



29 de abril de 2024

AL-A-0521-2024

Señor
Alberto López Chaves
Gerencia General
Instituto Costarricense de Turismo

Asunto: Asunto: Reglamento para el uso público de la zona pública de la zona marítimo terrestre de la jurisdicción de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste.

Estimado señor

A razón de la publicación realizada por la Municipalidad de La Cruz, en el Diario Oficial en La Gaceta N°67, sobre la publicación del Reglamento para el uso público de la zona pública de la zona marítimo terrestre de la jurisdicción de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, y en atención a la superior y general vigilancia para el debido acatamiento de sus disposiciones que la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre nos concede en el artículo 2, en deferencia de las competencias autónomas que ostentan los Gobiernos Locales, recomendamos indicar a la Municipalidad lo siguiente:

i. Sobre el Reglamento:

En términos generales, el Reglamento para el uso público de la zona pública de la zona marítimo terrestre de la jurisdicción de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste, pauta lo concerniente a la forma y el procedimiento que seguirá la Municipalidad de La Cruz para otorgar permisos de uso sobre la zona pública de la Zona Marítimo Terrestre, en concordancia con el artículo 9 del Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 6043; además, indica el procedimiento para tramitar los citados permisos.

ii. Sobre la Zona Marítimo Terrestre.

Señala el artículo 10 de la Ley que la zona marítimo terrestre se compone de dos secciones: la zona pública, que es la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria, y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja; y la zona restringida, constituida por la franja de los ciento cincuenta metros restantes, o por los demás terrenos en caso de islas. Los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar corresponden a la zona pública.



Específicamente sobre el tema que nos ocupa, la Zona Pública, indica el artículo 20 y 22 de la Ley:

Artículo 20.- Salvo las excepciones establecidas por la ley, la zona pública no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso. Nadie podrá alegar derecho alguno sobre ella. Estará dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas. Las entidades y autoridades que indica el artículo 18 deberán dictar y hacer cumplir las disposiciones necesarias para garantizar el libre y seguro tránsito de las personas y el uso público de esta zona.

Artículo 22.- En la zona pública no se permitirá ningún tipo de desarrollo, excepto las obras de infraestructura y construcción que en cada caso aprueben el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y la respectiva municipalidad, atendiendo al uso público a que se destinen, o que se trate del establecimiento y operación de instalaciones turísticas estatales de notoria conveniencia para el país...

iii. Régimen demanial e importancia de la zona costera:

Sobre el particular, se cita en lo conducente la opinión jurídica N° OJ-138-2001 de 23 de setiembre de 2001:

El aprovechamiento de la zona marítimo terrestre debe estar sujeto... a disposiciones especiales que permiten el desarrollo sostenible de estas áreas pertenecientes al Estado, con base en el principio de dominio público nacional, de reconocido asiento constitucional (artículo 121, inciso 14 y Voto N° 623-98 de la Sala Constitucional), y que debe ser observado por todo operador jurídico.

Al respecto se cita otro dictamen de la Procuraduría General, número 100, del 10 de mayo de 1995; "...sí es posible la utilización de los bienes de dominio público, a través de actos debidamente autorizados para su aprovechamiento, siendo la concesión el medio lícito normal establecido por la Ley No. 6043 para usar la zona marítimo terrestre:

"Artículo 41.- Las concesiones serán únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la zona restringida, por el plazo y bajo las condiciones que esta ley establece."

En contraparte, la zona restringida sí puede ocuparse válidamente, siempre y cuando exista una debida autorización que así lo legitime:



"Artículo 39.- Solamente en la zona restringida podrán otorgarse concesiones referentes a la zona marítimo terrestre, salvo disposiciones especiales de esta Ley."

La concesión se constituye, pues, en la figura idónea para el disfrute particular del dominio público, y por ende de la zona marítimo terrestre. Este uso privativo de parte del demanio es aceptado por la doctrina, siempre que el destino que se le dé al bien no sea incompatible con su integridad y naturaleza, y por motivaciones incluso de conveniencia general:

"En suma, la Administración pública puede dar permisos para usar en forma privativa ciertas partes del dominio público, bajo la condición de que ese uso excepcional no modifique el uso habitual de la colectividad. Y esto se justifica, pues una prohibición absoluta de todo uso especial que no afectase el uso general, sería, sin duda, arbitraria y hasta contraria al interés general." (Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo". Quinta Edición. Tomo III. Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1956, p. 428)

Sí debe quedar claro que, en estos casos, la voluntad expresa de la Administración para dar un uso privativo a los bienes de dominio público es inevitable:

"La adquisición del derecho de uso "especial" o privativo" de los bienes del dominio público requieren indispensablemente un acto expreso del Estado, en cuyo mérito ese derecho resulte otorgado o reconocido." (Marienhoff, Miguel. "Tratado del Dominio Público". Buenos Aires, Tipográfico Editora Argentina, 1960, p. 322).

iv. Sobre el permiso de uso y los bienes demaniales.

Procedemos a analizar a partir de su naturaleza y características, si la figura del permiso de uso puede ser aplicada a la zona marítimo terrestre y determinar sus posibles alcances.

La jurisprudencia constitucional se ha expresado en los siguientes términos:

"El permiso de uso es un **acto jurídico unilateral** que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa. La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad **que la Administración, en cualquier momento lo revoque**, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por la construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que, si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, ... los coloca fuera del comercio de los hombres y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración,



unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalan.” (énfasis suplido) (sentencia N° 5649-2002 de las 14:58 horas del 12 de junio de 2002. Ver también la sentencia N° 4241-2003 de las 16:09 horas del 20 de mayo de 2003, así como las amplias explicaciones desarrolladas en nuestro dictamen C-328-2009 del 30 de noviembre de 2009)

Adicionalmente mencionamos en lo conducente consideraciones realizadas por la Procuraduría General de la República, en consultas realizadas por este Instituto y otros Gobiernos locales al respecto. Por el régimen jurídico de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, el otorgamiento de permisos de uso es excepcional y a **título precario** tal y como lo establece el numeral 154 de la Ley General de la Administración Pública.

En este sentido, es importante destacar que, a diferencia de la concesión, el permiso de uso tiene ciertas características primordiales:

1. Es un **Acto Unilateral** de la Administración Pública.
2. El **Acto es Revocable** a discreción de esta, sin responsabilidad a su cargo.

Como se ve, las especiales características del permiso de uso son conformes con su excepcionalidad en relación con lo que la Ley sobre la zona marítimo terrestre dispone para regular el uso de la zona restringida. Procedemos a entrar en análisis de sus características:

1. Acto Unilateral de la Administración Pública. el permiso de uso, es un acto unilateral, revocable por motivos de oportunidad o conveniencia.

Un acto administrativo de esta naturaleza **no puede dar lugar a la firma de un convenio**, entre dos entes de derecho público, que necesariamente sería de naturaleza bilateral y que tendría como objeto el uso de un terreno bajo administración de uno de los entes para el cumplimiento de los fines públicos del otro ente. Por ello, las municipalidades no podrían convenir en un contrato de arrendamiento con base en el artículo 62 del Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998, para la construcción de infraestructura educativa a partir del previo otorgamiento de un permiso de uso.

Si el propósito del reglamento en análisis es firmar un contrato al momento de otorgar un permiso de uso, traemos a colación lo indicado por la Procuraduría General de la República, en el Dictamen C-046-2012, del 22 de febrero de 2012 el cual señala: Pero, llegar a la firma de tal contrato a partir de un simple permiso de uso, desnaturalizaría a este último y, en ese tanto, constituiría una violación al régimen jurídico que la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, establece para el uso de la zona marítimo-terrestre. Tómese en cuenta que ninguna diferencia sustancial habría entre un convenio de tal naturaleza y un contrato de concesión, pero con el agravante de que se habría adoptado sin la existencia previa de un



plan regulador, requisito indispensable para otorgar concesiones, según lo establece la LZMT en su artículo 38.

Otro Dictamen de la Procuraduría General de la República -Nº C-100-95 de 10 de mayo de 1995-, que desarrolla ampliamente el régimen de uso de los bienes de dominio público, señala:

"... en punto a la utilización del dominio público, los autores de derecho administrativo reconocen como válidos, a la par de las concesiones, los permisos de uso ...:

"El permiso lo da generalmente la autoridad administrativa como un acto esencialmente unilateral. Justifícase esto porque se trata necesariamente de hechos, de circunstancias que están en la esfera de la facultad o poder discrecional que la Administración pública admite, en el ejercicio de su poder de policía sobre la cosa pública." (íbid, p. 429)

La Sala Constitucional confirmó este elemento sine qua non al indicar en Voto No. 2306-91 de 14 horas 24 minutos del 6 de noviembre de 1991:

"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. El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa."

2. El acto de otorgamiento del permiso de uso es Revocable a discreción de esta. Según lo establecen los artículos 152, 153 y 154 de la Ley General de la Administración Pública. **La potestad revocatoria de la Administración Pública** se relaciona con la disponibilidad de los efectos del acto por parte del sujeto que lo emitió y desea modificarlo.

Por ello, la potestad revocatoria viene a ser el poder que tiene la Administración Pública, de hacer, cuando el retiro de un acto que aunque válido, debe extinguirse del mundo jurídico por razones de mérito, oportunidad o conveniencia.

Es claro que la Administración impone su voluntad cuando un acto dictado por un órgano de ella resulta en disconformidad con el interés público. Siendo así cabe señalar que al ser la misma Administración quien valora la conveniencia o no de un acto suyo para con el interés general, corresponde a este sujeto a la potestad revocatoria.

Al respecto, señala la autora Marfán Silva:



“... La Administración Pública en su actuación, tiene plena libertad de revocar actos suyos que resulten inoportunos al interés general, ello en razón de su potestad de imperio... El fundamento de la revocación de actos administrativos, radica en la actual inoportunidad, falta de mérito o inconveniencia de la relación jurídica que ellos crearon... La revocación es usada por la Administración para satisfacer el interés público, el propio interés de la Administración, aún en contra del interés particular de los destinatarios, por lo que su fundamento está en la posibilidad de que se varíen las circunstancias implicando la extinción del acto. De ahí que aceptemos la opinión que dice: “el factor dinámico que sirve de fundamento al instituto revocatorio es el interés público”.

v. Consideraciones sobre el Reglamento para el uso público de la zona pública de la zona marítimo terrestre de la jurisdicción de la Municipalidad de la Cruz Guanacaste.

De la lectura de los artículos 8 y 10 del reglamento para el uso público de la zona pública de la zona marítimo terrestre de la jurisdicción de la Municipalidad de la Cruz Guanacaste, propone la firma de un contrato o convenio, en donde consten las condiciones bajo las cuales se otorgaría un permiso de uso sobre la zona pública de la zona marítimo terrestre.

La firma de un contrato o convenio, supondría la existencia de un acuerdo bilateral de las voluntades de las partes contratantes, y siendo el permiso de uso un acto unilateral de la Administración en el ejercicio del dominio directo que tiene sobre la cosa y en función de su naturaleza pública, vendría a alterar, el acto, pues constituiría una violación al régimen jurídico de la Zona Marítimo Terrestre.

Recuerde que el otorgamiento de un permiso de uso es un acto unilateral, el cual alude a la Administración la posibilidad de que en cualquier momento un acto que, aunque válido, debe extinguirse del mundo jurídico, es decir que sea revocado, por la necesidad del Estado, ya sea por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública.

vi. Recomendaciones:

A partir de las consideraciones hechas, se recomienda con base en lo expuesto y en aras de proteger y regular el uso y aprovechamiento adecuado de la zona marítimo terrestre, prevenir a la Municipalidad de La Cruz, si lo que pretende es regular el otorgamiento de permisos sobre la zona pública de la zona marítimo terrestre, debe respetar los términos de la “Ley sobre la zona marítimo terrestre”, pues por vía reglamentaria no podrían rebasarse ni violentarse el régimen de condiciones y prohibiciones que la Ley estableció



para otorgar el uso y aprovechamiento de esa zona y verificar que dicho reglamento se ajuste a la citada Ley 6043, su reglamento y la jurisprudencia citada en este criterio legal.

Por lo anterior, sugerimos excluir de la posibilidad de firmar contratos o convenios con los administrados a los que se le otorga el permiso de uso, y por el contrario, en el acto administrativo del Acuerdo que toma el Concejo, se indiquen las condiciones precarias con las cuales se otorga el permiso de uso. Esto como un mandato y acatamiento de condiciones que da el Gobierno Municipal para otorgar el permiso, y una violación a dichas condiciones traería como consecuencia, la revocatoria unilateral de dicho permiso.

Esto a fin de promover que los actos municipales que se produzcan sobre la zona marítimo terrestre se emitan en apego y pleno respeto al bloque de legalidad y de acuerdo a sus competencias, y para que, como administradores directos de dicha área ecológicamente frágil en su jurisdicción territorial, sean garantes del interés público superior para su protección.

Se adjunta borrador del documento a enviar a la Municipalidad.

Notificar a la Municipalidad a los correos: alexandra.gonzaga@munilacruz.go.cr;
alonso.alan@munilacruz.go.cr; concejo@munilacruz.go.cr

Cordialmente,

Lic. José Francisco Coto Meza. MSc.
Asesor Legal

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

Licda. Mónikha Cedeño Castro
Asesoría Legal

NI-0553

c.c. Presidencia Ejecutiva ICT.
Dirección de Planeamiento y Desarrollo ICT.
Archivo.