

San José, 12 de julio de 2021
AL-772-2021

Señor
Mario E. Pacheco C
marioepachecoc@gmail.com

Asunto: Consulta inscripción en ZMT, por medio de Ley 4558, Transitorio III; alcances de la superior y general vigilancia del ICT.

Estimado señor,

Damos respuesta a consulta realizada vía correo electrónico, mediante el cual manifiesta:

“De conformidad con el artículo 2 de la Ley 6043, al Instituto “... le corresponde en nombre del Estado, la superior y general vigilancia de todo referente a la zona marítimo terrestre “Conocí en el pasado numerosas denuncias y gestiones de la Procuraduría, pretendiendo hacer valer la Ley. En el caso de Punta Leona, la gestión de la Procuraduría fracasó, (sic) pero se refería concretamente a la extensión de la zona pública, por efecto de los cambios topográficos en la costa o línea de mar. Me gustaría saber cuáles son las atribuciones del Instituto. “... en la superior y general vigilancia ...” de la zona publica de la zona marítimo terrestre, por cuanto la finca de Punta Leona inscribió con fundamento en el transitorio tercero de la ley 4558, la “zona restringida. ¿Puede el instituto emprender acciones administrativas o judiciales en aras de la Superior y general vigilancia de la zona marítimo terrestre?”

I. Sobre terrenos titulados con fundamento en el transitorio III de la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, en adelante, Ley 4558.

La Zona Marítimo Terrestre (ZMT) constituye un bien de dominio público, que, por manifestación expresa de la ley, tienen una finalidad de servir a la comunidad o al llamado interés público. Estos bienes no pertenecen a ningún individuo o institución en particular, son destinados al uso público, y han tenido una protección por parte del Estado; sin embargo, por regulación especial, se han dado excepciones a esa demanialidad, y dentro de esas excepciones podemos citar precisamente la contenida en la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 4558, en su transitorio III; transitorio que estuvo vigente desde su publicación en La Gaceta, desde el día el 12 de mayo de 1970 hasta el 14 de octubre del 1971, que fue derogado por la Ley 4847.

El Transitorio III de la Ley 4558, autorizó a quienes demostraran haber poseído en forma quieta, pública, pacífica y a título de dueños, lotes o fincas en la zona marítimo-terrestre, por más de treinta años, a solicitar título de propiedad, sobre la zona restringida de la ZMT, -reserva según artículo 6 de la citada ley; siguiendo el procedimiento que marca la Ley de Informaciones Posesorias y sin límite respecto de la extensión del lote o finca a inscribir a nombre del interesado.

Sobre el particular, se transcribe, en lo conducente, lo resuelto por la Corte Plena, actuando como contralor de constitucionalidad, en la sesión extraordinaria N° 52 del 2 de noviembre de 1972, Artículo I (publicada en el Boletín Judicial N° 215 del 3 de noviembre de 1972):

“En efecto, el Transitorio III de la Ley número 4558 de 22 de abril de 1970 facultó a todas las personas que hubieren poseído lotes o fincas en la zona marítimo-terrestre para solicitar título de propiedad sobre ellos, siempre que reunieran las condiciones que en la misma se indican, usando para ello el procedimiento que marca la Ley de Informaciones Posesorias, otorgándoles así el derecho de presentar la información ante los tribunales competentes. La ley en este caso concedió a los interesados el derecho de iniciar y seguir un procedimiento mediante el cual podrían llegar a ser propietarios de determinados inmuebles. - Y ese derecho que constituía precisamente una situación jurídica reconocida por la ley, quedó consolidado para aquellas personas que durante la vigencia de la norma respectiva, hubieran promovido las informaciones posesorias.-“

La reserva establecida en el artículo 6 de la citada ley -4558- asentó el carácter inalienable y de uso público común, para fines de esparcimiento, recreo o libre circulación, de la franja de cincuenta metros de la zona marítimo terrestre a partir de la pleamar ordinaria, la que debían respetar las titulaciones con base en dicho Transitorio. Es decir, que sólo se permitieron inscripciones sobre los terrenos de la franja de ciento cincuenta metros contigua, tierra adentro.

Por lo anterior señala la Procuraduría General de la Republica, en Dictamen número 132 del 14 de mayo de 2019:

“Que las fincas que abarcan la zona restringida de la zona marítimo terrestre que nacieron en virtud de las diligencias de información posesoria promovidos meses previos a la entrada en vigencia del transitorio III de la Ley 4558, aprobadas

mediante sentencia del Juzgado Civil, son inmuebles privados y deben respetarse los derechos adquiridos por sus titulares”

Aunado a lo anterior, y según lo señala el artículo 6, de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley 6043, es importante traer a colación, que las disposiciones de la citada Ley -6043-, no se aplicarán a las propiedades inscritas a nombre de particulares. Ciertamente y como se señaló en líneas atrás; por expresa normación del citado transitorio III y del artículo 6 de la Ley 4558, debe dejar libre, en favor del dominio público, la franja de cincuenta metros.

II. Sobre las competencias sobre la Zona Marítimo Terrestre. La Superior y General vigilancia del Instituto Costarricense de Turismo. Usufructo y Administración de las Municipalidades y Control Jurídico de la Procuraduría General de la Republica. *Los artículos citados en el siguiente párrafo corresponden a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 6043, y su reglamento, según se indique.*

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; como dictar y hacer cumplir las medidas que estimen necesarias para la conservación o para evitar que se perjudiquen las condiciones originarias de la zona costera (art. 17); dar su autorización para la construcción de instalaciones industriales, mineras o de artesanía (art. 18 Ley y 8 Reglamento); autorizar los planos y proyectos de las obras de infraestructura y construcción que excepcionalmente se permita instalar en la zona pública (arts. 22 Ley y 11 Reglamento); otorgar su acuerdo para el uso particular de la zona pública, tratándose de propiedades debidamente inscritas (art. 25 Ley); elaborar el plan general de uso de la tierra ubicada en la zona marítimo-terrestre (art 26 Ley); hacer la declaratoria de zonas turísticas o no turísticas, ya sea por propia iniciativa o a solicitud de las municipalidades (arts. 27 Ley y 6 Reglamento); formular proyectos de desarrollo turístico integral que comprendan parte o el total de una zona turística (art. 28 Ley); dictar las disposiciones necesarias para el mejor aprovechamiento de las zonas declaradas de aptitud turística (art. 29); llevar el registro general de concesiones[1] (art. 30 Ley); aprobar los planes de desarrollos urbanos o turísticos[2] que afecten la zona marítimo terrestre (art. 31 Ley); aprobar o improbar las solicitudes de concesiones y prorrogas (art 42 Ley); entre otras; así como un deber de conocer el ámbito normativo aplicable a dicha circunscripción

geográfica, estar al tanto de su correcta aplicación, entendiendo con ello los límites de su gestión.

Por otro lado, el usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva (art. 3). Es decir, existe una delegación del Estado en las municipalidades, para la administración y protección de la zona.

Es importante en este punto resaltar que, además de las funciones genéricas y específicas, encargadas al ICT, el legislador optó por disponer de competencias compartidas entre el Instituto y las municipalidades, lo que supone sin duda, la necesaria coordinación entre ambas entidades. Un ejemplo claro, es el de la planificación de la zona marítimo-terrestre y áreas adyacentes, lo cual no implica la sustitución de las competencias autónomas que ostentan los gobiernos locales. (PGR, C-461-2007, del 21 de diciembre de 2007)

Continuando sobre el tema de las competencias sobre la zona marítimo terrestre, para efectos de dar respuesta a su consulta, se transcribe lo indicado en el artículo 4 de la ley de marras:

Artículo 4º.- La Procuraduría General de la República, por sí o a instancia de cualquier entidad o institución del Estado o de parte interesada, ejercerá el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de esta ley. En consecuencia, hará las gestiones pertinentes respecto a cualesquiera acciones que violaren o tendieren a infringir estas disposiciones o de leyes conexas, o que pretendan obtener derechos o reconocimiento de estos contra aquellas normas, o para anular concesiones, permisos, contratos, actos, acuerdos o disposiciones obtenidos en contravención a las mismas. Lo anterior sin perjuicio de lo que corresponda a otras instituciones o dependencias de conformidad con sus facultades legales.

Sobre la misma línea, el artículo 5 del Reglamento a la citada ley señala:

Artículo 5º.- Corresponde a la Procuraduría General de la República por sí o a instancia de cualquier entidad, institución o parte interesada, ejercer el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de la Ley. Asimismo, conocerá de las denuncias que al respecto se formulen, dará el respectivo pronunciamiento y ejercerá las correspondientes acciones judiciales contra los

infractores. Además, gestionará cuando se trate de anular concesiones, permisos, contratos, actos, acuerdos o disposiciones en contravención a la Ley. Todo, sin perjuicio de lo que compete a otros organismos.

Al respecto, se ha manifestado la misma Procuraduría, en Opinión Jurídica O. J.-210-2003.

“El control jurídico que la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre (artículo 4°) le asigna a la Procuraduría General de la República lo es fundamentalmente en tutela del demanio costero, de patrimonio nacional, y del interés público a que se sirve; no en defensa de derechos o intereses particulares relacionados con dicho bien.

A tal propósito, se dirigen las gestiones respecto de las acciones que violaren o tendieren a infringir esa Ley o leyes conexas, u obtener derechos o reconocimiento de estos contra aquellas normas, o para anular actos o contratos opuestos a las mismas.

Es un control de juridicidad contra la violación a la normativa costera y su correcta observancia, que no llega a suplir la actividad y competencia de los órganos ordinarios de la Administración, ni, por ende, resolver casos concretos o controversias surgidas.

Se articula al carácter que tiene la Procuraduría de órgano consultivo técnico jurídico de la Administración Pública y representante legal del Estado. Puede traducirse en dictámenes u opiniones jurídicas para la adecuada aplicación de normas sobre zona marítimo terrestre, formulación de denuncias y recursos administrativos, acusaciones penales, acciones de nulidad ante actos ilícitos, etc. ().

III. Denuncias recibidas por el Instituto Costarricense de Turismo, sobre posibles violaciones a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Ley N° 6043.

Como parte de las funciones de la Superior y General vigilancia, el ICT atiende denuncias recibidas sobre posibles infracciones que se presenten en la Zona Marítimo Terrestre, y actúa de oficio ordenando una investigación cuando se tiene conocimiento de alguna situación que vulnere el ordenamiento jurídico en la materia. Para la atención de dicho trámite, se rige por lo establecido en la Guía de Procedimiento MPD.ZMT.06. El cual establece el proceso para la construcción de la investigación, así como la comunicación

del resultado y recomendaciones del informe final para la Municipalidad competente, o para la Procuraduría General de la República, según sea el resultado de la investigación.

IV. CONCLUSIONES. De conformidad con las consideraciones expuestas en los párrafos anteriores, se concluye lo siguiente.

i. Las fincas que abarcan la zona restringida de la zona marítimo terrestre que nacieron en virtud de las diligencias de información posesoria promovidos por transitorio III de la Ley 4558, aprobadas mediante sentencia del Juzgado Civil, son inmuebles privados y deben respetarse los derechos adquiridos por sus titulares, según disposición del artículo 6 de la Ley 6043.

ii. La zona pública, es de uso común, libre y es esencialmente para el disfrute colectivo, protección y vigilancia del demanio marítimo; no en función de intereses privados.

iii. La superior y general vigilancia que ostenta el Instituto Costarricense de Turismo supone una serie de atribuciones genéricas relacionadas con la zona geográfica, y se manifiesta en una responsabilidad directa en los procesos de planificación dirigidos hacia el bienestar general y público de dicha franja y específicas concretas que la ley y su reglamento enumeran; así como así como competencias compartidas entre el Instituto y las municipalidades, lo que supone sin duda, la necesaria coordinación entre ambas entidades, entendiendo con ello los límites de su gestión.

iv. Corresponde a la Procuraduría General de la República, por sí o a instancia de cualquier entidad o institución del Estado o de parte interesada, ejercer el control jurídico sobre la Zona Marítimo Terrestre. En consecuencia, ejecutará las gestiones pertinentes respecto a cualesquiera acciones que violaren o tendieren a infringir estas disposiciones o de leyes conexas, o que pretendan obtener derechos o reconocimiento de estos contra aquellas normas.

Para efectos de claridad la dividimos su consulta en cuatro partes.

1. *¿Cuáles son las atribuciones del Instituto en la superior y general vigilancia, sobre la **zona pública** de una finca inscrita con fundamento en el transitorio tercero de la ley 4558?* El Instituto Costarricense de Turismo y las autoridades y dependencias correspondientes deberán dictar y hacer cumplir las medidas que estimaren necesarias, para conservar o evitar que se perjudiquen la zona pública. El ICT, atenderá denuncias

recibidas sobre posibles infracciones que se presenten en la Zona Marítimo Terrestre, y actuará de oficio, iniciando una investigación, cuando tenga conocimiento de alguna situación que vulnere el ordenamiento jurídico en la materia. Esto según lo establecido en la Guía de Procedimiento MPD.ZMT.06

2. *¿Cuáles son las atribuciones del Instituto en la superior y general vigilancia, sobre la **zona restringida** de una finca inscrita con fundamento en el transitorio tercero de la ley 4558?* Ninguna, pues se ha transferido el dominio a manos de los particulares por lo que estas parcelas forman parte del patrimonio privado y exclusivo de sus propietarios y por ello están excluidas del régimen legal de la Ley 6043.

3. *¿Puede el Instituto emprender **acciones administrativas** en aras de la Superior y general vigilancia de la zona marítimo terrestre?* El ICT, puede emprender las acciones administrativas que se encuentren dentro de su competencia, coordinación y colaboración institucional con los entes y órganos administrativos con competencias en la zona costera.

4. *¿Puede el Instituto emprender **acciones judiciales** en aras de la Superior y general vigilancia de la zona marítimo terrestre?* La presentación de acciones judiciales en aras de la protección a la zona marítimo terrestre, corresponde al control jurídico de la Procuraduría General de la República según lo indicado supra sin detrimento de que el ICT coadyuve o coordine lo pertinente con esa entidad asesora del Estado.

Cordialmente,

Lic. José Francisco Coto Meza. MSc.
Asesor Legal

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

Licda. Monikha Cedeño Castro
Asesoría Legal

FCM/MCC/RUC-2021
NI-0806