

14 de mayo, 2012

C-113-2012

Señor

Manuel Obregón López

Ministro

Ministerio de Cultura y Juventud

Estimado señor:

Con la aprobación de la Sra. Procuradora General de la República, me refiero a su oficio número DM-648-2011 de fecha 2 de mayo de 2011, recibido en esta Procuraduría el día 6 de mayo siguiente.

De previo, sírvase aceptar nuestras disculpas por la tardanza que ha tenido su atención, motivado en el volumen de trabajo que atiende esta Procuraduría.

I. OBJETO DE LA CONSULTA

En el oficio arriba indicado, se formula una consulta relacionada con el numeral 7 de la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico, Ley No. 7555 del 04 de octubre de 1995, la cual se plantea de la siguiente forma:

“En el caso de los inmuebles declarados patrimonio histórico-arquitectónico del país, cuya finca es segregada y convertida en varias fincas y en estos nuevos inmuebles no existen edificaciones que reúnan características histórico-arquitectónicas que permitan identificarla como patrimonio histórico arquitectónico del país, atendiendo el artículo 7 de la Ley No. 7555, en concordancia con el voto 7158-05 de la Sala Constitucional, ¿es indispensable la tramitación de una ley para desafectar aquellas fincas segregadas en las que no se yerguen las edificaciones que se encuentran debidamente declaradas de patrimonio histórico-arquitectónico de la Nación? ”

Adjunta a su gestión, el criterio legal rendido por la Asesoría Jurídica de ese Ministerio en oficio número AJ 255-2011 del 2 de mayo de 2011.

II. SOBRE EL RÉGIMEN DE PATRIMONIO CULTURAL

La Ley No. 7555, de 4 de octubre de 1995, regula la conservación, protección y preservación del patrimonio histórico-arquitectónico de Costa Rica.

Según ha sido establecido por la Sala Constitucional, el patrimonio histórico arquitectónico comprende el conjunto de bienes culturales de carácter arquitectónico, sean edificaciones

aisladas o conjuntos de ellas, parajes naturales u obras e infraestructura, urbanas o rurales, de propiedad privada o estatal, que vienen del pasado, o son producto de técnicas novedosas, por lo cual son el resultado de la experiencia colectiva de una determinada sociedad, comunidad o etnia; y por ello, dadores de identidad grupal, popular o nacional.

Al respecto, la Sala Constitucional en su s entencia No. 3656-03 de las 14 horas 43 minutos del 7 de mayo de 2003, señaló:

“(…) XXIV.-

DEFINICIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO-ARQUITECTÓNICO. Al tenor de las anteriores consideraciones, el patrimonio histórico-arquitectónico se enmarca dentro de la clasificación de bien cultural, y por ello se configura como un tipo especial de propiedad, caracterizado por un régimen específico de intervención estatal dirigido a la conservación del objeto. Ese carácter viene dado por la propia naturaleza y circunstancias objetivas del bien. Comprende el conjunto de bienes culturales de carácter arquitectónico, sean edificaciones aisladas o conjuntos de ellas, parajes naturales u obras de infraestructura, urbanas o rurales, de propiedad privada o estatal, que vienen del pasado, o son producto de técnicas novedosas, por lo cual son el resultado de la experiencia colectiva de una determinada sociedad, comunidad o etnia; y por ello, dadores de identidad grupal, popular o nacional. Su determinación está asociada a coyunturas históricas o culturales relevantes, o con patrones socio-culturales de importancia de la comunidad, región o el país. Asimismo, presentan un aporte en el desarrollo técnico, constructivo y/o funcional en la arquitectura, y por ello, poseen un valor arquitectónico, histórico o artístico de significación. También pueden presentar características formales de carácter tipológico, estilístico y urbanístico que contribuyen al carácter tradicional distintivo del ambiente inmediato. Por ello, la determinación del patrimonio histórico-arquitectónico -como tal- es un concepto indeterminado para la ciencia jurídica, e implica la conjunción de los diversos intereses en juego, sea, la necesidad de un juicio valorativo basado en la aportación de disciplinas no jurídicas y que son de índole técnico, tales como la arqueología, la arquitectura, la ciencia, la tecnología, la historia o el arte-, a fin de determinar el valor cultural (artístico, científico, etc. propio de ese bien). De esta suerte, la Administración no actúa en forma discrecional, sino que implica un proceso valorativo-objetivo. Es importante resaltar que la determinación del bien histórico-arquitectónico comprende, tanto la delimitación del bien, como la del entorno que resulte necesario para su debida protección y puesta en valor de aquél, y que justifican, precisamente su protección; así como también comprende la del área geográfica a que pertenece, sea, la del paraje natural que conforma su entorno (concepción integral del ambiente).

XXV.-

A efectos del estudio, resulta significativa la cita del escritor francés Víctor Hugo, al margen de todo tecnicismo jurídico: "Hay dos cosas en un edificio, su uso y su belleza. Su uso pertenece al propietario; su belleza pertenece a todo el mundo. Por eso, aquél no tiene derecho a su destrucción."

De tal suerte que en estos bienes está comprometido el goce del interés colectivo, y que es expresión máxima de la función social de la propiedad, agregamos los estudiosos del Derecho. En este sentido, es que se enmarca la definición del patrimonio arquitectónico, en tanto es una construcción material, y por lo tanto, con un evidente valor material, actual o potencial, del predio y de lo construido; al que se le otorga un valor o precio adicional y de orden inmaterial, que es el valor cultural de la edificación, derivado de sus atributos históricos y artísticos, y de la fuerza simbólica del imaginario social y la memoria colectiva; de difícil o imposible determinación pecuniaria(...)”. (En similar sentido las sentencias Nos. 11248-03 de las 14:51 hrs. de 1° de octubre de 2003; 5725-04 de las 16:08 hrs. de 26 de mayo de 2004; 12671-05 de las 16:08 hrs. de 14 de septiembre de 2005 y 11543-06 de las 15:11 hrs. de 9 de agosto de 2006).

De conformidad con lo anterior, el patrimonio histórico-arquitectónico se enmarca dentro de la clasificación de bien cultural, y por ello se configura como un tipo especial de propiedad, caracterizado por un fuerte régimen específico de intervención estatal dirigido a la conservación del objeto.

Ahora bien, en protección del patrimonio histórico arquitectónico, la ley que rige la materia prevé el procedimiento a seguir para la emisión de la declaratoria respectiva y su incorporación a patrimonio. Dicho procedimiento se encuentra dispuesto en el artículo 7 de la Ley y los numerales 21 y siguientes del reglamento, y en lo fundamental remiten a la observancia de los principios del procedimiento administrativo, con participación del propietario del inmueble y de los técnicos requeridos para el análisis del valor histórico arquitectónico del bien a incorporar.

Incorporado el bien a patrimonio histórico arquitectónico, el inmueble queda sujeto a una serie de limitaciones, todas dirigidas hacia su protección, siendo una de las principales medidas, la prohibición de demolición de la estructura.

A propósito de las limitaciones que se imponen a los bienes declarados como patrimonio histórico arquitectónico, la Sala Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, señalando que las mismas son de “interés social” y no vulneran los derechos consagrados en los artículos 45 y 46 constitucionales. Al efecto, la Sala Constitucional, ha señalado:

“(...) IV.-

*Expropiación Del Bien . Alega además la recurrente, que en el caso se violenta su derecho de propiedad pues existe una expropiación sin procedimiento, ni pago respectivo. **No se lleva razón en este argumento, pues la declaratoria de un bien como parte del patrimonio histórico-arquitectónico produce una serie de obligaciones para ambas partes, tanto el dueño del inmueble, como del Estado, pues se trata del interés público de mantener intactos algunos legados que por sus características se consideran necesarios de preservar en el tiempo, estas obligaciones están contenidas en los diez incisos del artículo 9 de la Ley N° 7555, sin que ello afecte el derecho de propiedad en sí.** De todas formas, en el mismo artículo mencionado, se expresa la posibilidad del Estado o la Municipalidad del cantón en donde está asentado el bien, de ejercer el derecho de expropiación en beneficio de otras entidades públicas. Sea que, incluso dentro del procedimiento de declaratoria de*

patrimonio histórico-arquitectónico, podría surgir la posibilidad jurídica de iniciarse los trámites de expropiación, situación que no sucedió en este caso, y que demuestra que ambas figuras son diferentes, y por lo tanto no aplicable en éste la expropiación. (...)". (Sentencia No. 8222-98 de las 16:12 hrs. de 18 de noviembre de 1998. En similar sentido los Votos Nos. 1090-98 de las 16:48 hrs. de 18 de febrero de 1998; 1493-98 de las 15:57 hrs. de 3 de marzo de 1998; 440-00 de las 16:39 hrs. de 12 de enero de 2000 y 5069-03 de las 14:47 hrs. de 10 de junio de 2003).

En punto a la naturaleza de las limitaciones, la sentencia de la Sala Constitucional No. 3656-03, citada antes, señaló lo siguiente:

"(...) XXXV.-

DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS LIMITACIONES IMPUESTAS EN LA LEY NÚMERO 7555: DE INTERÉS SOCIAL. Alega el accionante, que la normativa impugnada es inconstitucional toda vez que no se establece la necesaria indemnización por parte del Estado para los propietarios afectados por la ley en cuestión, por estimar que las limitaciones impuestas constituyen verdaderas expropiaciones, ya que al no poder colocarse rótulos que anuncien las actividades comerciales a que se dedican los usuarios de estos bienes, hará imposible el alquiler de tales inmuebles para fines comerciales, perdiendo con ello, uno de los atributos esenciales de la propiedad, sea, el derecho al usufructo. Al tenor de las consideraciones hechas en los Considerandos anteriores, tales afirmaciones carecen de todo fundamento. En efecto, en el artículo 9 de la Ley número 7555, prácticamente se define el conjunto de deberes, obligaciones y prohibiciones para los propietarios, poseedores o titulares de los derechos reales de los bienes declarados patrimonio histórico-arquitectónico que comprenden el régimen de tutela de este patrimonio, limitaciones, que por su naturaleza y función, son de evidente interés público y social, en tanto se imponen para la mejor conservación y manutención de los bienes incorporados al patrimonio cultural de la Nación, y que en modo alguno están previstos para imposibilitar su uso y disfrute, como afirma el gestionante. Como se indicó en el Considerando XXXI.- de esta sentencia, la afectación al régimen de patrimonio cultural se traduce en una serie de obligaciones o responsabilidades para su propietario o titular de algún derecho real que faciliten el mantenimiento, preservación y conservación adecuada de la construcción incorporada al patrimonio cultural de la Nación; obligaciones tales como la de informar al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes sobre el estado y utilización que se le dé al inmueble, cuando éste lo requiera, así como la de permitir las visitas de inspección de los funcionarios acreditados de este Ministerio, y colaborar con ellos, en la medida de sus posibilidades, para determinar el estado del inmueble y la forma en que están atendiendo su protección y conservación, y la de permitir la colocación de elementos indicadores de la incorporación del bien al patrimonio cultural de la Nación. Forman parte de este régimen, la prohibición absoluta de la demolición parcial, o total de la construcción, la prohibición de realizar obras, internas o externas, que afecten directamente la estructura, estilo o contemplación de la edificación, o de su entorno, sin la previa autorización del órgano competente, sea, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, así como la prohibición de colocar rótulos o anuncios comerciales o publicitarios, señales o símbolos en las fachadas de las edificaciones incorporadas al régimen de tutela en las fachadas de las edificaciones incorporadas al régimen de tutela,

que por "dimensión, colocación o contenido del mensaje" obstaculicen la contemplación del inmueble, motivo por el cual se requiere previa autorización de las autoridades correspondiente, es decir, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (punto que se analizará en detalle en un Considerando siguiente). XXXVI.-

Asimismo, debe considerarse que al tratarse de limitaciones de interés social, se concluye entonces, que no sólo no es necesaria ninguna indemnización a cargo del Estado, sino que está fuera de lugar, toda vez que la exigencia de la indemnización está prevista en la Constitución Política únicamente para los casos en que se dé el supuesto de una expropiación (párrafo primero del artículo 45), y en el caso en cuestión, no se establece la privación del bien, ni mucho menos se imposibilita su utilización o explotación económica y/o social, todo lo contrario, toda vez que en virtud del principio de "la puesta en valor" del bien declarado patrimonio histórico-arquitectónico, se promueve su aprovechamiento, con la única condición de que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación (culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos, etnológicos, técnicos, etc.). Es decir, no se trata de la expropiación de tales bienes, sino de limitaciones de interés social que se imponen a la propiedad declarada patrimonio histórico nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, con el objeto de que ésta (la propiedad) cumpla su función social, sin que ello pueda generar un derecho indemnizatorio, ya que el deber de soportarlas deriva del hecho mismo de ser parte del grupo social, según se analizó anteriormente. En este sentido, no debe olvidarse que los derechos fundamentales no son absolutos, sino que nacen limitados, precisamente en razón de que se desarrollan dentro del marco de las reglas que regulan la convivencia social, y por estar sujeto a límites intrínsecos de su propia naturaleza su ejercicio, según se indicó en sentencia número 03173-93, de las catorce horas cincuenta y siete minutos del seis de julio de mil novecientos noventa y tres: "II. Los derechos fundamentales de cada persona deben coexistir con todos y cada uno de los derechos fundamentales de los demás; por lo que en aras de la convivencia se hace necesario muchas veces un recorte en el ejercicio de esos derechos y libertades, aunque sea únicamente en la medida precisa para que las otras personas los disfruten en iguales condiciones."

De manera que las obligaciones impuestas a los propietarios y titulares de derechos reales de bienes incorporados al patrimonio histórico-arquitectónico de la Nación deben entenderse que se enmarcan dentro de las obligaciones de conservación y mantenimiento que las normas constitucionales -y normativa internacional- imponen al Estado para la debida protección y tutela del patrimonio histórico y cultural, a fin de hacerla efectiva. En todo caso, al no conferirse traslado de titularidad del bien declarado patrimonio histórico al Estado, no puede estimarse que se infrinja el derecho de propiedad. Es importante considerar al efecto, que la ley es fiel al principio que se establece en el artículo 45 constitucional, toda vez que en el párrafo segundo del artículo 9 impugnado, contempla la posibilidad de que el Estado y las municipalidades respectivas, expropian tales bienes, lo cual no constituye una obligación perse para la Administración, ya que, como se dijo anteriormente, se trata de limitaciones a la propiedad, que delimitan su contenido y ejercicio, en aras del bien común y el principio de solidaridad, para su uso y disfrute de presentes y futuras generaciones, según se anotó anteriormente, al aplicarle el principio de la función social de la propiedad, por el que se intenta el uso racional de la tierra (...)"

(El destacado no forma parte del original. Véase en similar sentido las Sentencias Nos. 5725-04 de las 16:08 hrs. de 26 de mayo de 2004; 12671-05 de las 16:08 hrs. de 14 de septiembre de 2005 y 11543-06 de las 15:11 hrs. de 9 de agosto de 2006).

Igualmente, la Sala Constitucional, en la referida sentencia No. 3656-03, ha señalado que las limitaciones que impone la declaratoria e incorporación a patrimonio cultural no contraviene la libertad de comercio:

“(…) XXXVIII.-

DE LA NO INFRACCIÓN A LA LIBERTAD DE COMERCIO (ARTÍCULO 46 CONSTITUCIONAL). No resulta cierto que el inciso g) del artículo 9 de la Ley del Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, establezca una prohibición para que los bienes declarados patrimonio histórico nacional sean destinados al uso comercial, como lo afirma el accionante. Efectivamente, sí prohíbe la colocación de placas y rótulos publicitarios que "por su dimensión, colocación, contenido o mensaje, dificulten o perturben su contemplación", es decir, que afecten la finalidad que justifica la afectación de la construcción, esto es, su contemplación por el mayor número de personas. ¿Qué sentido tendría la afectación si no se permite la contemplación de la edificación y se ponen en riesgo la estructura, materiales y el valor cultural inmanente en este tipo de bienes? Por ello, corresponderá a la autoridad responsable, esto es, al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, según lo dictaminen sus funcionarios especializados, determinar, en cada caso, la bondad o no del rótulo o anuncio publicitario que se intente colocar en una edificación incorporada al patrimonio histórico-arquitectónico de la Nación; decisión que en todo caso, no está dejada a la arbitrariedad, sino a la discrecionalidad de la Administración, es decir, que se determina conforme a reglas técnicas y objetivas. En todo caso, en otras legislaciones, como en la francesa o en la española, la prohibición en esta materia es absoluta, permitiéndose, únicamente, la colocación de placas de bronce en estas edificaciones. En nuestro país, es claro que no se impone una prohibición absoluta, toda vez que los propietarios, usuarios, poseedores o titulares de estos bienes bien pueden publicitarse siguiendo las directrices que la norma en cuestión establece, sea, la de no dificultar o perturbar su contemplación. En este sentido, se advierte a los funcionarios del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes que la afectación de un inmueble implica su incorporación, de inmediato, al régimen especial de tutela previsto para los bienes culturales, en virtud de lo cual, debe procurarse la aplicación inmediata de las normas de su tutela y protección, sin que pueda alegarse ningún derecho adquirido por el que se intente excepcionar su aplicación. Esto quiere decir, que una vez promulgado el decreto de afectación, el departamento encargado del Ministerio de Cultura deberá prevenir el cumplimiento y aplicación de las obligaciones previstas en el artículo 9 de la Ley número 7555, entre las que se encuentra, la relativa a la regulación de los rótulos comerciales en tales edificaciones. XXXIX.-

A este respecto, esta Sala estima -en consonancia con la Procuraduría General de la República y del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes- que la actividad comercial no está supeditada en exclusiva a las señalizaciones y anuncios publicitarios que pueden colocarse sobre estas edificaciones, por cuanto ellos son elementos que coadyuvan al acrecentamiento de la actividad empresarial de que se trate, pero en modo alguno se

limitan a éstos. En este sentido, es importante advertirle al accionante que, como lo ha indicado este Tribunal en forma repetida, el Estado está legitimado para imponer regulaciones y restricciones al ejercicio de las actividades comerciales, toda vez que no es un derecho irrestricto ni absoluto (...)”.

Bajo tal orden de consideraciones, resulta claro que la declaratoria e incorporación de un inmueble al régimen de patrimonio histórico-arquitectónico, en los términos estrictos señalados por la Sala Constitucional, no vulnera los derechos fundamentales de los titulares privados. Además, se tutela un derecho fundamental de los ciudadanos costarricenses a contar con muestras o ejemplos tangibles de su identidad cultural, según lo dispuesto en el artículo 89 constitucional.

III. SOBRE LO CONSULTADO: DESAFECTACIÓN DE BIENES INCORPORADOS A PATRIMONIO HISTÓRICO ARQUITECTÓNICO

La consulta que se formula, gira en punto a la desafectación de inmuebles incorporados al Régimen de Patrimonio Cultural, Histórico y Arquitectónico de la Nación.

La inquietud planteada en la consulta se dirige a determinar si aquellas porciones del inmueble incorporado a patrimonio, que no posean edificaciones protegidas por ese régimen, y que se pretendan segregar, requieren o no una ley de desafectación.

Sobre el particular, debemos iniciar indicando que el numeral 7, 8 y 12 del cuerpo legal que rige la materia, establece el procedimiento para la incorporación de un bien a patrimonio cultural, el contenido del decreto ejecutivo que incorpora el inmueble a patrimonio y comunicación que debe efectuarse al Registro Nacional sobre la inscripción y anotación de tal declaratoria. Disponen las normas dichas, lo siguiente:

“ARTICULO 7.-

Procedimiento de incorporación

La incorporación de un bien al patrimonio histórico-arquitectónico se efectuará mediante Decreto Ejecutivo, previa tramitación de un expediente que abrirá el Ministerio a instancia de la Comisión asesora prevista en el artículo 5 anterior, la cual procederá de oficio o por solicitud de un particular o un ente público.

El propietario y los titulares de derechos reales sobre el inmueble serán notificados de la apertura del expediente para que se apersonen, expongan lo que les interese y ofrezcan la prueba del caso, dentro del plazo que se les fije. Igual notificación se hará a la municipalidad en cuya jurisdicción esté localizado el inmueble.

La apertura del expediente implica la prohibición de demoler o cambiar la estructura del inmueble y la aplicación, inmediata y provisional, del régimen previsto para los bienes incorporados al patrimonio histórico-arquitectónico, excepto lo dispuesto en los incisos b), d) y g), del artículo 9.

La declaración no procederá si no consta en el expediente la opinión favorable de la Comisión, creada en el artículo 5, la cual se le solicitará una vez concluida la instrucción en que se declare abierto el expediente; salvo que este obedezca a una iniciativa de la Comisión. En todo caso, rendirá su informe en un plazo de quince días. El silencio de la Comisión se entenderá como asentimiento.

El expediente deberá concluirse en un plazo máximo de dos meses que podrán prorrogarse hasta por dos meses más en casos calificados y previa resolución motivada suscrita por el Ministro. Transcurrido el plazo, si no hay resolución se producirá la caducidad del expediente y sólo se podrá iniciar otro sobre el mismo inmueble cuando hayan transcurrido tres años desde la caducidad, salvo que medie gestión escrita del propietario o titular del derecho sobre el inmueble.

Si se trata de un centro, conjunto o sitio, una vez cumplidos los trámites anteriores, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes hará la declaratoria si lo considera oportuno y cuando proceda remitir el expediente a la Asamblea Legislativa para su ratificación.

** (Por resolución de la Sala Constitucional N° 7158 de las 08:42 hrs del 08 de junio del año 2005, se anula del presente artículo todo el párrafo sétimo).*

ARTICULO 8.-

Decreto Ejecutivo

El Decreto Ejecutivo que incorpore al patrimonio histórico- arquitectónico un bien determinado, comprenderá los siguientes extremos:

*a) **Los datos de inscripción del inmueble en el Registro de la Propiedad y la descripción clara y precisa de las edificaciones que contiene, en particular las que hayan dado lugar a la declaratoria.***

b) Un análisis detallado y fundamentado de las razones históricas o arquitectónicas que sustentan la declaratoria.

c) Recomendación para iniciar los trámites de expropiación de inmuebles conforme a la ley respectiva, cuando para la protección material o para el mejor aprovechamiento cultural o visual del bien se requiera la afectación de otros inmuebles colindantes o vecinos.

“ ARTICULO 12.-

Registro especial: Los bienes declarados de interés histórico- arquitectónico serán inscritos en un registro especial que se abrirá en el Ministerio, como parte del Centro del Patrimonio Cultural.

*En ese registro, se anotará la apertura del expediente y los actos jurídicos y técnicos que se juzguen necesarios. Su organización y funcionamiento los dispondrá el Poder Ejecutivo mediante decreto. **El Ministro comunicará, al Registro de la Propiedad, las inscripciones y las anotaciones de este registro para su inscripción.**”*

Complementa la regulación legal indicada antes, el reglamento a dicha ley, Decreto Ejecutivo No. 32749, que dispone una serie de definiciones y los criterios que se valoran para incorporar un bien patrimonio histórico- arquitectónico, además de algunos aspectos del procedimiento de incorporación y lo relativo a la autorización de permisos. Por su interés para la atención de la presente consulta, pasamos a efectuar su transcripción:

*“Artículo 2º—**Definiciones.** Para los efectos del presente Reglamento entiéndase por:*

*18) **Edificación patrimonial:** Todo bien inmueble que forma parte del patrimonio histórico-arquitectónico nacional. Puede incluir una parte o la totalidad del terreno en donde se ubica cada uno. (...)”*

*Artículo 3º—**Criterios.** Para determinar el valor histórico arquitectónico de un inmueble, se tomarán en cuenta los siguientes criterios:*

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

8) **Valor cultural:** Conjunto de cualidades estéticas, históricas, científicas o sociales atribuidas a un bien inmueble y por las cuales es merecedor de conservársele.

9) **Valor documental o testimonial:** Características de una edificación de mostrar, probar o evidenciar realidades sociales, culturales, económicas, tecnológicas, artísticas de monumentos históricos pasados.

10) **Valor excepcional:** Se refiere a los valores y características históricas, arquitectónicas, artísticas y/o científicas, que otorgan un carácter de unicidad y califican como exponente excepcionales a los inmuebles, sitios o conjuntos de edificaciones que los contienen.

11) **Valor histórico:** Valor que adquiere un inmueble o conjunto constructivo por haber sido escenario o parte de acontecimientos o procesos históricos relevantes para la comunidad.

12) **Valor significativo:** Se refiere a las características particulares que desde el punto de vista estético, etnológico, antropológico, científico, artístico, ambiental, arquitectónico o histórico puede tener un inmueble o sitio.

13) **Valor simbólico:** Es la cualidad de un inmueble de representar conceptos, creencias y valores socialmente aceptados en una comunidad.

14) **Valor urbanístico:** Valor o contenido en el marco físico o trama urbana y sus componentes (amueblado urbano, arborización, calles, aceras, edificaciones entre otras).

Artículo 21.—**Características.** Podrán ser declarados patrimonio histórico-arquitectónico, aquellos bienes inmuebles que mediante los estudios técnicos preparados por el Centro y aprobados por la Comisión se considere reúnen características de naturaleza histórica y arquitectónica, siguiendo para ello los criterios establecidos en el artículo 3º de este Reglamento.

Artículo 22.—**Categorías.** Según lo establece el artículo 6º de la Ley, las categorías bajo las cuales pueden ser declarados como patrimonio histórico y arquitectónico, los inmuebles de propiedad pública o privada son las siguientes: edificación, monumento, sitio, conjunto y centro histórico.

Sobre la apertura del procedimiento:

Artículo 26.—**Apertura del procedimiento.** Constituido el órgano director, éste emitirá una resolución de apertura del procedimiento que deberá ser notificada al propietario y titulares de derechos reales sobre el inmueble, así como a la Municipalidad en cuya competencia territorial se encuentra localizado el inmueble, con la finalidad de que si así lo desean se presenten a la comparecencia oral y privada que el mismo órgano director les fijará a efecto que manifiesten lo de su interés. En la misma resolución además, se les informará sobre el objeto del procedimiento y su fundamento técnico y de derecho,

acompañando copia del informe técnico respectivo y el auto de nombramiento del órgano director.

En dicho acto se les indicará expresamente, que la apertura del procedimiento implica la prohibición de demoler o cambiar la estructura del inmueble, y la sujeción al régimen provisional de protección según lo preceptuado por el párrafo tercero del artículo 7° de la Ley, bajo pena de las sanciones que correspondan por su incumplimiento.

Así mismo, una vez notificada la Municipalidad, ésta deberá garantizar la efectiva protección del inmueble objeto del procedimiento, tomando las medidas pertinentes en caso de presentarse algún acto material que ponga en peligro su conservación.

Contra la resolución indicada, procederán los recursos de revocatoria y apelación dentro del término de tres días hábiles.

*Artículo 30.—**Resolución de recomendación.** Otorgada por la Comisión la opinión sobre la declaratoria, el órgano director procederá a emitir la resolución de recomendación respectiva, en la que se pronunciará sobre cada uno de los aspectos relevantes aportados por las partes u originados con ocasión del procedimiento instruido, recomendando o no según corresponda, la incorporación del bien al patrimonio histórico arquitectónico. Si se recomendará la declaratoria deberá señalarse también las implicaciones de dicha declaratoria, para el caso particular.*

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 14° del decreto ejecutivo N° 33596 del 20 de febrero de 2007)

Dicha resolución junto con el expediente respectivo, serán remitidos al Ministro, a efecto que proceda a la emisión del acto final.

*Artículo 31.—**Resolución de incorporación.** Recibido por el Ministro el expediente administrativo respectivo y la resolución de recomendación del órgano director, éste dictará la resolución final, acogiendo o apartándose de la recomendación vertida por el órgano director sobre la declaratoria del bien.*

En caso de considerarse procedente la declaratoria, la misma resolución declarará e incorporará el inmueble al patrimonio histórico arquitectónico de la Nación, señalando también las implicaciones de dicha declaratoria, para el caso particular.

Esta resolución será notificada a las partes, contra la que procederá el recurso de reposición dentro de los dos meses siguientes a su notificación.

(Así reformado por el artículo 15° del decreto ejecutivo N° 33596 del 20 de febrero de 2007)

*Artículo 33.—**Decreto Ejecutivo.** Si la resolución del Ministro resuelve declarar e incorporar al patrimonio histórico-arquitectónico el inmueble, en el mismo acto se*

dispondrá la elaboración, suscripción y publicación del decreto ejecutivo correspondiente, el cual deberá contener los requisitos establecidos en el artículo 8° de la Ley.

De los permisos para ejecutar obras sobre bienes patrimoniales

Artículo 37.—Obligación de solicitar permiso. *Todo interesado en efectuar sobre bienes declarados o en proceso de declaratoria, actos materiales de restauración, rehabilitación, reparación o construcción y en general, cualquier acto que pueda afectar su tejido histórico o valor cultural, deberá gestionar previo a la ejecución de las obras y ante la Dirección del Centro, el respectivo permiso para realizarlas.*

Artículo 39.—Criterios. *Para la aprobación o rechazo de solicitudes de autorización de trabajos en bienes patrimoniales, el Centro utilizará en la valoración de la información, los siguientes criterios:*

- a) Las obras que se solicita ejecutar deben conservar el tejido histórico que presenta el inmueble, excepto en aquellos casos en donde la adaptación del espacio sea un imperativo.*
- b) Los materiales predominantes en la edificación deben respetarse y, en la medida de lo posible, no cambiarse por materiales diferentes o que riñan con el sentido original con que fue planeado el edificio.*
- c) Las reconstrucciones no se consideraran prudentes salvo una justificación de necesidad demostrada a través del interés de la comunidad, que resulte en una demanda popular de carácter obligante para realizarla.*
- d) Los traslados de edificaciones, sólo se justificarán ante la existencia de un peligro inminente que atente contra la existencia del inmueble debido a amenazas naturales.*

En todo caso, la originalidad del inmueble debe conservarse, respetando sus rasgos arquitectónicos y espaciales con la finalidad de mantener un apego a la versión original del edificio.

Sólo en casos excepcionales y siguiendo el criterio de adaptación, se podrían considerar modificaciones en una edificación patrimonial.

Para ello, el interesado deberá aportar vía escrita en la misma solicitud, una amplia justificación de la necesidad de realizar dichas variaciones, así como desarrollar una propuesta arquitectónica donde se denote con claridad, que se está minimizando el impacto en la integridad de la edificación histórica y que se está considerando cuidadosamente no dañar el inmueble, tomando en cuenta los criterios señalados en el artículo 3° del presente Reglamento.

En estos casos, el Centro analizará la propuesta y emitirá sus criterios al respecto autorizando o no la intervención. No se aceptará ninguna solicitud que atente contra cualquiera de los criterios señalados en el artículo 3° de este Reglamento.

Artículo 42.— Permisos. No procederá el trámite de los permisos de parcelación, edificación o derribo, si la realización de las obras solicitadas perjudica el valor histórico o arquitectónico del bien, excepto que mediante informes de la Comisión y el Centro se acredite lo contrario, en cuyo caso, el Ministro así lo comunicará a la autoridad respectiva.

Artículo 48.—Inscripción en el Registro Nacional. Si el inmueble objeto del procedimiento, fue declarado e incorporado al patrimonio histórico-arquitectónico, el funcionario encargado del registro patrimonial diligenciará ante el Despacho del Ministro, la firma de la solicitud que debe dirigirse al Registro de Bienes Inmuebles del Registro Nacional, para que proceda a inscribir en el asiento registral del inmueble respectivo, la condición de bien declarado de interés histórico-arquitectónico.

En dicha solicitud deberá indicarse el número y fecha de publicación del Decreto Ejecutivo respectivo, las citas de inscripción completas, la ubicación exacta del bien y su propietario, y que dicha petición se fundamenta en el artículo 12 de la Ley, además de acompañar la boleta de seguridad cuya emisión deberá gestionar el Centro ante el Departamento de Tesorería del Registro ”. (Lo resaltado no es del original)

De lo hasta aquí indicado, es claro que el inmueble incorporado al Patrimonio histórico arquitectónico, una vez seguido el procedimiento administrativo contemplado en el numeral 7 de la Ley, y emitido el Decreto Ejecutivo respectivo, deberá ser inscrito tanto en el registro patrimonial del Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, y además, se dirigirá solicitud al Registro de Bienes Inmuebles del Registro Nacional, para que se proceda a la inscripción del asiento respectivo sobre el inmueble incorporado a patrimonio.

En punto a la posibilidad de desafectación, o eliminación de la limitación de interés social que pesa sobre bien incorporado a patrimonio cultural, debemos indicar, que el numeral 7 de la ley contenía la posibilidad de realizar tal acción mediante decreto ejecutivo. Sin embargo, tal disposición fue objeto de análisis constitucional, declarándose su nulidad.

En efecto, mediante sentencia dictada por la Sala Constitucional numero 7158-2005, que retoma o dispuesto en la sentencia numero 3656-2003, estableció lo siguiente:

“(…) V.—Desafectación de un inmueble. La presente acción no cuestiona la facultad de declarar un inmueble de interés histórico arquitectónico, sino, todo lo contrario, la facultad de dejar sin efecto esa declaración. En sentido opuesto a las acciones anteriores, la Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (Icomos de Costa Rica) viene a la Sala a pedir que anule la potestad que el mismo artículo 7 citado concede al Poder Ejecutivo de desafectar un inmueble. Ahora bien, aunque en las acciones citadas no se impugnaba tal facultad, al analizar las particularidades de patrimonio histórico arquitectónico, la Sala se refirió, en sentencia N° 2003-3656, del 7-5-03, al régimen de desafectación, como bien lo hace ver la Procuraduría General de la República en su informe. En lo que interesa dice esa sentencia:

«DEL RÉGIMEN DE DESAFECTACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL.

*Es de suma importancia aclarar que aún [sic] cuando la incorporación al patrimonio histórico-arquitectónico de la Nación, y por consiguiente, su afectación o dotación de una función pública, en este caso, su destino para la contemplación y enriquecimiento del patrimonio cultural de la nación, se realiza -generalmente- mediante decreto ejecutivo del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, por cuanto nada impide que se realice mediante Ley de la República; **su desafectación, no puede provenir de una normativa de rango reglamentario; de modo que, como parte integrante del medio ambiente, según se explicó anteriormente, requiere hacerse mediante una ley al efecto, previo estudio técnico y objetivo al respecto, en el que se constate que la edificación en cuestión perdió el valor cultural que justificó su afectación, sea, el histórico, el artístico, el científico o el arqueológico, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente.** La anterior aclaración, se hace para que tomen nota de ello, en lo que corresponda, las autoridades y funcionarios del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes».*

VI.—Conclusión. Es innecesario, habida cuenta de los precedentes citados, repasar prolijamente las características y condiciones del derecho a disfrutar de las obras arquitectónicas de valor histórico como parte del derecho al ambiente, protegido en los artículos 50 y 89 de la Constitución Política. Habiéndose ya pronunciado la Sala sobre el régimen de desafectación, y sin que existan motivos para cambiar de criterio, las razones expuestas en la sentencia N° 2003-3656 tienen plena validez y, con base en ellas, se debe acoger la acción planteada. Ahora bien, como en realidad todo el párrafo 7 del Decreto se refiere al supuesto de que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de desafectar un inmueble, se debe anular en su totalidad. En consecuencia, se anula el párrafo 7 del artículo 7 de la Ley N° 7555 (Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica).” (Voto 7158-2005 de las ocho horas con cuarenta y dos minutos del ocho de junio del dos mil cinco de la Sala Constitucional) [resaltado no es del original]

La sentencia antes citada, deja claro que la desafectación de un bien a patrimonio histórico-arquitectónico debe efectuarse mediante Ley dictada al efecto, previo estudio técnico y objetivo al respecto. El fundamento que se brinda para arribar a tal criterio, se basa en la protección del valor histórico arquitectónico que justificó la afectación del bien, consecuentemente, no hay duda alguna, que cuando la desafectación se refiera a la construcción y al entorno definido y delimitado en el Decreto Ejecutivo que incorpora el bien a patrimonio, indiscutiblemente deberá efectuarse mediante ley previo la emisión de los informes técnicos que respalden tal decisión.

Esa construcción y entorno puede corresponder a la totalidad de la cabida de la finca, o bien, a solo una parte de la totalidad del terreno que conforma el inmueble. En razón de ello, y en lo que es objeto de consulta, debe atenderse a lo dispuesto en el procedimiento de incorporación, y en el Decreto Ejecutivo dictado como resultado de ese procedimiento, para determinar cuál ha sido el objeto de protección definido y delimitado en esas diligencias.

Evidentemente cuando el objeto de protección ocupa la totalidad de la cabida del inmueble, es claro que para efectos de desafectación deberá dictarse una ley en tal sentido, en los términos expuestos por la Sala Constitucional en la sentencia número 7158-2005 citada antes.

Ahora bien, en punto a la inquietud que plantea el Ministerio de Cultura, debe analizarse en primer lugar, si es posible segregar o parcelar, bienes inmuebles sometidos al régimen de patrimonio histórico arquitectónico.

Como hemos venido indicando, la incorporación de un inmueble a patrimonio histórico arquitectónico supone la sumisión de este a un régimen especial de protección que garantice su conservación.

Bajo ese entendido, el numeral 42 del Reglamento a la Ley de Patrimonio, es claro al establecer que no se procederá al trámite de permisos si la realización de obras solicitadas perjudica el valor histórico arquitectónico del bien, incluyendo dentro de este tipo de permisos, los de parcelación, término análogo a segregación, en tanto refiere a la acción de *“ Medir, señalar las parcelas para el catastro, o, “Dividir una finca grande para venderla o arrendarla en porciones más pequeñas”* [\[11\]](#)

Lo anterior supone, que el propietario de inmuebles incorporados a patrimonio, y en los cuales sea posible efectuar segregaciones, debe *de previo*, solicitar la autorización de las autoridades del Ministerio de Cultura, a efecto de proceder con la acción de parcelación.

De ese modo, aun y cuando el inmueble incorporado a patrimonio solo contenga edificaciones protegidas en una parte de la totalidad del terreno, el interesado en segregar áreas de dicho inmueble, debe solicitar el permiso correspondiente de previo a ejecutar acciones de parcelación; y, por su parte, las autoridades administrativas correspondientes, al valorar tal solicitud, debe analizar si con la segregación se perjudica el valor histórico arquitectónico del bien, sea en sus edificaciones o en su entorno, lo que de darse imposibilitaría el otorgamiento del permiso.

En tal sentido, es posible que las edificaciones con valor histórico arquitectónico protegidas, no abarquen la totalidad de la cabida del inmueble sometido al régimen de protección. No obstante, ese solo hecho no puede sustentar, por sí mismo, una decisión de desafectación de las áreas no ocupadas por tales edificaciones, toda vez que, es posible, que se estime la necesidad de proteger la totalidad del inmueble a efecto de preservar y conservar el entorno de las edificaciones que originaron la declaratoria de patrimonio.

Bajo ese entendido, resulta indispensable que al iniciar el procedimiento de declaratoria e incorporación a patrimonio, la administración determine con claridad el objeto de dicho procedimiento, determinando si, corresponde la protección de las edificaciones existentes y la totalidad del terreno en que éstas se encuentran, a efecto de proteger el valor histórico arquitectónico del sitio, o bien, si lo protegido corresponde únicamente a una fracción de la totalidad del terreno de la finca donde se asienta la edificación a declarar.

Lo anterior, resulta de importancia, toda vez que el Reglamento, en su numeral 2 inciso 18) define la edificación patrimonial como todo bien inmueble que forma parte del patrimonio histórico-arquitectónico nacional, que puede incluir una parte o la totalidad del terreno en donde se ubica.

Lo antes dicho, también debe verse de cara al Decreto Ejecutivo que se emite al finalizar el procedimiento de incorporación, y en el cual debe delimitarse claramente el objeto declarado e incorporado a patrimonio, lo que también, tendrá incidencia en la inscripción que debe realizarse en los registros correspondientes.

Precisamente, la correcta y debida delimitación del bien que se incorpora a patrimonio arquitectónico, garantiza su debida protección.

Así las cosas, estimamos que la solicitud para efectuar segregaciones en inmuebles que ostenten la calificación de patrimonio histórico arquitectónico, conlleva el análisis previo para determinar si resulta pertinente otorgar tal permiso.

Ahora bien, otorgado el permiso para segregar, y analizado técnicamente por la Administración, que las áreas a segregar no contienen edificaciones que proteger, ni la ejecución de la parcelación significa menoscabo a la zona protegida, sería posible entender que no existiría motivo para mantener la afectación sobre las áreas que se pretendan segregar y que, eventualmente, se constituirían en fincas independientes ante el Registro Nacional.

Bajo esas circunstancias, y en lo que es objeto de consulta, se estima que la desafectación a patrimonio, de áreas que no contengan, propiamente, edificaciones protegidas, debe realizarse también por ley, en los términos que estableció la sentencia dictada por la Sala Constitucional, número 7158-2005 –de carácter vinculante según el numeral 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional-.

Lo anterior, en razón de que la Sala Constitucional es clara en su sentencia en la imposibilidad de desafectar bienes vía decreto ejecutivo; además realza el valor de dichos bienes como parte integrante del medio ambiente por lo que, a efecto de dictar la desafectación, requiere ley al efecto. Si bien la Sala refiere principalmente a las edificaciones protegidas, es lo cierto que, el artículo 12 de la Ley 7555 en relación al artículo 48 del respectivo reglamento, refieren a que la inscripción ante el Registro Nacional se realizara sobre el asiento registral del inmueble respectivo, de suerte que, registralmente, el inmueble soportara una anotación que afecta al bien como unidad.

Así, en caso de establecerse técnicamente la posibilidad de segregar parte del inmueble incorporado a patrimonio, sin que ello afecte la esencia del bien y el entorno que se ha pretendido proteger, deberá realizarse mediante ley, y es precisamente en el criterio técnico que debe emitirse al efecto, donde deberá consignarse las razones técnicas por las que la desafectación es viable, y logre sustentar el proyecto de ley correspondiente.

IV. CONCLUSIONES

De conformidad con lo expuesto, este Órgano Asesor arriba a las siguientes conclusiones:

1. La Ley No. 7555, de 4 de octubre de 1995 y su reglamento, regula la incorporación, conservación, protección y preservación de los bienes inmuebles afectos a patrimonio histórico-arquitectónico de Costa Rica.
2. El numeral 7, 8 y 12 del cuerpo legal indicado, establece el procedimiento para la incorporación de un bien a patrimonio cultural, el contenido del decreto ejecutivo que incorpora el inmueble a patrimonio y la comunicación que debe efectuarse al Registro Nacional sobre la inscripción y anotación de tal declaratoria.
3. Resulta indispensable que la Administración delimite desde el inicio el procedimiento administrativo de incorporación, el objeto a proteger, determinar las edificaciones a proteger, y si corresponde a la totalidad, o bien a un parte concreta, del inmueble.
4. De acuerdo con la sentencia número 7158-2005 dictada por la Sala Constitucional, para desafectar un bien incorporado a Patrimonio histórico arquitectónico se requiere Ley dictada al efecto.
5. La incorporación de un inmueble a patrimonio histórico arquitectónico supone la sumisión de este a un régimen especial de protección que garantice su conservación. Consecuentemente, previo a realizar acciones de modificación o similares en el bien protegido, requiere permiso previo de las autoridades competentes del Ministerio de Cultura.
6. El numeral 42 del Reglamento a la Ley de Patrimonio, es claro al establecer que no se procederá al trámite de permisos si la realización de obras solicitadas perjudica el valor histórico arquitectónico del bien, incluyendo dentro de este tipo de permisos, los de parcelación o segregación.
7. Consecuentemente, el propietario de inmuebles incorporados a patrimonio, y en los cuales sea posible efectuar segregaciones, debe de previo, solicitar la autorización de las autoridades del Ministerio de Cultura.
8. Otorgado el permiso para segregar, y analizado técnicamente por la Administración, que las áreas a segregar no contienen edificaciones que proteger, ni la ejecución de la parcelación significa menoscabo a la zona protegida, sería posible entender que no existiría motivo para mantener la afectación sobre las áreas a segregar. Lo anterior, hace posible admitir que se realice la desafectación en tales áreas de inmueble, lo que deberá realizarse mediante de ley, según lo dispuesto por la Sala Constitucional en la sentencia número 7158-2005.

Atentamente;

Sandra Sánchez
Procuradora

SSH/cna