



8 de julio de 2024

AL-A-0845-2024

Señor

Daniel Rojas Nielsen

Email: bsegura@consortiumlegal.com; drojas@consortiumlegal.com; jcordero@consortiumlegal.com

Asunto: Consultas sobre temas varios de la zona marítimo terrestre

Damos respuesta a consulta realizada vía correo electrónico, el día 28 de junio de 2024, en el cual realiza las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles son las normativas y regulaciones que rigen en tema de concesiones en la Zona Marítimo Terrestre?
2. ¿Cuáles son las competencias del ICT en el proceso de evaluar las solicitudes de concesión?
3. ¿Qué criterios utiliza el ICT para evaluar las solicitudes?
4. ¿Cuáles son los pasos específicos que siguen los evaluadores desde que se recibe una solicitud hasta que se emite un pronunciamiento?
5. ¿Qué otras instituciones o entidades gubernamentales participan en el proceso de evaluación?
6. ¿Cuáles son las competencias de estas otras instituciones o entidades gubernamentales que participan en el proceso de evaluación?
7. ¿Cómo se coordinan estas entidades con el ICT para asegurar una evaluación integral?
8. Los pronunciamientos positivos y/o negativos de cualquier entidad involucrada en el proceso, ¿deben contener (y tienen la obligación de proporcionar) las razones detalladas del mismo?
9. ¿Cuáles son las responsabilidades específicas de la Municipalidad en el proceso de concesionar la Zona Marítimo Terrestre?
10. ¿Cuáles son las diferencias entre las competencias que tiene el ICT en comparación con la Municipalidad en este proceso?
11. ¿Cómo se definen y distribuyen estas competencias entre el ICT y la Municipalidad?



12. ¿Cómo se coordinan el ICT y la Municipalidad para asegurar un proceso de concesión eficiente y coherente?
13. ¿Existen mecanismos formales de comunicación entre el ICT y la Municipalidad?
14. ¿Qué documentación debe solicitar la Municipalidad para el proceso de evaluar una solicitud de concesión?
15. ¿Esta documentación está disponible para el público o es confidencial?
16. ¿La Municipalidad tiene la obligación de resguardar toda la documentación generada durante una solicitud de concesión?
17. ¿Qué sucede en caso de que en la Municipalidad se extravíe esta documentación?
18. ¿En qué casos la Municipalidad puede negar una concesión aprobada por el ICT, y viceversa?
19. ¿Cómo se integran las evaluaciones y recomendaciones de ambas entidades en la decisión final?

A continuación, damos respuesta a sus interrogantes, indicando que los criterios emitidos por este Instituto, son opiniones no vinculantes y no poseen ningún tipo de obligatoriedad, pues son opiniones surgidas del ejercicio de la función administrativa.

Por otro lado, indicar que cuando nos referimos a trámites de concesiones, esto incluye no sólo la solicitud de una concesión, si no cualquier tipo de modificación de la que pueda ser objeto, por ejemplo, prórroga, cesión, modificación, herencia en fin todos los actos que modifiquen el estado de una concesión otorgada, puesto que comparten el mismo flujo de procedimiento. A excepción de las cancelaciones, que tienen un proceso diferente.

1. **¿Cuáles son las normativas y regulaciones que rigen en tema de concesiones en la Zona Marítimo Terrestre?** La normativa que rige la materia de zona marítimo terrestre,

[Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre](#), Ley 6043, del 02 de marzo de 1977, fecha de vigencia desde el 16 de marzo 1977, publicada en La Gaceta 52, del 6 de marzo de 1977, Alcance: 36.

[Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre](#), Decreto ejecutivo 7841, del 16 de diciembre de 1977.



[Manual para la Elaboración de Planes Reguladores Costeros en la Zona Marítimo Terrestre](#). Reglamento 5737, del 28 de febrero de 2012. Ente emisor: Instituto Costarricense de Turismo. Publicado en La Gaceta 96 del 18 de mayo de 2012. Alcance 65.

[C-297-2024](#), Dictamen de la Procuraduría General de la Republica. 19 de octubre de 2004, Normativa concordante Patrimonio Natural del Estado Ley Forestal, 7575 del 13/02/1996, artículo 18. Ley N° 7788 de Biodiversidad, del 30/04/1998; artículo 22. Decreto Ejecutivo: N° 36786 del 12/08/2011, Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica.

[DFOE-ED-71-2008](#). Informe de la Contraloría General de la Republica. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de servicios económicos para el desarrollo. “Informe sobre el estudio para evaluar la función de vigilancia superior del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en el tema de zona Marítimo terrestre” 19 de diciembre de 2008. Informes de fiscalización superior - CGR | Costa Rica.

[SJD-318-2019](#). Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo, Asunto. Concesiones para desarrollar explotaciones turísticas, perfil del proyecto y garantía de ejecución. Acuerdo tomado en sesión ordinaria número 5581, artículo 5, inciso XVII, del 12 de mayo de 2009, publicado en la Gaceta número 126 del 1 de julio del 2009.

[SJD-364-2021](#). Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo, Asunto Plazo para inicio de obras en las concesiones otorgadas en la Zona Marítimo Terrestre, Acuerdo tomado en sesión ordinaria número 6194, artículo 2, inciso II, del 15 de noviembre de 2021, publicado en la Gaceta número 241 del 15 de diciembre de 2021.

Adicionalmente a la normativa arriba mencionada, deben agregarse los Pronunciamientos emitidos y que emita la Procuraduría General de la República, criterios que son vinculantes a la materia.

2. ¿Cuáles son las competencias del ICT en el proceso de evaluar las solicitudes de concesión?

En el proceso de evaluación de la solicitud de concesiones, al ICT el corresponde **la aprobación** de la concesión **otorgada** por la Municipalidad, previa constatación que el acto sea conforme con la normativa que rige la materia, -artículo 42 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre- y es a partir de ese momento que la concesión surte efectos,



y por lo tanto es a partir de la aprobación que ha de contabilizarse el plazo de la misma. Art 140 de la Ley General de la Administración Pública. (Dictamen No. C-319-2008).

Esta aprobación que hace el ICT, constituye un requisito de eficacia, del acto de otorgamiento que hace la Municipalidad.

Sobre ese tema señala, la Procuraduría General de la República, en Dictamen N°. C-011-1999:

Al ser la aprobación un requisito de eficacia, los efectos del acto administrativo se suspenden hasta tanto no se verifique favorablemente aquella:

"El acto de aprobación produce el efecto jurídico de dar eficacia a un acto válido anterior. Es decir, que el acto aprobado tiene desde el momento de su emisión todos los caracteres que la ley exige para su validez, pero no puede producir efecto hasta que viene el acto de aprobación". (Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". México, Editorial Porrúa, S.A., 1989, p. 236).

En la misma línea señala el mismo órgano en Opinión Jurídica No. OJ-061-2001:

"Nos encontramos en presencia de uno de los llamados actos de control, que consisten en actos cuya finalidad es la de asegurar la legitimidad u oportunidad de otros actos administrativos.

Tras valorar su legalidad y conveniencia, y admitirlo como bueno, la aprobación le otorga eficacia al acto controlado, suspendida hasta que ésta se produzca (artículo 145.4 de la Ley General de la Administración Pública). Sin embargo, la declaración de voluntad del órgano aprobante se circunscribe a aprobar o rechazar el acto o contrato, sin reformarlo."

3. ¿Qué criterios utiliza el ICT para evaluar las solicitudes?

Los criterios que utiliza el ICT para evaluar las solicitudes de los trámites de concesión, son los que indica la normativa que regula la materia, pues son requisitos puntuales establecidos en la ley y su reglamento.

La institución se ha dado a la tarea de definir las variables que deben ser calificadas en cada uno de los procesos o trámites que revisa el ICT, y han sido enumerados en listas específicas de verificación, las cuales se encuentran en un sistema interno de calificación, llamado Sistema de Revisión de Expedientes de Concesiones de la Zona



Marítimo Terrestre. Ley 6043. V2.0, -SIREXC-, posteriormente se realiza la extracción de los datos enviados por la Municipalidad para su verificación, para su consecuente confirmación de cumplimiento de los mismos.

Las variables a calificar se encuentran en la Web, en la Página del ICT, Sección de Zona Marítimo Terrestre y se denominan: [Puntos y Variables de revisión de la revisión trámites de concesiones](#) y [Minutas y variables revisión de trámites de concesiones](#) (se incluyen los vínculos para su consulta en línea)

4. ¿Cuáles son los pasos específicos que siguen los evaluadores desde que se recibe una solicitud hasta que se emite un pronunciamiento?

Previamente a dar respuesta a esta consulta, es importante aclarar en términos generales, cuál es el proceso de aprobación de una concesión o trámites relacionados con las concesiones otorgadas en la ZMT.

La solicitud se presenta ante la Municipalidad competente del área a ser concesionada, -pues es ella la encargada de la administración de esos terrenos-. Una vez completados los trámites en la Municipalidad, ésta debe enviar el expediente al ICT para la aprobación del trámite, -previa verificación del cumplimiento de los requisitos que indica la ley-, una vez aprobado el trámite, el expediente se devuelve a la Municipalidad, para que comunique al interesado y éste proceda a la protocolización de piezas para que la concesión o el trámite relacionado, proceda a ser inscrito en el Registro Nacional de Concesiones del Registro Nacional.

El proceso de calificación de un trámite relacionado con concesiones en la zona marítimo terrestre, por parte del ICT es el siguiente.

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

Segundo. La oficina regional, recibe el expediente, y realiza una inspección (cuando corresponde)

Tercero. La oficina regional envía el expediente al Departamento de Planeamiento, en las oficinas centrales del ICT.



Cuarto. 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.

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

Sexto. La Gerencia General, deberá, según corresponde:

- a. Aprobar el trámite. Si NO hay observaciones técnicas ni legales.
- b. Enviar 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.
 - 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.

5. ¿Qué otras instituciones o entidades gubernamentales participan en el proceso de evaluación?

Las instituciones que participan en el proceso de evaluación del otorgamiento de una concesión, son la Municipalidad, que otorga la concesión, el Instituto Costarricense de Turismo, que aprueba la concesión.

Es importante mencionar que después del proceso de evaluación y aprobación de la concesión, el Registro Nacional, tiene una participación importante, pues debe inscribirse la concesión en el Registro nacional de concesiones del Registro nacional, con el propósito de garantizar la oponibilidad del derecho real administrativo frente a terceros.



6. ¿Cuáles son las competencias de estas otras instituciones o entidades gubernamentales que participan en el proceso de evaluación?

MUNICIPALIDADES. De conformidad con los artículos 169 y 170 de nuestra Constitución Política, las Municipalidades son corporaciones de carácter autónomo, a las cuales se les otorga la competencia para administrar los intereses y servicios de un determinado cantón en beneficio de la colectividad.

Dentro de sus atribuciones se encuentran el usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida. Es decir, existe una delegación del Estado en las municipalidades, para la administración y protección de la zona.

Es por lo anterior, que la solicitud y el trámite de otorgamiento de una concesión, debe tramitarse ante la Municipalidad.

Carácter autónomo de las Municipalidades. De conformidad con los artículos 169 y 170 de nuestra Constitución Política, las Municipalidades son corporaciones de carácter autónomo, a las cuales se les otorga la competencia para administrar los intereses y servicios de un determinado cantón en beneficio de la colectividad. Dentro de algunas de sus atribuciones se encuentran el usufructo y administración de la zona marítimo terrestre. (artículo 3 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre)

Sobre los alcances de esta autonomía, ha señalado el Tribunal Constitucional lo siguiente: ". Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización



de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la auto normación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente.” (Sala Constitucional, resolución número 1999- 5445 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de 1999)

INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO. De conformidad con el artículo 2 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, le corresponde al Instituto Costarricense de Turismo en nombre del Estado la "superior vigilancia" de todo lo relacionado con la zona marítimo terrestre.

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; 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.

Entonces para la calificación de las concesiones en la zona marítimo terrestre, se tienen competencias compartidas entre el Instituto y las municipalidades, lo que supone una necesaria coordinación entre ambas entidades, entendiendo con ello los límites de la gestión de cada institución, lo que no implica, para el caso del Instituto Costarricense de Turismo la sustitución de las competencias autónomas que ostentan los gobiernos locales, entonces es importante determinar que la vigilancia que le es asignada por Ley al ICT, en relación con las Municipalidades, se limitaría a una supervisión sobre la gestión administrativa, o una coordinación entre ellas.

De lo anterior expuesto, se deriva que la vigilancia que le es asignada por Ley al ICT, en relación con otras entidades, se limitaría a una supervisión sobre la gestión administrativa, o una coordinación entre ellas, eventualmente y en caso de una posible infracción, tendría la capacidad y legitimación jurídica para denunciar ante la autoridad administrativa o judicial competente, conforme a lo estipulado en el artículo 2.

Por otro lado, si bien el registro nacional *no participa en el proceso de evaluación* para el otorgamiento de la concesión, sí es importante mencionar que interviene en el proceso de inscripción de la concesión.

REGISTRO NACIONAL. Inscripción. Deber de inscripción Reglamento a la Ley de la zona marítimo terrestre. artículos. 46, 82, 83, 84, 86.

El acto registral tiene como propósito garantizar la oponibilidad del derecho real administrativo frente a terceros. Esos terceros, en tesis de principio, serían aquellos particulares que no formen parte del “acto o contrato a que se refiere la inscripción” (doctrina del artículo 455 del Código Civil).

Para los efectos de la inscripción registral del contrato, en concordancia con el artículo 30 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y del numeral 1° de la Ley sobre inscripción de documentos en el Registro Público, No. 3883, se infiere que los efectos de la inscripción registral del contrato son darle publicidad frente a terceros:

“ARTICULO 1°.- El propósito del Registro Nacional es garantizar la seguridad de los bienes o derechos inscritos con respecto a terceros. Lo anterior se logrará mediante la



publicidad de estos bienes o derechos...” (Ley sobre inscripción de documentos en el Registro Público).

Si bien el artículo 46 de la Ley indica la frase: “*Los contratos no surtirán efectos legales hasta tanto no se cuente con la inscripción en el Registro General de Concesiones del Registro Nacional*”, debe interpretarse, más allá de su literalidad, en armonía con los textos transcritos de los artículos 30 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, 1° de la Ley sobre inscripción de documentos en el Registro Público, y 145, inciso 4) de la Ley General de la Administración Pública, en el sentido de que cuando la aprobación acontezca, el contrato será eficaz entre las partes, pudiendo ejecutarse las contraprestaciones pactadas, mientras que, para ser oponible a terceros, ha de cumplirse el trámite registral.

7. ¿Cómo se coordinan estas entidades con el ICT para asegurar una evaluación integral?

La Municipalidad, envía el expediente en formato digital a la oficina regional del ICT, una vez ingresado el expediente al ICT, se realizan las calificaciones correspondientes, la técnica, por parte del Departamento de Planeamiento y la Legal, por parte de la asesoría Legal.

Durante el proceso de calificación, si alguna de las personas calificadoras, tiene alguna duda o requiere algún documento o aclaración por parte de la Municipalidad, se comunica con el encargado de la oficina de zona marítimo terrestre del gobierno local para su aclaración. Terminada la calificación, se envía el expediente a la Gerencia General del ICT, para que emita la resolución de la aprobación, y esta Gerencia comunica a la Municipalidad.

El comunicado que hace el ICT a la Municipalidad, puede ser positivo, -de aprobación del trámite- o negativo.

Si el comunicado es positivo, es decir se da la aprobación del trámite por parte del ICT, se da por finalizada la coordinación con la Municipalidad, la cual debe continuar con el trámite, contactando al interesado-concesionario- para que proceda con el trámite de inscripción en el Registro Público.

En ocasiones, el ICT, realiza capacitaciones, o prepara documentos para tratar de unificar información y acelerar los trámites de forma eficiente, por ejemplo, formularios de solicitud, datos para inspecciones municipales, los cuales son aprobados por la Junta



Directiva del ICT, publicados en La Gaceta y comunicados a las Municipalidades, en algunos momentos se han tomado acuerdos por parte de la Junta Directiva, en acatamiento a informes que emite la Contraloría General de la República, a quien corresponde la fiscalización de las Municipalidades, y han realizado informes relacionados con la ZMT y para unificar criterios y en la función de general vigilancia, el ICT, emite acuerdos para unificar esos criterios.

8. Los pronunciamientos positivos y/o negativos de cualquier entidad involucrada en el proceso, ¿deben contener (y tienen la obligación de proporcionar) las razones detalladas del mismo?

Previo a dar respuesta a su consulta, se expone una serie de conceptos relacionados con los actos administrativos, pues los pronunciamientos -término utilizado en su consulta, que realiza una institución pública o del Estado, son actos administrativos.

Un acto administrativo es válido en tanto concurren en su formación una serie de requisitos, regulados por el propio ordenamiento jurídico, a los cuales se les denomina elementos del acto administrativo.

Estos elementos constituyen el modo en que el ordenamiento jurídico determina la formación y manifestación del acto, y los podemos dividir entre elementos formales y elementos esenciales o materiales.

Los elementos formales están referidos a los presupuestos del acto, es decir los requisitos que deben estar de previo a la emisión del acto y a la manera en que dicho acto debe materializarse, estos son: el sujeto, procedimiento y forma.

Los elementos esenciales o materiales, están referidos a la sustancia del acto, es decir los requisitos que concurren a su formación y determinan su validez, aquí nos encontramos con: el motivo el contenido y el fin.

Por otro lado, tenemos que estos actos pueden ser preparatorios y el acto administrativo definitivo.

Refiriéndonos al proceso de calificación del otorgamiento de concesiones, tenemos que es un proceso administrativo que se encuentra constituido por un conjunto de *actos preparatorios* concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean... con el



fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir. Dr. Eduardo Ortiz Ortiz.

Es importante señalar, que un acto preparatorio es aquel con él se prepara el acto administrativo definitivo, pues para que este último se produzca, se requiere de una serie de elementos previos que luego transitan al acto administrativo definitivo, de manera que estos -los actos preparatorios- no deciden nada en particular, sino que apenas brindan elementos de apoyo al acto definitivo, es decir, no tienen efectos propios, por lo que “no inciden directamente en la esfera de intereses de los administrados, modificando o creando situaciones jurídicas o reconociendo derechos subjetivos” (ver, en tal sentido, ORTIZ, Tesis de Derecho Administrativo, pág. 385 y PAREJO, Manual de Derecho Administrativo, pág. 713).

Por otro lado, es el acto administrativo definitivo el que resuelve de fondo y en favor o en contra un asunto de competencia de la autoridad que lo profiere.

Para el caso que nos ocupa, si el pronunciamiento a que se refiere en la consulta, es un acto administrativo que tiene efectos propios y va a incidir directamente en la esfera del administrado modificando o creando situaciones jurídicas o reconociendo derechos subjetivos, este acto sí debe cumplir con los requisitos de un acto jurídico, y contener los elementos formales y materiales, con el sujeto, procedimiento y forma y, con el motivo el contenido y el fin.

9. ¿Cuáles son las responsabilidades específicas de la Municipalidad en el proceso de concesionar la Zona Marítimo Terrestre?

De conformidad con el artículo 3 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre, corresponde a las Municipalidades, velar directamente por el desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales. 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.

Para el caso de la interrogante, eso se traduciría en que las Municipalidades, son las encargadas de recibir las solicitudes de las concesiones, tramitarlas, realizar los actos preparatorios, como la publicación del edicto en el Diario oficial La Gaceta, la inspección municipal, el avalúo, la valoración y posterior recomendación por parte del Alcalde (sa) Municipal, otorgar la concesión por parte del Concejo Municipal y envío del expediente al ICT para su aprobación.



10. ¿Cuáles son las diferencias entre las competencias que tiene el ICT en comparación con la Municipalidad en este proceso?

Las competencias de la Municipalidad y del ICT respecto del otorgamiento de concesiones son completamente diferentes.

A la Municipalidad se les otorga la competencia para administrar los intereses y servicios de un determinado cantón en beneficio de la colectividad. Dentro de algunas de sus atribuciones se encuentran el usufructo y administración de la zona marítimo terrestre. (artículo 3 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre)

Mientras que el ICT, en nombre del Estado ejerce la "superior vigilancia" de todo lo relacionado con la zona marítimo terrestre, lo cual supone una serie de atribuciones genéricas relacionadas con la zona geográfica, y se exterioriza 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, las que se indicaron en respuesta 6

En el ejercicio de sus funciones, la Municipalidad tramita la solicitud de la concesión y mediante un acto emitido por el Concejo Municipal otorga la concesión y, el ICT aprueba la concesión otorgada por la Municipalidad, previa comprobación del cumplimiento de todas las especificaciones legales y técnicas que están en la normativa que rige la materia.

11. ¿Cómo se definen y distribuyen estas competencias entre el ICT y la Municipalidad?

La definición y distribución de competencias, están establecidas en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento, según se indicó en la respuesta a la consulta 6.

12. ¿Cómo se coordinan el ICT y la Municipalidad para asegurar un proceso de concesión eficiente y coherente?

La coordinación se realiza mediante correos electrónicos, muchas veces se preparan documentos por parte del ICT para que sean utilizados por las Municipalidades, para unificar criterios y estandarizar procesos. En algunos casos si es necesario, se realizan llamadas o reuniones virtuales para aclarar algunas dudas específicas sobre concesiones específicas en donde existan dudas. Se han celebrado reuniones presenciales de capacitación por parte del ICT a las Municipalidades para unificar



criterios sobre temas específicos. De dichas reuniones o inquietudes planteadas, en ocasiones se han tomado acuerdos por parte de la Junta Directiva del ICT, para dar recomendaciones sobre procesos específicos, con el objetivo de unificar y clarificar temas.

13. ¿Existen mecanismos formales de comunicación entre el ICT y la Municipalidad?

La comunicación oficial se da por medio del correo electrónico asignado a las personas funcionarias encargadas de los procesos en cada institución.

14. ¿Qué documentación debe solicitar la Municipalidad para el proceso de evaluar una solicitud de concesión?

De conformidad con el artículo 30 del Reglamento a la Ley sobre la zona marítimo terrestre, para solicitar una concesión debe consignarse, como mínimo, la siguiente información:

- a) Nombre del interesado, calidades de ley, domicilio, número de cédula o documento de identidad, nacionalidad y lugar exacto para notificaciones. Cuando se trate de personas jurídicas, deberá indicarse el nombre del representante o apoderado con sus calidades de ley, así como adjuntarse certificado de inscripción del registro respectivo (Registro Público, Ministerio de Gobernación, INFOCOOP, Ministerio de Trabajo, DINADECO, etc.) y certificación del mismo o declaración jurada del Secretario de la entidad interesada en que se indique, según proceda, el porcentaje de socios extranjeros o de capital perteneciente a extranjeros;
- b) Croquis o identificación del terreno;
- c) Naturaleza y linderos del mismo; y
- ch) Uso que se va a dar al predio.

En el caso de que faltare alguno de estos requisitos, no se aceptará la solicitud; si ésta presenta errores o si por equivocación se hubiere recibido con omisiones, la municipalidad respectiva lo notificará al interesado para que la rectifique en el término de treinta días calendario contados a partir del día en que se haga la notificación.



Transcurrido este plazo, sin que se hayan subsanado los errores u omisiones, la solicitud se tendrá por anulada sin perjuicio de que el interesado pueda volver a presentarla.

Por otro lado, sobre los requisitos para el otorgamiento de una concesión en la zona marítimo terrestre de una parcela ubicada en zona declarada de aptitud turística, no existe una lista taxativa en la Ley sobre la zona marítimo terrestre, ni en su Reglamento, sin embargo, de la lectura e integración de la normativa que rige la materia, se desprenden los siguientes requisitos:

1. La existencia de un Plan Regulador Costero de la zona.
2. Que la parcela solicitada, no esté afectada por Patrimonio Natural del Estado, según certificación emitida por el MINAE.
3. Que exista amojonamiento o la demarcatoria de la zona pública, según el Instituto Geográfico Nacional.
4. En caso de haber construcciones existentes en la parcela, que estas cumplan con el Plan Regulador Vigente.
5. La existencia de la presentación de la solicitud de Concesión ante la Municipalidad correspondiente.
6. Plano de Catastro.
7. Inspección de campo municipal. (corresponde a la municipalidad, previo pago del interesado) *Artículo 35.- Cuando proceda la inspección, ésta se hará después de recibido el pago señalado en el artículo anterior, y se notificará al solicitante la hora y fecha de la misma con no menos de ocho días de anticipación.*
8. Edicto publicado en la Gaceta. (corresponde a la municipalidad, previo pago del interesado) *“Artículo 34.- Revisada la solicitud y encontrándose sin defecto, la municipalidad cobrará al interesado el costo del edicto y, cuando procediere, los gastos de inspección, que comprenden viáticos y transporte. El interesado podrá pagar la suma indicada en la Tesorería Municipal o a nombre de la municipalidad en el banco que ésta le indique.”*
9. Documentos sobre trámite de oposiciones (si fueron presentados)
10. Avalúo. (corresponde a la municipalidad)
11. En caso de solicitarse mayor área de la establecida en el Plan Regular, debe justificarse la Demasía de Área (Artículo 57 Inciso b, Ley ZMT)
12. *Plano desglose de área –únicamente cuando el terreno se va a destinar a varios usos.
13. Que el solicitante se encuentra al día con los impuestos que cobra el ICT.
14. Que el solicitante se encuentra al día con el impuesto a las Personas Jurídicas.



15. Que el solicitante se encuentre al día con la CCSS.
16. Que el solicitante se encuentre al día con FODESAF.
17. Que el solicitante se encuentra al día con las obligaciones tributarias.
18. **En caso de ser de uso de Explotación Turística, el Perfil del proyecto para explotación turística.*
19. **En caso de ser de uso de Explotación Turística, debe adjuntarse la garantía de ejecución.*

Adicionalmente, la normativa también indica prohibiciones, por lo que deben tomarse en cuenta, puesto que no se otorgarán concesiones a:

- a. Extranjeros que hayan residido en el país menos de 5 años en forma continua, según conste en certificación extendida para tales efectos por las autoridades nacionales de Migración.
- b. Sociedades anónimas con acciones al portador.
- c. Sociedades o entidades domiciliadas en el exterior.
- d. Entidades cuyas acciones o cuotas o capital, correspondiente en más de cincuenta por ciento a extranjeros.

Sobre el tema de los requisitos de los trámites de concesiones sobre la zona marítimo terrestre en donde aplica la Ley sobre la zona marítimo terrestre, esta asesoría legal confeccionó un documento denominado “Documentos para el Trámite de Concesiones sobre la ZMT”, el cual se encuentra en la página oficial del Instituto Costarricense de Turismo, al cual pueden ingresar haciendo clic [AQUÍ](#).

15. ¿Esta documentación está disponible para el público o es confidencial?

Sobre el tema de la confidencialidad de los expedientes, citamos lo indicado por la Norma Técnica Nacional–001. lineamientos para la conformación de expedientes administrativos, emitida por el Archivo Nacional de Costa Rica, que indica que:

Los expedientes administrativos son de acceso público, excepto que algunas piezas que lo conformen contengan información privada cuyo acceso pueda violentar el derecho constitucional de intimidad o una ley establezca que la información es confidencial o de acceso restringido.

El derecho de acceso a la información está consagrado en los artículos 27 y 30 de nuestra Constitución Política y en el artículo 10 de la Ley del Sistema Nacional de



Archivos N°7202, que dispone que se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones que pertenezcan al Sistema Nacional de Archivos.

Por lo tanto, cada institución o entidad tiene que contemplar la Constitución Política, leyes, decretos, reglamentos y demás normativa de carácter general o específico, que regule el acceso a la información contenida en sus expedientes.

A continuación, se menciona normativa importante que regula el acceso a los documentos. Se hace la salvedad de que esta lista no es exhaustiva, y se recuerda que las instituciones tienen la responsabilidad de conocer toda la legislación que les compete.

a. Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales, Ley N° 8968

Tratamiento de información sensible: Artículo 9. Punto 1. Ninguna persona estará obligada a suministrar datos sensibles. Se prohíbe el tratamiento de datos de carácter personal que revelen el origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, espirituales o filosóficas, así como los relativos a la salud, la vida y la orientación sexual, entre otros. (...)

Expedientes con información de interés particular o personal: Artículo 9. (...) Punto 2.- Datos personales de acceso restringido son los que, aun formando parte de registros de acceso al público, no son de acceso irrestricto por ser de interés solo para su titular o para la Administración Pública. Su tratamiento será permitido únicamente para fines públicos o si se cuenta con el consentimiento expreso del titular. (...)

Para expedientes administrativos comprendidos en el medio electrónico. Artículo 9. (...) Punto 3. Datos personales de acceso irrestricto son los contenidos en bases de datos públicas de acceso general, según lo dispongan las leyes especiales y de conformidad con la finalidad para la cual estos datos fueron recabados. No se considerarán contemplados en esta categoría: la dirección exacta de la residencia, excepto si su uso es producto de un mandato, citación o notificación administrativa o judicial, o bien, de una operación bancaria o financiera, la fotografía, los números de teléfono privados y otros de igual naturaleza cuyo tratamiento pueda afectar los derechos y los intereses de la persona titular. (...)



Artículo 11. La persona responsable y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de datos personales están obligadas al secreto profesional o funcional, aun después de finalizada su relación con la base de datos. La persona obligada podrá ser relevado del deber de secreto por decisión judicial en lo estrictamente necesario y dentro de la causa que conoce.

b. Ley General de la Administración Pública, Ley N°6227

Se debe facilitar la consulta de los expedientes administrativos a aquellas personas que son parte del procedimiento administrativo y a sus representantes legales, en cumplimiento al artículo 272 de la Ley General de la Administración Pública y en acatamiento a la resolución N° 8422-2004 del 30 de julio del 2004, emitida por la Sala Constitucional.

El artículo 273 de ese mismo cuerpo legal, establece que:

“1. No habrá acceso a las piezas del expediente cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado o información confidencial de la contraparte o, en general, cuando el examen de dichas piezas confiera a la parte un privilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración, a la contraparte o a terceros, dentro o fuera del expediente. Se presumirán en esta condición, salvo prueba en contrario, los proyectos de resolución, así como los informes para órganos consultivos y los dictámenes de estos antes de que hayan sido rendidos.”

Recuperado de [norma_lineamientos_expedientes.pdf \(archivonacional.go.cr\)](#)

16. ¿La Municipalidad tiene la obligación de resguardar toda la documentación generada durante una solicitud de concesión?

Es la Municipalidad la que tramita los expedientes originales de las solicitudes de las concesiones, por lo que son ellos los encargados de resguardar la documentación, ya sea en papel o electrónica.

Cuando las Municipalidades requieren de la aprobación del trámite de una concesión, lo que envían al ICT para su revisión, es el expediente en formato digital, puesto que el proceso de revisión de las concesiones se realiza únicamente de forma digital, por medio del Sistema de Revisión de Expedientes de Concesiones de la Zona Marítimo Terrestre. Ley 6043. V2.0, -SIREXC.



Sobre la preservación de los expedientes, señala Norma Técnica Nacional 001, Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos:

Sobre los expedientes en papel: “Cada institución, mediante la conformación de un equipo multidisciplinario con perfiles pertinentes, formulará un protocolo de seguridad sobre el manejo y acceso a los expedientes administrativos, y de los procedimientos de préstamo y consulta, en los que se deberán asignar responsabilidades y se tipificarán los usuarios según las características del expediente administrativo, siguiendo normativa vigente en materia de acceso a la información o a los documentos.”

Sobre los expedientes electrónicos: “A cada institución le compete elaborar un plan de preservación, que garantice la accesibilidad, autenticidad, disponibilidad, integridad, seguridad y legalidad de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida. Dicho plan debe incluir estrategias de preservación y recuperación específicos para este tipo de soporte. En cuanto a la selección y eliminación de expedientes electrónicos administrativos, se debe cumplir con las regulaciones estipuladas por la Ley del Sistema Nacional de Archivos N°7202, su Reglamento Ejecutivo dado por Decreto N°40554-C y las resoluciones de la CNSD. Asimismo, acatar el apartado “1.8 Valoración selección y disposición final” de la Norma Técnica de Gestión de Documentos Electrónicos en el Sistema Nacional de Archivos.

17. ¿Qué sucede en caso de que en la Municipalidad se extravíe esta documentación?

En caso de extravío de documentación de un expediente, nos remitimos a lo indicado en la respuesta anterior sobre la preservación de los expedientes, señalado en la Norma Técnica Nacional 001, Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos:

Sobre los expedientes en papel: “Cada institución, mediante la conformación de un equipo multidisciplinario con perfiles pertinentes, formulará un protocolo de seguridad sobre el manejo y acceso a los expedientes administrativos, y de los procedimientos de préstamo y consulta, en los que se deberán asignar responsabilidades y se tipificarán los usuarios según las características del expediente administrativo, siguiendo normativa vigente en materia de acceso a la información o a los documentos.”

Sobre los expedientes electrónicos: “A cada institución le compete elaborar un plan de preservación, que garantice la accesibilidad, autenticidad, disponibilidad, integridad,



seguridad y legalidad de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida. Dicho plan debe incluir estrategias de preservación y recuperación específicos para este tipo de soporte. En cuanto a la selección y eliminación de expedientes electrónicos administrativos, se debe cumplir con las regulaciones estipuladas por la Ley del Sistema Nacional de Archivos N°7202, su Reglamento Ejecutivo dado por Decreto N°40554-C y las resoluciones de la CNSED. Asimismo, acatar el apartado “1.8 Valoración selección y disposición final” de la Norma Técnica de Gestión de Documentos Electrónicos en el Sistema Nacional de Archivos.

18. ¿En qué casos la Municipalidad puede negar una concesión aprobada por el ICT, y viceversa?

La situación que se expone en la consulta, no es posible, pues el otorgamiento de una concesión es un proceso lineal y de acuerdo a sus competencias cada institución ejecuta diferentes funciones en este proceso.

OTORGAMIENTO. Como se indicó en líneas anteriores, el proceso de otorgamiento de una concesión se inicia en la Municipalidad, que realiza actos preparatorios para el dictado de un acto final que es el otorgamiento de la concesión. Artículo 40 de la LZMT.

APROBACION. Una vez otorgada la concesión, la Municipalidad envía el expediente al ICT, para que el ICT verifique la adecuación del trámite a la normativa y si esta condición se da, aprueba la concesión. Art. 46 Reglamento LZMT.

Es importante recordar que el otorgamiento de una concesión por parte de la Municipalidad, es un acto válido; esto en función de la autonomía que tienen estos entes, sin embargo, para que este acto sea eficaz requiere la aprobación por parte del ICT.

Es decir, la actuación del ICT en estos casos es un condicionante de eficacia jurídica, en tanto que el contrato no queda completo ni produce efectos naturales hasta tanto no sobreviene esta aprobación.

Esta aprobación por parte del ICT, se da una vez sean verificadas las actuaciones previas al acto y que estén conforme al ordenamiento tutelar de la materia, en este caso, la función del ICT es la de una administración contralora de legalidad, según lo indicado en párrafo segundo del artículo 42 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, el ICT no podrá denegar la aprobación de la concesión, salvo que ésta viole la ley, lo que deberá indicar expresamente, en forma razonada.



Se destaca el tema de la autonomía municipal, mencionado en líneas anteriores, indicando que el ICT, no está legitimado para interferir en la actuación ni integrar su voluntad en el contrato de concesión aprobado, "... por cuanto ésta fue expresada por el sujeto que tramitó y ante quien se gestionó la concesión, sea, la respectiva municipalidad. Entonces, el ICT, puede aprobarlo o improbarlo, pero sin modificarlo o transformarlo, porque la potestad de suscripción de la concesión corresponde exclusivamente a las municipalidades. y una eventual intervención del ICT en cuanto al contenido del otorgamiento de la concesión, haría inconstitucional el acto, en perjuicio de la autonomía municipal, constitucionalmente reconocida en el artículo 170." (Sala Constitucional, voto No. 454-2006, parafraseado).

¿Cómo se integran las evaluaciones y recomendaciones de ambas entidades en la decisión final?

Como se mencionó anteriormente el otorgamiento de una concesión es un proceso lineal y de acuerdo a sus competencias cada institución ejecuta diferentes funciones en este proceso.

El proceso inicia en la Municipalidad, esta otorga la concesión, por medio de un Acuerdo Municipal, emitido por el Concejo Municipal, traslada al ICT, quien por medio de la Gerencia General emite una resolución de aprobación o improbación, la que devuelve el expediente a la Municipalidad. En caso de aprobación de la concesión, el concesionario deberá proceder a la protocolización de piezas para su debida inscripción en el Registro Nacional.

Cordialmente,

Lic. José Francisco Coto Meza. MSc.
Asesor Legal

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

Licda. Mónica Cedeño Castro
Asesoría Legal

NI-0905
c/archivo