



23 de abril de 2024

AL-A-0487-2024

Señor

Lic. Jeremías Vargas Chavarría

Email: jeremias.vargas57gmail.com

Asunto: Procedimiento para la aplicación del principio primero en tiempo, primero en derecho.

Damos respuesta a consulta realizada vía correo electrónico, sobre el **Principio de primero en tiempo, primero en derecho**, el cual se encuentra inmerso en los artículos 44 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre y el artículo 57 de su Reglamento. Lo anterior en relación con lo indicado en el Dictamen C-114-2007 de la Procuraduría General de la República y los requisitos de las concesiones establecidos en artículo 30 del mismo Reglamento. En específico se consulta lo que sigue:

“...se le ha requerido criterio de orden jurídico respecto de expedientes de solicitud de concesión de áreas de la Zona Marítimo Terrestre, sobre la aplicación del concepto de primero en tiempo primero en derecho, cuando existe más de una solicitud respecto de la misma parcela.

En consecuencia, quisiera saber respecto de la interpretación que da el Instituto Costarricense de Turismo a este tema. No omito decir que existen en las municipalidades su propia interpretación, lo cual acarrea diferencias de orden legal que afectan la pacífica tramitación de las solicitudes de concesión en la Zona Marítimo Terrestre.

Estimo que estas diferencias de interpretación se dan en cuanto al concepto mismo, especialmente si este concepto es o no de aplicación una vez transcurridas todas las opciones que da el desarrollo del artículo 57 del Reglamento.

También hay diferencias en cuanto a su aplicación o no en el momento de autorizar la publicación de edictos previstos por el mismo Reglamento. Por su parte tampoco ha habido claridad sobre el momento a partir del cual es aplicable el principio en referencia, y si debe ser o no a partir de que se tenga el cumplimiento de los “requisitos objetivos y subjetivos”, como ha dicho alguna jurisprudencia (Tribunal Contencioso



Administrativo Sección III, Voto 143-2022). De esta manera encontramos dificultades o discrepancias con los departamentos de Zona Marítima Terrestre respecto de estos alcances relacionados con la aplicación de dicho principio.

Por esta razón, y dentro de las competencias que otorga la Ley 6043 al Instituto Costarricense de Turismo, quisiéramos tener su criterio como institución con competencias especiales sobre esta materia, y poder definir un procedimiento más preciso y una interpretación más clara, para invocar de forma correcta el principio de primero en tiempo, primero en derecho, así como otros elementos directamente relacionados.

Adicionalmente a las inquietudes aquí formuladas, que mucho agradezco su atención, me permito agregar, en aras de mayor claridad para la aplicación del mencionado principio, respecto de los requisitos para la solicitud y tramitación de concesiones, las siguientes preguntas:

1. Existe una lista adicional a la que presenta el artículo 30 del Reglamento, que defina con claridad, cuáles son los requisitos objetivos y subjetivos que menciona el dictamen C-114-2007 de la Procuraduría General de la República, a incluir en la solicitud de concesión.?

2. ¿Algunos requisitos para la solicitud de concesión incluidos en los Reglamentos de los Planes Reguladores establecidos en diferente Municipios, deben ser considerados como parte de los que se deben cumplir para el trámite y tener derecho en su oportunidad a la aplicación del principio en referencia? (ejemplo: Artículo F.4 y I.6 del reglamento del plan regulador del Peñón del Ario, publicado en la gaceta No. 50 del 10 de marzo del 2000; Artículo 4, inciso F, del reglamento del Plan Regulador de Playa Espadilla, publicado en la Gaceta No. 165 del martes 29 de agosto del 2000, e igualmente respecto de los requisitos aprobados en la sesión ordinaria de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo celebrada el día 12 de mayo del 2009 y publicada en la Gaceta 126 del 01 de julio del 2009, entre otros)

3. Quisiera consultar lo siguiente en el caso de que exista más de una solicitud de concesión sobre una misma parcela:

a. Deberá o podrá el Departamento de Zona Marítima Terrestre o el Alcalde, previo a ordenar la publicación del Edicto, o después de ésta, hacer un análisis de todas las solicitudes existentes respecto de la aplicación del principio de primero en tiempo



primero en derecho, y determinar las que se archivan, resolviendo el fondo de cada una?

b. O en su defecto se deberá autorizar la publicación del edicto de forma simultánea o no a cada solicitante que tenga cumplidos los requisitos generales, prosiguiendo con cada solicitud, con las etapas previstas por las normas (publicación, oposiciones, audiencia si las hubiere) hasta la redacción del proyecto de resolución?

*c. O verificado el cumplimiento de requisitos generales de la solicitud, -en el caso de que se solicite sobre la misma parcela, y para igual uso-, se continúa con la que se presentó primero en tiempo y se **resuelve** desechar las demás?*

d. Puede la Administración municipal retrasar la publicación del edicto de una solicitud, sea sin justificación, o sea por esperar que otra (s) complete (n) sus requisitos, cuando pretenden el mismo terreno?

e. En el caso de más de una solicitud sobre la misma parcela, el proyecto de resolución del Alcalde se elabora una vez o tan pronto una solicitud ha completado los requisitos, sin perjuicio de que otras también estén en proceso de completarlo, o debe esperar?"

Previo a dar respuesta a las interrogantes planteadas, hacemos una breve reseña sobre temas relacionados con las competencias y conceptos básicos relacionados con la zona marítimo terrestre, con la finalidad de tener claro el panorama.

Tómese nota que todos artículos citados en el siguiente criterio corresponden a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre - Ley N° 6043, y su reglamento a menos que se indique otra norma.

I. Sobre las competencias sobre la Zona Marítimo Terrestre. La Superior y General vigilancia del Instituto Costarricense de Turismo. Usufructo y Administración de las Municipalidades.

Por mandato de Ley corresponde al Instituto Costarricense de Turismo en nombre del Estado la "superior vigilancia" de todo lo relacionado con la zona marítimo terrestre; (art. 2); 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 es la aprobación de las concesiones y sus modificaciones.



Por otro lado, 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 (art. 3). Es decir, existe una delegación del Estado en las municipalidades, para la administración y protección de la zona.

Entonces, la relación que existe entre el Instituto Costarricense de Turismo y las Municipalidades respecto de la zona marítimo terrestre, son competencias compartidas lo que supone una *coordinación* entre ambas entidades.

II. 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 6043)

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 autonormación, 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)

III. Competencias de la Procuraduría General de la República, respecto del control jurídico sobre la Zona Marítimo Terrestre. Ley N° 6043.

Continuando sobre el tema de las competencias sobre la zona marítimo terrestre, para efectos de dar respuesta a su consulta, se transcribe lo indicado en el artículo 4 de la ley de marras:

Artículo 4º.- La Procuraduría General de la República, por sí o a instancia de cualquier entidad o institución del Estado o de parte interesada, ejercerá el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de esta ley. En consecuencia, hará las gestiones pertinentes respecto a cualesquiera acciones que violaren o tendieren a infringir estas disposiciones o de leyes conexas, o que pretendan obtener derechos o reconocimiento de estos contra aquellas normas, o para anular concesiones, permisos, contratos, actos, acuerdos o disposiciones obtenidos en contravención a las mismas. Lo anterior sin perjuicio de lo que corresponda a otras instituciones o dependencias de conformidad con sus facultades legales.

Al respecto, se ha manifestado la misma Procuraduría, en Opinión Jurídica O. J.-210-2003.

“El control jurídico que la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre (artículo 4º) le asigna a la Procuraduría General de la República lo es fundamentalmente en tutela del demanio costero, de patrimonio nacional, y del interés público a que se sirve; no en defensa de derechos o intereses particulares relacionados con dicho bien.

Este control de juridicidad contra la violación a la normativa costera y su correcta observancia, que no llega a suplir la actividad y competencia de los órganos ordinarios de la Administración, ni, por ende, resolver casos concretos o controversias surgidas, **más bien se articula al carácter que tiene la Procuraduría de órgano consultivo técnico jurídico de la Administración Pública y representante legal del Estado.** Puede traducirse en dictámenes u opiniones jurídicas para la adecuada aplicación de normas sobre zona marítimo terrestre, formulación de denuncias y recursos administrativos, acusaciones penales, acciones de nulidad ante actos ilícitos, etc.



IV. Análisis artículos 44 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre y 57 del Reglamento de la citada Ley.

Sobre el tema, se cita lo indicado por la Procuraduría General de la República en los Dictámenes número 108-1996, 123-1996 y 254-2012 del 01 y 29 de julio de 1996 y 5 de noviembre de 2012, respectivamente, de los cuales se extraen las ideas principales y se complementa en lo que interesa:

La prevalencia para el otorgamiento de las concesiones, cuando existen varios intereses particulares sobre una misma área de terreno, ha provocado dificultades, debido a la interpretación del principio primero en tiempo, primero en derecho, principio que se encuentra inmerso en los artículos 44 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre y 57 del Reglamento a la citada Ley.

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

"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 lo haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua."

Este artículo menciona el principio de primero tiempo, primero en derecho, sin embargo, este principio tiene excepciones, pues no basta que una solicitud se hubiese presentado de primera en tiempo para proceder al otorgamiento de la concesión; es necesario, el cumplimiento de una serie de requisitos previos, tanto individuales para el que lo solicita, como generales para el sector costero específico.

Tenemos entonces que, es posible que existan varios expedientes de tramites de solicitud de concesión, sobre una misma parcela, en este caso, los expedientes presentados deben gestionarse y calificarse por la Municipalidad; y si cumplieren con los requisitos; deberá el Alcalde(sa) emitir una recomendación sobre las mismas, por medio del Proyecto de resolución.

De lo anterior, se concluye, entonces, que, para poder emitir un proyecto de resolución, el Alcalde(sa); ya tendría a la vista la totalidad de los requisitos y condiciones indispensables para el otorgamiento,



Entonces, existiendo 2 o más expedientes en trámite, podrían presentarse 2 posibles escenarios:

Primero. En caso de no cumplirse alguna formalidad, en alguno de los expedientes, debería procederse normalmente a la denegación de la solicitud; emitiendo una resolución razonada que así lo indique; no existiendo a esta altura de los expedientes, dentro de la tramitación, ningún tiempo de espera mientras se subsana la falta o deficiencia de un requisito. Dictamen PGR No. C-123-96.

Segundo. En caso que existan varios expedientes que en ese momento cumplan con los requisitos, deberán confeccionarse los Proyectos de Resolución correspondientes, y enviarse al Concejo Municipal para su conocimiento, análisis y determinar a quién se le otorgará la concesión, valorando las 2 posibles condiciones que señala el párrafo segundo del artículo 44 de la citada ley; a saber

- 1- La naturaleza de la explotación (artículo 57 del Reglamento, el cual establece un orden de prioridades de acuerdo a la explotación) así como la mayor conveniencia pública de la concesión y;
- 2- Aún, quedando en igualdad de condiciones se ha de preferir al ocupante del terreno que lo haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua.

Una vez que se ha llegado a determinar las solicitudes que son conformes a la normativa, será necesario analizar lo indicado en el artículo 57 del Reglamento:

"Artículo 57.- Las concesiones se otorgarán atendiendo el 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 con el 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. En el caso de núcleos poblados que no cuenten con un plan de ordenamiento urbano, el uso residencial tendrá prioridad sobre los demás.

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.

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 sobre la zona marítimo terrestre y que aún se halla ocupando la zona marítimo terrestre en el mismo sitio. 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.

Una vez, cubiertas las anteriores generalidades, procedemos a dar respuesta a las consultas presentadas.

1. Existe una lista adicional a la que presenta el artículo 30 del Reglamento, que defina con claridad, ¿cuáles son los requisitos objetivos y subjetivos que menciona el dictamen C-114-2007 de la Procuraduría General de la República, a incluir en la solicitud de concesión?

El artículo 30 del Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, únicamente menciona los requisitos que debe contener la solicitud de la concesión.

Los requisitos objetivos y subjetivos a que se refiere el dictamen C-114-2007 de la Procuraduría General de la República, son los requisitos que deben cumplirse para el otorgamiento de una concesión, tanto individuales, que serían los de análisis del solicitante, como generales para el sector costero específico (declaratoria de aptitud turística o no turística, amojonamiento de la zona pública y aprobación de un plan regulador)

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](#).

2. ¿Algunos requisitos para la solicitud de concesión incluidos en los Reglamentos de los Planes Reguladores establecidos en diferente Municipios, deben ser considerados como parte de los que se deben cumplir para el trámite y tener derecho en su oportunidad a la aplicación del principio en referencia? (ejemplo: Artículo F.4 y I.6 del reglamento del plan regulador del Peñón del Ario, publicado en la gaceta No. 50 del 10 de marzo del 2000; Artículo 4, inciso F, del reglamento del Plan Regulador de Playa Espadilla, publicado en la Gaceta No. 165 del martes 29 de agosto del 2000, e igualmente respecto de los requisitos aprobados en la sesión ordinaria de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo celebrada el día 12 de mayo del 2009 y publicada en la Gaceta 126 del 01 de julio del 2009, entre otros)

En términos generales, para la aprobación de una concesión, debe existir previamente un Plan Regulador Costero en la zona en donde se encuentra la parcela que se pretende concesionar.

Lo anterior, según el artículo 38 de la Ley que indica que "las municipalidades no podrán otorgar concesiones en las zonas turísticas, sin que el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo haya aprobado o elaborado los planos de desarrollo de esas zonas".



Para mayor claridad, del tema, definimos 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. pg. 10).

Todo plan regulador está normalmente conformado por dos cuerpos: el gráfico y el escrito.

El primero compuesto por una serie de documentos, gráficos, planos y diagramas que definen los usos del suelo en el área en donde se va aplicar y los sistemas de comunicación.

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. pg. 10).

Entonces, para dar respuesta a la interrogante, toda solicitud de concesión, debe adecuarse al Plan Regulador de la zona en donde se encuentra la parcela que se pretende concesionar.

3. Quisiera consultar lo siguiente en el caso de que exista más de una solicitud de concesión sobre una misma parcela:

a. Deberá o podrá el Departamento de Zona Marítima Terrestre o el Alcalde, previo a ordenar la publicación del Edicto, o después de ésta, hacer un análisis de todas las solicitudes existentes respecto de la aplicación del principio de primero en tiempo primero en derecho, y determinar las que se archivan, resolviendo el fondo de cada una? b. ¿O en su defecto se deberá autorizar la publicación del edicto de forma simultánea o no a cada solicitante que tenga cumplidos los requisitos generales, prosiguiendo con cada solicitud, con las etapas previstas por las normas (publicación, oposiciones, audiencia si las hubiere) hasta la redacción del proyecto de resolución?



Según lo indica la Procuraduría de la República, en dictamen No. C-123-96 de 29 de julio de 1996, el análisis de las solicitudes existentes (proyecto de resolución), deberá realizarse después de la publicación del edicto.

“...referido a los trámites de inspecciones oculares de terrenos y publicación de edictos para el otorgamiento de concesiones, pero cuyas conclusiones en lo fundamental podrían aplicarse al caso de la recepción de solicitudes de concesión, por la que se nos consulta:

“II.- INSPECCION DE CAMPO Y PUBLICACION DE EDICTO

El Reglamento, en sus numerales 34 a 39, regula lo concerniente a la realización de una inspección y publicación de edicto como pasos procedimentales para llegar al otorgamiento de una concesión sobre la zona marítimo terrestre...

En cuanto al edicto, se publicará por una sola vez en el Diario Oficial "La Gaceta", indicando el nombre y calidades de los solicitantes y concediendo a los interesados un término de treinta días hábiles para presentar sus oposiciones (artículo 38)...

En caso de surgir oposiciones, debidamente presentadas en tiempo, se citará a las partes a una comparecencia, donde deberán aportar las pruebas que estimen oportunas (artículo 40 ibíd). Una vez practicada ésta, la oficina de concesiones o el ejecutivo municipal preparará un proyecto de resolución, pronunciándose sobre si se otorga la concesión en forma total o parcial, o se deniega la solicitud. Este proyecto se eleva ante el Concejo Municipal para que decida sobre él, según lo estime conveniente...

Como se ve, toda esta tramitación implica de manera cierta que cualquier otro requisito necesario para el otorgamiento de la concesión habría ya de haberse cumplido con anterioridad a la inspección y la publicación del edicto.

Esta última etapa del procedimiento inicia una fase del trámite consistente en una serie concatenada de actos preparatorios a uno final.

Así, la publicación del edicto provoca la existencia de un término para oposiciones. La presentación de una oposición genera una comparecencia, de la que saldrá un proyecto de resolución a ser conocido por el Concejo Municipal. Este paso también sería consecuencia del transcurso del término para oposiciones sin que se hubiese presentado una.



Se concluye, entonces, que para poder emitir un proyecto de resolución, el ejecutivo o la oficina municipal correspondiente ya tendría a la vista la totalidad de los requisitos y condiciones indispensables para el otorgamiento, y de no cumplirse alguna formalidad, debería procederse normalmente a la denegación de la solicitud; no existiendo a esta altura de los expedientes, dentro de la tramitación prevista por el Reglamento a la Ley No. 6043, ningún tiempo de espera mientras se subsana la falta o deficiencia de un requisito.

c. O verificado el cumplimiento de requisitos generales de la solicitud, -en el caso de que se solicite sobre la misma parcela, y para igual uso-, se continúa con la que se presentó primero en tiempo y se resuelve desechar las demás?

Según lo indica el artículo 44 de la Ley, además de atender a la naturaleza de la explotación, *deberá analizar la mayor conveniencia pública de ésta*; una vez llegado a este punto, de persistir la existencia de dos o más solicitudes, deberá darse prioridad en el otorgamiento al llamado ocupante.

"Artículo 44.- 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 lo haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua."

d. Puede la Administración municipal retrasar la publicación del edicto de una solicitud, sea sin justificación, o sea por esperar que otra (s) complete (n) sus requisitos, cuando pretenden el mismo terreno?

Como se mencionó anteriormente, 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, sin embargo, también son un Órgano gubernamental que se rige por el Principio de legalidad, que se encuentra regulado en el artículo 11 de la Constitución Política y artículos 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública. Por lo tanto, todos sus actos y comportamientos deben estar regulados por norma escrita, lo que significa el sometimiento a la Constitución y a la ley, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico. Por lo que debe cumplir con las disposiciones, y plazos establecidos en el Código Municipal y Ley General de la Administración Pública, y en



este caso la Municipalidad deberá además cumplir con la Ley sobre la zona marítimo terrestre, su reglamento y los dictámenes de la Procuraduría General de la República.

e. En el caso de más de una solicitud sobre la misma parcela, el proyecto de resolución del Alcalde se elabora una vez o tan pronto una solicitud ha completado los requisitos, sin perjuicio de que otras también estén en proceso de completarlo, o debe esperar?"

En principio la resolución del Alcalde debe elaborarse tan pronto como se haya completado los requisitos, en todo caso, en el supuesto que existieren otras solicitudes sobre la misma parcela, este eventual conflicto podría conocerse en la audiencia otorgada, posterior a la publicación del edicto, para su posterior resolución por parte del Concejo Municipal. Es recomendable que, en caso de no resolverse el conflicto en la audiencia otorgada por la publicación de edicto de ley, se prepare un análisis técnico para que el Alcalde confeccione los Proyectos de resolución de las solicitudes que existan sobre una misma parcela, para que sean conocidas en forma simultánea por el Concejo Municipal.

CONCLUSIONES. De conformidad con las consideraciones expuestas en los párrafos anteriores, se concluye lo siguiente.

- i. El Instituto Costarricense de Turismo, por mandato legal, ejerce la superior y general vigilancia sobre la zona marítimo terrestre, esta supone una serie de atribuciones genéricas relacionadas con la zona geográfica que se manifiesta en una responsabilidad directa en los procesos de planificación dirigidos hacia el bienestar general y público de dicha franja. El ICT tiene además competencias específicas de aprobación de las concesiones que otorgan las Municipalidades costeras sobre la zona marítimo terrestre, según los requisitos que la Ley sobre la zona marítimo terrestre y su reglamento enumeran.
- ii. Las Municipalidades, de conformidad con los artículos 169 y 170 de nuestra Constitución Política, son entidades autónomas; a las cuales se les otorga la competencia para administrar los intereses y servicios de un determinado cantón en beneficio de la colectividad y decide libremente y bajo su propia responsabilidad, pero con sujeción a la Ley, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). La municipalidad es además, el ente encargado del usufructo y administración de la zona marítimo terrestre.



- iii. Tanto la Municipalidad como el Instituto Costarricense de Turismo, tienen competencias específicas, en el otorgamiento de las concesiones sobre la zona marítimo terrestre, y los criterios emitidos por este Instituto, corresponden a una opinión jurídica, por lo que no son vinculantes y no representan un mandato para la ejecución del gobierno municipal.
- iv. Corresponde a la Procuraduría General de la República, ejercer el control jurídico sobre la Zona Marítimo Terrestre, y ejerce el control de juridicidad de la normativa costera y su correcta observancia, como órgano consultivo técnico jurídico de la Administración Pública y representante legal del Estado, lo que puede traducirse en dictámenes u opiniones jurídicas para la adecuada aplicación de normas sobre zona marítimo terrestre, formulación de denuncias y recursos administrativos, acusaciones penales, acciones de nulidad ante actos ilícitos, etc.
- v. Es posible la existencia de varios intereses particulares y por ende el trámite de solicitudes de concesión sobre una misma área de terreno, situación que debe resolverse de conformidad con lo indicado en el artículo 44 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre y 57 del Reglamento a la citada Ley.
- vi. En caso que existan varios expedientes de trámites de solicitud de concesión, sobre una misma parcela, los expedientes presentados deben gestionarse y calificarse por la Municipalidad; y si cumplieren con los requisitos; deberá el Alcalde(sa) emitir una recomendación sobre las mismas, por medio del Proyecto de resolución.
- vii. El Concejo Municipal, al momento de valorar diferentes solicitudes sobre un mismo terreno, deberá verificar primeramente que se cumplen todos los requisitos, tanto subjetivos como objetivos, que fijan la Ley No. 6043 y su Reglamento. 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.
- viii. 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 a partir de esos instrumentos normativos, 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](#). En el documento, se pueden encontrar también, los requisitos de los otros trámites que deben ser aprobados por el ICT.

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-0465
c/archivo