

Asesoría Legal

San José, 27 de julio de 2023
AL-1017-2023

Licenciado

Camilo Flores Pacheco. Fiscal Auxiliar

Fiscalía Adjunta de probidad, transparencia y anticorrupción de Quepos

Correo electrónico: probidad-quepos@Poder-Judicial.go.cr

Asunto: Consulta sobre concesiones en la zona marítimo terrestre. Referencia 201-2023-FAPTAQ. Causa 22-000034-1958-PE.

Estimado señor,

En respuesta al oficio 201-2023-FAPTAQ, de fecha 20 de julio de 2023, de la Fiscalía Adjunta de probidad, transparencia y anticorrupción de Quepos, referido a la causa número 22-000034-1958-PE, en donde realiza las siguientes interrogantes:

- i. ¿Cuál es el procedimiento que debe de seguirse para obtener una concesión en zona marítimo terrestre?*
- ii. ¿Es posible heredar una concesión?*
- iii. ¿Se puede adquirir una propiedad en zona marítimo terrestres, a partir de un proceso de Información Posesoria?*

De previo a dar respuesta a sus consultas, consideramos pertinente, desarrollar el concepto de la zona marítimo terrestre, su definición, alcances y excepciones.

La Zona Marítimo Terrestre, es la franja de 200 metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deja el mar en descubierto en la marea baja.

Está integrada por la zona pública, que es la faja de 50 metros de ancho a partir de la pleamar ordinaria tierra adentro y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, destinada al uso público, en ella debe garantizarse el libre tránsito y el uso público, salvo las excepciones que establece la misma ley. Y la zona restringida: Franja de 150

Asesoría Legal

metros restantes en la que es posible el uso privativo en forma legal mediante un derecho real de concesión, que a su vez responda a un plan regulador costero previo y vigente (instrumento de planificación).

La zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República.

Se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas, con un ancho de doscientos metros desde cada orilla, contados desde la línea que marque la marea alta. Ley de Aguas, Ley N° 276 del 27 de agosto de 1942, artículo 69, párrafo segundo.

Podemos entonces ubicar la Zona Marítimo Terrestre en el Sector Costero del país, pues esta comprende la franja de 200 metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República.

Es importante tener claro que, en el Sector Costero, aplican diferentes regímenes, para el uso y/o explotación de la zona marítimo terrestre, por lo que podemos encontrar exclusiones de la aplicación de la Ley sobre la zona marítimo terrestre, N° 6043, como:

Ciudades costeras. Las ciudades costeras de Golfito, Quepos, Puntarenas, Jacó y Limón, de conformidad con los límites constituidos por el Instituto Geográfico Nacional.

Propiedades inscritas. Las propiedades ya inscritas, con sujeción a la ley, a nombre de particulares. Ver Pronunciamento emitido por la Procuraduría General de la República, [número C-132-2019](#), del 14 de mayo de 2019.

Zonas urbanas litorales. Según lo que establece la Ley Marco para la Declaratoria Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial, No. 9221 de 27 de marzo de 2014.

Proyecto Turístico Golfo de Papagayo. Que se ubica en Bahía Culebra, provincia de Guanacaste. Sobre el cual aplica la Ley N° 6758 del 06 de mayo de 1982, publicada en La Gaceta No. 122 del 25 de junio de 1982.

Asesoría Legal

Patrimonio Natural del Estado. Las áreas del Patrimonio Natural del Estado, cuya administración corresponde del Ministerio de Ambiente y Energía a través del SINAC. Por ejemplo, parques nacionales, refugios de vida silvestre, humedales, manglares.

Dominio portuario. Aquellas áreas del demanio costero reguladas por otras leyes especiales (Dominio portuario).

Reservas indígenas. Que tengan porciones de terrenos que se encuentren dentro de la zona marítimo terrestre, establecidas en los decretos ejecutivos números 5904-G del 10 de abril de 1976, 6036-G del 12 de junio de 1976, 6037-G del 15 de junio de 1976, 7267-G y 7268-G del 20 de agosto de 1977, así como la Reserva Indígena Guaymí de Burica. Artículo 1 de la Ley Indígena.

El procedimiento que se dirá, está regulado en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 6043, del 16 de marzo de 1977, publicada en La Gaceta N° 52 del 16 de marzo de 1977. Alcance: 36 y sus reformas; y aplica únicamente a las Zonas Declaradas de Aptitud Turística, (art. 19 y 27 de la Ley sobre la ZMT); que se encuentran en el Sector Costero del país.

Aclarado lo anterior, se procede a evacuar las consultas formuladas.

i. ¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO QUE DEBE DE SEGUIRSE PARA OBTENER UNA CONCESIÓN EN ZONA MARÍTIMO TERRESTRE? Para la obtención de una concesión, en la zona marítimo terrestre, *en zonas declaradas de aptitud turística*, es necesaria la existencia de un Plan regulador costero vigente y que el interesado, realice una solicitud ante la Municipalidad o Concejo Municipal de Distrito competente, una vez finalizado el proceso ante la Municipalidad o Concejo; debe enviarse el expediente de la concesión al Instituto Costarricense de Turismo, para su debida aprobación. Aprobada la concesión, por parte del ICT, se devuelve el expediente a la Municipalidad para que comunique al concesionario y el concesionario realice el proceso de inscripción, por medio de una protocolización de piezas ante el Registro Nacional.

Se detallan los procesos y requisitos indicados en el párrafo anterior.

UNO. El interesado debe acudir a la Municipalidad o Concejo Municipal de Distrito, según sea el caso, y hacer la solicitud de la concesión, (art 27-30 RLZMT) debe aportar un plano catastrado o croquis de la parcela -si esta en proceso de inscripción el plano-.

Asesoría Legal

DOS. Una vez recibida la solicitud, la Municipalidad, a solicitud de parte y recibidos los pagos correspondientes, debe gestionar una inspección de campo (art 38 RLZMT), la publicación de un edicto en La Gaceta (art 38 RLZMT), en donde se otorga un plazo de 30 días para recibir oposiciones sobre el trámite (art 38-41 RLZMT) y un Avalúo de la parcela (art 50 RLZMT).

TRES. Habiéndose completado el expediente con los documentos arriba indicados, el Alcalde (sa) emite un Proyecto de Resolución, recomendando al Concejo Municipal aprobar el trámite de concesión. (art 42 RLZMT)

CUATRO. El Concejo Municipal, conoce el Proyecto de Resolución y en caso de cumplir con los requisitos, toma acuerdo de aprobación y otorga la concesión al solicitante. (art 44 RLZMT)

CINCO. Se comunica al interesado la aprobación de la solicitud de concesión y se convoca para la firma del contrato y se requiere el depósito del importe correspondiente a la primera anualidad del canon a favor de la municipalidad (30 días hábiles) (art 44 RLZMT)

SEIS. Una vez firmado el contrato, la Municipalidad debe remitir el expediente al Instituto Costarricense de Turismo, con los siguientes documentos, según corresponde:

1. Certificación del expediente (No. de folios)
2. Solicitud de Concesión
3. Plano Catastrado
4. Inspección de campo municipal
5. Edicto publicado en la Gaceta
6. Documentos sobre trámite de oposiciones (si fueron presentados)
7. Avalúo
8. Proyecto de Resolución
9. Acuerdo de Concejo Municipal
10. Contrato de Concesión

Existen casos especiales, en donde además de los documentos arriba indicados, la Municipalidad debe aportar:

Asesoría Legal

11. En caso de ser de uso de Explotación Turística, el Perfil del proyecto para explotación turística
12. En caso de ser de uso de Explotación Turística, debe adjuntarse la garantía de ejecución
13. En caso de solicitarse mayor área de la establecida en el Plan Regulador, debe justificarse la Demasía de Área (Artículo 57 Inciso b, Ley ZMT)
14. Plano desglose de área –únicamente cuando el terreno se va a destinar a varios usos-

SIETE. La Municipalidad, presenta el expediente a la Oficina Regional correspondiente del ICT.

OCHO. La oficina regional del ICT, recibe el expediente, y realiza una inspección de campo.

NUEVE. La oficina regional del ICT envía el expediente vía electrónica, por medio del sistema interno que al efecto tiene el ICT, denominado (SIREXC), al Departamento de Planeamiento, en las oficinas centrales del ICT.

DIEZ. El Departamento de Planeamiento, realiza una revisión técnica de los requisitos y emite un Informe Técnico. Emitido el Informe técnico, pasa el expediente a la Asesoría Legal del ICT.

ONCE. La Asesoría Legal, revisa los requisitos legales y emite un criterio en donde remite el expediente a la Gerencia.

DOCE. La Gerencia General, deberá, según corresponde:

- a. Aprueba el trámite. Si NO hay observaciones técnicas ni legales.
- b. Envía a la Municipalidad el expediente para que corrija las observaciones. Otorga a la Municipalidad, 20 días hábiles para presentar las correcciones.
 - i. Si dentro del plazo de los 20 días, se cumple con las observaciones, se aprueba el trámite.

Asesoría Legal

- ii. Si dentro del plazo de 20 días, no se cumple o se cumple parcialmente, se imprueba la solicitud, decretando una caducidad del proceso.

En este caso la Municipalidad, puede volver a presentar el trámite ante el ICT con la misma documentación que consta en el expediente municipal, únicamente deberá actualizar los que hayan vencido.

TRECE. En caso de aprobación de la concesión, la Gerencia General, notifica a la Municipalidad la aprobación por medio de correo electrónico.

CATORCE. La Municipalidad comunica al concesionario la aprobación de la solicitud de concesión.

QUINCE. El concesionario deberá tramitar la inscripción ante el Registro Nacional, por medio de protocolización de piezas, protocolización que deberá incluir al menos el acuerdo municipal que otorga la concesión, el acto de aprobación y la transcripción literal del contrato. (art 84 RLZMT)

Cualquier trámite posterior relacionado con la concesión otorgada, (prórrogas, cesiones, cambios de uso, hipotecas, adjudicación de herederos y cancelaciones), deberán seguir el mismo procedimiento arriba indicado, presentarse la solicitud ante la municipalidad correspondiente, quien conformará un expediente con los documentos y requisitos para cada trámite, expediente que será luego enviado al ICT para su aprobación y posterior inscripción en el registro público, cuando así lo requiera.

ii. ¿ES POSIBLE HEREDAR UNA CONCESIÓN? Sí es posible heredar una concesión; según lo establecido en el artículo 49 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre y 61 de su Reglamento, en caso de fallecimiento o ausencia declarada de un concesionario, sus herederos lo sucederán en todos sus derechos y obligaciones.

El trámite para la aprobación de la adjudicación de la concesión a favor de los herederos, se realiza ante la Municipalidad competente, entidad ante la cual debe acreditarse con documento fehaciente la declaratoria en firme de los herederos, y verificar que los herederos, cumplan con los requisitos establecidos en la normativa para ser concesionarios. Una vez verificados los requisitos y documentos requeridos, la Municipalidad envía al ICT, el expediente, para su respectiva aprobación. Aprobación que

Asesoría Legal

seguirá el mismo trámite indicado en la respuesta a la primera interrogante respondida en este documento. (páginas 3-4)

iii. **¿SE PUEDE ADQUIRIR UNA PROPIEDAD EN ZONA MARÍTIMO TERRESTRE, A PARTIR DE UN PROCESO DE INFORMACIÓN POSESORIA?** No, no es posible adquirir una propiedad en zona marítimo terrestre por medio de una información posesoria.

El artículo primero de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 6043 del 2 de marzo de 1977 y sus reformas, indica que ésta constituye parte del patrimonio nacional, su uso y aprovechamiento están sujetos a sus disposiciones, pertenece al Estado, y es de dominio público.

Sobre la particular señala la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en *Voto 2007-02408*

“...Desde el nacimiento de Costa Rica como Estado independiente, la reserva de terrenos a lo largo de ambos litorales no ha sido parte de los baldíos –las tierras realengas de la Colonia – sino que siempre ha estado sometido a un régimen jurídico distinto, el propio de los bienes de dominio público y, por lo tanto, no reducibles a propiedad privada... La Sala acoge la tesis de que, en efecto, la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, en los términos del artículo 261 del Código Civil que dispone: "Son cosas públicas las que por ley están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público.”

Siendo el dominio público un conjunto de bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público, están afectados por su naturaleza y vocación, sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres.

Esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa, hallándose destinados al uso público -directo o indirecto- de los habitantes del país lo que implica que tienen características: inalienable, inembargable e imprescriptible.

Asesoría Legal

- a) **Inalienable:** La inalienabilidad de los bienes demaniales imposibilita su traspaso, parcial o total, voluntario o forzoso, y la posesión en los términos del Derecho privado. Múltiples resoluciones de la Sala Constitucional reafirman que los bienes de dominio público "no pueden ser objeto de posesión privada" y que "la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio" (o la posesión). Votos 7294-98, 00790-2001, entre otros.
- b) **Inembargable:** que no puede ser embargado ni proceder a la ejecución ni de despojo de esos bienes del dominio público.
- c) **Imprescriptible:** que no puede prescribir, es decir, que otra persona no puede adquirir la propiedad de esos bienes por la posesión en el transcurso del tiempo, (supone una posesión a título de sueño y cosa hábil (del latín praescriptio -de praescribere) = modo de extinguirse los derechos y las obligaciones, derivado del no uso o ejercicio de los mismos durante el plazo señalado por ley. Por usucapión (prescripción adquisitiva) no se pueden adquirir bienes públicos. Ello daría lugar al delito de usurpación, artículo 227 del Código Penal.

De la inalienabilidad e imprescriptibilidad resulta que las cosas públicas "no son susceptibles de ser adquiridas por usucapión, ni nadie puede prevalerse de la posesión irregular que sobre las mismas tuviere" (...). "Correlativamente tampoco el Estado ni sus organismos pueden perderlas por prescripción negativa, ya que la posesión aun cuando no se manifiesta por hechos reales debe estimarse que se produce por imperio de las disposiciones legales que regulan su destino". (Casación, sentencia N° 122 de 16:15 hrs. del 16 de noviembre de 1965, y sentencia de Casación, año 1958, I Semestre de la Colección de Sentencias, págs. 376 ss., considerando XIV).

Los bienes de dominio público "no pueden ser enajenados -por ningún medio de Derecho privado ni de Derecho público- siendo consustancial a su naturaleza jurídica su no reducción al dominio privado bajo ninguna forma. De allí que otra de sus características sea su imprescriptibilidad, es decir, la no susceptibilidad de adquirirse mediante el transcurso del tiempo bajo la figura jurídica de la usucapión, pues la posesión ejercida por particulares no genera derecho de propiedad alguno, no importa el tiempo durante el que haya poseído". En el mismo sentido, cfr. Sala Primera De La Corte, voto 733-F-2000, considerando IV. Tribunal Superior Contencioso Administrativa,

Asesoría Legal

voto N° 1662 de 10:15 hrs. 11/12/75 y del Tribunal Superior Agrario los números 523 de 1994 y 665 del 2002.

"Los trámites de justificación de posesión señalados en las Leyes de Informaciones Posesorias", para obtener un título de dominio inscribible se refieren incuestionablemente a "los terrenos de dominio privado y de comercio de los hombres" (Código Civil, artículo 264), "pero no a aquellos bienes públicos o de dominio público, contemplados en los artículos 261 al 263 del mismo Código". (Tribunal Superior Civil, N° 860 de 14 hrs. del 21 de diciembre de 1971). Sobre la imposibilidad jurídica de titular el dominio público cfr.: Tribunal Agrario, votos 523 de 1994 y 665 del 2002.

Tenemos entonces, que siendo los terrenos y demás formaciones comprendidas en la zona marítimo terrestre de dominio público, debe descartarse la posibilidad legal de su reducción a dominio privado bajo forma alguna; la única manera en que los sujetos privados pueden usar y gozar de dichos terrenos -sin que ello implique su apropiación privada- es mediante la concesión que las municipalidades hagan, y las excepciones indicadas por ley.

Como se mencionó anteriormente, dentro de la zona marítimo terrestre, hubo excepciones respecto de la titulación de bienes a favor de particulares. Nos referimos escuetamente a las condiciones de esas fincas indicadas en el Pronunciamiento emitido por la Procuraduría General de la República, [número C-132-2019](#), del 14 de mayo de 2019, del cual se recomienda su lectura, si fuere necesario profundizar sobre el tema.

Los inmuebles que estuvieren bajo dominio privado legítimo, a que alude el artículo 7° de la Ley 2825, se refiere a los que hubiesen ingresado legítimamente a la esfera particular antes de declararse inalienable o indenunciable la respectiva franja de terreno. Téngase en cuenta la afectación a dominio público de la zona marítimo terrestre desde la Ley 162/1828, "sin demérito del antecedente de la época colonial". (Sala Constitucional, sentencia 4587-1997, IV. Dictámenes C-66-1998, C-139-2001 y C-146-2008. Opinión Jurídica OJ-27-2005).

Deben incluirse los bienes que se inscribieron por desafectación temporal con el Transitorio III de la Ley 4558, los cuales tendrían diferente condición, si fueron fincas tituladas con el Transitorio III de la Ley 4558 antes de la Ley 6043, o fincas tituladas antes del Transitorio III de la Ley 4558.

Asesoría Legal

A causa de la efímera desafectación que en su día aprobó el legislador con la Ley 4558 de 1970, ciertas secciones de la zona marítimo terrestre quedaron sometidas a propiedad privada. Esto dio lugar a que, en la franja costera, junto a la titularidad pública prevalente, coexista un excepcional régimen privado.

Según lo anterior, las únicas propiedades privadas que es dable admitir dentro de la zona marítimo terrestre, son las que se hallaban debidamente inscritas al dictarse la Ley 6043 de 2 de marzo de 1977; es decir, con estricto acomodo a la normativa que lo autorizó, o en trámite de titulación, si cumplieren los requisitos, culminaren con sentencia aprobatoria y llenaren el trámite registral (artículos 6° y Transitorio V ibidem; Código Civil, arts. 267, 455 y 459).

Dada la afectación –en bloque- a dominio público que en nuestro ordenamiento tienen desde antaño las dos fajas litorales y, ahora la zona marítimo terrestre en la Ley sobre la zona marítimo terrestre N° 6043, las propiedades inscritas en el Registro de la Propiedad a nombre de particulares configuran una excepción y compete a éstos demostrar la adquisición de su título apegado a la ley. Si no acreditan los presupuestos de exclusión a la regla de la demanialidad, el inmueble se reputará de naturaleza pública por imperativo legal.

CONCLUSIONES

En conclusión y según lo expuesto, se reiteran de seguido las respuestas concretas a las interrogantes presentadas:

¿Cuál es el procedimiento que debe de seguirse para obtener una concesión en zona marítimo terrestre? Para la obtención de una concesión, el interesado, debe realizar una solicitud ante la Municipalidad competente, una vez finalizado el proceso ante la Municipalidad, debe enviarse el expediente de la concesión al Instituto Costarricense de Turismo, para su debida aprobación. Aprobada la concesión, por parte del ICT, se devuelve el expediente a la Municipalidad para que comunique al concesionario y el concesionario realice el proceso de inscripción, por medio de una protocolización de piezas ante el Registro Nacional.

¿Es posible heredar una concesión? Sí es posible heredar una concesión; según lo establecido en el artículo 49 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre y 61 de su

Asesoría Legal

Reglamento, en caso de fallecimiento o ausencia declarada de un concesionario, sus herederos lo sucederán en todos sus derechos y obligaciones.

¿Se puede adquirir una propiedad en zona marítimo terrestre, a partir de un proceso de información posesoria? No es posible adquirir una propiedad en zona marítimo terrestre por medio de una información posesoria. La Zona Marítimo Terrestre, pertenece al Estado, en el sentido más amplio del concepto, está afectada al servicio que presta y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa, su uso y aprovechamiento tienen un interés público y está afectada por su naturaleza y vocación, a disposiciones especiales. Están destinados al uso público -directo o indirecto- de los habitantes del país, se puede indicar que tiene las características de inalienable, inembargable e *imprescriptible* y están sujetos a las disposiciones de la Ley sobre la zona marítimo terrestre, Ley N° 6043.

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

NI-1204. archivo
FCM/MCC-2023