

Asesoría Legal

26 de septiembre de 2022

AL-1218-2022

Señores
Gerencia General
Instituto Costarricense de Turismo

ASUNTO: Informe sobre el Proyecto de Ley Expediente N° 22.931 “LEY PARA AUTORIZAR LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN VILLA SIERPE, OSA”

Estimados señores:

Según se requiere mediante Oficio AL-CE23120-0024-2022 suscrito por Nancy Vilchez Obando, Jefa de Área, Comisiones Legislativas V, Departamento de Comisiones Legislativas de la Asamblea Legislativa, nos permitimos rendir el presente informe y propuesta de borrador para atender la consulta del proyecto de Ley Expediente N° 22.931 “LEY PARA AUTORIZAR LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN VILLA SIERPE, OSA.”

El presente Informe debe ser rendido a la Asamblea Legislativa a más tardar el día 29 de setiembre de 2022.

I. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY.

La presente iniciativa de Ley tiene como principal objetivo, desafectar como bien de dominio público el territorio en donde se ubica el asentamiento Villa Sierpe, con la finalidad de conservar el uso histórico y asentamiento humano ubicado en ese lugar.

II. CRITERIO LEGAL:

El dominio público es una suma de bienes, sujeto a un régimen jurídico especial en razón de la afectación de esos bienes a un fin de utilidad pública que impone reglas distintas a las que regulan la propiedad privada, llamándose derechos reales administrativos (Votos Nos. 5789-94 y 893-93).

El Proyecto contradice el espíritu y objetivos de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, que en su artículo 1 establece que la zona marítimo terrestre, en adelante ZMT es inalienable e imprescriptible, lo que significa que no pueden ser enajenada,

Asesoría Legal

nadie puede alegar derechos sobre ella, y no es reducible al dominio particular bajo ninguna forma.

Al respecto la Sala Constitucional se ha referido en forma reiterativa a este punto elevándolo a nivel de principio constitucional y ha reconocido a la zona marítimo terrestre como un bien de dominio público, con su consiguiente carácter de inalienabilidad e imprescriptibilidad, en el sentido de que ninguna persona física o jurídica puede ocupar en forma permanente la zona pública y ha señalado como características principales de los bienes demaniales, según el Voto 2301-9191 del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno los siguientes:

1. Inalienabilidad: No pertenecen al comercio de los hombres y no pueden ser objeto de apropiación por ningún particular.
2. Imprescriptibilidad: Nadie puede alegar apropiación privada o prescripción positiva (por el paso del tiempo en la ocupación del bien). No hay posibilidad de posesión válida para reclamar derechos de propiedad. (Que es precisamente lo pretendido por el Proyecto y que contraría este principio de rango superior)
3. Inembargabilidad.
4. No pueden hipotecarse ni ser gravados.
5. Fuera del comercio de los hombres: sólo podría adquirirse un derecho a su aprovechamiento con autorización del Estado y sujeto al destino natural y social del bien demanial.
6. La acción administrativa directa derivada de las potestades de autotutela y policía del Estado (potestad de imperio) es la forma de recuperar el dominio.
7. Los permisos u ocupaciones de hecho son a título precario (revocables en cualquier momento).

En efecto, la Sala Constitucional ha indicado, además:

"(...) El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicos, que no pertenecen individualmente a los

Asesoría Legal

*particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, 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. **Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad...** (...) Voto número 2306-91, de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre. (El resaltado es nuestro)*

Más aún, nótese que la Sala Constitucional mediante el Voto 3113-2009 de las catorce horas y cincuenta y nueve minutos del veinticinco de febrero del dos mil nueve, anuló la Ley No. 8464 "Declaratoria de ciudad para las comunidades de Cahuita y Puerto Viejo del cantón de Talamanca, provincia de Limón", del 25 de octubre del 2005; estableciendo varios parámetros de constitucionalidad al legislador que pretenda desafectar terrenos de la ZMT (incluida la zona restringida) mediante su declaración como ciudades (lo que implica que salen del régimen de la Ley 6043 de la ZMT, según su mismo artículo 6).

Establece el voto de cita los siguientes parámetros de constitucionalidad en el tema:

- La zona marítimo terrestre, bien de dominio público por disposición constitucional y legal, no puede ser objeto de posesión o propiedad privada y la normativa infra constitucional que así lo establezca resulta evidentemente inconstitucional: Para 1977 con la entrada en vigencia de la Ley de la zona marítimo terrestre y en el nuevo marco constitucional, la zona marítimo terrestre adquirió el estatus y la protección constitucional y legal del demanio público, sin que fuera posible dar marcha atrás a dicha protección.

- Violación al principio de intangibilidad de la zona marítimo terrestre, conforme a este principio, derivado de la relación entre los artículos 6, 50 y 121 inciso 14 e la Constitución Política, la zona marítimo terrestre –en especial la parte denominada zona pública- no puede ser desafectada del dominio público, con fundamento en varias razones. En primer lugar, porque dicha zona ya fue integrada y forma parte

Asesoría Legal

del patrimonio del Estado. En segundo lugar, porque el uso de dicha zona –en especial las playas marítimas- es común y están destinadas al uso gratuito de todos los habitantes, indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados. En tercer lugar, porque la técnica demanial es el medio más eficaz para la protección de los bienes marítimo-terrestres y para que el Estado cumpla con su deber de garantizar, defender y preservar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado a todos los habitantes del país. En cuanto a este último aspecto, ciertamente el uso privado de las playas marítimas pone en peligro el derecho al ambiente ya que esas zonas del demanio público podrían ser objeto de construcciones y otras intromisiones que pondrían en peligro los bienes costeros y todo su ecosistema.

- La Administración no puede otorgar derechos privativos para aprovechamiento permanente y exclusivo, con obras o edificaciones estables en la zona marítimo terrestre, en especial, en la zona pública;

- No se puede desafectar un bien de dominio público medioambiental para transferir el dominio a manos de los particulares sin mediar un interés público superior, ni suficiente justificación, pues ello dificulta el ejercicio de la soberanía en su mar territorial y la plataforma continental, y la jurisdicción especial sobre la zona económica exclusiva, para “proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos naturales existentes en las aguas, el suelo y subsuelo, de conformidad con los principios del Derecho Internacional” (artículo 6 Constitucional).

- No se puede declarar una zona pública como una ciudad, pues toda ciudad es por definición la cabecera de un cantón donde se desarrolla un área urbana, concepto incompatible con el de playa, dominio público medioambiental, uso común y ejercicio de soberanía.

- Se estaría frente a un trato diferenciado odioso en violación del artículo 33 constitucional al permitir –en detrimento del dominio público- a los pobladores de las comunidades de Cahuita y Puerto Viejo poder apropiarse de parte de la zona pública, cuando en el resto del país tal posibilidad está absolutamente vedada.

- Procede la declaratoria de nulidad de toda la ley con efecto retroactivos a la entrada en vigencia de la ley y sin tomar especial consideración sobre supuestos derechos adquiridos, pues a todas luces, no es constitucionalmente posible haber adquirido derecho válido alguno en la zona marítimo terrestre de Cahuita y Puerto

Asesoría Legal

Viejo, al menos no después del año 1977 –fecha en que entra en vigencia la Ley de la zona marítimo terrestre.”

Por otro lado, la obligación del Estado de garantizar la protección del medio ambiente es un mandato constitucional, artículo 50, 69 y 89 de la Constitución Política, los cuales se han complementado con la promulgación de diversas leyes. Tal es el caso de la Ley Orgánica del Ambiente, Ley No. 7554 del 4 de octubre de 1995, cuyo objeto es dotar, a los costarricenses y al Estado, de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 1), además, reitera el deber que tiene el Estado de conservar, proteger y administrar los recursos forestales.

Sobre el deber que tiene el Estado en la tutela del ambiente, la Sala Constitucional se ha referido en múltiples ocasiones, de las cuales, podemos citar la siguiente:

*“(…) **IV.-El deber del Estado en la tutela del ambiente.** A partir de la reforma del artículo cincuenta constitucional, en la cual se consagró expresamente el derecho ambiental como un derecho fundamental, se estableció también -en forma terminante- la obligación del Estado de garantizar, defender y tutelar este derecho, con lo cual, el Estado se constituye en el garante en la protección y tutela del medio ambiente y los recursos naturales. Es a tenor de esta disposición, en relación con los artículos veinte, sesenta y nueve y ochenta y nueve de la Constitución Política, que se derivó la responsabilidad del Estado de ejercer una función tutelar y rectora en esta materia, según lo dispone la propia norma constitucional en comentario, función que desarrolla la legislación ambiental. Es así como el mandato constitucional establece el deber para el Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho. En este orden de ideas, debe considerarse que la normativa establece al Ministerio del Ambiente y Energía como el órgano rector del sector de los recursos naturales, energía y minas, según lo dispuesto en el artículo dos de la Ley Orgánica de este ministerio, número siete mil cientos cincuenta y dos, de cuatro de junio de mil novecientos noventa. Esta función de rectoría en la materia ambiental, a criterio de la Sala, comprende no solo el establecimiento de regulaciones adecuadas para el aprovechamiento del recurso forestal y los recursos naturales, según lo dispone también el artículo cincuenta seis de la Ley Orgánica del Ambiente, sino que le confiere la importante función de ejercer la rectoría en la materia ambiental, consistente en mantener un papel preponderante en esta materia. En este sentido, el control y fiscalización de la materia y actividad ambiental se constituye en una función esencial del*

Asesoría Legal

Estado según lo dispuesto en el artículo cincuenta de la Constitución (...)". (Resolución 2098-2011 de las 14:53 del 23 de febrero de 2011) (en este mismo sentido pueden consultarse los votos 17552-07 de las 12:22 horas del 30 de noviembre de 2007 y 452-2011 de las 15:06 horas del 18 de enero de 2011)

III. ANALISIS DE LOS ARTICULOS.

Artículo 1. Se debe solicitar una mayor precisión en la descripción y ubicación de los terrenos que se desean desafectar como bien de dominio público. La descripción del primer párrafo no permite tener claridad sobre dónde se ubican esos terrenos. La extensión que tienen y sus características generales. Se debe solicitar se presente una delimitación minuciosa del área que abarca el proyecto utilizando coordenadas geográficas a fin de aclarar ubicación y extensión como punto inicial de la propuesta de ley.

Del segundo párrafo queda la duda de que es lo que se quiere desafectar porque indica que no será zona marítimo terrestre, ni áreas protegidas, ni bosques, ni terrenos forestales ni patrimonio natural del estado. Nos parece que se debe señalar con claridad la condición y régimen al que pertenecen los terrenos que se quieren desafectar como bien de dominio público. Cabe recordar que los bienes de dominio público constituyen parte del patrimonio nacional, pertenecen al Estado y son inalienables e imprescriptibles. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país.

Nos parece que las aclaraciones de estos dos puntos constituyen un aspecto fundamental y necesario para poder entrar a analizar por el fondo la propuesta de este proyecto de ley.

Artículo 2. Se sugiere revisar este artículo porque primero habría que tener clara la naturaleza de los terrenos a desafectar para luego analizar el tipo de instrumento de planificación que sea aplicable. De nuevo se indica que no está clara la naturaleza jurídica de los terrenos que se quieren desafectar.

Artículo 3. No es posible la titulación en bienes de dominio público por lo que se insiste en que no está clara la naturaleza jurídica de los terrenos que se quieren desafectar.

Asesoría Legal

Artículos 4 al 9. Al parecer norman operativamente tema de una posible titularización, pero prevalecen las dudas sobre la naturaleza de los terrenos a desafectar y titular.

IV.- CONCLUSION Y RECOMENDACIÓN

Por lo expuesto se recomienda el rechazo institucional al Proyecto de Ley ya que contraría los presupuestos constitucionales apuntados en detrimento de la protección de la zona marítimo terrestre como bien demanial.

Cordialmente,

Lic. Francisco Coto Meza, MSc.
Asesor Legal

Licda. Rosibel Ureña Cubillo, MSc
Coord. Jurídica Administrativa

Monikha Cedeño Castro.
Asesoría Legal

Adjunto: Borrador de Informe de respuesta para la Asamblea Legislativa

NI 1380

FCM/RUC/ MCC/MMV: ruc/Año 2022/ Informes Proyectos de Ley

C.c. Presidencia Ejecutiva, Archivo y Proyectos de Ley