



7 de agosto de 2024
AL-A-0977-2024

Lic. Rafael Soto Quirós
Gerencia general pro tempore
Instituto Costarricense de Turismo

Asunto: Criterio solicitado mediante G-1521-2024, relacionado con la consulta del señor Berni Rojas Campos, Digital Costa Rica One

Estimado señor:

Procedemos a emitir criterio solicitado mediante oficio G-1521-2024, relativo a las consultas presentadas por el señor Berni Rojas Campos, de Digital Costa Rica One.

Primero consideramos necesario aclarar 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 los temas consultados, debemos aclarar las funciones que otorga la Ley 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre a las Municipalidades y al ICT:

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, artículo 3 de la Ley 6043.

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.

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.

PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO:

En cuanto al Patrimonio Natural del Estado, este se encuentra excluido de la aplicación de la Ley 6043, artículo 73, y por tanto fuera de la competencia de las Municipalidades y del ICT.

La clasificación y administración de este patrimonio natural corresponde exclusivamente al Ministerio de Ambiente, artículos 5 y 13 de la Ley Forestal 7575.

Considerando lo expuesto anteriormente, procedemos a dar respuesta a las consultas planteadas:

1.- La Ley 6043, en su artículo 57, inciso e), establece prohibición para personas físicas, junto con su conyugue e hijos menores, no pueden tener más de una concesión a su nombre.

La prohibición de ley es únicamente para personas físicas, no para personas jurídicas. En dictamen C-157-2001, que cita, la Procuraduría General de la República señala que si bien la prohibición para tener más de una concesión es sólo para personas físicas, la Municipalidad como administradora de estos terrenos del Estado, cuenta con la discrecionalidad para denegar (justificadamente) las solicitudes de personas jurídicas que pretendan más de una concesión, en procura de una mejor distribución de los terrenos que administra.

2.- El vencimiento de las concesiones sin que se tramite prórroga, es una causal de extinción de la concesión, artículo 52 de la Ley 6043.

En caso de extinción, y de existir interés en obtener de nuevo la concesión, deberá realizarse de nuevo trámite siguiendo el procedimiento y aportando los requisitos previstos en la Ley 6043 y su Reglamento y el Plan Regulador vigente para la zona, que integra el bloque de legalidad al que debe ajustarse la Administración.

El otorgamiento de permisos de construcción y supervisión de obras son de competencia municipal.



3.- Sobre áreas declaradas como Patrimonio Natural de Estado, como citamos al inicio son terrenos de administración del MINAE, y por tanto se encuentra fuera de las competencias de las Municipalidades, por lo que de presentarse una solicitud de concesión en área clasificadas como Patrimonio Natural del Estado, la Municipalidad mediante debe denegar la solicitud mediante resolución razonada, por falta de competencia.

En cuanto al principio de “primero en tiempo, primero en derecho” establecido en el artículo 44 de la Ley 6043, hay un dictamen C-254-2012, de la Procuraduría General de la República que aclara su forma de aplicación.

“ANALISIS DEL ARTICULO 44 DE LA LEY No. 6043

El artículo 44 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043 de 2 de marzo de 1977, se enmarca dentro del capítulo VI, dedicado a la zona restringida y sus concesiones.

Como se sabe, por regla general, y salvo casos excepcionales de la Ley, sólo en la zona restringida (normalmente la franja de ciento cincuenta metros de ancho contigua a la zona pública de libre tránsito) pueden otorgarse concesiones relativas a la zona marítimo terrestre (artículo 39 íbid).

La prevalencia para el otorgamiento de las concesiones, cuando existen varios intereses particulares sobre una misma área de terreno, ha provocado a las corporaciones municipales, únicos entes con competencia para ello (artículo 40 íbid), no pocas dificultades.

El artículo 44 de la Ley No. 6043 es la regla jurídica que debe regir para dar un adecuado tratamiento a estas situaciones:

"Artículo 44º.-

Las concesiones se otorgarán atendiendo al principio de que el primero en tiempo es primero en derecho. Sin embargo, el reglamento de esta ley podrá establecer un orden de prioridades atendiendo a la naturaleza de la explotación y a la mayor conveniencia pública de ésta; pero en igualdad de condiciones se ha de preferir al ocupante del terreno que la haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua."

Como puede apreciarse, este artículo fija un principio general por el que han de regirse las Municipalidades al momento de decidir sobre el otorgamiento de las



concesiones, cual es el dar prioridad a la persona que hubiese presentado la solicitud de forma previa a cualquier otra. Por ello, es de suma importancia consignar por la Oficina municipal correspondiente la hora y fecha en que se reciben las solicitudes de concesión.

Ahora bien, no basta que una solicitud se hubiese presentado de primera en tiempo para proceder al otorgamiento; es necesario además que se cumplan todos los requisitos, tanto subjetivos como objetivos, fijados por la Ley No. 6043 y su Reglamento, No. 7841-P de 16 de diciembre de 1977, de manera primordial, el ajuste de lo solicitado a la planificación de la zona.

Este último presupuesto es básico si se quiere ajustar la conducta de la Administración al marco jurídico, y más aún, a la voluntad legislativa para el ordenamiento territorial de la zona marítimo terrestre, fin principal que subyace en el conjunto de disposiciones que componen la Ley No. 6043.

En efecto, al exigirse una planificación previa al otorgamiento de concesiones, el legislador persigue la realización de un proceso ordenado de crecimiento para las distintas zonas costeras de forma específica, utilizando como instrumento jurídico el plan regulador.

Una vez que se ha llegado a determinar las solicitudes que son conformes a la planificación sectorial, el Reglamento a la Ley No. 6043, fundamentado en el texto del artículo 44 de ésta, que le delega la facultad de "establecer un orden de prioridades atendiendo a la naturaleza de la explotación y a la mayor conveniencia pública", elenca dos órdenes de prioridades inversos, según sea la zona declarada como turística o no turística:

"Artículo 57.-

Las concesiones se otorgarán atendiendo al principio de que el primero en tiempo es primero en derecho. Sin embargo, cuando para el mismo terreno se presenten solicitudes para usos diferentes que se ajusten a los lineamientos del plan de desarrollo de la zona, la concesión se otorgará de acuerdo al siguiente orden de prioridades:

a. En las zonas declaradas como turísticas, tendrán prioridad:

1.-Actividades turísticas declaradas como tales por el ICT.

2.-Actividades recreativas y deportivas.

3.-Uso residencial.



- 4.-Actividades comerciales y artesanales.
 - 5.-Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.
- b. En las zonas declaradas no turísticas, el orden de prioridades será el siguiente:
- 1.-Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.
 - 2.-Uso residencial.
 - 3.-Actividades comerciales y artesanales.
 - 4.-Explotaciones recreativas y deportivas.
 - 5.-Explotaciones turísticas. (...)"

Una vez llegado a este punto, de persistir la existencia de dos o más solicitudes con uso preferente y concorde con la planificación zonal, deberá darse prioridad en el otorgamiento al llamado ocupante. A esto se refiere el artículo 44 de la Ley No. 6043 cuando estatuye que "en igualdad de condiciones se ha de preferir al ocupante del terreno que la haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua".

La interpretación de que el término "en igualdad de condiciones" se refiere a la presentación simultánea (al mismo tiempo) por dos o más particulares de solicitudes sobre un mismo sector de la zona marítimo terrestre, debe ser descartada, pues es prácticamente imposible que esto suceda en la práctica, y por ende, que el legislador hubiese estimado oportuno regular una hipótesis tan restringida.

Sobre la figura del ocupante es oportuno indicar que el dictamen No. C-157-95 de 7 de julio de 1995 se dedicó en forma extensa al detalle de esta categoría. Para este análisis, baste sólo con recordar que se trata de aquella persona que no contaba con un contrato de arrendamiento cuando entra en vigencia la Ley No. 6043 y que aún se halla ocupando la zona marítimo terrestre en el mismo sitio. Se reitera, también, que la calidad de ocupante no es transmisible:

"Se ha perdido la perspectiva de que este status no es susceptible de ser transmitido. Como ya se dijo, la Ley no. 6043 ha decidido favorecer en forma excepcional a las personas que califican como pobladores y ocupantes con un régimen que se sustrae del común para la zona marítimo terrestre. No es su objetivo, bajo ningún modo, que terceros, ajenos totalmente a las peculiaridades propias de aquellos, pudieran continuar hacia el futuro en su misma situación.

Así como es evidente que nadie puede venir a sustituir al poblador, en tanto éste reúne determinadas características que lo hacen particular, las cuales fueron



tomadas en cuenta para legislar en su favor, igual el ocupante es tenido como tal sólo en razón de sus especiales circunstancias. No es posible aplicar a terceras personas las mismas prerrogativas, ya que los intereses que motivaron su creación dejaron de existir."

(Dictamen No. C-157-95)

Entonces, no debe perderse de vista que el ocupante tiene un derecho de prioridad al otorgamiento de concesiones, aún incluso por encima del que hubiere presentado primero en tiempo su solicitud, sólo si cumple con los requerimientos legales y reglamentarios, y sobre todo, si el uso solicitado es conforme a la planificación de la zona y es preferente dentro de la categorización del artículo 57 del Reglamento.

A este punto, si no existe ningún ocupante, se procederá conforme al principio general de primero en el tiempo primero en derecho (artículos 44 de la Ley No. 6043, y 57 y 75, párrafo cuarto, de su Reglamento).

En síntesis, al momento de valorar diferentes solicitudes sobre un mismo terreno de la zona marítimo terrestre, deberá verificarse primeramente que se cumplen todos los requisitos, tanto subjetivos como objetivos, que fijan la Ley No. 6043 y su Reglamento, haciendo énfasis en la conformidad con la planificación de la zona. Constatado lo anterior, deberá atenderse al orden de prioridad por actividades dispuesto en el artículo 57 del Reglamento. Existiendo aún varias solicitudes con igual uso preferente, deberá otorgarse la concesión al que fuere ocupante del terreno, el que deberá cumplir con las características que le asigna la Ley. Por último, si no hubiere ocupante, se atenderá a la regla genérica de primero en el tiempo es primero en derecho."

-En virtud de lo expuesto anteriormente, lo primero que debe verificarse es que las solicitudes de concesión cumplan los requisitos subjetivos y objetivos. En caso en que ambas cumplan, deberá entonces valorarse el uso que se le dará a los terrenos, considerando el orden de prioridades por actividades del artículo 57 de ley, a fin de definir cuál es más conveniente a los intereses del distrito. Si ambas solicitudes son por el mismo uso, se aplicará entonces el principio de "primero en tiempo primero en derecho".

-En relación a los terrenos que se encuentran libres para concesionar, la Municipalidad administradora de los terrenos, cuentan con información que puede ser consultada, por ser estas quienes reciben las solicitudes de concesión y encargada de resolver cada trámite. Los expedientes de concesión son documentos públicos.



4.- La Administración Pública tiene el deber de dar respuesta a las consultas de los interesados, artículo 5 de la Ley 8220 Protección al Ciudadanos al Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, y los interesados el derecho de respuesta plasmado en la Constitución Política.

5.- Como mencionamos al inicio de este oficio, 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, artículos 169 y 170 de la Constitución Política.

Sobre los entes que pueden realizar fiscalización sobre las acciones relativas a estos terrenos del Estado, están la Procuraduría General de la República, quien ejerce el control jurídico de la zona marítimo terrestre, artículo 4 de la Ley 6043, y la Contraloría General de la República, quien puede ejercer fiscalización facultativa conforme el artículo 5 de su Ley Orgánica 7428.

Por último, sobre los criterios personales que se exponen en la consulta, esta Asesoría Legal no puede pronunciarse, por tratarse precisamente de criterios del interesado.

Cordialmente,

Lic. José Francisco Coto Meza, Msc
Asesor Legal

MSC. Rosibel Ureña Cubillo
Coordinadora
Gestión Jurídica Administrativa

Licda. Marlene Marengo Vargas
Asesoría Legal

NI-1089