



22 de septiembre de 2025
AL-A-1010-2025

Señores
Zona Marítimo Terrestre
Municipalidad de Puntarenas
Correo electrónico: zonamaritimo@municipuntarenas.go.cr

Asunto: Consulta sobre Sucesión de Concesión.

Estimado señor

En atención a correo electrónico recibido el día 9 de setiembre de 2025, de la cuenta mailto:zonamaritimo@municipuntarenas.go.cr, en la cual se expone:

“Lo que sucedió fue lo siguiente: El concejo municipal aprueba una concesión para una persona física. La persona firma el contrato de concesión con la Municipalidad. El área concesionada tiene aptitud turística, por lo que debe ir al ICT. Sin embargo, pasan 2 años, el expediente no lo envían al ICT y la persona muere. Los hijos continúan con el proceso y presentan una nueva solicitud de concesión sobre la misma, pero como persona jurídica, en razón de que el proceso anterior no se terminó y ello permite que ellos puedan tener la sucesión de la concesión. En ese orden de ideas, reitero presentaron una nueva solicitud como persona jurídica, sin embargo, en el departamento de Zona Marítimo, le indican que debe llevar el mismo número del expediente con que se había tramitado anteriormente a su padre, quien lo hizo como persona física. Indicándole además que esto se debe al principio de primero en tiempo, primero en derecho. Si bien el caso no es de esta Municipalidad nos es de interés en razón de ver si nuestro criterio o interpretación está en la correcto. El cual es: Al no haberse terminado el proceso de la concesión del padre, no debe darse el mismo número de expediente a la nueva solicitud de persona jurídica, ya que no hay posibilidad de sucesión para los hijos, por lo mencionado líneas atrás.”

Procedemos a indicar lo siguiente:



Como punto de partida, es oportuno indicar, que el otorgamiento de una concesión en la Zona Marítimo Terrestre, es lo que la doctrina denomina como un acto complejo, en tanto requiere la concurrencia de dos órganos distintos para su perfeccionamiento; la Municipalidad, otorga la concesión; no obstante, dicho acto, aunque válido en su emisión, carece de eficacia mientras no sea aprobado por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT).

La exigencia de doble intervención responde a un esquema de control de legalidad, mediante el cual se busca garantizar la correcta tutela del dominio público y la conformidad del acto con la normativa vigente. En este sentido, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido que los actos complejos no son la suma de actos independientes, sino un único acto que se perfecciona con la integración de las actuaciones administrativas de los órganos intervinientes.

Lo anterior se deriva de lo que establece el artículo 145 de la Ley General de la Administración Pública, al disponer que los actos administrativos pueden encontrarse sujetos a requisitos de eficacia, de modo que la decisión municipal, aun siendo válida, carece de eficacia jurídica mientras no se emita el pronunciamiento aprobatorio del ICT. Este responde a la finalidad de reforzar la seguridad jurídica y garantizar que el acto administrativo cumpla con la normativa aplicable, evitando disposiciones que comprometan indebidamente el uso del dominio público.

Sobre este punto, la Procuraduría General de la República, mediante Dictamen N.º 279 del 9 de octubre de 2015, efectuó un análisis y precisó lo siguiente:

“Así ha señalado este órgano asesor los efectos del acto de aprobación, y de la ulterior inscripción registral, con sustento en la doctrina:

«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.

En el caso de la aprobación se trata de un acto de control posterior a la emisión del acto administrativo. El artículo 145 de la Ley General de la Administración Pública así lo presupone:...

La doctrina se manifiesta en idéntico sentido:



"Por lo contrario la aprobación y el visto bueno son posteriores al nacimiento del acto; éste nace perfecto y válido pero sólo producirá efectos jurídicos después de la aprobación o el visto bueno" (Heredia, H.H. cit. Por Díez, Manuel María. "El Acto Administrativo". Segunda edición. Buenos Aires, Tipográfica Argentina, 1961, p. 47).

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).^[4]» (Dictamen No. C-011-1999).

"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." (Opinión Jurídica No. OJ-061-2001).

"... la aprobación no incide en la validez del otorgamiento de la concesión, sino en su eficacia. Esta comienza a partir de la fecha en que aquella se imparte por el órgano aprobante, el cual puede controlar la legalidad del acto y su conveniencia, para aprobarlo o rechazarlo, sin introducirle modificaciones." (Opinión Jurídica No. OJ-006-2004).

«... conforme a lo previsto en el artículo 42 párrafos primero y segundo de ibídem, es claro que con la aprobación del Instituto Costarricense de Turismo o el Instituto de Desarrollo Agrario, según corresponda, el contrato de concesión surte efectos. Es decir, con el acto aprobatorio nacen a la vida jurídica las contraprestaciones pactadas entre los contratantes (Código Civil, artículos 632, 1022 y 1023 inciso 1); pronunciamiento OJ-035-97 del 5 de agosto de 1997).

Sobre la aprobación de los citados institutos en el otorgamiento de la concesión como requisito de eficacia, se refirió el dictamen C-011-99 del 12 de enero de 1999, en los siguientes términos de interés:

"Dispone el artículo 42, párrafo primero, de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre:



"Artículo 42.-Las concesiones en las áreas turísticas requieren la aprobación del Instituto Costarricense de Turismo. En las demás áreas de la zona marítimo terrestre la aprobación corresponderá al Instituto de Tierras y Colonización."

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.

En el caso de la aprobación se trata de un acto de control posterior a la emisión del acto administrativo. El artículo 145 de la Ley General de la Administración Pública así lo presupone...

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

Es manifiesto entonces el interés del legislador de que el Instituto Costarricense de Turismo o el Instituto de Desarrollo Agrario, según el caso, revisasen las concesiones otorgadas por las Municipalidades en zona marítimo terrestre a fin de constatar que se encontrasen conformes al ordenamiento tutelar de la materia. Su función sería la de una administración contralora de legalidad. El párrafo segundo del artículo 42 de la Ley No. 6043 así lo concibe al señalar que esos institutos "no podrán denegar la aprobación, salvo que ésta viole la ley, lo que deberá indicar expresamente, en forma razonada".

...por tanto, las concesiones que se otorguen siempre requerirán de la necesaria aprobación posterior del Instituto que corresponda, so pena de tenérseles como ineficaces hasta tanto ello no ocurra."

Ante ello, este Despacho es del criterio que a partir de la adopción del acto aprobatorio de la concesión, los diversos repartos administrativos tienen la potestad de ejercer sus mecanismos de control y fiscalización sobre la concesión, sin estar supeditados al trámite transitorio de inscripción en el Registro Nacional. Ello es así por razones de legalidad e interés público, a fin de no tornar altamente incierto el ejercicio de esas potestades con la postergación indefinida de la inscripción del convenio.

De lo anterior deriva la necesaria consideración que el acto registral tiene entonces 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).

Con base en lo expuesto, se concluye que el acto conforme al cual una concesión dentro de la zona marítimo terrestre surte efectos lo constituye la aprobación contenida en el artículo 42 de la Ley 6043, incluida la del Poder Legislativo en caso de islas o islotes marítimos, y su comunicación en los términos del artículo 140 de la Ley General de la Administración Pública. A partir de ella ha de contabilizarse el plazo para efecto de la notificación municipal en el mérito, oportunidad y análisis de su prórroga para los efectos de los artículos 50 de la Ley 6043 y 53 de su Reglamento.» (Dictamen No. C-319-2008).

“Entonces, la concesión como derecho real administrativo surte efectos hasta su aprobación por parte de los órganos competentes (Sala Primera, N° 771-F-S1-2008; Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia N° 250-2008) y ha de comunicarse en los términos del artículo 140 de la Ley General de Administración Pública (C-319-2008).” (Dictamen No. C-131-2009).”

En el presente caso, la concesión ya fue otorgada por la Municipalidad, pero aún se encuentra pendiente de aprobación por parte del ICT.

Ante esta circunstancia, resulta oportuno examinar los distintos panoramas que podrían presentarse, los cuales se desarrollan a continuación:

1. Fallecimiento del concesionario original. En el caso que nos ocupa, el fallecimiento de la persona que suscribió el contrato de concesión impide hablar de un derecho consolidado o plenamente eficaz, dado que el trámite no contaba aún con la aprobación del ICT. Cabe señalar que, si existiera un proceso sucesorio, el albacea podría impulsar la gestión respectiva y solicitar a la Municipalidad que continúe el procedimiento para obtener la aprobación por parte del ICT.

2. Nueva solicitud presentada por la sociedad. En caso de haberse gestionado una nueva solicitud de concesión a nombre de la sociedad, correspondería al Concejo Municipal declarar extinguido cualquier derecho otorgado al causante (art 49 Ley sobre la zona marítimo terrestre. N° 6043) e iniciar un nuevo procedimiento a favor de la persona jurídica.



3. Expediente municipal. El número de expediente asignado a la gestión es una cuestión de resorte interno de la Municipalidad, quien lo manejará conforme a sus políticas administrativas.

4. Principio “primero en tiempo, primero en derecho”. Este principio, en términos generales, no resulta aplicable al supuesto planteado, dado que podría hablarse de continuidad, en el caso que los herederos legítimos del concesionario fallecido asuman el trámite iniciado por éste, supuesto en el cual no se configuraría una nueva solicitud, sino la prosecución del procedimiento original. Tratándose de la gestión presentada por la sociedad, el principio de “primero en tiempo, primero en derecho” no tendría relevancia, salvo que existiesen otras solicitudes pendientes o en lista de espera. En tal escenario, sí correspondería aplicar dicho principio, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 57 del Reglamento a la Ley N° 6043, que regula la prelación en el otorgamiento de concesiones dentro de la Zona Marítimo Terrestre.

5. Sobre la posibilidad de unificar expedientes. La nueva solicitud de concesión presentada por la sociedad es independiente de la tramitada originalmente por el causante. No obstante, en ejercicio de su autonomía, la Municipalidad podría incorporar como antecedente el expediente anterior. Ello no implica transmisión automática de derechos, pues los del causante y los de la sociedad solicitante son completamente independientes.

Conclusión

La concesión otorgada al causante no alcanzó eficacia jurídica por falta de aprobación del ICT, por lo que, al momento de su fallecimiento, no se tiene un derecho consolidado ni eficaz.

Si bien los herederos podían ejercitar esa expectativa dentro del proceso sucesorio, la solicitud presentada por una persona jurídica constituye un trámite autónomo y no la continuación del expediente original.

En consecuencia, si se presentó una nueva gestión, a nombre de otra persona, este trámite por ser independiente, debería de tramitarse en un expediente independiente, sin perjuicio de que la Municipalidad, en ejercicio de su potestad de autotutela administrativa, pueda incorporar el expediente anterior únicamente como antecedente.



Debe señalarse que el presente criterio tiene carácter meramente orientativo y no constituye una opinión vinculante.

En caso de requerir un dictamen vinculante, lo procedente es elevar la consulta en términos generales a la Procuraduría General de la República, a cargo del control de legalidad en el tema.

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

ICT | Firmado
Digitalmente
Valide las firmas digitales

FCM/MCC/AL-2025
NI 1329

c.c. Archivo