



[Ver aviso legal al final del documento](#)

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: EL USO DE SUELO EN PROPIEDADES DADAS EN CONCESION

### ÍNDICE:

#### 1. CONCESIONES EN LA ZONA MARITIMO TERRESTRE

- a. Procedimiento para obtener una concesión en la Zona Marítimo Terrestre
  
- b. Uso de suelo en zonas de declaratoria turística
  
- c. Usos de suelo en zonas no turísticas
  
- d. Criterio de la Procuraduría General de la República sobre los planes reguladores y los permisos de uso en las zonas marítimo terrestres



## DESARROLLO

### 1. CONCESIONES EN LA ZONA MARITIMO TERRESTRE

#### a) Procedimiento para obtener una concesión en la Zona Marítimo Terrestre

##### LEY SOBRE LA ZONA MARITIMA TERRESTRE<sup>1</sup>

Artículo 12.- En la zona marítimo terrestre es prohibido, sin la debida autorización legal, explotar la flora y fauna existentes, deslindar con cercas, carriles o en cualquier otra forma, levantar edificaciones o instalaciones, cortar árboles, extraer productos o realizar cualquier otro tipo de desarrollo, actividad u ocupación.

Artículo 41.- Las concesiones serán únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la zona restringida, por el plazo y bajo las condiciones que esta ley establece.

Artículo 43.- Aunque no se exprese en los documentos respectivos, todas las concesiones otorgadas de conformidad con esta ley están sujetas a la condición de que los concesionarios no podrán variar el destino de su parcela y las edificaciones o instalaciones que hagan en ella, sin el consentimiento de la municipalidad respectiva y del Instituto de Tierras y Colonización o del Instituto Costarricense de Turismo, según corresponda.

##### REGLAMENTO A LA LEY SOBRE LA ZONA MARITIMA TERRESTRE<sup>2</sup>

Artículo 57.- Las concesiones se otorgarán atendiendo el principio de que el primero en tiempo es primero en derecho. Sin embargo, cuando para el mismo terreno se presenten solicitudes para usos diferentes que se ajusten a los lineamientos del plan de desarrollo de la zona, la concesión se otorgará de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:

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

- 1.- Actividades turísticas declaradas como tales por el ICT.
- 2.- Actividades recreativas y deportivas.
- 3.- Uso residencial.
- 4.- Actividades comerciales y artesanales.
- 5.- Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.



b) En las zonas declaradas no turísticas, el orden de prioridades será el siguiente:

- 1.- Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.
- 2.- Uso residencial.
- 3.- Actividades comerciales y artesanales.
- 4.- Explotaciones recreativas y deportivas.
- 5.- Explotaciones turísticas.

En el caso de núcleos poblados que no cuenten con un plan de ordenamiento urbano, el uso residencial tendrá prioridad sobre los demás.

"Las concesiones se darán solamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la Zona restringida, por el plazo y las condiciones que la Ley establece. Además, estarán sujetas a la condición de que los concesionarios no podrán variar el destino de su parcela, ni las edificaciones e instalaciones que se realicen en ella, sin el consentimiento del municipio y del ICT o del INVU, según sea el caso.

La solicitud deberá presentarse ante la Municipalidad de la jurisdicción en que se encuentra la parcela y que se desea someter al procedimiento de la concesión sobre la Zona Restringida. Para la confección de dicha solicitud pueden utilizarse los formularios que ha elaborado el ICT, en coordinación con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, los cuales se pueden adquirir en el ICT y en aquellas Municipalidades, cuya jurisdicción comprenden sectores costeros susceptibles a dicho procedimiento.

(...)

En la solicitud también se debe realizar una descripción de la parcela, la cual debe contener la ubicación exacta con mención del Distrito, Cantón y Provincia, naturaleza de la parcela, linderos área y medidas con mención expresa de las longitudes de frente y del fondo de la parcela, descripción de las construcciones y mejoras existentes, en caso de que se trate de un ocupante debe indicar el tiempo de ocupación, también el modo de adquisición y nombre del transmitente, se debe indicar también el uso que se le dará al predio (agropecuario, habitacional, hotelero, turístico, recreativo, comercial, industrial, etc.); tiene que ir de acuerdo con lo que indica el Plan Regulador Costero. (Es el plan que desarrolla cada Municipalidad para regular la forma y requisitos de las construcciones a realizar.)"<sup>3</sup>



## b) Uso de suelo en zonas de declaratoria turística

### LEY SOBRE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE

Artículo 19.- Hasta tanto no se produzca la respectiva declaratoria de aptitud turística, no podrán autorizarse obras ni construcciones, reconstrucciones o remodelaciones, de ninguna clase, en la zona marítimo terrestre.

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

Artículo 27.- La facultad de declarar zonas turísticas o no turísticas, en la zona marítimo terrestre corresponde al Instituto Costarricense de Turismo, ya sea por propia iniciativa o a solicitud de las municipalidades.

Esas declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial. A partir de la publicación la zona respectiva quedará afectada a las disposiciones de esta ley.

Artículo 31.- Todos los planos de desarrollos urbanos o turísticos que afecten la zona marítimo terrestre deberán ser aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Turismo, así como por los demás organismos oficiales que tuvieren competencia para intervenir al efecto de acuerdo con la ley.

Solamente podrán intervenir, en desarrollos turísticos en la zona marítimo terrestre o con acceso a ella, personas físicas o jurídicas costarricenses que puedan tener concesiones. Igualmente podrán intervenir entidades extranjeras siempre que se trate de empresas turística, cuyo capital para el desarrollo pertenezca en más de un cincuenta por ciento a costarricenses.

Artículo 33.- Quienes se propusieren realizar explotaciones turísticas en la zona marítimo terrestre, además de requerir aprobación de sus planos conforme indica el artículo 31, deben garantizar ante la municipalidad correspondiente la debida ejecución de sus proyectos mediante garantía previamente aprobada por el Instituto Costarricense de Turismo.

Artículo 40.- Únicamente las municipalidades podrán otorgar concesiones en las zonas restringidas correspondientes a la zona marítimo terrestre de su respectiva jurisdicción, de conformidad



# Centro de Información Jurídica en Línea



con lo dispuesto en esta ley, salvo las excepciones que ella establece.

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

Estos institutos no podrán denegar la aprobación, salvo que ésta viole la ley, lo que deberán indicar expresamente, en forma razonada.

Si la concesión se refiere a una isla o islote marítimos, o parte de las mismas, será necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa.

## REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE

Artículo 17.- Corresponderá al ICT la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, para lo cual contará con la colaboración de la Oficina de Planificación Nacional, del INVU y de otros organismos oficiales competentes. Dicho plan deberá armonizar con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, se elaborará un Plan General del Uso de la Tierra para la zona marítimo terrestre, con el concurso de las entidades mencionadas, para cuya elaboración se tendrán en cuenta las prioridades del desarrollo nacional y el interés de conservar esa zona como Patrimonio Nacional.

Los Planes Reguladores que comprendan la zona marítimo terrestre deberán observar los lineamientos y recomendaciones del Plan General de Uso de la Tierra, lo que el INVU deberá tomar en cuenta al elaborar o aprobar dichos planes, con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Planificación Urbana. Estos planes reguladores deberán además contar con la aprobación del ICT.

Se excluye de esta categoría de manejo, el área correspondiente a la zona marítimo terrestre regulada por la Ley N° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Sin embargo, la aprobación, revisión o actualización de los Planes Reguladores de las zonas marítimo terrestres, aledañas a las Areas Marinas de Uso Múltiple deberá ser consultado, antes de celebrarse el Cabildo Abierto, al Servicio de Parques Nacionales, el que deberá pronunciarse en un plazo de un mes, y cuyo criterio se procurará involucrar en los respectivos Planes Reguladores. Transcurrido el plazo indicado, sin que se emitiera el acto administrativo, se seguirá el trámite



normal, sin que posteriormente pueda pretenderse la vinculación de la opinión que se dé.

(Adicionado este párrafo final por el artículo 6° del Decreto Ejecutivo N° 24282 de 18 de julio de 1995).

Artículo 19.- Las municipalidades no podrán otorgar concesiones en las zonas turísticas sin que el ICT y el INVU hayan aprobado o elaborado los planes de desarrollo de esas zonas.

Estos planes de desarrollo podrán comprender total o parcialmente la zona turística respectiva.

Artículo 57.- Las concesiones se otorgarán atendiendo el principio de que el primero en tiempo es primero en derecho. Sin embargo, cuando para el mismo terreno se presenten solicitudes para usos diferentes que se ajusten a los lineamientos del plan de desarrollo de la zona, la concesión se otorgará de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:

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

- 1.- Actividades turísticas declaradas como tales por el ICT.
- 2.- Actividades recreativas y deportivas.
- 3.- Uso residencial.
- 4.- Actividades comerciales y artesanales.
- 5.- Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.

b) En las zonas declaradas no turísticas, el orden de prioridades será el siguiente:

- 1.- Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.
- 2.- Uso residencial.
- 3.- Actividades comerciales y artesanales.
- 4.- Explotaciones recreativas y deportivas.
- 5.- Explotaciones turísticas.

En el caso de núcleos poblados que no cuenten con un plan de ordenamiento urbano, el uso residencial tendrá prioridad sobre los demás.

"La declaratoria de interés turístico de una zona puede ser realizada por iniciativa del ICT o a solicitud de las Municipalidades, siempre que se reúna los requisitos exigidos por la Ley 6043.

(...)

Por otra parte, en todas aquellas zonas declaradas de interés turístico, son necesarios los planes reguladores, porque las Municipalidades no podrán otorgar concesiones en dichas zonas, sin que el ICT y el INVU hayan aprobado dichos planes en ellas, es decir, estas zonas deben contar necesariamente con dichos planes



para poder otorgarse la concesión, de lo contrario no sería posible.”<sup>4</sup>

## c) Usos de suelo en zonas no turísticas

### LEY SOBRE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE

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

Estos institutos no podrán denegar la aprobación, salvo que ésta viole la ley, lo que deberán indicar expresamente, en forma razonada.

Si la concesión se refiere a una isla o islote marítimos, o parte de las mismas, será necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa.

### REGLAMENTO A LA LEY SOBRE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE

Artículo 57.- Las concesiones se otorgarán atendiendo el principio de que el primero en tiempo es primero en derecho. Sin embargo, cuando para el mismo terreno se presenten solicitudes para usos diferentes que se ajusten a los lineamientos del plan de desarrollo de la zona, la concesión se otorgará de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:

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

- 1.- Actividades turísticas declaradas como tales por el ICT.
- 2.- Actividades recreativas y deportivas.
- 3.- Uso residencial.
- 4.- Actividades comerciales y artesanales.
- 5.- Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.

b) En las zonas declaradas no turísticas, el orden de prioridades será el siguiente:

- 1.- Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.
- 2.- Uso residencial.
- 3.- Actividades comerciales y artesanales.
- 4.- Explotaciones recreativas y deportivas.
- 5.- Explotaciones turísticas.



En el caso de núcleos poblados que no cuenten con un plan de ordenamiento urbano, el uso residencial tendrá prioridad sobre los demás.

"La zona no turística costera es la extensión de la ZMT que no ha sido declarada por el ICT como apta para la explotación turística, debido a que no cuenta con los requisitos o cualidades necesarias para tales efectos. En esta zona el principal uso que se le dará es el agropecuario.

A diferencia con la zona turística, en esta zona no son necesarios los planes reguladores, debido a que en ellas lo que corresponde hacer es un Plan de Uso del Suelo. Para el licenciado Paniagua, se trata de documentos similares, la diferencia radica en el énfasis agropecuario del plan de uso de suelo, mientras que los planes reguladores poseen un énfasis turístico, además su procedimiento de aprobación es similar, sólo que el primero es aprobado por el IDA en lugar del ICT."<sup>5</sup>

#### **d) Criterio de la Procuraduría General de la República sobre los planes reguladores y los permisos de uso en las zonas marítimo terrestres**

#### **"II.- LOS PLANES REGULADORES DE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE**

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

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



# Centro de Información Jurídica en Línea



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

Para poder elaborar adecuadamente un plan regulador han de ser tomadas en cuenta ciertas variables: análisis científico-social (estudio de composición y distribución de poblaciones cercanas, estructuras de empleo, etc.), análisis económico (subdividido en los diferentes sectores (agropecuario, industrial, etc.) con definición de los potenciales existentes), análisis de la estructura urbana (estudio de infraestructura, cuantificación y calificación de servicios presentes, etc.), análisis socio-político (relaciones de poder, identificación de grupos organizados, etc.), análisis físico-natural (caracterización geológica, geomorfológica, de suelos, hidrológica, de clima, de calidad del aire, de flora, de fauna, de ecosistemas, de paisaje, del área marina, etc.), análisis cultural (formas y contenidos de las manifestaciones culturales, investigación sobre el patrimonio histórico-arquitectónico y arqueológico, etc.).

Estos índices son fundamentales a fin de determinar la incidencia de los diferentes proyectos de uso sugeridos, por lo que habrán de considerarse cómo las fases de construcción de obras y operación los afectan. En este sentido, no deberán faltar la enumeración de todas aquellas acciones tendientes a mitigar los impactos de proyectos sobre el ambiente local y recuperación de áreas afectadas, y programas de monitoreo a fin de vigilar la exacta observancia de las disposiciones del plan regulador.

Una vez hechas las valoraciones anteriores, un modelo de plan regulador bien podría englobar el siguiente contenido: zonificación en unidades naturales, capacidad soportante de usuarios, criterios de desarrollo, plan de uso del suelo, plan paisajístico, plan de vialidad, red de servicios públicos, reglamento de zonificación, programas y proyectos, control y evaluación (íbidem, p. 29).

De todo lo expuesto, se arriva a la conclusión de que un plan regulador contentivo de todos los puntos anteriores y en que se hayan valorado todas las variables existentes es un instrumento



propicio para llevar a cabo un proceso ordenado de crecimiento para una zona costera específica. Se lograría un equilibrio del auge económico, sobre todo proveniente del sector turismo, y el conjunto de recursos naturales.

Asimismo, se conciliarían en una misma propuesta viable la inversión extranjera y nacional con las expectativas e intereses socioeconómicos de los pobladores locales.

Lo anterior se refuerza al ratificar el carácter normativo de los planes reguladores, es decir, su aplicación obligatoria una vez puesto en vigencia:

"1) A nuestro modo de ver, la juridicidad de tales normas es clara, puesto que en primer lugar y por lo que respecta a la administración, su carácter aunque relativamente discrecional es de todos modos obligatorio; de otra manera, habría que negar carácter jurídico a toda ley que otorgara facultades más o menos amplias a la administración, lo que parece carecer de sentido.

2) En segundo lugar y por lo que respecta a los particulares, el enunciado indicativo del plan tiene el alcance de ser el fundamento legal de la acción que dichos individuos van a emprender y de los beneficios que van a recibir, por lo que dará lugar a relaciones jurídicas de derechos y obligaciones, además de estar en relación instrumental respecto a las previsiones u objetivos del plan, y en relación de coordinación con las demás medidas de otra naturaleza que éste establezca." (Gordillo, Agustín. "Introducción al Derecho de la Planificación. Carcas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981. ps. 104-105).

"Cualquiera sea el instrumento jurídico (Ley, Plan Regulador, Mapa Oficial, etc.) que asigna el uso público a determinado espacio territorial, integra el bloque de legalidad, al que han de ajustarse las actuaciones de los órganos administrativos." (Procuraduría General de la República, dictamen No. C-070-93 de 20 de mayo de 1993).

### III.- LOS PERMISOS DE USO Y SU APLICACION EN LA ZONA MARITIMO TERRESTRE

En punto a la utilización del dominio público, los autores de derecho administrativo únicamente reconocen como válidos, a la par de las concesiones, los permisos de uso (existen otros que hablan de una tercera clase: los permisos de estacionamiento, pero su ámbito es muy limitado y no es del caso traerlos a colación):

"Si por excepción a la primera regla, la Administración Pública puede conceder permisos de uso especial de las cosas públicas, es necesario entonces señalar previamente una distinción importante, tanto en lo que se refiere a la naturaleza, extensión e intensidad del uso concedido, como al acto que lo constituye; es decir, que



éste puede dar lugar a dos figuras jurídicas que en el derecho administrativo se denominan concesión la una, y permiso la otra" (Bielsa, op. cit., p. 429)

"La forma más simple de otorgar derechos de uso especial sobre dependencias del dominio público, consiste en el "permiso de uso", que en ningún momento debe confundirse con la "concesión" de uso, de la cual difiere esencialmente, máxime en lo que respecta a la naturaleza del derecho que surge de cada uno de esos actos." (Marienhoff, op. cit., p. 327).

La primera diferencia básica con la concesión es que los permisos de uso deben provenir de un acto unilateral de la Administración Pública:

"El permiso lo da generalmente la autoridad administrativa como un acto esencialmente unilateral. Justifícase esto porque se trata necesariamente de hechos, de circunstancias que están en 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." (íbid, p. 429)

La Sala Constitucional confirmó este elemento sine qua non al indicar en Voto No. 2306-91 de 14 horas 24 minutos 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 al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad. El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa."

Esta característica, contrastante con la bilateralidad contractual de las concesiones (artículo 54 de la Ley No. 6043), debe manifestarse en forma expresa, no bastando para perfeccionar el acto la simple presentación de una solicitud:

"Debemos entender entonces, que el derecho en sí nace para el concesionario o permisionario posteriormente al acto que le da origen; y no como opinaron algunos, que el solicitante contaba con un derecho por el simple hecho de pedir a la Administración que se le otorgara un uso especial" (Alpízar Monge, José Pablo.

"Los Derechos Reales Administrativos". Tesis de Grado, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. 1989. p.69)

Nuestra Sala Constitucional es también partícipe del citado criterio, cuando, al resolver un recurso de amparo contra una Municipalidad por pretender desalojar al dueño de un negocio comercial en la zona marítimo terrestre, dictaminó:

"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. En consecuencia, no advierte la Sala que la Municipalidad haya incurrido en la violación de derechos fundamentales como lo indica el amparo, el que resulta improcedente y debe ser daclarado sin lugar, como se dispone." (Voto No. 2658-93 de 8 horas 54 minutos del 11 de junio de 1993).

Es de recibo esta aclaración por cuanto una de las prácticas viciadas más frecuentes en la zona marítimo terrestre es 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 promoventes de tales peticiones se creen entonces legitimados para ocupar el área gestionada, al no ser posible jurídicamente la concesión, y afirman para sí "derechos de ocupar". Otros van más allá y pagan cánones por ocupaciones no autorizadas, estipendios que las municipalidades aceptan indebidamente.

Queda entendido que las anteriores actitudes particulares no producen legitimación alguna para ocupar la zona marítimo terrestre, salvo que hubiere mediado en su favor una asertiva manifestación expresa por parte de la Municipalidad y en los casos en que proceda jurídicamente.

El numeral 12 de la Ley No. 6043 es tajante al no permitir ningún tipo de ocupación o actividad sin autorización previa:

"Artículo 12.- En la zona marítimo terrestre es prohibido, sin la debida autorización legal, explotar la flora y fauna existentes, deslindar con cercas, carriles o en cualquier otra forma, levantar edificaciones o instalaciones, cortar árboles, extraer productos o realizar cualquier otro tipo de desarrollo, actividad u ocupación." En cuanto a las consecuencias jurídicas por ocupar la zona marítimo terrestre sin la necesaria autorización, podemos citar el dictamen No.

C-221-88 de 7 de noviembre de 1988:

"... 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."

Otra de las características de los permisos de uso es su carácter precario. El mismo Voto No. 2306-91, ya citado, de la Sala Constitucional 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.- 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 y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración, unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalen.-

Al tenor del artículo 154 de nuestra Ley General de Administración Pública, esta revocación, siempre y cuando se haga por razones de oportunidad y conveniencia debidamente demostradas, no generará cobro indemnizatorio frente al ente administrativo que así le correspondiere dictarla.

"Los elementos constantes de esta definición revelan la existencia de: un acto administrativo unilateral, o sea, que en él interviene solamente la Administración, es decir un solo sujeto; (...) a título precario, esto es, revocable en cualquier momento y sin indemnización por el Estado." (Fernández Vázquez, Emilio.

Diccionario de Derecho Público. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1981. p.563)

Sin embargo, será menester que el acto revocatorio no sea 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).

Es mayoritariamente aceptado por la doctrina que los permisos de uso no generan en favor de sus beneficiarios un derecho, sino que solamente representan un interés legítimo en la esfera de su disposición:

"El permiso de uso no genera derecho alguno a favor del permisionario, no constituye un derecho perfecto, un derecho subjetivo, puesto que por su propia esencia admite que sea revocado sin derecho a indemnización. Se admite entonces, que el permisionario cuenta únicamente con un interés legítimo." (Alpízar Monge, op.cit., p. 87)

Al comentar los alcances del artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública (en el proyecto de ley el 158), y en lo que se refiere a este específico tópico, el Lic. Eduardo Ortiz comentó en la comisión legislativa encargada de su estudio:



"Ocurre por ejemplo en los actos, permisos de dominio público y la doctrina reconoce que los llamados actos de policía generalmente son de este tipo. No crean derechos adquiridos. En esos casos se entiende que la cláusula que se llama de precario, es decir la reserva de potestad de revocar está implícita en el acto y que se puede revocar el acto sin indemnización ninguna" (sic). (Comisión Permanente de Asuntos de Gobierno y Administración, sesión de 1º de abril de 1970, acta 102, p. 4).

De igual manera, en apoyo de la tesis precedente, la Procuraduría General de la República en opinión jurídica de 12 de setiembre de 1991, manifestó:

"En cuanto a sus efectos jurídicos, el permiso en cuestión produce en la esfera jurídica de su destinatario únicamente un interés legítimo. Interés que se pone de manifiesto en la posibilidad de recurrir contra actuaciones de la Administración que irrespeten las regulaciones que rigen el permiso de uso. No hay pues, un derecho subjetivo del permisionario porque el permiso solo constituye un acto de tolerancia administrativa que por ello no puede alcanzar estabilidad."

La existencia para el particular de este interés legítimo es fundamental también al momento de defender su situación jurídica frente a terceros que, sin la debida autorización, pretendan perturbar respecto de los bienes bajo permiso de uso del primero. Consecuencia que va de suyo, los permisos de uso no puede ser cedidos o traspasados, salvo que medie nuevamente acto autorizatorio de la Administración:

"Por lo demás, generalmente el mero "permiso" de uso se otorga "intuitu personae"; de ahí que, por principio, no sea cesible sin el visto bueno o consentimiento de la Administración." (Marienhoff, op. cit., p. 333).

Este aspecto es de relevancia a fin de que el ente administrador, por tratarse de un acto "intuitu personae", verifique nuevamente si el futuro permisionario reúne las condiciones objetivas y subjetivas requeridas para asumir esa condición.

Finalmente, el permiso de uso, por significar una ventaja diferencial para el permisionario, casi siempre de tipo económico, se admite en doctrina, puede ser objeto de pago en favor de la Administración de algún tipo de tasa o contribución especial (Bielsa, op.cit., p. 432).

En lo que toca a la zona marítimo terrestre, como bien de dominio público que es, puede aceptar sobre sí el otorgamiento de permisos de uso, con todas las características que aquí hemos expuesto.

De hecho, al no ser posible jurídicamente otorgar concesiones en las zonas turísticas de la zona marítimo terrestre sin plan



regulador, la única figura que cabe aplicar, desde el punto de vista de la teoría del dominio público, es el permiso de uso. No obstante, debemos ser concluyentes en el sentido de afirmar que los permisos de uso son autorizaciones para la realización de actos sencillos cuyos efectos no inciden de manera significativa en el bien usado:

"Dada su naturaleza, el "permiso" de uso tiene aplicación tratándose de utilizaciones o supuestos carentes de mayor importancia; por ejemplo: extracción de agua de un río mediante el empleo de bombas para el servicio de motor de una fábrica; instalación de casillas de baño en la playa marítima o fluvial; instalación de quioscos en dependencias dominicales para venta de diarios, revistas o comestibles; etc. En cambio la "concesión" se aplica tratándose de actividades trascendentes o importantes; ... (Marienhoff, op.cit., ps. 327-328).

De manera que, para la zona marítimo terrestre de nuestro país, solamente podrían admitirse 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.

Como subrayáramos al inicio de este estudio, los elementos naturales constitutivos de la zona marítimo terrestre la encuadran como una área ecológicamente frágil, que amerita una protección particular del Estado tendiente a evitar su deterioro:

"La municipalidad respectiva, el Instituto Costarricense de Turismo y las autoridades y dependencias correspondientes, deberán dictar y hacer cumplir las medidas que estimaren necesarias, para conservar o evitar que se perjuquen las condiciones originarias de la zona marítimo terrestre y sus recursos naturales." (artículo 17 de la Ley No. 6043)

Para ello, y para lograr un desarrollo armónico de la zona, también dijimos, es indispensable un plan regulador que planifique adecuadamente los diferentes usos aplicables, de modo que, sin perjudicar el medio presente, sean tomados en cuenta todos los intereses económicos y sociales cuyas actividades sean viables de acuerdo a las variables que enunciáramos en su oportunidad.

En esa línea, no podría concebirse, previo al plan regulador, el levantamiento de construcciones (llámense hoteles, cabinas, restaurantes, urbanizaciones, etc.) con carácter de adherencia permanente al terreno, por cuanto dichas instalaciones vendrían a obstaculizar la implementación efectiva del ordenamiento planificado. Sólo cabría autorizar obras menores, cuyas condiciones permitan su fácil y rápida remoción.



El numeral 19 de la Ley No. 6043 es diáfano al estatuir que "hasta tanto no se produzca la respectiva declaratoria de aptitud turística, no podrán autorizarse obras ni construcciones, reconstrucciones o remodelaciones de ninguna clase, en la zona marítimo terrestre". Bajo una recta inteligencia habría que ampliar esta disposición, de manera especial en lo que respecta a construcciones, al momento de entrada en vigencia del plan regulador. De no ser así, qué sentido tendría esperar la declaratoria de aptitud turística si luego podría edificarse sin ningún criterio de planificación. ¿Qué papel vendría a jugar un plan regulador en una zona donde ya las edificaciones se encuentran levantadas? Recordemos que son las construcciones las que deben ajustarse al plan y no éste a ellas.

El espíritu de la Ley es ese sin lugar a dudas, lo que se evidencia en las regulaciones contenidas en su artículo 57:

"Artículo 57.- En las zonas declaradas turísticas por el Instituto Costarricense de Turismo, además de las normas anteriores, las concesiones quedan sujetas a las siguientes disposiciones:

a. Los lotes o parcelas destinados a edificar en ellos residencias o quintas de recreo para uso del concesionario y sus allegados, y que no constituyen actividad lucrativa, serán concedidos de acuerdo con el plan de desarrollo de la zona.

Estos planes procurarán una distribución y uso racional de la tierra de acuerdo con las técnicas urbanísticas, determinarán la localización, el tamaño y el destino de los lotes, sin permitir cabidas menores a las mínimas establecidas por las normas sanitarias;

b. Las parcelas destinadas a establecimientos de centros de recreo, instalaciones hoteleras, restaurantes y similares, residencias o quintas para alquilar, negocios comerciales, u otra clase de actividades fuera de las indicadas, podrán otorgarse por el área máxima que sea técnicamente necesaria de conformidad con los respectivos proyectos, de acuerdo con la planificación de la zona, previa aprobación del Instituto Costarricense de Turismo;

c. Hasta una cuarta parte de la zona deberá ofrecerse, como concesiones, para fines de esparcimiento, descanso y vacaciones, a cooperativas de turismo, agrupaciones gremiales o asociaciones de profesionales, sindicatos de trabajadores, federaciones de estudiantes, federaciones o confederaciones sindicales, juntas progresistas, asociaciones comunes o de desarrollo de la comunidad, o entidades de servicio social o clubes de servicio, sin ánimo de lucro. En estos casos las concesiones llevan la condición implícita de que las instalaciones que se construyan no podrán dedicarse a fines lucrativos ni usarse para fines electorales, todo lo cual les estará prohibido; (...)"



En complemento de este último supuesto legal, el artículo 66 del Reglamento a la Ley No. 6043 señala:

"Para los fines contemplados en el inciso c) del artículo 57 de la Ley, cada municipalidad deberá reservar hasta una cuarta parte de la zona marítimo terrestre bajo su jurisdicción para ofrecerla en concesiones a las entidades mencionadas en esa disposición. El área indicada deberá demarcarse en el plan de desarrollo turístico de la zona, calculándose sobre la superficie neta, esto es, con exclusión de los espacios destinados a usos públicos, y su calidad deberá corresponder cuando menos a la calidad promedio de la zona."

Con idéntico criterio, el artículo 54 íbid ordena a todo interesado en la realización de urbanizaciones y edificaciones en la zona marítimo terrestre, salvo el caso de viviendas individuales, acompañar, entre otras cosas, copia del contrato de arrendamiento o concesión al proyecto de construcción, una vez aprobado el anteproyecto. Como sabemos la concesión sólo es posible en las zonas turísticas si ya se ha elaborado el plan regulador para la zona (artículo 38 de la Ley y 19 de su Reglamento).

Basados en este parecer es que consideramos contraria a la normativa legal y opuesta al mismo Reglamento de la Ley No. 6043, según la disposición que acabamos de transcribir, la redacción del artículo 20 de aquel, en tanto faculta la realización de urbanizaciones sin plan regulador (y por ende sin concesión), únicamente atendiendo a los requisitos que establecen para cada caso el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Turismo. En consecuencia, ante la disyuntiva jurídica, ha de preferirse en su aplicación, si se quieren evitar futuras nulidades y responsabilidad derivada, las regulaciones garantes del dominio público, en nuestro caso, las que resguardan la zona marítimo terrestre de edificaciones sin la existencia previa de un plan de desarrollo.

En situación parecida se encuentran los numerales 15 y 16 del mismo cuerpo reglamentario. El primero, en su párrafo segundo, permite el otorgamiento de concesiones, sin que se haya producido la respectiva declaratoria de aptitud turística o no turística, siempre que las mismas no involucren construcciones, reconstrucciones o remodelaciones de ninguna especie, creándose así un régimen de excepción que la Ley no contempla:

"Ejecutar una ley no es dictar otra ley, sino desarrollarla, sin alterar su espíritu por medio de excepciones, pues si así no fuere el Ejecutivo se convierte en Legislador.

De los anteriores textos transcritos se desprende que el Reglamento Ejecutivo está llamado a desarrollar los principios



establecidos por la ley que están reglamentando, teniendo en ellos su límite y no pudiendo exceder estos, de manera que si lo hicieren se estaría en presencia de una violación a los límites de la potestad reglamentaria establecida en el artículo 140, inciso 3) de la Carta Fundamental, ya que los reglamentos ejecutivos no pueden legislar "ex novo", es decir, crear por vía reglamentaria regulaciones que no están previstas en la ley que desarrollan." (Sala Constitucional, Voto No. 7335-94 de 15 horas 12 minutos del 14 de diciembre de 1994)

El artículo 16, por su lado, faculta a supuestos concesionarios en zonas declaradas turísticas para realizar obras, siempre y cuando la resolución que las autorice advierta expresamente al interesado que al decretarse la planificación de esa zona podrá exigírsele la remoción o demolición de las construcciones que se hubieren levantado, a costa suya y sin que deba reconocérsele indemnización alguna a tal efecto.

Reiteramos que en las zonas turísticas sólo se puede hablar de concesiones si ya ha sido dictado el plan regulador respectivo y no con anterioridad como pretende esta norma; además de que esa exclusión de responsabilidad a priori, amén de peligrosa para la integridad del dominio público con vista de los desmanes a que puede dar lugar, es de dudosa constitucionalidad.

La aplicación irrestricta de todas estas últimas normas, en perjuicio de lo consagrado en la Ley y, en general, su Reglamento, causaría en la práctica un desestímulo para formular planes reguladores, al permitirse en forma ilegítima el otorgamiento de concesiones y la realización de edificaciones sin que aquellos hubieren sido debidamente confeccionados, burlándose así los principios que el legislador tuvo en mente a la hora de aprobar la Ley No. 6043.

Si bien es cierto estos planes de desarrollo son muy complejos y onerosos, esta circunstancia no ha de servir de pretexto para consentir el crecimiento desordenado de los litorales costarricenses."<sup>6</sup>

## FUENTES CONSULTADAS

---

<sup>1</sup> LEY SOBRE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE. Ley 6043 del dieciséis de marzo de mil novecientos setenta y siete.

<sup>2</sup> REGLAMENTO A LA LEY SOBRE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE. Decreto Ejecutivo 7841 del dieciséis de diciembre de mil novecientos setenta y siete.

<sup>3</sup> ARCE VILLALOBOS, (Daniel Alberto), y JIMENEZ CASTRO, (Alexander). La Concesión de Marinas Turísticas y sus Implicaciones



Ambientales: Análisis de un Caso Particular. Tesis para optar al título de Licenciados en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. 2001. Pág. 112. (Localización Biblioteca de Derecho universidad de Costa Rica. Signatura Tesis 3697)

<sup>4</sup> Ibídem. Pág. 44 -45.

<sup>5</sup> Ibídem. Pág. 46

<sup>6</sup> PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Dictamen 100-95 dirigido al Concejo Municipal de Golfito el diez de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

#### **AVISO LEGAL**

*El Centro de Información Jurídica en Línea es un centro de carácter académico con fines didácticos, dentro del marco normativo de los usos honrados realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683, reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos, acuerdos municipales, reglamentos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683. Elabora compendios de obras literarias o de artículos de revistas científicas o técnicos con fines didácticos dentro de los límites estipulados en el artículo 58 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual número 8039.*