



23 de julio de 2024

AL-A-0910-2024

Señor

Daniel Rojas Nielsen

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

Estimado señor:

En atención a la consulta realizada vía correo electrónico, el día 9 de julio de 2024, en el cual realiza las siguientes interrogantes:

“1.- Por favor considerar el siguiente supuesto: Una construcción en Zona Marítimo Terrestre se construyó de conformidad con un plan regulador que fue posteriormente sustituido por un nuevo plan regulador. El nuevo plan regulador tiene nuevas condiciones de altura/cobertura y demás que causa que dicha construcción, que, aunque en su momento cumplió con las reglas del plan regulador vigente al momento de su construcción, ahora no cumple con las nuevas condiciones del nuevo plan regulador. Con base en el anterior supuesto, por favor indicar lo siguiente:

- a. ¿Qué criterio tiene el ICT con respecto a la irretroactividad de la ley?
- b. ¿Puede el ICT o la Municipalidad respectiva denegar una solicitud de renovación de concesión alegando que la construcción en el sitio no cumple hoy con el plan regulador vigente, aunque sí cumpla con el plan regulador vigente al momento de su construcción?
- c. En caso de que el ICT o la Municipalidad respectiva efectivamente pueda denegar la solicitud de renovación de concesión, ¿qué medidas prácticas se tendrían que tomar para estar en cumplimiento y que prospere la solicitud de renovación de concesión?
- d. ¿Puede el ICT o la Municipalidad respectiva solicitarme ajustar el inmueble construido a las condiciones del nuevo plan regulador? ¿Qué sucede con la inversión realizada por el concesionario si eso requiere demoler áreas?”



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.

Sobre las prórrogas de concesión, la Ley 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre, en sus artículos 50 y 51, establece lo siguiente:

“Artículo 50.- Las concesiones podrán prorrogarse sucesivamente, al término de su vencimiento o de la prórroga anterior, por plazo no mayor que el estipulado en el artículo 48, siempre que lo solicite el interesado, lo acuerde la municipalidad respectiva y lo apruebe el Instituto correspondiente.

La solicitud deberá presentarse dentro de los tres meses siguientes al aviso que dé la municipalidad al interesado sobre su vencimiento del plazo de su concesión. Tales avisos podrá darlos la municipalidad, directamente o por medio de publicación en el Diario Oficial. Para tramitar la solicitud es indispensable que el interesado se encuentre al día en el pago del canon respectivo y que esté a derecho en el cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley; si no lo estuviere o se encontrare atrasado en el pago se tendrá como presentada su solicitud en la fecha en que haga el pago o cumpla sus obligaciones. La solicitud de prórroga presentada extemporáneamente se tendrá como nueva solicitud de concesión.

En caso de prórroga, el canon a pagar será el vigente, conforme al reglamento correspondiente, a la fecha en que se acuerde la prórroga por la municipalidad respectiva.

Artículo 51.- La municipalidad o el instituto correspondiente podrán denegar la prórroga de concesiones por motivos de utilidad pública o conveniencia general, porque la parcela haya quedado ubicada en la zona pública o se requiera para planes o desarrollos urbanísticos o turísticos debidamente aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Turismo, o por incumplimiento de las obligaciones del concesionario establecidas en la ley, sus reglamentos o en el contrato. En todo caso los motivos deberán ser debidamente comprobados.

Sobre la posibilidad de denegar las prórrogas de concesión, la Procuraduría General de la República, en dictamen C-011-99, señaló:



“ La actualización de un Plan Regulador, viene a constituirse a nivel legal y técnico, en una nueva planificación que si bien en algunos de sus aspectos puede mantener las condiciones del anterior, en otros variará radicalmente. Por tanto, que pasaría con aquellos concesionarios que cumpliendo con sus obligaciones, una vez vencido el plazo de la concesión solicitan la prórroga sin que el uso actual se ajuste a la nueva planificación. Existirá la obligación de otorgarla y en caso de denegarla una vez demostradas las condiciones del artículo 51 del Reglamento a la 6043, deberá reconocérsele el valor de las edificaciones y mejoras?”

Señala el artículo 51 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre:

"Artículo 51.- La municipalidad o el instituto correspondiente podrán denegar la prórroga de concesiones por motivos de utilidad pública o conveniencia general, porque la parcela haya quedado ubicada en la zona pública o se requiera para planes o desarrollos urbanísticos o turísticos debidamente aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Turismo, o por incumplimiento de las obligaciones del concesionario establecidas en la ley, sus reglamentos o en el contrato. En todo caso los motivos deberán ser debidamente comprobados."

Como se aprecia, este artículo prevé la posibilidad de que una concesión no sea prorrogada por diferentes razones. Una de ellas, la primera, es que existan motivos de utilidad pública o conveniencia general de por medio.

Parece evidente que el cambio de uso establecido en un plan regulador podría corresponder a esta hipótesis, en vista del interés público prevaleciente en la planificación costera.

El artículo 82 de la Ley No. 6043 califica a ésta de orden público; el ordinal octavo declara de utilidad pública a la zona marítimo terrestre; y el artículo 38 sienta el principio de que no podrán otorgarse concesiones sin que antes hayan sido aprobados o elaborados "los planos de desarrollo".

La Ley No. 6043 tiene como su eje central el desarrollo protección de la zona marítimo terrestre, a través de un adecuado ordenamiento del territorio por medio de planes reguladores que fijen los diferentes usos de acuerdo a la capacidad y potencial de la tierra.

En ese entendido, es de conveniencia general que las concesiones se ajusten a los diferentes usos establecidos en los planes reguladores, no debiendo otorgarse o prorrogarse aquellas que contravengan este principio.

Sin embargo, y como lo dice el propio artículo 51 de cita, "los motivos deberán ser debidamente comprobados". En el supuesto que se consulta, no basta con



alegar un cambio de uso en el plan regulador para negar una prórroga; también debe quedar claramente demostrada la utilidad pública o conveniencia general por la que se modificó el uso dispuesto en el plan regulador.

Recuérdese que los planes reguladores obedecen a la elaboración de múltiples y minuciosos estudios y reflejan en sus documentos finales un análisis objetivo de la realidad existente y la propuesta para su desarrollo; por lo que se supone no deberían mostrar en el tiempo bruscos cambios en sus regulaciones. Si éstos se dan, es porque existen nuevas circunstancias cuya importancia hacen indispensable las modificaciones, lo que deberá quedar claramente probado, a fin de no lesionar intereses públicos y particulares, existentes y derivados, de la planificación original.

Si no es así, podría darse la mala práctica de hacer cambios en planes reguladores de forma antojadiza y sin mayor fundamento, poniendo en entredicho los procesos de planificación costera y las reglas de juego a las que se sujetan las inversiones, con el manifiesto perjuicio.

De otra parte, la lógica impone pensar que el nuevo uso dispuesto en la modificación al plan regulador, imbuido de utilidad pública o conveniencia general, es absolutamente incompatible con el uso que se le venía dando conforme a lo estipulado en la concesión, para poder proceder a la denegatoria de su prórroga. Recuérdese que el artículo 57 del Reglamento a la Ley No. 6043 establece la posibilidad de que se puedan dar diferentes usos que se ajusten a los lineamientos del plan de desarrollo de la zona, para lo que establece un orden de prioridades.

Para el caso de que no se acuerde la prórroga por las razones aquí expuestas deberá pagársele al concesionario el valor de las edificaciones y mejoras autorizadas en el terreno objeto de la concesión.

En efecto, el artículo 52 de la Ley No. 6043 enumera entre las causales para extinguir una concesión, inciso d), la de no acordarse su prórroga conforme lo estipula el ordinal 51 ibídem; y el artículo 55 de la misma Ley indica que "Extinguida una concesión por causas ajenas al concesionario se le deberá reconocer a éste el valor de las edificaciones y mejoras que existieren en la parcela objeto de la concesión".

Obviamente, la denegatoria de una prórroga por motivos de utilidad pública o conveniencia general no es imputable como causal de extinción al concesionario.

Todo lo anterior lo es bajo el supuesto consultado de que el concesionario ha cumplido con sus obligaciones, ya que, de no ser así, se estaría a lo normado en el párrafo segundo del artículo 55:



"Extinguida una concesión por motivos imputables al concesionario, las mejoras, edificaciones e instalaciones que hubiere en esa parcela quedarán en favor de la municipalidad respectiva, sin que ésta deba reconocer suma alguna por aquéllas".

Considerando lo expuesto anteriormente, concluimos lo siguiente:

a.- Este Instituto es respetuoso del principio de irretroactividad de la ley plasmado en artículo 34 de la Constitución Política.

b.- De acuerdo con la normativa vigente, la municipalidad o el ICT, podrán denegar la prórroga de concesiones por motivos de utilidad pública o conveniencia general, los cuales deben quedar debidamente demostrados.

c.- Sobre las medidas prácticas que consulta, consideramos que podría solicitarse un estudio del plan regulador, específicamente sobre los aspectos o lineamientos cuestionados, a fin de determinar si las modificaciones que se dieron obedecen a un análisis objetivo de la realidad existente, y la propuesta para desarrollo. En caso de determinarse que ha existido una errónea valoración de los estudios que sirvieron de base para el nuevo plan regulador, la Municipalidad podría plantearse realizar una modificación a dicha planificación.

d.- En cuanto a la última consulta, en caso de determinarse que los nuevos lineamientos del plan regulador (usos, alturas, frentes, retiros y demás) obedecieron a un análisis objetivo de la realidad existente y de la propuesta de desarrollo de la zona, la Municipalidad podrá solicitar al concesionario ajustar las obras a las nuevas disposiciones, debiendo realizar un análisis de cada caso para determinar lo procedente.

Cordialmente,

Lic. José Francisco Coto Meza, Msc
Asesor Legal

Licda. Marlene Marengo Vargas
Asesoría Legal

NI-968