larga distancia.

---

<sup>1</sup> Así reformado por ley N° 6676 de 18 de setiembre de 1981, artículo 1°

Este tipo especial de carreteras interconectan las principales carreteras nacionales dentro del Gran Área Metropolitana y además sirven de enlace a los principales centros urbanos, aeropuertos, zonas industriales y de recreo que tengan importancia nacional, así regulado en el numeral cuarto del Reglamento sobre la Clasificación Funcional de los Caminos Públicos.

Cuentan con un derecho de vía entre treinta y seis y cincuenta metros, que pueden ser de cuatro o seis carriles de tres metros con setenta y cinco centímetros cada uno y dos calles marginales con una calzada de seis metros. Además, debe reservarse un carril en cada sentido para el paso del transporte público rápido, que debe tener paradas a cada mil metros en promedio. Deben tener acera de 3 metros de ancho como mínimo.

Se caracterizan porque son las vías de más alta velocidad urbana, con un mínimo de conducción de 50 km/h, además una de las principales características es su elevada cantidad de tránsito.

Es importante destacar que el retiro frontal requerido es cinco metros como mínimo. En aquellos casos en que no se cuente con vía marginales, no se permite el estacionamiento en dichos espacios de retiro.

En el último capítulo tercero de este reglamento (13041-T), se hace referencia a las carreteras de acceso restringido o autopistas, que también corresponden a este primer grupo de carreteras y que son exclusivas para el transporte automotor, bajo el concepto de seguridad sobre capacidad. En esta norma se establecen sus características generales y el número de carriles que deben tener, así como sus dimensiones y funciones.

Al respecto los artículos 20 y 21 de este Reglamento regulan lo siguiente;

*Artículo 20. Se faculta al Ministerio de Obras Públicas y Transportes para que de acuerdo con los estudios que lleven a cabo los departamentos técnicos de su División de Obras Públicas, designe, dentro de la Red Vial Nacional, a las carreteras*



*de acceso restringido, en las cuales sólo se permitirá el acceso o la salida de vehículos en determinadas intersecciones con otros caminos públicos. Esta clasificación complementaria se aplicará a aquellas carreteras en las cuales se determine que, por razones de capacidad y seguridad, sea conveniente limitar el acceso o la salida de vehículos, y generalmente por medio de distribuidores de tránsito a desnivel.*

*Artículo 21. Asimismo, se faculta al Ministerio de Obras Públicas y Transporte para que, dentro de la Red Vial Nacional, designe como autopistas a aquellas carreteras de acceso restringido que tengan cuatro o más carriles de circulación, con o sin isla central divisoria. Siempre que sea económicamente factible, el Ministerio construirá en las autopistas distribuidores de tránsito a desnivel.*

## **II. LAS CARRETERAS SECUNDARIAS**

Consisten en aquellas rutas que conectan cabeceras cantonales importantes, así como otros centros de población, producción o turismo que generen una cantidad considerable de viajes interregionales o intercantonales.

Están constituidas por las carreteras que sirven de enlace entre los principales centros urbanos del Área Metropolitana, los cuales no son servidos por las vías primarias antes detalladas. (art. 6 del reglamento 13041-T)

En cuanto al derecho de vía la misma oscila entre veinticuatro y cincuenta metros dependiendo de su ubicación, el cual se encuentra determinado en el Mapa de Vialidad.

En lo que se refiere a carriles y aceras, tendrán cuatro carriles de tres metros con setenta y cinco centímetros cada uno, cuando los derechos de vía oscilen entre veinticuatro y veinticinco metros tendrán seis carriles del mismo ancho que en el caso antes descrito, cuando el derecho de vía oscile entre treinta y treinta y seis metros.

Por otro lado, cuando el derecho de vía sea de cincuenta metros las carreteras tendrán seis carriles de tres metros con setenta y cinco centímetros cada uno, se incluye además dos calles marginales de siete metros de ancho cada una y tendrán aceras de 3 metros de ancho como mínimo.

En general, las carreteras secundarias serán aquellas rutas que conecten cabeceras cantonales importantes, no servidas por carreteras primarias, así como otros centros de población, producción o turismo que generen una cantidad considerable de viajes interregionales o intercantonales. (art. 7 y 8 del reglamento 13041-T)

### **III. LAS CARRETERAS TERCIARIAS**

Son esencialmente rutas que sirven de colectoras del tránsito para las carreteras primarias y secundarias, y que constituyen las vías principales para los viajes dentro de una región, o entre distritos importantes, así como de enlace entre los centros urbanos de segundo orden (cabeceras de cantones pequeños y distritos grandes).

El derecho de vía oscila entre veinticuatro y treinta metros dependiendo de su ubicación el cual está indicado en el Mapa de Vialidad. Tendrán cuatro carriles de tres metros con cincuenta centímetros cada uno, cuando la vía mida veinticuatro metros y seis carriles del mismo ancho cuando la vía tenga un derecho de treinta metros. Las aceras tendrán 3 metros de ancho como mínimo, quedando el resto del derecho de vía como zona verde.

Por otro lado, de conformidad con artículo primero de la LGCP, tenemos la clasificación de la red vial cantonal que se subdivide en;

#### IV. LOS CAMINOS CLASIFICADOS O VECINALES

Son aquellos caminos que unen poblados y caseríos entre sí, también a las cabeceras de distrito, además brindan conexión a rutas nacionales o se comunican con aquellos sitios de interés público y complementan el concepto de conectividad con la Red Vial general, para dar acceso a una zona o región.

Por lo general tienen volúmenes de tránsito moderados, en su mayoría, ocasionados por viajes locales de corta distancia. Además, permiten el traslado de la producción agropecuaria, comercial, turística e industrial a las carreteras de alcance nacional.

Los artículos 13 y 14 del reciente reglamento 40138, regulan los criterios técnicos de clasificación para codificar un camino como vecinal, veamos;

*“Artículo 13 Criterios de clasificación para caminos vecinales. Constituyen caminos vecinales aquellos que cumplan, al menos, con tres de los siguientes criterios:*

- a) Posibilita el acceso a centros de población rural que cuenten con al menos tres de los siguientes servicios o infraestructura física en operación: escuela, plaza de deportes, salón comunal, iglesia, servicio de electricidad, servicio de transporte de pasajeros, puesto de salud, telefonía*
- b) La población promedio que tributa al camino debe ser mayor que 50 habitantes por kilómetro de extensión del camino, o existen al menos un promedio de 10 casas visibles habitadas por kilómetro de extensión de la vía.*
- c) El camino debe ser la principal vía de comunicación para el transporte de cosechas y productos del área que tributa al camino. Al menos el 50% de*

*esa área estará dedicada activamente a la producción agropecuaria (ganadería intensiva, cultivos) u otras actividades.*

- d) El tránsito promedio diario debe ser mayor que 30 vehículos.*
- e) El camino debe ser la vía principal de acceso a toda una zona, cuenca o región que necesita ser comunicada (concepto de red).*
- f) Otros criterios a considerar en caso de duda: existencia de asociación o asociaciones de desarrollo integral o específico en la zona de influencia del camino”.*

*Artículo 14.- Otros criterios de clasificación para caminos vecinales.*

*Serán considerados también como caminos vecinales aquellas vías que, a pesar de no cumplir con los requisitos del artículo anterior, a solicitud de la municipalidad u otras instancias gubernamentales, cumplan con al menos imo (sic) de los siguientes criterios:*

- a) Dan acceso a sitios calificados de interés turístico (accesos principales a playas y volcanes).*
- b) Sirven como rutas alternas a rutas nacionales de reconocida importancia.*
- c) Dan acceso a reservas de recursos naturales, reservas indígenas o a proyectos de asentamientos campesinos impulsados por el Gobierno de la República o la municipalidad.*
- d) Dan acceso a centros de acopio importantes.*
- e) Son rutas importantes para la seguridad nacional o el interés nacional como atracaderos, torres de transmisión u observatorios.”*

En fin y siguiendo la literalidad de dicha norma los caminos vecinales, son caminos públicos que dan acceso directo a las fincas y otras unidades económicas rurales, unen

caseríos y poblados con la red vial nacional y se caracterizan por tener bajos volúmenes de tránsito y una alta proporción de viajes locales de corta distancia (numeral 2 inciso c, del reglamento 40138)

## **V. LOS CAMINOS O CALLES URBANOS O LOCALES**

Está conformada por aquellas vías públicas incluidas dentro del cuadrante urbano definido por la Municipalidad en conjunto con el INVU; o bien aquellas incluidas dentro de proyectos de urbanizaciones, que cuenten con el aval del Gobierno Local y que no estén clasificados por el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) como calles de travesía de la Red Vial Nacional.

Tienen volúmenes de tránsito muy variados, recordemos que estas vías reciben igualmente una clasificación de primarias, secundarias o terciarias, con base en la reglamentación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo o de las propias Municipalidades.

El numeral 15 del reglamento 40138, indica que las calles locales, se clasificarán con base en los criterios que al efecto establecerá cada municipalidad, cuando exista el respectivo reglamento local aprobado; de lo contrario se regirán por lo dispuesto en el RCNFU, vigente emitido por el INVU, cuyas reglas ya las mencionamos y van de los artículos III.2.4 a III.2.6.6 del citado cuerpo normativo.

## **VI. LOS CAMINOS NO CLASIFICADOS**

Son una categoría residual de manera que en ellos se abarca a todos aquellos caminos públicos no clasificados dentro de las categorías descritas líneas atrás, tales como caminos en herradura, sendas, veredas, picadas, trochas que proporcionen acceso a muy pocos usuarios, quienes sufragarán los costos de mantenimiento y mejoramiento. Comprenden dos tipos diferentes de vías públicas: Las que están en uso y son transitables en toda época del año para uno o muy pocas personas y las veredas o caminos en desuso

para el tránsito vehicular, y en su mayoría hasta para el peatón por las irregularidades de su trazado y la abundante vegetación presente en las mismas.

Son dos los artículos del reglamento en estudio que regulan los caminos municipales no clasificados, y corresponden a los numerales 16 y 17, veamos;

*“Artículo 16.- Criterios de clasificación para caminos no clasificados en uso para el tránsito de vehículos*

*Los caminos públicos incluidos en esta categoría deben cumplir con los siguientes criterios:*

- a) Son transitables durante la gran mayoría del año.*
- b) Dan acceso a algunos caseríos de menor importancia a los que se establecen en el artículo 14 anterior, o a muy pocos usuarios.*
- c) Tienen un ancho promedio de la superficie de ruedo de al menos 4 metros.*
- d) Cuentan con algunos elementos de la infraestructura de drenaje (cunetas, alcantarillado primario) o puentes.*
- e) La superficie de ruedo se encuentra en tierra o con muy poco lastre, pero permite el tránsito de vehículos.*
- f) Son caminos alternos de poca importancia y que dan acceso a zonas de baja producción agropecuaria.*

*Artículo 17.- Criterios de clasificación para caminos no clasificados en desuso para el tránsito de vehículos.*

*Los caminos públicos incluidos en esta categoría son aquellos que cumplen con los siguientes criterios:*

- a) Se utilizan para la movilidad y comunicación local, a través de medios de transporte como motocicleta, bicicleta, bestias o peatonal.*
- b) No son aptas para el tránsito vehicular.*

*c) El derecho de vía es muy angosto, lo cual impide el paso de vehículos automotores.*

*d) El derecho de vía está poblado de árboles, arbustos o malezas, significando que el camino no está en uso, o que es utilizado únicamente en períodos muy cortos del año.*

*La conservación de esta clase de caminos públicos es responsabilidad entera de los usuarios y beneficiarios directos y por lo tanto su extensión no se contabilizará para efectos de la asignación de recursos del impuesto único a los combustibles previsto en la Ley No. 8114.*

## **CAPITULO SEGUNDO. FUNDAMENTO NORMATIVO QUE REGULA LA RED VIAL CANTONAL y LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN SU ADMINISTRACIÓN**

### **SECCIÓN PRIMERA. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGLAMENTARIO DE LA RED VIAL MUNICIPAL**

La responsabilidad que tienen nuestros Gobiernos Locales con la materialización de la primera transferencia de competencias, que corresponde a la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, obliga tanto a jerarcas municipales, como a operadores técnicos y jurídicos, a comprender y entender la normativa que regula los componentes de la red vial que administran.

Entre todas las promesas que hacen los que aspiran a hacerse con la Alcaldía o bien con un espacio dentro del Concejo Municipal, una de las que los munícipes esperan que sea cumplida, es la de tener caminos cantonales en un estado al menos accesible siendo que ello es un indicador popular de que las cosas a nivel del Gobierno Local, se están haciendo bien.

Así pues, es necesario conocer los alcances contenidos en normas jurídicas que tienen las Municipalidades en la administración de la red vial que les corresponde. Es tan plena y exclusiva como indica la reciente Ley 9329, o todavía están, los Gobiernos Locales supeditados directa o indirectamente a lo que establezca el Ejecutivo.

#### **I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**

Nuestra Constitución Política no regula puntualmente en los artículos que la componen, algún numeral referente al tratamiento o administración de red vial nacional, ni mucho menos de la cantonal. Sin embargo, haciendo una labor de hermenéutica jurídica, donde a partir de la integración de los artículos 45, 121, 14 y 174, encontramos en su letra el principio de la función social de la propiedad, así como el de demanialidad de los bienes de dominio público.



De esta manera resulta interesante considerar que la protección o reserva de demanialidad que se realiza de la materia que acá analizamos, desde la perspectiva de nuestro constituyente, debe desprenderse de la integración de un conjunto importante de normas que a continuación se pasan a detallar.

Por un lado, tenemos el artículo 121.14 de nuestra Carta Magna que se constituye en la norma más amplia y a la vez específica en materia de dominio público en toda nuestra Constitución Política, veamos;

*“ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:*

*1) ..., 2) ...3) ...*

*14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.*

*No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:*

*a) Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional;*

*b) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional;*

*c) Los servicios inalámbricos;*

*Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.*

*Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales - éstos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma del dominio y control del Estado.*

Véase que este numeral contiene enunciados que parten de un abordaje general o amplio del tema para terminar en tres bienes que jamás podrán salir del dominio público, a menos que se derogue o modifique la norma constitucional con una de igual valor. Dándole la prerrogativa constitucional a su vez a la Asamblea Legislativa, como el encargado de establecer estas afectaciones.

La lectura por si sola de este artículo no aporta mayor cosa al tema que nos ocupa, sin embargo y como lo mencionado líneas atrás, al integrarlos con otros artículos, nos permitirá estudiar el principio de la función social de la propiedad de la cual se nutre –por supuesto- las bases legales que regulan la red vial local.

De seguido es importante transcribir el enunciado del artículo 45 constitucional, pero poniendo especial atención al párrafo segundo el cual de nuevo nos remite de manera fundamental al tema abordamos;

*“ARTÍCULO 45.- La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.*

*Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social.”*

Como lo indicamos anteriormente nuestra red vial y desde luego la cantonal, está conformada por un derecho de vía, compuesto por una serie de elementos que están en función de todos los habitantes de la República que se sirven de esta, materializándose así la función social de estos bienes de dominio público. El fundamento constitucional de la existencia de caminos públicos es precisamente el hecho de que la propiedad en Costa Rica no está sujeta, a un régimen exclusivo de propiedad privada, ni a un número clausus de bienes de dominio público; sino que más bien, deja el constituyente la posibilidad, bajo

parámetros discrecionales y superando un examen de razonabilidad, proporcionalidad, oportunidad y conveniencia, donde el legislador derivado, bajo la motivación de la función social de la propiedad, ésta podría ser gravada y afectada, a través de la generación de normas calificadas y de esta manera llegar hasta a constituirla como propiedad demanial.

Por último, en materia constitucional, puntualmente lo tratado en el capítulo XII del Régimen Municipal, merece especial atención el artículo 174 que establece lo siguiente; *“Artículo 174.- La ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles.”*

Esta norma nos confirma como el constituyente se centra en establecer como principio general en materia de dominio público la exigencia de que, una vez constituido el mismo, debe afectársele por medios onerosos desde el punto de vista formal tales como la existencia previa de una ley especial y evidentemente de contenido formal, para disponer de estas en cualquier sentido.

Analizado el fundamento constitucional de la red vial cantonal, podemos concluir que en ella descansan los principios de demanialidad, régimen especial de afectación de los bienes de dominio público, principio de inmatriculación y el fin público que tiene los viene dominicales; e incluso ponen a analizar a las autoridades locales, si las potestades que tiene el legislador derivado en afectar la propiedad privada –previa indemnización- al régimen de dominio público, las tienen las Municipalidades desde los propios planes reguladores como normas de tipo reglamentarias, pero que en la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal Constitucional son consideradas como efectivas leyes materiales. (voto de 5445-99, de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve de Sala Constitucional)

## **II. FUNDAMENTO LEGAL**

Lógicamente, en comparación con el análisis del fundamento constitucional, donde se hizo un esfuerzo de integrar normas constitucionales para poder extraer los principios en los cuales se nutren las normas que regulan la red vial local. El análisis a nivel legal es

evidentemente mayor. De los pincelados que dimos en el primer capítulo, se puede acreditar que existe más bien una existencia considerable de normativa atinente a la red vial de nuestro país, dispersa en varios cuerpos jurídicos. Veamos en concreto cuales son;

#### **a. La Ley de Planificación Urbana**

La Ley de Planificación Urbana, Ley N°4240, del 15 de noviembre de 1968, (en adelante LPU), aborda el tema de la red vial prácticamente desde su primer artículo cuando, a la hora de determinar jurídicamente algunos de los conceptos que requiere desarrollar hace mención a los caminos, calles o bien al concepto de red vial propiamente, veamos;

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

*Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es el conjunto de mapas, gráficos y documentos, que describen la política general de distribución demográfica y usos de la tierra, fomento de la producción, prioridades de desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional.*

*Planificación Urbana, es el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad.*

*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.*

*Uso de la tierra, es la utilización de un terreno, de la estructura física asentada o incorporada a él, o de ambos casos, en cuanto a clase, forma o intensidad de su aprovechamiento.*

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

*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.*

*Urbanización, es el fraccionamiento y habilitación de un terreno para fines urbanos, mediante **apertura de calles** y provisión de servicios.*

*Mapa Oficial, es el plano o conjunto de planos en que se indica con exactitud la posición de los **trazados de las vías públicas** y áreas a reservar para usos y servicios comunales.*

*Renovación Urbana, es el proceso de mejoramiento dirigido a erradicar las zonas de tugurios y rehabilitar las áreas urbanas en decadencia o en estado defectuoso y la conservación de áreas urbanas y la prevención de su deterioro.*

*Construcción, es toda estructura que se fije o se incorpore a un terreno; incluye cualquier obra de edificación, reconstrucción, alteración o ampliación que implique permanencia.*

*Reglamentos de Desarrollo Urbano, son cuerpos de normas que adoptan las municipalidades con el objeto de hacer efectivo el Plan Regulador.*

*Área Urbana, es el ámbito territorial de desenvolvimiento de un centro de población.*

*Distrito Urbano, es la circunscripción territorial administrativa cuya delimitación corresponda al radio de aplicación del respectivo Plan Regulador.*

*Área Metropolitana, es el conjunto de áreas urbanas correspondientes a distintas jurisdicciones municipales y que, al desarrollarse en torno a un centro principal de población, funciona como una sola unidad urbana.*

*Intensidad de uso, es el grado de aprovechamiento de los terrenos o estructuras, tomando en cuenta: a) Tipo de actividad desarrollada; b) Porcentaje de cobertura y área de piso; c) Densidad de población; y d) **Tránsito resultante.***

*Cobertura, es la proyección horizontal de una estructura o el área de terreno cubierta por tal estructura.*

*Área de Piso, es la superficie total de las plantas de una estructura.*

*Retiros, **son los espacios abiertos no edificados comprendidos entre una estructura y los linderos del respectivo predio.***

*El Instituto, es la cita abreviada del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.” (el resaltado es nuestro y es con el fin de sobresaltar las regulaciones que tiene que ver puntualmente con esta investigación)*

Recordemos que la LPU, regula el concepto de ciudad que debe desarrollarse como línea de acción en la jurisdicción de cada uno de los 82 cantones que componen nuestro país. Así pues, a la hora de definir planes reguladores, urbanizaciones y mapas oficiales las autoridades locales están obligadas a integrar el gran componente que constituye la red vial de nuestro país, desde el punto de vista de accesibilidad y transitabilidad.

Por su parte el artículo 44, regula el principio de inmatriculación de los bienes de dominio público antes mencionado, veamos;

*“El dominio público sobre las **áreas de calles**, plazas, jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general, se constituye por ese mismo uso y puede prescindirse de su inscripción en el Registro de la Propiedad, sin consta en el Mapa Oficial...” (el resaltado es nuestro) (en relación también con el artículo 7 de la Ley de Construcciones).*

Y en lo que nos interesa, el artículo 45 de este mismo cuerpo de normas, estatuye: *“Los inmuebles a que se refiere el artículo anterior, podrán ser transferidos a otro uso público, conforme a las determinaciones del Plan Regulador, más si tuvieran destino señalado en la ley, el cambio deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa.”*

Finalmente, otras dos normas que requieren ser destacadas en esta materia son los artículos 15 y 16, éste último en especial en el inciso d), los cuales nos permiten entender que en materia municipal la noción de planificación urbanística local debe necesariamente contener aquellos elementos que describan y prevean lo necesario para la habilitación, manejo, desarrollo, protección y en general administración de la red vial.

El texto de estos artículos en lo que interesa dice así:

*“Artículo 15.- Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.*

*Artículo 16.- De acuerdo con los objetivos que definan los propios y diversos organismos de gobierno y administración del Estado, el plan regulador local contendrá los siguientes elementos, sin tener que limitarse a ellos:*

*(...)*

***d) El estudio de la circulación, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías pública principales y de las rutas y terminales del transporte...*** (el resaltado es nuestro).

De la integración de estos artículos se desprende además que, si esta exigencia es propia de los planes reguladores municipales, pues también lo es con mayor razón, aunque la no exista un mandato de ley así, la de los Planes urbanísticos regionales y/o nacionales, lo que permite concluir palmariamente que todo lo relacionado a materia vial es íntegra y propia de la materia de planificación urbana en todos los ámbitos que ella se dé, siendo que son las calles y caminos quienes unen los caseríos, las barriadas y las propias ciudades; unas con otras.

Otras normas que podrían considerarse a la hora de integrar el elenco total de la materia de Planificación con la demanialidad de la red vial son los numerales 3, 5, 10, 13, 19, 59, 60, 61 y 62, los cuales recomendamos revisar con mayor detenimiento por parte del lector.

## **b. La Ley General de Caminos Públicos**

Siendo que ya hemos utilizado esta normativa para referirnos a diferentes tópicos tratados líneas atrás y es un hecho que seguiremos utilizando su articulado más adelante, cabe mencionar que circunscribiremos el presente análisis a los apartados que creemos enuncian los principios y los rasgos más elementales a tratar.

La Ley General de Caminos Públicos, Ley N°5060, del 22 de agosto de 1972, se compone de tres capítulos. En el primero de ellos se establecen, entre otros, la clasificación de los caminos a través de dos grandes redes –la nacional y la local, como lo vimos en la primera sección de la presente investigación- y la diferencia que ellos ostentan considerando a su vez la función que desempeñan, definiendo en primera línea, el ente organizacional de la administración pública que se encargará de su administración, construcción, mantenimiento y mejoramiento integrales.

Define así existencia de una red vial nacional, administrada por el Poder Ejecutivo a través del MOPT y que a su vez está compuesta por carreteras primarias, secundarias y terciarias. Por otra parte, hace ver la existencia de la red vial cantonal, la cual corresponde en administración a cada municipalidad según el cantón respectivo y se compone entonces de los caminos vecinales, las calles locales y los denominados caminos no clasificados, subclasificados estos últimos a su vez en uso y desuso para el tránsito de vehículos (arts. 16 y 17 del decreto ejecutivo 40137)

A partir del poder que el constituyente le otorga al legislador derivado, esta ley determina la titularidad y la demanialidad de esta red vial estableciendo que los terrenos donde se ubican los mismos pertenecen al Estado, entendiendo eso sí por Estado, un concepto amplio, y no meramente centralista, incluyendo de esta forma a las Municipalidades en la administración por supuesto de la red vial cantonal. Lo anterior se ve reflejado en lo que interesa, en el numeral segundo de esta ley; “...*Las municipalidades tienen la propiedad de las calles de su jurisdicción...*”



Esta ley establece que el MOPT fijará la política de planificación, construcción o mejoramiento en cuanto a vías públicas se refiere, obligándole esta norma a mantener la responsabilidad de colaborar y coordinar con la Municipalidades en la conservación de la red vial cantonal.

Finalmente establece este capítulo inicial, el tema de las construcciones de urbanizaciones (cordones de calles, aceras, áreas de calle cedidas a los municipios) y decreta como principios generales que los anchos mínimos de las carreteras son de 20 metros y de las calles vecinales son de 14 metros.

En el capítulo segundo de esta ley se desarrolla todo lo concerniente a los mecanismos financieros y tributarios (impuestos y contribuciones especiales) que deben y pueden darse en materia de administración de las calles públicas de nuestro país, haciendo la acotación de que esta fue apenas la cuarta ley que regulaba el tema referente a la administración de los caminos públicos, existiendo al día de hoy otras leyes que incentivan su financiamiento como la ley 8114, a la cual nos referiremos con mayor detalle más adelante, la creación del fondo para la atención de la red vial nacional regulado en el numeral 20 de la Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI), Ley 7798, del 30 de abril de 1998, o bien otras leyes más puntuales que regulan financiamientos especiales para la construcción o mantenimiento de un camino público en específico.

Por último, en el capítulo tercero se describen las otras disposiciones generales, tales como la regulación de paso de vehículos que sobrepasan el peso que soporta la carretera, el rompimiento de la misma por razones de evacuación de aguas negras o de introducción de pajas de agua potable, o la obligación de dueños de fundos privados de recibir las aguas pluviales de los caminos si por topografía natural, dicho terreno debe de recibirlas, por ejemplo.

De este último capítulo interesa detenernos, en la prohibición que regula el numeral 28 de esta misma Ley, el cual regula un régimen especial de afectación, veamos;

*“Queda terminantemente prohibido al Ministerio de Obras Públicas y Transporte y a las Municipalidades otorgar permisos o derechos de ocupación, disfrute, uso o simple posesión del derecho vía de los caminos públicos o ejercer actos que impliquen en cualquier forma de los mismos por parte de las personas. Los que ejercieren tales actos sobre terrenos públicos al cuidado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes o de las Municipalidades serán desalojados administrativamente por éstos dentro de los siguientes quince días contados a partir de la prevención escrita que se efectúe al responsable; todo sin perjuicio de la multa aplicable y del resarcimiento o de los daños y perjuicios que se hubieren causado.”*

No obstante, lo anterior, la realidad actual urbana, nos dice otra cosa, la presencia de vallas publicitaria en parte del derecho de vía, paradas de autobuses con un mobiliario accesorio a la propia parada, así como las ventas comerciales que se encuentran entre la calzada y la acera, reflejan que esta norma está en desuso. Más adelante veremos que quien da estas autorizaciones es solamente el MOPT, tanto en red vial nacional como red vial local, lo que nos podría poner a pensar desde ahorita, si dicha actividad centralista violenta de forma grosera la autonomía plena y exclusiva que tienen los Gobiernos Locales sobre los caminos públicos que administran.

### **c. Ley de Administración Vial**

Nace con la Ley N° 6324, del 24 de mayo de 1979, dicha ley en su numeral uno, regula el ámbito especial de aplicación, indicando que; *regulará lo concerniente al tránsito de personas, vehículos y bienes en la red de caminos públicos, así como todos los aspectos de seguridad vial y de la contaminación ambiental causada por los vehículos automotores.*

Como una gran crítica a esta ley, tenemos en numeral tercero, que indica que la Administración Vial estará constituida solamente por; el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), La Dirección General de Educación Vial, La Dirección General de Ingeniería de Tránsito, y La Dirección General de la Policía de Tránsito; dejando por fuera a las Municipalidades, en una omisión grosera a pesar de que la LGCP, desde el año setenta

indicaba que la administración de la red vial cantonal estaba a cargo de los Gobiernos Locales, posición jurídica reforzada con la entrada en vigencia de la Ley 9329.

Como aspectos sobresalientes, tenemos que esta ley crea el COSEVI, la DGIT, la Dirección General de Policía de Tránsito y la Dirección General de Educación Vial. Es de importancia para el objeto de nuestra investigación, revisar lo concerniente a lo regulado en el numeral 15 de dicho reglamento, con respecto a la labor de coordinación que las Municipalidades deben de tener con la DGIT, como lo hemos visto líneas atrás, esto con el fin de que exista una uniformidad de componente técnico en nuestra red vial de caminos, veamos;

*“Artículo 15.- La Dirección de Ingeniería de Tránsito tendrá una Oficina Coordinadora y de Asistencia Técnica para asesorar a las municipalidades en los aspectos de ingeniería, planificación y regulación del tránsito. Los programas, planes y diseños para proyectos relacionados con el tránsito en los cantones deberán ser revisados y aprobados en un plazo hasta de treinta días hábiles por la Dirección General de Ingeniería de Tránsito antes de ser ejecutados por la respectiva municipalidad; vencido este plazo sin haberse emitido un criterio, se tendrán por aprobados. Lo anterior sin perjuicio de los proyectos que involucren el traslado o aprobación de paradas de transporte público, en tránsito o terminales, que requieren la aprobación del Consejo de Transporte Público, por lo que en estos casos el plazo anterior no aplicará respecto de esta institución”.*

#### **d. La Ley de Construcciones**

La Ley de Construcciones, Ley N°833 del 4 de noviembre de 1949 y sus respectivas reformas contiene también regulaciones específicas y propias de la materia de la red vial de Costa Rica.

En el capítulo segundo, referido a la “vía pública” específicamente en el artículo 4 de esta ley se define el concepto propiamente de vía pública de la siguiente manera:

*“Artículo 4º.- Definición. Vía pública es 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. Según su clase, las vías públicas se destinarán, además, a asegurar las condiciones de aceleración e iluminación de los edificios que las limitan; a facilitar el acceso a los predios colindantes; a la instalación de cualquier canalización, artefacto, aparato o accesorio perteneciente a una obra pública o destinados a un servicio público.”*

Está claro que las vías públicas son bienes de dominio público, y tratándose de la red vial cantonal, son bienes demaniales administrados por las Municipalidades, en este entendido, están regidos por todas las peculiaridades que caracterizan estos bienes.

La Sala Constitucional, en el voto 2306-1991, del 6 de noviembre de 1991, al respecto ha manifestado:

*“En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, como las vías de la Ciudad Capital, sean calles municipales o nacionales, aceras, parques y demás sitios públicos, los coloca fuera del comercio de los hombres y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración, unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señale”.*

La Ley de Construcciones, en el capítulo dedicado a las vías públicas, tiene dos disposiciones expresas más, en las que se deja aún más claro, el régimen que se aplica a éstas. Es así como el numeral 5 dispone:

*“Las vías públicas son inalienables e imprescriptibles y por lo tanto, no podrá constituirse sobre ellas hipoteca, embargo, uso, usufructo ni servidumbre en beneficio de una persona determinada, en los términos del derecho común. Los derechos de tránsito, iluminación y aereación vista, acceso, derrames y otros semejantes, inherentes al destino de las vías públicas, se regirán exclusivamente por las leyes y Reglamentos Administrativos.”*

Solamente se podrán otorgar permisos o concesiones para el aprovechamiento de las vías, no obstante, éstos no crean ningún derecho a favor del permisionario o el concesionario, tal y como lo dispone el ordinal 6 de la Ley de Construcciones. Estos permisos o concesiones deben ser temporales y podrán ser revocados por la Municipalidad. Además, hay que agregar que no pueden ser otorgados en perjuicio del libre seguro y expedito tránsito o en general en perjuicio de cualquiera de los fines a que tales vías, según su clase, hubieren sido destinadas.

La jurisprudencia constitucional, puntualmente en el voto 4199-93 de 27 de agosto de 1993, se pronunció con relación a los permisos otorgados en las vías públicas de la siguiente manera;

*“Esta Sala ha dicho en reiteradas ocasiones que, de conformidad con la Ley de Vendedores Ambulantes y Estacionarios, No 6587 del 30 de julio de 1981 y su Reglamento, las municipalidades tienen la potestad de otorgar permisos y licencias precisamente a este tipo de vendedores para que ejerzan su actividad en forma legal. Sin embargo, los lugares donde se realizan las ventas son bienes de dominio público, son por lo tanto inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que implica que los vendedores que ostenten permisos municipales tienen un permiso de uso... De ahí que esta Sala ha considerado que estos permisos son a título precario, por lo que la Administración tiene la posibilidad de revocarlos en cualquier momento por la necesidad del estado de ocupar el bien... siempre y cuando se actúe de conformidad con el fin propio del bien y con los principios generales del debido proceso.”*

Ahora devolviéndonos al punto dejado en ciernes en acápite anterior donde se analizaba el numeral 28 de la Ley General de Caminos Públicos, que sucede con el tema del mobiliario urbano, con la publicidad comercial en la red vial, sea mediante la instalación, sustitución, construcción, reconstrucción y exhibición de todo tipo de anuncios, rótulos, vallas, parabuses, estructura de ventas ambulantes con anuncios entre la calzada y la acera, en derechos de vía, tanto de la red vial o cantonal, porque el MOPT, es quien da las autorizaciones tanto en la red vial que administra, lo cual es de Perogrullo indicar que es obvio que pueda darlas en esta ya que cuenta con la legitimación necesaria, pero otorgar dicha autorización también en la red vial que administran las Municipalidades, no podría entenderse que una invasión a la autonomía plena y exclusiva que ya de por sí otorga la Ley 9329 a las Municipalidades en la administración de los derechos de vías locales. En el voto 9514-2017, donde se conoció una acción de inconstitucionalidad sobre varios artículos del Decreto Ejecutivo No. 29253-MOPT del 20 de diciembre de 2000, Reglamento de los Derechos de Vía y Publicidad Exterior, se rechazó por el fondo dicha gestión, y en lo que interesa al tema que nos ocupa, la Sala dimensiono lo siguiente;

*“...el tema de la regulación de la publicidad comercial en la red vial, sea mediante la instalación, sustitución, construcción, reconstrucción y exhibición de todo tipo de anuncios, rótulos, vallas, parabuses, etc. en terrenos públicos o privados o en derechos de vía, tanto de la red vial o cantonal involucra una serie de cuestiones de relevancia constitucional, tales como el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, dado que, de no existir una regulación uniforme y general es posible que se puedan causar contaminación visual y la armonía que debe procurarse en el paisaje o entorno, tanto urbano como rural...”*

*Un componente esencial del concepto de “orden público” contenido en el artículo 28, párrafo 2°, de la Constitución está representado por el ornato y embellecimiento de las vías públicas y de los espacios urbanos o semiurbanos, siendo que una pluralidad de regulaciones en la materia puede lesionar esos aspectos. Debe tomarse en consideración que en el Estado costarricense existen ochenta y dos municipalidades, de modo que, entender que tales competencias son locales*

*provocaría, necesariamente, una dispersión y asimetría en la regulación de la publicidad comercial en las vías públicas, con la consiguiente afectación de los valores y principios constitucionales ya citados. Es evidente, entonces, que la regulación de la publicidad comercial en la vía públicas debe ser una competencia nacional por la afectación que puede existir de los componentes del bloque de constitucionalidad ya citados..."*

Así las cosas, se pone en el tapate la gran discusión que ha decantado en las últimas décadas, entre quienes apuestan por una descentralización plena y objetiva y por quienes siguen desconfiando de esta y apuestan por un centralismo controlador; ¿Que está por encima, lo local o lo nacional?, ¿quién lo define?, las respuestas a estas preguntas se irán respondiendo a medida que avance la lectura de la presente investigación.

#### **e. El Código Municipal**

Con la ley número 7794 del 26 de abril de 1998, entra en operación la tercera norma que regula lo que debe entenderse por lo local, sus alcances y limitaciones, recordemos que la primera experiencia que tuvimos fue con las Ordenanzas Municipales, Ley N°20 del 24 de julio de 1867, más de 100 años después, se publicó el primer Código Municipal, por medio de la Ley N°4574, del 04 de mayo de 1970, y 28 años más tarde tenemos el Código que actualmente nos rige.

De manera específica en el campo vial este Código determina el modo en que serán cargados a los beneficiarios los costos de las mejoras de las calles y de los caminos y el manejo en detalle de los caminos públicos.

En el caso particular de la conservación vial, este Código mantiene algunas regulaciones de interés como las siguientes:

**e.1.** Establece que la Municipalidad, en el ámbito de su autonomía financiera y presupuestaria, es la encargada de aprobar sus propios presupuestos y de determinar los diversos tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales) que cobre por los servicios municipales y entre ellos destaca los relacionados a la red vial municipal (arts. 13, 77 y 83)

**e.2.** En el numeral 83 se establece que la Municipalidad podrá cobrar tarifas relacionadas con tasas de servicios públicos siempre que éstos se brinden de manera efectiva al ciudadano y entre estos servicios de nuevo se habla de la limpieza y mantenimiento de la red vial local.

**e.3.** Se reitera la obligación de los Gobiernos Locales de apercibir a los dueños de fundos a limpiar la vegetación de las orillas de las vías públicas y recortar la que perjudique o dificulte el paso de personas (art 84 inciso a), así como la de limpiar y dar mantenimiento a los lotes y propiedades de los vecinos cuando su descuido afecte a las vías mismas (art 84).

**e.4.** Prevé también que la Municipalidad pueda aceptar el pago de las contribuciones por el arreglo de caminos vecinales a través de la contraprestación de servicios personales o de otro tipo de aportes comunales (art 87)

**e.5.** Establece la obligación de elaborar y darle continuidad y cumplimiento a las estrategias de planificación organizacional de la Municipalidad a través de los planes anuales operativos y de los presupuestos públicos como su referente financiero (art. 101)

**e.6.** Y finalmente obliga la Concejo Municipal a integrar la Comisión de obras públicas en su seno como un órgano consultivo y técnico permanente en la toma de decisiones entre las que destacan por supuesto las obras viales (art 13 inciso n) y o)).

#### **f. Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI), creación del Consejo Nacional de Vialidad**

La Ley N° 7798 del 30 de abril de 1998, crea el Consejo Nacional de Vialidad (en adelante CONAVI), como un órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, encargado de regular la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía y puentes de la red vial nacional; además esta ley declara



la actividad ordinaria de la conservación vial como un servicio público prioritario y de interés nacional.

El numeral quinto de dicha norma, crea el consejo administrativo del CONAVI y regula sus competencias sobresaliendo la aprobación del plan anual operativo (en adelante PAO) de la institución, la elaboración de estudios técnicos tendientes a establecer las condiciones mínimas en que convenga mantener la red vial nacional, suscribir contratos y contraer empréstitos con entidades de crédito internas o externas, suscribir los contratos de trabajo y los de obra, suministros y servicios para la construcción y mantenimiento de los caminos públicos por períodos de hasta cinco años y ejercer la fiscalización que proceda, la emisión de criterios técnicos para actualizar, periódicamente, la clasificación de la red vial nacional.

Por su parte el numeral 20 crea el fondo para la atención de la red vial nacional, que está constituido por los siguientes tributos, ingresos y bienes: el monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los ingresos recaudados por el impuesto a la propiedad de vehículos, previsto en el artículo 9 de la Ley 7088, los créditos que por esta ley se faculta contraer con instituciones de crédito nacionales e internacionales, las donaciones y las ganancias o utilidades que produzca la inversión de excedentes en el mercado financiero, previa autorización del Consejo Nacional de Vialidad, el producto de los peajes sobre puentes y vías públicas, no sujetos a concesiones de obra pública, las multas por infracción de las normas sobre pesos y dimensiones de automotores, los recursos que por transferencia realice el Ministerio de Hacienda, por concepto de la aplicación de la Ley de impuesto sobre la propiedad de vehículos, No. 7088, los demás bienes, muebles, inmuebles y derechos que lo integren. A partir de lo anterior esta ley inviste al Consejo Nacional de Vialidad en la condición de administración tributaria.

Para la inversión de recursos en la red vial nacional, el Consejo de Administración está obligado a elaborar planes anuales y quinquenales de inversión, los cuales definirán los progresos durante estos períodos, acatando las políticas y los lineamientos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y coordinando esta labor con las unidades correspondientes.

## **g. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias**

Esta norma, mejor conocida en el ámbito municipal por su número de emisión que es la 8114, entró al escenario normativo costarricense, el día 04 de julio del 2001, en un momento histórico en el que la infraestructura vial de este país estaba soportando una de sus peores crisis. Calles llenas de huecos, puentes inutilizables, sistemas de alcantarillados pluviales y sanitarios colapsados en la gran mayoría de los cantones, como resultado de un desorganizado crecimiento urbano y, en fin, un caos vial desde el punto de vista de infraestructura y colateralmente de seguridad vial, que tanto a la administración pública central, así como la descentralizada territorial a reinventarse y pensar en una nueva estrategia de financiamiento. El resultado fue la creación de un nuevo tributo que se empezó a denominar “*impuesto a la gasolina*”, en su artículo quinto original establecía que de lo recaudado un 30% iría destinado al CONAVI, y de ese 30% , el 25% del mismo, se destinaría exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Dicha suma correspondiente sería girada a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros: el sesenta por ciento (60%) según la extensión de la red vial de cada cantón y un cuarenta por ciento (40%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.

A pesar de este esfuerzo institucional, dichos recursos no eran suficientes para atender la extensa red vial cantonal, aunado a que existía para los administradores locales una especie de “desidia” o desinterés por parte del Poder Ejecutivo en hacer llegar estos recursos de manera efectiva a las Municipalidades, lo que provocaba que al llegar estos dineros de forma extemporánea no se pudieran ejecutar las metas trazadas con los mismos, lo que ponía en la palestra de la opinión pública nuevamente las quejas constantes por el pésimo estado de los caminos cantonales.

Llegada la emancipación con la primera ley de transferencia de competencias, Ley N° 9329 del 15 de octubre del 2015; Ley especial para la transferencia de competencias: Atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, que nace en obediencia a lo ordenado por el Constituyente derivado del 2001 (Ley N° 8106 de 3 de junio del 2001), y la Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley N°8801, del 28 de abril del 2010), se acredita la prerrogativa que tienen las municipalidades desde 1970 en la atención plena y total de la red vial que administran, la cual va ir aparejada a una primera transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos locales, producto de los ingresos ordinarios de los primeros, (la primera transferencia que representa 1,5% del 10% del presupuesto nacional ordenado, como se mencionó anteriormente en el 2001 para los municipios, y que casi 18 años después se materializa) dividido entre los 82 cantones del país a partir de la codificación de calles y caminos cantonales por los que está compuesto el cantón respectivo el índice de desarrollo social cantonal (IDS), reformando el artículo quinto de la ley 8114 antes analizado, regulando actualmente en lo que interesa al tema lo siguiente;

***“Artículo 5°-Destino de los recursos***

*Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un cuarenta y ocho coma sesenta por ciento (48,60%) con carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda, el cual, por intermedio de la Tesorería Nacional, se lo girará directamente a cada una de las siguientes instituciones:*

**a)** *Un veintiuno coma setenta y cinco por ciento (21,75%) a favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para la atención de la red vial nacional, los cuales se destinarán exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento, la rehabilitación y la construcción de obras viales nuevas de la red vial nacional.*

**b)** *Un veintidós coma veinticinco por ciento (22,25%) a favor de las municipalidades para la atención de la red vial cantonal, monto que se destinará exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento*

*periódico, el mejoramiento y la rehabilitación. Una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se utilizarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal.*

*Dicha red vial está compuesta por todos los caminos y calles bajo administración de los gobiernos locales, inventariados y georeferenciados como rutas cantonales por estas, y que constan en los registros oficiales del Ministerio Obras Públicas y Transportes (MOPT), así como por toda la infraestructura complementaria, siempre que se encuentre en terrenos de dominio público y cumpla los requisitos de ley.*

*Asimismo, se considerarán como parte de la red vial cantonal las aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, áreas verdes y de ornato, que se encuentran dentro del derecho de vía y demás elementos de infraestructura de seguridad vial entrelazadas a las calles locales y caminos cantonales, el señalamiento vertical y horizontal, los puentes y demás estructuras de drenaje y retención y las obras geotécnicas o de otra naturaleza asociadas con los caminos.*

*La totalidad de la suma correspondiente a este veintidós coma veinticinco por ciento (22,25%) será girada directamente a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros:*

- i. El cincuenta por ciento (50%), según la extensión de la red vial de cada cantón inventariada por los gobiernos locales y debidamente registrada en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.*
- ii. El treinta y cinco por ciento (35%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLÁN). Los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.*
- iii. El quince por ciento (15%) restante será distribuido en partes iguales a cada una de las municipalidades.*

*La ejecución de estos recursos se realizará bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. El destino de los recursos lo propondrá, a cada concejo municipal, una junta vial cantonal o distrital, en su caso, nombrada por el mismo concejo, la cual estará integrada por representantes del gobierno local y de la*

*comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta, de conformidad con lo que determine el reglamento de la presente ley...”*

Partimos que, con esta transferencia de competencia con recursos para su atención, las Municipalidades podrán encargarse de la administración total, plena y exclusiva de su red vial cantonal; y de todos los componentes que conforman el derecho de vía.

#### **h. Ley especial para la transferencia de competencias: Atención plena y exclusiva de la red vial cantonal**

Esta norma ya mencionada varias veces a lo largo de este trabajo de investigación no viene a indicar algo nuevo, la competencia plena y exclusiva en lo concerniente a la administración de la porción de la red vial cantonal, por parte de los Gobiernos Locales se tenía desde los años 70's, cuando el legislador en su libertad de configuración dispuso en el artículo segundo de la LGCP, que las Municipalidades se encargarían de la construcción, administración y mantenimiento de la red vial local. El único problema es que los Gobiernos Locales no contaban con el presupuesto necesario de lo que generaban en su autosuficiencia financiera para dar una atención plena a dicha red vial, por lo que siempre dependía del Ejecutivo y de lo que este considerara transferirle de forma específica. Recordemos que las Municipalidades hasta ese momento no recibían ningún porcentaje del presupuesto ordinario de la República a pesar de existir un mandato constitucional ordenado desde el 2001 por el constituyente derivado (art. 170 Constitucional, así como la Ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N° 8801 del 28 de abril de 2010) por lo que lo poco que podía hacerse dependía de recursos libres, principalmente los provenientes de la administración y recaudación del impuesto de bienes inmuebles, partidas específicas de ayuda comunal de la Dirección Nacional de Ayuda a la Comunidad (DINADECO), o bien aquellos proyectos que se desarrollaban en conjunto con el MOPT. (Lobo, 2014). (Ver Voto No. 3493-2002, de la Sala Constitucional, que evacua la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad del proyecto de ley general de transferencia de competencias (expediente legislativo No. 14.310), señaló con meridiana claridad que ***“(..) el sentido de la reforma es el de trasladar la titularidad de***

***algunas competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades y no solo su ejercicio, con todas las garantías del principio de autonomía municipal (...)***”).

A partir de lo anterior en lo que sí viene a innovar esta norma es en cuanto al componente económico que trae, resultado de las luchas del sector municipal en exigir la transferencia de competencias del Ejecutivo a los Gobiernos Locales con el contenido financiero, necesario para ello.

Otro aspecto que viene a clarificar, es lo concerniente a que las administraciones locales tienen competencia plena sobre todo el derecho de vía, y no solamente para el mantenimiento y construcción de la calzada o superficie de rodamiento, el numeral segundo de dicha ley establece que es parte de la red vial las aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, áreas verdes y de ornato, que se encuentran dentro del derecho de vía y demás elementos de infraestructura de seguridad vial entrelazadas a las calles locales y caminos cantonales, el señalamiento vertical y horizontal, los puentes y demás estructuras de drenaje y retención y las obras geotécnicas o de otra naturaleza asociadas con los caminos.

No obstante, a partir de lo anterior, surge una gran pregunta; ¿por qué sigue el usuario teniendo la responsabilidad legal de encargarse de su construcción y mantenimiento?

Debemos recordar que la acera peatonal es parte del derecho de vía por donde se sirven a transitar los peatones de manera exclusiva y donde se ubican los mobiliarios urbanos y las zonas verdes. En la primera sección de esta investigación se documentó como estaba compuesta estructuralmente. Así pues, podemos afirmar que no es para nada sencillo la construcción de una acera, y menos si lo pensamos desde la óptica del usuario: titular o poseedor (persona física o jurídica) de una finca.

Sin embargo parece que fue el propio legislador en la redacción de la Ley 9329, cuya voluntad fue la de mantener esa obligación *“propter rem”* o ambulatoria con respecto a los dueños y poseedores de fincas al no derogar los artículos 75 inciso d) del Código Municipal, que es la norma que obliga a los titulares o poseedores de fundos dentro de un Cantón a construir y dar mantenimiento a sus aceras, y el 76 inciso d) del mismo cuerpo normativo, que es el que impone una multa ante dicha omisión; al establecer que el ornato, el buen orden y tránsito peatonal del vecindario, así como la planificación urbana, no es un asunto solamente de resorte institucional, sino participativo, donde los municipios son

actores protagónicos en el embellecimiento y cuidado de sus ciudades (Ver los recientes dictámenes de la Procuraduría General de la República, referente a este tema: C-188-2016 del 08 de setiembre del 2016 y C-13-2017, del 24 de enero del 2017, así como del voto de Sala Constitucional N° 2359-2002 de las 8:47 horas del 8 de marzo de 2002)

Sin embargo, no hay que pasar por alto un detalle esencial; el tributario. Y es que sin dejar de lado que la voluntad del legislador ha sido y es mantener esa responsabilidad accesoria de los titulares de los fundos en construir y mantener las aceras que colindan con sus propiedades. Es verdad también que la ley 9329 en su artículo segundo, estableció una competencia amplia, total y plena sobre la red vial cantonal que administra y mantiene, y en ella no podemos dejar de lado a las aceras, como se ha dejado zanjado líneas atrás.

En la misma línea de pensamiento, la ley 8114, reformada por la ley en comentario, es clara en establecer también que la inversión del “*impuesto de la gasolina*” dirigido a la administración y mantenimiento de la red vía cantonal, comprende igualmente el componente de aceras como parte de ese derecho de vía local; volvamos a repasar en lo que interesa el artículo quinto de la ley 8114.

*“Artículo 5º-Destino de los recursos*

*(...) Asimismo, se considerarán como parte de la red vial cantonal **las aceras** (...)*

Así las cosas, si el usuario paga día con día el “*impuesto a la gasolina*”, siendo que el valor de este afecta de forma directa el precio de los bienes y servicios que adquirimos para satisfacer nuestras diferentes necesidades (transporte, alimento, vestido, comercio y ocio), y del total recaudado de dicho impuesto por año, un veintidós coma veinticinco por ciento (22,25%) se destina favor de las municipalidades para la atención de la red vial cantonal, entre ella comprendida la porción correspondiente a aceras como lo analizamos párrafos atrás, no es potable la tesis de que sea una responsabilidad del usuario la construcción y el mantenimiento de las aceras, siendo que el administrado paga todos los días con sus impuestos, para que dicho servicio público sea prestado directamente por los gobiernos locales, aunado a la complejidad técnica que tienen las actuales aceras desde el punto de vista de accesibilidad, ornato y mobiliario urbano. Por lo que es criterio de esta investigación que, en el caso puntual de la construcción y mantenimiento de las aceras,

existe una especie de actividad confiscatoria, siendo que las Municipalidades cuentan ya con los recursos para la atención plena de esta porción vital de la red vial que administran.

### **III. FUNDAMENTO REGLAMENTARIO**

Dejando de lado, y no ser importante, sino para efectos prácticos de esta investigación, el estudio de los reglamentos municipales, normas o manuales de carácter infralegal que harían poco académico el tratamiento de este tema. Igual suerte, sería con la cantidad de normas infralegales que puede tener el MOPT, para regular la materia vial. Es por ello que hemos elegido solamente algunas de estas normas naturaleza reglamentaria que atañen directamente con el objeto de nuestro estudio, que es propiamente todo lo concerniente a la red vial local.

#### **a. Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N° 8114 "Ley de**

##### **Simplificación y Eficiencia Tributarias**

Con el número de decreto ejecutivo, 40138, del 12 de diciembre del 2016, se regula el inciso b) del artículo quinto de la ley 8114, que es la que regula el destino a los caminos públicos locales recaudados a partir del impuesto a la gasolina.

Regula la facultad que tienen los Concejos Municipales para nombrar Juntas Viales Cantonales, las cuales en coordinación con las Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipales elaborar la propuesta de los planes viales quinquenales de conservación y desarrollo con los que se ejecutarían los recursos transferidos con la ley 9239.

Es importante detenernos en analizar la naturaleza jurídica, integración y funciones de tales Juntas, así pues, los numerales 9, 10 y 11, disponen los siguientes;

##### *Artículo 9.- Juntas Viales*

*La Junta Vial Cantonal es un órgano nombrado por el Concejo Municipal de cada cantón, ante quien responde por su gestión. Es un órgano asesor de consulta en la planificación y evaluación en materia de gestión vial en el cantón y de servicio vial*



*municipal. Estará integrada por los siguientes miembros propietarios, quienes fungirán ad honorem:*

- a) El Alcalde Municipal, quien la presidirá.*
- b) Un representante nombrado por el Concejo Municipal.*
- c) Un representante de los Concejos de Distrito, nombrado en asamblea de estos.*
- d) Un representante de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad reguladas por la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, número 3859 del 7 de abril de 1967 y sus reformas. El representante será seleccionado en asamblea de todas las Asociaciones vigentes en las localidades del cantón.*
- e) Un funcionario de la dependencia técnica municipal encargada de la gestión vial.*

*Cada miembro de la Junta Vial Cantonal deberá tener un suplente que lo representará en sus ausencias, nombrado de la misma forma en que se designó al propietario; en el caso del Alcalde Municipal, en sus ausencias aplicará lo dispuesto en el numeral 14 del Código Municipal. En lo que respecta a la Junta Vial Distrital que se establece en esta norma, cada miembro propietario también deberá tener un suplente que lo representará en sus ausencias, designado de la misma forma en que se designó al propietario; en el caso del Intendente su suplente será el Viceintendente.*

*En aquellos cantones en los que existan Concejos Municipales de Distrito, existirán Juntas Viales Distritales nombradas por el Concejo Municipal del cantón respectivo, con la conformación, funcionamiento y competencias indicadas en el presente artículo y conexos, en lo que les sea aplicable. En estas Juntas la presidencia corresponderá al Intendente. En el caso del representante al que refiere el inciso b) anterior, este será escogido por el Concejo Municipal de Distrito. Con respecto del miembro al que se refiere el inciso e) anterior, este será un miembro de la comunidad, escogido por el Concejo de Distrito ampliado correspondiente. Para la*

*selección del representante de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, la asamblea de estas se realizará entre las Asociaciones vigentes en las localidades del distrito correspondiente. El funcionario de la dependencia técnica provendrá de la estructura funcional del Concejo Municipal de Distrito*

#### *Artículo 10.- Funcionamiento*

*Los miembros de la Juntas Viales, una vez juramentados por el Concejo Municipal, se desempeñarán por un período de cuatro años y podrán ser reelectos, siempre y cuando ostenten la titularidad del puesto al cual representan. Si en algún caso venciera el período de alguno de los miembros, se nombrará al sustituto, en un plazo no mayor a un mes, por el plazo que le hubiese correspondido a su predecesor. Será causal de destitución de los miembros, el incumplimiento de sus deberes o la ausencia injustificada a tres sesiones consecutivas o seis alternas en el plazo de un año calendario.*

*La Junta Vial sesionará ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando su presidente o al menos tres de sus miembros la convoquen con al menos veinticuatro horas de anticipación.*

*El Concejo Municipal reglamentará los aspectos del funcionamiento de la Junta Vial no dispuestos en el presente reglamento, o en su defecto se regirán por lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública en cuanto al funcionamiento de los órganos colegiados.*

#### *Artículo 11.- Competencias*

*Serán responsabilidades de la Junta Vial, las siguientes:*

- a) Proponer al Concejo Municipal el destino de los recursos de la Ley No. 8114, por medio de la elaboración de propuestas de los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo. Estas propuestas deberán considerar la prioridad que fija el inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114. Asimismo, podrán considerar las sumas recaudadas por concepto de multas por infracciones a que refieren el inciso*

- e) *del artículo 10 de la Ley No. 6324 del 24 de mayo de 1979 y sus reformas, "Ley de la Administración Vial" y el inciso d) del artículo 234 de la Ley No. 9078 "Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial" del 4 de octubre del 2012, exclusivamente para financiar proyectos de seguridad vial.*
- b) *Proponer al Concejo Municipal los proyectos de presupuesto anual de la gestión de la red vial cantonal correspondiente, los cuales contendrán el detalle de las obras a intervenir con indicación expresa, al menos, de lo siguiente: nombre de la obra, descripción, meta a alcanzar, modalidad de ejecución, costo total, monto presupuestado, plazo estimado y probable fecha de inicio.*
- c) *Conocer los informes semestrales de la evaluación de la gestión vial municipal que deberá elaborar la administración municipal, para ser presentados a conocimiento del Concejo Municipal.*
- d) *Presentar en el mes de enero ante el Concejo Municipal un informe anual de rendición de cuentas. Con el mismo propósito, publicará durante ese mismo mes, en un medio de comunicación colectiva, local o nacional, un resumen o el texto íntegro del informe anual de labores, así como la convocatoria para asamblea pública y abierta, que deberá realizarse a más tardar un mes después de esta publicación, en la que la Junta Vial presentará el informe de rendición de cuentas.*
- e) *Solicitar al Concejo Municipal la realización de auditorías financieras y técnicas cuando las circunstancias lo ameriten.*
- f) *Velar porque las actividades de gestión vial sean desarrolladas por profesionales competentes e idóneos.*
- g) *Velar porque el componente de seguridad vial sea incluido dentro de los proyectos de presupuesto anual de la gestión de la red vial cantonal correspondiente.*

De la normativa transcrita se desprende que las Juntas Viales Cantonales son órganos públicos, no estatales, nombrados por los respectivos Concejos Municipales, ante quien responden por su gestión. Se trata, básicamente, de órganos de consulta en la

planificación y evaluación en materia de obra pública vial y encargados, repetimos, de proponer a cada Concejo, el destino que se le debe dar a los recursos que reciban las Municipalidades provenientes del impuesto único a los combustibles, para la atención de la Red Vial Cantonal.

Si bien es cierto con el paso de los años, se logró vetar la participación del Ejecutivo en las Juntas Viales Cantonales, lo que se creía era una violación “*disfrazada*” a la autonomía municipal que tienen los Gobiernos Locales, una gran parte del sector municipalista considera aún que un reglamento emitido por el Ejecutivo (MOPT), el cual le impone a las Municipalidades la creación de un órgano dependiente del Concejo Municipal y con el establecimiento de características propias para su funcionamiento, transgrede de esta manera grosera la potestad municipal en esta materia, la cual es soberana y de rango constitucional, por lo que no puede ser invadida por ninguno de los otros poderes de la República. No obstante, lo anterior, es criterio de esta investigación, que la autonomía municipal no puede ser confundida con soberanía plena, recuérdese que Costa Rica, como Estado Unitario, con una descentralización funcional y territorial y una desconcentración ministerial, la Nación, debe velar porque sus actos y conductas se desarrollen bajo las reglas de la coordinación y la integración de funciones, evitando la duplicidad de esfuerzos y presupuestos, con el único fin de satisfacer el bien común (ver los votos de la Sala Constitucional, 4091-1994; 7528-1997 y dictamen C-20-2018, del 29 de enero del 2018, la Procuraduría General de la República)

#### **b. Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes CR-2010 - Decreto Ejecutivo 36388**

Esta guía cuyo fin principal es la de establecer los principales parámetros técnicos y jurídicos que deberán considerarse a la hora de construir cualquiera de esas obras de infraestructura, que están íntimamente ligadas a la red vial.

Con el decreto ejecutivo 36388, del 20 de enero del 2011, este instrumento elaborado con asesoría de la LANNAME, contiene un total de 725 secciones que describen

de manera muy completa y exhaustiva los procedimientos que se deben seguir para administrar y dar seguimiento a una obra vial por contrato, de principio a fin.

El Manual enfoca la organización del proyecto desde un contexto contractual, define y explica además las responsabilidades del ingeniero del proyecto, al igual que el tipo de relaciones y posiciones que debe tomar en conjunto con los inspectores. Regula, además, la importancia que tienen los diferentes informes y registros del Proyecto, detalla las órdenes de servicio, las órdenes de modificación y las de reajuste, entre otras.

Como instrumento técnico tiene un valor inigualable en la consecución de proyectos de vialidad tanto para el MOPT como para las Unidades Técnica Vial de las Municipalidades.

### **c. Manual de especificaciones técnicas para realizar el inventario y evaluación de la Red Vial Cantonal**

Con el número de decreto ejecutivo 38578, 25 de junio del 2014, se dicta un manual general a todas las Municipalidades sobre el contenido técnico que debe contener el banco de caminos públicos locales codificados, esto con el ánimo de lograr una adecuada transferencia de recursos, a los Gobiernos Locales, por lo que dicho inventario de caminos debe contar con información fidedigna y uniforme que permita ser sistematizada y verificada, para lo cual el MOPT debe establecer los criterios y normas que deben aplicarse, a efectos de que la información que aporte cada Municipalidad cumpla con los requerimientos técnicos necesarios, que permitan tener una base de datos sobre el estado de los caminos públicos y la clasificación de la red vial en el país.

Sobre el alcance de su aplicación el numeral primero de dicho manual, establece lo siguiente; *“El presente Manual ordena y simplifica la forma en que debe realizarse el inventario de la Red Vial Cantonal, a efecto de que las respectivas vías públicas puedan quedar inscritas en el Registro Vial de la Dirección de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y de dar debido cumplimiento a lo establecido en la Ley 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria; en la norma No. 30 de la Ley 8398 y en el*

*Reglamento sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal y sus reformas (Decreto Ejecutivo No. 34624-MOPT)*”.

De conformidad al artículo segundo de este manual, se establecen los criterios técnicos que deben quedar evidenciados en un formulario o boleta facilitada para los efectos y la cual, la misma, debe ser ingresada a la plataforma virtual facilitada por el MOPT, dichas boletas serías; a) Boleta de Inventario Físico. b) Boleta de Inventario Socio-Económico. c)

Boleta de Tránsito Promedio Diario. d) Boleta de Inventario de Puentes. e) Boleta de Índice de Viabilidad Técnico-Social. f) Croquis de Camino.

#### **d. Reglamento de los Derechos de Vía y Publicidad Exterior**

Con el Decreto Ejecutivo N° 29253-MOPT, 20 de diciembre del 2000, el Ejecutivo se da la investidura de regular todo lo concerniente a publicidad exterior y mobiliario urbano, en lo que respecta a toda la red vial del país, incluyendo la municipal. Veamos lo que regula el numeral primero al respecto;

*“Artículo 1°-Objetivos y ámbito de aplicación. El presente reglamento tiene por objetivos administrar, fiscalizar y regular, a nivel nacional, los derechos de vía de la red vial nacional, así como lo concerniente a la instalación, sustitución, construcción, reconstrucción y exhibición de todo tipo de anuncios, rótulos, vallas, parabuses en terrenos públicos o privados, o en los derechos de vía que están al cuidado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes **quien será la única autoridad competente en esta materia,** tales competencias serán aplicables también a los vehículos que brinden algún tipo de servicio público, así como a , cualquier clase de publicidad exterior atendiendo la distribución de competencias establecidas por el artículo 1° de la Ley General de Caminos Públicos, y el Reglamento N° 13041 sobre la clasificación funcional de los caminos Públicos, con el propósito de proteger la inversión vial, promover la seguridad de los conductores y usuarios en general, mantener su valor creativo y preservar el paisaje de la contaminación visual.”* (el resaltado es nuestro)

Líneas atrás habíamos comentado, si este reglamento violentaba la constitución política, en lo concerniente a la autonomía local y la administración de los servicios e intereses locales, no obstante, mencionamos también, que con el reciente voto 9514-2017, a la luz de la ley 9329, donde se conoció una acción de inconstitucionalidad sobre varios artículos del reglamento en estudio, y la conclusión que llegó la Sala fue la de rechazar por el fondo dicha acción en razón de que el tema de la paisajismo o salud visual, es un tema de orden público que no puede ser depositado en la discrecionalidad de 82 Municipalidades, sino que tiene que existir un criterio uniforme para su aplicación.

Profundizar en que si la posición del Ejecutivo, respaldada por la Sala Constitucional, violenta la autonomía municipal, nos daría para elaborar todo un nuevo trabajo de investigación, más sin embargo es nuestro criterio, que desde luego si la violenta y groseramente. Veamos por qué.

Tenemos una ley, la 9329, de reciente data y resultado de los numerales 169, 170 Constitucional, que le da autonomía plena y exclusiva a las Municipalidades en la atención y administración de la red vial cantonal, en todo el derecho de vía, como es posible jurídicamente, que el Ejecutivo pueda determinar el lugar donde –a modo de ejemplo- de donde van a estar ubicadas las paradas de buses, o las vallas publicitarias en terrenos privados adyacentes a un camino público cantonal, o bien determinar si en una acera local se le da la concesión a una venta de dulces o frutas, con un tipo y forma del mobiliario urbano que constriñe con el paisaje local trabajado por la Municipalidad; esto lógicamente dificulta y hasta castra la potestad de ordenamiento urbano que tienen las Municipalidades y que vimos anteriormente con las regulaciones que le faculta la LPU. Cuanto, verbigracia, están dejando de percibir los municipios por conceder estos bienes demaniales al servicio de la publicidad privada, por orden del MOPT –que es el que emite los permisos para ello- sin recibir una contraprestación a cambio, más que el pago por la licencia comercial de la empresa que desarrolla dicha actividad, pero que está obteniendo a su vez una ventaja económica indebida; aprovechándose del lugar estratégico donde está ubicado el Cantón, de la fama y del paisaje cultural de esta ciudades.

El transitorio XIII, de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, Ley N° 9078 del 4 de octubre de 2012, indica que *hasta tanto no se promulgue una legislación especial que regule la comunicación visual exterior en propiedad privada frente a las rutas nacionales y cantonales, se determinen los órganos reguladores y supervisores*

*y no se derogue el Decreto Ejecutivo 29253-MOPT denominado "Reglamento de los derechos de vía y publicidad exterior", el MOPT se encargará de aprobar o denegar los permisos que se tramiten, en un plazo máximo de treinta días naturales a partir de su solicitud. El criterio emitido por el MOPT prevalecerá en los casos concernientes a la materia frente a las rutas nacionales..."*

Así pues, el propio legislador, nuevamente en su potestad o libertad de configuración, establece que el MOPT, mantendrá estas prerrogativas, inclusive en red vial local, hasta que por ley se designe y se regulen las competencias uniformes que regulen el paisaje de nuestras ciudades en materia de publicidad exterior y mobiliario urbano.

#### **e. Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal**

Con el decreto ejecutivo 40137, del 12 de diciembre del 2016, nace el reglamento a la Ley 9329, del cual ya líneas atrás lo hemos mencionado, indicando en su numeral uno que dicho reglamento aplica al MOPT, a las Municipalidades y a los Concejos Municipales de Distrito.

Es importante indicar que el artículo tercero de este reglamento regula lo que el título de la ley nos anuncia, y que corresponde a las competencias de las municipalidades en la red vial cantonal, indicando que *de conformidad con las disposiciones de la Ley No. 9329 y la Ley No. 5060, la atención de la red vial cantonal, de forma plena y exclusiva, será competencia de los gobiernos locales, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo de cada municipio.*

Dicho reglamento con fundamento en la ley que regula ordena a las municipalidades elaborarán Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo, en concordancia con las políticas y directrices emitidas por el Concejo Municipal, las recomendaciones y propuestas de la Junta Vial, los Planes Reguladores de Desarrollo Cantonal, así como



cualquier otro instrumento de planificación vigente en el cantón, estableciendo el contenido mínimo de estos planes, regulado en numeral cuarto. A su vez establece también algunas prerrogativas mínimas que debe tener el departamento de gestión vial de las Municipalidades.

Regula en el capítulo segundo la constitución, clasificación e inventario de la Red Vial Cantonal, brincando al capítulo tercero, donde se regula los alcances de la rectoría técnica a cargo del MOPT, donde básicamente comprende la emisión de disposiciones técnicas aplicables a la red vial cantonal, con el fin de que las municipalidades, a su vez, procedan a aplicarlas como herramientas técnicas unívocas, de forma que se ejecuten las obras correspondientes en las vías públicas pertenecientes a la red vial cantonal, con la calidad constructiva y de conservación que posibiliten que tales vías funcionen adecuadamente para los usuarios, así como bajo una óptima conexión con la red vial nacional. Dichas herramientas técnicas serán aplicables independientemente del origen de los fondos, logrando con ello una armonía del todo el sistema vial nacional.

## **SECCIÓN SEGUNDA. COMPETENCIAS Y FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE LA RED VIAL MUNICIPAL**

### **I. LA COMPETENCIA DE ADMINISTRACIÓN PROPIAMENTE DICHA DE LA RED VIAL CANTONAL**

#### **a. Declaración de Camino Público.**

Declarar que cierto camino local es o no público es un acto administrativo formal unilateral de naturaleza constitutiva, ya que una vez declarado dicho camino como tal, se le confiere todas las características de demanialidad e interés público que estas traen consigo y por supuesto pasa a formar parte de la larga red vial cantonal codificada cuya administración está a cargo de los Gobiernos Locales.

El fundamento constitucional de esta posición está ciertamente en el mismo artículo 169, *“la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal”*. Al decir este artículo que la administración de los intereses locales

es potestad constitucional única, plena y exclusiva de los Entes Locales, deja el Constituyente más que evidente que de allí derivan palmariamente sus competencias y facultades para desarrollar los actos declarativos y constitutivos de derecho, necesarios para establecer el objeto de su gestión: o sea para determinar lo que significa “*intereses locales*”.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 9329, y a pesar de todo el análisis normativo desarrollado líneas atrás, donde existían normas de alcance constitucional y legal que le daban la potestad exclusiva y excluyente a las Municipalidades en la administración de la red vial cantonal (art. 2 LGCP y art. 169 Constitucional), entre estas la apertura de caminos públicos, en el año 2009, el INVU, emitió una directriz, que causo una gran inseguridad jurídica entre los repartos administrativos locales, la coordinación con el Ejecutivo y por supuesto con el usuario final. Así pues, en directriz que ha emanado del acuerdo N° 5779 del 18 de noviembre de 2009, la Junta Directiva del INVU en el que, puso en conocimiento de las Municipalidades lo siguiente;

*“Visto el hecho de que a esa institución llegan solicitudes de declaratorias de nuevas calles y servidumbres para que sean declaradas como “públicas”*

*Que según el INVU “... no existe en toda la legislación vigente ninguna referencia de actos de declaratorias de calles públicas...” Y que según lo manifiestan “... como funcionarios públicos solo estamos autorizados para hacer aquello que por mandato legal se nos ha delegado...”*

*Que el INVU ha determinado que toda apertura de una nueva calle debe ser considerada como una urbanización. Que conforme a las competencias del INVU definidas en el artículo 10 inciso 2 de la Ley de Planificación Urbana, integrada con el artículo 1 de esta misma ley y el Decreto Ejecutivo N° 27967-MP-MIVAH-MEIC publicado en el Alcance N° 49 de La Gaceta N° 130 del 06 de julio de 1999, los pasos para aprobar una urbanización consisten en acudir primero al CFIA, luego al INVU y finalmente a la Municipalidad.”*

En atención a lo anterior el INVU interpretaba entonces que las Municipalidades no tienen competencia para hacer declaraciones de caminos públicos en el marco de la red vial de su jurisdicción, y que los nuevos caminos públicos como tal, nacían necesariamente bajo la única y posible denominación de urbanizaciones, con todo el trámite y proceso que ello conllevaba. Nos preguntamos ¿Que pasaba entonces con aquellos casos, donde un usuario –sin un ánimo de lucro o empresa- decidía donar un segmento de su terreno para dar un acceso inmediato a varias fincas en un sector determinado?; o bien; ¿se le vedaba, acaso, la potestad a las Municipalidades de expropiar terrenos privados, cuando el interés público era hacerse un terreno para declararlo vía pública y dar un acceso nuevo, porque el interés común –y superado un examen técnico- así lo requería?

La razón de este sorpresivo argumento, era que desde esta la visión de esta institución que no existía norma expresa que autorice a las Municipalidades (principio de legalidad) a hacer una declaratoria de un camino como público.

Sin embargo, dicha posición está desconociendo el principio contenido en el artículo constitucional de mencionada cita a través del cual es resorte municipal todo lo referente a los “intereses locales” y determinar que es “interés local”, al ser éste un concepto jurídicamente indeterminado y ampliamente difuso, no pacífico incluso al día de hoy, es competencia exclusiva de las Municipalidades definir que es local, y sobre esta potestad, consideramos que solo el legislador en la libertad de configuración que estos tienen, puede definir que es competencia nacional y que está por encima del interés local. (Ver voto 5445-99 de Sala Constitucional)

Sin olvidar lo que establece la Ley General de Caminos Públicos, al indicar que la propiedad y la administración de la Red Vial cantonal es única y exclusivamente competencia del Gobierno municipal lo que afianza aún más la tesis aquí sustentada y que evidentemente se opone a la opinión expresada por el INVU en la directriz analizada; la entrada en vigencia de la Ley 9329, parece ser que vino a poner fin a cualquier duda sobre la potestad de administración amplia que tienen los Gobiernos Locales sobre la red vial

local que tienen a su cargo, y por supuesto propiamente en la declaración de caminos públicos, veamos lo que indica el numeral primero de esta ley;

**“ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley.** *La presente ley tiene como finalidad transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal regulada en la Ley N.º 5060, Ley General de Caminos Públicos, de 22 de agosto de 1972, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 170 de la Constitución Política y las disposiciones contenidas en la Ley N.º 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, de 28 de abril de 2010”.*

Puntualmente en la potestad que tienen los Gobiernos Locales en declarar un nuevo camino público, dentro de la codificación de la red vía cantonal, el numeral quinto del decreto ejecutivo 40137, reglamento a la Ley 9329, en su numeral quinto inciso q) establece lo siguiente;

**“Artículo 5.- Funciones municipales para la gestión vial**

*Las municipalidades deberán ejercer, al menos, las siguientes funciones para el adecuado desempeño de sus competencias en gestión vial, las cuales deberán ser ejecutadas por personal profesional o técnico idóneo con la organización y características que definan de acuerdo con la normativa que las regula:*

*a), b), c), ...*

*q) Elaborar los estudios previos, así como la resolución administrativa que, conforme a la Ley de Construcciones No 833, **deberá someterse a conocimiento del Concejo Municipal, para la declaratoria oficial de caminos públicos en la red vial cantonal.**...” (el resaltado es nuestro)*

Por su parte el numeral 18 del citado reglamento, sobre el inventario de la red vial cantonal, regula la inclusión necesaria de la declaratoria de los nuevos caminos cantonales superando con resolución motivada, ese examen técnico, de razonabilidad, idoneidad y necesidad, veamos;

*“Artículo 18.- Inventario de la red vial cantonal*

*El inventario de la red vial cantonal lo realizará cada municipalidad considerando los criterios y requisitos establecidos en el presente reglamento, el Decreto Ejecutivo N° 38578-MOPT y demás normativa aplicable, así como los procedimientos que establezca el MOPT de conformidad con dicha normativa. Corresponderá a la Secretaría de Planificación Sectorial la revisión de los inventarios viales presentados para verificar el cumplimiento de dichos criterios y requisitos, de previo a su incorporación en el Registro Vial.*

*Los inventarios viales de caminos nuevos o reclasificados que se presenten al MOPT para su incorporación en el Registro Vial deberán incluir una certificación emitida por el Secretario del Concejo Municipal con vista en la información que le brinde el Alcalde. Este último presentará dicha información dando fe que los datos contenidos en las boletas y mapas de cada camino se apegan a la realidad existente. Si los inventarios son realizados por terceros, mediante licitaciones u otra figura jurídica, dichos profesionales o empresas consultoras deberán estar debidamente inscritas ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.*

**Los inventarios viales de caminos nuevos deberán asimismo venir acompañados con el documento de declaratoria de camino público emitido por el Concejo Municipal, habiendo cumplido con los requisitos según la normativa técnica y jurídica vigente, incluyendo los criterios de clasificación establecidos en el presente Reglamento.”** (el resaltado es nuestro)

Con la normativa actual, los repartos administrativos viales de las Municipalidades, tienen el panorama técnico, más claro a la hora de recibir o bien declarar un nuevo camino público cantonal. Aquellos casos donde se recibían tramos o accesos en situaciones inservibles, donde se convertían más bien en una carga al presupuesto municipal, o bien aquellos casos donde algunos topógrafos –de manera irresponsable- declaraban vías públicas inexistentes a la realidad, en sus planos, provocando confusión e inseguridad jurídica, fue una era que llegó a su final. Si el camino público no pasa este test técnico de idoneidad, necesidad, donde se miden parámetros del estado físico del camino, la transitabilidad vehicular del mismo, o bien no superan los criterios regulados en el numeral

23 del Manual de especificaciones técnicas para realizar el inventario y evaluación de la Red Vial Cantonal, se entendería que desde el punto de vista técnico, dicho tramo donde se estudia su declaración como nuevo camino público cantonal, no debería formar parte del inventario de la red vial cantonal, veamos;

*“Artículo 23: Otros elementos de clasificación.*

*Se anotan aquí elementos para el resguardo de interés público a nivel local o nacional, mediante la garantía de comunicación a través de un camino o vía pública cantonal.*

- a) Interés Turístico, industrial o de servicios. Se anotará si el camino o calle en estudio brinda acceso a zonas calificadas de interés turístico, industrial o de servicios. Deben ser los accesos principales a complejos turísticos, playas, volcanes, ríos, áreas de reserva natural en zonas de esparcimiento, museos, sitios arqueológicos.*
- b) Ruta alterna. El siguiente elemento busca determinar si la vía en estudio es utilizada como ruta alterna a rutas nacionales, en casos de emergencia. Debe consignarse si la vía ya es utilizada para este propósito, o si se trata de una presunción.*
- c) Acceso a infraestructura o áreas de utilidad pública. Se anotará una X si la vía proporciona acceso a áreas u obras de utilidad pública. Además, se describirá el proyecto con datos específicos sobre áreas de cobertura con, en el caso de reservas de recursos naturales, número de habitantes en las reservas indígenas, número de parcelas en los asentamientos campesinos, volumen de las plantas de tratamiento, capacidad en toneladas de los rellenos sanitarios.*
- d) Accesos a centros de acopio. Aquí se describe si la calle o camino brindan comunicación a centros importantes de acopio de productos. Se anota su existencia y luego una descripción del tipo de producto que se acopia o procesa.*
- e) Acceso a sitios estratégicos para la seguridad nacional. Con esta información se determinará si la calle o camino en estudio posee una relevancia*

*más allá de lo local, en el caso que brinden acceso a torres de transmisión, atracaderos, puertos de cabotaje, estaciones de medición, puestos fronterizos y observatorios.*

*f) Producción predominante. Aquí se deben describir los principales productos o actividades productivas predominantes en la zona de influencia de la vía pública. Además, se debe anotar, en lo posible, la cantidad o volumen de producción anual del principal producto de la zona.*

*En la casilla de la derecha corresponde la valoración del nivel de producción, sea ésta alta con una A, media, con una M o baja con una B”.*

#### **b. El control del cierre temporal o permanente en Red Vial cantonal.**

Los caminos públicos nacen o existen para ser usados. Y la red de vías públicas vecinales de cada cantón, no es la excepción. Los munícipes transitan a través de ellas y por medio de ellas realizan sus actividades sociales, económicas y productivas. Pero resulta que también desarrollan actividades de otro resorte, precisamente para completar el espectro de lo humano, actividades tales como actos religiosos, culturales (conciertos, desfiles), cívicos, actividades populares (pasacalles, carnavales) y deportivas, entre otros. En ocasiones estas actividades requieren del cierre de caminos vecinales y de conformidad con el Reglamento para el cierre y utilización de las vías públicas terrestres, decreto ejecutivo 40864, del 05 de diciembre del 2017, cuando estas actividades deban darse es necesario que exista una autorización previa de parte de la Municipalidad, ello de conformidad con el artículo dos, párrafo segundo de dicho reglamento, veamos;

*Artículo 2° - Aplicación del reglamento.*

...

*En las rutas cantonales, la competencia para el otorgamiento de permisos para cierre o utilización de las vías es exclusiva de la Municipalidad respectiva, quien deberá establecer el procedimiento a seguir, sujetándose a los lineamientos establecidos en la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Seguridad Vial vigente. En*

*tramos de rutas mixtas (nacionales y municipales) y en caso de cierres permanentes de rutas cantonales, la competencia la ostenta la Dirección General de Ingeniería de Tránsito (DGIT) del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en apego a las normas de este reglamento.”*

En la misma línea el numeral quinto establece en lo que interesa; “**Artículo 5° - Uso de la vía pública.** *Se prohíbe el uso de las vías públicas para la realización de actividades distintas a la circulación normal de vehículos y personas, salvo aquellas actividades en donde se haya demostrado previamente su conveniencia para el interés público, de conformidad con el criterio técnico y el permiso emitido por la DGIT en caso de rutas nacionales o mixtas, y de la Municipalidad correspondiente en caso de vías cantonales, con arreglo a la legislación vigente y al presente reglamento...*” (el resaltado es nuestro)

Así pues, cada vez que se requiera cerrar una vía pública para ser utilizada con un propósito diferente al debido, se deber contar con la autorización respectiva de la Municipalidad, la cual deberá otorgarse de conformidad con las competencias y facultades que disponen los numerales 13 y 17 del Código Municipal, a través de los cuales en tesis de principio corresponde al Concejo Municipal (quien podría delegarlo en la Alcaldía Municipal vía Reglamento específico), para otorgar el permiso dicho.

Este reglamento establece un mandamiento importante, y que necesariamente debe ser considerado por los operadores municipales a la hora de redactar algún reglamento o manual de procedimiento que sirva como protocolo para regular estas solicitudes. En cuanto a cierres temporales estrictamente en red vial local, sin interceder en vías nacionales o vías mixtas, el asunto se trata estrictamente en estrados municipales. En los demás casos se deberá solicitar, previo, la autorización de la DGIT de conformidad al numeral décimo de dicha norma.

En el caso de cierres permanentes en caminos públicos locales, -siendo que en calles nacionales está terminantemente prohibido (art. 13)-, es necesario la solicitud previa



a la DGIT en todos los casos, de conformidad a los numerales 14 y 15 del citado reglamento.

En todos los casos, tanto en cierres parciales o temporales y permanente, en red vial local, es necesario, la coordinación previa con la Dirección General de la Policía de Tránsito (DGPT) del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, quien establecerá el monto o costo del operativo respectivo quien debe ser cubierto a cargo de solicitante, previa aprobación desde luego de que la DGIT y que la Municipalidad respectiva le notifique la viabilidad definitiva del permiso solicitado (ver artículos 3 y 11 del citado reglamento)

### **c. El proceso información por el cierre ilegal y reapertura de caminos de la Red Vial cantonal**

A partir del análisis realizado al reglamento para el cierre y utilización de las vías públicas terrestres, existe todo un protocolo para que, en vías locales, se proceda al cierre temporal o permanente de una calle local; pero que pasa si existe un cierre ilegal de una vía local. Pues la solución, nos la da el numeral 32 de la Ley General de Caminos, el cual expresamente prohíbe a los usuarios de un camino realizar conductas o acciones que provoquen o promuevan el cierre total o parcial de un camino público, veamos;

*“Artículo 32.- Nadie tendrá derecho a cerrar parcial o totalmente o a estrechar, cercando o edificando, caminos o calles entregados por ley o de hecho al servicio público o al de propietario o vecinos de una localidad, salvo que proceda en virtud de resolución judicial dictada en expediente tramitado con intervención de representantes del Estado o de la municipalidad respectiva o por derechos adquiridos conforme a leyes anteriores a la presente o las disposiciones de esta ley. La resolución judicial se comprobará con certificación de la misma, y la adquisición con el título respectivo; ambas deberán mostrarse y facilitarse a la autoridad que lo exija.*

*Quien contraviniere lo anterior será juzgado conforme a las leyes penales correspondientes si, según la naturaleza del hecho, se determina la existencia del delito indicado por el artículo 227 del Código Penal o la contravención prevista en el artículo 400 del mismo Código, todo ello sin perjuicio de la reapertura de la vía sin lugar a indemnización alguna por mejoras o construcciones.*

*Es obligación de los funcionarios de caminos denunciar ante quien corresponda la contravención referida a iniciar las diligencias administrativas que establece el artículo siguiente para la reapertura de la vía. (Así reformado por el artículo 1º de la ley N° 5113 de 21 de noviembre de 1972).”*

De esta manera el numeral 33 de la Ley General de Caminos señala un procedimiento necesario y mínimo de instrucción formal –debido proceso-, que permita la reapertura de esta vía y que en lo esencial consiste en lo siguiente:

**c.1.** El inicio de la misma puede darse de oficio o por denuncia escrita dirigida a la Municipalidad en la que se describa la situación que provoca el cierre del camino, la ubicación del camino y la determinación de si se sabe acerca de la naturaleza de público del mismo, o de si es privado, la identificación de la persona o personas que provocaron el cierre, y las personas y fundos que han sido afectados con el cierre.

**c.2.** En caso de denuncia el administrado-denunciante acudirá a la Municipalidad y presentará la queja correspondiente junto con los requisitos.

**c.3.** El funcionario encargado de la Municipalidad recibirá la denuncia y generará el expediente del caso, se recomienda sea directamente el reparto técnico vial de la Municipalidad.

**c.4.** El funcionario a cargo de la denuncia realizará una inspección en el lugar de los hechos. Producto de la inspección el funcionario redactará una Acta que contendrá lo que le consta por haberlo percibido a través de sus sentidos y por haber

entrevistado a las personas involucradas. El funcionario determinará si efectivamente se dio el cierre ilegal del camino.

**c.5.** Si no se dio el cierre devolverá el archivo de denuncia. Si se dio el cierre del camino el encargado de la gestión vial procederá a redactar una relación de los hechos que trasladará a la persona o personas que cometieron la infracción del cierre. El funcionario comunicará la relación de los hechos al denunciado (os).

**c.6.** El administrado denunciado procederá a contestar la relación de los hechos y ofrecerá la prueba de su defensa. Contestada la relación el encargado de la gestión vial procederá a señalar hora, y fecha para realizar una audiencia según de que conformidad a dicho numeral 33 se recibirá el testimonio de al menos tres vecinos del lugar a efectos de constatar la existencia o no del camino dicho. Dicha audiencia debe llevarse a cabo con respeto y apego de los principios y procedimientos regulados en el libro segundo de la Ley General de la Administración Pública.

**c.7.** Realizada la audiencia, y escuchada a todas las partes y sus testigos el funcionario confirmará si hubo, o no cierre del camino y si éste estuvo al servicio de los usuarios por más de un año.

**c.8.** Si no hubo Cierre del camino resolverá a archivar el expediente, y así lo comunicará a las partes.

**c.9.** Si hubo cierre del camino emitirá resolución en que ordene la apertura del camino, notificando a todas las partes.

**c.10.** Esta resolución tendrá recurso de apelación (que no suspende el acto de reapertura), bajo el tratamiento obligatorio de agotar la vía administrativa (art. 173 de la Constitución Política, ver voto 3669-2006 de Sala Constitucional), cumpliendo con la interposición de recursos administrativos que fijan los artículos 170, 171 y 172 que llevan el asunto hasta el Tribunal Contencioso Administrativo, que como

Jerarca Impropio Bifásico de las Municipalidades es el llamado a agotar dicha vía administrativa.

**c.11.** La Municipalidad, una vez firme la resolución, ordenará la reapertura del camino y en rebeldía del afectado ejecutará la orden por su cuenta.

**d. Los procesos de conocimiento e información de denuncias en relación con el estado situación de la Red Vial.**

Tal y como lo menciona el Dr. Eduardo Ortiz en su obra maestra, La Municipalidad en Costa Rica (Ortiz, 2017), en la tríada, el Gobierno Municipal, no solamente esta conformado por el Alcalde y el Concejo Municipal, sino también por los Munícipes; que de lograr un adecuado proceso de gestión administrativa de la red vial municipal hay que reconocer que el uso directo o indirecto que los usuarios hacen de la Red Vial cantonal implica la existencia de conflictos de intereses que es valioso que la Municipalidad reconozca pero sobre todo sepa resolver, como parte de la prestación integral del servicio público, donde los diferentes usuarios accedan a un red vial con un mantenimiento al menos decoroso y encaminado a uno en óptimas condiciones. De allí que creemos que un procedimiento mínimo que las Municipalidades deben seguir a la hora de atender denuncias en relación con el mal estado los de caminos debe ser el siguiente:

**d.1.** Se recibe la denuncia sea verbal o escrita.

**d.2.** Si se trata de una denuncia verbal se le pedirá al interesado que llene el formulario que se le proveerá al respecto. Igualmente se hará si se determina que la denuncia escrita no reúne todos los requisitos que se han establecido.

**d.3.** Si el interesado no formaliza la denuncia por escrito no se le dará trámite.

**d.4.** El funcionario encargado de valorar la denuncia procederá a generar el expediente administrativo.

- d.5.** Revisar en los archivos de la Unidad Técnica de Gestión Vial la existencia de información acerca de este camino en las bases de datos de los expedientes de caminos.
- d.6.** Se decidirá acerca de la necesidad de realizar una inspección de campo.
- d.7.** Si resultare necesario hacer la inspección se fijará hora y fecha y se programará en la agenda dentro de los siguientes cinco días hábiles.
- d.8.** En el sitio de la inspección se levantará un acta de inspección de acuerdo al formulario para tal efecto. Además, se levantará la información requerida a efectos de determinar los hechos denunciados a través de la grabación por medios electrónicos o la toma de fotografías.
- d.9.** Realizada la inspección, e identificadas las acciones a seguir, se procederá a coordinar con el administrado o con la Asociación de Desarrollo del lugar, para determinar posibles aportes para solucionar la problemática, en caso de no estar incluidas las obras dentro del Plan Anual Operativo.
- d.10.** Se procede a comunicar al administrado.
- d.11.** Se procede a programar las obras.

**e. Procedimiento de apertura de desfogues naturales.**

Las limitaciones al derecho de propiedad son producto del hecho mismo de formar parte de una colectividad, la misma que garantiza ese derecho, pero que lo somete a ciertas regulaciones con la finalidad de alcanzar un disfrute óptimo y armónico de los derechos de todos los individuos, como lo vimos al inicio de esta investigación, al explicar la naturaleza jurídica de la función social de la propiedad.

Así pues, existen fundos que, por obra de la naturaleza, nacen con algunas ventajas llamadas servidumbres naturales, que unos fundos obtienen sobre otros. Propiamente, para este proceso debe entenderse como servidumbre natural, la que pesa sobre los terrenos inferiores de recibir las aguas de lluvia o las que son producto espontáneo de la

naturaleza por sí mismas, o sea sin obra del hombre, descienden de los terrenos superiores, así como la tierra, arena o piedras que arrastren en su curso.

Por tal razón existe el ineludible deber de los dueños o poseedores de los fundos inferiores, de recibir las aguas pluviales que provengan de caminos públicos cuando así lo determine el nivel y la topografía del terreno, esto de conformidad con los numerales 20 y 21 de la LGCP, 4, 94, 95 y 98 de la Ley de Aguas (Ley N° 276 del 27 de agosto de 1942), así como los artículos 285 y 337 de la Ley General de Salud, Ley 5395 del 30 de octubre de 1973.

Para los efectos se recomienda el siguiente procedimiento;

**e.1.** Se recibe la queja del administrado-denunciante. O se lleva a cabo de oficio la gestión de apertura de desfogue natural cerrado dolosamente en el fundo sirviente.

**e.2.** Se lleva a cabo una inspección el sitio con el fin de observar el estado de la situación del cierre del desfogue natural.

**e.3.** Por medio de la asociación de desarrollo del lugar se debe certificar la existencia de dicho desfogue natural y si se tiene constancia el tiempo desde que ha existido.

**e.4.** De conformidad con la inspección realizada, así como con la certificación de la asociación de desarrollo del lugar, notificara al dueño del predio sirviente para que quite de sus propios medios los materiales utilizados para obstruir el libre paso de agua que por topografía le corresponde recibir. El plazo otorgado al denunciado será de 5 días hábiles.

**e.5.** Si las anomalías son corregidas se archivará el expediente. Si pasados los 5 días hábiles no se han efectuado los trabajos, la Municipalidad los ejecutará.

**e.6.** Si la Municipalidad realiza el trabajo, el encargado de la Unidad Técnica de Gestión Vial realizará los cálculos del costo del trabajo realizado.

**e.7.** Posteriormente se le notificará al infractor del monto a cancelar y se le concederán 8 días hábiles para que cancele en la Municipalidad la suma adeudada. Concomitantemente se trasladará el expediente a la Unidad de Cobro Administrativo, para que genere empiece la gestión de cobro, en caso de que el infractor no pague la suma notificada.

## II. LA COMPETENCIA DE CONTROL URBANO Y CONSTRUCTIVO EN RELACIÓN CON LA RED VIAL CANTONAL A LA LUZ DE LA RECIENTE LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL CANTONAL

La potestad municipal de planificar y regular su territorio y de establecer una política pública y una normativa de control urbano y constructivo forma parte intrínsecamente de las competencias municipales, dadas por el Constituyente del '49, en los numerales ya estudiado (169 y 170), así como el legislador derivado por medio de los numerales 3 y 4 incisos a) y c) y el artículo 13 incisos a) l) y p) del Código Municipal, así como los artículos 13, 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana donde descansan las bases de la Planificación Urbana local. A partir de lo anterior resulta imperioso reconocer si el ejercicio de esta potestad implica necesariamente la interacción o bien integración con el fenómeno de la red vial cantonal, que estamos analizando.

### a. La entrega de calles por parte del urbanizador.

Previo a desarrollar el presente tópico y el que nos ocupa de forma inmediata (de los alineamientos), es menester hacer un breve recorrido, a un aspecto que ya hemos repasado líneas atrás y que tiene que ver con las limitaciones de naturaleza social impuestas al régimen privado de propiedad, aspecto que nuestro Código Político habilita en el párrafo segundo del numeral 45, previamente analizado en el apartado del fundamento constitucional en materia de red vial.

En ese sentido, el maestro Hernández Valle (Valle, 1993), señala que tenemos reserva de ley para: *"...el establecimiento de delitos y penas (art 39 C.P.), la creación y modificación de los tributos (art 121 inciso 13 C.P.); la regulación de los derechos fundamentales (doctrina del artículo 28 C.P.). También existe reserva absoluta para la creación de tribunales de justicia (art 121 inciso 20 C.P.); **para imponerle limitaciones a la propiedad privada por razones de interés social (art 45***

**C.P.); para la creación de nuevos monopolios en favor del Estado y de las Municipalidades (art 46 C.P.) ..."**

Incluso, según el ordinal 28 de la Carta Magna, y con las excepciones en él invocadas, podría sostenerse que en materia de libertades fundamentales existe reserva constitucional. Así pues, con reciente creación de la Sala Constitucional (1987) donde se empezaron a emitir votos importantes que son la base al día de hoy de nuestro Estado Social de Derecho, en el voto 1635-90 del 14 de noviembre de 1990, se respalda lo anteriormente manifestado, veamos; *"...el artículo 28 constitucional, visto como garantía, implica la inexistencia de potestades reglamentarias para restringir la libertad o derechos fundamentales, y la pérdida de las legislativas para regular las acciones privadas fuera de las excepciones de ese artículo en su párrafo 2, el cual crea, así, una verdadera reserva constitucional en favor del individuo, a quien garantiza su libertad frente a sus congéneres, pero, sobre todo, frente al poder público."*

Lo anterior no impide que una materia reservada a la ley sea complementada por reglamento ejecutivo, siempre y cuando la ley circunscriba y dirija su contenido y determine sus límites y fines, pues aquél no puede establecer nuevos deberes ni suprimir derechos consagrados en la ley que ejecuta; *"...solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso restringir los derechos y libertades fundamentales -todo, por supuesto, en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables-...**sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente, su contenido esencial...**"* (Ver voto N° 1156-94 del 1 de marzo de 1994) (el resaltado es nuestro)

También es pacífico el criterio de aceptar la imposición de límites externos (limitaciones) a los derechos fundamentales, así lo ha aceptado nuestro Alto Tribunal Constitucional, siempre que esta limitación de derechos, obedezca a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, necesidad, conveniencia y oportunidad superior, siempre



encaminada a un bienestar común o público; veamos los que nos dice en lo que interesa el voto 3173-93 del 6 de julio de 1993;

*"...Es corriente aceptada la tesis de que algunos derechos subjetivos no son absolutos, en el sentido de que nacen limitados; en primer lugar, en razón de que se desarrollan dentro del marco de las reglas que regulan la convivencia social; y en segundo, en razón de que su ejercicio está sujeto a límites intrínsecos a su propia naturaleza. Estos límites se refieren al derecho en sí, es decir, a su contenido específico, de manera tal que la Constitución al consagrar una libertad pública y remitirla a la ley para su definición, lo hace para que determine sus alcances...Las limitaciones se refieren al ejercicio efectivo de las libertades públicas, es decir, implican por sí mismas una disminución en la esfera jurídica del sujeto, bajo ciertas condiciones y en determinadas circunstancias. Por esta razón constituyen las fronteras del derecho, más allá de las cuales no se está ante el legítimo ejercicio del mismo. Para que sean válidas las limitaciones a los derechos fundamentales deben estar contenidas en la propia Constitución, o en su defecto, la misma debe autorizar al legislador para imponerlas, en determinadas condiciones."*

Entrando en materia, acerca del nacimiento de las vías a partir de los proyectos de desarrollo urbano indica el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana lo siguiente:

*"Artículo 40.- Todo fraccionador de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades y todo urbanizador cederá gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales; lo que cederá por los dos conceptos últimos se determinará en el respectivo reglamento, mediante la fijación de porcentajes del área total a fraccionar o urbanizar, que podrán fluctuar entre un cinco por ciento a un veinte por ciento, según el tamaño promedio de los lotes, el uso que se pretenda dar al terreno y las normas al respecto. No obstante, lo anterior, la suma de los terrenos que deben cederse para vías públicas, parques y facilidades comunales no excederá de un cuarenta y cinco por ciento de la superficie total del terreno a fraccionar o urbanizar. Asimismo, se exceptúa de la obligación a ceder áreas para parques y facilidades comunales a los simples fraccionamientos de parcelas en áreas previamente urbanizadas. No*

*menos de una tercera parte del área representada por el porcentaje fijado conforme al párrafo anterior será aplicado indefectiblemente al uso de parque, pero reservando en primer término de ese tercio el o los espacios necesarios para campo o campos de juegos infantiles, en proporción que no sea inferior a diez metros cuadrados por cada familia; las áreas para juegos infantiles no podrán ser aceptadas si el fraccionador o urbanizador no las ha acondicionado debidamente, incluyendo su enzacatado e instalación del equipo requerido. Los dos tercios restantes del referido porcentaje o el remanente que de ellos quedase disponible después de cubiertas las necesidades de parque, servirán para instalar facilidades comunales que en un principio proponga el fraccionador o urbanizador o luego en su defecto los adquirentes de lotes, pero que en todo caso ha de definir la Municipalidad. Las áreas aprovechables en facilidades comunales sólo podrán eliminarse o reducirse a cambio de alguna mejora u otra facilidad compensatoria, cuando de ello se obtenga un mayor beneficio para la comunidad. Hecha excepción de los derechos de vía para carreteras que han de cederse al Estado, conforme a lo antes dispuesto, las demás áreas de uso público deberán ser traspasadas a favor del dominio municipal. No obstante, la Municipalidad podrá autorizar que determinadas porciones sean transferidas directamente a las entidades estatales encargadas de establecer en las mismas los servicios o facilidades de su respectiva competencia, en concordancia con lo previsto en el párrafo inmediato anterior”.*

La cesión de las áreas públicas que establece el artículo 40 de la ley de planificación urbana, y en especial nos interesa destacar las dedicadas a vías públicas, se justifica como limitación no indemnizable a la propiedad privada, en tanto tiene una finalidad urbanística en atención al cumplimiento de su función social, (derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en el tanto se debe dar un desarrollo de ciudades ordenadas y equilibradas con un entorno sostenible) y como compensación a la plusvalía que adquiere la propiedad en razón de la inversión social en infraestructura que hace el Estado (Central y Gobiernos Locales), lo cual hace rentable y atractivo la inversión económica por parte del urbanizador. (Ver voto 4205-96 de Sala Constitucional)

Por lo anterior, es que hasta el momento en que el desarrollador hace entrega material de las obras y áreas públicas, y se efectúa la inspección -previa a la aceptación- en la que se constata su conformidad con los planos aprobados, en orden a la cabida, ubicación y diseño de las obras y áreas públicas, se consolida la cesión de área pública en favor de la municipalidad.

La aceptación de las obras y áreas públicas para las vías por parte de la municipalidad respectiva debe ser formalizada en un acuerdo del concejo municipal, para que adquiera validez y eficacia jurídica, de acuerdo al artículo 13 inciso p), del Código Municipal.

La inspección –previa a la aceptación de recibimiento de la cesión de área pública, o también denominada carga urbanística- de las obras terminadas y la constatación de conformidad de dichas áreas públicas para vías con los planos constructivos visados, constituyen una forma control del desarrollo urbano dentro de un Cantón. Como tal, reviste especial relevancia pues permite comprobar el efectivo cumplimiento de los requisitos, porcentajes y diseño previstos en el plano que fue visado.

De no superar este test técnico previo, las áreas y obras públicas no deben, ni pueden ser aceptadas. Y hasta tanto no se formalice la aceptación, el urbanizador no puede realizar construcciones ni vender los lotes. Es importante repasar que para obtener el visado previsto en el artículo 33, es decir, el visado urbano que permite fraccionar para vender, es necesario que los planos constructivos de la urbanización, y sus modificaciones, hayan sido debidamente aprobados, y que la aceptación de las áreas de vías y obras públicas por parte de la municipalidad, se encuentre formalizada, pues el visado de planos de segregación que incumpla estos requerimientos, es absolutamente nulo, como lo serían los permisos de construcción otorgados para levantar edificaciones en los lotes resultantes del fraccionamiento respectivo.

En concordancia con lo dicho, el plano o el conjunto de planos de una urbanización adquieren el carácter de mapa oficial con la aceptación de las obras y áreas públicas por

parte del Gobierno Local correspondiente. Esto quiere decir, que en la etapa de aceptación de la urbanización por parte de la municipalidad -y en el acto formal por medio del cual se da dicha aceptación- coinciden la cesión a favor de ésta, de las áreas, nueva red de vías y obras destinadas a uso y servicio comunal, con el resultado de la constitución del plano y el conjunto de planos de una urbanización, en mapa oficial. Luego, y a partir de ese momento, es que el mapa oficial constituye un registro de las áreas públicas efectivamente cedidas y destinadas al uso público, según lo que dispone el artículo 43 de la LPU.

En este sentido, y tal y como lo indicó la Procuraduría General de la República (PGR en adelante), en el pronunciamiento número C-059-2002 (reconsiderado parcialmente como lo veremos más adelante), las vías públicas y áreas para usos y servicios comunales, son bienes demaniales que no necesitan de su inscripción en el registro de la propiedad de bienes inmuebles, para consolidar la titularidad dominical. A esto al inicio de esta investigación lo denominamos como el principio de inmatriculación de bienes de dominio público. Basta solamente con que consten en el mapa oficial, para que se consideren como tal (art.44 de la LPC y 7 de la Ley de Construcciones). Lo anterior, sin perjuicio de que las municipalidades, al aprobar el plan regulador de su cantón, dispongan que las áreas destinadas a ese fin, deban necesariamente, ser traspasadas registralmente al dominio municipal. En todo caso, aunque así se disponga, sigue bastando el hecho de que así consten en el mapa oficial.

Por lo tanto, de conformidad con la normativa citada y atendiendo a las consideraciones emitidas la misma PGR procedió a reconsiderar de oficio lo que una vez había señalado en el dictamen 059-2002, de 25 de febrero de 2002, únicamente en cuanto allí se interpretó que a partir del primer visado de los planos de una urbanización, se entienden cedidas a la municipalidad respectiva, las áreas contempladas en el artículo 40 de la ley número 4240 y II.3, III.3.6, III.3.6.1, III.3.6.2, III.3.6.3 y VI.6 del Reglamento Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

#### **b. El Otorgamiento de Alineamientos constructivos.**

El artículo 19 de la LGCP en lo que ahora nos interesa establece lo siguiente;

*“Artículo 19.- No podrán hacerse construcciones o edificaciones de ningún tipo frente a las carreteras existentes o en proyecto sin la previa autorización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ni al frente de los caminos vecinales y calles sin la aprobación escrita de la Municipalidad correspondiente. Las Municipalidades coordinarán los alineamientos frente a los caminos vecinales con el Ministerio quien será el que establezca la política, más conveniente al interés público. En las carreteras de acceso restringido o unidireccional, los colindantes sólo podrán tener acceso a la carretera en los sectores previamente señalados para ese fin o mediante caminos marginales aprobados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.*

*Las personas que incumplan el presente artículo estarán sujetas a las multas que indique la presente ley y tendrán un plazo improrrogable de 15 días para quitar por su cuenta la obra realizada, transcurridos los cuales el Ministerio de Obras Públicas y Transportes podrá eliminar las construcciones hechas, sin que por tal motivo tenga que reconocer suma alguna por daños y perjuicios.*

*El Ministerio de Obras Públicas y Transportes podrá quitar, e inclusive decomisar, poniéndolo a la orden de las autoridades competentes, cualquier bien que se encuentre dentro del derecho de vía con el propósito de hacer uso indebido de éste. Lo ordenado por el Ministerio se notificará mediante aviso publicado en el Diario Oficial.*

*Si los que estrechan o hacen uso impropio del derecho de vía son propietarios de establecimientos comerciales o industriales, el Ministerio podrá, además, pedir a las autoridades administrativas correspondientes la cancelación de la patente y el cierre del establecimiento y éstas cumplirán debidamente esa gestión. La sanción quedará sin efecto una vez que el responsable pague la multa e indemnice convenientemente al Estado los daños y perjuicios que hubiere causado a los bienes públicos.*

*Las lecherías situadas a la orilla de vía pública, deberán proteger las secciones de vía por donde pase el ganado en su movimiento diario con empedrados bien hechos o por cualquier otro medio adecuado que apruebe el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.*

*Los expendios de gasolina deberán tener, dentro del área de su propiedad, una sección de estacionamiento de vehículos y sus propietarios estarán obligados a reparar por su cuenta el pavimento que resulte dañado al frente del negocio como consecuencia de su comercio.*

*Los postes utilizados en la transmisión de fuerza eléctrica y los que soporten hilos telegráficos o telefónicos, no podrán colocarse a una distancia menor de seis metros del centro de los caminos. Los que estuvieren colocados a menor distancia u obstaculicen futuras ampliaciones, deberán ser trasladados en cuenta se produzca requerimiento del Ministerio de Obras Públicas y Transportes o de las Municipalidades.*

*Para la colocación de una nueva postería para la trasmisión de fuerza eléctrica o para telégrafos o teléfonos, se debe pedir autorización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes o a la respectiva Municipalidad, según se trate de carreteras o caminos vecinales.*

*De no cumplirse el requerimiento del Ministerio, este podrá hacer los trabajos que sean necesarios por su cuenta cobrando al responsable el valor de aquéllos más de un 50% como recargo, sin perjuicio de la multa que fuere aplicable”.*

El alineamiento o retiro consiste en una de las primeras formas de limitación al derecho constructivo que se generan en la historia, y es parte de este tamiz, denominado líneas atrás como función social de la propiedad. Precisamente surge como necesidad de regular los usos que se darán a ciertas porciones de terrenos privados que por hallarse colindando con carreteras y caminos públicos, los necesariamente deben quedar sujetos a un régimen especial en el que no pueden realizarse obras de construcción civil o pública sin la debida autorización de los órganos competentes, en este caso, las Municipalidades y el MOPT, en razón de que estas instituciones rectoras deben velar por la previsión de desarrollar estas vías y además en razón del tema de la seguridad de los habitantes de estas zonas aledañas a las carreteras.

Así pues, el alineamiento vial es otra forma típica de limitación a la propiedad privada, no indemnizable, que permite nuestra Constitución Política desde el artículo 45.

Aclarada la naturaleza jurídica de los alineamientos, resulta importante referirnos a las construcciones que se hagan en una propiedad en relación a su medianería con la vía pública local y al respecto es el artículo 18 de la Ley de Construcciones el que nos trae luz cuando menciona con todo detalle que:

*“Artículo 18.- Obligaciones y Derechos. - Todo edificio que se construya o reconstruya en lo sucesivo con frente a la vía pública, deberá sujetarse al alineamiento y al nivel oficial que fijará la Municipalidad. Quien se propusiere construir o reconstruir, tendrá derecho a pedir a la Municipalidad, antes de presentar su solicitud de permiso de construcción o reconstrucción, que se le indique cuál es el alineamiento y nivel oficial que corresponde a su propiedad. Esa fijación deberá hacerse dentro de los tres meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud respectiva, y si no se hiciere, quedará de pleno derecho como línea de construcción el límite de la propiedad con la vía pública. Si la línea que señale la Municipalidad implicare expropiación del derecho de la propiedad, la presentación de la solicitud formal de permiso de construcción o reconstrucción significará que el dueño acepta la expropiación y la Municipalidad tratará de llegar a un acuerdo con él para el traspaso de la faja o lote y valoración de los daños y perjuicios consiguientes. Si no se llegare a un acuerdo, tales daños y perjuicios serán valorados a solicitud de cualquiera de las partes por un perito designado por la Municipalidad y otro por el dueño y en rebeldía de cualquiera de las partes, por el Juez.*

*Los tribunales tendrán libre apreciación de esos dictámenes para fijar los daños y perjuicios. El pago de éstos se hará al efectuarse el traspaso de la faja o lote de terreno, traspaso que se hará libre de todo impuesto o derecho y a más tardar dentro de los tres meses posteriores a la fecha en que quede firme la resolución que los fija. Los gastos que ocasionen las diligencias de expropiación se entenderán como parte de los daños y perjuicio y deberá pagarlos la Municipalidad.*

*Las diligencias de expropiación no paralizarán la tramitación del permiso de construcción o reconstrucción ni la iniciación de éstas.*

*Quien hiciere construcciones o reconstrucciones sin el permiso Municipal, además de pagar la multa prescrita por el Reglamento de Policía, será obligado a demoler lo construido.” (Así reformado por Ley N° 1605 de 16 de julio de 1953, artículo 2°).*

Esta norma recién mencionada, la Ley N° 1605 de 16 de julio de 1953, en su artículo primero interpreto auténticamente el presente artículo, en el sentido de que, cuando el alineamiento ordenado por la Municipalidad de acuerdo con ese texto, implicaba expropiación del derecho de propiedad, debió procederse con sujeción a lo dispuesto en la ley N° 36 de 26 de junio de 1896 y reformas posteriores, respecto de la faja o lote de terreno que pasaba al servicio público. La indemnización, si no hubiere sido pagada, se fijará como se indica en el artículo siguiente que dice así: *Artículo 19.- Los dueños de construcciones que deban retirarse con arreglo a la alineación oficial, no podrán ejecutar en ella obras de reparación que conduzcan a consolidarles en su totalidad y a perpetuar su estado actual. Se considerarán obras de consolidación los cambios de paredes, refuerzo de estructura, remodelación de fachadas, apertura o cierre de puertas y ventanas o sustitución de unos por otros.*

Es menester indicar que la Ley Nª 36 de 26 de junio de 1896, a que se refiera el artículo anterior, corresponde a la Ley de Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública (1896), ya derogada y en vigencia la actual Ley de Expropiaciones 7495, del 03 de mayo de 1995. No obstante, lo anterior, es importante subrayar que el retiro producto del alineamiento estatal o municipal no es indemnizable, es resultado, como lo indicamos al inicio de este acápite, de una limitación al ejercicio constructivo y al régimen de propiedad privada, en aras de proteger bienes jurídicos superiores, como el ornato y belleza escénica de las ciudades y por supuesto la seguridad de los usuarios de las vías.

Este numeral, se empata con la publicación del reciente Reglamento de construcciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, aprobado en sesión N° 6306 del 15 de marzo de 2018, y publicado en La Gaceta N° 54 del 22 de marzo del 2018, alcance N°62, el cual indica con respecto a alineamiento, la siguiente definición;



*“Distancia o límite físico mínimo para el emplazamiento de una edificación respecto a vías públicas, vías fluviales, arroyos, manantiales, lagos, lagunas, esteros, nacientes, zona marítimo terrestre, vías férreas, líneas eléctricas de alta tensión, zonas especiales emitido por la entidad competente”.*

En su numeral 82 y 83 regula propiamente la obligación del usuario de solicitar el alineamiento respectivo a según se encuentre el frente de la propiedad donde se va llevar a cabo la actividad edilicia;

#### *“ARTÍCULO 82. Alineamiento Vías Nacionales*

*Previo a la construcción de cualquier tipo de edificación sobre predios que se encuentren ubicados frente a carreteras de la Red Vial Nacional, es obligatorio tramitar la solicitud de alineamiento ante el Departamento respectivo del MOPT en materia de Previsión Vial, y cumplir con los requisitos dispuestos en la normativa vigente del Ministerio. Lo anterior conforme a la Ley General de Caminos Públicos, N°5060 y la Ley de Construcciones, N°833, y sus reformas o la normativa que la sustituya.*

#### *ARTÍCULO 83. Alineamiento Vías Cantonales*

*Previo a la construcción de cualquier tipo de edificación sobre predios que se encuentren ubicados frente a carreteras de la Red Vial Cantonal, es obligatorio cumplir con los requisitos dispuestos en la normativa vigente, al tramitar la solicitud de alineamiento en el departamento respectivo en materia vial de la Municipalidad. Lo anterior conforme a la Ley de Construcciones, N°833, y sus reformas o la normativa que la sustituya”.*

Del artículo 84 a 92, se regulan otro tipo de alineamientos, cuyo permiso lo da el ente u órgano rector en la materia, pero que, para efectos municipales, al ser trámites de aprobación previos, posiblemente a una construcción final, se debe tener necesariamente conocimientos de su existencia y control coordinado con dichas instituciones sobre ellos, algunos de estos son; Alineamientos de pozos para el abastecimiento de agua a cargo de

Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Alineamientos de líneas de alta tensión, ante la entidad que brinde el servicio, Alineamiento de torres eólicas, ante la entidad que brinde el servicio, Alineamiento de vías férreas, a cargo del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), Alineamientos de oleoductos a cargo de la empresa pública, Refinadora Costarricense de Petróleo, (RECOPE), Alineamientos de Zona Marítimo Terrestre, a cargo de la Municipalidad respectiva, de conformidad al Plan Regulador Costero (si existe), Alineamientos de colectores sanitarios y líneas de conducción de agua potable, a cargo del operador del servicio.

En ese sentido, debemos entender que de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley N° 5060, las obras realizadas frente a caminos vecinales, calles, locales, caminos no clasificados, así como aquellas construcciones efectuadas en propiedad de particulares, ubicadas en un determinado cantón, deberán contar con el respectivo alineamiento constructivo municipal, de igual suerte aquellas que estén frente a calle públicas nacionales deberán contar con el alineamiento del MOPT, como un trámite previo a la emisión de la licencia municipal respectiva de construcción.

### **c. La colocación de Reductores de Velocidad**

Los reductores de velocidad son dispositivos de control de tránsito de uso frecuente en nuestras rutas tanto nacionales como locales. Su construcción o uso ha decantado en urbanizaciones y áreas residenciales donde los vecinos buscan evitar que los usuarios de automóviles utilicen las calles locales a altas velocidades, protegiendo de esta forma las vías de paso y así principalmente a los niños, ancianos y demás peatones que se sirven de ella.

Este tipo de dispositivo son utilizados como parte de una estrategia utilizada a nivel mundial y denominada *“calmar o moderar el tránsito motorizado”* (Manual Centroamericano de Dispositivos Uniformes para el Control del Tránsito, 2001) la cual se ha desarrollado con mucho éxito en Estados Unidos, México, Canadá y Europa. *“Calmar el tránsito consiste en reducir el volumen y la velocidad de los vehículos, para así lograr una disminución en los*

*impactos que produce el tránsito automotor, tales como el ruido, la contaminación por emisiones, el deterioro de la superficie de ruedo de las calles locales y disminuir los riesgos de un atropello o accidentes”.*

De conformidad a dicho manual los principales efectos positivos de la reducción de la velocidad en áreas residenciales o centros con gran actividad peatonal, tales como centros comerciales, campus educativos (escuelas, colegios, universidades) y otros similares son los siguientes:

**c.1. Aumento de la visual lateral de los conductores:** La velocidad modifica el cono de atención del conductor de manera que a mayor velocidad el cono de visión se estrecha y los sucesos que ocurren a los lados del espectro visual, como peatones que esperan a cruzar la vía, niños que juegan, ancianos que descansan en las aceras, pasan desapercibidos. Así, al reducirse la velocidad, el conductor está más consciente de la actividad peatonal a su alrededor, por lo que puede reaccionar en forma oportuna y adecuada ante la ocurrencia de alguna incidencia.

**c.2. Disminuye la posibilidad de fallecer en caso de atropello.** La magnitud de la velocidad es proporcional al peligro que ella representa. Debido a la energía cinética del vehículo, a mayor velocidad, aumenta la capacidad de hacer daño y de destrucción.

**c.3. Aumenta la posibilidad frenar a tiempo.** Al viajar a velocidades bajas la distancia de frenado hasta una parada total disminuye considerablemente. Esto aumenta la posibilidad de frenar a tiempo en caso de una parada de emergencia para evitar un atropello. Así un vehículo que viaja a 30 KPH puede lograr frenado absoluto en una distancia de 25 metros con el pavimento mojado, pero un vehículo que viaja a 50 KPH requiere más del doble de distancia para lograr el frenado.

Por último, el manual en estudio nos indica que existen distintas formas o tipos de reductores de velocidad, los cuales pueden ser: *1. Acera continua o acera de paso peatonal. 2. Reductor de velocidad de tipo “lomo” o “muerto” o “policía dormido”. 3.*

*Reductor de velocidad tipo “lomo modificado” para paso de autobuses. 4. Tachuelones o reductores aislados. 5. Trepidadores o Reductores de superficie rugosa.*

En Costa Rica no existe una norma de alcance legal que específicamente regule la materia referida a estos instrumentos de control de la velocidad de los automotores. Sin embargo, si existe un reglamento de reciente publicación, que deroga uno anterior, que igualmente regulaba la materia que nos ocupa: Reglamento para la instalación y eliminación de reductores de velocidad en las vías públicas terrestres, fue emitido bajo el Decreto Ejecutivo 40601, del 09 de agosto del 2017.

Dicho reglamento en su numeral primero, define al reductor de velocidad como aquel

*“Dispositivo instalado en las vías públicas, cumpliendo normas técnicas de diseño geométrico, disposición, ubicación y capacidad estructural, cuyo objetivo es obligar a los conductores a respetar los límites de velocidad establecidos en las vías públicas y, de esta forma, minimizar el riesgo de los peatones y conductores”.*

En los considerandos 2, 3, 4 y 5 de dicho reglamento se regula la finalidad en cuanto a la existencia de estos instrumentos de control, estableciendo lo siguiente;

*“1... 2. Que durante los últimos años los accidentes de tránsito. se han convertido en una de las principales causas de muerte en el país, al punto de que el fenómeno ha sido declarado un problema de salud pública.*

*3. Que los daños materiales ocasionados a los vehículos, las prestaciones médicas y la rehabilitación para las personas que resultan heridas, así como las consecuencias directas e indirectas en la pérdida de la capacidad productiva del país, se traducen en costos muy elevados para el Estado, del orden del 2,3% del Producto Interno Bruto.*

4. *Que una forma efectiva de disminuir los accidentes de tránsito, ampliamente demostrada en todo el mundo, es mediante el control de la velocidad de los vehículos, lo cual puede lograrse, bajo ciertas condiciones y observando ciertos requisitos técnicos y formales, por medio de la colocación de dispositivos reductores de velocidad en aquellas vías que, por sus características, requieran de un control efectivo de este parámetro.*

5. *Que durante los últimos años, ante el acelerado crecimiento de la flota vehicular y de los accidentes de tránsito, los ciudadanos se han dado a la tarea de construir en las vías públicas dispositivos con los que pretenden reducir la velocidad de los vehículos automotores, sin contar con los permisos formales de las autoridades competentes y sin observar las mínimas normas técnicas y de seguridad que esta acción requiere para el resguardo de la integridad física de los vehículos y sus ocupantes...”*

Así pues, de conformidad al numeral tercero de este reglamento se acredita el órgano del Dirección General de Ingeniería de Tránsito y los Entes Territoriales como los encargados de establecer los criterios técnicos para la ubicación, instalación, señalización y, si procediere, la recomendación para eliminar reductores de velocidad que se construyan en la red vial nacional o bien en red vial cantonal, según corresponda (Ver para los efectos igualmente el numeral sétimo). Las Municipalidades de conformidad al numeral sexto del citado reglamento podrán contar con asesoría por parte de la DGIT.

De acuerdo con el artículo N° 2, de la Ley N° 9329, las Municipalidades tiene autonomía en cuanto a fijar las regulaciones técnicas para la construcción de dichos dispositivos de reducción de velocidad en la porción de la red vial que administran; y así lo acredita el numeral décimo de dicho reglamento, que en lo que interesa establece; “*cada gobierno local determinará lo pertinente en lo que atañe a esta materia*”, respetando eso sí, los requisitos mínimos, así como las normas técnicas mínimas para la instalación de reductores de velocidad, regulado en el capítulo tercero del citado reglamento, así como el

diseño, localización y medidas de seguridad de los reductores de velocidad, regulado en el capítulo cuarto de esta misma norma.

Por otra parte, es importante indicar que la Sala Constitucional ha fijado la obligación de las autoridades locales y al Estado (MOPT), dentro del ámbito de sus competencias, que cuando existe una omisión al servicio público en la instalación de dichos reductores en aras de tutelar el bien jurídico más preciado en un Estado de Derecho que es la vida y la integridad física de las personas; la construcción de las mismas de llevarse a cabo en un plazo muy cercano a la inmediatez (de dos a tres meses). Veamos;

*“...Desde este panorama, procede declarar con lugar el recurso. Al respecto, se observa en el expediente que desde junio de 2017 se planteó una gestión relacionada con colocación de reductores de velocidad en Llanos de Santa Lucía y Ciudadela Murray. En ese sentido, si bien consta un oficio de julio de 2017 de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal de la Municipalidad de Paraíso, en el que indican que tal actividad se estaría tomando en cuenta para el próximo Plan Operativo Anual 2018, **no menos cierto es que las autoridades recurridas no rindieron el informe requerido por la Sala, por lo que no existe fecha cierta ni certeza de que las obras se vayan a construir este año. Asimismo, se echa de menos algún informe que evidencie el avance de las gestiones hechas por la administración municipal para cumplir con la ejecución de las obras. En adición, la recurrente refirió expresamente que tal inactividad material pone en riesgo la integridad física de los vecinos de la comunidad, lo cual, ante la falta del informe de la municipalidad, queda como un hecho incontrovertido. Por las consideraciones expuestas, se impone estimar el amparo con la orden que se dictará en la parte dispositiva...**” (Voto 0093492018, de Sala Constitucional. En igual sentido se pueden ver los votos de la misma Sala; 007332-2019, 002579-2019, 002924-2018)*

#### **d. La colocación de Rótulos y Vallas Publicitarias.**

Conocemos a la publicidad como el instrumento que utilizamos para dar a conocer o mercadear un producto, bien, servicio, posición o idea. Existen –como sabemos– diferentes tipos y medios de publicidad, más en este punto daremos énfasis a denominada publicidad exterior, de la cual ya líneas atrás nos referimos y como adelantamos, viene a hacer un actor protagónico en el paisaje de nuestras ciudades.

Las llamadas vallas publicitarias, son una especie de cartel de grandes dimensiones, apalancadas a estructuras físicas fijas, que, bajo el arte del diseño, la pintura y la impresión, con o sin iluminación se expone en o fuera (terrenos adyacentes a la vía pública) del derecho de vía, para poner en conocimiento en la mayoría de las ocasiones productos o bienes de consumo o bien la prestación de algún servicio determinado. En Costa Rica las dimensiones ni la forma de las vallas están definidas estrictamente; es decir cada empresa tiene formatos diferentes y cada una de ella satisface las necesidades específicas en un momento dado por un cliente en particular.

Retomando el término de “*paisaje de las ciudades*”, La Ley número 9078, que es Ley de Tránsito por Vía Públicas Terrestres, establece en su numeral segundo inciso 83;

*“ARTÍCULO 2.- Definiciones*

*Para la interpretación de esta ley y de su reglamento, tienen el carácter de definiciones:*

*1... 83. Paisaje urbano: entorno resultante del crecimiento poblacional y la formación de grandes urbes, caracterizado por la configuración determinada por sus edificaciones, principalmente los centros comerciales y edificios de servicios, su desarrollo habitacional, los vehículos en tránsito, los avisos, los rótulos, los anuncios, el alumbrado público y otros elementos distintivos...”*

Por otra parte, en su numeral 227, se regula la prohibición de rótulos o anuncios en el derecho de vía, así como las excepciones a dicha prohibición, veamos;

*“ARTÍCULO 227.- Prohibición de rótulos o anuncios en el derecho de vía y excepciones*

*Se prohíbe colocar dentro del derecho de vía anuncios o rótulos con fines exclusivamente publicitarios.*

*El MOPT fijará vía reglamento los casos en que se instalarán estructuras tales como nomenclatura vial, anuncios informativos de destinos turísticos, actividades y servicios, paradas en tránsito y otros.*

*Los anuncios y los rótulos con fines exclusivamente publicitarios podrán colocarse únicamente en propiedad privada, guardando la distancia de alineamiento frente a rutas nacionales. Corresponderá al MOPT determinar y otorgar para cada caso el alineamiento respectivo, para ello se le otorga el plazo hasta de diez días hábiles. Sin perjuicio de lo anterior, el MOPT podrá asignar espacios para fines publicitarios o de comunicación visual exterior, en pasos peatonales a desnivel como contraprestación de inversión en este tipo de infraestructura vial, previo criterio técnico de la Dirección de Ingeniería de Tránsito y el COSEVI y mediante la aplicación de la Ley N.º 7494, Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995, sus reformas y su reglamento, la Ley N.º 7762, Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, de 14 de abril de 1998, sus reformas y su reglamento, y demás normativa aplicable.*

*Las estructuras colocadas ilegalmente dentro del derecho de vía serán retiradas por el MOPT. Para los efectos del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo, las respectivas dependencias deberán levantar, para cada caso, un expediente administrativo debidamente ordenado y foliado, donde se detalle al menos el tipo de estructura publicitaria que infringe la presente disposición, la ubicación exacta, el contenido, el presunto infractor y cualquier otro dato del que se disponga con vista en el Registro Nacional.*

*Cuando se trate de una persona jurídica se consignará en el expediente la personería el nombre de la sociedad y la cédula jurídica, entre otros datos; en todo caso, el expediente deberá contener un informe detallado de los hechos.*



*Toda publicidad que en contravención a lo establecido en esta ley y su reglamento técnico sea colocada dentro del derecho de vía será decomisada por las dependencias competentes del MOPT, y solamente le será devuelta al infractor si se apersona para su retiro dentro de los treinta días naturales siguientes a la notificación del decomiso, previo pago de la multa impuesta.*

*Vencido el plazo anterior y no habiéndose apersonado el infractor al Ministerio, este dispondrá del bien para su propio uso, donación o desecho y dejará constancia de ello mediante el levantamiento del acta respectiva.*

*Fuera del derecho de vía, en propiedad privada, la publicidad podrá desarrollarse en el entorno urbano, del cual forma parte integral y necesaria, y cumplirse las reglamentaciones técnicas correspondientes; en el entorno interurbano, deberá conservar la densidad y las características actuales y procurar su adaptabilidad dentro de un entorno más amigable con el ambiente; en el entorno rural, se debe procurar la conservación del entorno paisajístico rural, pero sin perder de vista que aun en este entorno la publicidad es necesaria para anunciar comercios o servicios presentes en estos lugares.*

*El MOPT sancionará con una multa equivalente a dos veces la multa estipulada en la categoría B la infracción de lo dispuesto por este artículo de la siguiente manera:*

- a) A quien coloque anuncios o rótulos con fines publicitarios dentro del derecho de vía. Si se trata de una persona jurídica la sanción se le aplicará a quien ostente su representación legal.*
- b) A quien coloque estructuras con publicidad en propiedad privada sin guardar la distancia de alineamiento frente a rutas nacionales que determine el MOPT. Si se trata de una persona jurídica la sanción se le aplicará a quien ostente su representación legal.*
- c) Al propietario de un inmueble que facilite, autorice o permita la permanencia de estructuras con publicidad sin las respectivas autorizaciones. Si se trata de una persona jurídica, la sanción se le aplicará a quien ostente su representación legal...”*

Acerca de este tema la PGR, mediante dictamen C-085-2000, de 3 de mayo de 2000, suscrito por el entonces procurador constitucional Fernando Castillo Víquez, se refirió en consulta realizada por el entonces Viceministro de Transportes acerca de la legalidad (o no) de las empresas y compañías dedicadas a la actividad de instalación de estructuras con publicidad en los derechos de vía; acerca de si es posible la instalaciones de anuncios, rótulos y vallas publicitarias en el derecho de vía por parte de entidades privadas y finalmente acerca de cuál es el órgano o ente competente para autorizar la instalación de vallas publicitarias, rótulos, anuncios, avisos, casetas o "escampaderos"<sup>2</sup>, con publicidad o similares en el derecho de vía y aceras públicas, tanto de la red vial nacional como cantonal, llegando a las siguientes conclusiones;

*"1. A los particulares no les asiste ningún derecho para colocar anuncios, rótulos y vallas publicitarias en el derecho de vía.*

*2.- Cuando se trata de las casetas o "escampaderos" para el transporte público, así como la nomenclatura vial, su construcción, colocación y mantenimiento dentro del derecho de vía sí está permitido, en el tanto y cuanto no contenga publicidad o ésta sea lo suficientemente discreta que no ponga en peligro la seguridad y la perspectiva panorámica de los conductores de vehículos.*

*3.- El órgano competente para otorgar el permiso para colocar, señales viales, avisos y construir o colocar casetas o "escampaderos" en el derecho de vía, es el MOPT. Empero, cuando se trata de caminos públicos cantonales, en el primer caso, deberá realizar esta labor en coordinación con las municipalidades. Cuando se trata de la construcción de casetas o de "escampaderos" o de avisos en el derecho de vía, adyacente a las calles que forman parte de la red vial cantonal, la autorización corresponde a la municipalidad en coordinación con los órganos técnicos del MOPT."*

---

<sup>2</sup> Estructura de diseño autorizado por el Departamento de Ingeniería del Consejo de Transporte Público, ubicada en el derecho de vía de las carreteras nacionales para ser utilizadas por los usuarios del servicio público de transporte remunerado de personas en paradas autorizadas y debidamente señalizadas por la Dirección General de Ingeniería de Tránsito, en la cual se puede incluir información institucional y/o comercial. Estas estructuras son también conocidas como

Con base en lo anterior pareciera que los particulares no tienen ningún derecho para colocar anuncios, rótulos y vallas publicitarias en el derecho de vía. Ahora bien, distinta es la situación que se presenta con la construcción, colocación y mantenimiento de casetas o "escampaderos" para el transporte público, así como con la nomenclatura vial, dentro del derecho de vía. Esto sí está permitido, en el tanto y cuanto no contenga publicidad o esta sea lo suficientemente discreta que no ponga en peligro la seguridad y la perspectiva panorámica de los conductores de vehículos y, además, se cuente con la respectiva autorización de la autoridad pública. Todo de conformidad al cumplimiento de requisitos técnicos regulados en el Reglamento de los Derechos de Vía y Publicidad Exterior, Decreto Ejecutivo 29253-2000, ya analizados secciones atrás.

Así pues, en el tanto de que la Administración Pública (en este caso comprendemos que se trata de la Municipalidad) debe actuar sometida al principio de legalidad y que por lo tanto no puede actuar a su antojo a la hora de otorgar permisos o autorizaciones, en el caso de los rótulos y vallas en las vías públicas existe una prohibición del ordenamiento jurídico, concretamente en el artículo 227 de la Ley 9078, de colocar anuncios, rótulos o vallas publicitarias sobre el llamado "derecho de vía." Desde esta perspectiva, resulta ocioso plantearse el tema de cuál es el ente u órgano competente para otorgar la autorización respectiva.

Donde sí adquiere relevancia el punto que estamos analizando, es cuando se trata de la autorización para colocar casetas o escampaderos, señales de seguridad vial y avisos en el derecho de vía, con una publicidad lo suficientemente discreta para no poner en peligro la seguridad vial de vehículos y peatones.

Como lo adelantamos en párrafos anteriores el voto 9514-2017, donde se conoció una acción que rechazó por el fondo la posible inconstitucionalidad sobre varios artículos del Decreto Ejecutivo No. 29253-2000, bajo el entendido que el paisaje urbano es un tema de salud pública y que por ende era necesaria la uniformidad de criterios sobre la aplicación de esta política, referente a la publicidad exterior y el mobiliario urbano, así pues, considera la Sala que tener 82 posiciones diferentes sobre la regulación de la publicidad comercial en la vía públicas, pone en peligro el orden y el interés público. Así pues, nuestro máximo Tribunal, hace un examen donde pone por encima el interés nacional sobre el local. Más

sin embargo nos planteábamos las interrogantes sin responder en ese momento, pero que intentaremos responder a continuación; *¿Que está por encima, lo local o lo nacional?*

Como es bien sabido, la Ley General de Caminos Públicos establece una clasificación de las calles públicas en nacionales y cantonales, asignándole la competencia a las instituciones estatales, en el caso de las primeras, y a las municipalidades, en el supuesto de las segundas; quedando estas últimas aún más robustecidas con la Ley 9329, que termina de llenar cualquier duda o vacío con respecto a la competencia en la atención plena y exclusiva de los Gobiernos Locales sobre la red vial cantonal.

Ahora bien, la pregunta que nos hacemos, apartándonos de lo indicado por nuestro Alto Tribunal Constitucional, advirtiendo que dicha posición es parte de la libertad académica de la presente investigación, es ¿si la competencia que tienen las municipalidades sobre el derecho de vía de sus caminos, abarca la administración en cuanto a las autorizaciones de mobiliario urbano y publicidad exterior que se instale en las mismas, regulando diseño, ubicación y dimensiones?

A la luz de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley General de Caminos, que le da administración de la red vial cantonal a las municipalidades, y del artículo 2 de ese mismo cuerpo normativo, que le otorga la propiedad de las calles de su jurisdicción, y siguiendo con las prerrogativas dadas en los numerales 1 y 2 de la reciente Ley 9329, ya ampliamente estudiada y que le da la competencia absoluta a las Municipalidades en materia de la administración de su red vial, cómodamente podríamos responder que sí. Si tienen las Municipalidades la competencia suficiente para regular desde su autonomía territorial todo lo referente a permisos y autorizaciones en el derecho de vía que administran referente a publicidad exterior y mobiliario urbano destinado a casetas o "escampaderos", y desde luego la señalización vial, que ya de por sí el numeral segundo de la citada ley 9329, así lo autoriza.

Esta posición encuentra respaldo en una reciente resolución de la Sala Constitucional, voto n.º 234-2000, en la que se expresa lo siguiente:

*"...específicamente el artículo 1 de la Ley de Construcciones claramente determina que son las Municipalidades de la República las encargadas de que las ciudades y*

*demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas se levanten, sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos. Asimismo, el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos locales municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, y el artículo 13 inciso g) del Código Municipal señala que son atribuciones del Concejo dictar las medidas de ordenamiento urbano. De tal manera que por ejemplo, en lo que atañe al uso de bienes de dominio público como parques, jardines, paseos públicos y prados, es cada municipalidad la competente para emitir los correspondientes permisos en su territorio ( artículo 39 de la Ley de Construcciones), los que por la naturaleza de esos bienes se entiende que se trata de permisos que solo conceden derechos a título precario y por lo tanto pueden ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración, a tenor de lo que establece el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública en relación con el 6 de la Ley de Construcciones. Por otra parte, cuando se trate de la utilización de vía pública, el ente municipal tiene potestad para permitir su uso en la instalación de cualquier canalización, artefacto, aparato o accesorio perteneciente a una obra pública o destinado a un servicio (artículo 4 de la Ley de Construcciones), y para colocar o fijar anuncios, rótulos, letreros o avisos debe pedirse licencia a la Municipalidad correspondiente (artículo 29 y 40 de la Ley de Construcciones) ...”*

Es necesario aclarar que cuando la Sala Constitucional reconoce la competencia a las municipalidades para autorizar la colocación de anuncios, rótulos, letreros o avisos —en este caso- es con base en el artículo 29 de la Ley de Construcciones, debe entenderse que esta atribución es para autorizar aquellas actividades que se realizan dentro de un predio privado como se indicó atrás, y no dentro del derecho de vía. No obstante, lo anterior, dicha posición fortalece la tesis a exponer.

Son las Municipalidades las administradoras del territorio de su jurisdicción, y como se ha venido planteando a partir del desarrollo de esta investigación los fundamentos

constitucionales y legales sobre dicha potestad o prerrogativa son abundantes. Los Gobiernos Locales son los llamados actores protagónicas a ordenar y administrar un territorio determinado, bajo un sello cultural e histórico, donde la identidad arquitectónica del lugar en particular tiene mucho que ver para desarrollar la debida planificación urbanística. En este sentido la imposición de una figura “uniforme”, “única” o “universal”, como lo plantea la Sala Constitucional para regular la publicidad exterior y el mobiliario urbano en los cantones, violenta groseramente los principios de razonabilidad, proporcionalidad, conveniencia y oportunidad, que más bien esta Sala esta llamada a tutelar, anulando más bien la identidad de un Cantón y con ello el paisaje urbano que se merece los munícipes de los cada uno de los 82 cantones del país.

#### **e. La colocación de Agujas que restringen el acceso a Zonas Residenciales.**

Por lo general estas son medidas de seguridad adoptadas por los desarrolladores habitacionales en sus proyectos de construcción y de venta de obras, convirtiéndose en un valor agregado para la venta de las mismas a sus potenciales clientes, bajo técnicas de mercadeo como la seguridad vecinal y principalmente la protección de los niños. En complejos habitacionales o comerciales llevados a cabo bajo las normas de la propiedad horizontal (en condominio), parece ser que no existiría mayor complejidad al ser estas figuras reguladas por el derecho común, donde a lo interno de estos desarrollos no existe áreas, obras ni vías al servicio del interés común. Pero que tratamiento se les ha dado a aquellos desarrollos urbanísticos materializados a la luz del artículo 40 de la LPU, ya anteriormente analizado, donde si existen áreas y vías públicas.

En un caso en el que figuraba como parte recurrida la Municipalidad de Curridabat, por sentencia número 2009-004572 de las 8:40 horas del 20/3/ 2009, la Sala Constitucional indicó:

*"III.- Referente a la libertad de tránsito: (...) No es posible aceptar que, tal derecho fundamental protegido y regulado por el Estado en beneficio de todos los ciudadanos, pueda ser violentado por particulares o autoridades, como es el caso que nos ocupa, al instalar una aguja en una calle pública. Sobre el tema que nos*

*ocupa este recurso, la Sala en sentencia No 0731-96 de las nueve horas veintiún minutos del nueve de febrero de mil novecientos noventa y seis dispuso lo siguiente: "... El artículo 2° de la Ley General de Caminos Públicos dispone que "... serán propiedad del Estado los caminos vecinales, cuya construcción queda al cuidado del mismo Ministerio. La conservación y vigilancia corresponden a las Municipalidades, para lo cual deberán tener un Departamento especializado en esos trabajos, sin perjuicio de la colaboración que el MOPT pueda prestarles. Serán de propiedad de las Municipalidades las calles de su jurisdicción cuya construcción y mantenimiento quedan a su cargo." En el caso que nos ocupa, la Municipalidad recurrida estaba obligada a vigilar que, dentro de su jurisdicción, tanto en lo referente a caminos vecinales como calles, no existan actos que impidan o limiten el libre tránsito, derecho tutelado por el numeral 22 de nuestra Constitución Política. El permitir que existan puestos de vigilancia en calles que son de uso público, y que en esos puestos existan vigilantes que sean los que decidan si determinada persona puede transitar o no en esas calles o ingresar o no a algún barrio o urbanización, es violentar a todas luces la libertad de tránsito de los ciudadanos, lo que esta Sala no puede tolerar..." (El mismo criterio se mantuvo en Sentencia número 2009-10998 de las 10:31 horas del 10/7/ 2009)*

En la misma línea de pensamiento, en voto 2003-02595, del 26 de marzo del 2003, el Alto Tribunal dispuso lo siguiente;

*"A partir de lo anterior, considera esta Sala que la actuación de la autoridad recurrida al ordenar el derribo de la aguja de seguridad existente en la Urbanización Danza del Sol no resulta arbitraria, sino por el contrario, se apega a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Es claro que, al tratarse de vías destinadas al servicio público, la autoridad recurrida debe garantizar el libre acceso a la Urbanización toda vez que su naturaleza no permite ningún tipo de limitación. Ahora bien, comprende esta Sala la necesidad de los vecinos del lugar de velar por la seguridad de quienes habitan en el lugar, sin embargo, en aras de esa seguridad no resulta justificado*

*limitar el ingreso de ninguna persona al lugar en cuestión, por cuanto se trata de calles públicas”*

Una tercera y última referencia fue la de la urbanización Bosques de Doña Rosa, donde por medio del voto 7603-2010 del 27 de abril del 2010, la Sala Constitucional ordeno a la Municipalidad de Belén, en su parte dispositiva lo siguiente;

*“...POR TANTO:*

*Se declara CON LUGAR el recurso. Se ordena a Horacio Alvarado Bogantes en su condición de Alcalde de la Municipalidad de Belén, remover de forma INMEDIATA al comunicado de la presente resolución, los obstáculos ubicados en la vía pública que restringen o limitan el acceso del Residencial Bosques de Doña Rosa, así mismo, se ordena a William Arias Badilla en su condición Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la empresa denominada Servicios G Siete Cariari S.A., abstenerse de impedir o limitar el acceso al Residencial Bosques de Doña Rosa. Lo anterior bajo apercibimiento de que, de no acatar la orden dicha, incurrirán en el delito de desobediencia y, que de conformidad con el artículo 71 de la Ley de esta jurisdicción, se le impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo y no la cumpliere o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena a la Municipalidad de Belén y a la empresa denominada Servicios G Siete Cariari S.A. al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia en la vía contencioso administrativo y civil según corresponda. Notifíquese en forma personal a Horacio Alvarado Bogantes en su condición de Alcalde de la Municipalidad de Belén, o a quien ocupe su puesto y a William Arias Badilla en su condición Presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la empresa denominada Servicios G Siete Cariari S.A...”* (En la misma línea de pensamiento véase el voto de Sala Constitucional 7603-2010, de agujas y casetillas de seguridad en residencial Cariari)



Esta era la realidad antes de la entrada en vigencia de la Ley 8892, del 10 de noviembre del 2010, “Ley de Regulación de mecanismos de vigilancia del acceso a barrios residenciales con el fin de garantizar el derecho fundamental a la libertad de tránsito”. Siendo el objetivo de esta ley, lo indicado en su artículo primero: *regular la instalación de casetas de seguridad y mecanismos de vigilancia de acceso de vehículos en las entradas a barrios, caseríos o residenciales por caminos vecinales, locales y no clasificados de la red vial cantonal, de conformidad con la definición establecida en el artículo 1 de la Ley general de caminos públicos, N.º 5060, de 22 de agosto de 1972, y sus reformas.*

Esta ley faculta a los Municipios en su numeral segundo a autorizar la instalación de casetas y mecanismos de vigilancia de acceso a barrios, caseríos y residenciales, siempre y cuando sean de circuito cerrado o con calles sin salida. Respetando siempre la ley y la libertad de tránsito. Dicha norma autoriza a la organización vecinal, también, la instalación de casetas de seguridad privada, sobre áreas públicas, tales como aceras, parques, franjas verdes u otras, o áreas privadas, con el aval del propietario, para lo cual deberán cumplir lo prescrito en los requisitos de esta ley, así como lo que exija y solicite al respecto la Ley N.º 8395, Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados.

Esta ley establece que la solicitud la hace una asociación formal comunitaria, así como las asociaciones de desarrollo comunal u otras entidades jurídicamente similares, o bien, por medio de una solicitud firmada al menos por el setenta por ciento (70%) de los vecinos mayores de edad, quienes constituirán un comité de vecinos que se acreditará ante la municipalidad respectiva, el cual designará al menos a dos representantes formales.

Una vez cumplidos los requisitos y procedimientos regulados en los artículos 2, 3, 5, 6, 7, de esta ley, la Municipalidad del lugar, autorizara la instalación de un mecanismo que permita la vigilancia regulando el acceso al residencial o el barrio respectivo, como con cadenas de paso, agujas de seguridad o brazos mecánicos, manuales o automáticos, para ser instalados sobre la calzada, según sea el caso, junto a la caseta de seguridad, donde es importante resaltar la instalación de mecanismos de vigilancia solo se permitirá si existe una caseta de seguridad, y la contratación del servicio de vigilancia las 24 horas del día,

por medio del cual un vigilante, acreditado según la normativa vigente, manipule los mecanismos señalados. En caso de que el servicio no se otorgue de manera continua, las especificaciones contractuales y técnicas de esos mecanismos deberán incluir el hecho de que en ciertos horarios se mantendrán fuera de funcionamiento, es decir abiertos para el paso normal y no controlado o impedido de usuarios. Bajo ningún concepto –indica el numeral octavo de esta ley- se permitirá la existencia de estos mecanismos sin la debida colateralidad del servicio de seguridad y en caso de violentarse esta condición, la municipalidad revocará el permiso respectivo.

Agrega este artículo octavo, lo que se mencionaba al inicio del análisis de esta norma, solo está permitida la instalación de estos artefactos o mecanismos de seguridad a) *En urbanizaciones de circuito cerrado, o sea, las que no conectan a más localidades o urbanizaciones, y en;* b) *En fraccionamientos cerrados, o sea, construidos frente a calles públicas que no cuenten con más de un mismo ingreso y egreso, denominadas también "calles sin salida".* Y a la organización vecinal que cumpla con todos estos requisitos y estas condiciones está obligada a garantizar que el personal de seguridad respete los siguientes lineamientos;

- a) No se podrá impedir, bajo ningún concepto, el libre tránsito vehicular o peatonal.*
- b) En caso de que se trate de un peatón, este podrá entrar o salir del barrio o residencial sin ningún tipo de restricción; ello sin demérito de la vigilancia normal de la que pueda ser objeto.*
- c) En caso de que se trate de un vehículo, el mecanismo de vigilancia del acceso indicado en el artículo 4 de esta Ley solo podrá ser utilizado para que el agente de seguridad respectivo tome nota de la matrícula y la descripción del vehículo, así como de la cantidad de sus ocupantes y descripción general de ellos. Una vez que el vehículo se detenga, el oficial encargado deberá levantar el indicado mecanismo de vigilancia.*
- d) Cuando sea pertinente, a criterio de la municipalidad en cuestión, a una distancia de 25 metros del indicado mecanismo se colocará un rótulo que indique la proximidad de este. En cualquier caso, el mecanismo señalado deberá pintarse de tal manera que sea plenamente visible para los vehículos y las personas”.*

En el caso que la empresa de seguridad no permita la libertad de tránsito, abusando del control de los mecanismos de acceso, será penada por medio de las sanciones reguladas en el numeral 14 de esta norma. Es menester mencionar que los permisos dados por los Gobiernos Locales bajo esta figura son permisos en precario por lo que no constituyen derechos adquiridos y se pueden ser revocadas conforme el artículo 11 de esta Ley de conformidad con el numeral 154 de la Ley General de la Administración Pública.

Así pues, derecho de transitar o circular sobre las vías públicas, solamente puede ser limitado cuando están de por medio razones de orden público, sanitarias o por motivos esenciales para la conservación del bien y la norma que autoriza esa regulación, debe, desde luego, ser razonable y proporcionada en sí misma. (Ver voto 846-95, del 14 de febrero de mil 1995, de Sala Constitucional)

## **CAPITULO TERCERO. LA RED VIAL CANTONAL COSTARRICENSE COMO UN INDICADOR DE DESARROLLO HUMANO DE UN CANTÓN y DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL CANTONAL**

### **SECCIÓN PRIMERA. LA RED VIAL COMO UN INDICADOR DEL DESARROLLO HUMANO**

Es indiscutible que el tema concerniente al tratamiento y administración de la red vial en la coyuntura actual del desarrollo de los países –sin dejar de lado a Costa Rica- es de trascendental importancia desde todo punto de vista. Contar con una infraestructura mínima que respalde las necesidades de transporte y comunicación de las comunidades y ciudades en la época actual y consecuentemente a ello, la modernización y mantenimiento de esa infraestructura, su equipamiento y el brindar servicios públicos urbanos y rurales son actualmente uno de los indicadores de desarrollo que permiten valorar el estado físico de las ciudades, la calidad de vida de sus habitantes, así como la eventual cantidad de corrupción que padece un país: una estructura vial de primer mundo es signo de que el Estado está sacando la faena, retornando en obras públicas de calidad el dinero con el cual sus habitantes pagan sus impuestos.

Una eficiente administración de la red vial para un país es similar a la que tiene las arterias y venas para con el cuerpo humano. Así como el sistema circulatorio sirve para transportar alimento a todas las partes del cuerpo, una robusta red vial, sirve como un medio para que las personas se trasladen de un punto a otro desarrollando las diferentes actividades que le dan sentido a sus vidas como los es trabajar, comerciar, educarse, recrearse, hacer deporte, actividades sociales, entre otras.

Es así como las veredas, los caminos, las calles, las carreteras y autopistas, junto con el resto de la infraestructura accesoria como los puentes, las redes de iluminación, rotulación, señalización, las aceras, los drenajes, las cunetas y contracunetas, se convierten en ese sistema circulatorio que permite enlazar los intereses de las comunidades permitiendo que las personas se trasladen de un lugar a otro de forma oportuna, eficiente

y segura, con la presencia de un mínimo de requerimientos y si es posible -en el mejor de los escenarios- con una comodidad que merece el contribuyente, receptor del servicio público.

Y es que tratándose de utilidad e importancia, tanto para la red vial que comunica a una frontera con otra o aquella que comunica un puerto con otro, o bien las que comunican a las distintas casas dentro de una urbanización o un barrio e igualmente aquellas que comunican un conjunto de fincas agrícolas con un centro de provisión; justificamos que la función de la red vial se satisface tanto a nivel nacional como aquella porción que se sirve en lo local, estas últimas administradas –como bien sabemos- por las Municipalidades.

La importancia de las redes de comunicación vial de un país está fuera de discusión: toda persona, sin excepción, se beneficia de una u otra forma de su existencia y muchos los usan de modo frecuente. Por eso, los caminos provocan un interés generalizado en todos los distintos sectores sociales.

Los caminos prestan servicios a los usuarios directos que circulan a través de los medios de transporte trasladando bienes o personas de un sector a otro. Así pues, la red vial es útil al niño que va a la escuela en autobús, al obrero que viaja a la fábrica en bicicleta, la persona que va al mercado a hacer sus compras caminando, al empresario que traslada sus productos al puerto o que retira sus materias primas del aeropuerto, al anciano que visita los lugares de recreación o al joven que las usa para hacer deporte. No hay duda también de que hay sectores como los transportistas, entre los que figuran los dueños y operadores de camiones, de buses, de taxis, el porteo de personas, así como aquellos operadores informales como los “piratas” y con la llegada inminente de los “Uber”, un *app* que proporciona a sus clientes una red de transporte privado, a través de un software de aplicación móvil; que a veces se consideran a sí mismos como los principales beneficiarios del sistema vial, puesto que sus actividades empresariales o laborales se desarrollan propiamente en los caminos y por ello sienten cercanía de su realidad y del estado en que las mismas se encuentran. Sin olvidar desde luego al usuario “*de a pie*”, que cada vez exige aceras que cumplan con las condiciones mínimas de transitabilidad, que cumpla con el mobiliario adecuado que incluya a personas usuarias con alguna discapacidad y que a su

vez se adecue a la exigibilidad actual del aumento continuo de la cantidad de personas que se sirven de esta.

## **I. LA RED VIAL COMO INSTRUMENTO QUE UNE DOS REALIDADES: LA URBANA y LA RURAL**

Uno de los temas que ocupa uno de los lugares prioritarios en las agendas de los gobiernos nacionales y locales de turno es el de la administración y regulación del territorio, o sea, el establecimiento de modelos equilibrados de convivencia en el espacio público, tanto urbano como rural, que es precisamente el escenario donde se desarrollan las personas y sus intereses económicos y sociales.

Superada aquella visión de ciudad encargada de llenar de “concreto” (edificios, casas, rascacielos), los diferentes lugares donde se desarrolla el individuo como persona, se debe agregar ahora un discurso que permita incorporar la variable ambiental, cultural y espiritual a través de la cual la administración de ese territorio, fértil para la producción y el desarrollo elementos transformadores que permitan la construcción del espacio urbano, para el logro de ese estado de bienestar por el cual trabajan las administraciones públicas (la felicidad, paz, la convivencia en armonía)

Vemos todos los días en nuestro país como los diferentes cantones, “*mercadean*” su espacio público, como un valor agregado que les permita competir entre ellas a fin de lograr mayor inversión y desarrollo productivo, con el único fin de recaudar más, permitiéndoles la optimización y mejoramiento de la prestación de los servicios cuyo único beneficiario es el ciudadano mismo; son estos quienes se sirven de las ciudades y los servicios que estas dan y no a la inversa.

Así pues, en lo concerniente a la red vial, no es posible pretender desarrollar proyectos de construcción caminos que estén alejados de los intereses y de las necesidades de las personas que se sirven de estos. Por lo que la construcción, administración y mantenimiento de estas importantes obras públicas, deben responder a

intereses comunes y no así a los rebuscados intereses particulares o sectoriales que de alguna u otra forma siempre están tratando de sobresalir.

Amén de lo anterior, cuando se habla de la función de desarrollo humano de la red vial desde la óptica del plano de convivencia humana entre las ciudades y en las zonas rurales hay que entender que esta red de caminos tiene sentido sí y solo sí, ésta se entrelaza con los intereses superiores, siendo que esta gran red une estos dos tipos de vidas diferente de ciudad, que se necesita una a la otra para coexistir desde todos planos (social, económico, cultural y espiritual).

La función social y ambiental de la propiedad, la prevalencia del interés general por sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y de los beneficios, son tres principios se hayan incorporados en las diferentes regulaciones urbanas de nuestro país; y son estos ejes los que han permitido conservar en gran medida un desarrollo de ciudad, donde la actividad humana, guarda respeto y equilibrio con el ecosistema; a pesar de que como ciudad existen grandes temas que hay que mejorar, principalmente el tratamiento de aguas residuales y la contaminación de los ríos que atraviesan nuestros poblados.

Entra en juego, entonces, la capacidad de nuestras Municipalidades en crear instrumentos de regulación estratégica para el desarrollo en armonía con la naturaleza y las ciudades las cuales de igual forma están en constante transformación. Este instrumento fundamental para impulsar el desarrollo urbano y regional ordenado, tiene en la infraestructura vial un componente o eje transversal de trascendental intervención.

La implementación de políticas generales, planes y programas, la llegada de la TIC's (tecnologías de la información y la comunicación), que permite la generación de normas técnicas para los proyectos específicos y la integración de sistemas de información geográfica, han impulsado el desarrollo de obra pública en general, y con ella la extensión y el mejoramiento de la inversión en red vial, tanto nacional como cantonal.

Así las cosas, las veredas, los caminos, las calles, las carreteras y autopistas, junto con el resto de la infraestructura accesoria como los puentes, las redes de iluminación y rotulación o señalización, las aceras, los drenajes, las cunetas y contracunetas, se convierten entonces en ese sistema circulatorio que permite enlazar los intereses de esas comunidades (rurales y urbanas) y que permite a la vez los flujos de comunicación organizacional comunal de manera que los productos y las personas se trasladen de un lugar a otro de forma oportuna y eficiente, con el componente intrínseco de seguridad, y con el cumplimiento mínimo –a su vez- por parte de las administraciones públicas competentes de revisar y cumplir con los requerimientos de naturaleza técnica y legal que aseguren su normal uso con comodidad y decoro, comunicando a una frontera de otra o a un puerto del otro, de una urbanización o a un conjunto de fincas agrícolas o un centro de acopio.

## **II. LA RED VIAL COMO BIEN DE DOMINIO PÚBLICO**

Ya adelantamos al inicio de esta investigación que la red vial de caminos de nuestro país, tanto de naturaleza nacional como local, forman parte de patrimonio público del Estado, es decir están bajo el régimen de demanialidad de los bienes de dominio público.

Esto es así porque están grandes obras públicas son resultado de una gigantesca inversión de fondos públicos, por lo que es necesario una política inteligente de conservación, mantenimiento y en especial un régimen especial de protección jurídica, que asegure el uso de estas obras estatales para la normal y libre disposición de todos, con las limitaciones que indique la ley –por supuesto-.

Así pues, el patrimonio de nuestro país es el conjunto de todos los elementos que pueden utilizarse, directa o indirectamente para la satisfacción de las necesidades públicas o comunes. Está formado por dos componentes fundamentales: el patrimonio natural, y el que es resultado del trabajo humano. El primero está constituido a su vez, por los elementos que entrega directamente la naturaleza, sin intervención del hombre, tales como el agua, el paisaje, los minerales y los bosques primarios; y los segundos compuestos por una



infinidad de elementos aportados por el trabajo del hombre, fruto de los esfuerzos intelectuales y físicos, así como los sacrificios que han hecho en el pasado las generaciones humanas que nos anteceden. Por ende, tales elementos se incorporan en uno u otro momento de la historia, al patrimonio nacional. Así las cosas, las obras de naturaleza vial, fueron útiles al momento de su construcción, pueden seguir prestando servicios en la actualidad y probablemente podrán seguir haciéndolo en el futuro. (Ryzkard, 2004)

La extensa red de caminos, existente en nuestro país, construida y habilitada en su mayor parte durante los últimos 50 años, es uno de los componentes más importantes del patrimonio público de la nación. Más su mantenimiento y mejora continua, no ha sido una prioridad en los planes y presupuestos de las instituciones encargadas de su administración.

La red vial pública de nuestro país se ha financiado mediante aportes de varias generaciones, con la contribución y esfuerzo de todos. El Estado ha recaudado estos aportes, en forma de diversos tributos (impuestos y contribuciones especiales principalmente) y ha destinado un porcentaje importante de estos a la inversión esta gestión valiosa para el interés de todos; constituyendo así el patrimonio nacional de caminos públicos.

La insuficiencia de fondos públicos, ha dado como resultado que los montos recaudados sean insuficientes para financiar la gran cantidad de caminos que son necesarios para el desarrollo de las últimas sociedades, en tales casos, tanto el gobierno central como los gobiernos locales acuden a préstamos dentro y fuera del país, para complementar los recursos requeridos, o bien concesionan la construcción, mantenimiento, administración y operación de una ruta, a cambio de cobro de peajes por una determinada cantidad de años a cargo y beneficio de la empresa concesionaria (a modo ejemplo la administración de la ruta 27, de conformidad con Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos de la Carretera San José- Caldera, entre el Estado Costarricense y la empresa Autopistas del Sol S. A.). Estos préstamos se reembolsan mediante la recaudación de nuevas contribuciones normalmente en forma de impuestos. Así, al permitir

que el Estado cancele los préstamos contratados en el pasado, las personas físicas y jurídicas que pagan impuestos están de hecho cubriendo en la actualidad el financiamiento de muchos caminos ya existentes.

Como resultado de lo afirmado anteriormente, podemos acreditar que, a lo largo del tiempo, las diferentes generaciones han formado y acrecentado el patrimonio nacional de caminos, lo cual constituye la mayor inversión individual existente, ya que su valor supera con creces el de los sistemas de energía eléctrica, de comunicaciones o el de las instalaciones portuarias. El patrimonio nacional de caminos es uno de los pilares del desarrollo socioeconómico, y es además un elemento que está prestando permanente servicio al conjunto de la sociedad. Dado que los caminos pueden servir durante muchos años, los contribuyentes confían implícitamente que el pago de impuestos que se haga hoy, tendrá un efecto multiplicador durante un largo periodo en beneficio de las generaciones futuras.

El concepto de red vial vista entonces como *“patrimonio vial”* no debe entenderse entonces sólo como un instrumento de planificación o de optimización sino un medio que permite verificar el grado de éxito de las políticas públicas aplicadas con respecto a la realidad en el pasado. Está basado exclusivamente en datos reales observados y codificados (*big data en las administraciones públicas*) y sólo puede analizar los cambios que han ocurrido con respecto al pasado. La planificación y la optimización de las políticas cuentan con otras herramientas, tales como el modelo de diseño y mantenimiento de carreteras. Por ende, el éxito o fracaso de las políticas en materia de construcción y mantenimiento de la red vial, puede ser evaluado mediante el concepto de valor del patrimonio vial.

### **III. EXIGENCIAS DEL USUARIO DE LA RED VIAL**

Una edificación que no es sometida a mantenimientos regulares se deteriora con mucha rapidez. Sin necesidad de ser expertos en construcción, puede comprobarse ya que los daños por el desgaste natural saltan a simple vista con el paso del tiempo y uso constante del bien. También, siguiendo con la analogía podemos decir que la vivienda que

hoy alberga a una familia de cuatro personas no puede dar abrigo a ese mismo núcleo familiar cuando esta crece y se multiplica

Otro ejemplo típico es el mantenimiento de los vehículos motorizados, quienes dependen más de los mismos para su correcto desempeño y alargue de su período de vida. Omitir dicho mantenimiento, conlleva a complicaciones mecánicas, de difícil o imposible reparación que pueden llevar finalmente a la paralización completa del automotor. Un porcentaje importante de las personas considera el mantenimiento como algo tedioso, molesto y poco atractivo desde el punto de vista económico, pero no hay duda de que al final todos terminamos por aceptarlo como una obligación forzosamente necesaria.

Sin embargo, cuando de caminos se trata, la necesidad de conservación y de mantenimiento que hay que darles no parece ser –en primera línea- una necesidad imperiosa, máximo cuando el proyecto técnico de conservación que se propone, consiste en una obra de alta envergadura, la cual lleva aparejada una inversión considerable del presupuesto de la institución. Lamentablemente, no son pocas las ocasiones en que se toma la decisión de tratar el mantenimiento de un determinado camino, cubriendo la mayor cantidad de kilómetros con materiales de mala calidad que hacer pequeñas obras que resistan una mayor cantidad de años. Los parámetros de medición de la eficiencia y la eficacia son meramente cuantitativos cuando el ideal es que sean cualitativos, valorando la calidad sobre la cantidad; y son estos parámetros los responsables muchas veces de la realidad vial de nuestras calles.

Si se revisan los múltiples formularios que ha diseñado la Contraloría General de la República (CGR), y los propios repartos de la planificación institucional para evaluar y medir la gestión pública de los diferentes Gobierno Locales en esta materia y que se ofrecen a la palestra de la opinión pública como el mejor remedio en materia de control interno, observaremos que los mismos son voluminosos instrumentos métricos de medición del desempeño con parámetros eminentemente cuantitativos que proponen evaluar la gestión pública desde metas tales como “*cantidad de kilómetros intervenidos*” o “*número de caminos asfaltados*”; encasillando a los buenos administradores y políticos a invertir los

recursos públicos, trabajando en sumar buenas calificaciones para ubicarse en los primeros lugares de un “*ranking*” y olvidándose de la eficiencia de en la inversión de los mismos.

Otro aspecto que resiste a invertir de forma eficiente en la conservación y mantenimientos de los caminos, especialmente los pavimentados, es que los mismos tienen intrínseca una especie de “*inmortalidad*”, siendo su deterioro, para el común de las personas, casi imperceptible incluso varios años después de su construcción. Es por ello que en la mente de muchos puede asentarse la idea de que un camino es algo definitivo, que puede perdurar para siempre, sin la necesidad de invertir en su mantenimiento. (Castillo, 2000)

Para lograr entender que exigen las personas con respecto a su relación diaria con la red vial de un determinado territorio, es importante recordar –como lo vimos al inicio de esta investigación- que los caminos existen desde que el hombre empezó a ser hombre, primero como nómada, y después durante sus primeros establecimientos como sedentario, constituyendo estos caminos el medio fundamental para su movilidad. La importancia actual, sigue siendo la misma, o mayor; todas las personas, sin excepción, se sirven o sacan provecho de ellas, de una o de otra forma, directa o indirectamente. Aún aquellos que las usan poco, lo perciben, en el papel que desempeñan en el transporte de otras personas y de bienes o recepción de los servicios y en la expansión del territorio mismo. Por eso, los caminos unen un interés generalizado en todos los distintos segmentos del cuerpo social, aunque no todos le den el mismo valor.

La gran mayoría de las personas conecta la idea de progreso a la de construir, reconstruir, o mejorar alguna cosa y en el caso de la red vial, dicha idea equivale también, en especial, a la pavimentación y aumento de los caminos. Si se pidiese a alguien que expresara un deseo en materia vial, lo más probable es que mencionara un mejoramiento como que se le cambie el tipo de material a un camino (ya sea de tierra a lastre o de lastre a pavimento o de pavimento a cemento o adoquinado); que se construya una obra accesoria (como puede ser un puente, una ciclovía, entre otros); que se acondicione mejor (ampliándolo, ensanchándolo, alargándolo, conectándolo con otros); entre otras posibles, o bien la apertura de un camino nuevo, para acortar el tiempo de llegada de un punto a

otro; y sin olvidarnos el usuario-peatón, la mejora de las aceras o bien la instalación de nuevas en alguna ruta determinada para evitar accidentes de los que caminan directamente sobre la calzada.

Así pues, los caminos contribuyen al progreso del país y satisface al mismo tiempo un anhelo personal, comunal, regional y nacional, por lo que, la aspiración al progreso está presente en todos los ámbitos de la actividad humana y este tipo de obras son tan sólo una consecuencia de ello, ayudando –los caminos- forma directa o indirecta a conseguir las demás metas humanas, por el eje transversal que son estas en la vida de las personas.

#### **IV. EL PUNTO DE CONFLICTO ENTRE LOS USUARIOS SOCIALES E INSTITUCIONALES EN LO QUE RESPECTA A LA RESPONSABILIDAD DEL USO, GOCE, DISFRUTE, CUIDO Y MANTENIMIENTO DE LA RED VIAL**

Aunque líneas atrás lo adelantamos, es necesario introducir para el presente acápite, los siguientes cuestionamientos; ¿Quiénes se benefician con la existencia de los caminos?, ¿Cuáles son los grupos de la comunidad que mayor interés tienen en su buen desempeño y, por qué? y finalmente; ¿Cuáles son los usos que se le dan los usuarios a los caminos?

De primera entrada, pudiésemos pensar que las contestaciones a estas preguntas ya fueron atendidas, más las respuestas a dichas interrogantes no son fáciles de atender, más si se les analiza con detenimiento y si observamos la manera en que actualmente el tejido social se comporta.

Los caminos prestan servicios a los usuarios directos que circulan a través de los medios de transporte trasladando bienes o personas de un lugar a otro, como bien se indicó párrafos atrás. Todos en mayor o menor medida nos beneficiamos de esta.

El mayor interés de los usuarios directos es que exista un número suficiente de caminos para desplazarse a todos los lugares que deseen, en el menor tiempo posible,

logrando a su vez el menor gasto posible. En cuanto a calidad, la expectativa ciertamente es que todos los caminos –o por lo menos los de mayor uso- es que estuviesen en muy buenas condiciones, tanto para minimizar los costos de operación de los vehículos como para hacer el viaje una experiencia mucho más cómoda y segura posible.

Bajo estos justificados intereses, los usuarios de las vías suelen inclinarse en favor de un incremento constante y creciente del gasto público en la inversión del mejoramiento y creación de los caminos. Inclusive vería de buena forma el incremento de fuertes tributos a efectos de contribuir a la protección de estos intereses, siempre y cuando la inversión en obra pública sea palpable a la vista. De ahí pues verbigracia el nacimiento del impuesto a la gasolina regulado en las leyes 8114 y 9329, analizada abundantemente en el presente trabajo.

Lo anterior es importante dejarlo acreditado, la obra vial tiene un costo y que ese costo es responsabilidad de todos, sin excepción alguna. No podemos confundir que dicha obligación coloca solamente al Estado y sus servidores –enfilándose las críticas y sus insatisfacciones, solamente hacia el aparato estatal- el usuario en general tiene una gran responsabilidad en el pago de los impuestos cargados para atender dicha red vial, y aceptar los aumentos que a ella se den, en aras de asegurar el mantenimiento de las mismas. Igualmente, el ciudadano está llamado a denunciar cualquier acto de corrupción pública que tenga como fin, la desviación de dichos fondos a un destino diferente que no sea la atención de la red vial de caminos.

Así las cosas, podemos definir en dos grandes grupos, los diferentes grupos la naturaleza en cuanto al uso que le dan los diferentes usuarios de la red vial;

**a. Los usos naturales o permanentes:** Entre los cuales debemos destacar indudablemente el derecho de circulación que se tiene tanto en vehículo como a pie. Es importante establecer que la Ley 9078 establece los criterios de limitación especial que se dan a efectos de poder hacer uso de este derecho de circulación el cual no es irrestricto o absoluto, como se pudiese pensar. Al respecto el numeral primero de esta ley destaca lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1.- Ámbito de aplicación*

*Esta ley regula la circulación, por las vías públicas terrestres, de los vehículos y de las personas que intervengan en el sistema de tránsito. Asimismo, regula la circulación de los vehículos en las gasolineras, en estacionamientos públicos, privados de uso público o comerciales regulados por el Estado, las playas y en las vías privadas, de conformidad con el artículo 207 de la presente ley.*

*Se excluyen los parqueos privados de las casas de habitación y de los edificios, públicos o privados, que sean destinados únicamente a los usuarios internos de dichas edificaciones, donde privará la regulación interna de tales establecimientos. Igualmente, regula todo lo relativo a la seguridad vial, a su financiamiento, al pago de impuestos, multas, derechos de tránsito y lo referente al régimen de la propiedad de los vehículos automotores, tutelado por el Registro Nacional, a excepción del régimen de tránsito ferroviario y el tránsito de semovientes en la vía pública. En estos últimos dos casos, el interesado deberá hacer valer sus derechos en el proceso civil correspondiente.*

Así pues, esta Ley establece los criterios y reglas mínimas que deben satisfacerse a efectos de poder ejercer el derecho de circulación mediante vehículos automotores y de los peatones a través de las vías públicas del país. Por ejemplo, regula los requisitos legales de circulación que debe tener un vehículo (art. 4); el régimen de propiedad de los vehículos (arts. 7 a 19.); el régimen mínimo de requerimientos técnicos de circulación de los vehículos (arts. 24 y ss. en relación con el numeral 31); el régimen de identificación de los vehículos a través de placas (arts. 20 y ss.); el régimen de seguro obligatorio de los vehículos (arts. 56 y ss.); Los regímenes de licencias y de permisos especiales de tránsito (arts. 41 y 79 ss.) y los aspectos relacionados con el régimen de conducción y circulación de los vehículos en las carreteras y calles del país (a partir del art 93).

En esta línea de pensamiento la Sala Constitucional en voto 846-95, respecto al derecho de circular en las vías públicas, indicó lo siguiente;

*“EL DERECHO DE CIRCULAR EN LAS VIAS PUBLICAS. En razón de la naturaleza del bien, para el usuario la utilización de una vía pública es un poder legal ejercitable erga omnes. La Administración no puede impedir ni general ni singularmente, el paso de personas de tal manera que podríamos llamar "normal", a menos que se desafecte el bien, por los medios que el ordenamiento jurídico ha previsto, o sea, por decisión legislativa. Recuérdese que la característica esencial de la utilización de las vías públicas es precisamente la libre circulación, pero paralelamente, la Administración tiene encomendada una facultad general de reglamentación del uso de la vía, que se conceptualiza como la competencia para definir los medios por los que se ejercita el derecho a circular y las normas que regulan la circulación, además del poder de policía general, a que nos hemos referido en considerandos anteriores. Pero en principio, la Administración no puede adoptar medidas de carácter absoluto o permanente que impidan, dificulten o limiten el derecho de circulación; pero en cambio sí puede velar por el mantenimiento del orden público de la circulación, lo que se traduce en medidas restrictivas, que para su aplicación válida, deben tener un contenido apropiado de razonabilidad y proporcionalidad y consecuentemente, también puede adoptar las medidas necesarias para la propia conservación del bien demanial. Esto implica la conclusión básica en este asunto: por principio de Derecho Público, aún sin la norma que se cuestiona, siempre habría tenido la municipalidad de la jurisdicción respectiva, la competencia para regular el tránsito sobre caminos vecinales, como derivada de la naturaleza misma del bien y de las demás normas jurídicas conexas que se citan en esta sentencia.”*

Corolario, el derecho de transitar o circular sobre las vías públicas, solamente puede ser limitado cuando están de por medio razones de orden público, sanitarias o por motivos esenciales para la conservación del bien y la norma, acto o conducta administrativa que limite el libre uso de las vías, debe, desde luego, superar un “test” de razonabilidad, proporcionalidad, necesidad, idoneidad y un profundo respeto a las garantías fundamentales.

**b. Los usos secundarios o especiales:** Pero para nadie es un secreto que las vías públicas son también el escenario a través del cual se ejercen otros derechos que al igual



de tener el ropaje de constitucionalidad como lo es el de circulación, no puede anteponerse a ella. Entre ellos tenemos el derecho a la libertad de expresión (a través de manifestaciones o marchas pacíficas de sindicatos, grupos de oposición, minorías, grupos organizados, gremios, entre otros), el derecho al desarrollo espiritual de las personas por medio de actividades recreativas o religiosas (como ceremonias religiosas, procesiones, desfiles, carnavales, actividades masivas, etc.) y el derecho a la manifestación de ideas políticas (plazas públicas). No obstante, lo anterior y como se adelantaba anteriormente, son dos principios los principios esenciales que regulan el ejercicio de estos derechos secundarios y son los siguientes, primero; ningún derecho especial puede ejercerse en detrimento de los derechos permanentes o principales y segundo, los derechos secundarios no son absolutos o constantes en el tiempo, y deben de soportan igualmente una regulación por parte de la Administración Pública.

En este sentido merece rescatarse el ya analizado capítulos atrás, el Reglamento para el cierre y utilización de las vías públicas terrestres, decreto ejecutivo 40864, del 05 de diciembre del 2017, el cual se implementó a efectos de regular el cierre necesario y temporal de las vías públicas con el objeto de que el impacto en cuanto al tránsito de personas y vehículos automotores que ocasiona el cierre de las vías públicas en el territorio nacional o en la localidad municipal, por trabajos de construcción o reparación de obras viales o la celebración de actividades sociales, religiosas, deportivas y/o culturales, esté controlado y sujeto a la vigilancia de las autoridades públicas administrativas, tanto nacionales como municipales.

## **SECCIÓN SEGUNDA. AUTONOMÍA LOCAL Vs INTERVENCIONISMO DEL ESTADO CENTRAL, A LA LUZ DE LA LEY 9329**

Cual si fuese la búsqueda del Santo Grial (copa usada por Jesucristo en la Última Cena), autoridades nacionales, locales, académicos, juristas del más alto nivel, jueces, y doctrinarios han tratado de definir el término jurídico indeterminado de lo *"lo local"*, para poder separar aquellas competencias inminentemente nacionales de aquellas de resorte o trascendencia más local. Siendo los Municipios los más interesados en que se defina los

alcances jurídicos de este término. Sin embargo, le puede pasar a los municipios lo que le pasó a la diosa Eos en la vieja mitología griega, por no saber bien lo que pedía, o bien por no saber cómo pedirlo.

*“...El joven y bello Títonos, hijo del Rey de Troya Laomedonte, amaba a Eos, la diosa de la aurora. Era el primero en saludarla cada día, cuando ella abría en el cielo las cortinas color púrpura que daban lugar a las primeras luces del amanecer. Así Títonos dormía al raso, sobre la hierba, para no perderse nunca la llegada de Eos. Por su parte, la diosa se acostumbró con el tiempo a recibir los saludos del joven y acabó enamorándose de él.*

*Por eso una mañana, Eos se percató enseguida de la ausencia de Títonos. No estaba en su lugar de costumbre, esperándola. Muy nerviosa, comenzó a buscarlo por todas partes. Cuando sus ojos dieron con el muchacho, éste yacía inerte sobre la tierra, pálido y con los ojos cerrados. Eos, aterrada, se precipitó sobre el cuerpo casi sin vida del joven y lo llevó volando hasta Zeus, el rey del Olimpo. Suplicó al dios que no permitiese morir a Títonos nunca. Zeus aceptó su petición e hizo inmortal al joven.*

*Durante años, Títonos vivió en el Olimpo, rodeado de todos los dioses, en absoluta felicidad. Comía la mítica ambrosía y Eos, su amor, bailaba y cantaba para él. Pero había un problema. **Eos, en su afán por salvarle la vida a su amado, olvidó pedirle a Zeus un pequeño detalle: que Títonos no envejeciera.** Por eso, como cualquier mortal, aunque se le había concedido la eternidad, comenzó a marchitarse. Su cuerpo se encogió, su voz se quebró y la debilidad se apoderó de él. Su aspecto era tan deplorable que los mismos dioses empezaron a rehuirlo...”*  
(MÁRQUEZ, 2019)

Que, a los Gobiernos Locales, no les pase lo de la historia de Eos y Títono, y que de conseguir la definición en cuanto a alcance de que es “*lo local*”, no puedan asumir con hidalguía dicha labor. Con esto no estamos diciendo que las Municipalidades no tengan la

competencia para asumir los retos que día a día crecen en cuanto a la una cada vez más exigente administración de los intereses y servicios locales. El gran tema es que Costa Rica como Estado Unitario, con una descentralización funcional y territorial, siempre estará obligada a coordinar las competencias donde exista un traslape con las competencias nacionales (conurrencia). Y obviamente la materia vial, es el mejor ejemplo a encontrar donde se está esa superposición funcional. En esta línea de pensamiento el Dr. Ennio Rodríguez (Solís, 2017), ha indicado lo siguiente;

*“...No entonces crearse un conflicto por antagonismo o protagonismo entre la materia que integra el fin general de los “intereses y servicios locales” de los intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales”, intrínsecamente distintos uno de los otros, pero que en realidad están llamados a coexistir, y ellos es así, porque ambos tipos de interés puedan estar eventualmente entremezclados y más bien, es frecuente que, dependiendo de la capacidad económica y organizativa de los gobiernos locales, sus limitaciones propias conduzcan a ampliar el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales, lo que hace ver que la distinción no debe ser inmutable, sino gradual o variable, pero en todo caso le corresponde al juez decidir si los criterios de distinción se conforman o no con el dimensionamiento constitucional...”*

*“...El artículo 7 del actual Código Municipal, anteriormente en el Código de 1970 era el artículo 5, establecen la obligación de coordinación entre las Municipalidades y las instituciones públicas que concurren en el desempeño de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones, sobre todo, porque sola coordinación voluntaria es compatible con la autonomía municipal por ser su expresión. En otros términos, la Municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos y viceversa dado el carácter concurrente o coincidente –en muchos casos- de intereses en torno a un asunto en concreto. En la doctrina la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por*

*materia, pero por concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno...”*

Ya vimos a lo largo de toda esta investigación que la red vial de nuestro país, no solamente se divide en dos grandes segmentos, la nacional y la local, sino que estos se contraponen, o se integran, por lo que no podemos pensar en la división de esta red vial de caminos, como si fueran realidades separadas; es por ende que hablar inminentemente de “*lo local*”, en el tema de atención, administración, conservación y mantenimiento de los caminos, es casi imposible sin tomar en cuenta las competencia nacional en administración de la red vial nacional.

Y si bien es cierto, existen temas que en la agenda nacional deben de definirse, en aras de respetar las prerrogativas dadas por el constituyente a las Municipalidades en temas de la administración del territorio de los municipios y de su red vial; como es el gran tema de transporte público, donde los Gobiernos Locales, no tiene, pero ni una sola atribución en esta materia; ¿Cómo es posible que una Municipalidad ordene y administre su territorio, si no puede definir políticas de transporte público?, por ejemplo en el tema de ubicación de paradas, y mobiliario urbano de las misma, como lo criticábamos anteriormente, secciones atrás. Rutas de los buses, estrategia vial; no es procedente que, a pesar de ser Costa Rica un Estado Unitario, se obligue a los Gobiernos Locales a coordinar todo, solo por el simple hecho de que existen intereses nacionales que son supuestamente supra locales. Hay grandes temas que, como país, se está sufriendo de la mala administración nacional, cuando los asuntos son evidentemente de resorte local, como el ejemplo que acabamos de mencionar.

Otro asunto que adelantamos, pero dejamos un análisis más profundo para el final, es lo concerniente a la potestad que le da el reglamento de los Derechos de Vía y Publicidad Exterior, al Ejecutivo, para disponer tanto en red vial como nacional, las autorizaciones correspondientes a mobiliario y publicidad exterior. Y a pesar de que esta política de este Estado, cuenta con el abrazo de apoyo de la Sala Constitucional en el voto 9514-2017, donde indica, este Alto Tribunal que debe existir una normativa uniforme que regule el

paisajismo urbano, desde el punto de vista de publicidad exterior, y no 82 políticas diferentes; dista esta investigación de esta posición, que lejos de respaldar el derecho de la constitución, plasmado en los numerales 169 y 170 constitucional; más bien limita la potestad de administrador que tienen los Gobiernos Locales sobre sus territorios.

Las Municipalidades, tienen un gran reto en sus territorios, lograr que sus munícipes vivan en una sostenibilidad urbana, con políticas públicas que permitan un triángulo de equilibrio, medio ambiente y territorio, sociedad y ciudadano, y; gobierno y economía, con políticas de continuidad que permitan que las ciudades crezcan de forma equilibrada; construyendo ciudades que cumplan con los ejes principales de una ciudad: transitabilidad, trabajo, cultura y crecimiento espiritual.

Una ciudad con una mejor calidad de movilidad permitiría un tránsito mucho más ágil y liviano, la bicicleta y las ciclovías son un gran ejemplo, una ciudad con un transporte público de calidad, permitiría dignificar el tiempo de las personas que se trasladan de un lugar a otro, teniendo más tiempo para hacer otro tipo de actividades, haciendo de la ciudad, una ciudad más competitiva.

Los municipios en su deber de planificación urbana no mueven vehículos o peatones, como si fuese una suerte de maqueta; mueve personas, vidas, sueños, anhelos de una comunidad, invirtiendo los recursos en espacios públicos, como una oportunidad de espacios de encuentro y en los puntos de riesgo de las ciudades, de donde vienen los problemas sociales.

La red vial articula los sueños de cada vecino de un cantón de cada habitante de la República, es por eso que administraciones locales y nacionales, deben de articular sus competencias en atenderla de una manera eficiente y efectiva, con una definición clara de las competencias de cada una de estas en los segmentos de la gran red vial que les corresponde administrar y con una labor de coordinación e integración eficiente cuando la competencia por razones de intereses superpuestos se presente.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Desde los años 70's con la ley 5060, las municipalidades han tenido a su cargo la administración de la red vial cantonal, pero sin un presupuesto definido que les permita atender de manera victoriosa tan complicada empresa. Ahora con la entrada en vigencia de la ley 9329, acredita esa competencia que desde vieja data se tenía, pero con un presupuesto definido: un 22,25% por año de lo recaudado al "impuesto de la gasolina", esto regulado en la ley 8114.
2. Quien administra que porción de la gran red vial de nuestro país, es un asunto que no es del todo pacífico, si bien la pluralidad de normas estudiadas a lo largo de esta investigación nos da algunas pistas, es lo cierto también que la administración de la red vial cantonal, es el ejemplo por excelencia de competencias concurrentes entre los intereses estatales y locales, por lo que el deber de coordinación debe ser todavía más intenso.
3. No obstante, la sombra del Estado (MOPT) en la toma de decisiones de los Gobiernos Locales en la administración de la red vial cantonal es evidente, instrumentos como Manual de especificaciones técnicas para realizar el inventario y evaluación de la Red Vial Cantonal, es una clara invasión a las competencias de administración que tienen los gobiernos locales en esta materia, al imponer indicadores como tránsito promedio diario, población, producción, organización y condición social y estado físico del camino, para clasificar calles y caminos que no son de su competencia.
4. Lo anterior da como resultado la existencia de casos frontera en esta materia, como lo es la competencia que tiene el MOPT en la autorización de vallas publicitarias y mobiliario urbano en red vial cantonal –inclusive-; por considerar la Sala Constitucional que este es un tema nacional sobre lo local (Ver voto voto 9514-2017), ya que 82 posiciones en esta materia afectarían el entorno urbano y por consiguiente provocaría una eventual contaminación visual del paisaje que conocemos como ciudad.

5. La importancia de las redes de comunicación vial de un país está fuera de discusión: toda persona, sin excepción, se beneficia de una u otra forma de su existencia y muchos los usan de modo frecuente. Por eso, los caminos provocan un interés generalizado en todos los distintos sectores sociales.
  
6. Por ende, es técnicamente inviable separar la dinámica de la gestión organizacional de la red vial de los otros aspectos del tejido social, económico, urbano-rural y mucho menos es imposible separar esta materia de las mesas de discusión ambientales, económicos, políticos y, en fin, del espectro humano, cultural y espiritual que se dan alrededor de esta.
  
7. El ritmo de la dinámica social, tanto urbana como rural, en nuestro país aunado al crecimiento agresivo de la economía mundial, da como una única variable; de que, si no administramos la red vial de la mano a políticas tendiente a una sostenibilidad urbana, la ausencia de estas nos puede dejar como un país en un rezago absoluto en materia de gestión y coordinación de una infraestructura de caminos mínima deseable a efectos de poder sobrevivir a las nuevas exigencias de los tiempos modernos
  
8. La experiencia de Costa Rica en materia de administración y gestión pública de la red vial de los últimos años, desde el punto de vista de componentes técnicos ha sido aceptable, salvo algunas sonadas excepciones (como el famoso “puente de la platina”). No obstante, lo anterior normativa como los Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes CR-2010 y el Manual de especificaciones técnicas para realizar el inventario y evaluación de la Red Vial Cantonal, que obligan a tener tanto a Municipalidades como Estado Central a mantener un perfil técnico de sus caminos, es algo que desde el punto de vista coordinación e integración estatal es un punto positivo. No obstante, desde el punto de vista de planificación urbana, la coordinación interinstitucional en materia de la atención de la red vial puede mejorarse mucho más.
  
9. La Ley N° 9329 les otorga una competencia plena y exclusiva a los municipios en administrar la red vial cantonal de su jurisdicción. El tema concerniente a las aceras no está

aún del todo zanjado, aunque el legislador apuesta por un munícipe protagónico en el desarrollo urbano de sus ciudades, razón por la cual este mantiene la obligación de construirlas, cuidarlas y mantenerlas (art. 75 y 76 del Código Municipal); la acera peatonal actual contiene mucho componente de orden técnico que complica su ejecución por parte del usuario, dando como resultado una evidente omisión en la construcción de las mismas o bien una ausencia de uniformidad cada vez que las caminamos. No es nuestro fin que el usuario desatienda una obligación que está dada por ley. Sin embargo, si es necesario hacer un llamado al legislador y a los gobiernos locales a que construyan una solución ante esta antinomia jurídica que se expuso a lo largo de esta investigación, donde de forma evidente nos preguntamos, si se paga todos los días la construcción y el mantenimiento de todo el derecho de vía que comprende la red vial local con la cancelación al “*impuesto de la gasolina*” ¿Por qué es obligación aún del usuario construir las aceras y mantenerlas? Concluimos que esta es una práctica confiscatoria.

**10.** El estado de la red vial es un medidor del desarrollo humano y como tal debe abordarse, su construcción y definición, tanto doctrinaria como práctica, de manera integral a la vida de las personas que se sirven de esta, sin permitirnos sucumbir a la inoperancia de hacer teoría sobre realidades contrapuestas. Estado y Municipalidades deben de trabajar de forma coordinada para hacer de las ciudades un mejor lugar para el usuario, siendo la red vial de caminos la ruta para llegar a ese Estado de Bienestar.



## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN**

**AGUILAR BULGARELLI**, Oscar, La Constitución de 1949 (antecedentes y proyecciones), San José: ECR, 1991.

**AGUILAR BULGARELLI**, Oscar y **ARAYA Pochet**, Carlos, "Breve reseña del desarrollo político constitucional de Costa Rica en 150 años de Independencia". En: Universidad de Costa Rica y Comisión Nacional del sesquicentenario de la Independencia de Centroamérica, El desarrollo nacional en 150 años de vida independiente, San José: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica (serie Historia y Geografía N.º 12), 1971.

**ALZAMORA VALDEZ**, Mario, Derecho Municipal, Lima Perú, Editorial y Distribuidora de Libros S.A., 1985.

**ARIAS CASTRO**, Tomás Federico, Autonomía y Presupuesto Municipal, hacia una propuesta participativa, Trabajo Monográfico inédito, 2017, Universidad Escuela Libre de Derecho.

**ARAYA Pochet**, Carlos, "El régimen municipal en la óptica jurídico-constitucional (1949-1999)", Revista de Historia (EUCR-EUNA), N.º 41, 2000.

**ARÍAS GARCÍA**, Fernando, Servicios Públicos Domiciliarios, Bogotá Colombia, Grupo Editorial Ibañez, 2010

**ARIAS RAMÍREZ**, Bernal, Reformas Constitucionales, (Constitución de 1949), San José: Investigaciones Jurídicas, 2001.

Asamblea Nacional Constituyente de 1949, Actas (tomo II), San José: Imprenta Nacional, 1956, pp. 207-208, 216-223, 228-232, 274-276, 284-285 y 420-427, Actas (tomo III), San José: Imprenta Nacional, 1956, pp. 637-638, **CÓRDOBA ORTEGA**, Jorge y otros, Constitución Política de la República de Costa Rica: concordada y anotada con jurisprudencia de la Sala Constitucional, San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 657-677 y **HERNÁNDEZ VALLE**, Rubén, Constitución Política de la República

de Costa Rica (comentada, anotada y con citas de jurisprudencia), San José: Editorial Juricentro, 2008.

**ATEHORTÚA RÍOS**, Carlos Alberto, Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, Medellín Colombia, Biblioteca Jurídica Dike, 2008

**AZOFEIFA CASCANTE**, Eduardo, Los Congresos Municipales de Costa Rica, San José: IFAM, 1985.

**AZOFEIFA CASCANTE**, Eduardo, Toponimia cantonal de Costa Rica, San José: IFAM, 1986.

**BENAVIDES BARQUERO**, Manuel, El Presbítero Florencio Castillo (Diputado por Costa Rica en las Cortes de Cádiz), San José: 2010.

**BLANCO, Z.** (1987). *Revistas de Obras Públicas*.

**BOLAÑOS VILLALOBOS** y otros, Ayer Ujarras... hoy Paraíso, San José: Servitec Flores.

**BOLAÑOS GONZALEZ**, Jimmy, Derecho Disciplinario de la Función Pública, San José Costa Rica, Editorial de Investigaciones Jurídicas, S.A., 2000

**BREWER CARIAS**, *Instituciones Políticas y Constitucionales* (pág. 220 Tomo I). Caracas, Venezuela: (1985).

**CALVO MURILLO**, Virgilio, El Derecho Urbanístico: ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, San José Costa Rica, Editorial ISOLMA, 2010

**CAMPOS GONZÁLEZ**, Luz M., "La Municipalidad de San José en la formación del Estado de Costa Rica (1814-1841)", Revista del Archivo Nacional, N.º 1-12, 1987.

**CASTRO Y TOSI**, Norberto, "Historia y vicisitudes del Cabildo de Cartago, la más sureña de las ciudades del Virreinato de la Nueva España", Revista del Archivo Nacional, N.º 112, 1968.

**CASTILLO**, J. L. (2000). *Definición de Criterios Topográficos e Ingenieriles estandar en la construcción de Caracas*. Caracas, Venezuela: Secretaria de Obras Públicas.

**CASTRO BERNAL**, Jorgue Luis, Régimen de Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, Acueducto, Alcantarrillado y Aseo, Bogotá Colombia, 2010.

**CHACÓN JINESTA**, Oscar, Leyes Municipales, San José: Imprenta Las Américas, 1958.

**CHACÓN LEÓN**, Luz A., “Acta de 29 de octubre de 1821: nuestra independencia de España”. En: Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas, Acta de la Independencia absoluta de Costa Rica del Gobierno español, San José: Imprenta Nacional, 1979.

**DEMUCA**, La Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana, Fundación DEMUCA 2009.

**DEMUCA**, Análisis del marco normativo y construcción de propuestas legales para el fortalecimiento del asociacionismo municipal, DEMUCA 2009.

**FRIENDMANN**, Reinhard, El Estado Lean: Reingeniería Total de la Gestión Pública: Hacia una Administración Pública Empresarial y Atlético, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile, 2004

**GONZÁLEZ FLORES**, Luis F., “Las provincias de Puntarenas y Limón tienen sus fundamentos de derecho para ser representadas por una estrella en el escudo nacional de la república, al igual que las otras provincias”, Anales de la Academia de Geografía e Historia de Costa Rica (1964-1965), 1966.

**GONZÁLEZ VÍQUEZ**, Cleto, Historia del régimen y legislación municipal de Costa Rica en el siglo XIX, San José: IFAM, 1974.

**GTZ**. (1998). Conservación de Caminos: Un modelo participativo. En GTZ, *Conservación de Caminos: Un modelo participativo*. (pág. 76). San José, Costa Rica: Convenio Costarricense de Cooperación Proyecto MOPT-GTZ.

**HIDALDO CAUDRA MALESPÍN**, Ronald, La Sanción Administrativa, San José Costa Rica, Editorial Isolma S.A., 2010.

**JINESTA LOBO**, Ernesto, “Administración Pública Municipal (Costa Rica)”, Revista de Ciencias Jurídicas, N.º 135, 2014.

**MANUAL CENTROAMERICANO DE DISPOSITIVOS UNIFORMES PARA EL CONTROL DEL TRÁNSITO**. (2001). Managua Nicaragua: gencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, según convenio SIECA/USAID No. 596-0184.20, PROALCA II.

**MARIANI**, A. (1980). Comentarios a la Ley Sobre Servidumbres de Conductores Eléctricos. *Revista de Derecho Público*, 102.

**MARIA ZONTA**, José, Democracia Municipal, San José Costa Rica, Editorial Fundación FUNDEMUCA, 2008.

**MATIAS CAMARGO**, Sergio Roberto, Los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Universidad Libre de Derecho, Bogotá, Colombia.

**MAUSBACH** Hans, Introducción al Urbanismo, México, Editores Gilli S.A., 1985.

**MELÉNDEZ CHAVERRI**, Carlos, Heredia: historia, tradiciones y vivencias, Heredia: EUNA, 1997

**MENA JIMÉNEZ**, Luis, Cronología municipal de Costa Rica (1524-1982), San José: IFAM, 1982.

**MEYER**, O. (1991). Derecho Administrativo Alemán. En O. Meyer, *Derecho Administrativo Alemán* (pág. 271). Buenos Aires, Argentina: Desalma.

**MOLINA**, Fabio, La Democracia desde el Municipio, San José Costa Rica, Editorial Juricentro, 2006.

**MORA CORDERO**, Juan José, Ensayos de Derecho y Gestión Municipal, San José, Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, 2010

**MURILLO VÍQUEZ**, Jaime, "Desarrollo histórico y proceso de descentralización de la administración pública en Costa Rica: el caso de las instituciones autónomas". En: Las instituciones costarricenses del siglo XX, San José: ECR, 1986.

**PONCE SOLÉ**, Julio, Discrecionalidad Urbanística y Autonomía Municipal, Madrid España, Editorial Civitas S.A., 1996

**OBREGÓN LORÍA**, Rafael, De nuestra historia patria: los primeros días de Independencia, San José: Publicaciones de Universidad de Costa Rica (serie Historia y Geografía N.º 10), 1971.

**OBREGÓN QUESADA**, Clotilde, El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica (1808-1998), San José: EUCR, 2000, pp. 211-215 y CALVO GAMBOA, Carlos, Rafael Iglesias Castro, San José: MCJD, 1980.

**ORTIZ ORTIZ**, Eduardo, La Municipalidad en Costa Rica, obra actualizada por los Drs.

**LEIVA POVEDA**, Jorge y **MILANO SANCHEZ**, Aldo, San José Costa Rica, Editorial

Jurídica Continental, 2017

**OCDE**, Estudio de Gobernanza en Costa Rica, San José Costa Rica, OCDE, 2016

**REAL ACÁDEMIAS ESPAÑOLA**. (6 de mayo de 2017). Obtenido de [www.rae.es](http://www.rae.es) **ROJAS VARGAS**, Otto, "El Código Municipal y la municipalidad autónoma (subvenciones y la autonomía municipal)", *Revista de Ciencias Jurídicas*, N.º 20-21, 1972.

**ROJAS MORALES**, Irís Rocío, *Derecho Urbanístico Costarricense*, San José Costa Rica, Investigaciones Jurídicas S.A., 2010

**ROLDÁN**, Hugo y **BALDIZÓN**, Grettel, *Información jurídica básica para el estudio histórico de las competencias municipales en Costa Rica (1814-1970)*, San José: Instituto de Investigaciones Sociales (UCR), 1981.

**RYZKARD, R. L.** (2004). *Territorio, Industria y Tecnología*. Toluca México: Memorias del IV Seminario Nacional, abril 2004.

**SÁENZ CARBONELL**, Jorge F., *Los sistemas normativos en la historia de Costa Rica*, Heredia: Ediciones Chico, 2008.

**GONZÁLEZ**, Eduardo, "El contenido de la autonomía municipal en Costa Rica", *Revista Costarricense de Derecho Constitucional (Instituto Costarricense de Derecho Constitucional)*, N.º 2, 2001.

**SANCHO GONZÁLEZ**, Eduardo, "Las funciones municipales y la realidad municipal costarricense", *Revista de Ciencias Jurídicas*, N.º 20-21, 1972.

**SIBAJA CHACÓN**, Luis F., "Municipios: 200 años de un hito en la democracia de Costa Rica", *Sección Áncora (La Nación)*, 19 de mayo, 2013.

**SANCHO ROYO**, David, *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*, Editorial Tecnos, Madrid España, 1999.

**SOL ARRIAZA**, Ricardo, *El Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas*. San José Costa Rica, Fundación para la Paz y la Democracia FUNDAPEM

**SOTO ZÚÑIGA**, Johnny, *Manual del régimen y Derecho Municipal de Costa Rica*, San José: Lara Segura & Asociados, 2009.

**SPANTIGATI**, Federico, Manual de Derecho Urbanístico, Madrid España Editorial Montecorvo.

**TOMÁS Y VALIENTE**, Francisco, Manual de Historia del Derecho Español, Madrid: Editorial Tecnos, 1987.

**TORREALBA NAVAS**, Adrian. Derecho Tributario Iberoamericano, Colombia, Editorial Helena Castaño Iriarte, 2017.

**VALLE, R. H.** (1993). *El Derecho de la Constitución*. San José, Costa Rica: Juricentro.

**VARGAS ARAYA**, Armando, El evangelio de don Florencio: palabras, pensamiento y peregrinación de don Florencio del Castillo, San José: Editorial Juricentro, 2007

**VILLALOBOS SOTO**, José Joaquín, Demolición de Obra en Vía Administrativa, San José Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

**VOLIO BRENES**, Marina, Costa Rica en las Cortes de Cádiz, San José: Editorial Juricentro, 1980.