

Asesoría Legal

San José, 15 de junio de 2023
AL-0791-2023

Señor
Favio López Chacón
Intendente Municipal
Cóbano, Puntarenas

Estimado señor:

En atención al oficio INT-2023-212, mediante el cual solicita el criterio de esta Asesoría Legal, nos permitimos manifestar lo siguiente:

De existir varias solicitudes de concesión sobre un mismo terreno, debe aplicarse el principio dispuesto en el artículo 44 de la Ley 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre, que señala que las concesiones se otorgarán atendiendo el principio de que el primero en tiempo es primero en derecho.

La Procuraduría General de la República, en dictamen C-254-2012, detallo la forma de aplicación del principio primero en tiempo primero en derecho, señalando lo siguiente:

“ANÁLISIS DEL ARTICULO 44 DE LA LEY No. 6043

El artículo 44 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043 de 2 de marzo de 1977, se enmarca dentro del capítulo VI, dedicado a la zona restringida y sus concesiones.

Como se sabe, por regla general, y salvo casos excepcionales de la Ley, sólo en la zona restringida (normalmente la franja de ciento cincuenta metros de ancho contigua a la zona pública de libre tránsito) pueden otorgarse concesiones relativas a la zona marítimo terrestre (artículo 39 íbid).

La prevalencia para el otorgamiento de las concesiones, cuando existen varios intereses particulares sobre una misma área de terreno, ha provocado a las

Asesoría Legal

corporaciones municipales, únicos entes con competencia para ello (artículo 40 íbid), no pocas dificultades.

El artículo 44 de la Ley No. 6043 es la regla jurídica que debe regir para dar un adecuado tratamiento a estas situaciones:

"Artículo 44º.-

Las concesiones se otorgarán atendiendo al principio de que el primero en tiempo es primero en derecho. Sin embargo, el reglamento de esta ley podrá establecer un orden de prioridades atendiendo a la naturaleza de la explotación y a la mayor conveniencia pública de ésta; pero en igualdad de condiciones se ha de preferir al ocupante del terreno que la haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua."

Como puede apreciarse, este artículo fija un principio general por el que han de regirse las Municipalidades al momento de decidir sobre el otorgamiento de las concesiones, cual es el dar prioridad a la persona que hubiese presentado la solicitud de forma previa a cualquier otra. Por ello, es de suma importancia consignar por la Oficina municipal correspondiente la hora y fecha en que se reciben las solicitudes de concesión.

Ahora bien, no basta que una solicitud se hubiese presentado de primera en tiempo para proceder al otorgamiento; es necesario además que se cumplan todos los requisitos, tanto subjetivos como objetivos, fijados por la Ley No. 6043 y su Reglamento, No. 7841-P de 16 de diciembre de 1977, de manera primordial, el ajuste de lo solicitado a la planificación de la zona.

Este último presupuesto es básico si se quiere ajustar la conducta de la Administración al marco jurídico, y más aún, a la voluntad legislativa para el ordenamiento territorial de la zona marítimo terrestre, fin principal que subyace en el conjunto de disposiciones que componen la Ley No. 6043.

En efecto, al exigirse una planificación previa al otorgamiento de concesiones, el legislador persigue la realización de un proceso ordenado de crecimiento para las distintas zonas costeras de forma específica, utilizando como instrumento jurídico el plan regulador.

Una vez que se ha llegado a determinar las solicitudes que son conformes a la planificación sectorial, el Reglamento a la Ley No. 6043, fundamentado en el texto del artículo 44 de ésta, que le delega la facultad de "establecer un orden de

Asesoría Legal

prioridades atendiendo a la naturaleza de la explotación y a la mayor conveniencia pública", elenca dos órdenes de prioridades inversos, según sea la zona declarada como turística o no turística:

"Artículo 57.-

Las concesiones se otorgarán atendiendo al principio de que el primero en tiempo es primero en derecho. Sin embargo, cuando para el mismo terreno se presenten solicitudes para usos diferentes que se ajusten a los lineamientos del plan de desarrollo de la zona, la concesión se otorgará de acuerdo al siguiente orden de prioridades:

a. En las zonas declaradas como turísticas, tendrán prioridad:

- 1.-Actividades turísticas declaradas como tales por el ICT.*
- 2.-Actividades recreativas y deportivas.*
- 3.-Uso residencial.*
- 4.-Actividades comerciales y artesanales.*
- 5.-Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.*

b. En las zonas declaradas no turísticas, el orden de prioridades será el siguiente:

- 1.-Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.*
- 2.-Uso residencial.*
- 3.-Actividades comerciales y artesanales.*
- 4.-Explotaciones recreativas y deportivas.*
- 5.-Explotaciones turísticas. (...)"*

Asesoría Legal

Una vez llegado a este punto, de persistir la existencia de dos o más solicitudes con uso preferente y concorde con la planificación zonal, deberá darse prioridad en el otorgamiento al llamado ocupante. A esto se refiere el artículo 44 de la Ley No. 6043 cuando estatuye que "en igualdad de condiciones se ha de preferir al ocupante del terreno que la haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua".

La interpretación de que el término "en igualdad de condiciones" se refiere a la presentación simultánea (al mismo tiempo) por dos o más particulares de solicitudes sobre un mismo sector de la zona marítimo terrestre, debe ser descartada, pues es prácticamente imposible que esto suceda en la práctica, y por ende, que el legislador hubiese estimado oportuno regular una hipótesis tan restringida.

Sobre la figura del ocupante es oportuno indicar que el dictamen No. C-157-95 de 7 de julio de 1995 se dedicó en forma extensa al detalle de esta categoría. Para este análisis, baste sólo con recordar que se trata de aquella persona que no contaba con un contrato de arrendamiento cuando entra en vigencia la Ley No. 6043 y que aún se halla ocupando la zona marítimo terrestre en el mismo sitio. Se reitera, también, que la calidad de ocupante no es transmisible:

"Se ha perdido la perspectiva de que este status no es susceptible de ser transmitido. Como ya se dijo, la Ley no. 6043 ha decidido favorecer en forma excepcional a las personas que califican como pobladores y ocupantes con un régimen que se sustrae del común para la zona marítimo terrestre. No es su objetivo, bajo ningún modo, que terceros, ajenos totalmente a las peculiaridades propias de aquellos, pudieran continuar hacia el futuro en su misma situación.

Así como es evidente que nadie puede venir a sustituir al poblador, en tanto éste reúne determinadas características que lo hacen particular, las cuales fueron tomadas en cuenta para legislar en su favor, igual el ocupante es tenido como tal sólo en razón de sus especiales circunstancias. No es posible aplicar a terceras personas las mismas prerrogativas, ya que los intereses que motivaron su creación dejaron de existir."

(Dictamen No. C-157-95)

Entonces, no debe perderse de vista que el ocupante tiene un derecho de prioridad al otorgamiento de concesiones, aún incluso por encima del que hubiere presentado primero en tiempo su solicitud, sólo si cumple con los requerimientos legales y reglamentarios, y sobre todo, si el uso solicitado es conforme a la planificación de la zona y es preferente dentro de la categorización del artículo 57 del Reglamento.

Asesoría Legal

A este punto, si no existe ningún ocupante, se procederá conforme al principio general de primero en el tiempo primero en derecho (artículos 44 de la Ley No. 6043, y 57 y 75, párrafo cuarto, de su Reglamento).

En síntesis, al momento de valorar diferentes solicitudes sobre un mismo terreno de la zona marítimo terrestre, deberá verificarse primeramente que se cumplen todos los requisitos, tanto subjetivos como objetivos, que fijan la Ley No. 6043 y su Reglamento, haciendo énfasis en la conformidad con la planificación de la zona. Constatado lo anterior, deberá atenderse al orden de prioridad por actividades dispuesto en el artículo 57 del Reglamento. Existiendo aún varias solicitudes con igual uso preferente, deberá otorgarse la concesión al que fuere ocupante del terreno, el que deberá cumplir con las características que le asigna la Ley. Por último, si no hubiere ocupante, se atenderá a la regla genérica de primero en el tiempo es primero en derecho.”

En virtud de lo expuesto anteriormente, lo primero que debe verificarse es que las solicitudes de concesión cumplan los requisitos subjetivos y objetivos. En caso en que ambas cumplan, deberá entonces valorarse el uso que se le dará a los terrenos, considerando el orden de prioridades por actividades del artículo 57 de ley, a fin de definir cuál es más conveniente a los intereses del distrito. Si ambas solicitudes son por el mismo uso, se aplicará entonces el principio de “primero en tiempo primero en derecho”.

Cordialmente,

Lic. José Francisco Coto Meza, Msc
Asesor Legal

MCS. Rosibel Ureña Cubillo
Coordinadora
Gestión Jurídica Administrativa

Licda. Marlene Marengo Vargas
Asesoría Legal

NI-946
FCM/RUC/MMV.2023