



## Informe de Investigación

**Fuente:** En: Revista El FORO. Revista del Colegio de abogados. Año 3. Número 5. Diciembre 2004. San José, Costa Rica

### La zona marítimo terrestre

M.Sc. José David Monge Quirós <sup>1</sup>

M.Sc. José Iván Salas Leitón

M.Sc. Gustavo E. Solís Vega.

#### I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Uno de los bienes de Dominio Público de mayor importancia, por su trascendencia económica y su complejidad jurídica, es la Zona Marítimo Terrestre. Sin embargo, hasta hace unos pocos años las autoridades administrativas se han percatado de ello, constituyéndose su régimen jurídico en una normativa poco conocida y peor aplicada, fenómeno que ha generado una cantidad enorme de problemas en nuestros sectores costeros. Sin pretender agotar el tema, ofreceremos un marco básico y general del derecho de fondo y de procedimiento, previsto para la Zona Marítimo Terrestre, como bien de dominio público del Estado, y como objeto susceptible de generar Derechos Reales Administrativos, tanto para la Administración Pública como para el Administrado.

Estudiar al régimen jurídico de la Zona Marítimo Terrestre puede no ser tan complicado en el papel; sin embargo, basta dar un paseo por nuestras playas para percatarse que en la práctica, la cuestión es muy compleja. Por ejemplo, en más de un sector costero encontrará usted restaurantes con muchos años de construidos, a menos de cincuenta metros de la pleamar ordinaria, y en muchos casos sin concesión. Así, nace la complicada operación de ajustar las normas estudiadas en la Universidad (si es que algún profesor las impartió) a los casos concretos que se encuentran en las playas; ajuste que ni siquiera el más profundo estudio jurídico podría realizar, ya que dentro en el tema intervienen muchos otros

cionarios públicos, el desconocimiento de la materia en los jueces, el casuismo legislativo y la falta de recursos en los órganos competentes de administrar los sectores costeros.

#### II. DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE EN GENERAL

La Zona Marítimo Terrestre se constituye de la franja de doscientos metros ubicados a partir de la

pleamar ordinaria, en los sectores costeros que se encuentran a lo largo de los litorales costarricenses, los terrenos y rocas que queden al descubierto en la marea baja, y las islas, islotes y peñascos marinos, y todo aquello que naturalmente sobresalga al mar dentro de nuestro mar territorial<sup>2</sup>.

## A. COMPOSICIÓN

La Zona Marítimo Terrestre -antes conocida como la Milla Marítima- se compone de una franja de doscientos metros ubicados en los sectores costeros, contados a partir de la línea de pleamar ordinaria<sup>3</sup>, junto con todas aquellas porciones de tierra o roca que sobresalgan en el mar territorial. De esos doscientos metros, la Zona Marítimo Terrestre tiene dos sectores con diferente régimen jurídico:

**a) Zona Pública:** Primeros cincuenta metros en sectores costeros y todas las rocas y terrenos que sobresalgan en el mar territorial. En ella hay libre acceso para todas las personas, no se admite construcción ni ocupación alguna<sup>4</sup>.

**b) Zona Restringida:** Se trata de los restantes cincuenta metros de la franja existente en los sectores costeros. En ellas se admite el otorgamiento de concesiones a los particulares, y pueden darse construcciones debidamente autorizadas por las autoridades competentes, y conformes a un Plan Regulador que debe ser aprobado en la Zona.

Esta es la conformación general de la Zona Marítimo Terrestre, la cual como veremos, tiene muchísimas excepciones establecidas legalmente, y que hacen de los sectores costeros nacionales, todo un rompecabezas de regímenes jurídicos.

## B. NATURALEZA

La Zona Marítimo Terrestre forma parte indiscutible del Dominio Público del Estado, de manera que tiene todas las características de un bien demanial (publicidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad)<sup>5</sup>. Sin embargo, se reconoce la existencia de porciones de terreno en los sectores costeros que se encuentran bajo el dominio privado, y se trata de aquellos que la ley expresamente ha reconocido como tales<sup>6</sup>.

En todo caso, el artículo 8 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre declaró de utilidad pública los terrenos de dicha naturaleza que se encuentren en manos privadas a efecto de proceder a las expropiaciones de los mismos de considerarse necesario.

## C. ALGO DE HISTORIA

Como todo bien inmueble, desde la Colonia, los sectores costeros han sido objeto de diferentes regímenes jurídicos. En un primer momento, esta zona se consideró un bien apropiable privadamente, incluso parte del mar que la rodeaba, hay quienes incluso mantienen sus títulos de propiedad desde la Colonia<sup>7</sup>. Los efectos de distintas leyes que regularon la materia son reconocidas en el artículo 6 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre<sup>8</sup>, definieron la posibilidad de apropiarse privadamente de este bien inmueble. Sin embargo, las afectaciones que la mayoría de esas leyes hicieron de esta zona no fue en razón de su importancia estratégica o turística, sino como en el caso de la Ley de Aguas, por su relación con tal materia<sup>9</sup>. El magistrado Ricardo Zeledón, al redactar una sentencia<sup>10</sup>, que ha hecho jurisprudencia en esta materia estableció toda la historia normativa de la Zona Marítimo Terrestre.

#### **D. NORMATIVA JURÍDICA**

En la actualidad, la normativa que rige la materia es la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, número seis mil cuarenta y tres, del dos de marzo de mil novecientos setenta y siete, y su Reglamento, número 7841-P. Entre otras cosas, allí se indica qué se considera Zona Marítimo Terrestre, sus características, las competencias de las autoridades administrativas sobre ella, excepciones al régimen jurídico aplicable a la misma, y el procedimiento que deben seguir los particulares para obtener concesiones.

Existen algunas normas especiales que regulan ciertos sectores o tipos de proyectos, en la Zona Marítimo Terrestre. En el primer supuesto encontramos la Ley 6370, de trece de septiembre de mil novecientos setenta y nueve, que establece un régimen de administración diferente para el sector conocido como Bahía Culebra (Golfo de Papagayo). En el segundo caso, se promulgó la Ley número 7744 de diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete, relativa a la concesión y operación de las marinas turísticas. Por otra parte, la misma Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre establece una serie de excepciones a su afectación (además de las anteriores), las cuales son básicamente:

- a) Fincas ubicadas en Zona Marítimo Terrestre inscritos como propiedad privada en el Registro Público con anterioridad a la fecha de promulgación de la Ley 6043 (artículo 6).
- b) Áreas de Zona Marítimo Terrestre ubicadas en las ciudades situadas en los litorales (artículo 6)<sup>11</sup>.
- c) Zonas portuarias de Cieneguita en Limón, que se encuentran en administración de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (artículo 75 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y Ley 5337 de veintisiete de agosto de mil novecientos setenta y tres).
- d) Zona del Estero de Puntarenas (Chacarita a la Desembocadura del Río Barranca), terrenos que pueden ser vendidos a sus ocupantes por la Municipalidad de Puntarenas (artículos 76 y 77 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre).
- e) Isla de San Lucas, que queda administrada por la Municipalidad de Puntarenas directamente (artículo 78 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre).
- f) Zona de Mata de Limón, donde se encuentra el Puerto de Caldera (artículo 79 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y Ley número 5582).
- g) Isla del Coco, que quedó en administración directa del Estado costarricense, por medio del Ministerio de Ambiente y Energía (artículo 9 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre).

Son muchas las excepciones establecidas por la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, lo que aunado a cierto tipo de regulaciones especiales dispuestas para los ocupantes de la zona con anterioridad a la vigencia de la ley, y a los contratos de arrendamiento o concesión existentes en las mismas condiciones, provoca que tal y como se indicó más arriba, exista dispersión de las situaciones legales en esta materia<sup>12</sup>.

#### **E. PROPIEDAD Y ADMINISTRACIÓN.**

Salvo en los terrenos que la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre reconoce de forma expresa un dominio privado, los sectores costeros forman parte del Dominio Público del Estado. El Derecho de

Propiedad sobre la Zona Marítimo Terrestre lo tiene el Estado, y no las Municipalidades, como erróneamente se cree. Lo que tienen los gobiernos locales respecto de esta zona, en los términos de los artículos 3 y 4 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, es: un deber de vigilancia del cumplimiento de las normas de la Ley, la administración del sector costero comprendido dentro de su jurisdicción, y su usufructo.

Las Municipalidades no son dueñas de la Zona Marítimo Terrestre, sino administradoras, lo cual permite que cuando la Ley así lo dispone, estos terrenos pueden ser administrados directamente por otras instituciones públicas, como es el caso del Ministerio de Ambiente y Energía en los sectores costeros constituidos como parques nacionales o el Instituto Costarricense de Turismo en el Golfo de Papagayo.

La Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre establece una serie de competencias cruzadas entre la Municipalidad del lugar donde se encuentre la playa, el Instituto Costarricense de Turismo (artículos 2, 26 a 33) y el Instituto de Desarrollo Agrario (según corresponda al terreno ser de vocación turística o agraria, artículo 42), a efecto de autorizar concesiones para la explotación de desarrollos en los sectores costeros, ya que los anteproyectos relativos a este punto, deberán ser resueltos por estas autoridades en conjunto, pese a que la aprobación final le corresponda a la municipalidad (artículos 54 a 56). También intervienen, pero en menor medida, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (aprobación de planos de proyectos y planes reguladores, artículos 17 a 20 del Reglamento), la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda (respecto de los avalúos que deben hacerse en las parcelas para efectos de la determinación del canon que debe pagar el concesionario, artículo 50 del Reglamento) la Procuraduría General de la República (control jurídico del cumplimiento de la Ley, artículo 4), el Instituto Geográfico Nacional (para la demarcación de la zona pública y la zona restringida, artículos 62 y 63 del Reglamento). Por su parte, en materia de concesión de islas e islotes, ello corresponde a la Asamblea Legislativa directamente (artículo 5 de la Ley y 43 del Reglamento).

En materia municipal, las competencias de dichas administraciones descentralizadas territoriales pueden entenderse en términos generales como sigue (los artículos que a continuación se indiquen -salvo mención expresa de otra normativa- pertenecen todos a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre:

- a) Velar por el cumplimiento de las normas legales relativas a la Zona Marítimo Terrestre (artículo 3).
- b) Realizar los procesos de expropiación necesarios para recuperar terrenos en Zona Marítimo Terrestre que se encuentren en manos privadas (artículo 8).
- c) Realizar los procedimientos administrativos necesarios para hacer cesar cualquier ocupación ilegítima de la Zona Marítimo Terrestre, lo que incluye la facultad de demoler lo ilegalmente construido y la expulsión de los ocupantes ilegítimos (artículo 13).
- d) Otorgar concesiones en la Zona Restringida, siguiendo el procedimiento establecido por el Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, en coordinación con las demás instituciones públicas que indique la ley (artículo 40).
- e) Otorgar arrendamientos en los sectores costeros ubicados en la zona urbana de las ciudades situadas en los litorales.
- f) Otorgar permisos de uso sobre predios ubicados en sectores costeros que no cuenten con Plan Regulador (Artículo 34 y Dictamen C-100-95 de la Procuraduría General de la República).
- g) Procurar la conservación del equilibrio ecológico y las condiciones originarias de los sectores

costeros (artículos 34 y 35).

h) Promover la confección de los Planes Reguladores en los sectores costeros, las declaratorias de interés turístico y agropecuario de dichas zonas, su amojonamiento y avalúo (artículos 34 a 38).

i) Autorizar la cesión o gravamen de los derechos derivados de las concesiones y arrendamientos (artículo 45), en conjunto con el Instituto Costarricense de Turismo.

j) Otorgar o denegar la prórroga de las concesiones o arrendamientos (artículo 48 a 51).

k) Cancelar las concesiones, arrendamientos y permisos de uso, otorgados sobre predios de la Zona Marítimo Terrestre (artículo 55).

l) Iniciar el trámite y otorgar en definitiva (cuando lo autorice la Comisión Interinstitucional de Marinas) el desarrollo de proyectos de Marinas en los sectores costeros (Ley número 7744).

Lamentablemente, a nivel municipal estas competencias no son ejecutadas de la forma más diligente e incluso subsiste cierto grado de corrupción, sin desestimar los esfuerzos que al respecto realizan los gobiernos locales.

### **III. DE LAS FIGURAS JURÍDICAS PARA DETENTAR ZONA MARÍTIMO TERRESTRE.**

Para poder detentar, poseer, disfrutar, proteger o de alguna manera afectar con actos particulares la Zona Marítimo Terrestre, existen varias figuras, unas que pueden ser entendidas como verdaderos Derechos Reales Administrativos, como es el caso de la Concesión, otras cuya naturaleza se encuentra en discusión, como los Arrendamientos y otras autorizaciones administrativas precarias, como es el caso del permiso de uso.

#### **A. DE LA CONCESIÓN.**

Puede entenderse por concesión administrativa aquella disposición estatal que transmite derechos de diversa índole al particular, quien no contaba con ellos anteriormente<sup>13</sup>. En materia de Dominio Público, se entendería como aquel convenio que se lleva a cabo entre un particular y la Administración Pública para que el primero pueda hacer uso de ciertos bienes demaniales de modo privativo, a cambio de alguna retribución al segundo<sup>14</sup>.

##### **1. Naturaleza.**

La concesión, para algunos autores, como González Pérez, es un verdadero Derecho Real Administrativo, oponible erga omnes, incluso frente a la misma Administración, ya que ella no puede eliminar de forma unilateral el derecho que el administrado obtuvo amparado en la Ley. Se trata entonces de un derecho de la naturaleza indicada, que tiene como sujeto activo a los particulares.

##### **2. Condiciones de Fondo.**

De conformidad con el artículo 39 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, solamente en la Zona Restringida pueden ser otorgadas concesiones, las cuales están sometidas a las siguientes condiciones:

a) Se otorgan por un plazo no menor de cinco años ni mayor de veinte años, siendo prorrogable

por tantos iguales, a solicitud del interesado (artículo 48 y 50) y siempre que la Municipalidad lo autorice.

b) Debe pagarse un canon anual, el cual depende del tipo de actividad que se realice y el valor del terreno (artículos 49 y 50 del Reglamento).

c) No pueden otorgarse a favor de los funcionarios municipales que participen en su tramitación, a extranjeros con menos de cinco años de residir en el país, a sociedades con capital extranjero en más de un cincuenta y uno por ciento, domiciliadas en el exterior o con acciones al portador (artículos 46 y 47).

d) Son transmisibles *inter vivos* y *mortis causa* siempre que lo autorice la Municipalidad (artículo 45 y 50).

e) Son gravables, por lo que pueden constituirse sobre las concesiones derechos reales de garantía (artículos 45 y 67).

f) Admiten usos y proyectos constructivos siempre que se adecúen al Plan Regulador y sean autorizados por las instituciones competentes (Municipalidad, Instituto Costarricense de Turismo e Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo), salvo que se trate de uso residencial (artículo 57).

g) Son un Derecho Real Administrativo, de modo que la Administración no puede cancelarlas sin un procedimiento previo, donde debe demostrar la causal del caso (incumplimiento de contrato, falta de pago de cánones, violación a las normas aplicables, por impedir el libre disfrute de la zona pública, artículo 53).

h) Se extinguen por vencimiento del plazo, renuncia, fallecimiento sin contar con sucesores, por no acordarse la prórroga y por cancelación (artículo 52).

i) Son inscribibles en el Registro Público y no surten efectos hasta que dicha inscripción se produzca (artículo 46).

Todas estas condiciones deberían establecerse por lo general en el Contrato de Concesión que se firma entre la Municipalidad y el concesionario, sin embargo, la mayoría son bastante omisos.

### 3. Cuestiones de Procedimiento.

Para obtener un contrato de concesión en la Zona Marítimo Terrestre, es necesario seguir un procedimiento administrativo previo, el cual se regula en el Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre número 7841-P, los reglamentos internos de organización y servicio con que cuenta la Municipalidad del caso, y los Reglamentos emitidos por Decretos números 29307-MP-J-MIVAH-S-MEIC-TUR publicado en la Gaceta número treinta y seis de veinte de febrero del año dos mil uno, y 29059-MP-MEIC-TUR, publicado en el Alcance número noventa y siete, a La Gaceta número doscientos diecinueve, de quince de noviembre del año dos mil<sup>15</sup>. En términos generales, el procedimiento para obtener una concesión en la Zona Marítimo Terrestre debe cumplir los siguientes pasos:

a) Presentación de la solicitud ante la Municipalidad con los requisitos que esta exige y en la fórmula dispuesta al efecto (croquis del terreno, información general como naturaleza, ubicación, colindancias, si la ocupación es original o por cesión de derechos, uso para que se pretende, identificación del solicitante, entre otros, artículo 30 del Reglamento).

b) Pago por la confección del edicto y la inspección de campo a la Municipalidad (artículo 34).

c) Inspección de Campo por parte de la Municipalidad (artículo 35 a 37 del Reglamento).

d) Confección, inscripción y presentación del Plano Catastrado (para ello el área debe encontrarse

debidamente demarcada por medio de amojonamiento del Instituto Geográfico Nacional).

e) Publicación del Edicto para escuchar oposiciones por una sola vez en el Diario Oficial La Gaceta. Se otorga un plazo de treinta días hábiles para que los interesados presenten oposiciones (artículos 38 a 40).

f) En caso de existir oposiciones, se convocará a una audiencia en la Municipalidad donde se citará a todas las partes para que hagan valer sus derechos y presenten las pruebas del caso (artículo 41).

g) Mediante resolución razonada, el Alcalde Municipal en asocio con el Encargado de Zona Marítimo Terrestre, emiten una resolución donde se resuelven las oposiciones, ya sea rechazándolas o admitiéndolas. De rechazarse, se indica expresamente si se otorga o no la concesión al solicitante. Cuando no se han presentado oposiciones, la resolución se dicta sin más trámite (artículo 42).

h) De rechazarse la solicitud en la resolución razonada, la misma se archiva. De resolverse la solicitud positivamente, la misma se pone en conocimiento del Concejo Municipal para que la apruebe y autorice al Alcalde a firmar el contrato de concesión (artículo 44).

i) Se firma el Contrato de Concesión entre el Alcalde y el solicitante (artículo 45).

j) Envió del expediente de concesión al Instituto Costarricense de Turismo o al Instituto de Desarrollo Agrario según corresponda, quienes deberán pronunciarse en cuanto a si autorizan o no el otorgamiento de la concesión en el plazo de treinta días naturales (artículo 46). Este trámite incluye la aprobación del anteproyecto de desarrollo (artículo 65 del Reglamento)<sup>16</sup>.

k) De considerarse defectuosa la concesión, se devuelve a la Municipalidad para que el solicitante subsane los defectos. De estar todo en regla, se emite una resolución donde se autoriza la concesión y el contrato remito (artículo 46).

l) Se procede a la inscripción del Contrato de Concesión en el Registro General de Concesiones en Zona Marítimo Terrestre, dependencia del Registro Público, mediante la protocolización de piezas del expediente ante Notario Público y el pago de los derechos correspondientes.

Finalizado el anterior procedimiento, se tiene una concesión válida y eficaz, que constituye un verdadero Derecho Real Administrativo.

## **B. ARRENDAMIENTOS.**

Como sabemos, en los sectores costeros que se encuentran en las ciudades, se les considera zona urbana, y por tanto no le son aplicables las normas de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. La inaplicabilidad de la Ley indicada para estas zonas situadas en ciudades (cabeceras de cantón, como Quepos de Aguirre<sup>17</sup>, Cantón Central de Puntarenas, Jaco de Garabito, Distrito Central de Golfito, Ciudad Cortés de Osa, entre otros) tiene varias consecuencias de importancia:

a) Aunque en realidad se trate de lo mismo, las Municipalidades no otorgan concesiones en los términos de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, sino Contratos de Arrendamiento, los cuáles someten a las condiciones que consideren convenientes o de acuerdo al Reglamento con que cuenten, de haberlo.

b) La constitución de los Contratos de Arrendamiento es competencia exclusiva de las Municipalidades, de modo que no intervienen otras instituciones, como el Instituto Costarricense de Turismo.

En general las Municipalidades realizan los Contratos de Arrendamiento sin sujeción a normas previas, ya que prácticamente ninguna cuenta con un Reglamento Interno de Organización y Servicio que defina el procedimiento y condiciones con base en los cuales los arrendamientos se otorgan. Por ello, la práctica comporta un casuismo excepcional que en nada contribuye a la uniformidad del régimen jurídico de la Zona Marítimo Terrestre.

En cuanto a si un Arrendamiento en Zona Marítimo Terrestre puede ser considerado un Derecho Real Administrativo<sup>18</sup>, en la práctica este tipo de contratos cuentan con los mismos elementos de una concesión, lo cual, aunado a que la doctrina dominante así lo estima, sirve para reconocerle, al menos en tesis de principio, la categoría indicada arriba.

### **C. PERMISOS DE USO**

En doctrina, frecuentemente se confunde el permiso con la autorización, sin embargo, ambas poseen un significado diferente; así, la autorización es el acto administrativo que remueve el impedimento establecido por ley, permitiéndole al administrado la realización de una actividad.

Por su parte el permiso no reconoce ningún derecho subjetivo anterior, ya que es de él, que surgen los derechos que obtiene el administrado. Este es el uso precario de un bien público y se haya estipulado en el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública.

El permiso de uso de Dominio Público es siempre discrecional, haciendo evidente el poder de la Administración y no otorga a su detentador facultades exclu-yentes frente a terceros. No es un acto contractual, sino una licencia o permiso precario para el uso de un bien público, que no genera ningún tipo de derecho al particular y mucho menos responsabilidad de la Administración en caso de hacerlo cesar.

En lo relativo a sectores costeros, este permiso ha sido utilizado para ciertas actividades en litorales ubicados en ciudades (cuando no se quiere otorgar un arrendamiento), o en aquellas porciones de Zona Marítimo Terrestre, donde no existe aún Plan Regulador. 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 esas 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 que no se hayan autorizadas, que las municipalidades aceptan indebidamente.

Las anteriores actuaciones no crean legitimación alguna para ocupar la zona marítimo terrestre, salvo que hubiere mediado en su favor una afirmativa manifestación expresa por parte de la Municipalidad y en los casos en que proceda jurídicamente. Todo derecho o permiso de uso es precario y por lo tanto, alude a la posibilidad que la Administración, en cualquier momento la revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien (construcción de una obra pública, seguridad, higiene, estética), en la medida que llegue a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. Por esa razón, los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración unilateralmente. Sin embargo, el acto revocatorio no puede ser intempestivo ni arbitrario y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para su cumplimiento. Ha sido aceptado mayoritariamente por la doctrina que los permisos de uso no generen a favor de sus beneficiarios un derecho, sino que sólo representen un interés legítimo en la esfera de disposición.

#### **IV. CASOS ESPECIALES**

Dentro de la Zona Marítimo Terrestre, encontramos algunos sectores de gran importancia, que el legislador ha considerado conveniente sustraer al régimen general establecido en la Ley 6043. Nos referiremos a los más relevantes.

##### **A. SECTORES INSULARES**

Como ya se había adelantado, el artículo 5 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y el artículo 43 de su Reglamento, cuando la concesión se pretenda sobre Islas, Islotes o cualquier otro tipo de roca o porción terrestre que sobresalga en nuestro mar territorial<sup>19</sup>, el trámite puede iniciarlo la Municipalidad con jurisdicción en él, pero su otorgamiento es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa, en los términos del artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política. Los casos en que la Asamblea Legislativa ha otorgado concesiones en sectores insulares han sido muy limitados, rescatándose a manera de ejemplo la Isla Tortuga.

##### **A. GOLFO DE PAPAGAYO.**

En realidad no se trata del Golfo de Papagayo propiamente, sino de los sectores costeros que dichas aguas rodean, conocidos como Bahía Culebra. El artículo 74 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y la Ley número 6370 de trece de septiembre de mil novecientos setenta y nueve, disponen la exclusión de este sector de las normas generales de la Ley 6043, y lo someten a administración directa del Instituto Costarricense de Turismo. La Ley 6370 no es explícita en cuanto a los motivos que llevaron a excluir este sector costero del régimen de Zona Marítimo Terrestre, la exposición de motivos indica muy poco, y todo parece dirigido a recuperar dicha área, en su mayoría poseída con título por sujetos privados. Por ello, la ley se ocupa básicamente de establecer los lineamientos generales que se utilizarían en la recuperación de las tierras y la respectiva indemnización a sus propietarios.

Mediante el Reglamento, el Instituto Costarricense de Turismo, administrador directo de la zona dispuso delegar el trámite de concesiones en un Concejo Ejecutor del Proyecto de Papagayo, el cual se compone de un funcionario nombrado por el Director de la Oficina Ejecutora, un funcionario nombrado por el Director del Departamento Legal, dos personas ajenas a la institución pero que tengan intereses turísticos en la zona, y dos funcionarios del Instituto Costarricense de Turismo, incluyendo al Ministro o Vice Ministro de Turismo. En la actualidad su presidente es el señor Walter Niehaus. Este Concejo, es el que se encarga de tramitar y autorizar concesiones y proyectos de desarrollo en Bahía Culebra.

##### **C. MARINAS Y ATRACADEROS.**

Mediante la Ley número 7744 de diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete, conocida como "Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas", se pretende desarrollar este tipo de proyectos, que sirven básicamente como atracadero y proveedor de servicios a embarcaciones que pasan por nuestras costas. Se entiende por "Marinas Turísticas", aquel conjunto de instalaciones, marinas o terrestres, destinadas a la protección, el abrigo y la prestación de toda clase de servicios a las embarcaciones de recreo, turísticas y deportivas, de cualquier bandera e independientemente de su tamaño, así como a los visitantes y usuarios de ellas, nacionales o extranjeros. La Marina se compone de las instalaciones que se encuentran bajo la operación, la administración y el manejo de una empresa turística. También forman parte los

inmuebles, las vías de acceso a las distintas áreas y los demás bienes en propiedad privada, destinado por sus dueños a servicios a la marina turística, siempre que éstos acepten de manera expresa, tal afectación, que debe ser incorporada a la planificación del proyecto.

Las instituciones públicas que tienen que ver con la autorización de Marinas Turísticas y sus competencias son las siguientes: La Municipalidad del lugar como autoridad competente para otorgar la concesión. La Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos, órgano con desconcentración máxima adscrito al Instituto Costarricense de Turismo, conformado por representantes del Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud. Participa como la encargada del control y la fiscalización de las actividades relacionadas con la materia. En general, quien realmente tiene el poder en esta materia es la Comisión, ya que la Municipalidad está sujeta a la aprobación previa del proyecto por parte de dicho órgano para poder otorgar la concesión.

#### **V. PARA CONCLUIR.**

Evidentemente este breve artículo se limita a describir básicamente el régimen de la Zona Marítimo Terrestre, sin entrar a criticar su aplicación. No obstante, estudios más profundos que hemos realizado en el tema y que esperamos ofrecer en un futuro próximo, nos llevan a concluir que contrario a lo que deseáramos escuchar, la Zona Marítimo Terrestre se encuentra en una situación legal y práctica lejana de los propósitos que para la misma se han dispuesto, lo cual tiene explicación en muchos factores jurídicos y extrajurídicos: corrupción o falta de capacitación de los funcionarios que participan en el otorgamiento de concesiones, desconocimiento de los principios básicos del sistema por parte algunos operadores jurídicos, incluso de la judicatura de las zonas rurales, falta de recursos en aquellas instituciones que deben velar por el cumplimiento de la ley, un extraño casuismo legislativo, entre otros. Importa generar un mayor interés el tema, ese ha sido nuestro propósito.



**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 Los autores laboran como abogados en la Universidad de Costa Rica, la Procuraduría General de la República y la Municipalidad Vázquez de Coronado. Todos han ejercido como profesores universitarios y son Magíster en Derecho Público por la Universidad de Costa Rica.
- 2 Ver artículo 9 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. En principio, lo único de tal naturaleza exceptuado de tal concepto, es la Isla del Coco.
- 3 Línea a la que llega la marea alta, aunque en realidad el Instituto Geográfico Nacional utiliza el llamado "uno y medio", que es una especie de promedio entre la marea alta y la marea baja.
- 4 Los artículos 21 y 22 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre establecen excepciones, unas en cuanto a cierto tipo de costa que no puede ser de uso público por su especial geografía (desfiladeros o acantilados), otras por su afectación (parques nacionales), así como se admiten ciertas construcciones por parte de las autoridades públicas, con el fin de dar una mejor atención al público o por necesidad del Estado (muelles, marinas, ciertos kioscos, entre otros).
- 5 "En doctrina se califica o denomina a los bienes estatales como bienes demaniales, conceptuándose como tales con la siguiente definición (...) No hay duda de que son bienes demaniales sólo aquellos taxativamente indicados por la ley, aún estando admitida la interpretación analógica y extensiva en el ámbito de cada especie de bien demanial. Es una categoría históricamente siempre abierta, en el sentido de que jamás se anquilosa: antes bien, se constata además una progresiva ampliación, a medida que nuevas exigencias imponen al legislador el atribuir a determinados bienes carácter de demanialidad. (...) son demaniales aquellos bienes declarados tales por la ley y que se encuentran en una particular situación jurídica. TRIBUNAL SUPERIOR CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Resolución número 101 de las 14:30 horas del día 2 de febrero de 1995.
- 6 De acuerdo al artículo 6 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, pueden ser reconocidos como privados las fincas ubicadas en dicha zona que hayan sido inscritas con anterioridad a la promulgación de la Ley (1979). Asimismo, en el artículo 76 del mismo cuerpo legal, se admite el dominio privado los sectores comprendidos entre Chacarita y la desembocadura del Río Barranca. Mediante Ley número 7108 de once de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, se adicionaron tres párrafos al artículo 76, los cuales establecían la posibilidad de titular las fincas poseídas con ciertos requisitos en la isla de Chira. Sin embargo, mediante Voto número 584-95, dicha adición fue declarada inconstitucional.
- 7 El dominio se definió hasta la parte del mar que cubriera la panza del caballo del propietario, de allí en adelante, era el mar océano propiedad de la corona.
- 8 El artículo 6 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre indica: "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".
- 9 Vivir en una playa en décadas pasadas era prácticamente un requisito para ser considerado un pobre marginal. De hecho, muchas personas sumidas en la miseria vendieron terrenos en las playas, que hoy cuestan millones de dólares.
- 10 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución número siete de las quince horas con cinco minutos del día veinte de enero de mil novecientos noventa y tres.
- 11 Sobre el concepto de Ciudad, ésta debe entenderse como cabecera de cantón, como lo serían el cantón central de Puntarenas, Jaco, Quepos, Ciudad Cortés, Golfito, entre otros. No aplica para otras zonas consideradas urbanas. Lo anterior según pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, números C-002-98, OJ-122-2000.
- 12 Artículos 70 y Transitorio I de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, respectivamente.
- 13 "La doctrina es de la posición de que la concesión comprende cualquier disposición que sirve para ampliar la esfera jurídica de los particulares, confiriéndoles ventajas jurídicas de manera directa o inmediata, y haciendo nacer en el particular un derecho del que no disponía con anterioridad". PALMA ARCE (Lorena María), "EL ARRENDAMIENTO DE TERRENOS MUNICIPALES UBICADOS EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE". San José, Tesis para optar al grado de Licenciada en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1994, pp. 128 y 129.
- 14 "La concesión administrativa de dominio público es un título jurídico mediante el que la administración otorga a un particular un derecho real, consistente en usar y aprovechar, de forma excluyente, bienes de dominio público en beneficio la actividad del particular y de la colectividad". LAFUENTE BENACHES (María Mercedes), citada en: SABORIO CARRILLO (José Antonio), Op. Cit.. p. 36.
- 15 Estos dos últimos regulan el trámite que sigue la concesión ante el Instituto Costarricense de Turismo.
- 16 En realidad, la valoración del Anteproyecto por parte del Instituto Costarricense de Turismo desapareció con la Reforma al Reglamento, mediante Decreto 29307-MP-J-MIVAH-S-MEIC-TUR. Sin embargo, el control del área del terreno indicado en el artículo 65 del Reglamento reformado, y el control del visado de los planos establecido por el Decreto número 29059-MP-MEIC-TUR, son dos instrumentos utilizados por el Instituto Costarricense de Turismo para seguir exigiendo la presentación de los anteproyectos.
- 17 Más que cabecera de cantón, se trata del casco urbano del distrito, ya que en el caso de playas de Manuel Antonio, éstas pertenecen al distrito de Quepos, cabecera de Aguirre, pero se excluyen de la categoría de ciudad y se les aplica la Ley de Zona Marítimo Terrestre.
- 18 En materia civil la doctrina dominante considera al arrendamiento un derecho personal y no real.
- 19 Se exceptúan la Isla de Coco y otras islas declaradas Parque Nacional, en administración directa del Ministerio de Ambiente y Energía y la Isla de San Lucas, en administración directa de la Municipalidad de Puntarenas.