



Informe de Investigación

Título: Renovación de la concesión en la Zona Marítimo Terrestre

Rama del Derecho: Derecho Ambiental.	Descriptor: Zona Marítimo Terrestre.
Tipo de investigación: Compuesta.	Palabras clave: Concesiones, Renovación, Plazo, Requisitos, Denegatoria por falta de Plan Regulador, Extinción.
Fuentes: Normativa, Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 10 – 2010.

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	1
2 Normativa	2
a) Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.....	2
Artículo 50.-	2
Artículo 51.-	2
b) Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.....	2
Artículo 53.-.....	2
c) Solicitud de concesión en zona marítimo terrestre ante la municipalidad.....	3
3 Jurisprudencia.....	4
a) Renovación de Concesión en Zona Marítimo Terrestre.....	4
b) Concesión en zona marítimo terrestre: Análisis acerca del plazo, requisitos para prorrogarla y extinción por vencimiento.....	6
c) Denegatoria de solicitud de renovación de concesión sobre uso de lote debido a la falta de plan regulador.....	10
d) Denegatoria de renovación debido a falta de registro y suscripción de contrato.....	15

1 Resumen

El presente informe trata el tema de la renovación de concesiones en la zona marítimo terrestres. Contiene los artículos de la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre, el Reglamento a la misma y jurisprudencia sobre este tipo de procesos.



2 Normativa

a) Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre¹

Artículo 50.-

Las concesiones podrán prorrogarse sucesivamente, al término de su vencimiento o de la prórroga anterior, por plazo no mayor que el estipulado en el artículo 48, siempre que lo solicite el interesado, lo acuerde la municipalidad respectiva y lo apruebe el Instituto correspondiente.

La solicitud deberá presentarse dentro de los tres meses siguientes al aviso que dé la municipalidad al interesado sobre su vencimiento del plazo de su concesión. Tales avisos podrá darlos la municipalidad, directamente o por medio de publicación en el Diario Oficial. Para tramitar la solicitud es indispensable que el interesado se encuentre al día en el pago del canon respectivo y que esté a derecho en el cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley; si no lo estuviere o se encontrare atrasado en el pago se tendrá como presentada su solicitud en la fecha en que haga el pago o cumpla sus obligaciones.

La solicitud de prórroga presentada extemporáneamente se tendrá como nueva solicitud de concesión.

En caso de prórroga, el canon a pagar será el vigente, conforme al reglamento correspondiente, a la fecha en que se acuerde la prórroga por la municipalidad respectiva.

Artículo 51.-

La municipalidad o el instituto correspondiente podrán denegar la prórroga de concesiones por motivos de utilidad pública o conveniencia general, porque la parcela haya quedado ubicada en la zona pública o se requiera para planes o desarrollos urbanísticos o turísticos debidamente aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Turismo, o por incumplimiento de las obligaciones del concesionario establecidas en la ley, sus reglamentos o en el contrato. En todo caso los motivos deberán ser debidamente comprobados.

b) Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre²

Prórrogas.

Artículo 53.-

La prórroga de las concesiones autorizadas por el artículo 50 de la Ley, se ajustará a los siguientes trámites:

a) La Municipalidad deberá notificar al interesado la fecha de vencimiento de su concesión, con una anticipación no menor de seis meses ni mayor de un año. Dicha notificación podrá hacerse por medio de publicación de edicto en el Diario Oficial, directamente mediante notificador o,

preferentemente, por carta certificada;

b) La solicitud de prórroga deberá hacerla el interesado ante la municipalidad en formulario suministrado para esos fines por el Registro General de Concesiones, dentro de los tres meses siguientes a la notificación. Aún cuando ésta no se hubiere practicado, el interesado podrá solicitar la prórroga dentro de los seis meses anteriores al vencimiento del plazo de la concesión;

c) Para que se le dé trámite a una solicitud de prórroga el concesionario deberá encontrarse al día en el pago del canon y haber cumplido con todas las demás obligaciones establecidas en la Ley, el reglamento y el contrato. En todo caso, la solicitud se tendrá como presentada en la fecha en que haga el pago o cumpla sus obligaciones;

d) La Municipalidad deberá remitir la solicitud de prórroga al ICT o al IDA, según corresponda. El instituto correspondiente deberá pronunciarse en el plazo de treinta días naturales debiendo notificar al interesado lo resuelto y contra ello cabrán los recursos administrativos que establezca la ley. Deberá además acompañarse plano catastrado del área de terreno parcialmente cedida.

La municipalidad tendrá un plazo de treinta días naturales, después de recibida la resolución definitivamente firme dictada por el instituto respectivo, para resolver sobre la solicitud.

(Así reformado por el artículo 3º del Decreto N° 21756 de 24 de noviembre de 1992).

e) Si el interesado no está de acuerdo con las condiciones establecidas en la prórroga de la concesión, podrá interponer los recursos contemplados en el Código Municipal, dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

c) Solicitud de concesión en zona marítimo terrestre ante la municipalidad.

[Tramites]³

Para obtener una concesión en la zona marítimo terrestre se debe:

1. Completar el formulario de solicitud de concesión en la ZMT (que posee el ICT y el cual se adjunta como anexo en esta sección), o presentar a la municipalidad un escrito con los requisitos exigidos en la Ley N° 6043 y su reglamento. Deben presentarse, además, los requisitos básicos establecidos por el Reglamento a la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre (un croquis -con amarre a mojones- de identificación del terreno, linderos, uso para el cual se propone, medida, certificación de personería –si el solicitante es sociedad-, certificación de distribución de capital social en donde se demuestre un capital costarricense mínimo de un 50%, lugar para notificaciones).

2. Una vez presentada la solicitud y adoptado el plan regulador, la Oficina de la ZMT de la municipalidad ejecuta una inspección. Realizada ésta, dicha oficina prepara un edicto, el cual debe publicarse, una vez, en el periódico oficial La Gaceta, por cuenta del interesado. La municipalidad recibe oposiciones dentro del plazo que otorga el edicto.

3. Si no hay oposiciones, el alcalde municipal elabora el proyecto de resolución.

4. Si hay oposiciones, antes de elaborar el proyecto de resolución, el alcalde y el encargado de la ZMT celebran una audiencia o comparecencia oral y privada, en la cual participan los opositores y



el solicitante. Finalizada la audiencia, se elabora el proyecto de resolución.

5. El proyecto de resolución recomienda si se otorga o no la concesión, total o parcialmente, y el plazo de su duración, el cual oscila entre cinco y veinte años. En caso de avalarse la concesión, el proyecto, además, debe establecer los términos y obligaciones que fueron acordados.

6. El proyecto de resolución es conocido por el Concejo Municipal, el cual autoriza la concesión y comisiona al alcalde para la firma del contrato.

7. Una vez firmado, la municipalidad lo envía al ICT o al IDA para su aprobación, y luego se inscribe, en el Registro General de Concesiones del Registro Nacional, una protocolización de piezas del expediente, hecha por un Notario Público.

3 Jurisprudencia

a) Renovación de Concesión en Zona Marítimo Terrestre

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección II]⁴

III.- AGRAVIOS DEL RECURRENTE: Indica que si bien es cierto las concesiones o contratos de arrendamiento otorgados con fundamento en leyes anteriores, pasaron al control de las municipales, deben conservarse los mismos términos y condiciones pactadas. Que a su vencimiento deberán adecuarse a la legislación vigente, siempre que se haya acordado su prórroga. Vencido el contrato de arrendamiento (18 de febrero de 1999), su representada procedió a solicitar los expedientes de la concesión para actualizarlos, a lo que la municipalidad respondió alegando su extravío, en atención a ello, fueron repuestos por su persona, pero misteriosamente se volvieron a desaparecer. Esto trajo como consecuencia que el ente territorial no haya considerado las acciones realizadas por más de diez años y por ello se impugna el acuerdo, por cuanto indica que **hubo inacción y por ello el archivo del expediente**, situación que no es verdadera. En su favor transcribe el recurso de amparo interpuesto ante nuestra Sala Constitucional, número 7615-97 de las once horas treinta minutos del catorce de noviembre de mil novecientos noventa y seis, donde se demuestra que su representada gestionó desde hace ya 23 años siendo su última gestión el 15 de mayo de 1997, para que se definiera su situación jurídica, sin que se haya dado respuesta a la fecha, y mucho menos, antes del vencimiento de los contratos de arrendamiento, por lo que no ser cierto que no hubiera actuado después del 18 de febrero de 1999, porque ya habían peticiones formales desde antes de 1997. Alega incumplimiento de lo dispuesto por el órgano Constitucional. Que es inválido el acto dictado por el Municipio de Parrita, por incumplimiento de lo ordenado en el artículo 132 de la Ley General de la Administración Pública, **ya que la cancelación y el archivo del expediente administrativo de Lawrence Sulak, no se fundamentó en un contenido lícito, claro, ni posible, ni abarcó todas las cuestiones de**



hecho y de derecho necesarias para la renovación de los contratos de arrendamiento de las concesiones de su representado. Continua indicando que su motivo es inexistente, ya que no resulta imposible, e inadmisibles, y es contrario al principio de proporcionalidad. Que no lleva razón el ente territorial, en cuanto a la legitimación de su representada, ya que el archivo de su gestión, no fue por dicho motivo, sino porque las gestiones fueron realizadas seis meses después del término de ley para iniciarlas, situación que como ha dicho se ajustó a lo dispuesto a la anterior ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre y a la Ley de la Zona Marítimo Terrestre. Aunque, dice, se le hubieran notificado todos los actos posteriores al año 1999, dichas actuaciones administrativas en ningún **momento resolvieron la gestión de fondo, cual era la renovación de la concesión en la zona marítimo terrestre.** Que la cancelación de la gestión se hizo de manera arbitraria y desapegada a la normativa administrativa. La ejecución del acto administrativo de archivo del expediente ha perjudicado los derechos subjetivos de su representado, adquiridos de buena fe, lo que ameritaría su indemnización. Solicita de previo a resolver el presente recurso, se aplique la suspensión de la ejecución del archivo de la petición de representada y se determine la veracidad de las actuaciones consignadas en el fondo del presente recurso, de la misma forma se acoja el recurso de apelación y se tome nota por parte a la Procuraduría General de la República, específicamente de la Procuraduría de la Zona Marítimo Terrestre, para efectos de resolución final. (folio 25 a 30)

IV.- Este Tribunal en un caso bajo los mismos presupuestos fácticos jurídicos y argumentativos y contra la misma Municipalidad en sentencia N° 290-2007 de las diez horas cuarenta minutos del veinte de Julio del 2007 resolvió:

(...) IV. Para analizar los temas propuestos en este recurso, estima el Tribunal indispensable, con fundamento en lo que consta en el expediente, indagar si antes de la entrada en vigencia de la actual ley 6043 de 2 de marzo de 1997, entre el aquí actor y la Municipalidad de Parrita se había formalizado un contrato de concesión, entendido éste como el acto por el que la Administración otorga a un particular el uso y disfrute de un terreno de la franja costera, a cambio del pago de una contraprestación o canon, actuación que está sujeta al cumplimiento previo de requisitos que involucran a varias entidades a las que la ley otorga competencia para esos efectos. Desde ese punto de vista, no hay evidencia de que existiera tal concesión de arrendamiento, hay si autorización de vender los derechos de posesión y los derechos de mejoras en la Milla Marítimo Terrestre, operación muy cuestionable legalmente hablando, pero que no corresponde analizar en este recurso y solicitudes de arrendamiento, la primera datada en setiembre de 1974 y otra en noviembre de 1999. Eso es importante, pues si no se había otorgado la concesión antes de la vigencia de la ley actual, la solicitud formulada en el año 1999, debería haber cumplido con todo el procedimiento que señala el ordenamiento jurídico, del mismo modo no tendría sentido la discusión acerca de la conservación del estatus anterior, es decir del que confería la Ley 4558. En todo caso, de conformidad con aquella normativa, la zona de 150 metros a partir de la pleamar, podrían ser objeto de contratos de arrendamiento por un máximo de un año, prorrogables hasta un máximo de diez, debiendo realizarse un mes antes del vencimiento del contrato, so pena de terminación del aquél; la forma de tramitar la solicitud de arrendamiento, las modalidades del contrato, la forma de pago y todas las circunstancias para regular las relaciones, deberían ser dispuestas a través del reglamento. (Artículo 7, inciso d). También es relevante tomar en consideración que la ley N° 4558, fue suspendida, así se consigna en las Observaciones a dicha normativa en el sistema de información legal, que a la letra dicen: " La presente ley fue "suspendida" temporalmente por la ley N° 5602 de 4 de noviembre de 1974, hasta tanto no se promulgase una nueva ley que regule todo lo relativo al arrendamiento y venta de playas marítimas o fluviales e islas marítimas o fluviales. Allí mismo se estableció que ninguna playa ni isla, marítima o fluvial, reguladas por la presente ley, podría ser vendida, arrendada, ni subarrendada, durante el plazo de suspensión de la vigencia de

dicha ley, sin perjuicio únicamente de las prórrogas de derechos de arrendamientos que sean procedentes de conformidad con la ley cuyos efectos se suspenden. Además se ordenó a las respectivas municipalidades abstenerse de conceder permisos de construcción si dichas edificaciones se construyesen en terrenos que se poseen como consecuencia de los derechos que otorga la normativa que ahora se suspende. No obstante, como la suspensión no sufrió mayor alteración desde dicha fecha hasta su derogatoria definitiva y formal por la Ley de la Zona Marítimo Terrestre N° 6043 del 2 de marzo de 1977, se ha consignado como una abrogación a partir de la primera norma suspensoria. De allí que esta ley aparezca derogada dos veces." En síntesis, no hay constancia de que existiera concesión para el arrendamiento del lote de la zona marítimo terrestre antes de la promulgación de la ley actual y la suspensión de la ley 4548 solamente permitía prorrogar los derechos que ya estaban legalmente constituidos, lo que en este expediente no consta.

V. Conviene entonces realizar el examen en la petición de noviembre de 1999, bajo los preceptos de la ley actual, petición que permaneció sin ningún trámite, hasta abril de 2000 en que se gestionó la "regularización de los derechos de concesión". El acuerdo que ordena el archivo de expediente del apelante es sumamente confuso, pero se rescata de aquél que la razón para disponerlo fue la violación del artículo 47, inciso a) de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre por no haber aportado el petente con la solicitud de arrendamiento, la demostración de que siendo extranjero, hubiera residido en el país por lo menos durante cinco años, dice así: "...Asimismo no se encuentra (sic) en el expediente documentos que acrediten a el señora (sic), como residente según determina la misma ley 6043 pero la misma no fue acreditada en su oportunidad...; el Reglamento actual de la Ley mencionada dispone que la solicitud debe cumplir los trámites señalados en los numerales 27, 28, 29 y 30, en el caso que faltare un requisito, no se aceptará la solicitud; si ésta presenta errores o si por equivocación se hubiere recibido con omisiones, la municipalidad le notificará al interesado para que la rectifique en el término de treinta días hábiles a partir del día en que se haga la notificación. Transcurrido este plazo, sin que se hayan subsanado los errores u omisiones, la solicitud se tendrá por anulada sin perjuicio de que el interesado pueda volver a presentarla. Este procedimiento no fue observado en el caso que nos ocupa, lo que parece razón suficiente para anular el acuerdo objeto del recurso por no haber observado el municipio un trámite esencial para la defensa de los intereses del administrado y conformarse una falta al debido proceso .

En el presente caso, es claro que dicho pronunciamiento se ajusta a un todo, ya que el ente territorial demandado, y cuya actuación se revisa, tampoco hizo motivación alguna, en el **acuerdo de archivo del expediente de la concesión**, razón por la cual debe anularse lo venido en alzada, a fin de que la Municipalidad, se pronuncie sobre la solicitud de concesión, en forma razonada y debidamente motivada. Se da por agotada la vía administrativa.-

b) Concesión en zona marítimo terrestre: Análisis acerca del plazo, requisitos para prorrogarla y extinción por vencimiento

[Sala Primera]⁵

"IV.- Sobre el plazo, la prórroga y la extinción por vencimiento del plazo de las concesiones en la zona marítimo terrestre. De conformidad con el numeral primero de la LZMT, la zona



marítimo terrestre es un bien de dominio público, cuya titularidad corresponde al Estado. Comprende la franja de 200 metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria; así como los terrenos y rocas que deje el mar en descubierto en la marea baja, 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, con excepción de aquellas islas cuyo dominio y administración se determinen en la propia LZMT y en otras leyes especiales, entre ellas, la Isla del Coco (artículo 9 LZMT). Esta franja se compone, según los cánones 10 y 11, de dos secciones; la primera, la Zona Pública, que comprende la faja de 50 metros de ancho medida desde de la pleamar ordinaria, las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja, y, con independencia de su extensión, los manglares de los litorales continentales e insulares, así como los esteros, islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar. El otro segmento es la Zona Restringida, que corresponde a los 150 metros restantes, o en el caso de las islas, por los demás terrenos. No obstante la titularidad estatal de la zona marítimo terrestre, su cuidado y conservación directo han sido encargados a la Municipalidades (ordinal 34 de la LZMT), quienes además mantienen la custodia y administración de aquellas áreas que, por título legítimo, no pertenecen al dominio privado. Acorde a los mandatos 39, 40, 41 y 56 ibidem, los entes locales pueden ceder el uso y disfrute de la zona restringida mediante concesión, con arreglo a lo dispuesto por la propia norma legal y a su desarrollo reglamentario (precepto 48 párrafo segundo de la Ley). En lo que a este asunto interesa, establece el precepto 48 del mismo cuerpo normativo, que las concesiones se otorgarán por un plazo no menor de cinco años, ni mayor de 20 años. Disponen los numerales 52 inciso a) y 56 ibidem, acaecido el vencimiento del plazo fijado sin haber solicitud de prórroga en forma legal, se extingue la concesión, y revierte el uso y disfrute plenos a la Municipalidad respectiva. Así, para impedir la extinción de su derecho, el concesionario debe, como es lógico, solicitar al ente local la prórroga antes del vencimiento del plazo. Al respecto, el artículo 50 de la LZMT versa *“Las concesiones podrán prorrogarse sucesivamente, al término de su vencimiento o de la prórroga anterior, por plazo no mayor que el estipulado en el artículo 48, siempre que lo solicite el interesado, lo acuerde la municipalidad respectiva y lo apruebe el Instituto correspondiente. [-] La solicitud deberá presentarse dentro de los tres meses siguientes al aviso que dé la municipalidad al interesado sobre su (sic) vencimiento del plazo de su concesión. Tales avisos podrá darlos la municipalidad, directamente o por medio de publicación en el Diario Oficial. Para tramitar la solicitud es indispensable que el interesado se encuentre al día en el pago del canon respectivo y que esté a derecho en el cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley; si no lo estuviere o se encontrare atrasado en el pago se tendrá como presentada su solicitud en la fecha en que haga el pago o cumpla sus obligaciones. La solicitud de prórroga presentada extemporáneamente se tendrá como nueva solicitud de concesión”* (El subrayado no es del original). De la norma recién transcrita y el artículo 52 inciso a), se extrae que la concesión se extingue por el transcurso del tiempo sin que haya solicitud de prórroga, es decir, la extinción opera de pleno derecho. Para impedir que se extinga a través de la prórroga, se requiere tres manifestaciones expresas de voluntad, a saber, la petición del interesado, el acuerdo de la municipalidad y la aprobación del ICT o el IDA según corresponda. Si bien para efecto del procedimiento de prórroga, el artículo 50 ibidem ordena un aviso por parte de la corporación municipal al concesionario sobre el vencimiento, lo cierto es que la omisión de la Municipalidad en este sentido, no tiene como consecuencia que el aspecto temporal de la concesión se modifique y se le tenga por plazo indefinido, mucho menos por prorrogada. La comunicación del pronto vencimiento al concesionario – como afirmó el Tribunal- tiene por finalidad el que este último solicite la prórroga o bien, abandone la franja concesionada; sin embargo, de ella no pende la facultad de aquél para peticionar la prórroga, tampoco su otorgamiento. En cuanto a este segundo aspecto, es menester reiterar que la prórroga, debe ser acordada por la municipalidad y aprobada por el instituto correspondiente, quienes pueden denegarla por motivos de utilidad pública o



conveniencia general, por incumplimiento de la obligaciones del concesionario, o en razón de que la parcela se encuentre en la zona pública o se requiera para planes o desarrollo urbanísticos o turísticos aprobados por el propio ICT o el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (canon 51 ejusdem). De esta manera, no podría entenderse que una vez realizado el aviso y presentada la solicitud, el contrato se prorroga. Por su parte, la posibilidad o facultad de gestionar la prórroga es, según se dijo, independiente de la comunicación municipal, pues el plazo de la concesión es un aspecto que no resulta ajeno al concesionario, por el contrario, tiene pleno conocimiento, ya que ha debido suscribir con el ente local el respectivo convenio al tenor del mandato 54 de la Ley, que además debe haber sido inscrito en el Registro General de Concesiones del Registro Nacional, por orden del artículo 30 del mismo cuerpo normativo. Desde esta perspectiva, la falta de aviso por parte de la Municipalidad, en nada afecta ese conocimiento, y por lo tanto, no impide al interesado peticionar la prórroga antes de la fecha que pone término a su título. Así se explica por qué la norma legal que regula este trámite admite, además de la notificación directa, el aviso mediante publicación en el Diario Oficial. En este entendido, el precepto 53 del Reglamento a la LZMT (en lo sucesivo RLZMT) reza “*Aún cuando ésta [la notificación] no se hubiere practicado, el interesado podrá solicitar la prórroga dentro de los seis meses anteriores al vencimiento del plazo de la concesión*”. Así las cosas, se tiene que la posibilidad del concesionario para solicitar la prórroga, y por lo tanto, de evitar la extinción de su derecho, no están sujetas al aviso municipal. De este modo, si a su vencimiento, no la ha peticionado, la concesión indefectiblemente se extinguirá, sin que para ello interese si la municipalidad efectuó o no la comunicación. Debe tenerse presente además que la concesión de una parcela o fracción de la zona marítimo terrestre es un derecho sobre un bien demanial, un derecho real administrativo de uso y disfrute, que por tanto permite el goce privativo de un bien público. De allí la relevancia de los períodos mínimo y máximo definidos por la Ley, los que no pueden ser reducidos o excedidos en ninguna circunstancia. Luego, se comprende también que el plazo de la concesión deba en todos los casos estar determinado. Someter la eventual solicitud de prórroga y su otorgamiento a la notificación del término o vencimiento implica, más allá de ignorar el propio conocimiento del interesado, indefinir el plazo de la concesión, lo que resulta inadmisibles por incompatible con la naturaleza del derecho.

V.- Sobre el caso concreto . Respecto a los actos impugnados, el Tribunal por mayoría señaló “*La revocatoria de estos acuerdos [acuerdo no. 17 de la sesión ordinaria no. 20 celebrada el 18 de setiembre de 2006, ratificado en sesión no. 21 del 25 de setiembre del mismo año] tiene por finalidad rectificar lo actuado por la propia Municipalidad, dado que no se había seguido el debido proceso respecto de la concesionaria, a quien el art. 50 párrafo segundo de la LZMT garantiza el derecho a recibir aviso de la Municipalidad sobre el vencimiento del plazo de la concesión, como requisito previo a tener por extinguida la concesión según el artículo 52 inciso a) de la misma Ley. La finalidad del aviso es para que el concesionario presente dentro de los 3 meses siguientes a la notificación, solicitud de prórroga, si es que no lo ha hecho antes, o bien abandone el bien concesionado, restituyendo el pleno uso y disfrute a la Municipalidad. Hay que aclarar que si la Municipalidad no da ese aviso 6 meses o un año antes del vencimiento de la concesión, como lo prevé el artículo 53 inciso a) del RLZMT, llegado el día del advenimiento del plazo, no se produce la extinción de la concesión, pues la obligación de dar aviso está expresamente prevista en el citado artículo 50 párrafo segundo de la LZMT, de manera que ese artículo 53 inciso a) en tanto se interprete que el transcurso de los plazos allí establecidos liberan a la Municipalidad de una responsabilidad legalmente establecida, debe reputarse como ilegal, y deviene inaplicable conforme a la doctrina del art. 8 inciso 2 de la LOPJ*”. Discrepa esta Sala con tal interpretación por las razones que se seguidamente se exponen. En el sub lite se tiene que el 2 de julio de 1993 la señora Odalia Cárdenas Zúñiga suscribió con la Municipalidad de Nicoya, un contrato de concesión de un segmento de la zona marítimo terrestre de playa Sámará, por un plazo de cinco años. Dicha concesión fue aprobada por el ICT mediante resolución no. RGC-782-93 del 6 de octubre de 1993,



e inscrita en el Registro General de Concesiones del Registro Nacional el 19 de junio de 1995. Posteriormente, el 9 de noviembre de 2005, la señora Cárdenas falleció. Con arreglo a lo dispuesto en los considerandos precedentes, resulta claro que la concesión de la señora Cárdenas venció sin que ella hubiese solicitado la prórroga, es decir, en fecha anterior a su fallecimiento. Esto significa, que esa concesión, sin lugar a dudas, se extinguió, pues precisamente acaeció el supuesto de hecho que contempla el canon 52 inciso a) de la LZMT. Según se ha manifestado, no interesa si la Municipalidad de Nicoya comunicó o no a la entonces concesionaria el cercano vencimiento del plazo, pues de ninguna manera esa indolencia pudo desmeritar su derecho de defensa –como afirma el voto de mayoría-, por cuanto el vencimiento es un hecho que ella debía conocer; y principalmente, porque dicho plazo es en sí mismo determinante, o lo que es igual, comporta de pleno derecho el final de la concesión. Extinguida ésta, el uso y disfrute de la parcela revirtió a la Municipalidad, tal y como estatuye el cardinal 56 de la LZMT. Así las cosas, en tesis de inicio y sin perjuicio del acto en que se declare extinta la concesión de la señora Cárdenas, así como de lo previsto por el artículo 55 del mismo cuerpo legal, se abrió camino para que esa franja pueda ser objeto de una nueva concesión a favor de cualquier (otra) persona que lo peticione y cumpla con los requisitos; posibilidad que tendría también la propia exconcesionaria, si gozara aún de vida, y que por ende, tampoco excluye a sus presuntos herederos, aunque –debe precisarse- en esta hipótesis tal condición en nada les beneficia o afecta. Dicho de otro modo, la eventual concesión consistiría en un derecho ex novo, deslindado completamente del anterior cuya titularidad ostentó la señora Cárdenas. En el trámite de una nueva concesión del predio –como ocurre en el presente asunto- debe el ente local, en caso de existir varias peticiones, estarse a lo dispuesto en los artículos 44 de la LZMT y 57 de su Reglamento, en cuanto a los criterios de prioridad. En esta línea de razonamiento, es claro que no podía la entidad municipal, con el fin de que presentase solicitud de prórroga, dar aviso a la exconcesionaria o a su sucesión, del ya operado vencimiento –como en efecto decidió-, pues como se dijo, aquélla (la prórroga) sólo puede verificarse durante la vigencia de la concesión, o al menos, cuando haya sido peticionada por el interesado de previo a su término. Dicho de otro modo, la comunicación que se ordenó con esta finalidad (para que la sucesión exprese su voluntad sobre la prórroga) no encuentra sustento en el ordenamiento jurídico, toda vez que la concesión se encuentra extinta. En suma, el plazo de la concesión de Odalia Cárdenas Zúñiga venció y por consiguiente, su derecho se extinguió. De esta manera, se tiene que los actos cuestionados carecen de motivo, toda vez que obedecen a una desacertada calificación y apreciación del acto de aviso y de la consecuencia que la Ley atribuye al vencimiento del plazo de la concesión. Por consiguiente, su contenido también se encuentra viciado, pues no podía la Administración, con base en la razón de nulidad que adujo, revocar el título a favor del señor López y ordenar notificar a la sucesión. De ese modo, se concluye que de conformidad con los cardinales 132, 133 y 166 de la Ley General de la Administración Pública, adolecen de nulidad absoluta los acuerdos y la resolución impugnados. Ergo, en cuanto recrimina quebranto de los numerales 48, 50, 52 a) y 56 de la LZMT y 53 de su reglamento, el reparo debe ser acogido. Por la forma en que se resuelve, se omite pronunciamiento sobre los argumentos relativos a la infracción de los cánones 44 y 49 de la LZMT y 61 del Reglamento.”

c) Denegatoria de solicitud de renovación de concesión sobre uso de lote debido a la falta de plan regulador

Inexistencia de derechos adquiridos respecto a solicitud de renovación sobre uso de lote

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección III]⁶

Voto de mayoría

"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 1° 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 Aledín 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 aparece 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 periodos 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 íbidem).

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 íbidem). 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 íbidem). 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 íbidem). 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 último 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 traspa 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 permisionaria, 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 quierase 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 cánón, 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."

d) Denegatoria de renovación debido a falta de registro y suscripción de contrato

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección III]⁷

Voto de mayoría

“III) .- SOBRE LA SITUACIÓN ORIGINAL DEL RECURRENTE: Este Tribunal ha tenido por acreditado que, la Municipalidad de Parrita en la sesión N° 5-74, Artículo 6, acuerdo 13 del 18 de febrero de 1974, autorizó la venta de derechos posesorios de Danilo Ramírez Muñoz al señor Graig Sulak y a expedirle, a éste último, el correspondiente contrato de concesión; todo ello al amparo de lo establecido por la ley N° 4558 de **22 de marzo de 1970**. Este cuerpo normativo permitía negociar los derechos derivados de la ocupación y los derechos posesorios con la autorización - previa- de la municipalidad local. Además, de acuerdo con ésta ley, las Municipalidades podían entregar en arrendamiento las parcelas de la zona marítimo terrestre, por el plazo de un año, prorrogable hasta un máximo de diez *"a solicitud de los interesados. La solicitud de prórroga deberá hacerse necesariamente dentro del mes anterior al vencimiento del contrato, bajo pena de cancelación definitiva del arrendamiento."*

En este caso, el Tribunal tiene por NO acreditado que se hayan suscrito un contrato concesión entre el recurrente y la municipalidad de Parrita y, también tuvo por no probado la inscripción del contrato ante el Instituto Costarricense de Turismo. Ahora bien, la falta de ese instrumento así como la falta de registro de sus condiciones -en caso de que haya existido- impide al Tribunal conocer el plazo y las condiciones del contrato de concesión original. En todo caso, debe tenerse presente que posteriormente la N° 5602 de **04 de noviembre de 1974** dispuso: *"suspéndase la vigencia de la ley N° 4558 de 22 de abril de 1970, reformada por la ley N° 4928 de 17 de diciembre de 1971, hasta tanto no se haya promulgado una nueva ley que regule todo lo relativo al arrendamiento y venta de playas marítimas o fluviales e islas marítimas o fluviales"*. La ley vigente, se promulgó el **02 de marzo de 1977** y la disposición transitoria I dispuso, en relación con los contratos nacidos al amparo de la ley N° 4558, lo siguiente: *"las concesiones o contratos de arrendamiento otorgados con fundamento en leyes anteriores, salvo las excepciones aquí establecidas, pasarán a control de las municipalidades respectivas y continuarán en los mismos términos y condiciones en que fueron convenidas, pero a su vencimiento y si fuere acordada su prórroga, se modificarán con arreglo a las normas de esta ley. Lo anterior referido a la zona marítimo terrestre"*. El transitorio II- del mismo cuerpo legal por su parte dispuso: *"las municipalidades y el Instituto de Tierras y Colonización deberán remitirle al Instituto Costarricense de Turismo, dentro de los seis primeros meses de vigencia de esta ley, copias de los contratos o concesiones que hubieren otorgado en la zona marítimo terrestre, sin perjuicio de que los interesados presenten, también en ese plazo, sus contratos a ese instituto; todo para efectos de registro en el mismo. Vencido ese término sin haberse presentado dichos contratos, carecerán de validez y se tendrán como extinguidos. Si no se hubieren extendido contratos deberán presentarse los comprobantes que existieren. En todos casos deberá adjuntarse constancia de que se está al día en el pago de los cánones respectivos. La ausencia de ésta constancia será comprobación de que los cánones no se han satisfecho. Para los efectos de éste transitorio podrán presentarse los originales de los documentos o copias fotostáticas de los mismos, suscritos por el interesado o por*



el representante de la entidad correspondiente". Es un hecho incontrovertido que ningún contrato de concesión relacionado con la articulante fue inscrito en su oportunidad, ni por el interesado, ni por la municipalidad local, razón por la cual no existe registro de la existencia del contrato, ni de las condiciones del mismo. Tal omisión, al tenor de lo dispuesto en el mismo transitorio tiene como consecuencia que el referido contrato se tenga por extinguido. De acuerdo con lo anterior, no es posible para este Tribunal, más allá del texto de la ley, derivar efectos del contrato concesión que pudo haber tenido el apelante al amparo de la ley N°4558 de 22 de marzo de 1970 y del acuerdo del Concejo Municipal de Parrita adoptado en la sesión N° 5-74, Artículo 6, acuerdo 13 del 18 de febrero de 1974. Ningún derecho derivado de aquella condición puede reconocerle el Tribunal al gestionante aún cuando la Sala Constitucional haya declarado con lugar el recurso en relación con la violación al derecho de petición y pronta resolución y para ello haya tenido por cierto -a falta de informe de la autoridad accionada y conforme lo dispone el artículo ...de la Ley de la Jurisdicción Constitucional- que ha presentado gestiones de prórroga del referido contrato desde hace muchos años. Por los motivos dichos este extremo del recurso debe desestimarse.

IV).- DE LA SOLICITUD DE USO DE SUELO PRESENTADA POR EL ARTICULANTE: El apelante solicitó - por última vez- en fecha **16 de septiembre de 2005**, que se le otorgara permiso de uso de suelo. El permiso de uso especial de suelo sobre un área de dominio público no debe confundirse con la concesión, de la cual difiere esencialmente en cuanto a la naturaleza del derecho. Como se indicó en el considerando anterior, la concesión que pudo haber otorgado la municipalidad local al apelante, se extinguió y ningún derecho derivado de aquella condición puede serle legalmente reconocida en favor de su nueva gestión. Consta en el expediente que el apelante solicitó se le otorgara permiso de uso y que la municipalidad local en el acuerdo impugnado se limitó implícitamente a rechazarlo al disponer el archivo del expediente; lo que hizo sin indicar claramente los motivos por los cuales lo consideraba improcedente. La profusa cita de dictámenes de la Procuraduría General de la República y de votos del Tribunal Constitucional que contiene la resolución apelada no equivale a una adecuada fundamentación, en tanto no introduce los motivos que tuvo el gobierno local para estimar improcedente su solicitud. Lleva razón la gestionante al indicar que lo resuelto por la municipalidad carece de fundamentación. El Tribunal debe señalar que, por imperativo del orden constitucional, el gobierno local está obligado a dictar, en relación con la pretensión del recurrente, una resolución en donde consten los motivos por los cuales no es procedente el permiso solicitado y lo que se resuelva en cuanto a este extremo puede ser objeto de recurso, razón por la cual el archivo del expediente resulta -por lo demás- prematuro. En razón de lo expuesto, este extremo del recurso debe acogerse como se dispone.

V).- COROLARIO: Por los motivos indicados anteriormente se revoca el acuerdo impugnado únicamente en cuanto denegó el permiso de uso de suelo solicitado, remitiéndose el expediente a la municipalidad de origen a fin de que dicte nueva resolución en relación con la solicitud del recurrente, lo que deberá hacer de manera debidamente fundamentada."



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 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 6043 del dos de marzo de mil novecientos setenta y siete. Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Fecha de vigencia desde: 16/03/1977. Versión de la norma: 3 de 3 del 28/04/2006. Datos de la Publicación: N° Gaceta: 52 del: 16/03/1977. Alcance: 36. Colección de leyes y decretos: Año: 1977. Semestre: 1. Tomo: 2. Página: 511.
- 2 PODER EJECUTIVO. Decreto Ejecutivo número 7841 del dieciséis de diciembre de mil novecientos setenta y siete. Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Fecha de vigencia desde: 27/01/1978. Versión de la norma: 5 de 5 del 25/08/2001. Datos de la Publicación: N° Gaceta: 20 del: 27/01/1978. Alcance: 16. Colección de leyes y decretos: Año: 1977. Semestre: 2. Tomo: 5. Página: 1959.
- 3 Tramites de Gobierno. Extraído el día 13 de octubre de 2010 desde:
<http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/4/4-11.htm#4.11.3>
- 4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA.- Sentencia número 495 de las diez horas quince minutos del dieciséis de diciembre de dos mil nueve. Expediente: 06-000328-0161-CA.
- 5 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- Sentencia número 495 de las diez horas cuarenta y cinco minutos del veintidós de abril de dos mil diez. Expediente: 08-000661-1027-CA.
- 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 297 de las once horas cuarenta y cinco minutos del cinco de julio de dos mil siete. Expediente: 06-000331-0161-CA.