

## Asesoría Legal

San Jose, 8 de diciembre de 2023  
AL-A-1774-2023

Licenciada  
Glenda Vega Prendas  
Concejo Municipal de Distrito de Paquera

*Asunto: Criterio Legal y asesoría sobre el otorgamiento de patentes municipales y permiso de construcción en Zona Marítima Terrestre, en ausencia de Plan Regulador. Ref. CMDP-AT-059-2023*

Estimada Licenciada

En atención a oficio número CMDP-AT-059-2023, del Concejo Municipal de Distrito de Paquera, en donde remite las siguientes preguntas:

**¿Es permitido otorgar patentes comerciales y licencias de licores, en Zona Marítima Terrestre, en ausencia de un Plan Regulador?**

**¿Es permitido autorizar permisos de construcción en la Zona Marítima Terrestre, en ausencia de un Plan Regulador?**

Se expone como preámbulo a las inquietudes planteadas; dos temas transversales sobre el otorgamiento de cualquier tipo de permiso sobre la zona marítimo terrestre; y es la naturaleza de la zona marítimo terrestre y la existencia de un plan regulador costero que regule la planificación del territorio.

**Sobre La Zona Marítimo Terrestre.** El artículo primero de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre -en adelante Ley No. 6043-, indica que la zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional y de dominio público; es decir, en términos generales, se trata de bienes cuya titularidad ostenta el Estado en su condición de administrador; debe entenderse que se trata de bienes que pertenecen a la "Nación", con lo cual, conforman parte del patrimonio público. Además, su uso y aprovechamiento está sujeto al *poder de policía*, en tanto, que por tratarse de bienes que no pueden ser objeto ni de posesión ni de propiedad, su utilización y aprovechamiento es posible únicamente a través de actos debidamente autorizados, por la autoridad competente; y al control constante de parte de la Administración Pública.

## Asesoría Legal

Ha señalado la Sala Constitucional que los bienes demaniales están sujetos a "un régimen jurídico especial y distinto al que rige el dominio privado, que además de pertenecer o estar bajo la administración de personas jurídicas públicas, están afectados o destinados a fines de utilidad pública". De manera que esos bienes inmuebles tienen una naturaleza y régimen jurídico implícitamente opuesto a la propiedad privada. (Votos Nº 893-93, 3918-93, 3145-96, 02408-2007)

Por otro lado, conviene recordar, que la zona marítimo terrestre se divide en dos: la zona pública, de cincuenta metros contiguos a la línea de pleamar ordinaria, y la zona restringida, los ciento cincuenta metros restantes.

La primera de ellas está destinada al uso público de las personas, por lo que debe garantizarse el libre y seguro tránsito sobre la misma. Nadie puede alegar derecho alguno sobre dicha franja. Por otro lado, 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."*

*"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 ese sentido, la Procuraduría General de la Republica en Dictamen C-100-95 señala:

*"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,*

## Asesoría Legal

*arbitraria y hasta contraria al interés general." (Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo. Quinta Edición. Tomo III. Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1956, p. 428)*

*Las razones son obvias, estando sujetos normalmente los bienes demaniales a un uso público genérico, la detentación privada deviene en excepcional al destino por el que fueron afectados, requiriéndose para legitimarla, un acto asertivo de la Administración, vigilante de los intereses comunitarios, que verifique si el uso solicitado no es lesivo a la integridad del bien público y que se ejerza sobre áreas en que la utilización individual sea permisible de conformidad con la ley." (Marienhoff, Miguel. "Tratado del Dominio Público". Buenos Aires, Tipográfico Editora Argentina, 1960, p. 322)*

Entonces, los terrenos comprendidos en la zona marítimo terrestre son de dominio público, y la única manera en que los sujetos privados pueden usar y gozar de dichos terrenos -sin que ello implique su apropiación privada- es mediante autorización legal expresa, y el otorgamiento de una concesión, es el medio lícito normal establecido por la Ley No. 6043 para usar terrenos dentro de la zona restringida de la zona marítimo terrestre.

**Planificaciones De La Zona Maritimo Terrestre.** Desde el nacimiento de Costa Rica como Estado independiente, la reserva de terrenos a lo largo de ambos litorales, ha estado sometido a un régimen jurídico distinto. Como hemos venido mencionando, la Zona Marítimo Terrestre constituye un bien de dominio público, que, tienen una finalidad al llamado interés público. Si bien, estos bienes no pertenecen a ningún individuo o institución en particular, -por ser destinados al uso público, por regulación especial- se han dado excepciones a esa demanialidad, y es posible el otorgamiento de terrenos para su uso y explotación, sin embargo, para poder utilizarse, debe existir no solo la autorización, sino una planificación y regulación previa. (Voto 2007-02408, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

Aunado a lo anterior, el demanio costero constituye un bien medioambiental, integrado por recursos naturales de gran valía, tanto, en cuanto ecosistema, como en cada uno de sus componentes: suelo, subsuelo, mar, flora y fauna marinas, etc. De donde se sigue que en la afectación de ese dominio público natural subyacen también otros fines

## Asesoría Legal

prioritarios, como los garantizados por el artículo 50, párrafo final, de la Constitución, bajo cuyos postulados las relaciones del ser humano con el medio marino-costero han de ser sostenibles y permitir la satisfacción de las necesidades y desarrollo presentes, sin agotamiento ni desvirtuación hacia el futuro (Dictamen C-004-98, página 2).

En ese sentido, y sobre el aprovechamiento de la zona costera, indica la Procuraduría General de la República en el Dictamen número C-079-2010, que la zona marítimo terrestre, es un bien inalienable y ecológicamente frágil, y que para su explotación requiere de concesión ajustada al bloque de legalidad y otorgada con base en un plan regulador legítimo.

Lo anterior, se deriva del espíritu de la Ley sobre la zona marítimo terrestre, que estableció el criterio de no desarrollar por vía de construcciones la zona marítimo terrestre sin haberse planificado previamente; y asimila tal desarrollo al factor turismo, siendo su primera manifestación la declaratoria de aptitud turística, lo cual se desprende de las actas legislativas:

*"DIPUTADO CHEN LAO: (...) Es decir, que declarada la aptitud turística de una zona marítimo terrestre o terrenos insulares, encuentro, necesario que el ICT con el INVU hagan un estudio, elabore planes de desarrollo del turismo en esa zona marítimo terrestre que ha sido declarada de aptitud turística, planes que vengán a confeccionar las respectivas municipalidades a la hora de conceder arrendamientos o a la hora de elaborar estos proyectos para el desarrollo de turismo, todo está perfecto." (folio 247 expediente de la Asamblea Legislativa, Ley 6043).*

Sobre el tema de la Declaratoria Turística, el artículo 26 de la Ley No. 6043 prevé la elaboración de un plan general de uso de la tierra para toda la zona marítimo terrestre:

*"Artículo 26.- Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, que se declare de interés público, el Instituto Costarricense de Turismo, con la colaboración de la Oficina de Planificación y de otros organismos oficiales competentes, elaborarán el plan general de uso de la tierra en la zona marítimo terrestre, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional y teniendo en cuenta el interés de conservar esa zona como patrimonio nacional."*

## Asesoría Legal

Es claro, pues, que lo que se persigue con todo lo descrito, es un desarrollo turístico de la zona marítimo terrestre, planificado, así como la protección de una zona catalogada como ecológicamente frágil.

Con miras a lograr estos objetivos es incuestionable que el instrumento de la planificación se nos presenta como un medio idóneo para asegurar el desarrollo socioeconómico de sectores costeros en equilibrio con la naturaleza. Al respecto ha dicho la Procuraduría:

*"En general podemos definir el plan regulador costero como "el instrumento legal y técnico para el desarrollo económico, social y ambiental equilibrado en la zona marítimo terrestre, y áreas adyacentes cuando así lo implique" (Proyecto de Reglamento para la elaboración de planes reguladores en los litorales marítimos. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1993. p.10).*

*Todo plan regulador debe estar conformado por dos cuerpos: el gráfico y el escrito. El primero, está compuesto por una serie de documentos, gráficos, planos y diagramas que definen los usos del suelo en el área en donde se va a aplicar y los sistemas de comunicación, y el segundo por un conjunto de normas y reglamentos que establecen los términos bajo los cuales se deben desarrollar dichos usos, estableciendo los criterios sobre urbanización, edificaciones, facilidades comunales, servicios públicos y estrategias para la implementación del plan vial, programas, proyectos y actividades, tanto por la iniciativa privada como para inversión pública en aras del desarrollo sostenido de la zona costera" (ibid., p.10).*

*Son muy variadas las funciones que cumple un plan regulador (por mencionar algunas: definir un programa de necesidades de instalaciones de acuerdo con las expectativas de los usuarios, garantizar mediante políticas y propuestas la atención de las necesidades más sentidas de los habitantes locales, establecer lineamientos y especificaciones de los sistemas de comunicación, identificar pautas de control sobre uso de suelo, definir la estrategia de implementación para la ejecución, control y evaluación de proyectos, etc.), pero de todas la más importante es la de determinar los diferentes tipos de uso y su localización en un circunscrito sector costero, con miras a lograr su desarrollo equilibrado y sostenible."*

## Asesoría Legal

Tenemos entonces que el aprovechamiento de la zona costera, requiere el otorgamiento de una concesión ajustada al bloque de legalidad, y como requisito base para su otorgamiento exige la existencia de en un plan regulador legítimo. Por ello, las construcciones y desarrollos no pueden realizarse si el interesado no cuenta de previo con el derecho real administrativo eficaz. (Ley 6043, artículos 1, 7, 9, 12, 17 y 39).

Al respecto, el dictamen C-100-95 apuntó:

*“...no podría concebirse, previo al plan regulador, el levantamiento de construcciones (llámese hoteles, cabinas, restaurantes, urbanizaciones, etc.) con carácter de adherencia permanente al terreno, por cuanto dichas instalaciones vendrían a obstaculizar la implementación efectiva del ordenamiento planificado... ¿Qué papel vendría a jugar un plan regulador en una zona donde ya las edificaciones se encuentran levantadas? Recordemos que son las construcciones las que deben ajustarse al plan y no éste a ellas.”*

Determinada la naturaleza de la zona marítimo terrestre, así como el alcance y necesidad de un Plan Regulador Costero, para su desarrollo, corresponde analizar en lo que interesa, lo referente a las licencias para el ejercicio de actividades lucrativas y la licencia para la comercialización de bebidas alcohólicas.

Conforme el artículo 88 del Código Municipal, Ley No. 7794, para ejercer cualquier actividad lucrativa dentro de un cantón, los interesados deben contar con la licencia municipal respectiva.

Según ha señalado la Sala Constitucional, voto no. 11499-2013 de las 16 horas de 28 de agosto de 2013.

*“... la autorización (o permiso o licencia) es fruto de la actividad de policía, en el sentido de que sirve de condicionante al ejercicio de derechos subjetivos o a la consolidación de intereses legítimos de los ciudadanos. Su naturaleza jurídica se identifica con una “remoción de límites para el ejercicio de derechos particulares”, es decir, algunos derechos necesitan, para ser ejercidos en plenitud y válidamente, el permiso de la Administración Pública correspondiente. De este modo, la*

## Asesoría Legal

*autorización tiene un doble alcance jurídico, puesto que, puede ser vista como un acto de habilitación y como un acto de fiscalización o control.”*

De igual forma Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III, resoluciones 471/2010, 194/2011, 220/2011, 318/2011, 71/2012, 102/2012, entre otras, con cita de precedentes constitucionales, ha sostenido que:

*“La licencia municipal es la autorización para el ejercicio legítimo de una actividad con fines de lucro dentro de un cantón o circunscripción territorial... Nadie puede ejercer una actividad lucrativa si no ha obtenido la licencia municipal y ha pagado la patente. Esa autorización ha de sustentarse en el ordenamiento jurídico, toda vez que la actividad a autorizar no puede ser contraria a la ley, y debe ser compatible con los usos permitidos en la planificación urbana local (Artículo 90 ibid., 21, 24, 28 y Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana.)”*

Tal y como se desprende de lo anterior, la licencia municipal resulta ser el acto administrativo que habilita al administrado al ejercicio de una actividad lucrativa dentro de la jurisdicción municipal. (sobre el tema puede consultarse los dictámenes números PGR-142-2022, C-104-2021, C-212-2020, C-251-2020, C-070-2019, C-290-2019 entre muchos otros).

Por otro lado, la comercialización de licores es una actividad lucrativa que posee una regulación especial en nuestro ordenamiento jurídico, según el numeral 92 del Código Municipal, establece que la licencia y el pago del impuesto de patente para la venta de licores al menudeo, se regirá por Ley especial.

Es por medio de la “Ley de Regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico”, Ley No. 9047, que se establece el marco regulatorio para la comercialización de bebidas alcohólicas, y el artículo 3 establece la obligación de contar con una licencia de Licores para la comercialización al detalle de bebidas con contenido alcohólico, expedida por la Municipalidad del cantón donde se desarrollará el negocio.

De lo expuesto se deriva que, las licencias para el ejercicio de actividades lucrativas y las licencias para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico poseen una regulación propia y distinta que las diferencia. Las primeras se conciben como la autorización administrativa emitida por el gobierno local para el ejercicio legítimo de una

## Asesoría Legal

actividad comercial, por la cual se paga un impuesto y se encuentra regulada en el numeral 88 del Código Municipal; las segundas, licencias para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico, habilitan al ejercicio de esa actividad concreta de forma principal o secundaria, responden al poder de fiscalización por parte del Estado (Poder de Policía) sobre esa actividad, reguladas en una ley de orden público como lo es la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico.

En ese sentido, puede concluirse que, para el ejercicio de una actividad lucrativa en un determinado cantón, el administrado debe contar con la licencia municipal que lo habilite para ello, según la regulación que cada municipio disponga para el otorgamiento de ese tipo de licencias. Pero, además, aquellos comercios que pretendan comercializar bebidas con contenido alcohólico, deben contar, adicionalmente a la licencia municipal, con una licencia para la venta de licores según la regulación contenida en la Ley No. 9047; es decir, debe contarse tanto con la licencia municipal como con la licencia para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico. (Sistema Costarricense de Información Jurídica (pgrweb.go.cr))

### Conclusiones

- Desde tiempos inmemorables, los terrenos ubicados a lo largo de los litorales (zonas costeras), se ha sometido a un régimen jurídico distinto, no solo por el interés turístico y socioeconómico que ésta tiene, sino por ser catalogado como un bien medioambiental frágil, integrado por recursos naturales de gran valía, este régimen distinto busca un desarrollo económico, social y ambiental equilibrado, bajo cuyos postulados, se equilibran las relaciones del ser humano con el medio marino-costero, debiendo estas ser sostenibles y permitir la satisfacción de las necesidades y desarrollo presentes, sin agotamiento ni desvirtuación de su naturaleza hacia el futuro.
- La zona marítimo terrestre, como parte de las zonas costeras, es un bien demanial con un fin público determinado por ley, y su explotación únicamente puede darse por autorización legal expresa, y esa explotación se rige por normas diferentes a la que rige el dominio privado; esto, por estar bajo la administración de personas jurídicas públicas y estar afectadas a fines de utilidad pública.

## Asesoría Legal

- La exigencia de un Plan Regulador en la zona marítimo terrestre, como requisito previo para el otorgamiento de las concesiones, encuentra su propósito en el desarrollo equilibrado de dicha zona; para asegurar el respeto a su integridad y atributos, y lograr un desarrollo armónico; de ahí deviene la existencia indispensable de un plan regulador, para que planifique adecuadamente los diferentes usos aplicables, de modo que, sin perjudicar el medio ambiente, sean tomados en cuenta todos los intereses económicos y sociales cuyas actividades sean viables sea respetando la finalidad para la que fueron afectados, o al menos de una manera compatible con ella.
- El otorgamiento de permisos de explotación de cualquier tipo, dentro de la zona restringida de la zona marítimo terrestre se rige por legislación especial; pues su condición de dominio público con una finalidad enfocada en el interés público, así como su fragilidad ambiental, deben ser salvaguardados por encima de los intereses particulares, por ende el otorgamiento de patentes comerciales, licencias de venta de licores así como permisos de construcción, únicamente podrían otorgarse cuando las personas solicitantes, hayan cumplido previamente con todos los requisitos legales y reglamentarios.

Con base en lo anterior expuesto, se evacuan las interrogantes sin prejuzgar como la Administración activa ha de resolver los asuntos específicos sometidos a su conocimiento, recordando que el Instituto Costarricense de Turismo, atiende estas consultas, en función del ejercicio de superior y general vigilancia que ostenta, de conformidad con lo establecido en el artículo 2, de la Ley sobre la zona marítimo terrestre.

Sin más sobre el particular se suscribe,

Cordialmente,

Lic. José Francisco Coto Meza. MSc.  
Asesor Legal

Licda. Mónikha Cedeño Castro.  
Asesoría Legal.

NI-2168. archivo  
FCM/MCC-2023