



Asesoría Legal

San José, 17 de mayo de 2023
AL-0641-2023

Rodolfo Lizano Rodríguez
Dirección Planeamiento y Desarrollo

Arq. Antonio Farah Matarrita
Departamento de Planeamiento

Asunto: Atención al oficio DPD-P-054-2023 sobre consulta Municipalidad de Nicoya

Estimado señor:

En atención al oficio DPD-P-054-2023, mediante el cual requiere criterio de esta Asesoría Legal, ante solicitud del Alcalde Municipal de Nicoya sobre aplicación de excepción del artículo 22 de la Ley 6043, nos permitimos manifestar lo siguiente:

De acuerdo con los documentos remitidos, el Alcalde Municipal de Nicoya solicitó autorización a este Instituto para aplicar excepción del artículo 22 de la Ley 6043, para el desarrollo de un proyecto de bancas y mesas de cemento en la zona pública.

En este sentido, se debe tener presente que la zona pública salvo excepciones establecidas por ley, no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso, está dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas, artículo 20 de la Ley 6043.

Las excepciones para uso de la zona pública están dispuestas en los artículos 18, 21 y 22 de esta misma ley, y como puede observarse, estos artículos establecen las condiciones especiales para que las autoridades citadas puedan otorgar las autorizaciones previas que se requiere.

Asesoría Legal

En el caso del artículo 22 de la Ley 6043, las instalaciones que se pretendan realizar en la zona pública, deben tratarse de instalaciones turísticas estatales de notoria conveniencia para el país. En estos casos, debe quedar demostrada tal condición, para que el MOPT, INVU, ICT y Municipalidad puedan emitir la autorización correspondiente.

Sobre la instalación de sillas en zona pública, la Procuraduría General de la República en dictamen C-109-2007, señaló lo siguiente:

“I.- Posibilidad de otorgar licencias municipales en la zona pública para el alquiler de: sillas y sombrillas de playa, paseo en banana, patines de pedales, motos acuáticas, kayak, lancha con servicio de paracaídas.

(...)

Además, ante la fragilidad de sus ecosistemas interdependientes del mar y la tierra firme que opera a través de diversos procesos bióticos de equilibrio sensible, la zona marítimo terrestre requiere entonces de una protección especial que asegure esos valiosos recursos y su belleza escénica, pero además, la posibilidad de acceso para el disfrute de todos los habitantes.

La belleza escénica de los litorales o paisaje costero, es un elemento del ambiente con respaldo constitucional (Constitución Política, artículos 50 y 89). En su tutela los operadores jurídicos no deben permitir su desmejora o deterioro (opinión jurídica OJ-042-2005 del 31 de marzo de 2005).

Por ello, cuando en un caso anterior fueron colocados en una playa tabloncitos de madera en forma de sendero, sombrillas y sillas en un área demarcada con tubos y cadenas que restringían el libre tránsito de los particulares, este Despacho en dictamen C-214-98 del 16 de octubre de 1998 hizo ver que la franja litoral está destinada al libre esparcimiento, descanso, recreación y admiración de sus recursos, pues las costas son ecosistemas esenciales de nuestras bellezas naturales. En consecuencia, agregó que los obstáculos a ese libre tránsito y uso público debían removerse en forma inmediata.

Asesoría Legal

Similares razonamientos se esgrimieron en el dictamen C-084-95 del 7 de abril de 1995:

"Por su parte, en las actas legislativas de la Ley 6043 se revela el espíritu del legislador sobre el tema al prohibir expresamente la ubicación de las tiendas de acampar en la zona pública, es así como el diputado Corrales Bolaños puntualiza:

"Lo que sucede es que estas áreas de campamento deben ser áreas que reúnan condiciones mínimas de sanidad; por ejemplo el suministro de agua potable y servicios sanitarios. Si así es como entiendo yo estas áreas de campamento en nuestras playas, no podríamos ubicarlas dentro de la zona pública que usted señala, porque entonces toda la idea de que en esta área no se construya absolutamente nada, la vendría a entorpecer este desarrollo que necesariamente quedaría a disposición de las municipalidades" (Expte. Legislativo. Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre, folios 1389-1390).

Así las cosas, si esa Corporación pretende prohibir la ubicación de tiendas y vehículos en la zona pública de Playa Carrillo, no debe hacer otra cosa más que materializar con su actuación lo contemplado en la Ley 6043 y su Reglamento, resultando fundamental para ello la necesaria coordinación con los cuerpos de seguridad respectivos (policía de tránsito, guardia rural, etc).

Por otra parte, si las personas que acampan en la mencionada Playa abren huecos para utilizarlos como servicios sanitarios, cortan o dañan árboles para instalarse, es necesario invocar el Reglamento a la Ley 6043 que a la letra señala:

"Artículo 10.-

En la zona marítimo terrestre es prohibido cortar árboles, tirar basura, modificar la topografía del terreno, o llevar a cabo cualquier acción que altere el equilibrio ecológico del lugar, sin la debida autorización.

Quienes ubiquen en la zona marítimo terrestres instalaciones móviles como tiendas de campaña o trailers deberán hacerlo en las zonas destinadas para

Asesoría Legal

tales fines, cuando las hubiere; en todo caso, están obligados a observar las normas dictadas por las autoridades de salud, quedando sujetos a las sanciones contempladas en la Ley General de Salud"

Este pronunciamiento fue compartido por la Sala Constitucional en su sentencia número 4950 de las 14:30 hrs. del 11 de mayo de 2004, concluyendo:

"De lo anterior se puede concluir que el legislador reservó una zona "estrictamente pública" dentro de la zona marítimo terrestre con el fin de garantizar el libre tránsito de las personas y el uso público, mas no para que la comunidad dispusiera de ella a su antojo, a expensas de la normativa vigente sobre salud pública y aquella que tutela el medio ambiente. Es por ese motivo que el Reglamento de cita prohíbe el levantamiento de cualquier tipo de obra en esa zona que obstaculice el libre tránsito de las personas, como sucede con las instalaciones temporales o móviles como tiendas de campaña, motivo por el cual también contempla esa normativa que ese tipo de instalaciones se pueden levantar solamente en las zonas destinadas para tales fines "cuando las hubiere", las cuales evidentemente deben reunir condiciones mínimas de salubridad, tales como suministro de agua potable, servicios sanitarios y sitios para el depósito de basura.

VII.- En mérito de lo expuesto arriba esta Sala a la conclusión de que las autoridades recurridas no han lesionado el libre tránsito de los amparados, con las medidas ejecutadas para evitar el levantamiento de tiendas de campaña o instalaciones similares en la zona pública de playa Panamá y el ingreso y circulación de vehículos automotores en esa zona, lo que torna forzosa la desestimatoria de este recurso como en efecto se procede."

Asimismo, en los pronunciamientos C-230-2001 del 23 de agosto de 2001, C-054-2006 del 14 de febrero de 2006, C-080-2007 del 19 de marzo de 2007, OJ-210-2003 del 27 de octubre de 2003, OJ-042-2005 del 31 de marzo del 2005 y OJ-128-2005 del 31 de agosto de 2005, se comentaron con amplitud los principios que rigen el uso público de la ribera marina, y que de seguido pasamos a reseñar.

En primer término, el disfrute general del mar litoral y sus playas faculta a bañarse o transitarlos (Ley de Aguas, N° 276 de 27 de agosto de 1942, artículos 1,

Asesoría Legal

incisos I y II, 3 incisos I, II, y III, 10 y 70, y el enunciado del Capítulo III; y, la Ley N° 6043 de 16 de marzo de 1977, artículos 1°, 9 y 20), pues se trata de bienes nacionales para uso de todos los habitantes.

Ese “uso público” se define como el derecho al disfrute y libre tránsito de la zona pública en toda su extensión, sin otra limitante que la legal y el interés general (Reglamento a Ley 6043, artículos 2° inciso I) y 9). Su aprovechamiento es indiferenciado, es decir, lo realiza cualquier persona, sin excepciones de ninguna índole, no requiere habilitación o calidad especial, pero su ejercicio debe ser acorde con la naturaleza de los bienes, sin deteriorarlos, y salvaguardando la moral y el orden público (artículo 28 párrafo 2° Constitucional).

La impersonalidad hace alusión al carácter anónimo, no individualizado, de los usuarios. Su naturaleza gratuita no excluye en ciertos casos (carreteras nacionales, por ejemplo) la imposición legalmente establecida de peajes para sufragar los gastos de conservación o mantenimiento.

En suma, en la franja costera rigen los principios de libertad, gratuidad, impersonalidad e igualdad.

Ante la importancia de tutelar este valioso bien, el ordenamiento jurídico ha encomendado principalmente a los gobiernos locales su oportuna protección a través del ejercicio de las potestades de tutela y policía demanial, preservando sus recursos naturales en sus condiciones originarias, siendo pertinente el desalojo de los ocupantes y la destrucción de las edificaciones en los supuestos previstos por la ley, sin perjuicio de que interpongan las denuncias penales contra los infractores.⁽²¹⁾

El uso público, libre tránsito y la conservación del recurso no son conciliables con las actividades privativas que las restrinjan amparándose en una autorización administrativa.

Así las cosas, una debida asesoría conlleva la imposibilidad de admitir el otorgamiento de licencias municipales para el alquiler de sillas y sombrillas de playa, paseo en banana, patines de pedales, motos acuáticas, kayak, lancha con servicio

Asesoría Legal

de paracaídas dentro de la zona pública, desconociendo su naturaleza y los principios jurídicos que la gobiernan.

Son aceptables, sin necesidad de recurrir al Poder Legislativo, por ejemplo, las instalaciones de protección y salvamento indispensables para el resguardo de las personas y la seguridad en la navegación (Ley 6043, artículo 5).”

Considerando lo expuesto anteriormente, esta Asesoría Legal coincide con el criterio de ese Departamento, y se recomienda reiterar a la Municipalidad que la instalación o construcción de obras en la zona pública, sólo pueden desarrollarse bajo el amparo de las excepciones establecidas por ley.

Cordialmente,

Lic. José Francisco Coto Meza, Msc
Asesor Legal

MSC. Rosibel Ureña Cubillo
Coordinadora
Gestión Jurídica Administrativa

Licda. Marlene Marengo Vargas
Asesoría Legal

NI-0852
FCM/MMV.2023