

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA:

JURISPRUDENCIA SOBRE ZONA MARITIMO TERRESTRE

INTRODUCCIÓN: En el presente informe usted encontrará variada jurisprudencia acerca de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) la cual esclarecerá las posibles dudas acerca de la regulación de la misma aclarando temas como: información posesoria, imprescriptibilidad del Estado para impugnar, concesiones, construcciones, concepto de milla marítima, bienes demaniales, derecho de posesión, usurpación de terrenos en la zona, así como varias infracciones sobre la Ley de Zona Marítimo Terrestre, y las características y conceptos de su alcance. Conteniendo este texto extractos de resoluciones judiciales de: Salas Primera, Constitucional; Tribunales Contenciosos Administrativos y el Tribunal de Casación Penal.

ÍNDICE DE CONTENIDO

J U R I S P R U D E N C I A Z M T

ZMT: Información posesoria otorgada en sus terrenos.....	3
Información posesoria: Terrenos ubicados en ZMT.....	3
Imprescriptibilidad del derecho estatal para impugnarla.....	3
ZMT: Análisis sobre el carácter demanial y régimen jurídico.....	8
ZMT: Otorgable en zona restringida y no pública.....	17
Información posesoria: Imposibilidad de tener como objeto ZMT.....	17
ZMT: Permiso de construcciones.....	28

Acuerdo municipal: Sentencia penal que ordena construcción en ZMT...	28
Inexistencia de revocatoria del acto administrativo.....	28
Ejecución de sentencia penal: Demolición de construcción en ZMT.....	28
Construcción ilegal en ZMT.....	39
ZMT: Ausencia de demarcación no excluye el delito de construcción ilegal.....	39
Inexistencia de derechos adquiridos respecto de la solicitud sobre uso de lote.....	41
Concepto de milla marítima, distinción entre concesión y permiso de uso.....	41
Concesión en ZMT: Análisis sobre la tramitación en materia de islas.	52
Usurpación: Despojo de terreno ubicado en ZMT.....	59
ZMT: Naturaleza de la posesión en sus terrenos.....	59
Concesión en ZMT: Existencia de dos solicitudes sobre un mismo lote.	65
Distinción entre ocupante y poblador.....	65
Infracción de ley sobre la ZMT: Construcción de obra en la zona.....	68
Infracción de ley sobre la ZMT: Obligación de demoler lo construido.	70
ZMT: Permiso tácito de uso y explotación.....	72
Concesión en ZMT: Régimen de propiedad aplicable al concesionario...	79
Infracción de ley sobre la ZMT.....	81
Características y alcances del concepto "ZMT".....	81
Bienes demaniales: Naturaleza jurídica de los bienes demaniales.....	83
Derecho de posesión.....	83
Inexistencia de violación en desalojo de ocupantes de terreno demanial ubicado en ZMT.....	99

JURISPRUDENCIA:

Zona marítimo terrestre: Información posesoria otorgada en sus terrenos

Información posesoria: Terrenos ubicados en zona marítimo terrestre

Imprescriptibilidad del derecho estatal para impugnarla

[Sala Primera de la Corte]¹

Texto del extracto:

"IV. RECURSO POR EL FONDO .- La representación del Estado afirma que hay en el plano catastrado de referencia "un error" (documento a folio 55 v.). En el fallo de primera instancia se afirma que "los datos" consignados en él son falsos (documento a folio 297 f.), en el sentido de que se trata de un documento "que contiene información errónea" (documento a folio 298 f.), o "incorrecta" (documento a folio 299 v.). El fallo de segunda instancia, por su parte, afirma: "La sucesión codemandada apela la sentencia de instancia por cuanto a su juicio, no se logró demostrar la falsedad del plano que sirvió de base a la información posesoria mediante la cual el licenciado J.A.D. adquirió el lote que hoy el Estado desea recuperar por estimar que se encuentra en la milla marítimo terrestre. Analizados los documentos y testimonios que obran en autos, el Tribunal concuerda con la apreciación de la Juzgadora de Instancia, agregando que el lote adquirido por el codemandado no solamente está, sino que estuvo dentro de la zona marítimo terrestre..." (documento a folio 340 f.). Se señala,

además, que la circunstancia de que en el plano no se encuentre trazada la zona marítimo terrestre, exhibe "un afán evidente de ocultar la verdadera ubicación del terreno en cuestión y de esa manera obtener su inscripción por el procedimiento de información posesoria..." (documento a folio 340 v.). Lo anterior, evidencia que los fallos de instancia partieron de la tesis de que el plano catastrado, que dio lugar a las diligencias de información posesoria aquí cuestionadas, es falso, circunstancia ésta que condujo a que se le restara fuerza probatoria en el proceso. Ciertamente es que la falsedad de un documento, por regla, solo puede ser declarada por el tribunal penal competente, por lo que los tribunales ordinarios carecen de la facultad para hacer tal pronunciamiento. Pero también lo es que el propio Código Procesal Civil, en el artículo 294, señala que tal declaración de falsedad la puede hacer un tribunal no penal, "1) cuando la pretensión penal se hubiere extinguido por prescripción". En el caso concreto, el referido plano catastrado fue hecho en el año de 1974 (documento a folio 13 f.). Y como el delito de falsificación de documentos públicos y auténticos prescribe en 6 años (artículo 357, en relación con el numeral 82, inciso 2), ambos del Código Penal), resulta claro que, en el caso concreto, los tribunales de instancia sí tenían, por excepción, la facultad de analizar la veracidad y autenticidad de dicho documento. V. El problema a dilucidar, en consecuencia, es si existen suficientes elementos de juicio en el expediente como para considerar que los datos consignados en el plano catastrado no se ajustan a la realidad. Al respecto, téngase presente que dicha aseveración la fundan los fallos de instancia en los siguientes elementos probatorios: a) el plano catastrado elaborado por el ingeniero R.M.G. en el mes de noviembre de 1989 (documento a folio 7), según el cual la finca en cuestión se encuentra ubicada dentro de las coordenadas 210-211, 647-648 de la hoja de San Andrés, que de dicha zona lleva el Instituto Geográfico Nacional, b) reconocimiento judicial (documento a folio 231), y c) Certificación del Catastro Nacional

(documento a folio 47). De conformidad con estos elementos de juicio, no puede negarse que el terreno, desde la fecha en que se llevó a cabo la información posesoria, se ha encontrado dentro de la zona marítimo terrestre. En efecto, si se observa el plano catastrado confeccionado por el ingeniero R.M.G., resulta claro que la finca está situada dentro de la franja de 150 metros denominada zona restringida. Además, si se toma en consideración la información que suministra la hoja de San Andrés, visible a folio 6 del expediente, resulta, también, evidente que a la fecha en que se levantó el plano catastrado, que sirvió de base a la información posesoria cuestionada, el terreno objeto del presente litigio, también, se encontraba dentro de la zona marítimo terrestre [...]. Por todo ello, la Sala estima que la información consignada en el plano catastrado cuestionado no se ajusta a la verdad [...]. VII. En cuanto a la alegada prescripción del derecho del Estado a reclamar el terreno objeto del presente litigio, ya el Tribunal Superior consideró: "Cuando un título posesorio se haya obtenido con violación de legislación vigente, se puede intentar a través de un juicio ordinario, la nulidad del título y la cancelación del asiento de inscripción en el Registro Público, procedimiento vigente en la Ley de Informaciones Posesorias ...El derecho que el Estado tiene para ejercer esta acción, entratándose de los terrenos de la zona marítimo terrestre no está afectada por ningún término de prescripción, pues en realidad se trata de rescatar bienes que nunca habían salido del patrimonio del Estado y de los que los particulares solamente tienen derecho a disfrutar conforme a la Ley y sus reglamentos". Dicha interpretación del Tribunal Superior es correcta y encuentra asidero en el texto del artículo 1º de la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre, de conformidad con el cual: "La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país ...". Dicha ley, es la número

6043 de 2 de marzo de 1977. Es decir, entró en vigencia luego de que se promovió la información posesoria del Sr. A.D. Pero con anterioridad, regía la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, N° 4558 de 22 de abril de 1970, que en su artículo 6 disponía que los 50 metros de la zona marítimo-terrestre son inalienables y en ningún caso pueden ser objeto de arrendamiento o venta; y en el artículo 7 Ibídem, se dispone que los ciento cincuenta metros restantes pueden ser objeto tan solo de arrendamiento, salvo que luego del máximo de 10 años de arrendamiento que prevé la ley, la municipalidad acuerde, a petición del interesado, la venta de la parcela. De manera tal, que resulta claro que la parcela a que se refiere el presente proceso fue inscrita en contra de las disposiciones vigentes. Ciertamente es de conformidad con el artículo 6 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre: "Las disposiciones de esta Ley no se aplicarán a las áreas de las ciudades situadas en los litorales, ni a las propiedades inscritas, con sujeción a la ley, a nombre de particulares, ni aquellas cuya legitimidad reconozcan las leyes". En estos casos a que se refiere dicho artículo 6, si el Estado quiere recuperar el bien, debe estarse a lo que dispone el artículo 8 Ibídem, según el cual: "Se declara de utilidad pública la zona marítimo terrestre a efecto de que los lotes, paredes o mejoras ubicados en ella, que hubieren sido vendidos, adquiridos o poseídos en propiedad, por particulares, puedan rescatarse para el patrimonio nacional o por medio de expropiación". Pero téngase presente que el artículo 6 de la ley de referencia, dice claramente que estas disposiciones se aplicarán, cuando se trate de propiedades inscritas "con sujeción a la ley", no cuando se trata de casos en que, como el presente, la propiedad ha sido inscrita en contra de las disposiciones del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el Estado puede recuperar el bien sin que tenga que someterse al trámite de la expropiación [...]. IX. El recurrente sustenta la tesis de que en el tiempo en que se tramitó la información posesoria que se pretende anular en el presente

proceso, la Procuraduría de entonces se denominaba Agencia Fiscal, la cual habría dejado transcurrir la audiencia relativa a la información posesoria sin contestar. En su criterio habría entonces un "consentimiento tácito" para que se procediera a inscribir el bien a nombre del titular, el cual solo podría anularse a través de un proceso de lesividad. Este proceso, según se afirma en el recurso, debió intentarse antes de proceder a reclamarse la nulidad de la información posesoria en esta vía. Pero la Sala tampoco comparte dicha opinión, toda vez que, como ya lo estimó el Tribunal Superior en el fallo impugnado, el proceso de lesividad procede solo en aquellos casos en que la Administración pretenda la anulación de actos administrativos declaratorios de derechos a favor del administrado, tal y como se desprende de los artículos 183, inciso 3), de la Ley General de la Administración Pública, 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 156 del Código Tributario. En el presente caso, no se trata, evidentemente, de la impugnación de un acto administrativo declarativo de derechos, sino de la impugnación de una diligencias judiciales de información posesoria, por haber sido tramitadas éstas en contra de las disposiciones vigentes, situación ésta que es constitutiva de un supuesto distinto de aquel al que se refiere el contencioso de lesividad. X. Finalmente, en cuanto al argumento de que se habría preterido el título de propiedad "inscrito en el Registro Público", con lo cual se habría violado el artículo 370 del Código Procesal Civil, al no tener por demostrado que el señor A.D. era el legítimo propietario del inmueble en disputa, todo con violación de los artículos 264, 267 y 316 del Código Civil, la Sala es del criterio de que tampoco se dan los agravios reclamados por el recurrente. En efecto, el presente proceso gira en torno a la cuestión de que el título del señor A.D. se produjo en unas diligencias de información posesorias que los fallos de instancia consideraron nulas, por lo que se ordenó la cancelación de la inscripción de la finca objeto del presente proceso, la que se

declara patrimonio exclusivo del Estado. Es claro que resulta contrario a las más elementales reglas de la sana crítica, y, por tanto, al artículo 330 del Código Procesal Civil,

el pretender que se tome como prueba, precisamente, el documento que se pretende anular en el proceso. Pero, además, téngase presente que los documentos públicos, para que tengan valor de plena prueba, deben haber sido elaborados "según las formas requeridas..." (artículo 369 del Código Procesal Civil), lo que en el presente caso no se da, pues, como ya se ha dicho reiteradamente, el título de propiedad fue producido en contradicción con el ordenamiento jurídico vigente. XI. En consecuencia, las razones expuestas obligan a concluir que no se da ninguno de los agravios reclamados por el recurrente, por lo que el recurso debe ser declarado sin lugar, con sus costas a cargo de la parte que lo promovió."

Zona marítimo terrestre: Análisis sobre el carácter demanial y régimen jurídico

[Tribunal Contencioso Administrativo Secc. IV]²

Texto del extracto:

"VII.- DE LA DEMANIALIDAD DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Y SU RÉGIMEN JURÍDICO .- A lo largo de la historia de la humanidad, se ha denotado la gran importancia económica, comercial y también de seguridad -en lo atinente a la defensa nacional- que tiene la costa para cualquier país u organización estatal. Así, en lo que respecta a nuestro país, desde la época colonial, el litoral ha permanecido destinado al uso público. En un principio, el área

reservada era de una milla de ancho , por lo que se le conocía -y aún en nuestra época- como la " milla marítima ". La normativa de mayor relevancia en la regulación de la zona litoral costarricense inicia con la Ley número 162, de veintiocho de junio de mil ochocientos veintiocho , recién declarada la independencia de la Corona Española , y en la etapa de formación del Estado costarricense, en la que se recogió un precepto anterior, de la época colonial (Real Cédula, del quince de octubre de mil setecientos cincuenta y cuatro), al establecerse la reserva de una milla marítima en las costas de ambos mares, que se mantuvo a lo largo de toda la legislación emitida en el siglo XIX. Esa misma condición de demanialidad se reconoció en el Código General de mil ochocientos cuarenta y uno , que consideró el flujo y reflujo del mar y sus riberas de dominio público; en la Ley número 7, de treinta y uno de agosto de mil ochocientos sesenta y ocho , en que se ratificó la " indenunciabilidad " de los terrenos de la milla marítima ; en la Ley de Aguas, número 8, de veintiséis de mayo de mil ochocientos ochenta y cuatro , que denominó esa franja de tierra con la advocación de " zona marítimo terrestre ", la cual, expresamente fue afectada como bien de dominio público, y en consecuencia, se incorporó al patrimonio nacional; y por último, en el Código Fiscal de mil ochocientos ochenta y cinco se dispuso la prohibición de enajenar los terrenos comprendidos en una milla de latitud a lo largo de la costa de ambos mares. Ya en el siglo XX., la primera normativa a que hizo referencia la zona marítimo terrestre fue la Ley número 75, de treinta de agosto de mil novecientos veinticuatro , que reafirmó el carácter demanial de estas tierras, así como la imposibilidad de explotar y usufructuar de ellos. Asimismo, la Ley número 11, de 22 de octubre de mil novecientos veintidós , precisó, con exactitud, su extensión, al delimitarla en mil setecientos sesenta y dos metros - medida exacta de una milla-, a partir de la pleamar ordinaria, y de quinientos metros a lo largo de ambos márgenes de los ríos. Esta medida se mantuvo hasta mil novecientos cuarenta y dos, en que a

partir de las Leyes número 19, de doce de noviembre , y la Ley número 201, de veintiséis de enero de mil novecientos cuarenta y tres , se redujo su extensión, a doscientos metros para ambas costas; provocando así, las primeras desafectaciones de este bien, en relación a todos aquellos terrenos más allá de la determinación hecha, y su consecuente apropiación particular; es decir, a partir de estas dos disposiciones, y a excepción de los doscientos metros contados a partir de la pleamar ordinaria, el resto de los mil seiscientos setenta y dos metros dejaron de ser de dominio público desde el momento en que pudieron ser reducidos a dominio privado. Sin embargo, los terrenos contenidos en los doscientos metros exceptuados por las dos leyes precitadas, continuaron siendo bienes de dominio público, no reducibles a dominio privado por ser inalienables e imprescriptibles . Esta medida de la zona marítimo terrestre, junto con el carácter demanial de los terrenos allí comprendidos, se reafirmó en el entonces vigente artículo 7 de la Ley de Tierras y Colonización, número 2825, de catorce de octubre de mil novecientos sesenta y uno , y se repitió en la Ley Forestal , número 4465, de veinticinco de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y en la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre , número 4558, de veintidós de abril de mil novecientos setenta . Sí debe hacerse la advertencia que, con la Ley número 4558, de veintidós de abril de mil novecientos setenta, en su Transitorio III , se desafectaron ciento cincuenta metros de los doscientos metros, después de los primeros cincuenta metros, contados a partir de la pleamar, al autorizarse a los particulares que hubiesen poseído por más de treinta años, en forma quieta, pública, pacífica y sin interrupción, lotes o fincas en ese sector, a inscribirlos por medio del trámite de informaciones posesorias ante las autoridades jurisdiccionales -no administrativas-. Ante la gran cantidad de abusos que se cometieron al tenor de la vigencia de esta disposición, sea, desde el doce de mayo de mil novecientos setenta, es que se deroga mediante la Ley número 5602, de cuatro de noviembre de mil

novecientos setenta y uno , la cual entra en vigencia a partir de su publicación en La Gaceta número 206, del catorce de octubre de ese año; sea que tuvo una vigencia de diecisiete meses y dos días. Finalmente, el dos de marzo de mil novecientos setenta y siete, se promulgó la Ley de la Zona Marítimo Terrestre , número 6043, vigente hasta la fecha , que mantuvo la demanialidad de los doscientos metros a lo largo del litoral del país. En razón del anterior recuento histórico de la regulación normativa de la zona marítimo-terrestre, necesariamente debe concluirse que siempre se le dio el calificativo y trato de bien demanial (dominical, demanio o de dominio público), lo cual le hace acreedora de todas las características de la demanialidad, sea, su inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad, así como la sujeción al poder de policía en lo relativo a su uso y aprovechamiento , como lo señaló la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia número 7, de las quince horas cinco minutos del veinte de enero de mil novecientos noventa y tres: " Resulta claro entonces, sin demérito del antecedente de la época colonial señalado, que desde el nacimiento de Costa Rica como Estado independiente, la reserva de terreno a lo largo de ambos litorales no ha sido parte de los baldíos -las tierras realengas de la Colonia- sino que siempre ha estado sometido a un régimen jurídico distinto, el propio de los bienes de dominio público y, por lo tanto, no reducibles a propiedad privada. En la legislación sobre la materia promulgada a lo largo del siglo XX -hasta culminar con la actual Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre No.6043 de 2 de marzo de 1977- se mantuvo, obviamente, el calificativo de bienes de dominio público de los terrenos comprendidos en dicha zona. Como resultado de la evolución legislativa del siglo XIX, la zona marítimo terrestre comprendía la parte de las costas de ambos mares bañadas por el flujo y refluo, extendiéndose hasta la distancia de una milla tierra adentro. Comprendía, además, las márgenes de los ríos hasta el sitio en que fueran navegables o fueran afectados por las mareas.

La legislación de este siglo fue precisando la extensión de la zona así como los elementos que formaban parte de ella, pero en ningún momento negó su carácter de bien demanial y, en consecuencia, su imprescriptibilidad e inalienabilidad ; [...] De este somero estudio sobre la legislación acerca de la zona marítimo terrestre, es fácil llegar a la conclusión de que la franja de 200 metros a partir de la pleamar ordinaria a lo largo de ambas costas definida como parte de la zona marítimo terrestre por el artículo 9 de la actual Ley sobre la Zona marítimo terrestre, ha sido de dominio público -y los terrenos en ella comprendidos, bienes demaniales- desde 1828, por lo menos. Las variaciones que la legislación del siglo pasado y del presente han introducido sobre la materia nunca han desafectado en forma generalizada estos 200 metros , siendo más bien que la legislación anterior a 1942 y 1943, establecía una franja mayor en extensión - la llamada milla marítima- pero nunca menor. " (Considerando II. El resaltado no es del original.) En virtud de lo anterior, y al tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política , la zona marítimo terrestre adquiere la condición de bien demanial de la Nación, consideración que es reforzada por el artículo 3.1 de la Ley de Aguas, " Artículo 3 .- Son igualmente de propiedad nacional : I. - Las playas y zonas marítimas " ; y el artículo 1º de la Ley de la Zona marítimo terrestre, en tanto dispone textualmente: " La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta Ley. " En igual sentido, se pronunció la Sala Constitucional en sentencia número 2000- 10466 y 2002-3821; así como la Sección Tercera del Tribunal Contencioso, en funciones de jerarca administrativo, en resolución número 128-2001, de las ocho horas del dieciséis de febrero del dos mil uno: " VI .- Correlativamente a lo dicho, la zona marítimo terrestre

constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible . Su protección es obligación del Estado y sus instituciones -incluidas por supuesto las Municipalidades correspondientes- e incluso de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de la Ley No. 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre.
"

VIII .- Determinada la especial afectación de la zona marítimo-terrestre, interesa ahora saber con precisión, qué bienes o áreas comprende este régimen especial de tutela jurídica. Y es la misma Ley número 6043, la que en su artículo 9 nos lo indica: "[...] la franja de los doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deje el mar al descubierto en la marea baja.

Para los efectos legales, la zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República. Se exceptúa la Isla del Coco que estará bajo dominio y posesión directos del Estado y aquellas otras islas cuyo dominio o administración se determinen en la presente ley o leyes especiales. " Asimismo, conforme al artículo 4 del Reglamento de esta Ley, Decreto Ejecutivo número 7841-P, del dieciséis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, abarca: "[...] los manglares o bosques salados que existen en los litorales continentales o insulares y esteros del territorio marítimo terrestre, constituyen Reserva Forestal y están afectados a la Ley Forestal y a todas las disposiciones ese decreto [número 7210-A, del diecinueve de julio de mil novecientos setenta y siete]. Partiendo de la línea de vegetación a la orilla de los esteros y del límite de los manglares o bosques salados cuando

éstos se extiendan por más de cincuenta metros de la pleamar ordinaria, comienza la zona restringida ." La zona marítimo terrestre está dividida en dos zonas: la pública , que comprende la faja de cincuenta metros de ancho, contados de la pleamar ordinaria, compuesta por la litoral, orilla o costa del mar que se extiende por las rías y esteros permanentes , hasta donde éstas sean sensiblemente afectadas por las mareas, y presenten características marinas definidas (artículo 2 inciso h) del Reglamento a la Ley de la Zona Marítimo Terrestre , Decreto Ejecutivo número 7841-P); y la restringida , constituida por los restantes ciento cincuenta metros. En virtud de lo anterior, son parte de la zona pública de la zona marítimo-terrestre : la ría , definida como la parte del río próxima a su entrada en el mar, y hasta donde llegan las mareas (inciso f) del artículo 2 del citado Decreto Ejecutivo número 7841-P); de manera que en relación con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley que rige esta materia, también es zona marítimo terrestre, la franja de los doscientos metros contigua a las rías; " los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar " (párrafo final del artículo 10 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre); los manglares , al tenor de lo dispuesto en el artículo 11 de la citada Ley " Zona pública es también, sea cual fuere su extensión, la ocupada por todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional " ;

cuya incorporación al demanio data de mil novecientos cuarenta y dos, con la Ley de Aguas, circunstancia que impide su titulación por particulares. Se advierte que el artículo 4 del Reglamento estatuye que la zona restringida en estos casos, parte de la línea de vegetación a la orilla de los esteros y del límite de los manglares o bosques salados, cuando éstos se extiendan por más de cincuenta metros de pleamar ordinaria; lo cual es de gran importancia, por cuanto extiende el concepto de zona marítimo

terrestre a porciones del territorio nacional que puede encontrarse a kilómetros de la costa, de manera que los terrenos aledaños al manglar no pueden ser objeto de posesión legítima . En atención a la importancia ecológica de los manglares, es que el artículo 44 de la Ley Forestal , en concordancia con el 17 de la Ley Orgánica del Ambiente, exigen al Ministerio de Ambiente y Energía la realización del respectivo estudio de impacto ambiental, previo al otorgamiento de cualquier permiso para su aprovechamiento; y, las islas, islotes y peñascos marítimos y los terrenos y rocas que el mar deje al descubierto en la marea baja , conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 9 de la Ley número 6043), condición que ya había sido otorgada desde en la Ley de Aguas, número 276 , de veintisiete de agosto de mil novecientos cuarenta y dos en su artículo 75, al consignar

"Son propiedad del Estado las islas ya formadas o que se formen en la zona marítimo terrestre o en la parte navegable de los ríos y en las rías y desembocadura ";

y que mantuvo el Decreto-Ley número 11 , de veintisiete de julio de mil novecientos cuarenta y ocho, reformado por el número 803, de dos de noviembre del siguiente año en los siguientes términos:

"confirma y proclama la Soberanía Nacional sobre toda la plataforma submarina o zócalo continental e insular adyacente a las costas continentales e insulares del territorio nacional, cualquiera que sea la profundidad a que éste se encuentre, reafirmando el derecho inalienable de la Nación en todas las riquezas naturales que existen sobre, en o bajo dicho zócalo o plataforma";

y el inciso c) del artículo 7) de la Ley de Tierras y Colonización , número 2825, de catorce de octubre de mil novecientos sesenta y uno. Debe aclararse que en el caso de los peñascos, se aplica el

concepto de zona pública a toda la formación natural, y en el de las islas, a los cincuenta metros contiguos a la línea de pleamar, considerándose zona restringida a los demás terrenos (artículo 10 de la Ley número 6042), salvo que exista manglar, en cuyo caso, se considera como zona pública, según lo indicado anteriormente.

IX.- Conviene recordar que la zona pública ha sido destinada para el libre uso, acceso y tránsito de todos; de manera que es nula todo permiso o concesión, así como el cobro del canon respectivo que se ubique en la zona pública de la zona marítimo terrestre (como lo resolvió en resolución administrativa número 6424-97, de las nueve horas del diecisiete de abril de mil novecientos noventa y siete del Tribunal Contencioso Administrativo), salvo aquellas que tengan un fin público, tales como "[...] la construcción de plantas industriales, instalaciones de pesca deportiva o artesanales, de obras portuarias, programas de maricultura, u otros establecimientos o instalaciones similares, .. ." (artículo 18 de la Ley 6043); cuya ubicación cerca del mar es indispensable para su debido funcionamiento. En todo caso, deben contar con las debidas autorizaciones del MOPT, INVU, ICT y la respectiva municipalidad, atendiendo, en todo caso y en todo momento, "[...] al uso público a que se destinen, o que se trate del establecimiento y operación de instalaciones turísticas estatales de notoria conveniencia para el país " (párrafo primero del artículo 22 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre). Asimismo, tratándose del recurso natural contenido en la zona pública, se advierte que tampoco se puede explotar la flora y la fauna, cortar árboles o extraer productos de la costa, si no es con la debida autorización -permiso o concesión-, en este caso, de la Dirección de Vida Silvestre, del Ministerio de Ambiente y Energía, previo estudio de impacto ambiental, al tenor de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente. Además, corresponde a las respectivas municipalidades el facilitamiento del acceso de las playas para el disfrute y tránsito de las personas, de manera

que el gobierno local debe impedir cualquier acción limitativa que impida este libre acceso a las playas. Esta labor de fiscalización también concierne al desalojo de los invasores, e incluso, de destruir o demoler las construcciones, instalaciones u obras realizadas, ya sea que se trate de simples cercas, tugurios, puestos de venta, o casas de habitación, sin responsabilidad alguna (como lo consideró el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera en resolución número 7900-98). Conforme al artículo 39 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre , sólo es posible otorgarse concesiones en la zona restringida de la zona marítimo terrestre , a cargo de las municipalidades (artículo 40 de la citada Ley); salvo en los supuestos en que exista un área silvestre protegida -reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, monumentos naturales- que conforme a los artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente y 73 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre , están bajo la administración del Ministerio de Ambiente y Energía. "

Zona marítimo terrestre: Otorgable en zona restringida y no pública

Información posesoria: Imposibilidad de tener como objeto zona marítimo terrestre

[Tribunal Constencioso Administrativo Sección II]³

Texto del extracto:

"IV. En primer término, estima este Tribunal que es lo procedente hacer un breve recuento sobre el instituto de los denominados

bienes demaniales o dominicales, debiendo entenderse por ellos aquéllos que son parte del patrimonio de un sujeto de derecho público, que se encuentran afectos a la satisfacción de un fin público y destinados al uso común. En ese tanto, los bienes que se encuentran inmersos dentro de una situación como la descrita, se encuentran sujetos a la naturaleza demanial de los bienes públicos, siendo alcanzados por los factores que caracterizan los mismos, a saber, la imprescriptibilidad, inalienabilidad e intransferibilidad, salvo disposición legal expresa que se emita por parte del legislador desafectándolo de dicho régimen. Esa condición de ser parte del demanio público en los términos indicados supra, conlleva la aplicación de un régimen jurídico particular, derivado de lo dispuesto por el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política. Como parte integral de dicha afectación, los bienes de dominio público ostentan la condición de ser inalienables, es decir, sobre ellos no puede un tercero extraño a la administración alegar ninguna titularidad, ni derechos adquiridos ni posesión alguna en su favor; adicionalmente son imprescriptibles, pues los plazos de prescripción adquisitiva -usucapión- no operan en cuanto a los mismos y en perjuicio de su titular, al no poder alegarse posesión sobre ellos; e inembargables, pues no son susceptibles de tales disposiciones judiciales al ser de naturaleza pública, sobre ellos no puede constituirse hipoteca o gravarse en los términos del Derecho Civil o común y la actuación administrativa sustituye a la acción interdictal a efecto de recuperar su dominio el titular, si éste ha sido perturbado por un tercero o particular. Así mismo, los bienes demaniales indicados se encuentran fuera del comercio de los hombres, en tanto no resultan susceptibles de sufrir la transmisión del dominio por los medios previstos en el derecho común. Sin embargo y a pesar de lo anterior, la entidad u órgano público que resulta titular del bien, puede conceder en favor de un tercero el derecho de aprovechamiento o permiso de uso y disfrute por un plazo determinado, el cual siempre estará matizado

por la precariedad de la figura, en el tanto el dominio directo sobre la cosa nunca saldrá de la esfera de las competencias de su titular legalmente atribuidas, quien podrá revocar la disposición conferida en beneficio del particular, en caso de que exista una contraposición entre el fin público y el permiso a éste otorgado, supuesto en el cual indudablemente prevalecerá el fin público sobre el individual; así mismo, tales bienes son susceptibles de ser concedidos para su aprovechamiento a un tercero implementando la figura de la Concesión, instituto mediante el cual la administración pública crea un derecho subjetivo en su favor, misma que para el caso particular de las áreas ubicadas en la zona marítimo terrestre -como resulta ser la que figura como objeto de esta litis-, será únicamente para su uso y disfrute, sobre áreas determinadas en la zona restringida y siempre sujeta a un plazo no menor de cinco años ni mayor de veinte años, bajo las condiciones que establece la ley No.6043 del 02 de marzo de 1977 Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre , acudiendo al trámite de un procedimiento administrativo especial regulado por ley. Resulta oportuno traer a colación, a modo general, lo manifestado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sentencia No. 2003-03667 de las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del siete de mayo del dos mil tres, citando a su vez otras resoluciones, (entre otras, la sentencia No. 2306-91 de las 14:45 horas del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno), al señalar sobre los bienes dominicales: " El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están

afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio... En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, como las vías de la Ciudad Capital, sean calles municipales o nacionales, aceras, parques y demás sitios públicos, los coloca fuera del comercio de los hombres... " .- Dichas resoluciones resultan de obligatorio acatamiento por parte del operador del derecho, en razón de su vinculación erga omnes, según se detalló líneas atrás. Sobre la naturaleza y particularidades propias de tal instituto jurídico, en el caso de las áreas integrantes de la zona marítimo-terrestre, se ha pronunciado la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, entre otras, en sentencia No. 007 de las 15:05 horas del veinte de enero de mil novecientos noventa y tres, en la que tocante al tema dispuso: " (...). Sin perjuicio de lo que en adelante se resolverá, esta Sala estima ilustrativo reconstruir el marco jurídico de la Zona Marítimo Terrestre en los dos considerandos siguientes. II.- Si bien el actual régimen jurídico de la Zona Marítimo Terrestre lo establece básicamente la Ley No. 6043 de 2 de marzo de 1977, y sus reformas y adiciones, para la correcta comprensión de las implicaciones jurídicas de este asunto, conviene analizar la evolución legislativa sobre el tema, pero subrayando los aspectos referidos tanto a la determinación de su naturaleza jurídica, en tanto bien de dominio público, como a su extensión superficial. Al respecto, muchas han sido las disposiciones normativas que de alguna u otra forma han establecido regulaciones sobre la zona marítimo terrestre, antes más conocida como milla marítima. Algunas de ellas -las más importantes- son las siguientes: Ley No. 162 de 8 de junio de 1828, Decreto No. 12 de 10 de diciembre de 1839, Ley No. 14 de 26 de febrero de 1840, Ley No. 128 de 19 de

agosto de 1853, Decreto No. 4 de 30 de julio de 1858, Ley No. 7 de 31 de agosto de 1868, Ley No. 42 de 13 de agosto de 1875, Ley No. 22 de 7 de febrero de 1881, Ley de Aguas No. 8 de 26 de mayo de 1884 y sus reformas, Código Fiscal de 1885 (Ley No. 8 de 31 de octubre de 1885), Ley No. 58 de 29 de julio de 1892, Ley No. 7 de 4 de noviembre de 1892, Ley No. 15 de 27 de marzo de 1896, Ley No. 60 de 13 de agosto de 1914, Ley No. 82 de 5 de abril de 1923, Ley No. 75 de 30 de agosto de 1924, Ley No. 11 de 22 de octubre de 1926, mediante la cual se reformó el Código Fiscal de 1885, Ley No. 29 de 3 de diciembre de 1934, Ley General de Terrenos Baldíos No. 13 de 10 de enero de 1939, Decreto No. 6 de 2 de abril de 1940 (Reglamento a la Ley General de Terrenos Baldíos), Ley No. 19 de 12 de noviembre de 1942, Ley No. 201 de 26 de agosto de 1943, Decreto Ley No. 500 de 19 de abril de 1949, Ley de Tierras y Colonización No. 2825 de 14 de octubre de 1961, Ley No. 2906 de 24 de noviembre de 1961, Ley No. 4071 de 22 de enero de 1968, Ley Forestal No. 4465 de 25 de noviembre de 1969, Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre No. 4558 de 22 de abril de 1970, Ley No. 4928 de 17 de diciembre de 1971 que reformó la anterior y Ley No. 5602 de 4 de noviembre de 1974, que la suspendió. No es del caso hacer un exhaustivo análisis de las diversas disposiciones normativas sobre la materia; sin embargo, es necesario señalar que desde la primera disposición jurídica emanada en la época republicana -Ley No.162 de 28 de junio de 1828- se estableció la reserva de una milla marítima en las costas de ambos mares, que según lo consignado en el Ley No. 128 de 19 de agosto de 1853, era así desde la época colonial por disposición de la Real Cédula de 15 de octubre de 1754. A todo lo largo del siglo XIX, las diversas leyes emanadas reafirman este concepto disponiendo la reserva de una milla marítima a lo largo de ambos litorales. Los Reglamentos Generales de la Hacienda Pública de 1839, 1858 y 1868, mantuvieron la reserva creada en 1828; pero, para los efectos, lo importante a tomar en cuenta es la clara determinación, en la legislación promulgada en el siglo pasado, de

la llamada milla marítima como un bien de dominio público, con su consiguiente carácter de inalienabilidad e indenunciabilidad. Así, por ejemplo, el Código General de 1841 consideraba el flujo y reflujo del mar y sus riberas de dominio público; la precitada Ley No. 7 de 31 de agosto de 1868, reafirmó el carácter indenunciable de los terrenos de la milla marítima; en la Ley de Aguas No. 8 de 26 de mayo de 1884 -única disposición del siglo XIX en la cual se usó el término Zona Marítimo Terrestre- se calificó a dicha zona como de dominio público; y el Código Fiscal de 1885 estableció que no podían enajenarse los terrenos comprendidos en una zona de una milla de latitud a lo largo de las costas de ambos mares. Resulta claro entonces, sin demérito del antecedente de la época colonial señalado, que desde el nacimiento de Costa Rica como Estado independiente, la reserva de terreno a lo largo de ambos litorales no ha sido parte de los baldíos -las tierras realengas de la Colonia- sino que siempre ha estado sometido a un régimen jurídico distinto, el propio de los bienes de dominio público y, por lo tanto, no reducibles a propiedad privada. En la legislación sobre la materia promulgada a lo largo del siglo XX -hasta culminar con la actual Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre No.6043 de 2 de marzo de 1977- se mantuvo, obviamente, el calificativo de bienes de dominio público de los terrenos comprendidos en dicha zona. Como resultado de la evolución legislativa del siglo XIX, la zona marítimo terrestre comprendía la parte de las costas de ambos mares bañadas por el flujo y reflujo, extendiéndose hasta la distancia de una milla tierra adentro. Comprendía, además, las márgenes de los ríos hasta el sitio en que fueran navegables o fueran afectados por las mareas. La legislación de este siglo fue precisando la extensión de la zona así como los elementos que formaban parte de ella, pero en ningún momento negó su carácter de bien demanial y, en consecuencia, su imprescriptibilidad e inalienabilidad; de este modo, la primera ley dictada en el presente siglo en la cual se hizo referencia a la zona marítimo terrestre -No.75 de 30 de

agosto de 1924- reafirmó en su artículo 6 el carácter demanial de esos terrenos y la imposibilidad de explotar y usufructuar de ellos. Siempre reafirmando su carácter inalienable, fue en la Ley No. 11 de 22 de octubre de 1922 -que reformó el Código Fiscal de 1855- donde por primera vez se precisó la extensión en 1.672 metros a partir de la pleamar ordinaria a lo largo de las costas de ambos mares y de 500 metros a lo largo de ambos márgenes de los ríos. Esta medida se mantuvo hasta el año 1942, y fue reafirmada en la Ley sobre Terrenos Baldíos No. 13 de 10 de enero de 1939 y en la Ley de Aguas No. 276 de 27 de agosto de 1942. La Ley No.19 de 12 de noviembre de 1942 redujo la extensión de la zona marítimo terrestre a 200 metros a partir de la pleamar ordinaria para la costa del Atlántico, y lo propio hizo la Ley No.201 de 26 de enero de 1943 para la costa del Pacífico. Estas dos leyes constituyeron, sin duda, las más importantes desafectaciones operadas en la zona, pues permitieron la adquisición privada de sus terrenos, exceptuando 200 metros a partir de la pleamar ordinaria. A partir de estas dos disposiciones y a excepción de los 200 metros contados a partir de la pleamar ordinaria, el resto de los 1.672 metros dejaron de ser de dominio público desde el momento en que pudieron ser reducidos a dominio privado. Sin embargo, los terrenos contenidos en los 200 metros exceptuados por las dos leyes precitadas, continuaron siendo bienes de dominio público, no reducibles a dominio privado por ser inalienables e imprescriptibles. Entonces, es correcto sostener que la zona marítimo terrestre quedó, a partir de las leyes mencionadas, con una extensión de 200 metros contados a partir de la pleamar, que es la que actualmente tiene, manteniendo su carácter de bien demanial. Esta medida de 200 metros , junto con el carácter demanial de los terrenos allí comprendidos, se reafirmó en el entonces vigente artículo 7 de la Ley de Tierras y Colonización No. 2825 de 14 de octubre de 1961 y se repitió en la Ley Forestal No. 4465 de 25 de noviembre de 1969 y en la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre No. 4558 de 22 de abril de

1970. Pero en esta última ley, debido a la intención del legislador de traspasar a la Municipalidades importantes áreas ubicadas dentro de los 200 metros inalienables, con la idea de ir desarrollando zonas turísticas, se llegó a definir como absolutamente inalienables sólo 50 metros, pasándose los restantes 150 bajo administración de dichas municipalidades cuando así lo definiera el Instituto de Turismo, pero seguirían bajo la administración del entonces Instituto de Tierras y Colonización aquellas áreas de aptitud agraria y no turística. Los 200 metros señalados es la medida establecida por el artículo 9 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre No. 6043 de 2 de marzo de 1977, actualmente vigente. De este somero estudio sobre la legislación acerca de la zona marítimo terrestre, es fácil llegar a la conclusión de que la franja de 200 metros a partir de la pleamar ordinaria a lo largo de ambas costas definida como parte de la zona marítimo terrestre por el artículo 9 de la actual Ley sobre la Zona marítimo terrestre, ha sido de dominio público -y los terrenos en ella comprendidos, bienes demaniales- desde 1828, por lo menos. Las variaciones que la legislación del siglo pasado y del presente han introducido sobre la materia nunca han desafectado en forma generalizada estos 200 metros , siendo más bien que la legislación anterior a 1942 y 1943, establecía una franja mayor en extensión -la llamada milla marítima- pero nunca menor. III.- En los mismos términos de como sucedió con la Ley No. 19 del 12 de noviembre de 1942, en relación con el Océano Atlántico, y la Ley No. 201 del 26 de enero de 1943, en relación con el Océano Pacífico, las cuales desafectaron una importante área pasando de 1.672 metros a 200 metros , también con la Ley No. 4558 del 22 de abril de 1970, específicamente a través de su Transitorio III, se desafectaron 150 metros de los 200, en cuanto se autorizó a los particulares que hubieren poseído lotes o fincas dentro de los 200 metros a inscribirlos por medio del trámite de Informaciones Posesorias. En tal sentido se exigía una posesión de más de 30 años, cumplida en forma quieta, pública, pacífica y sin

interrupción. Pero esta disposición tuvo una corta vida pues en virtud de la Ley No.5602 del 4 de noviembre de 1974 se le derogó. Por tal razón se encuentran en el país inscripciones registrales dentro de los 150 de los 200 metros -en época relativamente reciente- pero autorizado expresamente por ley, y sólo para aquellos titulares beneficiados con el Transitorio III que rigió entre el 22 de abril de 1970 y el 4 de noviembre de 1974. IV .- La zona marítimo terrestre es y siempre ha sido, se repite, de dominio público. Su actual régimen jurídico es el establecido por la Ley No. 6043 de 2 de marzo de 1977, sus reformas, y su reglamento (Decreto No.7841- P de 16 de diciembre de 1977), siendo esta Ley la primera específica sobre la materia. Le son inherentes las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Ello resulta claro de los estipulado en su artículo primero, que al efecto dispone: " Artículo 1-. La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley." Por ser bienes de dominio público pertenecen al Estado, están sujetos a un régimen jurídico especial y su finalidad -destino- es el uso y el aprovechamiento común. La inalienabilidad de estos bienes no significa otra cosa que su no pertenencia al comercio de los hombres de manera similar a la figura romanista de los bienes "extra commercium". Por lo tanto, dichos bienes no pueden ser enajenados -por ningún medio de Derecho privado ni de Derecho público- siendo consustancial a su naturaleza jurídica su no reducción al dominio privado bajo ninguna forma. De allí que otra de sus características sea su imprescriptibilidad, es decir, la no susceptibilidad de adquiriese mediante el transcurso del tiempo bajo la figura jurídica de la usucapión, pues la posesión ejercida por particulares no genera derecho de propiedad alguno, no importa el tiempo durante el que se haya poseído. La actual Ley sobre la

Zona Marítimo Terrestre desarrolla la imprescriptibilidad en su artículo 7 al establecer que los terrenos en ella situados no pueden ser objeto de informaciones posesorias, no pudiendo ser apropiados ni legalizados a nombre de particular por ese u otro medio. La regulación que la Ley hace de la Zona marítimo terrestre es, en todo, consecuente con el carácter demanial de los terrenos en ella comprendidos, y es definida -artículo 9- como la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales del Atlántico y Pacífico de la República, incluyendo, también, los terrenos y rocas que deje el mar en descubierto en la marea baja, así como las islas, islotes y peñascos marítimos, toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro de mar territorial de la República, con la excepción de la Isla del Coco y otras islas cuyo dominio o administración se determine en esa ley o en leyes especiales. El artículo 10 divide la Zona marítimo terrestre en dos secciones: la Zona pública y la Zona restringida, siendo que la primera lo constituye la faja de 50 metros de ancho a partir de la pleamar ordinaria, así como las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalen del mar, y los manglares de los litorales continentales e insulares y los esteros (artículo 11); y la segunda lo constituye los 150 metros restantes o, en caso de las islas, por los demás terrenos. La ley prohíbe cualquier tipo de ocupación -bajo el título que sea- en la Zona pública, pero permite las concesiones en la Zona restringida, según lo dispuesto en sus artículos 20 y 39, respectivamente, técnica propia de los bienes demaniales que, por lo mismo, no desmerecen su carácter. Dichas concesiones (artículo 41) podrán serlo únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas, en las condiciones y durante el plazo que esa ley determine, regulándose esto último en sus artículos 48, 49 y 50, y lo relativo a su extinción y cancelación en el 51 y 52, respectivamente. En el numeral 56 se estipula la reversión del uso y disfrute plenos a la municipalidad respectiva,

una vez extinguida una concesión. Resulta claro, en consecuencia, que siendo los terrenos y demás formaciones comprendidas en la zona marítimo terrestre de dominio público, se debe descartar la posibilidad legal de su reducción a dominio privado bajo forma alguna; la única manera en que los sujetos privados pueden usar y gozar de dichos terrenos -sin que ello implique su apropiación privada- es mediante la concesión que las municipalidades hagan, pero sólo en los 150 metros de la Zona restringida, o bien por inscrito -entre 1970 y 1974- de conformidad en el Transitorio III de la Ley No. 4558 de 1970. " Teniendo claro el ámbito normativo correspondiente al derecho de fondo que se discute, se procede a la resolución del caso que nos ocupa. En ese tanto, los terrenos catalogados como parte de la zona pública -marítimo terrestre- no resultan susceptibles de posesión por parte de terceros o particulares, en los términos que señala el derecho agrario o civil, pues su naturaleza pública excluye cualquier otra posesión que sobre la misma se pretenda, no pudiendo los particulares alegar la titularidad de algún derecho sobre esos bienes, salvo que el mismo resulte derivado de un acto expreso emitido por parte del propietario que así lo autorice, mediante la figura del permiso o de ser el caso, del contrato administrativo de concesión de bienes de dominio público. Esto resulta ser parte de la denominada inalienabilidad de los bienes de la Nación, no pudiendo invocarse, desde una perspectiva jurídica correcta, ningún acto generador de derechos en favor de particulares, con las salvedades que el propio ordenamiento prevé, según ha sido explicado en los párrafos precedentes."

Zona marítimo terrestre: Permiso de construcciones

Acuerdo municipal: Sentencia penal que ordena construcción en zona marítimo terrestre

Inexistencia de revocatoria del acto administrativo

Ejecución de sentencia penal: Demolición de construcción en zona marítimo terrestre

[Tribunal Contencioso Administrativo Secc. III]⁴

Texto del extracto:

"IV.- El régimen jurídico del dominio público comporta la potestad de autotutela posesoria o potestad de recuperación o reivindicación administrativa de los bienes públicos. En este sentido ha dicho la Sala Constitucional: "El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de esos bienes es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al

aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad". (Véase Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, No. 5977-93, de las 15:45 hrs. del 16 de noviembre de 1993.). V.- Tratándose de bienes demaniales, la administración tiene la potestad de actuar y ejecutar por sí la recuperación de dichos bienes, sin necesidad de recurrir a los tribunales, ni siquiera por la vía interdictal, permaneciendo dicha competencia indefinida en el tiempo en tanto el bien esté afecto al dominio público.. Y por virtud de este privilegio, propio del quehacer de la Administración cuando actúa bajo el derecho administrativo, denominado de la acción de oficio, el cual comporta el de la ejecutoriedad de los actos administrativos, la Administración dispone de diversos medios de ejecución forzosa, siendo uno de ellos el de la ejecución sustitutiva y/o subsidiaria, previa intimación. Esto es, el cumplimiento de lo ordenado por un tercero, para el caso la propia Administración, cuando el obligado se niega a su ejecución voluntaria; en cuyo caso las costas de la ejecución son a cargo de éste pudiéndole ser cobradas posteriormente mediante apremio sobre su patrimonio. (artículos 146 y 149 de la Ley General de la Administración Pública y 13 de la Ley No. 6043). VI.- Correlativamente a lo dicho, la zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección es obligación del Estado y sus instituciones - incluidas por supuesto las Municipalidades correspondientes - e incluso de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de la Ley No. 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre. Concretamente, la zona pública se define como la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria, y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, así como los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar. Sin perjuicio de las atribuciones del Instituto Costarricense de Turismo, es incuestionable que compete a la Municipalidad de Carrillo velar directamente por el

cumplimiento de las normas de dicha ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de dicha zona y en especial de las áreas turísticas de los litorales de su jurisdicción. (ver artículos 1, 3 y 10 de dicha ley). Es indudable, asimismo, que en la zona marítimo terrestre - y con mayor razón en su zona pública - existe prohibición para, entre otras cosas, levantar edificaciones o instalaciones o realizar cualquier otro tipo de desarrollo, actividad u ocupación, sin la debida autorización legal. (artículo 12 ejusdem). El artículo 20 es todavía más claro al indicar que, salvo las excepciones establecidas por la ley, la zona pública no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso, que nadie podrá alegar derecho alguno sobre ella y que estará dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas. VII.- Ninguna duda cabe, ya que nadie, ni siquiera la recurrente discute, que existen obras, instalaciones o construcciones levantadas y propiedad de ella en la zona pública. Como se afirma en la sentencia penal, cuya consideración hace suya este tribunal, "... existe un hecho cierto y notorio y que no puede ser permitido desde ningún punto de vista por imperativo legal y que es, (sic) que esas construcciones fueron levantadas y se encuentran ubicadas actualmente en la zona pública de playa hermosa del cantón de Carrillo. Esta situación ha sido reconocida no solo por los imputados Carlos Manuel Lachner Guier y Rodolfo Jiménez Borbón sino también por los testigos recibidos quienes han sido claros al manifestar que efectivamente esas obras están ubicadas dentro de los cincuenta metros inalienables de la zona pública, sino que también consta en el acta de inspección ocular (sic) en la cual se hace constar que en la parte donde fueron construidas estas edificaciones, están dentro de la zona pública.". VIII.- En el caso, la recurrente pretende hacer girar la discusión en torno a la validez o invalidez del acuerdo impugnado ya que según afirma, dichas obras contaban con la debida autorización legal a su favor, a saber el acuerdo No. 7, tomado por el Concejo Municipal de Carrillo, en

sesión ordinaria No. 6-88 de fecha 26 de enero de 1988, amparada a una excepción establecida en el artículo 21 de la Ley 6043, por lo que, según afirma, la intimación a demoler o destruir lo construido, además de carecer de motivo, sería violatoria del principio de irrevocabilidad de los actos propios. Estos son sus principales argumentos. No obstante, los mismos no son de recibo por las razones que de seguido se dirán. Ante las preguntas que válidamente cabría hacerse, acerca del presupuesto de hecho y/o de derecho del mismo o respecto al expediente incoado o procedimiento seguido para determinar que dichas obras fueron hechas en la zona pública sin la debida autorización; o declaradas ilícitas, o sobre el antecedente o acto jurídico que da soporte legal a dicho acuerdo municipal, el cual luce como un acto de intimación, propio de los medios de ejecución administrativa previstos en el artículo 149 de la Ley General de la administración Pública; se impone la rotunda respuesta de que efectivamente fue el Juzgado Penal de Santa Cruz , el que mediante la sumaria penal y a través de la sentencia penal citada, declaró ilícitas las obras y permisos extendidos y ordenó su demolición, como más adelante se ampliará. Así pues, no es la Municipalidad de Carrillo la que revoca, anula o desconoce su propio acuerdo original, como erróneamente arguye la apelante, sino una autoridad distinta, a saber un Tribunal Penal de la República. No existe tal revocación municipal ni siquiera bajo los supuestos de hecho del artículo 154 de la Ley General de Administración Pública, que permiten la revocación, por razones de oportunidad o conveniencia, sin responsabilidad para la Administración, de los permisos de uso de dominio público y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario. En general, las resoluciones judiciales son recurribles por los medios y en los casos expresamente establecidos: revocatoria, apelación, apelación por inadmisión, apelación adhesiva, casación y revisión. Un acto jurisdiccional no es revisable siquiera en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual está llamada a revisar los

actos administrativos. (Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Primera No. 667-91 de las 11:30 horas del 7 de noviembre de 1991. Nota: hay voto salvado del Juez Ramírez Camacho). Además, los artículos 4 inciso a) y 5.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa terminantemente excluyen de la competencia de los tribunales contencioso administrativos las cuestiones de índole penal, incluidas las cuestiones prejudiciales o incidentales, aunque pudieran estar directamente relacionadas con un juicio contencioso administrativo. Este pronunciamiento penal previo es por supuesto condicionante de la posterior decisión que corresponda en la vía contencioso administrativa. De modo que, independientemente de la discusión doctrinaria que dicha sentencia pudiera suscitar, lo cierto es que se trata de un fallo definitivo y firme frente al cual, de parte de la Municipalidad y de este mismo Tribunal, habida cuenta su naturaleza administrativa como contralor jerarca impropio, no cabe jurídicamente otra actitud que no sea la de su exacto acatamiento. De lo contrario sería necesario concluir que dicha ilicitud no se dio en sede penal, contrariando lo resuelto por el Juzgado Penal de Santa Cruz, Guanacaste. En cualquier caso, la Sala Constitucional en su voto No. 3095 de las 15:57 hrs. del 3 de agosto de 1994 sostuvo que la competencia definida constitucionalmente para la jurisdicción contencioso administrativa sí puede ser delegada legislativamente en otras jurisdicciones y cita a manera de ejemplo el caso de la jurisdicción agraria, laboral o de familia. Véase en consonancia con lo anterior lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, la cual es clara al respecto. Téngase en cuenta, a mayor abundamiento, que la propia Ley 6043, en su artículo 63 reprime penalmente, entre otras sanciones, al funcionario que impidiere o hiciera nugatoria una orden de demolición legalmente decretada o dispuesta. De modo que el acuerdo impugnado no hace otra cosa que no sea desarrollar y ejecutar la orden de demolición dispuesta en dicha resolución

judicial. Por lo demás, tampoco se nota inadecuación, desproporción o arbitrariedad en la elección del medio de ejecución escogido por la Municipalidad. Por lo que en cuanto a este extremo procede confirmar el acuerdo impugnado. IX.- Por lo que respecta a la falta de motivación del acuerdo, cuya ausencia, según afirma la apelante es motivo de nulidad por violación del debido proceso, cabe decir lo siguiente: Existe jurisprudencia reiterada, según la cual no cabe la nulidad por la nulidad misma. En consonancia con lo anterior, los artículos 186 y 223 de la Ley General de la Administración Pública establecen que el órgano que declare la nulidad de actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido el mismo de no haberse realizado la infracción origen de la nulidad. Asimismo, que solo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento entendiéndose como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes o cuya omisión causare indefensión. En el caso presente no puede afirmarse, en principio, ausencia absoluta de motivación. En todo caso, si bien el mismo es suscito, aunque suficientemente indicativo, ya que textualmente dice ampararse a la Ley No. 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, en sus artículos 12, 13 y 62 de la misma, no advierte este tribunal que la falta de referencia expresa a la resolución judicial citada le haya causado indefensión o que de haberse hecho hubiera cambiado en nada el citado acuerdo, lo cual desaparece en cualquier caso al rechazarse la revocatoria y admitirse la apelación para ante este Tribunal; acto este último mediante el cual queda absolutamente claro que el soporte y cobertura jurídicas de dicha actuación lo constituye la susodicha sumaria y sentencia penales. Tratándose de bienes de dominio público, la Municipalidad puede, como ya se dijo, ejercer la autotutela administrativa - con mayor razón en el presente caso, en que se cuenta con el fallo judicial citado - la cual supone el ejercicio directo de cualesquiera de los medios de

ejecución que para tales efectos y de manera expresa le otorga el artículo 149 de la Ley General de la Administración Pública. Por ello resulta incuestionable, que al tener noticia la Municipalidad de Carrillo no digamos ya de la existencia de dichas obras sino de la sentencia penal, que con carácter definitivo y firme ordenaba dicha demolición o destrucción, la Municipalidad no solo podía sino que debía proceder, inmediata y directamente, como en efecto procedió, a intimar a la destrucción o demolición de las construcciones o instalaciones realizadas por Desarrollo La Costa S.A., sin responsabilidad alguna para ella. Esto es así porque es la única forma de garantizar la ejecutoriedad de la sentencia penal. Y ese carácter ejecutorio no opera únicamente dentro del ámbito de lo penal. Va más allá. Causa sus efectos en el área administrativa y en cualquier otra. Ciertamente, dicha potestad no es una mera operación material, sino una actuación jurídica que, como tal precisa de unas formalidades de inexcusable cumplimiento, a saber, del acuerdo previo municipal de intimación, y en su caso la incoación de expediente. O, como reza el artículo 13 de la ley 6043, "previa información levantada al efecto, si la misma se estima necesaria". Levantamiento de información que en el caso presente resultaba innecesario, habida cuenta del proceso y sentencia penales preexistentes, ya que si los acuerdos municipales son, en esta materia, ejecutivos y ejecutorios, con mayor razón; si cuentan de previo, como en el caso su júdece, con el soporte jurídico de dicha sumaria y sentencia penales, necesario y suficiente en opinión de este tribunal, para legitimar la actuación municipal tendiente a la ejecución forzosa. En consecuencia, si el acto previo de intimación se dio y le fue debidamente notificado, concediéndole un plazo de diez días hábiles para que procediera a la destrucción o demolición, y si en su contra la apelante pudo ejercer, como en efecto ejerció, los recursos que el ordenamiento jurídico le otorgaba, en cuanto a este extremo procede también declarar sin lugar su recurso y confirmar el acuerdo recurrido. X.- Igualmente se desestiman los

demás agravios ya que: A) si bien en la causa penal, por su propia naturaleza criminal, no podía ser parte acusada la persona jurídica Desarrollo La Costa S.A., no obstante está probado en dicha sentencia que es esta compañía la dueña y quien levantó las obras. En efecto, en el Sumario de la Prueba y Análisis de Fondo, concretamente se expresa que "las obras que se mencionan pertenecen a Desarrollo La Costa y se construyeron más o menos en el año mil novecientos setenta y nueve". (ver folio 16 del expediente). B) Aparte, tal y como acertadamente se resolvió en dicha sentencia, en consonancia con el artículo 13 de la Ley No 6043, que compele no solo a las Municipalidades sino a las demás autoridades de la jurisdicción correspondiente a actuar en consecuencia, el juzgado penal estaba obligado a ordenar, como en efecto ordenó, en casos como el presente, demoler las construcciones o instalaciones realizadas en la zona marítimo terrestre mencionadas en el relato de hechos probados. Para ello el Juzgado Penal cita la sentencia del Tribunal Superior de Casación, No. 124-F-96, de las 10:05 hrs. Del 29 de febrero de 1996). C) Además, si bien es cierto no se estableció quién debía destruir las obras de la zona pública ni se indicó a la Municipalidad de Carrillo que fuera ella quién lo hiciera, es lo cierto, como ya se dijo, que es la sociedad apelante la dueña y quien levantó las obras, lo cual no sólo no ha sido negado sino más bien reafirmado por ella. Por otro lado, es evidente que las disposiciones de los artículos 3, 13 y 34 a 38 de la Ley 6043 confieren atribuciones de vigilancia, de recuperación o reivindicación oficiosas, de cuidado, conservación, inspección, custodia y administración sobre la zona marítimo Terrestre, más que suficientes a dicha Municipalidad, para que, como autoridad con jurisdicción sobre dicha zona, en acatamiento de la ley y de la propia resolución judicial, procediera como lo hizo. De modo que tanto Desarrollo La Costa S.A. como la Municipalidad de Carrillo son válidamente y por su orden, partes legítimas pasiva y activamente. D) Dicha sentencia no es contradictoria ya que si

bien los imputados personas físicas fueron absueltos en lo penal, habida cuenta de la prescripción de la causa penal operada, en el Por Tanto no se les obliga a ellos personal y específicamente a destruir las obras sino que "Se ordena la demolición de toda obra que se haya construido dentro de la zona pública conforme lo establecido en el artículo 10 de la zona marítimo Terrestre, con costas de la demolición a cargo de los infractores."; entendiéndose por esto último, como no puede hacerse de otra forma, al dueño de la construcción o instalación, a la luz del artículo 13 de la ley 6043 que textualmente reza: "El costo de demolición o destrucción se cobrará al dueño de la construcción o instalación". E) Tampoco es de recibo el argumento según el cual, en dicha sentencia nunca se discutieron los actos administrativos que aquí se alegan, sea el permiso municipal y el permiso del Instituto Costarricense de Turismo. De los testimonios recibidos y la documental incorporada, en la sentencia se tuvo por demostrado que las construcciones fueron levantadas y se encuentran en la zona pública, la cual, por así disponerlo el artículo 20 de la ley No. 6043, salvo las excepciones establecidas por la misma, no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso, no pudiendo nadie alegar derecho alguno sobre ella por estar dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas. Asimismo, se consideró que si bien durante la audiencia oral y pública se pretendió justificar la instalación y funcionamiento de dichas obras al amparo del permiso provisional extendido por la Municipalidad de Carrillo y el convenio suscrito entre el I.C.T. y Desarrollo La Costa S.A., es lo cierto, según afirma dicha sentencia, que al momento de que se levantaron dichas edificaciones no se contaba con el permiso respectivo ni por parte de aquella Corporación ni de éste Instituto, ya que fueron dados en los años 1988 y 1989 respectivamente, siendo en consecuencia, - siempre según la sentencia citada - que esas obras son ilícitas, independientemente de que hayan existido actos administrativos que las hayan permitido, pero la construcción en sí, fue de manera

irregular. Por otra parte, continúa diciendo la sentencia, se ha pretendido justificar el funcionamiento de ese rancho-bar y discoteque, indicando que el mismo está situado en un risco y que de acuerdo con el artículo 21 de la citada ley, el permiso de funcionamiento de la Municipalidad y del Instituto de Turismo los respalda, pero ello no puede ser compartido por el suscrito por cuanto, en primer lugar, el convenio con el Instituto Costarricense de Turismo no otorga concesión ni este Instituto es el competente para otorgar ese permiso, sino que debe ser la Municipalidad, al no estar comprendida la Playa Hermosa dentro del Proyecto de Bahía Culebra, según el pronunciamiento del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del doce de julio de mil novecientos noventa y seis; (sic) y segundo, porque si bien es cierto el permiso que se extendió es para funcionamiento, y además temporal, nunca se ha concedido el mismo para el levantamiento de obras, en la zona pública donde no tienen ningún derecho para hacerlo, pues de acuerdo con la definición que la ha dado la ley, la misma es imprescriptible e inalienable y no puede ser ocupada por nadie, ...". (ver folios 17, 18, 19 y 20 del expediente). F) De la misma manera se ha de rechazar los argumentos según los cuales,

la ejecución de la sentencia penal debía ser por la vía de Ejecución de Sentencia para que los que fueron parte en el proceso pudieran ejercer los derechos que les correspondían; así como que la Municipalidad de Carrillo no tenía nada que ver con la ejecución de sentencia, en razón de que nunca le dieron orden para ejecutar la sentencia y mucho menos cuenta con ninguna facultad para irrogarse este tipo de actuaciones. Como ya antes se dijo, es evidente que las disposiciones de los artículos 3, 13 y 34 a 38 de dicha Ley confieren atribuciones de vigilancia, de recuperación o reivindicación oficiosas, de cuidado, conservación, inspección, custodia y administración sobre la zona marítimo Terrestre, más que suficientes a dicha Municipalidad, para que, como autoridad con jurisdicción sobre dicha zona, en acatamiento de la ley y de

la propia resolución judicial, procediera como lo hizo. Si en tratándose de bienes demaniales, la Municipalidad tiene potestad de actuar y ejecutar por sí, oficiosa y ejecutoriamente, la recuperación de dichos bienes, sin necesidad de recurrir a los tribunales, con mayor razón podía, como lo hizo mediante el acuerdo que ahora se impugna, proceder a intimar a la propietaria de dichas obras a su demolición, si para ello contaba, como en efecto dispone, de la cobertura legal de una sentencia penal definitiva y firme que así lo ordena. Esto es así porque es la única forma de garantizar la ejecutoriedad de la sentencia penal. Y ese carácter ejecutorio no opera únicamente dentro del ámbito de lo penal. Va más allá. Causa sus efectos en el área administrativa y en cualquier otra. No proceder al respecto podría ser mas bien ser constitutivo del delito previsto y sancionado en el artículo 62 de la citada ley, mediante el que se reprime con prisión al funcionario o empleado que impida o haga nugatoria una orden de demolición legalmente decretada o dispuesta de una obra o instalación; y además constitutiva de causal de justo despido de su empleo y/o pérdida de su credencial si de un funcionario de elección popular se trata. Por lo demás, se trata de una sentencia cuya parte dispositiva, en cuanto a la orden de demolición y destrucción, no solo no contiene ni declara una obligación de hacer en abstracto, sino todo lo contrario, ya que indica pormenorizadamente no solo las obras en cuestión y, como ya antes se dijo, la misma lógicamente va dirigida por así disponerlo el artículo 13 de la citada ley, al dueño de dicha construcción o instalación, a saber Desarrollo La Costa S.A., por lo que no requiere para su cumplimiento de ninguna determinación específica por la vía de ejecución de sentencia; ni tampoco, por inconducente, conferir audiencia a los imputados que fueron parte en el proceso. XI.- Tras cuanto queda dicho, considera este tribunal, por mayoría, que la actuación de la Municipalidad recurrida no es ilegal toda vez que ha estado apegada a la legislación vigente y fallo citados en defensa de la zona pública,

razón por la cual lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado. Se debe igualmente tener por agotada la vía administrativa, en razón de no existir ulterior recurso. (artículo 6 de la Ley No. 7274 de fecha 10 de diciembre de 1991)."

Construcción ilegal en zona marítimo terrestre

Zona marítimo terrestre: Ausencia de demarcación no excluye el delito de construcción ilegal

[Tribunal de Casación Penal]⁵

Texto del extracto:

"El alegato de la recurrente se orienta a indicar que el fallo es inmotivado por cuanto el Juez no tuvo por bien establecido los límites del área en donde se levantó la edificación cuestionada. Refiere que al señalarse que existen en el sitio dos mojones y que entre ambos existe una distancia de aproximadamente trescientos metros, debió tomarse en cuenta lo apuntado por el Instituto Geográfico Nacional (f. 88) en el sentido de que se requiere la colocación de unos seis mojones más para fijar la zona pública, y en base a los existentes "no se pueden tomar como consecutivos para ningún efecto". Sin embargo comete el error la recurrente en mezclar los motivos. Luego de expresar vicios en la valoración de elementos probatorios, al mismo tiempo hace ver que el juzgador violó la ley material porque, entonces, al no haber demarcado el territorio de acuerdo a la prueba, el ilícito no podía surgir a la vida jurídica. Lo anterior bastaría para rechazar el reproche. Pero, además, no demuestra el recurrente en qué tanto la prueba que echa de menos podía hacer variar la situación planteada en el

fallo. Ello porque el Juez tuvo por cierto que en un terreno municipal arrendado a la inculpada V.E.Q.R. para fines agropecuarios en Cóbano de Puntarenas, levantó, sin estar autorizada, una edificación de quince metros cuadrados, a una distancia de veinticinco metros de la pleamar. Se apoyó fundamentalmente en la Inspección Ocular practicada por el Alcalde Mixto de esa jurisdicción y en el croquis que ilustra la diligencia (fs. 14 y 15). Dentro de los criterios de valoración de prueba puede el Juez válidamente seleccionar aquella que resulte pertinente y útil para la decisión del caso, porque es privativo de su competencia considerar la eficacia conviccional de las probanzas, en tanto, desde luego, no caiga en la arbitrariedad. Y esto último no se ha dado en el subjuice, porque dejar de considerar el documento emanado del Instituto Geográfico Nacional de folio 88, no altera para nada la conclusión del fallo. De esa pieza solo puede inferirse que es necesario la colocación de más mojones, además de los números 74 y 75, existentes en el área que permitan delimitar la zona pública. La nota del Instituto referido no excluye que la construcción se hubiera hecho fuera de la zona marítimo terrestre, e independientemente de que no existieran suficientes mojones en el lugar, lo cierto es que la referida edificación se hizo a veinticinco metros de la línea de pleamar, es decir, en zona pública inalienable, y así lo constató el juzgador. No es necesario el amojonamiento para fijar los doscientos metros de zona marítimo terrestre, bastando, como en este caso, que por una inspección de la autoridad a cargo de la investigación, añadida a la prueba testimonial evacuada, se determine que la edificación se levantó en área prohibida. La Ley en referencia (Arts. 9 y 10) determina una zona pública de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, y una zona restringida correspondiente a una franja de ciento cincuenta metros restantes. Esos doscientos metros son considerados como parte del patrimonio nacional, perteneciente al Estado,

inalienable e imprescriptible, según reza el artículo 1º ibídem. Esa zona se presume existente aun cuando no esté demarcada. Tanto es así que los Artículos 62 y 63 del Reglamento a la ley en comentario prohíbe otorgar concesiones en lotes donde no esté demarcada la zona pública, debiendo el Instituto Geográfico Nacional publicar un aviso en el Diario Oficial de cada porción de la zona en que haya demarcado el segmento de carácter público. Eso significa que pueden existir áreas de la zona marítimo terrestre que no aparezcan aun demarcadas por el dicho Instituto. Lo anterior para decir que el hecho que no estuviere bien demarcada la zona en el sector donde se dio el ilícito en comentario, no excluye que éste hubiere ocurrido, porque dentro de la libertad probatoria que existe en esta materia, es perfectamente permisible que el juzgador recurra a los elementos para él idóneos a los fines de comprobar las infracciones a la ley."

Inexistencia de derechos adquiridos respecto de la solicitud sobre uso de lote

Concepto de milla marítima, distinción entre concesión y permiso de uso

[Tribunal Contencioso Administrativo, Secc. III]⁶

Texto del extracto:

"III.- Fondo - Concepto de milla marítima -: En primer término, resulta de importancia definir para clarificar, en razón de que el apoderado de la actora en su memorial de agravios utiliza repetidamente el concepto antiguo de "milla marítima", unidad itineraria de origen romano, equivalente a mil pasos (unos 1.482

metros), como: "la zona de influencia directa y mutua entre el mar litoral y el borde continental, en los cuales los factores y procesos ambientales de ambas presentan un grado de traslape efectivo, o dan origen a otros procesos ambientales y bióticos específicos" (ver Diccionario Jurídico Elemental del Dr. Cabanellas de Torres Guillermo, editorial Heliastra S.R.L., Buenos Aires, pág. 205 y Salas Durán, Sergio, citado por Bermúdez Méndez, Alfredo en su obra: "Modelo para la elaboración de los planes reguladores de la zona marítimo terrestre". Departamento de Recursos Turísticos, Instituto Costarricense de Turismo, 1982, pág. 24). Por tratarse de una área en transición, se presenta como una zona en grado sumo sensible, donde los ecosistemas, de gran belleza y utilidad, pueden verse fácilmente alterados por la acción del hombre. Por sus características naturales propias, hacen de la zona costera una sección del territorio atractiva para diferentes sectores. Por otra parte, el acceso directo a los océanos se ha considerado como básico por razones que son obvias (defensa nacional, recursos marinos, proyectos de maricultura, instalaciones portuarias, comercio y turismo, advenimiento de actividades industriales, la agricultura y energía), en fin toda la biodiversidad existente en las zonas costeras y aledañas es motivo de declaratoria de numerosas áreas protegidas. Por tal razón, existe en nuestro medio una protección especial a la franja adyacente de nuestros litorales. Desde las primeras décadas del siglo pasado y bajo la denominación de milla marítima, existe en Costa Rica un resguardo de esta franja de terreno, otorgándosele incluso el carácter de dominio público (ver entre muchas otras, Ley N° 162 de 28 de junio de 1828, Código General de 1841, Ley N° 7 de 31 de agosto de 1868, Ley de Aguas N° 8 de 26 de mayo de 1884). Hoy en día, muy a pesar de la desafectación sufrida en lo relativo a su extensión hacia tierra adentro, la milla marítima se redujo a solamente doscientos metros a partir de la plea mar ordinaria (fin de la creciente o promedio de las mareas alta y baja), siendo los primeros cincuenta metros de zona pública y los

restantes ciento cincuenta metros de zona restringida. El artículo 1º de la Ley N° 6043 del 2 de marzo de 1977 dispone que la zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable (en alusión a su no pertenencia al comercio de los hombres o su imposibilidad de enajenación por ningún medio público o privado) e imprescriptible (imposibilidad de alegar prescripción positiva sin importar el tiempo de ocupación y ningún tipo de posesión es válida para reclamar derechos de propiedad en ellos). Aunado a ello, la característica de dominio público ha sido reafirmada por nuestra Sala Constitucional entre muchos otros, en el voto N° 447-91 de 15:30 horas del 21 de febrero de 1991; reconociendo el carácter público de esa franja, como una prolongación de la propiedad del Estado en la zona marina adyacente al territorio nacional, en la que ejerce su soberanía. IV.- Contrato de arrendamiento: En cuanto a la utilización del dominio público, únicamente son reconocidos como válidos, a la par de las concesiones, los denominados permisos de uso. No obstante, en ningún caso debe confundirse el "permiso de uso" con la "concesión", de la cual difiere esencialmente, máxime en lo que respecta a la naturaleza del derecho que surge en cada uno de tales actos. La diferencia básica con la concesión, es que los permisos de uso deben provenir de un acto unilateral de la Administración Pública. La justificación de lo anterior, radica en el hecho de encontrarse dentro de la esfera de la facultad o poder discrecional que la Administración pública admite, en el ejercicio de su poder de policía sobre la cosa pública. Nuestra Sala Constitucional confirmó esa circunstancia al referir en el voto N° 2306-91 de 14:24 horas del 6 de noviembre de 1991: "Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho de aprovechamiento, aunque no un derecho de propiedad. El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose

siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa." Esta característica, contrasta con la bilateralidad contractual de las concesiones (artículo 54 de la Ley N° 6043), es decir, debe manifestarse en forma expresa, no bastando para su perfeccionamiento la simple presentación de una solicitud. En el caso de marras, fue demostrado que en fecha 14 de mayo del año 1963, el entonces ITCO (hoy IDA), conoció de una solicitud de parte del señor Aledin c.c Oledín López Valerín, vecino de Tamarindo, a fin de que se le otorgara en arrendamiento una área de 475 metros cuadrados para dedicarlos a "recreo" (f. 31 del expediente administrativo N° 1). Para esa época, obviamente no había surgido a la vida jurídica la Ley N° 6043 del 2 de marzo de 1977, denominada Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre , de manera que era el ITCO el encargado de tales contratos de arrendamiento. Es así como en un trámite que el Tribunal estima poco cuidadoso, pues se evidencian diferencias en el área solicitada que pasa a 708,97 metros cuadrados y los linderos aperece el "norte" ocupado por un lote N° 10 y al oeste la colindancia es la Playa Tamarindo (f.44 ibídem) y en otros el "norte" colinda con la Playa (f. 33, 38 y 41 ibídem). Finalmente el contrato de alquiler es concedido a favor del señor López Valerín en fecha 12 de junio de 1968 (f. 45, 48, 49 y 50 ibídem) fijándosele un canon de doscientos seis colones con quince céntimos y bajo la condición expresa de que el ITCO se reservaba el derecho de destinar en el futuro y cuando las necesidades de servicio así lo requirieran, todo el terreno o parte de él, a fines de planificación turística o fraccionamiento (f. 48 ibídem). En fecha 30 de octubre del año 1975 (f. 55 ibídem) aparece la Municipalidad de Santa Cruz, Guanacaste, conminando al señor Aledín López Valerín c.c. Olenín, al pago pendiente del canon del respectivo arrendamiento de los períodos 1969 a 1975 junto con la multa, y requiriéndolo a efecto de determinar si todavía mantenía el interés o caso contrario debía comunicarlo así por escrito a fin de cancelar dicho contrato y advirtiéndole que cualquier gestión de renovación de contrato o traspaso debía

contar con la autorización de esa Corporación Municipal. De importancia, aparece luego en fecha 12 de julio de 1975 el señor Olenín López Valerín como beneficiario del tantas veces referido contrato de arrendamiento sobre el terreno destinado a "recreo", originalmente suscrito con el ITCO, con un área de 708,97 metros cuadrados, linderos: Norte: Teodula Sandino Ortega lote N° 10; Sur: Guillermo Brenes González lote N° 12; Este: Pedro Rodríguez y carretera a Santa Cruz en medio; Oeste: Playa Tamarindo; procede a traspasarle a la aquí actora Gladys Chamorro Alvarado dicho contrato de alquiler (ver f. 63 y 64). A falta de solicitud expresa por escrito, mediante acuerdo tomado por el Concejo Municipal en la sesión ordinaria N° 37, inciso 20, Capítulo II, celebrada en fecha 28 de julio de 1976 , la Municipalidad de Santa Cruz, en relación con la fotocopia de la escritura donde constaba la anterior cesión de los derechos de arrendamiento, acuerda por unanimidad comunicarle al señor López Valerín y a la aquí actora Chamorro Alvarado, la necesidad de contar con un escrito que especificara lo pretendido y a la vez advierte que el contrato original del primero, había vencido desde hacía muchos años y no se había solicitado su prórroga oportunamente, requisito previo a la continuación del arrendamiento (ver f. 66 ibídem). Siguiendo la secuencia cronológica, mediante sesión ordinaria N° 48, inciso 23, Capítulo II del día 06 de octubre de 1976 , fue acordado por mayoría de 6 a 1, aprobar la prórroga del contrato de arrendamiento a favor de la actora por el período de un año , sea a partir del 11 de octubre de 1976 hasta el 11 de octubre de 1977 , debiendo ajustarse a las condiciones del contrato original y a todas las disposiciones que en lo futuro regulen esa clase de contratos (f. 73 y 74 ibídem). V.- Sobre la posterior solicitud de concesión: Mediante escrito de fecha 13 de enero de 1978, la señora Gladys Chamorro Alvarado, en su condición de cesionaria de los derechos del contrato de arrendamiento, le solicita a la Municipalidad de Santa Cruz, se le otorgue la concesión del lote en cuestión con un área de 708 metros cuadrados y comprueba estar

al día en el pago del respectivo canon (f. 75 y 76 ibídem). En oficio de fecha 23 de mayo de 1978 , se le comunica a la aquí accionante, la publicación de la reglamentación a la Ley N° 6043 del 2 de marzo de 1977, mediante Decreto Ejecutivo N° 78-41-P de 16 de diciembre de 1977, por lo que se le conmina a presentar una nueva solicitud de arriendo de su lote en playa Tamarindo (f. 77 ibídem). Lo anterior lo cumple en fecha 13 de junio de 1978 , pero ya no solicitando el arriendo tal y como le fue indicado, sino una solicitud de " concesión " y variando el uso anterior de "recreo" por el de "comercio", además de los linderos y el área total con respecto a la cesión del contrato de arrendamiento verificada y sin adjuntar plano catastrado del área solicitada en concesión (f. 78 fte. y vlto., en relación con el 71 ibídem). Conviene evidenciar aquí, la inexistencia para esa fecha de un "Plan Regulador" de la zona, lo cual tiene

sus implicaciones, como de seguido se verá: 1. La Municipalidad de Santa Cruz, mediante sesión ordinaria N° 41-98, capítulo VII, artículo 7, inciso 02 de fecha 17 de junio de 1998 acordó por primera vez adoptar en firme, el plan regulador de playa Tamarindo, distrito 9°: Tamarindo y cantón tercero de Santa Cruz, provincia de Guanacaste. Esto ultimo es de trascendental relevancia, puesto que según el artículo 38 de la Ley N° 6043: "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 hayan aprobado o elaborado los planos de desarrollo de esas zonas." Aunado a ello, se tiene presente en el sub judice, que la prórroga del contrato de arrendamiento a favor de la actora, lo fue únicamente por el período de un año a partir del 11 de octubre de 1976, el cual venció el : 11 de octubre de 1977 , de manera que al momento de solicitar la "concesión"- 13 de junio de 1978 - ni existía Plan Regulador de la zona de interés y tampoco existía a esa fecha contrato de alquiler vigente. 2. Se ha dicho en no pocas oportunidades por parte de ésta Sección del Tribunal, que una de

las prácticas viciadas más frecuentes en la zona marítimo terrestre, lo constituye la de recurrir a la vía fácil de presentar una solicitud de concesión ante la municipalidad respectiva con conocimiento de que en el sector involucrado no existe plan regulador. Los gestionantes de tales peticiones se creen así legitimados para ocupar el área gestionada, al no ser posible jurídicamente la concesión y afirman para sí supuestos derechos de " ocupación ". Inclusive van más allá - como se ofrece en el caso bajo estudio -y pagan cánones por ocupaciones no autorizadas legalmente, estipendios que lamentablemente las corporaciones municipales aceptan indebidamente. Corolario de lo expuesto, las anteriores conductas de los particulares, NO producen de modo alguno, legitimación para ocupar la zona marítimo terrestre, salvo que hubiere mediado a su favor una manifestación expresa y asertiva por parte del ente municipal y en aquellos casos en que proceda jurídicamente. Ya la Sala Constitucional ha expresado en lo de exclusivo interés: "...La recurrente pretende derivar derechos de una simple solicitud de concesión que no le ha sido resuelta por el fondo y lleva razón la Municipalidad de Puntarenas, transcribiendo la opinión de la Procuraduría General de la República, en el sentido que la simple solicitud no confiere derecho alguno a ocupar de inmediato el inmueble y si se ha hecho eso precisamente, se ha violado la ley que regula esta materia..." (Voto N° 2658-93 de 8:54 horas del 11 de junio de 1993). Por su parte el numeral 12 de la supra citada Ley N° 6043 dispone de manera tajante el no permitir ningún tipo de ocupación o actividad sin autorización previa. Como consecuencias jurídicas por ocupar la zona marítimo terrestre sin la necesaria autorización, se encuentra el dictamen N° C-221-88 de 7 de noviembre de 1988 que dice: "...si alguien se apoderare ilícitamente de un inmueble en la Zona Marítimo Terrestre, estableciéndose en él, la posesión en todo momento será viciosa y no se beneficia por el simple paso de los meses o años. Su carácter seguirá siendo de mero detentador de dominio público, y no le dará derecho alguno, siquiera de reclamar

por las obras que instale al margen de la ley." 3. Otra característica que resulta oportuno evidenciar, se refiere al carácter precario de los permisos de uso, según el extracto del voto de la Sala N° 2306-91, ya citado y que así lo confirma: "La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del estado de ocupar plenamente el bien, por construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado debe prevalecer el uso natural de la cosa pública..." Ahora bien, es menester aclarar que el eventual acto revocatorio no debe ser intempestivo ni arbitrario y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para su cumplimiento (artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública). En punto al argumento del contrato de arrendamiento existente desde hace más de treinta años, de acuerdo con lo expuesto, debe clarificarse que el contrato de arrendamiento otorgado por el ITCO a favor del señor López Valerin resulta absolutamente independiente del que luego con autorización municipal se traspasa a favor de la aquí actora y que en suma su prórroga venció en fecha 11 de octubre de 1997 y no volvió a ser tramitada prórroga alguna sobre dicho contrato. Posterior a ello, lo que únicamente ostenta a la fecha la accionante, es un simple derecho de uso implícito, desde que la Corporación Municipal le continúa recibiendo el respectivo pago de un canon lo cual no genera derecho alguno a favor de la permissionaria, puesto que por su propia esencia admite que pueda ser revocado sin derecho a indemnización, de manera que se cuenta solamente con un interés legítimo en la esfera de su disposición. Tales permisos de uso solo constituyen un acto de tolerancia administrativa que por ello no puede alcanzar estabilidad. Máxime en el caso de marras en el que se reitera, la inexistencia de prórroga alguna de lo que fue el contrato de arrendamiento a

partir de su vencimiento: 11 de octubre de 1977 y que la solicitud de concesión no podía tramitarse ante la inexistencia de plan regulador de la zona. No obstante, nada impide a la actora, bajo su actual condición de simple permisionaria de un derecho de uso (ya no en condición de arrendataria), acreditar y/o reclamar, si fuera de su interés algún tipo de "prioridad", debiendo la Municipalidad analizar su procedencia o no. VI.- Sobre el alegato de irretroactividad de las normas: En nada inside la antigüedad de las construcciones a partir del otorgamiento del contrato de alquiler. Tómese en cuenta que el tantas veces aludido contrato de arrendamiento original, y su única prórroga, fue otorgado con sujeción a las condiciones que futuras leyes regularan sobre la materia. En la zona marítimo terrestre en nuestro país, solamente admite permisos de uso que reúnan dos características esenciales: a) que no afecten las condiciones naturales de la zona ni entorpezcan el libre aprovechamiento de la zona pública, y b) su ejecución no limite en absoluto la futura implementación de un plan regulador. En todo caso ya es un tema precluido desde que su prórroga (la del arriendo) venció y no fue renovado y no deriva derechos respecto de la solicitud de concesión realizada inoportunamente sin la existencia del plan regulador. No interesa tampoco las declaraciones de los testigos sobre el supuesto derecho adquirido que dice poseer la actora desde hace más de treinta años, pues ya fue aclarada la inexistencia de derechos adquiridos sobre propiedad pública que quiérase o no, resulta imprescriptible e inalienable (ver artículo 17 de la Ley N° 6043). Y como se extrae del testimonio propuesto por la actora, a saber señorita Adalis (o Dalis) Alvarado Zumbado - hermana de la actora - (f. 81 al 83 del expediente principal), que junto con los argumentos esgrimidos por el apoderado de la accionante, permiten deducir sin mayor esfuerzo, que al menos parte de las construcciones que posee la actora, se encuentran dentro de la zona pública, lo cual contraviene en forma flagrante el ordenamiento jurídico que rige la materia (artículos 20, 22, 39 de

la Ley N° 6043). Finalmente el pago del cánon, aunque recibido indebidamente por la municipalidad, no contiene ni derivan de ello los alcances que pretende la recurrente, a saber, derecho a una concesión automática y la protección que brinda el numeral 20 de la ley es en cuanto a la protección de la zona pública en beneficio - no particular - sino de todos los habitantes del país y en especial del libre tránsito de las personas. VII.- Sobre la sugerencia del mecanismo de la expropiación: Si ya fue aclarada la inexistencia de derechos adquiridos en el caso presente, pues como se indicó, el contrato de arrendamiento venció y no fue renovado y la solicitud de concesión se dio mucho antes de la existencia de un plan regulador de la zona que impedía el trámite de concesión alguna, pues resulta absolutamente inaceptable por ilegal, la sugerencia de la parte apelante de que al encontrarse las habitaciones del hotel construidas en zona pública, solamente mediante el mecanismo de la expropiación le queda a la administración posibilidad para recuperar su disfrute y fiscalización. Nada más absurdo y alejado de la realidad, pues entratándose de bienes demaniales, las únicas propiedades dentro de la zona marítimo terrestre excluidas del patrimonio nacional (con régimen privado) al entrar en vigencia la Ley N° 6043, son las inscritas con sujeción a la ley (artículo 6°), que no es el caso de autos, razón por la cual, el inmueble en controversia constituye dependencia demanial indiscutible pues se encuentran fuera del comercio de los hombres y son inidóneas para figurar como materia de negociación. Igual criterio tuvo la Sala de Casación por resolución N° 78 de 9 horas del 12 de marzo de 1976 al indicar que siendo la "milla marítima" de interés general y las disposiciones legales que la regulan, de orden público y de obligatorio acatamiento, cualquier nulidad de eventuales actos o contratos en que se dispusiera de la misma, retrotraería la ineficacia de aquellos al momento de su celebración e incluso, cualesquiera ocupación o realización de actividades no autorizadas en la zona marítimo terrestre conlleva la inmediata actuación

municipal para proceder de conformidad con el numeral 13 de la tantas veces citada Ley N° 6043.

En consecuencia, ningún derecho ostenta la parte en la especie y de ahí que no tiene cabida la pretensión que esgrime en su demanda y no se puede obligar de conformidad con el cuadro fáctico expuesto a la municipalidad a otorgarle automáticamente una concesión sobre el lote en cuestión. En todo caso, la parte puede solicitar actualmente dicha concesión y la Municipalidad deberá fiscalizar el cabal cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos legales vigentes, a saber a) si existe la declaratoria de aptitud turística o no turística; b) amojonamiento por parte del Instituto Geográfico Nacional; c) existencia de un plan regulador; d) avalúo de la Dirección General de Tributación Directa; e) presentación de la solicitud de conformidad con los requerimientos de los artículos 27 y siguientes del respectivo reglamento a la Ley N° 6043; f) inspección del terreno; g) publicación de edicto; h) anteproyecto consultado al ICT y al INVU para la realización de edificaciones y/o urbanizaciones, salvo construcción de vivienda individual; i) pronunciamiento previo del ICT o del IDA, según corresponda. Además tener presente el no confundir los mal llamados "derechos de ocupación" para legitimar de forma indebida y ante la falta de planes reguladores, un apoderamiento privado - como se demostró en este litigio-. La ley N° 6043 sólo fija dos casos de excepción en cuanto a los parámetros de utilización privativa de la zona en cuestión, la de los "pobladores" (artículo 70 ibídem) y la de los "ocupantes" (Transitorio VII de la Ley N° 6043), y ninguno de tales conceptos se ofrece en el caso examinado. Valga la aclaración de que todo lo anterior debe darse dentro de la zona restringida con exclusión de la zona pública y de comprobar la existencia de construcciones ilegales dentro de ésta última zona, deberá verificar los procedimientos respectivos y necesarios para demolerlas y desalojar a sus detentadores ilegítimos. En atención a todo lo expuesto, la defensa de falta de derecho opuesta por la contraria

fue correctamente resuelta por la juzgadora de instancia y no hay reparo que hacerle."

Concesión en zona marítimo terrestre: Análisis sobre la tramitación en materia de islas

[Tribunal Contencioso Administrativo, Secc. III]⁷

Texto del extracto:

"VII).- ASPECTOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO : Los elementos esenciales de toda responsabilidad administrativa son los siguientes: a.- la existencia de una acción o omisión por parte de un ente público; b.- la producción de un daño que el sujeto perjudicado no tiene el deber jurídico de soportar y que tiene como características el ser efectivo, real, evaluable económicamente e individualizado y, c.- la existencia de una relación de causalidad entre acción u omisión administrativa y el daño inflingido (190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública). Dentro de la amplia gama de responsabilidad civil extracontractual del Estado, interesa en este proceso el examen de la que surge por falta de servicio o funcionamiento anormal , que se viene atribuyendo a la Asamblea Legislativa , la que se produce cuando ante una falta del servicio o un funcionamiento anormal del mismo, se causa un daño. Cuando la parte actora señala que hay un funcionamiento anormal, el Tribunal debe determinar de previo cuál es el funcionamiento debido o normal. Las administraciones y los Poderes Públicos -por principio constitucional- deben funcionar adecuadamente y cumplir puntualmente los estándares establecidos y que regulan su actividad. Estos estándares pueden ser -según se trate- jurídicos, técnicos o científicos, consiguientemente, si se incumple con ese

deber preestablecido en aquellos estándares, debe reconocerse responsabilidad administrativa, si se causa un daño. Debe por ello el Tribunal examinar la normativa que regula la aprobación de las concesiones en las islas, a efecto de determinar si la Asamblea Legislativa incumplió, en el caso concreto, alguna obligación preestablecida; porque sólo en esta eventualidad cabría la responsabilidad que se viene reclamando. No debe perderse de vista que, una de las características esenciales de la responsabilidad por falta de servicio consiste en que, la carga de la prueba corresponde al afectado, quien debe acreditar no sólo que se ha producido esa falta en el servicio, sino también, que entre el daño producido y la falta que se acusa, existe relación de causalidad. VIII).- TRAMITACIÓN DE LA CONCESIÓN EN MATERIA DE ISLAS: Las Islas requieren concesión por parte del Estado, en tanto son un bien de dominio público, que pertenece a la Nación -artículo 6 de la Constitución Política, 3.1 y 75 de la Ley de Aguas N° 276 de 26 de agosto de 1942, artículo 1°. 10, 11 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre-. Las islas e islotes forman parte de la zona marítimo terrestre y son susceptibles de concesión a excepción de las islas sometidas a un régimen especial, como es el caso de Isla el Coco, San Lucas, Caño, Cabo Blanco, Negritos y Pájaros. Al tenor de lo establecido en el artículo 42 párrafo último de la ley N ° 6043, " ...Si la concesión se refiere a una isla o islote marítimos, o parte de las mismas, será necesaria la aprobación legislativa " (el destacado no es del original) . En la misma dirección el artículo 37 ibídem dispone que, los proyectos de desarrollo turístico en islas e islotes declaradas turísticas, requieren autorización legislativa previa. En virtud de que se trata de un área que integra la zona marítimo terrestre y, de un bien de la Nación, el legislador ordinario, en plena armonía con el numeral 121 inciso 14) y de la Carta Política, dispuso en el numeral citado de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, que ese tipo de concesiones requieren de aprobación legislativa. Debe tenerse claro que, las

Municipalidades son simples administradoras de la referida zona y que la titularidad de las mismas es de la "Nación", según clasificación de bienes hecha por la Sala Constitucional (Vid Sentencia N° 2006-00454); lo que implica una titularidad especialísima - de todos los integrantes de la Nación-, concepto que supera el de pertenencia a una determinada Administración Pública e inclusive el concepto de Estado entendido como persona jurídica global que representa a aquella colectividad. La aprobación legislativa que exige la Ley de la Zona Marítimo Terrestre para este tipo de concesiones, es un acto de control, que por la naturaleza del órgano que la realiza, incluye aspectos políticos y de legalidad y no solo éste último aspecto -como lo entiende la actora-, puesto que la intervención legislativa modifica el régimen original de tramitación esencialmente administrativo, previsto en la Ley de la Zona Marítimo Terrestre. En consecuencia, con la aprobación legislativa y no antes, es que las concesiones otorgadas podrían alcanzar su plena perfección. El contrato administrativo que en este caso se ha suscrito "no queda completo, ni produce efectos naturales", hasta tanto no sobrevenga la aprobación legislativa (Sentencia de Sala Constitucional 06-454). IX).- SOBRE LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA : Tal y como lo ha tenido por acreditado este Tribunal, la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, dictaminó el proyecto de ley en cuestión, en forma favorable con dictamen afirmativo de mayoría, recomendando dar en concesión la Isla Caballo para la explotación turística a las empresas actoras. El asunto fue remitido al Plenario Legislativo donde se aprobó una moción tendiente a nombrar una Comisión Especial para estudiar, analizar y dictaminar el referido proyecto de ley N° 14135, en el plazo de dos meses, informe que no se concretó. Finalmente, el 20 de junio de 2005, la Secretaría del Directorio entregó al archivo de la Asamblea el expediente el referido proyecto de ley, en razón de que transcurrieron más de cuatro años calendario desde su iniciación, sin que ningún órgano constitucional con facultades

para ello - v.gr. Diputados- solicitara que se le mantuviera en la corriente legislativa (artículo 119 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa). La parte actora sostiene que el "no aprobar las concesiones de mi representadas, dentro del término reglamentario correspondiente, produjo responsabilidad estatal, en los términos del artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública"; sin embargo, para que este Tribunal pueda otorgar lo que pide la actora, debió acreditarse -lo que no se hizo- que existe dentro del catálogo de obligaciones de la Asamblea Legislativa , una que le conmine a aprobar este tipo de concesiones, dentro del plazo del artículo 119 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa , que según la actora es el aplicable a este caso, lo que se analizará a continuación. X).- CONTINUACIÓN: En primer término, el Tribunal debe señalar que, cuando la Ley de la Zona Marítimo Terrestre establece que la Asamblea Legislativa debe aprobar las concesiones sobre islas, introduce en el trámite de concesión el control legislativo , el que por su naturaleza intrínseca, es no solo de legalidad, sino también y -esencialmente- político. La aprobación o improbación de la concesión conlleva el ejercicio de una facultad discrecional para la Asamblea, razón por la cual , de manera alguna , puede señalarse que se trata de una actividad reglada. El otorgamiento de una licencia sólo puede entenderse de carácter reglado cuando no puede ser denegada por causas ajenas a la legalidad, sin embargo, en el caso de las islas, por el bien jurídico involucrado y la naturaleza del órgano constitucional que interviene, -Asamblea Legislativa-, la concesión puede ser denegada por motivos de oportunidad y conveniencia política, tanto como de legalidad. Resultaría contrario al principio de razonabilidad de la ley, que se haya agravado el procedimiento de otorgamiento de este tipo de concesiones en islas, con la intervención de control de la Asamblea Legislativa y que se sostenga -como lo hace la actora- que éste órgano constitucional no puede ejercer en relación con tales aprobaciones, las funciones que el Derecho de

la Constitución le otorga, en punto a la aprobación de leyes, contratos, convenios y similares. La actividad legislativa de aprobación e improbación -con independencia del objeto sobre el que recaiga-, no tiene ninguna restricción más que las establecidas por la misma Carta Política o por el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, en su función de autonormación. Para el Tribunal, no se acreditó que exista una obligación preestablecida para que la Asamblea Legislativa apruebe las concesiones que interesan a la actora, aún cuando los otros órganos intervinientes en el proceso -ICT y Municipal local- lo hayan hecho. Así las cosas, no puede entenderse que hay responsabilidad administrativa por la no aprobación de las referidas concesiones, en tanto ninguna norma obliga al Parlamento a tal proceder, por el contrario, es el principio de plena autonomía política de la Asamblea Legislativa la que está expresamente recogida en el Derecho de la Constitución y tal potestad "no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme al Derecho Internacional" (artículo 105 de la Carta Fundamental). En consecuencia, tratándose de la actividad constitucional de control de la Asamblea Legislativa, no puede hablarse de potestades regladas, puesto que, esa función constitucional se ejerce de manera discrecional, aún cuando su intervención en estos asuntos, haya sido prevista por ley. La aprobación legislativa de este tipo de concesiones, se hace por el procedimiento ordinario legal, lo que no le confiere el carácter de ley, antes bien, continúa teniendo el régimen jurídico administrativo que le es propio. En tal sentido dispone el artículo 140 inciso 19 de la Carta Fundamental que la aprobación legislativa de este tipo de contratos - v.gr. concesiones- "no les dará el carácter de leyes, ni los eximirá -desde luego, una vez aprobados- de su régimen jurídico". El trámite legislativo de este tipo de concesiones, -a falta de una regulación diversa-, es el ordinario de la ley, sin que

ello implique que le otorgan tal carácter. Como todo proyecto de ley, el que nos ocupa, requiere de la intervención de dos órganos constitucionales para que sea conocido por el Plenario: a saber, por iniciativa de un Diputado de la Asamblea Legislativa o del Poder Ejecutivo, en sesiones extraordinarias. Salvo en lo previsto en relación con el referendo y la iniciativa popular -que no es el caso aquí analizado-, ningún habitante tiene derecho a que un proyecto de ley sea conocido por el Plenario legislativo y aprobado por éste. Es más, ni el Diputado, ni el Poder Ejecutivo, tienen garantía constitucional alguna en cuanto a que los proyectos de ley de su interés, sean conocidos por el Plenario y aprobados, puesto que la dinámica legislativa impone que será el orden del día el que señala la prioridad en el conocimiento de asuntos, el que -desde luego- los legisladores podrán solicitar y aprobar que se altere, según el interés que les mueva para el conocimiento expedito de un determinado proyecto de ley. En virtud de que el expediente legislativo que interesa a las actoras no ingresó en el orden del día, en un lugar preferente que permitiera su discusión, transcurrido el plazo de cuatro años calendario a partir de su iniciación, de acuerdo con El Reglamento de la Asamblea Legislativa, "se tendrán por no presentados y sin más trámite se ordenará su archivo" (el destacado no es del original). El artículo 119 del Reglamento citado no establece, como lo señala la parte actora, un plazo para la aprobación ni de una concesión, ni de un proyecto de ley. Se desprende de esa norma de orden interno, que la iniciativa para que los proyectos completen el trámite que aún les falta, corresponde a órganos constitucionales específicos Diputados-Poder Ejecutivo, según se trate de sesiones ordinarias o extraordinarias; sin embargo, en caso de que transcurridos los cuatro años calendario a partir de su iniciación esos trámites no se hayan completado y el asunto no haya sido conocido por el plenario legislativo, se produce un decaimiento del interés en la promoción del proyecto y por ello el Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone que "...se tendrán

por no presentados..." , lo que para el Tribunal equivale a una denegación tácita, esto es, si no se ha completado el trámite, se produjo un decaimiento del interés en la aprobación del referido proyecto de ley y, al señalar el reglamento que se tendrán por no presentados y se ordenará "...sin más trámite" su archivo , debe entenderse que se produjo -tácitamente- el rechazo de éste (doctrina del numeral 137 de la LGAP). No existe un plazo preestablecido para que la Asamblea Legislativa apruebe o impruebe un determinado proyecto de ley, el que desde luego podría establecer la Asamblea Legislativa , dentro de sus facultades de autonormación, plazo que de manera alguna puede encontrarse contenido en el numeral 119 del Reglamento, que es una norma "de orden" en la tramitación legislativa , que establece a lo sumo, un plazo máximo para que subsista el interés en completar el trámite legislativo. Así lo dispone el párrafo último del mismo artículo al disponer "... No obstante, la Asamblea podrá conceder un nuevo plazo por votación de dos tercios del total de sus miembros, siempre que la moción correspondiente se presente antes del vencimiento del plazo" (el destacado no es del original) . Se requiere entonces de una votación calificada para que se revierta el efecto tácito de rechazo del proyecto. XI.-COROLARIO: según lo expuesto, no ha incumplido la Asamblea Legislativa en el trámite del proyecto de ley en cuestión, ninguna obligación preestablecida que la haga incurrir en responsabilidad, ya que los órganos constitucionales Diputados Nacionales, ejercen sus facultades de presentación de proyectos a la corriente legislativa de manera libre, tal y como corresponde a tan delicada función, la que no puede ser sometida a ningún condicionamiento, precisamente por la dinámica misma del Poder Legislativo. No encuentra este Tribunal que el archivo del expediente por no haber presentado ninguno de los Diputados interés en gestionar que se completara su trámite, constituya funcionamiento anormal de la Asamblea Legislativa , antes bien, se ha aplicado al caso concreto de las concesiones de Isla Caballo, el procedimiento normal y ordinario propio de la

dinámica legislativa. XII).- DEL RIESGO ASUMIDO POR LAS ACTORAS: La actividad turística que pretendían desarrollar las empresas demandantes, en tanto exigía someter el asunto a conocimiento de la Asamblea Legislativa -órgano esencialmente político- y dada la naturaleza -de la Nación- del bien involucrado (isla), es una actividad riesgosa cuyo resultado deben asumir las actoras. En efecto, dada la dinámica legislativa, ninguna certeza pueden tener las citadas empresas de que la Asamblea Legislativa daría su aprobación a las concesiones ya suscritas o terminaría el trámite correspondiente en el Plenario, todo lo cual es parte del procedimiento normal (funcionamiento normal) de aprobación de una ley o un contrato. Tampoco estima el Tribunal que se haya causado daño alguno a aquellas, puesto que la posibilidad de no aprobación legislativa de la concesión -de manera expresa o tácita- es un riesgo propio de quien pretenda desarrollar este tipo de proyectos turísticos."

Usurpación: Despojo de terreno ubicado en zona marítimo terrestre

Zona marítimo terrestre: Naturaleza de la posesión en sus terrenos

[Tribunal de Casación Penal]⁸

Texto del extracto:

"El juzgador en la sentencia cuestionada tuvo por demostrados los siguientes hechos: "a) el día 24 de noviembre de 1981, la señora M.E.C.C. (sic), presentó solicitud de concesión ante la Municipalidad de este cantón, sobre un lote que se ubica en la Zona Marítimo Terrestre de Puerto Jesús de este cantón y que adquirió por tradición de su madre ...Resulta que a la fecha dicha concesión no se le ha concedido a pesar de que la solicitante

cumplió con todos los requisitos que exige la ley, sin embargo la Municipalidad de este cantón argumenta que hasta que no exista en esa zona un plan regulador no otorgará el derecho de concesión que solicita la señora C.C. (sic). b) Resulta que a finales del mes de abril y principios del mes de marzo (sic) de mil novecientos noventa y cinco, los justiciables [...] que integran el comité de pescadores de Puerto Jesús, sin ninguna autorización construyeron un redondel sobre el lote en mención, para realizar corridas de toros, con el fin de recaudar fondos con fines sociales. c) Para realizar esa actividad los justiciables recogieron el alambre que estaba en el suelo y lo amontonaron, además limpiaron el fundo porque se encontraba lleno de malezas. d) Cuando esos hechos ocurrieron doña M.E.G.C., no se encontraba en Puerto Jesús ya que desde niña se trasladó a vivir a San José, siendo ese su domicilio actual. A Puerto Jesús llega solo ocasionalmente. f) La última vez que doña M.E. cercó el lote, hace ocho años aproximadamente, lo hizo por medio de su padre, motivo por los que las cercas de alambre por la colindancia con la calle pública se cayeron, quedando de pie solo algunos postes..." (ver sentencia a folio 169 frente y vuelto). Esta relación de hechos pone de manifiesto varios elementos, importantes de analizar, para determinar si en la especie se configura o no el delito de usurpación, contenido en el artículo 225 del Código Penal. Estos elementos relevantes vienen a ser: 1.- La posesión de la ofendida sobre el inmueble, adquirida de su madre por tradición; 2.- Que el lote se encuentra dentro de la zona marítimo terrestre; 3.- Que existe solicitud de concesión sobre el fundo desde 1981 por parte de la ofendida. 4.- Que sin autorización los acusados levantaron el redondel dentro del inmueble. 5.- Que la ofendida ejerce o ha ejercido actos posesorios sobre la finca. Relacionando estos aspectos a los presupuestos típicos de la figura penal de usurpación contemplada en el numeral 225 inciso 1) del Código Penal, se obtiene que tal normativa requiere como elemento integrante del tipo, la posesión o tenencia del inmueble, o el ejercicio de un derecho real

constituido sobre él. Sobre esta tesitura este tribunal estima que en la especie la ofendida M.E.G.C. mantenía o ejercía un derecho real de posesión sobre el fundo discutido, que al ser perturbado constituyó a cargo de los encartados la comisión del delito de usurpación aludido, no obstante que la propiedad en referencia se encuentra ubicada dentro de la Zona Marítimo Terrestre, en su zona restringida, y que la señora G.C. no se mantenía permanentemente en el inmueble, aunque sí realizó actos posesorios importantes. El artículo 277 del Código Civil establece que el derecho de posesión consiste en la facultad que corresponde a una persona de tener bajo su poder y voluntad la cosa objeto del derecho. Por su parte, el artículo 278 siguiente indica que el derecho de posesión se adquiere junto con la propiedad y se hace efectivo por la ocupación o tradición del derecho o cosa de que se trata. Así, consta en autos como hecho demostrado que la ofendida adquirió el inmueble cuestionado por tradición que le hiciera su madre en el año 1981, adquiriendo en consecuencia la posesión del inmueble desde ese momento, manteniéndola en forma ininterrumpida, y por estar el fundo dentro de la Zona Marítimo Terrestre, inició los trámites ante la Municipalidad de Nicoya a efecto de que se le otorgara la concesión sobre el lote, y si bien tal concesión aun no se le ha otorgado por faltar en la zona un plan regulador, sí le reconoció la administración, por medio del ente municipal, un derecho o permiso de uso sobre el fundo mencionado, (sinonimia entre derecho de uso y permiso de uso reconocido por la Sala Constitucional, según voto número 2306-91 de las 14 horas 24 minutos del 6 de noviembre de 1991, donde se afirma : "...La precariedad de todo derecho o permiso de uso [...] consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque...") sobre el que ha venido cancelando la interesada el canon respectivo, y ha realizado diversos actos posesorios como su deslinde, determinándose que en alguna oportunidad cercó el inmueble con alambre de púas, por lo que aun aceptando que éste se hubiera caído, quedaron de pie los

postes, delimitando claramente el fundo, traduciéndose tales actos en un pleno ejercicio del derecho de posesión constituido sobre el inmueble, derecho real protegido legalmente conforme al artículo 225 inciso 1) ya citado, del que resultó despojada por la acción ilícita de los imputados. Debemos indicar que "los derechos subjetivos dentro de los que se ubican los derechos reales o derechos sobre las cosas, salvo el de propiedad, confieren un poder restringido y se denominan, por recaer sobre cosas que no son de propiedad de su titular, derechos sobre cosa ajena (jura in re aliena), porque confieren dentro de ciertos límites, el goce efectivo de una cosa" (Von Thur, Andreas. Parte General del Derecho Civil. Ediciones Juricentro. 1977. Página 23), incluyéndose dentro de los derechos reales también la posesión. Estas consideraciones sobre derechos reales en cosa ajena, derechos de disfrute, usufructo, uso, cobran especial relevancia cuando el titular o propietario del inmueble en cuestión es el Estado, por formar parte del dominio público, tomando una connotación diferente los conceptos de posesión o bien el ejercicio de otros derechos reales, donde definitivamente no pueden ser opuestos frente al Estado; así en el fundo en discusión, al encontrarse dentro de la zona marítimo terrestre, la que constituye parte del patrimonio nacional y por lo tanto es inalienable e imprescriptible (artículo 1 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre vigente) será la administración, constitucional y legalmente su única propietaria. Pero esta posesión que existe, es real, pero precaria, transitoria o provisional, y que cesa frente al Estado en el momento en que él, conforme a los intereses públicos, así lo considera, sí puede oponerse frente a terceros, pues el mismo Estado, sobre este tipo de bienes concede permisos para su uso y disfrute, derechos que en el caso en cuestión le fueron reconocidos a la ofendida por la Municipalidad de Nicoya, cuando desde 1981 solicitó la concesión sobre el lote, no obstante que aun no le ha sido otorgada por razones formales, pero que no ha impedido que la perjudicada cancele el canon respectivo. Este

permiso de uso y disfrute del fondo reclamado, intrínsecamente conduce a una posesión sobre él, válida no frente al Estado como legítimo propietario, quien puede hacerla cesar en el momento que intereses superiores así lo demanden, pero sí frente a terceros, y por ende susceptible de protección legal. Es por ello que, en la especie se ha configurado el delito de usurpación acusado, pues la ofendida fue despojada por los imputados, al construir sin autorización en el lote cuestionado un redondel, de la posesión y el uso y disfrute sobre el citado inmueble, posesión adquirida por tradición de su madre, y aunque precaria frente al Estado, por estar el fondo dentro de la zona marítimo terrestre, no lo es frente a terceros, como los aquí justiciables, y por ende sujeta a la protección legal mientras se mantenga vigente, máxime que la misma Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, reconoce derechos de posesión entre particulares (dentro de los que deben entenderse los pobladores y ocupantes de los predios), a efecto de otorgar las concesiones correspondientes, atendiendo al principio de que el primero en tiempo es primero en derecho, pudiendo no obstante establecer un orden de prioridades atendiendo a la naturaleza de la explotación y a la conveniencia pública de ésta; pero en igualdad de condiciones se preferirá al ocupante del terreno que la haya poseído, quieta, pública y pacíficamente en forma continua (artículo 44 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre), y fue precisamente esta posesión de la ofendida, traducida en uso y disfrute del inmueble, así como el pago del canon respectivo el que llevó a la Municipalidad de Nicoya a desconocerles derechos a los imputados, cuando éstos solicitaron el permiso de construcción y posteriormente la concesión sobre el fondo reclamado (ver folios 133 a 136 vuelto). Sobre estas circunstancias y ateniéndonos a los hechos probados en el fallo que se recurre, habiendo sido despojada la ofendida por parte de los imputados de la posesión del inmueble en referencia, e incluso del ejercicio de un derecho real constituido sobre él (el uso y disfrute reconocido por la administración y que no ha sido revocado), invadiéndolo y

construyendo una barrera para corridas de toros, edificación que se mantenía aun al momento del dictado de la sentencia y de la presentación del recurso de casación, en la especie se configuró el ilícito de Usurpación contemplado en el artículo 225 inciso 1) del Código Penal. Si bien es cierto, dentro de los hechos acusados y tenidos por acreditados se estableció a cargo de los inculcados la construcción aludida dentro de la zona marítimo terrestre donde está ubicado el inmueble, y el artículo 62 de la citada ley, reprime con pena de prisión de un mes a tres años, sin perjuicio de las sanciones de otra clase, a quien en la zona marítimo terrestre construyere o realizare cualquier tipo de desarrollo contra lo dispuesto en esta ley o en leyes conexas...,

excepto que el hecho constituya delito de mayor gravedad, considera esta cámara, que la acción ilícita atribuida se encuentra dentro del delito de usurpación mencionado, que resulta de mayor gravedad que la infracción a la ley especial citada, circunstancia que impide la aplicación del concurso ideal entre los ilícitos de usurpación e infracción a la ley sobre la zona marítimo terrestre. En consecuencia, siendo procedente el segundo motivo por el fondo formulado por cada uno de los recurrentes dentro de su respectiva impugnación, en cuanto alegan la inobservancia del artículo 225 del Código Penal, se casa la sentencia dictada y se condena a los imputados [...], como coautores responsables del delito de usurpación cometido en perjuicio de M.E.G.C., y de conformidad con el artículo 225 inciso 1) ya citado, se les impone a cada uno de ellos el tanto de seis meses de prisión, por estimarse innecesaria una pena represiva mayor, tomando en consideración que los acusados son personas trabajadoras, que constituyen el sustento de sus familias, sin indicadores importantes de peligrosidad que les impidan desenvolverse dentro del grupo social en que se desarrollan y el ilícito cometido tuvo como motivación una causa de interés social, cual era allegar fondos para ayudar a las familias de los pescadores."

Concesión en zona marítimo terrestre: Existencia de dos solicitudes sobre un mismo lote

Distinción entre ocupante y poblador

[Tribunal Contencioso Administrativo Secc. II]⁹

Texto del extracto:

"IV.- De conformidad con la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043 de 2 de marzo de 1977, ésta es un bien público, inalienable e imprescriptible (artículo 1), y por regla general, sólo pueden otorgarse concesiones para su uso en la zona restringida, constituida por la franja de los ciento cincuenta metros contigua al área pública, o por los demás terrenos, en casos de islas, bajo la competencia de las Municipalidades (artículos 10, 39 y 40). Para solucionar los problemas que generan dos o más personas interesadas en un mismo lote ubicado en la Zona Marítimo Terrestre, el artículo 44 ibídem, establece: "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 la haya poseído quieta, pública y páficamente en forma continua." En consecuencia, la regla es que debe otorgarse prioridad a la persona que presente la solicitud de forma previa a cualquier otra, siempre y cuando, cumpla con todos los requisitos exigidos, y no se encuentre en alguna de las prohibiciones del numeral 47 de dicha ley, siguiendo el procedimiento establecido (artículos 24 y siguientes del Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre). Por

supuesto, que con miras a un crecimiento ordenado de la Zona Marítimo Terrestre, es necesario un proceso de planificación previo, a través de los planes reguladores. Sin embargo, presentada una petición, el hecho de que el interesado tenga que esperar a que se elabore y apruebe un plan regulador, no deslegitima su gestión, simplemente no es posible aprobarla hasta que éste se emita y se determine con certeza que el uso propuesto es acorde con el sistema de planificación que se implante. El requerimiento del señor José Eugenio Castro Jiménez es muy anterior a la del recurrente, por lo que tiene prelación para ser conocida por la Municipalidad de Parrita, y de ahí que los argumentos del apelante en este sentido, no sean de recibo. V.- Como se expresó en el considerando anterior, en la actualidad la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, no es susceptible de apropiación particular. Por ello, el artículo 12 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, prohíbe cualquier tipo de desarrollo, actividad u ocupación que no tenga la debida autorización legal. Cabe señalar además, que las concesiones o contratos de arrendamiento otorgados con fundamento en leyes anteriores a la No. 6043, no perdieron su validez, pero a su vencimiento finalizaba el permiso de ocupación o bien de acordarse su prórroga, debían modificarse con arreglo a la nueva normativa vigente, lo anterior, en el supuesto de que los contratos fueran remitidos al Instituto Costarricense de Turismo, dentro de los seis meses posteriores a la vigencia de la Ley, pues de lo contrario se tendrían por extinguidos (Transitorios I y II de la Ley). VI.- La Ley 6043 contempla dos figuras: el ocupante y el poblador, que no pueden generar ningún derecho de propiedad. Cabe aclarar, que no se trata de personas que se introdujeron en la zona marítimo terrestre después de emitida la ley, y de manera clandestina, lo que está prohibido. El ocupante es aquel que antes de la vigencia de dicha normativa, se encontraba en parte del área que aquí interesa, sin contar con un contrato de arrendamiento, para el cual, la ley creó un régimen especial, por cuanto, tiene

preferencia en igualdad de condiciones, a obtener una concesión (artículo 44), siempre y cuando el uso sea compatible con el plan regulador; por otra parte, el Transitorio VII, dispuso: " Las municipalidades con jurisdicción en la zona marítimo-terrestre cobrarán el canon que establece esta ley para los ocupantes de la misma. El cobro se hará de acuerdo con el uso y con el avalúo actual de la Dirección General de la Tributación Directa. Esta autorización tendrá carácter provisional, hasta tanto no entre en vigencia el plan de desarrollo para la respectiva zona, y no produce derecho alguno para los ocupantes en lo que a concesión se refiere ". Los pobladores, de acuerdo con el artículo 70 ibídem, son aquellos costarricenses por nacimiento, con más de diez años de residencia continua en la zona marítimo terrestre, a quienes se les permitió continuar en la posesión de los lotes, en el supuesto de que fuera su única propiedad, hasta que se diera la planificación de la región, pudiendo ser reubicados o indemnizados en las mejoras. Ninguna de las dos condiciones, ocupante o poblador, es susceptible de ser transmitido a terceras personas, por cuanto son figuras creadas en atención a su especial y particular situación. VII.- El señor Chaves Rojas alega que ha poseído el terreno en disputa por más de cuarenta años, en forma pública, pacífica y de buena fe. A folio 84 consta una certificación extendida el 19 de octubre del 2004, por la Secretaria General del Instituto de Desarrollo Agrario, en la que se cuenta que fue arrendatario de esa entidad, de un lote sito en Parrita para uso vivienda con un área de mil trescientos setenta y cinco metros cuadrados, y que el expediente fue trasladado a la Municipalidad de Parrita por mandato de la Ley 4558 del 20 de abril de 1970. Con lo anterior, el único hecho que podemos tener por acreditado, es que Chaves Rojas en los años sesenta, arrendaba un terreno ubicado en la zona marítimo terrestre, pero no sabemos cual fue el plazo del contrato, ni está demostrada su prórroga ni su vigencia, y el haberlo tenido no le otorga en la actualidad ningún derecho de prioridad. En todo caso, la prueba testimonial

que se evacuó, lleva a la conclusión de que lo abandonó. Analizando las ponencias de los tres testigos por él presentados, se obtiene: el señor Erlindo Agüero Nuñez, si bien expresó que conoció a don Marcial en ese lote, y que aunque " se fue ", ha seguido limpiándolo, no pudo ni siquiera ubicar la parcela dentro del dibujo que se le mostró; el testigo León Ortiz, lo es de "oídas", pues solo indica lo que le "ha comentado" el aquí recurrente; finalmente, Guillermo León León manifiestó que conoció al don Marcial viviendo ahí hace más 40 años, y " después él se trasladó a la finca del señor Mario Gatica ", aunque no lo abandonó porque siguió limpiándolo, pero seguido señaló que "le comentó don Marcial que le impidieron limpiar", lo que es contradictorio. En virtud de lo anterior, este Tribunal considera que la calidad de "ocupante" del apelante no ha sido demostrada, por lo que no tiene ningún derecho de prioridad sobre la solicitud del señor José Eugenio Castro Jiménez, lo que lleva a aprobar el acto emitido por la Municipalidad."

Infracción de ley sobre la zona marítimo terrestre: Construcción de obra en la zona

[Tribunal de Casación Penal]¹⁰

Texto del extracto:

"I.- Como tercer motivo del recurso por la forma, el representante de la Procuraduría General de la República reprocha la inobservancia del artículo 32 del Código Procesal Penal, en cuanto dispone que la prescripción de la acción penal comienza a correr para los delitos de efectos permanentes, desde el día que cesó su continuación o permanencia. Sostiene que, en relación con los delitos de Usurpación y de la Zona Marítimo Terrestre, todas las

obras, modificaciones y construcciones se consideran de efectos permanentes. El ilícito se consuma con el solo hecho de la construcción y se mantiene mientras no cese la usurpación, es decir, hasta que lo construido desaparezca. Señala que las modificaciones en este caso consistieron en la construcción de un rancho, de alcantarillados cuyas aguas desembocan en la playa y una cerca de púas; además, se realizaron movimientos de tierra para rellenar los huecos donde están las alcantarillas, lo que ocasionó un recorte natural de las dunas. Añade que dichas obras subsisten actualmente, por lo que también subsiste el ilícito, al ser de efectos permanentes, sin que se haya producido la prescripción, conforme lo dispone el ordenamiento procesal penal. El alegato es atendible . En la acusación formulada por el Ministerio Público, se le atribuye al imputado Antonio Leopoldo Galbiati haber modificado la Zona Pública de la Playa Papaturro, ubicada en La Cruz, Guanacaste, ya que, según se indica, construyó un rancho de tres metros de ancho por tres metros de fondo; construyó un alcantarillado que recoge las aguas llovidas, de modo que van a caer directamente a la playa, causando erosión; construyó una cerca de alambre de púas sobre los mojones que delimitan la Zona Pública y, además, mandó a realizar un movimiento de tierra en dicha Zona, para rellenar los huecos donde están las alcantarillas, lo que ocasionó un recorte de las dunas. Tales hechos fueron calificados como constitutivos del delito de Infracción al artículo 62 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (ver folios 46 a 50). Como bien aduce el recurrente, en la resolución impugnada la juzgadora no tomó en cuenta de modo alguno que hechos como los que aquí se investigan constituyen un delito de efectos permanentes, por lo que, según lo dispuesto por el artículo 32 del Código Procesal Penal, la prescripción sólo comienza a correr en el momento en que cese la permanencia. En el caso bajo examen no se menciona siquiera la posibilidad de que tal evento haya ocurrido, por lo que no existe una base cierta que permita establecer el cómputo de la prescripción y mucho menos

para afirmar que la acción penal se encuentra prescrita. Sobre este tema, pueden consultarse -entre otros- los votos de esta cámara números 2002-0507 de las 9:30 horas del 11 de julio de 2002 y 2002-0790 de las 16:15 horas del 30 de setiembre de 2002. Es importante añadir que, de acuerdo con lo que se indica en la acusación y según lo establecido en el artículo 1 de la citada Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, las construcciones que interesan fueron realizadas en un bien demanial, inalienable e imprescriptible, de tal manera que, la facultad para ejercitar la persecución penal no puede considerarse prescrita mientras se mantenga la violación al bien jurídico tutelado. Por lo tanto, procede acoger el motivo y anular parcialmente la sentencia recurrida, sólo en cuanto sobreseyó al imputado Antonio Leopoldo Galbiati por el delito de Infracción a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Respecto a ese extremo se ordena el reenvío, para que se continúe la tramitación de la causa, conforme corresponda en derecho. En lo demás el fallo debe permanecer incólume."

Infracción de ley sobre la zona marítimo terrestre: Obligación de demoler lo construido

[Tribunal de Casación Penal]¹¹

Texto del extracto:

"Alega el recurrente, violación del artículo 65 de la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre porque, sin previa petitoria y, sin concederle derecho a defensa, se le ha condenado a la pérdida y demolición de la construcción, sin tomar en cuenta las razones alegadas por él en el debate. En segundo lugar, en su criterio ha de ser en la vía civil, mediante el interdicto de derribo donde se

decida ese aspecto a efecto de acreditar en debida forma su derecho a las mejoras o a su pago, por lo que solicita se revoque la sentencia recurrida y, en su lugar se dicte absolutoria por duda razonable en su favor, subsidiariamente se le adecue la pena al mínimo legal que establece el artículo 62 de la ley en referencia. El reclamo se rechaza: El recurrente efectúa en el planteamiento del reclamo, una mezcla de motivos de forma y fondo, lo que por sí sólo es motivo para declarar sin lugar el agravio, así se alega violación del derecho de defensa sustentado en la violación al artículo 65 de la Ley de Zona Marítimo Terrestre, lo cual es manifiestamente improcedente y, del estudio del expediente se concluye que no se han violentado los derechos de defensa del inculpado. De igual forma alega el recurrente que en el fallo recurrido nunca se demostró la existencia de dolo en la conducta del imputado; no lleva razón el recurrente, el elenco de hechos probados de la resolución recurrida establece, en forma clara que el encartado, pese a que preguntó por los trámites para obtener un permiso de construcción, sin autorización alguna, construyó una edificación que destinó a negocio comercial en Playa Esterillos, dentro de la Zona Marítimo Terrestre, que en varias oportunidades, fue prevenido de que debía cesar los trabajos de construcción, de lo que hizo caso omiso, de donde se establece su voluntad de construir pese a conocer la prohibición legal, queda así demostrado el presupuesto subjetivo del tipo penal por el que se le condenó, en consecuencia se rechaza el agravio planteado. Por último reclama como agravio que se ordene en sentencia la demolición de la construcción edificada en la zona restringida, tampoco le asiste la razón al recurrente en este reclamo, la ley prevé, como consecuencia directa de la condena, que se ordene la demolición del inmueble construido con conocimiento de la prohibición para ello, nadie puede sacar provecho de su propio dolo y, una de las consecuencias civiles del delito es precisamente la restitución de las cosas al estado anterior al hecho delictivo, en el caso de la Ley de Zona Marítimo,

expresamente contempla, aparejado a la sanción penal propiamente dicha, la restitución de las cosas al estado original (ver artículos 1, 11, 12 y 20 en relación al 65 de la mencionada ley), de donde no le asiste razón al recurrente en su reclamo. Por improcedente se rechaza la prueba para mejor proveer que aporta el recurrente."

Zona marítimo terrestre: Permiso tácito de uso y explotación

[Tribunal Contencioso Adm, Secc. III]¹²

Texto del extracto:

"I.- Tal y como fue expresado en un precedente de esta misma Sección del Tribunal mediante el Voto N° 128-2001, de las ocho horas del dieciséis de febrero del dos mil uno, y lo que aquí se agrega, queda claro que el régimen jurídico del dominio público comporta la potestad de autotutela posesoria o potestad de recuperación o reivindicación administrativa de los bienes públicos. En este sentido ha dicho la Sala Constitucional en el Voto No. 5977-93, de las 15:45 horas del 16 de noviembre de 1993, en lo de exclusivo interés expresó: "El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas

características de esos bienes es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad". (La negrita no es del texto original). II.- Tratándose de bienes demaniales, la administración tiene la potestad de actuar y ejecutar por sí la recuperación de dichos bienes, sin necesidad de recurrir a los tribunales, ni siquiera por la vía interdictal, permaneciendo dicha competencia indefinida en el tiempo en tanto el bien esté afecto al dominio público. La Administración dispone de diversos medios de ejecución forzosa, siendo uno de ellos el de la ejecución sustitutiva y/o subsidiaria, previa intimación. Esto es, el cumplimiento de lo ordenado por un tercero, para el caso la propia Administración, cuando el obligado se niega a su ejecución voluntaria, en cuyo caso las costas de la ejecución son a cargo de éste pudiéndole ser cobradas posteriormente mediante apremio sobre su patrimonio (artículos 146 y 149 de la Ley General de la Administración Pública y 13 de la Ley No. 6043). Incluso la inercia de la Administración trae consecuencias (ver artículo 63 de la supra citada ley). III.- Correlativamente a lo dicho, la zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección es obligación del Estado y sus instituciones - incluidas por supuesto las Municipalidades correspondientes - e incluso de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de la Ley No. 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre. Concretamente, la zona pública se define como la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria, y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, así como los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar. Sin perjuicio de

las atribuciones del Instituto Costarricense de Turismo, es incuestionable que compete a las Municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de dicha ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de dicha zona y en especial de las áreas turísticas de los litorales de su jurisdicción (ver artículos 1, 3 y 10 de dicha ley). Es indudable, asimismo, que en la zona marítimo terrestre - y con mayor razón en su zona pública - existe prohibición para, entre otras cosas, levantar edificaciones o instalaciones o realizar cualquier otro tipo de desarrollo, actividad u ocupación, sin la debida autorización legal (artículo 12 ejusdem). El artículo 20 es todavía más claro al indicar que, salvo las excepciones establecidas por la ley, la zona pública no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso, que nadie podrá alegar derecho alguno sobre ella y que estará dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas. IV.- Consta en la especie que la sentencia N° 36 dictada por el Tribunal de Juicio de Puntarenas (Sede Aguirre y Parrita), a las quince horas del trece de julio de mil novecientos noventa y ocho, que en lo de interés expuso: " ...se pasa de inmediato a exponer el elemento subjetivo del tipo penal como lo es que el imputado actuó con pleno conocimiento de que no estaba facultado por las autoridades respectivas, ni poseía permiso alguno para proceder a realizar el levantamiento de obra alguna o su remodelación dentro de la zona indicada. En ese sentido contamos con sendas pruebas que así lo determinan, a folio 29 certificación autentica expedida por el Licenciado Enrique Rojas Robles, Jefe del Registro General de Concesiones del I.C.T. que indica que en su Departamento no existía solicitud ni concesión alguna a nombre del encartado Bolandi Ortiz, también así lo confirma la nota a folio 62 expedida por el arquitecto...Jefe de la oficina receptora de permisos de construcción del INVU, nota del Inspector de la zona marítimo terrestre de la Municipalidad de Parrita a folio 63 donde consta que no existía permiso de construcción a nombre del imputado,

folio 314 certificación de la Licenciada...Jefe del departamento de concesiones del I.C.T. indicando que al año de mil novecientos noventa y ocho no existe ninguna autorización de concesión a nombre de Bolandi Ortiz, aunado a la anterior prueba documental se cuenta con el testimonio del inspector municipal...” (La negrita no es del texto original). Ante las preguntas que válidamente cabría hacerse, acerca del presupuesto de hecho y/o de derecho del mismo o respecto al expediente incoado o procedimiento seguido paraterminar que dichas obras fueron hechas en la zona pública sin la debida autorización; o declaradas ilícitas, o sobre el antecedente o acto jurídico que da soporte legal a dicho acuerdo municipal, el cual luce como un acto de intimación, propio de los medios de ejecución administrativa previstos en el artículo 149 de la Ley General de la administración Pública; se impone la rotunda respuesta de que efectivamente fue el Tribunal de Juicio de Puntarenas (Sede Aguirre y Parrita), el que a través de la sentencia penal citada, declaró ilícitas las obras, así como la inexistencia de permisos (de construcción) extendidos y ordenó por ende su demolición. Así pues, no es la Municipalidad de Parrita la que revoca, anula o desconoce algún eventual acuerdo generador de derechos, sino que se trata de una autoridad distinta, a saber un Tribunal Penal de la República. De ahí que no exista tal revocación municipal ni siquiera bajo los supuestos de hecho del artículo 154 de la Ley General de Administración Pública, que permiten la revocación, por razones de oportunidad o conveniencia, sin responsabilidad para la Administración, de permisos de uso de dominio público y los demás actos que reconozcan o pretendan reconocer a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario. En general, las resoluciones judiciales son recurribles por los medios y en los casos expresamente establecidos: revocatoria, apelación, apelación por inadmisión, apelación adhesiva, casación y revisión. Un acto jurisdiccional no es revisable siquiera en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual está llamada a revisar los actos

administrativos. (Voto de mayoría del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Primera No. 667-91 de las 11:30 horas del 7 de noviembre de 1991). Además, los artículos 4 inciso a) y 5.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa terminantemente excluyen de la competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos las cuestiones de índole penal, incluidas las cuestiones prejudiciales o incidentales, aunque pudieran estar directamente relacionadas con un juicio contencioso administrativo. Este pronunciamiento penal previo es por supuesto condicionante de la posterior decisión que corresponda en la vía contencioso administrativa. De modo que, independientemente de la discusión doctrinaria que dicha sentencia pudiera suscitar, lo cierto es que se trata de un fallo definitivo y firme frente al cual, de parte de la Municipalidad y de este mismo Tribunal, habida cuenta su naturaleza administrativa como contralor jerarca impropio, no cabe jurídicamente otra actitud que no seala de su exacto acatamiento. De lo contrario sería necesario concluir que dicha ilicitud no se dio en sede penal, contrariando lo resuelto por dicha autoridad represiva. En cualquier caso, la Sala Constitucional en su voto No. 3095 de las 15:57 hrs. del 3 de agosto de 1994, sostuvo que la competencia definida constitucionalmente para la jurisdicción contencioso administrativa sí puede ser delegada legislativamente en otras jurisdicciones y cita a manera de ejemplo el caso de la jurisdicción agraria, laboral o de familia. Véase en consonancia con lo anterior lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, la cual es clara al respecto. Téngase en cuenta, de igual forma, para mayor abundamiento, que la propia Ley 6043, en su artículo 63 reprime penalmente, entre otras sanciones, al funcionario que impidiera o hiciera nugatoria una orden de demolición legalmente decretada o dispuesta. De modo que el acuerdo impugnado no hace otra cosa que no sea desarrollar y ejecutar la orden de demolición dispuesta en dicha resolución judicial. En el mismo orden de ideas, los efectos de la cosa

juzgada material se limitan a lo resolutorio de la sentencia y no a sus fundamentos, lo cual hace indiscutible,

en otro proceso, la existencia o la no - existencia de la relación jurídica que ella se declara (artículo 162 del Código Procesal Civil). Por su parte el numeral 164 expresa: en lo de interés: "Artículo 164.- Sentencias penales. Las sentencias firmes de los tribunales penales producen cosa juzgada material para o contra toda persona, indistintamente y de una manera absoluta , cuando decidan: 1) Si la persona a quien se le imputan hechos que constituyen una infracción penal, es o no el autor de ellos. 2) Si esos hechos le son imputables desde el punto de vista de la ley penal. 3) Si ellos presentan los caracteres requeridos para la aplicación de tal o cual disposición de aquella ley..." (Negrita y subrayado es propio). Todos los supuestos transcritos resultan coincidentes con lo acontecido en la especie. V.- A manera de conclusión, tratándose de bienes de dominio público, la Municipalidad puede, como ya se dijo, ejercer la autotutela administrativa - con mayor razón en el presente caso, en que se cuenta con el fallo judicial citado - la cual supone el ejercicio directo de cualesquiera de los medios de ejecución que para tales efectos y de manera expresa le otorga el artículo 149 de la Ley General de la Administración Pública. Por ello resultaincuestionable, que al tener noticia la Municipalidad de Parrita no digamos ya de la existencia de dichas obras sino de la sentencia penal, que con carácter definitivo y firme ordenaba dicha demolición o destrucción, la Municipalidadno solo podía sino que debía proceder, inmediata y directamente, como en efecto procedió, a intimar ala destrucción o demolición de las construcciones y/oinstalaciones realizadas, sin responsabilidad alguna para ella. Esto es así porque es la única forma de garantizar la ejecutoriedad de la sentencia penal. Y ese carácter ejecutorio no opera únicamente dentro del ámbito de lo penal. Va más allá. Causa sus efectos en el área administrativa y en cualquier otra. Ciertamente, dicha potestad no es una mera

operación material, sino una actuación jurídica que, como tal precisa de unas formalidades de inexcusable cumplimiento, a saber, del acuerdo previo municipal de intimación, y en su caso la incoación de expediente. O, como reza el artículo 13 de la Ley N° 6043, "previa información levantada al efecto, si la misma se estima necesaria". Levantamiento de información que en el caso presente resultaba innecesario, habida cuenta del proceso y sentencia penales preexistentes, ya que si los acuerdos municipales son, en esta materia, ejecutivos y ejecutorios, con mayor razón; si cuentan de previo, como en el caso sub júdice, con el soporte jurídico de dicha sumaria y sentencia penales, necesario y suficiente para legitimar la actuación municipal tendiente a la ejecución forzosa. Las obras son ilícitas, independientemente de que hayan existido actos administrativos que las hayan permitido, pero la construcción en sí, fue de manera irregular. VI.- El artículo 129 de nuestra Constitución Política en su párrafo segundo dispone: "Nadie puede alegar ignorancia de la ley, ...", así como tampoco "Nadie puede sacar provecho de su propio dolo." Estos principios deben ser tomados muy en cuenta a la hora de analizar todo el cuadro fáctico de autos a fin de no forzar una interpretación que conduzca a un excesivo garantismo a favor de un solo administrado frente al resto de la comunidad, ¿y por qué no? en contra todos los ciudadanos de la nación. No se debe perder la perspectiva de que frente a la existencia de un interés público (de obligatoria tutela) como el aquí evidenciado, debe ceder el simple interés privado. La doctrina que sustenta el denominado principio de la "confianza legítima" debe necesariamente ser analizado y eventualmente incorporado, según cada contexto, para que no se entienda "per sé" que procede en todos los casos. Es decir, resulta proporcionado y razonable en aquellas exclusivas situaciones en las cuales la conducta del administrado resulta acorde con el ordenamiento jurídico, pero jamás ante una flagrante violación de la ley, por que existe otro principio: "El error no crea derecho" (Artículo 17 del Código

Civil) y aquellos actos realizados al amparo (en el caso presente) de una inercia o "pasividad" (traducida en eventual incumplimiento de deberes) por parte de la Administración, y que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, deben considerarse ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir. En todo caso, nada impide que el infractor, declarado como autor responsable en sede penal por el delito de infracción a la Zona Marítimo Terrestre en su modalidad de construcción ilegal en perjuicio del Patrimonio Estatal, si ha bien lo tiene, o cualesquiera tercero interesado, puedan incoar un proceso para reclamar sus eventuales derechos subjetivos violentados y en contra de la Corporación Municipal y/o por eventual fraude o estafa de un tercero. La ley incluye la posibilidad de establecer procesos para pre constituir prueba necesaria para una futura reclamación (artículo 250 del Código Procesal Civil), y buscar una eventual indemnización que le resarza la supuesta supresión de algún derecho subjetivo. Lo que no puede permitirse es la posibilidad para desconocer una sentencia definitiva y firme, con autoridad de cosa juzgada material."

Concesión en zona marítimo terrestre: Régimen de propiedad aplicable al concesionario

[Sala Primera]¹³

Texto del extracto:

"III.- El argumento relacionado con la inaplicabilidad de la ley civil, en apariencia, tiende a recriminar falta de legitimación de la parte actora para formular los pedimentos que sustentan este proceso, al no ostentar el carácter de propietario de conformidad

con las regulaciones contenidas en el Código Civil, pues, en dicho del recurrente, se trata de un mero concesionario. Este extremo, es un punto nuevo no alegado oportunamente, por lo cual, en virtud de lo dispuesto por los artículos 597 in fine y 608 del Código Procesal Civil, faculta al rechazo del reclamo. Sin embargo, a mayor abundamiento debe señalarse lo siguiente. La Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre N° 6043 de 2 de marzo de 1977, define la inalienabilidad del área de doscientos metros a partir de la línea de pleamar (artículos 1 y 9 ibídem), lo cual permite que en esas áreas solamente puedan constituirse derechos a través del régimen de concesiones. El beneficiario de una concesión, puede edificar en el terreno que le fue asignado, destruir lo construido, beneficiarse de los frutos naturales o civiles que produzca el fundo, defender su derecho frente a terceros que pretenden perturbarlo, reclamar indemnizaciones por daños, todo esto, dentro de las limitaciones que le imponen el Ordenamiento y las características del derecho otorgado, pues, por citar un caso, podría concurrir la aplicación de la Ley Forestal. De igual modo, está facultado para ceder o gravar su derecho, en tanto cuenta con las autorizaciones de las cuáles habla el ordinal 45 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Esto evidencia que guarda similitud con el régimen ordinario de propiedad normado en el Código Civil, pues varios de los atributos ínsitos de ésta, se incorporan al derecho del concesionario. De ahí que las facultades y limitaciones del propietario, que no riñan con la naturaleza de este tipo de bienes demaniales, son aplicables al concesionario, si no hay desavenencia con lo dispuesto en la ley especial. Así, las limitaciones establecidas al derecho de propiedad, con ocasión de las relaciones de vecindad, tienen eficacia sobre situaciones surgidas en los inmuebles ubicados en zona marítimo terrestre que hayan sido concesionados, pues no hay ningún motivo de interés público que imponga el relajamiento de estos recaudos mínimos."

Infracción de ley sobre la zona marítimo terrestre

Características y alcances del concepto "zona marítimo terrestre"

[Tribunal Casación Penal]¹⁴

Texto del extracto:

" IV. Como único motivo de casación por el fondo el impugnante reclama errónea aplicación de los artículo s13 y 20, 68 y 70 de la Ley de la zona marítimo terrestre, toda vez que de la prueba no se puede concluir que el imputado no habitara el lugar antes de la entrada en vigencia de la ley de cita, es decir, del 2 de marzo de 1977. Solicita se aplique la ley más favorable al acusado y se declare que la posesión ejercida por el imputado se encuentra amparada a los artículos 68 y 70 de la ley que regula la materia, por lo que no procede el derribo ordenado. Se declara sin lugar el reclamo. Se acreditó en el proceso que el encartado ejerce posesión sobre un bien demanial debido a una concesión otorgada por la Municipalidad de Cóbano y no se tuvo por cierto en ningún momento que viniera ejerciendo posesión antes de la vigencia de la ley como para quedar exceptuado de ella. La lectura total del fallo permite establecer que se acreditó en el proceso que el encartado viene explotando una construcción levantada al margen de la ley, o sea, en abierta infracción de la Ley de Zona Marítimo Terrestre, que prohíbe todo tipo de ocupación y desarrollo en la zona pública. La zona marítima se compone de doscientos metros desde la pleamar en todo el litoral y se divide en una primera zona de cincuenta metros del mar hacia fuera, en la que es absolutamente prohibo todo tipo de ocupación o construcción, porque está destinada al uso público de todos los ciudadanos, permitiendo el artículo 29 de la Ley dar concesiones pero sobre

los restantes ciento cincuenta metros que son la zona restringida. La parte pretende que en esta sede se le reconozca la condición de poblador que otorgó la ley, no obstante no hay prueba que así lo señale, por el contrario, la recibida en juicio y valorada por el juzgador, revela que explota una construcción levantada para la cual no se obtuvo el permiso respectivo, que además no se le hubiera autorizado por estar en la zona pública. Tal como lo ha sostenido en reiterados fallos este Tribunal: "Es importante tomar en cuenta, por otra parte, que la zona marítimo terrestre, según lo define el artículo primero de la ley correspondiente, es inalienable e imprescriptible; es decir, que ningún particular adquiere derechos sobre esa zona. Las acciones que define el artículo 62 de la L.Z.M.T., no se desvanecen con el paso del tiempo, siempre y cuando sus efectos se mantengan, tal como ocurre en el caso en examen. La inalterabilidad de los actos de posesión ejercidos sobre bien inalienable, mantiene la imprescriptibilidad de la acción penal. La naturaleza pública de los bienes, el interés público que se protege en la zona marítimo terrestre, le da un efecto continuo a las acciones que pretenden usurpar o desnaturalizar la zona marítimo terrestre. " (Sentencia del Tribunal de Casación Penal No. 2002-0298 10:20 hrs. del 19 de abril de 2002). Concomitante con ese criterio derivado de la misma ley, si se ha construido en la zona pública debe demolerse la obra para permitir el libre disfrute de las playas a todas las personas. No existiendo elementos de juicio para determinar ningún derecho del encartado sobre esa zona, como alega la parte, lo procedente es declarar sin lugar el motivo alegado y el recurso de casación planteado."

Bienes demaniales: Naturaleza jurídica de los bienes demaniales

Derecho de posesión

Transitorio Único de la Ley de Declaratoria de Ciudad para las Comunidades de Cahuita y Puerto Viejo del cantón de Talamanca, Provincia de Limón, número 8464, del cuatro de octubre del dos mil cinco

[Sala Constitucional]¹⁵

Texto del extracto:

"I.- DEL INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS FORMALES PARA LA FORMULACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.- Observa este Tribunal que Observa la gestión en estudio resulta omisa en relación con algunos de los requisitos formales exigidos para la formulación de las acciones. En efecto, la misma no, no aporta certificación literal del libelo de impugnación de la norma impugnada en el asunto principal (como lo requiere el artículo 79 párrafo primero de la Ley que rige esta Jurisdicción), y no indica el estado procesal del asunto previo que solicita que se le tenga como previo, lo que da lugar a confusión en relación con la pendencia de ese asunto, ya que indica que las diligencias de información posesoria que promovió ante el Juzgado Civil de Mayor Cuantía, del Circuito Judicial de la Zona Atlántica, que se tramitó en expediente número 07-000058-0678- CI , fueron rechazadas por estimarse que la pretensión fue presentada fuera del plazo establecido en la ley, sin indicación alguna de la impugnación de esa resolución. Ambos requisitos podrían ser subsanados mediante prevención de la Presidencia de esta Sala (artículo 80 de la Ley que rige esta Jurisdicción); sin embargo, la misma se omite por una cuestión de economía procesal, en atención a la improcedencia de la gestión como se explicará a continuación.

II .- DEL OBJETO DE IMPUGNACIÓN.- Pretende el accionante la declaratoria de inconstitucionalidad del Transitorio Único de la Ley de Declaratoria de Ciudad para las Comunidades de Cahuita y Puerto Viejo del cantón de Talamanca , Provincia de Limón, número 8464, del cuatro de octubre del dos mil cinco, que establece un plazo perentorio de un año a partir de la vigencia de esa ley para que los poseedores de inmuebles ubicados en la zona marítimo terrestre de Cahuita y Puerto Viejo por más de cuarenta años, inicien los procedimientos de titulación mediante el procedimiento que establece al efecto la Ley de Información Posesoria, número 5257, de treinta y uno de julio de mil novecientos setenta y tres, y sus reformas. El accionante estima esta disposición violatoria de los artículos primero, 11, 28 párrafo segundo y 45 de la Constitución Política, 21 inciso 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por cuanto se desconoce el derecho de posesión que se ha ejercido, y que es un atributo del derecho de propiedad, conforme al artículo 264 del Código Civil, siendo que el derecho que las personas (físicas o jurídicas) que ejercen sobre las cosas sólo puede ser afectad o limitada por motivos de interés público, en forma razonable y proporcional, para su ulterior expropiación; existiendo además, reserva legal absoluta para imponer limitaciones a los derechos fundamentales. Es así la norma impugnada incumple todos estos principios, al imponer un plazo perentorio de un año para reconocer el derecho de propiedad existente ante la autoridad jurisdiccional competente, siendo que la publicidad de la ley no fue la mejor, y teniéndose en cuenta la dificultad para cumplir con todos los requisitos administrativos que se requieren para la procedencia de este tipo de gestiones, circunstancias que la ley desconoce, afectando con ello el principio de seguridad jurídica. Además, alega que no fue acreditado el interés público para establecer este plazo tan perentorio. En tanto lo que está en entredicho es la disponibilidad de la zona marítimo terrestre para su titulación,

se debe hacer referencia al especial régimen jurídico de este bien, como de seguido se hace, para analizar la conformidad de la norma impugnada con el orden constitucional.

III .- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BIENES DEMANIALES . Debe tenerse en cuenta la especial naturaleza jurídica del bien de que se trata -zona marítimo terrestre- , toda vez que, por disposición constitucional integra el patrimonio nacional, y por disposición legal se le ha dotado de la condición de demanialidad . La doctrina y jurisprudencia constitucional son consistentes en estimar que los bienes demaniales (o bienes dominicales o de dominio público) son aquellos que tienen una naturaleza y régimen jurídico diverso de los bienes privados -los cuales se rigen por el derecho de propiedad en los términos del artículo 45 de la Constitución Política- , en tanto, por expresa voluntad del legislador se encuentran afectos a un destino especial de servir a la comunidad, sea al interés público, y que por ello, no pueden ser objeto de propiedad privada, de modo que están fuera del comercio de los hombres, por lo cual, no pueden pertenecer individualmente a los particulares, ni al Estado, en sentido estricto, por cuanto éste se limita a su administración y tutela . Así, lo que define la naturaleza jurídica de los bienes demaniales es su destino o vocación , en tanto se afectan y están al servicio del uso público, ya que, precisamente se afectan para darles un destino público especial en el que se encuentre comprometido el interés público, en la forma como lo define el artículo 261 del Código Civil:

" Son cosas públicas, las que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquéllas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas a uso público.
"

Nótese que el énfasis de la diferenciación se da en relación al

destino del bien , sea, al hecho de estar afectos a un uso común o al servicio del bien común ; tal y como lo consideró con anterioridad la Sala Constitucional en sentencia número 2301-91, de seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno:

" El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes demaniales , bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud norma expresa. "

Así, se trata de bienes cuya titularidad ostenta el Estado en su condición de administrador, debe entenderse que se trata de bienes que pertenecen la " Nación ", con lo cual, conforman parte del patrimonio público; y que, por su especial naturaleza jurídica, presentan los siguientes atributos: son imprescriptibles , lo cual implica que por el transcurso del tiempo, no puede adquirirse el derecho de propiedad sobre ellos, ni siquiera de mera posesión, es decir, no pueden adquirirse mediante la usucapión, así como tampoco pueden perderse por prescripción; motivo por el cual los permisos de uso que la Administración conceda sobre ellos, siempre tienen un carácter precario, lo cual hace que puedan ser revocadas por motivos de oportunidad o conveniencia en cualquier momento por la Administración -en los términos previstos en los artículos 154 y 155 de la Ley General de la Administración Pública- ; y las mismas concesiones que se otorguen sobre ellos para su aprovechamiento, pueden ser canceladas, mediante procedimiento al efecto; son inembargables , que hace que no pueden ser objeto de

ningún gravamen o embargo, ni por particulares, ni por la Administración; y son inalienables, lo que se traduce en la condición de que están fuera del comercio de los hombres; de donde no pueden ser enajenados, vendidos o adquiridos, ni a título gratuito ni oneroso, ni por particulares, ni por el Estado, de modo que están excepcionados del comercio los bienes y sujetos a un régimen jurídico especial y reforzado. Además su uso y aprovechamiento está sujeto al poder de policía, en tanto, por tratarse de bienes que no pueden ser objeto de posesión, y mucho menos de propiedad, su utilización y aprovechamiento es posible únicamente a través de actos debidamente autorizados, sea mediante concesión o permiso de uso, otorgado por la autoridad competente; y al control constante de parte de la Administración Pública. De manera que comprende bienes inmuebles que tienen una naturaleza y régimen jurídico virtualmente opuesto a la propiedad privada, que deriva de lo dispuesto en el artículo 45 constitucional.

IV .- DEL CONCEPTO DE ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.- Se hace la advertencia que dentro del concepto de " costas ", debe entenderse comprendido el de la zona marítimo- terrestre, cuya demanialidad de la Nación queda dispuesta en forma expresa en el artículo 3.I. de la Ley de Aguas, número 276, de veintiséis de agosto de mil novecientos cuarenta y dos:

" Artículo 3.- Son igualmente de propiedad nacional:

I.- Las playas y zonas marítimas ";

y en el artículo 1º de la Ley de la Zona marítimo terrestre, en tanto dispone textualmente:

"La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible.

"

De suerte que debe tenerse a la zona marítimo terrestre como un bien demanial de la Nación, tanto por disposición constitucional, con sustento en el artículo 6; como por mandato legal, de conformidad con las normas transcritas. En cuanto a la definición de este bien, debemos recurrir a la misma ley de referencia (Ley de la Zona Marítimo Terrestre) que en su artículo 9 la determina de la siguiente manera:

"[...] la franja de los doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deje el mar al descubierta en la marea baja.

Para los efectos legales, la zona marítimo-terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República. Se exceptúa la Isla del Coco que estará bajo dominio y posesión directos del Estado y aquellas otras islas cuyo dominio o administración se determinen en la presente ley o leyes especiales. "

De tal suerte, que para el litoral Pacífico, la línea de pleamar es el contorno o curva de nivel que marca la altura de ciento quince centímetros sobre el nivel medio del mar; y para el litoral Atlántico, es el contorno que marca la altura de veinte centímetros sobre ese mismo nivel, según lo dispone el inciso ch) del artículo 2 del Reglamento de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre. A su vez, debe tenerse en claro que la zona marítimo-terrestre está dividida en dos zonas (al tenor de lo dispuesto en el artículo 10 de la ley de referencia): la primera , denominada como zona pública , que comprende la faja de cincuenta metros de ancho, contados de la pleamar ordinaria; y la segunda , llamada zona

restringida , constituida por los restantes ciento cincuenta metros, que es en la que legítimamente pueden otorgarse concesiones, según los requerimientos que el ordenamiento establece al efecto. En cuanto a la primera -zona pública- , el inciso h) del artículo 2 del Reglamento de la Ley de la zona marítimo-terrestre la define como el litoral, sea, la orilla o costa del mar que se extiende por las rías y esteros permanentes, hasta donde éstas sean sensiblemente afectadas por las mareas, y presenten características marinas definidas; de manera que comprende las siguientes zonas: la ría , definida en los artículos 9 de la Ley y 2 inciso f del Reglamento de la Ley de la zona marítimo- terrestre como la parte del río próxima a su entrada en el mar, y hasta donde llegan las mareas; de manera, que comprende la franja de los doscientos metros contigua a las rías; los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar (artículo 10 de la Ley de la zona marítimo-terrestre); los manglares , (artículo 11 de la citada Ley), cuya incorporación al demanio público data de mil novecientos cuarenta y dos, con la Ley de Aguas. Asimismo, el artículo 4 del Reglamento de la Ley de la zona marítimo-terrestre estatuye que éstos son bienes que se incorporan al patrimonio forestal del Estado, por lo que se sujetan al régimen de afectación de la Ley Forestal. A su vez, se dispone como zona restringida a partir de la línea de vegetación a la orilla de los esteros y del límite de los manglares o bosques salados, cuando éstos se extiendan por más de cincuenta metros de pleamar ordinaria; lo cual es de gran importancia, por cuanto extiende el concepto de zona marítimo terrestre a porciones del territorio nacional que puede encontrarse a kilómetros de la costa; lo cual también lleva a confusión, por estimarse que los terrenos aledaños al manglar pueden ser objeto de posesión legítima; las islas, islotes y peñascos marítimos y los terrenos y rocas que el mar deje al descubierto en la marea baja (párrafo segundo del artículo 9 de la Ley de referencia); y, los doscientos metros contiguos, y

a ambos lados del sistema de los canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado , al tenor de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley que rige esta materia. (En igual sentido, consultar las sentencias número 0447-91, 1556-91, 2306-91, 1347-95, 320-96, 1345-96, 0304-98, y 2006-0454.)

V.- DE LA DEMANILIALIDAD DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE.- A lo largo de la historia de la humanidad, se ha denotado la gran importancia económica, comercial y también de seguridad -para la defensa del territorio nacional- que tiene la costa para cualquier país u organización estatal. Así, en lo que respecta a nuestro país, desde la época colonial, el litoral ha permanecido destinado al uso público . En un principio, el área reservada era de una milla de ancho, por lo que se le conocía -y aún en nuestra época- como la " milla marítima ". La normativa de mayor relevancia en la regulación de la zona litoral costarricense inicia con la Ley número 162, de veintiocho de junio de mil ochocientos veintiocho, recién declarada la independencia de la Corona Española, y en la etapa de formación del Estado costarricense. En esta ley se estableció la reserva de una milla marítima en las costas de ambos mares, con lo que se recogió un precepto anterior, de la época colonial (Real Cédula, del quince de octubre de mil setecientos cincuenta y cuatro). Esta disposición se mantuvo a lo largo de toda la legislación emitida en el siglo XIX . Es importante resaltar que en algunas normas de ésta época, expresamente se resalta el carácter demanial de esta zona, como en el caso del Código General de mil ochocientos cuarenta y uno, que consideraba el flujo y refluo del mar y sus riberas de dominio público. Asimismo, en la Ley número 7, de treinta y uno de agosto de mil ochocientos sesenta y ocho, se ratifica la " idenunciabilidad " de los terrenos de la milla marítima, esto es, la imposibilidad de titular las tierras de esta zona . En la Ley de Aguas, número 8, de veintiséis de mayo de mil ochocientos ochenta y cuatro, se

califica esta franja de tierra con la denominación de " zona marítimo terrestre ", que expresamente se afecta como bien demanial -como bien de dominio público- , y en consecuencia, se incorpora al patrimonio nacional. En el Código Fiscal de mil ochocientos ochenta y cinco se dispuso la prohibición de enajenar los terrenos comprendidos en una milla de latitud a lo largo de la costa de ambos mares. Ya en el siglo XX ., la primera normativa a que hizo referencia la zona marítimo terrestre fue la Ley número 75, de treinta de agosto de mil novecientos veinticuatro, que reafirmó el carácter demanial de estas tierras, así como la imposibilidad de explotar y usufructar de ellos. Por su parte, la Ley número 11, de veintidós de octubre de mil novecientos veintidós, precisó, con exactitud, su extensión, al delimitarla en mil setecientos sesenta y dos metros -medida que corresponde a una milla exacta- , a partir de la pleamar ordinaria, y de quinientos metros a lo largo de ambos márgenes de los ríos. Esta medida se mantuvo hasta mil novecientos cuarenta y dos, en que a partir de las Leyes número 19, de doce de noviembre, y la Ley número 201, de veintiséis de enero de mil novecientos cuarenta y tres, se redujo su extensión, a doscientos metros para ambas costas; provocando así, las primeras desafectaciones de este bien, en relación a todos aquellos terrenos más allá de la determinación hecha, y su consecuente apropiación particular. Es decir, a partir de estas dos disposiciones y a excepción de los doscientos metros contados a partir de la pleamar ordinaria, el resto de los mil seiscientos setenta y dos metros dejaron de ser de dominio público desde el momento en que pudieron ser reducidos a dominio privado. Sin embargo, los terrenos contenidos en los doscientos metros exceptuados por las dos leyes precitadas, continuaron siendo bienes de dominio público, no reducibles a dominio privado por ser inalienables e imprescriptibles . Entonces, es correcto sostener que la zona marítimo terrestre quedó, a partir de las leyes mencionadas, con una extensión de doscientos metros contados a partir de la pleamar, que es la que actualmente tiene, manteniendo

su carácter de bien demanial . Esta medida, junto con el carácter demanial de los terrenos allí comprendidos, se reafirmó en el entonces vigente artículo 7 de la Ley de Tierras y Colonización No. 2825 de catorce de octubre de mil novecientos sesenta y uno, y se repitió en la Ley Forestal No. 4465, de veinticinco de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y en la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre No. 4558, de veintidós de abril de mil novecientos setenta. Especial mención debe hacerse de la Ley número 4558, de veintidós de abril de mil novecientos setenta, en tanto al tenor de lo dispuesto en su Transitorio III ., se desafectaron ciento cincuenta metros de los doscientos metros, después de los primeros cincuenta metros contados a partir de la pleamar, al autorizarse a los particulares que hubiesen poseído por más de treinta años, en forma quieta, pública, pacífica y sin interrupción, lotes o fincas en ese sector, a inscribirlos por medio del trámite de informaciones posesorias ante las autoridades jurisdiccionales (no administrativas). Ante la gran cantidad de abusos que se cometieron al tenor de la vigencia de esta disposición, sea, desde el doce de mayo de mil novecientos setenta, es que se deroga mediante Ley número 5602, de cuatro de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro, la cual entra en vigencia a partir de su publicación en La Gaceta número 206, del catorce de octubre de mil novecientos setenta y uno; sea que tuvo una vigencia de diecisiete meses y dos días. En sentencia número 007-93, de las 15:05 horas del 20 de enero de 1993, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia hace un recuento de esta evolución histórica, de la siguiente manera:

"[...] muchas han sido las disposiciones normativas que de alguna u otra forma han establecido regulaciones sobre la zona marítimo terrestre, antes más conocida como milla marítima. Algunas de ellas -las más importantes- son las siguientes: Ley No. 162 de 8 de junio de 1828, Decreto No. 12 de 10 de diciembre de 1839, Ley

No. 14 de 26 de febrero de 1840, Ley No. 128 de 19 de agosto de 1853, Decreto No. 4 de 30 de julio de 1858, Ley No. 7 de 31 de agosto de 1868, Ley No. 42 de 13 de agosto de 1875, Ley No. 22 de 7 de febrero de 1881, Ley de Aguas No. 8 de 26 de mayo de 1884 y sus reformas, Código Fiscal de 1885 (Ley No. 8 de 31 de octubre de 1885), Ley No. 58 de 29 de julio de 1892, Ley No. 7 de 4 de noviembre de 1892, Ley No. 15 de 27 de marzo de 1896, Ley No. 60 de 13 de agosto de 1914, Ley No. 82 de 5 de abril de 1923, Ley No. 75 de 30 de agosto de 1924, Ley No. 11 de 22 de octubre de 1926, mediante la cual se reformó el Código Fiscal de 1885, Ley No. 29 de 3 de diciembre de 1934, Ley General de Terrenos Baldíos No. 13 de 10 de enero de 1939, Decreto No. 6 de 2 de abril de 1940 (Reglamento a la Ley General de Terrenos Baldíos), Ley No. 19 de 12 de noviembre de 1942, Ley No. 201 de 26 de agosto de 1943, Decreto Ley No. 500 de 19 de abril de 1949, Ley de Tierras y Colonización No. 2825 de 14 de octubre de 1961, Ley No. 2906 de 24 de noviembre de 1961, Ley No. 4071 de 22 de enero de 1968, Ley Forestal No. 4465 de 25 de noviembre de 1969, Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre No. 4558 de 22 de abril de 1970, Ley No. 4928 de 17 de diciembre de 1971 que reformó la anterior y Ley No. 5602 de 4 de noviembre de 1974, que la suspendió. No es del caso hacer un exhaustivo análisis de las diversas disposiciones normativas sobre la materia; sin embargo, es necesario señalar que desde la primera disposición jurídica emanada en la época republicana -Ley No. 162 de 28 de junio de 1828- se estableció la reserva de una milla marítima en las costas de ambos mares, que según lo consignado en el Ley No. 128 de 19 de agosto de 1853, era así desde la época colonial por disposición de la Real Cédula de 15 de octubre de 1754. A todo lo largo del siglo XIX, las diversas leyes emanadas reafirman este concepto disponiendo la reserva de una milla marítima a lo largo de ambos litorales. Los Reglamentos Generales de la Hacienda Pública de 1839, 1858 y 1868, mantuvieron la reserva creada en 1828; pero, para los efectos, lo importante a tomar en cuenta es la clara

determinación, en la legislación promulgada en el siglo pasado, de la llamada milla marítima como un bien de dominio público, con su consiguiente carácter de inalienabilidad e indenunciabilidad . Así, por ejemplo, el Código General de 1841 consideraba el flujo y reflujó del mar y sus riberas de dominio público; la precitada Ley No. 7 de 31 de agosto de 1868, reafirmó el carácter indenunciable de los terrenos de la milla marítima; en la Ley de Aguas No. 8 de 26 de mayo de 1884 -única disposición del siglo XIX en la cual se usó el término Zona Marítimo Terrestre- se calificó a dicha zona como de dominio público; y el Código Fiscal de 1885 estableció que no podían enajenarse los terrenos comprendidos en una zona de una milla de latitud a lo largo de las costas de ambos mares. "

Con lo cual, es claro que desde las primeras normas que regulan esta zona, se le dio siempre el calificativo de bien demanial (dominical, demanio o de dominio público); lo cual le hace acreedora de todas las características de la demanialidad , sea, su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad y la sujeción al poder de policía en lo relativo a su uso y aprovechamiento.

"Resulta claro entonces, sin demérito del antecedente de la época colonial señalado, que desde el nacimiento de Costa Rica como Estado independiente, la reserva de terreno a los largo de ambos litorales no ha sido parte de los baldíos -las tierras realengas de la Colonia- sino que siempre ha estado sometido a un régimen jurídico distinto, el propio de los bienes de dominio público y, por lo tanto, no reducibles a propiedad privada. En la legislación sobre la materia promulgada a lo largo del siglo XX -hasta culminar con la actual Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre No.6043 de 2 de marzo de 1977- se mantuvo, obviamente, el calificativo de bienes de dominio público de los terrenos comprendidos en dicha zona. Como resultado de la evolución legislativa del siglo XIX , la zona marítimo terrestre comprendía

la parte de las costas de ambos mares bañadas por el flujo y reflujó, extendiéndose hasta la distancia de una milla tierra adentro. Comprendía, además, las márgenes de los ríos hasta el sitio en que fueran navegables o fueran afectados por las mareas. La legislación de este siglo fue precisando la extensión de la zona así como los elementos que formaban parte de ella, pero en ningún momento negó su carácter de bien demanial y, en consecuencia, su imprescriptibilidad e inalienabilidad; [...]

De este somero estudio sobre la legislación acerca de la zona marítimo terrestre, es fácil llegar a la conclusión de que la franja de 200 metros a partir de la pleamar ordinaria a lo largo de ambas costas definida como parte de la zona marítimo terrestre por el artículo 9 de la actual Ley sobre la Zona marítimo terrestre, ha sido de dominio público -y los terrenos en ella comprendidos, bienes demaniales- desde 1828, por lo menos. Las variaciones que la legislación del siglo pasado y del presente han introducido sobre la materia nunca han desafectado en forma generalizada estos 200 metros , siendo más bien que la legislación anterior a 1942 y 1943, establecía una franja mayor en extensión -la llamada milla marítima- pero nunca menor. " (Sentencia número 007-93, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia , supra citada .)

En la actualidad, la zona marítimo-terrestre, o zona costera es regulada mediante Ley número 6043, de dos de marzo de mil novecientos setenta y siete, y por su Reglamento, Decreto Ejecutivo, número 7841-P, de dieciséis de diciembre del mismo año, y es la primera que lo hace en forma específica. Sobre esta normativa, en sentencia número 0477-91, de las quince horas con treinta minutos del día veintiuno de febrero de mil novecientos noventa y uno, este Tribunal Constitucional " acoge la tesis de que en efecto, la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, en los términos del artículo 261 del Código Civil ",

motivo por el cual, no se infringe el artículo 45 constitucional, que exige que la adopción de cualquier la limitación del derecho de propiedad se debe hacer mediante ley mediante mayoría calificada:

"Se confirma de ese texto, que está excluida su aplicación a la propiedad privada, pues la ley lo que hace es reconocer a las zonas marítima terrestre su condición de bien de dominio público y regular su administración, protección, uso y aprovechamiento. Tómese en cuenta que cuando en mil novecientos setenta y siete se dictó la ley, regía la Ley No. 4558 de 22 de abril de 1970 (derogada precisamente por la No. 6043), que a su vez reconocía el dominio público de esa zona declarada en leyes anteriores, aunque con una modalidad y regulación un tanto diversas. La tesis tiene confirmación con la circunstancia adicional de que el Estado ha tenido que ir emitiendo legislación -bastante profusa- en la que exceptúa del dominio público ciertas zonas o partes del litoral, por manera que no se les aplique la legislación general que para ellas regía. No es atendible, entonces, la premisa de la que parte el accionante , ya que no se imponen limitaciones a la propiedad privada, sino que al regularse el dominio público, la ley lo que hace es establecer condiciones mediante las que es posible el uso y disfrute de la zona marítimo terrestre, por parte de los particulares. Así quien pretenda por medios no autorizados ejercer un uso privativo de esa zona tendrá vedada la posibilidad de consumarlo, pues es aceptado también, desde tiempo inmemorial que se trata de bienes imprescriptibles en favor de particulares y que están fuera del comercio. Ese es el alcance de «cosa común» a que se referían los romanos. "

VI.- CONTENIDO DE LA NORMA IMPUGNADA.- Es en atención a la especial naturaleza de la zona marítimo terrestre que el contenido de la norma impugnada no puede tenerse como el reconocimiento de la propiedad de los ocupantes, sino más bien como lo que es, esto

es una desafectación temporal de un bien de dominio público, en tanto permite su titulación " a las personas que demuestren ser legalmente poseedoras por más de (40) años " (párrfo final del artículo 2 de la Ley 8464) de terrenos ubicados en la zona marítimo terrestre de las ciudades de Cahuita y Puerto Viejo del cantón de Talamanca , de la Provincia de Limón (artículo primero de la Ley 8464); y por un período de tiempo determinado, sea " dentro del improrrogable término de (1) año, contado a partir de la vigencia de esta ley " (Transitorio único de la Ley 8464), mediante el procedimiento de titulación previsto en la Ley de Informaciones Posesorias; tal y como lo consideró este Tribunal en sentencia número 2006- 0454, de las catorce horas cincuenta y cinco minutos del veinticinco de enero del 2006:

"Además, debe tenerse la disposición contenida en el Transitorio IV . en su verdadera acepción, esto es, que se trata de una desafectación de un bien demanial , en este caso de la zona marítimo-terrestre, y no del reconocimiento del derecho de propiedad de los habitantes del cantón central de Puntarenas, porque se insiste, el régimen de la propiedad privada es inexistente e incompatible con la naturaleza jurídica de los bienes de dominio público . "

Sobre este particular se recuerda que la desafectación de bienes de dominio público debe ser específica y concreta, ya que nunca puede ser general, además de que tratándose de bienes de dominio público que conforman el ambiente -como en el caso en estudio- deben regirse conforme con el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, esto es, sólo proceden mediante ley, previos estudios técnicos al efecto, lo cual es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa -sin que sea posible analizar este punto en el caso en estudio- . Al respecto, en sentencia número 2000-10466, esta Sala señaló:

«De esta suerte, la afectación es la vinculación, sea por acto formal o no, por el que un bien público se integra al patrimonio nacional en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales. Ello conlleva, como lógica consecuencia, que solamente por ley se les pueda privar o modificar el régimen especial que los regula, desafectándolos , lo que significa separarlos del fin público al que están vinculados. Requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar del demanio público un bien determinado e individualizado, sin que sea posible una desafectación genérica, y mucho menos implícita; es decir, en esta materia no puede existir un «tipo de desafectación abierto», que la Administración, mediante actos suyos discrecionales, complete. Debe asimismo hacerse la advertencia de que toda desafectación , como proviene de un acto legislativo, está sujeta a los controles jurisdiccionales corrientes. »

En virtud de lo cual, no puede estimarse la infracción del derecho de propiedad, ni siquiera se infringe el derecho de posesión, en atención a la especial naturaleza de la zona marítimo terrestre, dado que la demanialidad de los bienes es incompatible con el régimen de propiedad privada, según se explicó. Así, no se requiere la acreditación de interés público, condición que tiene, según se explicó anteriormente, en atención a la importancia de la zona, no sólo por motivos de seguridad nacional, sino también de de orden ambiental (interés público ambiental) que sustenta valores fundamentales, tales como la vida, la salud y el equilibrio ecológico. Tampoco puede estimarse la infracción del principio de seguridad jurídica, ya que la norma es clara en determinar un plazo en el cual era posible iniciar las diligencias de la información posesoria para obtener la titulación del bien; sin que sea posible alegar el desconocimiento de la normativa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 129 constitucional, toda vez que la misma fue debidamente publicada en el diario oficial La

Gaceta, número 218, del once de noviembre del dos mil cinco. Por tales razones es que, al tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, procede rechazar por el fondo la acción.”

Inexistencia de violación en desalojo de ocupantes de terreno demanial ubicado en zona marítimo terrestre.

**** Bienes demaniales: Concepto doctrinario, características y análisis jurisprudencial***

**** Dada su naturaleza, son inalienables, imprescriptibles, fuera del comercio de los hombres, sometido al servicio público y no de los particulares.***

[Sala Constitucional]¹⁶

Texto del extracto:

De conformidad con los antecedentes de cita, y del análisis de los elementos probatorios que obran en autos no es posible concluir vicio alguno de inconstitucionalidad en la actuación de las autoridades recurridas. En efecto, tal y como se indicó anteriormente, el proceder de la Municipalidad de Limón obedeció a que mediante una Inspección Ocular realizada por algunos de sus funcionarios, se logró determinar la existencia de varias estructuras edificadas ilegalmente, tanto en la Zona Restringida como en la Zona Pública , de la Zona Marítima Terrestre, en la Desembocadura del Río Penshurt , Valle de la Estrella , Limón. Las autoridades municipales analizaron la situación y lograron establecer que la mayoría se encontraban en estado de abandono, y no contaban con concesión ni fue posible acreditar condición alguna que les facultara a ocupar los inmuebles en dicha ubicación, tal y como lo exige la normativa supra citada, y

tampoco fue posible constatar que existiera gestión pendiente en ese sentido. Bajo juramento se informa que en las viviendas habitadas se dialogó con sus ocupantes -entre los que se encontraba el compañero de la recurrente, Roberto Silva Mora-, se les explicó las razones del proceder municipal, y se les permitió sacar todos los efectos personales y enseres de valor. De este modo, no encuentra la Sala ilegítima la actuación de la Administración, pues se encuentra dentro de las potestades que el ordenamiento jurídico le confiere. Más aún es un deber de las autoridades competentes, actuar sin dilación ante la ocupación ilegítima de terrenos estatales. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país, la protección de la Zona Marítimo Terrestre. La Ley N °6043 y su Reglamento, establecen claramente que toda concesión tiene que sujetarse a limitaciones en cuanto a construcción, ampliación, remodelación e incluso al uso y disfrute mismo de la parcela, debiendo además cumplir con ciertos parámetros y requisitos si la zona ha sido declarada de interés turístico (artículo 57) y, según sea el caso, cumplir con autorización de la municipalidad respectiva, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto de Desarrollo Agrario (antiguo Instituto Costarricense de Tierras y Colonización). Desde esta perspectiva, ante la omisión de la amparada en acreditar la concesión o permiso correspondiente que la autorizara para ocupar terrenos en la Zona Marítimo Terrestre, la Municipalidad de Limón no tuvo más remedio que desalojarla, en virtud de las disposiciones normativas supra citadas. Así las cosas, de conformidad con los motivos ofrecidos anteriormente, lo procedente es ordenar la desestimación del amparo, como en efecto se dispone.

FUENTES CITADAS:

- 1 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 104 de las nueve horas quince minutos del cuatro de octubre de mil novecientos noventa y seis. Expediente: 96-100104-0004-CA.
- 2 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA. Sentencia número 35 de las ocho horas cuarenta y cinco minutos del trece de agosto de dos mil siete. Expediente: 98-100136-0425-CA.
- 3 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia número 107 de las quince horas del veintisiete de marzo de dos mil ocho. Expediente: 05-000389-0163-CA.
- 4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. Sentencia número 128 de las ocho horas del dieciseis de febrero de dos mil uno. Expediente: 00-001140-161-CA.
- 5 TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL. Sentencia número 280 de las catorce horas treinta minutos del diecisiete mayo de mil novecientos noventa y seis. Expediente: 95-001020-0008-PE.
- 6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. Sentencia número 287 de las nueve horas quince minutos del veintiocho de julio de dos mil seis. Expediente: 02-000655-0163-CA.
- 7 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. Sentencia número 250 de las once horas del veintinueve de abril de dos mil ocho. Expediente: 08-000079-0161-CA.
- 8 TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL. Sentencia número 322 de las trece horas doce minutos del veintiuno de abril de mil novecientos noventa y siete. Expediente: 95-000150-0390-PE.
- 9 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia número 366 de las dieciseis horas del once de agosto de dos mil cinco. Expediente: 05-000046-0161-CA.
- 10 TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL. Sentencia 499 de las diez horas cincuenta y dos minutos del veinte de mayo de dos mil cuatro. Expediente: 99-200738-0396-PE.

- 11 TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL. Sentencia 511 de las diez horas del treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco. Expediente: 95-000412-0008-PE.
- 12 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. Sentencia número 616 de las nueve horas treinta minutos del treinta de julio de dos mil uno. Expediente: 00-001024-0161-CA.
- 13 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 877 de las diez horas del diecisiete de noviembre de dos mil cinco. Expediente: 99-100174-0390-CI.
- 14 TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL. Sentencia número 1213 de las nueve horas siete minutos del veinticinco de noviembre de dos mil cuatro. Expediente: 98-000034-0591-PE.
- 15 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 2408 de las dieciseis horas trece minutos del veintiuno de febrero de dos mil siete. Expediente: 07-001986-0007-CO.
- 16 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 12147 de las trece horas veinte minutos del veintinueve de octubre de dos mil cuatro. Expediente: 04-005937-0007-CO.