

San José, 15 de junio de 2022
AL-0731-2022

Señor
Lic. Rafael Soto Quirós
Gerente General. a.i.
Instituto Costarricense de Turismo

Asunto: Solicitud de criterio sobre Notificación oficio MLC-DAM-OF-167-2022, de la Municipalidad de La Cruz

Estimado señor:

En atención a oficio G-0863-2021, del 03 de junio de 2022, referente a consulta realizada por el Alcalde Municipal de La Cruz, sobre la aplicabilidad de dicho acuerdo el cual fue tomado en sesión Ordinaria virtual número 6194 comunicado mediante oficio SJD-364-2021, frente a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento número 29307, y los plazos definitivos para el inicio de obras, esta Asesoría Legal expone lo siguiente:

En respuesta a oficio MLC-DAM-OF-167-2022, del 21 de abril de 2022, en donde realiza la siguiente consulta:

“... Que mediante Oficio SJD-364-2021 de fecha 17 de noviembre de 2021. El Instituto Costarricense de Turismo, comunica el acuerdo de Sesión Ordinaria Virtual N° 6194 de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo, Apartado 1, Artículo 2, inciso II, celebrada el 15 de noviembre de 2021, donde se aprobó reforma a los alcances del Acuerdo N° SJD-866-2009, en lo que corresponde al plazo para iniciar obras en la Zona Marítimo Terrestre. Por tanto, se tomó el siguiente acuerdo que en lo que interesa textualmente dice:

SE ACUERDA: c) Solicitar a las municipalidades que dentro de los contratos de concesión se establezca un plazo definitivo para el inicio de las obras del proyecto que ofrece ejecutar el concesionario, bajo pena de que se inicie el procedimiento de cancelación de la concesión, el cual debe ser de hasta 60 meses del plazo inicial de la concesión, contados a partir del momento de la firma del contrato de concesión, en el tanto el área concesionada cuente con los servicios básicos de electricidad, agua potable y conectividad, ya que sin ellos, el desarrollo turístico no sería posible....) Que el artículo 3 del Reglamento para el Trámite de Visado de Planos

para la Construcción de Edificaciones en la Zona Marítimo Terrestre indica lo siguiente:

“Artículo 3º-De los requisitos indispensables. Para construir en la Zona Marítimo Terrestre definida según el artículo 9º de la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre Nº 6043 y sus reformas, toda persona deberá contar con un contrato de concesión aprobado e inscrito en el Registro Nacional o ser propietario con base en la Ley Nº 4558 o la normativa anterior. El concesionario, podrá construir, tierra adentro de la línea de mojones que demarca el límite de la zona pública de la zona marítimo terrestre conforme al plan regulador. El propietario, podrá construir en su propiedad, según lo indique el título de propiedad y conforme al plan regulador vigente en caso de que este exista”.

Con base en el acuerdo y la norma transcrita se solicita se verifique la aplicabilidad de dicho acuerdo el cual fue tomado en sesión Ordinaria virtual número 6194 comunicado mediante oficio SJD-364-2021, frente a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento número 29307, así mismo referirse a los plazos definitivos para el inicio de obras.”

De previo a analizar el fondo de la consulta resulta conveniente manifestar lo siguiente:

i. Sobre las competencias en la Zona Marítimo Terrestre. La Superior y General vigilancia del Instituto Costarricense de Turismo. Usufructo y Administración de las Municipalidades. Por mandato de Ley corresponde al Instituto Costarricense de Turismo en nombre del Estado la "superior vigilancia" de todo lo relacionado con la zona marítimo terrestre; (art. 2); esta delegación de vigilancia supone una serie de atribuciones relacionadas con la zona geográfica, funciones específicas que desde el punto de vista regulatorio le reviste de atribuciones concretas que la ley y su reglamento enumeran.

Por otro lado, las municipalidades, en su condición de administradoras de la zona marítimo terrestre bajo su jurisdicción, son las encargadas de otorgar concesiones con apego en lo dispuesto en la Ley sobre la zona marítimo terrestre y su reglamento. Ello, por cuanto las autorizaciones para el uso y disfrute de la zona restringida están sujetas a los plazos y condiciones allí establecidas. La concesión, entendida como el acto mediante el cual la Administración da a un particular el uso y disfrute de un terreno de la franja costera, a cambio del pago de una contraprestación (canon), está sujeto al cumplimiento previo de ciertos requisitos,

que involucran a varias entidades con atribuciones conferidas por la ley. Dictamen No. C-026-2015 de 17 de febrero de 2015, PGR.

Es importante recalcar que el ICT en ejercicio de la superior vigilancia de la zona marítimo-terrestre supone el ejercicio de competencias compartidas con las municipalidades, más no implica la sustitución de las competencias autónomas que ostentan los gobiernos locales. Antes bien, la normativa aplicable a la materia establece la posibilidad y necesidad de coordinación y colaboración institucional de los entes y órganos administrativos con competencias en la zona costera.

De lo anterior se desprende que, en materia de zona marítimo terrestre, la función del ICT frente a las Municipalidades es de coordinación y colaboración institucional, recayendo sobre las Municipalidades en ejercicio de ser autonomía municipal, el usufructo y administración, y por lo tanto, el acuerdo de Junta Directiva del ICT de cita, deviene en una recomendación, que lo que pretende es mejorar la gestión municipal de los recursos del Estado en esa materia con base en la experiencia de los procesos examinados y las disposiciones de la Ley 6043.

II. Sobre las construcciones en la zona marítimo terrestre y su autorización.

Cualquier tipo de construcción o uso dentro de la zona marítimo terrestre, así como las actividades asociadas al mismo, requieren de autorización (artículo 12, Ley sobre la zona marítimo terrestre), los mismos deben estar contenidos y previamente determinados en los instrumentos de planificación territorial de la zona marítimo terrestre (artículo 26 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre en relación con el 17 de su reglamento). El otorgamiento de permisos de construcción, reconstrucción o remodelación en la zona marítimo terrestre bajo administración municipal, está supeditado a la inscripción del contrato de concesión en el Registro Nacional (artículos 15 y 46 del Reglamento a la Ley sobre la zona marítimo terrestre, numerales 3 y 7, inciso a), del Reglamento para el trámite de visado de planos para la construcción de edificaciones en la zona marítimo terrestre, Decreto No. 29307 del 26 de enero del 2001).

Para el caso de las construcciones, la licencia de construcción dada por la respectiva municipalidad y que se encuentra regulada en el artículo 74 de la Ley de Construcciones número 833, el cual establece:

“Artículo 74.- Licencias. Toda obra relacionada con la construcción, que se ejecute en las poblaciones de la República, sea de carácter

permanente o provisional, deberá ejecutarse con licencia de la Municipalidad correspondiente.”

Conforme el artículo 3 del Reglamento para el Trámite de Visado de Planos para la Construcción de Edificaciones en la Zona Marítimo Terrestre, es requisito para construir en la zona marítimo terrestre, la existencia de un contrato de concesión aprobado e inscrito en el Registro Nacional o ser propietario con base en la Ley N° 4558 o la normativa anterior, así mismo, indica que el propietario, podrá construir en su propiedad, según lo indique el título de propiedad y conforme al plan regulador vigente en caso de que este exista.

Del análisis de lo arriba indicado, se logra determinar, que para el trámite de visado de planos para la construcción en la zona marítimo terrestre, se requieren, primero del otorgamiento de una concesión, el cual se perfecciona con la firma de un Contrato, firmado por la Municipalidad competente y el concesionario, el cual debe ser aprobado por el ICT e inscrito en el Registro Nacional de concesiones.

III. Sobre la aplicabilidad del Acuerdo número SJD-364-2021, frente a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento para el trámite de visado de planos para la construcción de edificaciones en la zona marítimo terrestre. Para hacer dar respuesta a la consulta de la aplicabilidad, es menester mencionar, que la concesión constituye un derecho real de carácter administrativo, al recaer sobre un bien demanial y contar con elementos sumamente claros: sujetos (Administración-Particular), objeto (zona marítimo terrestre) y contenido en donde se conceden facultades a un tercero ajeno a la Administración para realizar el uso, disfrute y aprovechamiento, con condiciones imperantes en la relación jurídica establecida.

Es entonces que, en el ejercicio de la superior y general vigilancia, la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo, en virtud de la naturaleza de los terrenos sobre los cuales se otorga la concesión y cuyo fin es la explotación turística; en busca del impulso y desarrollo de la comunidad, emite una recomendación para que las Municipalidades incluyan en el contrato de concesión un plazo definido para que el concesionario se comprometa a iniciar el inicio de las obras del proyecto que ofrece ejecutar el concesionario, esto con la finalidad de evitar que los terrenos otorgados en concesión no sean aprovechados de la forma en que se dispuso en el contrato y el Plan Regulador, retrasando de esa forma el desarrollo de la comunidad y el objetivo primordial de la Ley 6043.

Por otro lado, nos encontramos con lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento para el trámite de visado de planos para la construcción de edificaciones en la zona marítimo terrestre. número 29307, el cual condiciona el derecho para construir en la Zona Marítimo Terrestre a la existencia de un contrato de concesión y a la vez indica las condiciones en las que debe de construir.

De una labor de exégesis jurídica, puede puntualizarse que son instrumentos distintos con diferentes objetivos, el acuerdo de Junta Directiva es una recomendación sobre la necesidad de establecer un plazo para el inicio de obras en los contratos de concesión de zona marítimo terrestre para un mejor control y administración municipal de la misma, basada en la superior y general vigilancia del ICT, así como en la coordinación interinstitucional con las municipalidades costeras, mientras que el reglamento del visado, se refiere a los requisitos para autorizar las construcciones en la zona marítimo terrestre.

IV. Conclusiones.

1. El ICT en ejercicio de la superior vigilancia de la zona marítimo terrestre despliega competencias en cooperación con las municipalidades, sin que esto implique la sustitución de las competencias autónomas que ostentan los Gobiernos Locales, y en el ejercicio de sus funciones, emite recomendaciones que busca la protección de los bienes demaniales del Estado.
2. Corresponde a la Municipalidad de la jurisdicción respectiva, el usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, que, en ejercicio de la autonomía municipal, debe administrar armónicamente los intereses nacionales y locales.
3. No se aprecia inconveniente en la aplicabilidad del Acuerdo SJD-364-2021, frente a lo dispuesto en el artículo 3 del reglamento citado, señalamos que dichos instrumentos tienen objetivos diferentes y no se contradicen entre ellos, por lo que su aplicación integrada no deviene en incumplimiento del ordenamiento jurídico.
4. Los plazos son una recomendación y el Acuerdo de Junta Directiva indica que: “debe ser de hasta 60 meses del plazo inicial de la concesión, contados a partir del momento de la firma del contrato de concesión, en el tanto el área concesionada cuente con los servicios básicos de electricidad, agua potable y conectividad, ya que sin ellos, el desarrollo turístico no sería posible. Y en los contratos que se otorguen por plazos menores a 20 años, el plazo de inicio de obras se tomará como

referencia la cuarta parte (25%) del plazo por el que se otorgue la concesión, dejándolo igualmente consignado en el contrato de concesión.

Cordialmente,

Msc. Rosibel Ureña Cubillo
Coordinadora de Unidad
Gestión Jurídico-Administrativa

Licda. Mónica Cedeño Castro
Asesoría Legal

Lic. José Francisco Coto Meza, MSc.
Asesor Legal, ICT

FCM/MCC-2022
NI-698

Archivo, consecutivo