



# La Constitución de Gravámenes en Zona Marítimo Terrestre

Rama del Derecho: Derecho Civil.	Descriptor: Derechos Reales.
Palabras Claves: Concesión, Gravamen, Zona Marítimo Terrestre.	
Fuentes de Información: Doctrina, Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 30/01/2013.

## Contenido

RESUMEN .....	2
NORMATIVA .....	2
1. El Gravamen Sobre una Concesión en Zona Marítimo Terrestre.....	2
2. La Concesión en Zona Marítimo Terrestre como Garantía de una Obligación.....	2
DOCTRINA .....	2
La Zona Marítimo Terrestre y sus Planes Reguladores .....	2
JURISPRUDENCIA .....	9
1. La Concesión en Zona Marítimo Terrestre.....	9
2. El Embargo del Uso y Disfrute de la Concesión .....	21
3. Imposibilidad del Concesionario de Constituir Derechos Reales sobre la Concesión ..	22
4. El Embargo en Zona Marítimo Terrestre con Autorización de la Municipalidad Correspondiente .....	24
5. Autorización de la Municipalidad para la Constitución de Gravámenes en Zona Marítimo Terrestre .....	26

## RESUMEN

El presente informe de investigación reúne información sobre la posibilidad de establecer gravámenes en las Concesiones de Zona Marítimo Terrestre, para lo cual se incluye la normativa, doctrina y Jurisprudencia que permite determinar si tal comportamiento se encuentra amparado en el Ordenamiento Jurídico Costarricense.

## NORMATIVA

### 1. El Gravamen Sobre una Concesión en Zona Marítimo Terrestre

[Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre]<sup>i</sup>

Artículo 45. Es prohibido ceder o comprometer, o en cualquier otra forma traspasar o gravar, total o parcialmente, las concesiones o los derechos derivados de ellas, sin la autorización expresa de la municipalidad respectiva y del Instituto Costarricense de Turismo o del Instituto de Tierras y Colonización, según sea el caso. Carecerán de toda validez los actos o contratos que infrigieren esta disposición.

### 2. La Concesión en Zona Marítimo Terrestre como Garantía de una Obligación

[Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre]<sup>ii</sup>

Artículo 67. Los bancos del Sistema Bancario Nacional e instituciones del Estado quedan autorizados para conceder préstamos a los concesionarios de la zona restringida en la zona marítimo terrestre, con garantía de la respectiva concesión y sus edificaciones, mejoras e instalaciones.

## DOCTRINA

### La Zona Marítimo Terrestre y sus Planes Reguladores

[Procuraduría General de la República]<sup>iii</sup>

#### I. ZONA MARITIMO TERRESTRE COMO BIEN DE DOMINIO PUBLICO

De previo a analizar el concepto propiamente tal del permiso de uso, conviene recordar algunos elementos que confluyen para hacer de la zona marítimo terrestre un bien de tutela necesaria.

Comenzaremos definiendo la zona costera, contentiva de la marítimo terrestre, como "la zona de influencia directa y mutua entre el mar litoral y el borde continental, donde los factores y procesos ambientales de ambas presentan un grado de traslape efectivo,

o dan origen a otros procesos ambientales y bióticos específicos" (Salas Durán, Sergio, cit.

por Bermúdez Méndez, Alfredo. "Modelo para la elaboración de los planes reguladores de la zona marítimo terrestre". Departamento de Recursos Turísticos, Instituto Costarricense de Turismo, 1982. p. 24).

Por tratarse de una área de transición en la que convergen simultáneamente litosfera, hidrosfera y atmósfera, 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.

Sus características naturales propias hacen de la zona costera una sección del territorio atractiva para diferentes sectores.

Por su belleza escénica se encuentra en la mira de una buena parte de la inversión turística que busca el esparcimiento, el descanso y la admiración por la naturaleza. El acceso directo al océano se ha considerado como básico, desde el punto de vista estratégico de defensa nacional, para la instalación de cuerpos de seguridad, tanto del territorio como de las aguas jurisdiccionales. Los recursos marinos son codiciados por grupos pesqueros de grande y pequeña escala. Ciertos terrenos adyacentes a las costas son propicios para el desarrollo de proyectos de maricultura. La proximidad al mar que conlleva la instalación de puertos genera el advenimiento de actividades como la industria, la agricultura y el sector energía.

La fuerza de trabajo requerida por algunas de estas empresas atrae una parte significativa de la población a estas áreas asentándose en ellas. La biodiversidad existente en las zonas costeras y aledañas es motivo para la declaratoria de numerosas áreas protegidas.

Todos estos motivos, unos más que otros, han inducido a nuestros legisladores a dar una protección especial a la franja adyacente de nuestros litorales.

Así es como, ya desde las primeras décadas del siglo pasado, y bajo la denominación de milla marítima, existe en Costa Rica un resguardo de esta faja de terreno, dándosele incluso el carácter de dominio público (véanse, entre otras, Ley No. 162 de 28 de junio de 1828, Código General de 1841, Ley No. 7 de 31 de agosto de 1868, Ley de Aguas No. 8 de 26 de mayo de 1884).

En nuestra centuria, y a pesar de haber sufrido una desafectación importante en cuanto a su extensión hacia tierra adentro (Leyes Nos. 19 de 12 de noviembre de 1942 y 201 de 26 de enero de 1943 que redujeron la milla a solamente doscientos metros) siguió manteniendo la zona marítimo terrestre su cualidad demanial.

En efecto, el artículo 1º de la Ley No. 6043 de 2 de marzo de 1977 nos señala que "la zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible".

Esta característica de dominio público ha sido reafirmada por la misma Sala Constitucional:

"La Sala acoge la tesis de que en efecto, la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, en los términos del artículo 261 del Código Civil... El carácter demanial de la zona marítimo terrestre (o ribera marina como se le denominó antiguamente) se reconoce desde tiempo inmemorial y el Derecho Romano mismo recoge este status, como "res comunes" y "extra commercium". En nuestro medio, con toda claridad desde el siglo pasado se ha reconocido 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." (Voto No. 447-91 de 15 horas 30 minutos del 21 de febrero de 1991).

Como atributo demanial, consignado expresamente en el artículo 1º de la Ley No. 6043, la inalienabilidad hace alusión a su no pertenencia al comercio de los hombres, es decir, que no pueden ser enajenados, por ningún medio de derecho público o privado. No son reducibles al dominio particular bajo ninguna forma. Véase en este sentido, el Voto No. 7-93 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, de 15 horas 5 minutos del 20 de enero de 1993.

Derivación del anterior es la imprescriptibilidad de estos bienes.

Al no ser susceptibles de apropiación privada, nadie puede alegar válidamente prescripción positiva sobre los mismos a su favor, no importa el tiempo que se hubieren ocupado. Ningún tipo de posesión es válida para reclamar derechos de propiedad en ellos. Además del artículo 1º, el artículo 7º de la Ley No. 6043 desarrolla este principio: "Los terrenos situados en la zona marítimo terrestre no pueden ser objeto de informaciones posesorias y los particulares no podrán apropiarse de ellos ni legalizarlos a su nombre, por éste u otro medio".

No empece lo dicho, sí es posible la utilización de los bienes de dominio público, a través de actos debidamente autorizados para su aprovechamiento, siendo la concesión el medio lícito normal establecido por la Ley No. 6043 para usar la zona marítimo terrestre:

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

Conviene reiterar aquí, que la Ley No. 6043 divide para efectos de utilización la zona marítimo terrestre en dos: la zona pública, de cincuenta metros contiguos a la línea de pleamar ordinaria, y la zona restringida, los ciento cincuenta metros restantes (artículo 10).

La primera de ellas está destinada al uso público de las personas, por lo que debe garantizarse el libre y seguro tránsito sobre la misma.

Nadie puede alegar derecho alguno sobre dicha franja, y salvo contadas excepciones de ley (artículos 18, 21 y 22), no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso (artículo 20).

En contraparte, la zona restringida sí puede ocuparse válidamente, siempre y cuando exista una debida autorización que así lo legitime:

"Artículo 39. Solamente en la zona restringida podrán otorgarse concesiones referentes a la zona marítimo terrestre, salvo disposiciones especiales de esta Ley."

La concesión se constituye, pues, en la figura idónea para el disfrute particular del dominio público, y por ende de la zona marítimo terrestre.

Este uso privativo de parte del demanio es aceptado por la doctrina, siempre que el destino que se le dé al bien no sea incompatible con su integridad y naturaleza, y por motivaciones incluso de conveniencia general:

"En suma, la Administración pública puede dar permisos para usar en forma privativa ciertas partes del dominio público, bajo la condición de que ese uso excepcional no modifique el uso habitual de la colectividad. Y esto se justifica, pues una prohibición absoluta de todo uso especial que no afectase el uso general, sería, sin duda, arbitraria y hasta contraria al interés general." (Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo".

Quinta Edición. Tomo III. Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1956, p. 428)

Sí debe quedar claro que, en estos casos, la voluntad expresa de la Administración para dar un uso privativo a los bienes de dominio público es inevitable:

"La adquisición del derecho de uso "especial" o privativo" de los bienes del dominio público requieren indispensablemente un acto expreso del Estado, en cuyo mérito ese derecho resulte otorgado o reconocido." (Marienhoff, Miguel. "Tratado del Dominio Público". Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960, p. 322).

Las razones son obvias. Estando sujetos normalmente los bienes demaniales a un uso público genérico, la detentación privada deviene en excepcional al destino por el que

fueron afectados, requiriéndose para legitimarla, un acto asertivo de la Administración, gendarme de los intereses comunitarios, que verifique si el uso solicitado no es lesivo a la integridad del bien público y que se ejerza sobre áreas en que la utilización individual sea permisible de conformidad con la ley.

Cuando el demanio es usado por todos (caso de la zona pública), no se requiere una autorización estatal determinada, en tanto ese fue el fin por el que se le afectó. Se hallan intereses involucrados tales como la satisfacción de necesidades esenciales para la vida misma. En contraposición, el aprovechamiento particular generará aumento en la esfera de acción y poderío económico de la persona, por lo que su individualización es determinante y el ajuste de su conducta a reglas prefijadas resulta imprescindible. El acto autorizatorio previo viene a aglutinar estas funciones, dando tutela al bien público, y por qué no, al mismo administrado que se somete al mismo.

Es en atención a los objetivos mencionados que la Ley No. 6043 y su Reglamento, Decreto No. 7841-P de 16 de diciembre de 1977, norman de manera puntual el trámite para el otorgamiento de concesiones en la zona marítimo terrestre. Delegan tal competencia en la Municipalidad respectiva (artículo 40 de la Ley), la que deberá velar por el cumplimiento de elementos tanto objetivos como subjetivos, entre ellos:

a) haberse dado la declaratoria de aptitud turística o no turística; b)

amojonamiento por el Instituto Geográfico Nacional; c) existencia de plan regulador; d) avalúo de la Dirección General de Tributación Directa; e)

presentación de solicitud conforme a los requerimientos de los artículo 27 y siguientes del Reglamento a la Ley No. 6043; f) inspección del terreno; g) publicación de edicto; h) anteproyecto consultado al ICT y al INVU para realización de edificaciones y urbanizaciones, salvo construcción de vivienda individuales; i) pronunciamiento previo del Instituto Costarricense de Turismo o el Instituto de Desarrollo Agrario, según corresponda.

De los anteriores requisitos es el de la existencia de un plan regulador para las zonas turísticas el que reviste mayor trascendencia en lo que a este pronunciamiento atañe, por cuanto de no darse el mismo, el otorgamiento de concesiones es imposible:

"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 planes de desarrollo de esas zonas."(artículo 38, párrafo primero, Ley No. 6043. En igual sentido, artículo 19 de su Reglamento)

Para comprender mejor los alcances de esta normativa estimamos pertinente dedicar algunos párrafos al estudio de los planes reguladores y sus implicaciones para el desarrollo de áreas geográficas.

## II. LOS PLANES REGULADORES DE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE

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

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

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

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

(formas y contenidos de las manifestaciones culturales, investigación sobre el patrimonio histórico-arquitectónico y arqueológico, etc.).

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

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

De todo lo expuesto, se arriva a la conclusión de que un plan regulador contentivo de todos los puntos anteriores y en que se hayan valorado todas las variables existentes es un instrumento propicio para llevar a cabo un proceso ordenado de crecimiento para una zona costera específica. Se lograría un equilibrio del auge económico, sobre todo proveniente del sector turismo, y el conjunto de recursos naturales.

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

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

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

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

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

## JURISPRUDENCIA

### 1. La Concesión en Zona Marítimo Terrestre

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección II]<sup>iv</sup>

Voto de mayoría:

**"VII. SOBRE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE:** El régimen dominical de la zona marítimo terrestre aunque comienza a gestarse desde la época colonial con la Real Cédula del 15 de octubre de 1754, en Costa Rica como país independiente, inicia en el siglo antepasado, con la promulgación del Decreto Ley N° 162 del 28 de junio de 1828, cuya afectación al patrimonio del Estado surge solo como un medio de fomento y protección de las actividades: pesqueras, marineras y salinas del país. En ese mismo sentido se promulgan el Reglamentos Generales de la Hacienda Pública de 1839, 1858 y 1868, distinguiéndose entre los tres, la Ley N° 7 del 31 de agosto de 1868, que reafirma el carácter irrenunciable de los terrenos de la milla marítima. A pesar de que es con el Código General de 1841, que se refirió a la dominialidad de la franja de la zona marítimo terrestre, no se había dado una regulación tendiente a estipular expresamente su demanialidad, lo cual se logra con la Ley de Aguas, de 1884, propiamente por su artículo 20. Afectación dominical que va a ser confirmada y desarrollada por regulaciones posteriores, hasta llegar a la Ley N° 6043, de 2 de marzo de 1977, norma que rige en la actualidad, la cual en su artículo primero declara el sometimiento de la zona marítimo terrestre al dominio público. No obstante, esta alusión histórica de la franja en estudio al dominio público es también homologada por pronunciamientos de la Procuraduría General de la República y la jurisprudencia nacional, en diversas resoluciones tanto de la Sala Constitucional como de la Sala I y el Tribunal Superior Contencioso Administrativo en el siguiente sentido y que para los efectos se transcriben así: *"Así es como, ya desde las primeras décadas del siglo pasado, y bajo la denominación de milla marítima, existe en Costa Rica un resguardo de esta faja de terreno, dándosele incluso el carácter de dominio público..."* (Dictamen C-100-95 emitido por la PGR el 10 de mayo de 1995). *"La Sala acoge la tesis de que en efecto, la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, en los términos del artículo 261 del Código Civil que dispone: "Son cosas públicas las que por ley están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. El carácter demanial de la zona marítimo terrestre (o ribera marina como se le denominó antiguamente) se reconoce desde tiempo inmemorial, y el Derecho Romano mismo*

*recoge ese status, como "res communes" y "extra commercium". En nuestro medio, con toda claridad desde el siglo pasado se ha reconocido 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. Debe tenerse presente que la Constitución Política, en su artículo 121 inciso 14), aunque utilizando el término sociológico de "nación" que venía desde la Constitución de 1871, otorga a la Asamblea Legislativa la facultad de "afectar" bienes del Estado al uso público, de manera que cubija claramente la situación de examen, desde que bajo su amparo se dictó la legislación impugnada, no sólo está última (No. 6043), sino todas las que en el pasado regularon esta materia." (Sala Constitucional, voto N° 447-91 de las quince horas treinta minutos del veintiuno de febrero de 1991).*

*IV. La zona marítimo terrestre es y siempre ha sido, se repite, de dominio público. Su actual régimen jurídico es el establecido por la Ley No. 6043 del 2 de marzo de 1977, sus reformas, y su reglamento ..."* (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución N° 007-93 de las quince horas cinco minutos del 20 de enero de 1993).

*"VI. Correlativamente a lo dicho, la zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección es obligación del Estado y sus instituciones –incluidas por supuesto las Municipalidades correspondientes- e incluso de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de la Ley No. 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre." (Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Tercera en sentencia N° 128-2001, de las 08:00 horas del 16 de febrero del 2001). En lo que respecta al desarrollo normativo de la prolongación territorial de la zona marítimo terrestre, se destaca que desde el Decreto Ley N° 162 del 28 de junio de 1828, se ha estipulado que la franja de protección o la afectada al dominio público tendrá una longitud de una milla desde la costa. Sin embargo es a partir de la reforma al Código Fiscal mediante la Ley N° 11 del 22 de octubre de 1926, que se precisa por primera vez la extensión en mil seiscientos setenta y dos metros a partir de la pleamar ordinaria a lo largo de las costas de ambos mares y de quinientos metros a lo largo de ambos márgenes de los ríos. Esta medida se mantuvo hasta 1942, en donde por medio de la Ley N° 19 del 11 de noviembre, se desafectó el área protegida a doscientos metros a partir de la pleamar ordinaria para la costa del Atlántico; y por motivos de paridad normativa se hizo lo mismo en el Pacífico, mediante la Ley No 201 del 26 de agosto de 1943, en su artículo primero, lo que significó la desafectación de mil cuatrocientos setenta y dos metros del régimen dominical, siendo en ese momento susceptibles de ser apropiables por particulares. Tal modificación se ratificó en la Ley de Tierras y Colonización del 14 de octubre de 1961, y en la Ley Forestal del 25 de noviembre de 1969. Con la promulgación de la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre del 22 de abril de 1970, se debilitó aún más la protección dominical sobre esta franja, al fomentar la apropiación de tierras dentro de los ciento cincuenta metros*

de la faja que actualmente se conoce como zona restringida, dejando solo los cincuenta metros contados desde la pleamar ordinaria como inalienable. Es precisamente con la Ley 6043 que se retoma y se consolida la medida de los doscientos metros de protección, mediante lo estipulado en su artículo 9, que además incluye bajo el régimen de zona marítimo terrestre a las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial del país. Como se ha podido denotar son varias las regulaciones que se han efectuado entorno a esta zona dominical, sin embargo, no siempre esta afectación ha sido orientada de la misma forma o con los mismos fines. Así tenemos que en la época colonial, la dominicalidad de la zona marítimo terrestre nace fundamentalmente por un interés de resguardar el territorio y proteger quienes como ocupación habitual se dedicaban a extraer productos marinos. Debemos recordar que en aquella época las invasiones piratas en territorio americano eran frecuentes, siendo el nuestro sensiblemente afectado en varias ocasiones. Por lo que con las difusiones de la Real Cédula del 15 de octubre de 1754, y la Ley del 4 de enero de 1813, se busca afectar al dominio público a la franja en estudio para proteger de una forma más eficiente al territorio -que en ese momento formaba parte de la Corona Española y promover las actividades extracción marina. En Costa Rica como República, las primeras normas que trataron el tema, le dieron preponderancia al uso agropecuario, ello según la Ley 162 de 28 de junio de 1828, posteriormente los artículos 6 y 62 de la Ley sobre Terrenos Baldíos de 1939, en los que se puede denotar que la totalidad de la franja pública, salvo los doscientos metros contiguos a la pleamar ordinaria, estaba dedicada a uso agropecuario. El artículo 7 de la Ley de Tierras y Colonización de 1961, considera también a la zona marítimo terrestre como parte de la propiedad agrícola del Estado. Es hasta finales de los años sesenta, que empieza a gestarse un mayor interés por el desarrollo urbano y turístico de esta franja dominical, lo que se manifestó con la propagación de contratos para estos usos, otorgados en ese entonces, por el Instituto de Tierras y Colonización (actualmente se le conoce como Instituto de Desarrollo Agrario). Pero no es sino con la promulgación de la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre de 1970, en su artículo primero, que se logra darle este uso urbano-turístico a la franja en estudio. Sin lugar a dudas con la Ley 4558, se busco darle un giro al marcado uso agropecuario que tenía la zona marítimo terrestre y darle un sentido turístico a la misma. Esta Ley tuvo grandes consecuencias negativas en su aplicación dándose la apropiación particular de la zona marítimo terrestre de forma indiscriminada y abusiva en su titulación. Por lo que surgió un gran desasosiego por parte de la Asamblea Legislativa ante la posibilidad de perder el dominio Estatal sobre este bien dominical, lo que llevó a suspender la Ley 4558, la derogatoria de su transitorio III y su abolición definitiva se da mediante la Ley Nº 6043 del 2 de marzo de 1977, que es la legislación vigente. Esta ley junto con su Reglamento, en términos generales apuntan más a un desarrollo turístico de forma planificada y sostenible con el ambiente, explotando las bellezas naturales de nuestras

costas atrayendo inversión tanto en infraestructura de recreo y habitación, como de turistas. Por lo que se observa gran diferencia respecto con la normativa anterior, puesto que la Ley 4558 como se pudo denotar presentaba un uso aunque turístico era más encaminado en la población o urbanización de la zona, mientras que la regulación vigente intenta prácticamente hacer olvidar esta posibilidad o por lo menos de la forma como se dio, rescatando solo la posibilidad de clasificar las zonas conforme a su disposición turística o no turística, generando la posibilidad de realizar un desarrollo ya sea turístico o predominantemente agropecuario, pesquero o industrial, según las características intrínsecas de cada lugar. **Es clara la intención del legislador de que la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, por ende no es susceptible de apropiación particular de ninguna forma y su régimen de aprovechamiento se encuentra circunscrito a lo que establezca la normativa vigente.** Al respecto se puede citarse los artículos 1, 7, 20, 23 y 53 de la citada Ley. Otra situación que refleja esta normativa es el sentido de pertenencia que posee, en donde se evidencia una preferencia porque el manejo y el aprovechamiento de la zona marítimo terrestre sea ejecutado de forma prioritaria por nacionales, alejando aun más la posibilidad de que extranjeros, en razón de sus condiciones económicas puedan en algún grado adueñarse de nuestras playas. Evidencia de ello son los artículos 31, 47, 57 y 70 de la Ley. Por lo que si algo ha reflejado la legislación actual en relación a sus antecesoras es que se ha aprendido de los errores cometidos y de la necesidad que existe de adaptar la normativa a la situación actual que vive cada región costera, cuyas necesidades varían de un lugar a otro, sin dejar de lado la coyuntura mundial en la que estamos inmersos.

**VIII. SOBRE EL DERECHO DE OCUPACIÓN EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE:** La posición dominante de la doctrina establece que los permisos de uso (ocupación en precario) son actos administrativos unilaterales. Algunos autores, como Marienhoff, van más allá, concluyendo, que el mismo, como acto jurídico es bilateral, puesto que su difusión es producto de las voluntades expresas del solicitante y de la Administración; y como negocio jurídico es unilateral, debido a que el permisiario carece de derechos frente al Estado. Asimismo, dichos permisos poseen un carácter precario, aludiendo a la posibilidad de que la Administración en cualquier momento revoque unilateralmente dicho permiso u ocupación, por razones de necesidad o de interés general (**en este sentido ver sentencia de Sala Constitucional, N° 2306-91, de las 14:45 horas del 6 de noviembre de 1991**). Tal precariedad se funda en que el permiso de uso u ocupación solo constituye una tolerancia de la Administración, por lo que puede ser revocado en cualquier momento. De acuerdo con el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública, esta revocación no generará cobro indemnizatorio a la Administración, cuando se haga por razones de oportunidad y conveniencia debidamente demostradas. Además, el acto revocatorio no debe ser intempestivo ni arbitrario y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para

su cumplimiento. Es aceptado por la doctrina que los permisos de uso u ocupaciones dentro de la zona marítimo terrestre no generan a favor de sus beneficiarios un derecho subjetivo sino más bien un interés legítimo. Se debe dejar claro, que estos permisos son solo autorizaciones para realizar actos sencillos cuyos efectos no incidan de manera significativa en el bien utilizado, por lo que solo deben consentirse obras menores cuyas condiciones permitan su fácil y rápida remoción, no se permiten construcciones con carácter de adherencia permanente al terreno, por cuanto dichas instalaciones vendrían a obstaculizar la implementación efectiva del ordenamiento planificado. La Procuraduría General de la República, mediante oficio N° C-100-95, emitido el 10 de mayo de 1995, en este sentido concluyó: *“De manera que, para la zona marítimo terrestre de nuestro país, solamente podrían admitirse permisos de uso que reúnan dos características esenciales: a) que no afecten las condiciones naturales de la zona ni entorpezcan el libre aprovechamiento de la zona pública, y b) su ejecución no limite en absoluto la futura implementación de un plan regulador”*. Ahora bien, el acto administrativo por el que se concede el permiso u ocupación debe ser motivado, al igual que la resolución que lo deniega; dicha motivación debe girar en torno al interés público por el cual se llegó a tal decisión. En lo tocante a los contratos de arrendamiento con anterioridad a su promulgación, estipula que estos son válidos, en los mismos términos y condiciones en que fueron convenidos, pero a su vencimiento, o de acordarse su prórroga éstos deberán modificarse con arreglo a la nueva normativa vigente, según su transitorio primero, lo anterior siempre y cuando hayan sido remitidos al Instituto Costarricense de Turismo dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la Ley de cita, caso contrario se tendrán por extinguidos conforme al transitorio segundo. Diferentes es la situación de los ocupantes, ya que en nuestra legislación la condición de ocupante nace dirigida a aquellas personas que se encontraban ubicadas en la zona marítimo terrestre y que no contaban con un contrato de arrendamiento al momento de dictarse la Ley de la Zona Marítimo Terrestre N° 6043 del 2 de marzo de 1977, sin que exista un acto de la Administración en el que se reconozca tal situación. A los llamados ocupantes de la zona pública,(restringida) la ley les otorga un tratamiento especial de preferencia (pero en igualdad de condiciones) para convertir esa ocupación en un derecho de concesión, siempre y cuando **el ocupante del terreno lo haya poseído en forma pública, quieta, pacífica, continua sobre la cosa restringida de la Zona Marítimo Terrestre y sin implicar mejoras**. El legislador no pretendió consolidar tal figura de forma permanente, sino una simple tolerancia, en el tanto se produce su conformidad con el ordenamiento jurídico, en otras palabras, **la categoría de ocupante se utiliza de forma temporal mientras sea jurídicamente posible el otorgamiento de la concesión**. Esta figura (ocupante) ha sido objeto de múltiples interpretaciones, ya que no se encuentra ajustada en armonía con la Ley de cita, lo que ha dado lugar a prácticas viciadas y negocios ilícitos. La naturaleza jurídica del ocupante, es de un derecho en precario y por tanto jamás podrían confundirse ni pretenderse derechos que solo puede tener

quién es propietario, ya que estos por su condición no requieren de una concesión. Tampoco pueden tratarse como arrendatarios de la zona marítimo terrestre, ya son sujeto expreso de regulación conforme al transitorio I y II de la norma supra citada, ya que en su caso, no se habla del contrato de concesión sino de la prorroga, de contratos de arrendamiento anteriores a su promulgación, los cuales deben ser modificados en concordancia con las leyes vigentes. Tampoco puede ni deben confundirse con aquellas personas que se introdujeron en la zona demanial de manera clandestina, ya que con posterioridad a esta Ley, dicha actuación se encuentra prohibida conforme a su artículo 12. Entonces debemos, concluir que el **ocupante, es aquella persona que se encontraba ubicada en la zona restringida de la Zona Marítimo Terrestre y que al momento de entrar en vigencia la Ley 6043 del 2 de marzo de 1977, no contaba con un contrato de arrendamiento a su favor.** La norma legal en estudio también crea una figura muy parecida al ocupante denominada "**poblador**", que conforme al numeral 70, es persona costarricense por nacimiento, con mas de 10 años de residencia continua en la zona, con certificación del Registro Electoral, siempre y cuando se demuestre que es su única propiedad, figura que para los efectos no es de importancia y por tanto no se realiza un análisis de fondo. Continuando la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, hace referencia aunque no de forma expresa al ocupante en su artículo 48 al indicar: "*El reglamento de esta Ley establecerá la forma de tramitar la solicitud, las modalidades de concesión, el canon a pagar en cada zona de acuerdo con sus circunstancias y en forma especial, con las diferentes situaciones de los pobladores o habitantes de la zona, y quienes no lo sean, así como cualesquiera otras disposiciones que se estimen necesarias, para regular las relaciones entre las Municipalidades y los concesionarios*". **De lo anterior puede extraerse que tanto los ocupantes como los pobladores constituyen el régimen excepcional de Ley 6043.** El reglamento de la norma citada (Decreto 7841-P), dispuso en su numeral 45 párrafo tercero, quienes podían ostentar la condición de ocupantes de la siguiente forma: "*quienes no siendo pobladores hayan construido o edificado en la zona en predios ilegalmente poseídos,* (aquellos que no tienen un contrato de arrendamiento a su nombre, extendido con anterioridad a la Ley 5602), pero además suprime el pago de mejoras, sin embargo retoma el privilegio otorgado mediante el artículo 44 de su Ley. Dicho lo anterior se tiene que la **condición de ocupante no puede generar derecho de propiedad ni de posesión alguno, ya que al ser la zona marítimo terrestre parte del dominio publico, no puede ser objeto de posesión ni prescribirse positivamente con el transcurso del tiempo, conforme lo dispone el artículo 7 de la Ley 6043.** Esta característica de imprescriptibilidad redundante en la imposibilidad jurídica de ejercer posesión sobre la franja de terreno inalienable, por lo que esta norma, cuando otorga la preeminencia, para otorgar una concesión, se refiere en forma clara y expresa **al ocupante** del terreno que hubiera poseído, éste en forma quieta, pública, pacífica y continúa. Requisitos, que para el caso que nos ocupa, son de fácil constatación. Entonces puede afirmarse que **la ocupación de la sucesión de Claro y Graciela García García no ha sido**

**continua**, por cuanto esa condición fue trasladada al señor Villegas Castro, quién a su vez ejerció actos sobre la misma, tal y como se demuestra por medio de uno de los pagos realizados a la Municipalidad de Carrillo con fecha 12 de enero de 1998, como contribuyente 01813, donde cancela por concepto de **ocupación lote zona marítima**, la suma de *veintidós mil seiscientos noventa y un colones con sesenta céntimos* (ver recibo de dinero numero 49682 de folio 9 del legajo administrativo); y menos aún pacífica, ello se demuestra por medio de la gran actividad litigiosa, de que ha sido objeto, en los diferentes procesos judiciales, incluyendo el que nos ocupa, además de los recursos de amparo y reclamos administrativos que versan a su alrededor. Ante estas circunstancias, **no le es aplicable la condición de ocupante a la sucesión de Clara y Gabriela García García**. Ahora bien, tal y como se indico líneas atrás, el legislador al crear la figura del ocupante, no pretende consolidar su situación precaria de forma permanente, por el contrario se da como una solución alterna, de mera tolerancia mientras se produce la respectiva planificación por parte del ente Municipal, por medio del instrumento legal denominado Plan Regulador de la zona, ello conforme al transitorio VII, de la Ley en tratamiento, el cual dispone: *“Las municipalidades con jurisdicción en la zona marítimo terrestre cobrarán un canon que establece la Ley para los ocupantes de la misma. El cobro se hará de acuerdo al uso y con el avalúo actual de la dirección General de Tributación Directa. Esta autorización tendrá el carácter de provisional hasta tanto no entre en vigencia el plan de desarrollo para la respectiva zona y no produce derecho alguno para los ocupantes en lo que a concesión se refiere”*. El fin de la norma es extinguir la ocupación precaria de la zona marítimo terrestre, obtenidas al margen de la Ley (*sin contar con los contratos de arrendamiento como es el caso que nos ocupa en donde no se ha demostrado, mas que un derecho de ocupación*) para que estas porciones de terreno, cumplan su destino demanial, y para que en aquellos casos que se dese obtener un beneficio de ella, se realice conforme a la Ley, o sea por el único medio legal posible (contrato de concesión). Por su parte el artículo 75 de la tan mencionada Ley, establece también que los ocupantes, ni siquiera tienen derecho a las mejoras, si el uso de la parcela no esta conforme al plan regulador local, lo que conlleva a decir que cualquier edificación que se haya realizado sin este amparo de legalidad, es clasificada como contraria a ella, por cuanto solo pueden ser permitidas en forma lícita, aquellas que se deriven de un contrato de arrendamiento previo a la suspensión de la Ley 4558 (Ley de la Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre de 22 de abril de 1970) o prórroga de este, ya que con la puesta en vigencia la Ley 6043, del 2 de marzo de 1977, se decreta su ilicitud, si no ha sido emitido el plan regulador local o en su defecto si no son realizadas al amparo de un contrato de concesión de la zona pública. A mayor, abundamiento, se tiene que todo acto realizado antes de la vigencia de la norma de cita, en terrenos de la zona marítimo terrestre no sujetos a contrato de arrendamiento, carecen de validez, conforme al numeral 71, al indicar: **que son absolutamente nulos todos los actos, contratos, acuerdos y disposiciones realizados o tomados a partir de la promulgación de la Ley**

**5602 y que fueren contrario a sus disposiciones** (de 4 de noviembre de 1974). De mas esta decir entonces que cualquier actuación realizada después de esta fecha a la referida la zona marítimo terrestre, carece de toda validez, incluyendo el otorgamiento de patentes. Ya que sobre, estas, se ha establecido claramente que el medio para otorgarlas es el remate público y que es soporte del ente Municipal fijar el número de establecimientos de licores que pueden ser autorizados dentro de su circunscripción. Si bien el otorgamiento de licencias de comercio y para la venta de licores al menudeo con expedición de patentes es atribución de la Municipalidad, ello no procede cuando la solicitud tiene por fin una actividad a desarrollar dentro de la Zona Pública, de uso común, en la cual por regla esta prohibido a los particulares ejercer cualquier derecho u ocupación. El artículo 63 en relación con el 20 de la Ley 6043 del 2 de marzo de 1977, sanciona al funcionario que otorgare concesiones o permisos de ocupación contra sus disposiciones o Leyes conexas, situación que a la vez se enmarca dentro de los supuestos de denegatoria de licencias que prevé el Código Municipal, por ser una actividad no permitida por Ley, dada la ubicación física, titularidad de pública y destino del bien. (*Sobre la responsabilidad de los gobiernos locales en el uso indebido de las patentes puede verse la sentencia Constitucional numero 6469-97*). Siendo así, no puede alegar la actora como lo hace un derecho subjetivo adquirido sobre un derecho de ocupación en precario, y sobre una patente obtenida bajo las circunstancias indicadas, el único derecho subjetivo con que cuenta un ocupante, sería el de **prioridad** sobre una solicitud de concesión, siempre y cuando se reúnan los requisitos y el uso sea compatible con el predeterminado por el Plan Regulador del sector. Privilegio otorgado por la Ley, que ha causado un efecto nocivo, ya que desde entonces se ha dado una indiscriminada **venta de los derechos de ocupación**, sin que se tenga claro, por parte de los adquirentes que estos derechos de **ocupación no son sujeto de transmisión alguna**. Como se dijo la meta de la Ley 6043 del 2 de marzo de 1977, es darle un trato especial a quiénes reúnen la condición de ocupantes o pobladores, con el fin de extinguir estas figuras, no para perpetuarlas en el tiempo, no es posible entonces, que terceros ajenos a la particularidad de ocupante, puedan continuar hacia el futuro con esa condición. No es posible aplicar a terceros las condiciones propias del ocupante, ya que el interés que provocó su nacimiento, dejó de existir desde el momento en que se dió la transmisión de la ocupación. Los permisos de ocupación se otorgan **intuito persona**, como se dijo en razón de las calidades y condiciones personales, no existiendo norma expresa que autorice **su traspaso a herederos**. No puede ser transmisible de manera alguna, a terceros, la condición de ocupante, por lo expuesto, pero además por la ilícitud acaecida en su nacimiento (inexistencia de un contrato de arrendamiento), amén de que la Ley 6043 no preceptúa que pueda darse comercio sobre la condición de ocupante, como si lo hace sobre los derechos del contrato de concesión. El ejercicio anterior conlleva ineludiblemente a decir que **la condición de ocupante no puede ser transmisible**, es claro que la sucesión actora, no puede alegar derechos sobre una ocupación y patente

que nunca ha tenido, ya que la condición de ocupante, quién la ostentaba, en su momento fueron los hoy fallecidos Claro y Graciela García García, y al no ser ésta transmisible ni a los herederos, deja de existir con el deceso de los ocupantes, siendo así, **todo acto jurídico tendiente a trasmitirla es completamente nulo** ya que los supuestos terceros adquirentes no pueden sustituir esa condición especial de ocupante. Amén de ello, no hay prueba alguna, de que exista o haya existido una concesión a nombre de la sucesión actora o de Claro y Graciela García García, por lo que se hace imposible que en **forma lícita**, la Municipalidad demandada, pueda crear un derecho subjetivo (contrato de concesión), aún al amparo de una sentencia judicial, proveniente de un derecho de ocupación no transmisible, a favor de personas, que no cumplen como se demostró con la condición de ocupantes. No puede la actora, alegar derechos sucesorios sobre una concesión inexistente, **ya que nadie puede transmitir por actos inter-vivos y menos aún por mortis causa- lo que no se tiene**. En el sub-lite, esta más que demostrado que los señores Claro y Graciela García García, nunca tuvieron un contrato de concesión a su favor sobre la Zona Marítimo Terrestre, que lo que obtentaban en vida era un derecho de ocupación y al no ser este susceptible de transmisión, no puede este Tribunal otorgar un derecho que no se posee, en contrario a toda la normativa existente y referente al tema de la Zona Marítimo Terrestre. Para mayor abundamiento, sobre lo resuelto debe citarse la sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, numero 317-F-2008, de las nueve horas diez minutos del dos de mayo de dos mil ocho, que en lo que interesa manifiesta: "*..... Siguiendo con el análisis del aludido artículo legal, en caso de no existir ningún ocupante, resulta de aplicación el postulado de mérito. De conformidad con lo expuesto, cobra importancia cardinal determinar a quién debe considerarse "ocupante" del terreno ubicado en la zona restringida. ¿Debe equipararse tal concepto al de poseedor? Esta Sala, después de analizar la norma en estudio, de manera conjunta y armónica con el resto del articulado de la susodicha Ley, y lo dispuesto en su Reglamento, concluye que la respuesta debe ser negativa. De conformidad con el artículo primero de la Ley en estudio, la zona marítima terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Sólo por medio de concesiones, se reitera, los particulares pueden aprovecharse de la zona restringida (artículo 39). En este sentido, a tenor del numeral 12, la tenencia no autorizada de terrenos ahí ubicados es prohibida: "En la zona marítimo terrestre es prohibido, sin la debida autorización legal, explotar la flora y fauna existentes, deslindar con cercas, carriles o en cualquier otra forma, levantar edificaciones o instalaciones, cortar árboles, extraer productos o realizar cualquier otro tipo de desarrollo, actividad u ocupación."* El ordinal 13 sanciona la posesión o tenencia ilegítima de la siguiente forma: " Las autoridades de la jurisdicción correspondiente y las municipalidades respectivas, tan pronto tengan noticia de las infracciones a que se refieren los dos artículos anteriores, procederán, previa información levantada al efecto, si se estimare necesaria, al desalojo de los infractores y a la destrucción o demolición de las construcciones, remodelaciones o

*instalaciones realizadas por aquellos, sin responsabilidad alguna para la autoridad o la municipalidad. El costo de la demolición o destrucción se cobrará al dueño de la construcción o instalación. Todo lo anterior sin perjuicio de las sanciones penales que procesan. ” Empero, al socaire de su ordinal 6, se reconoce la propiedad privada, legítimamente adquirida, en la zona marítimo terrestre: “ Las disposiciones de esta ley no se aplicarán a las áreas de las ciudades situadas en los litorales, ni a las propiedades inscritas, con sujeción a la ley, a nombre de particulares, ni a aquellas cuya legitimidad reconozcan las leyes. ”; sin embargo, según lo dispone el canon 8, esos terrenos son declarados de utilidad pública para efectos de expropiación: “ Se declara de utilidad pública la zona marítimo terrestre a efecto de que los lotes, parcelas o mejoras ubicados en ella, que hubieren sido vendidos, adquiridos o poseídos en propiedad, por particulares, puedan rescatarse para el patrimonio nacional por medio de expropiación. ” Asimismo, la Ley de comentario, en sus transitorios I y II, mantiene la validez y vigencia de los contratos de arrendamiento celebrados al amparo de la anterior legislación, siempre que se cumplan con algunos requisitos:*

*“**Transitorio I.** 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 convenidos, 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.*

***Transitorio II.** Las municipalidades y el Instituto de Tierras y Colonización deberán remitirle al Instituto Costarricense de Turismo dentro de los seis primeros meses de la vigencia de esta ley, copias de los contratos o concesiones que hubieren otorgado en zona marítimo terrestre, sin perjuicio de que los interesados presenten, también en ese plazo, sus contratos a este Instituto, todo para efectos de su 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 todo caso deberá adjuntarse constancia de que se está al día en el pago de los cánones respectivos. La ausencia de esa constancia será comprobación de que los cánones no se han satisfecho./ Para los efectos de este transitorio podrán presentarse los originales de los documentos o copias fotostáticas de los mismos, suscritas por el interesado o por el representante de la entidad correspondiente. ” La figura del ocupante, señalada en el artículo 44 de comentario, por consiguiente, no hace alusión a los propietarios, pues éstos no necesitan de una concesión para usufructuar sus terrenos; tampoco a los arrendatarios de inmuebles ubicados en la zona marítimo terrestre, cuyo contrato fue otorgado de conformidad con la normativa anterior, puesto que, como se acaba de analizar, existen disposiciones específicas que los regulan, en el entendido de que se trata de prórrogas de los convenios; menos aún, se refiere a personas introducidas en dicha zona de manera*

ilícita, por estar expresamente prohibido por el artículo 12, según se apuntó. La interpretación válida es la de considerar “ocupante” a todas aquellas personas que, asentadas en la zona restringida, no contaban con una concesión al momento de promulgarse la Ley 6043. Se trata, en consecuencia, de un régimen especial o de excepción, el cual no es el único en esa normativa. Al respecto, según se apuntó, en el transcrito artículo 6, fueron excluidas las áreas de las ciudades situadas en los litorales; además, en el ordinal 70 se creó la figura del poblador, a quien se le brinda la posibilidad de permanecer en las heredades por ellos ocupados, hasta que se produzca la planificación de la zona, momento en el cual pueden ser reubicados e indemnizadas sus mejoras. Dispone dicho artículo: “ Los pobladores de la zona marítimo terrestre, costarricenses por nacimiento, con más de diez años de residencia en ella, según información de la autoridad de la Guardia de Asistencia Rural local o certificación del Registro Electoral sobre el domicilio del solicitante, podrán continuar en posesión de sus respectivos lotes siempre que fuere su única propiedad. Sin embargo, deberán sujetarse a la planificación de la zona, a cuyo efecto podrán ser reubicados e indemnizadas sus mejoras de acuerdo con esta ley. En todo caso deberá respetarse la zona pública. ” La conclusión indicada, de que con la expresión “ocupante” la Ley hace referencia a un régimen especial, es confirmado por lo dispuesto en el numeral 48: “ Las concesiones se otorgarán por un plazo no menor de cinco ni mayor de veinte años y deberán indicar el canon a pagar y su forma de pago. Ese canon sustituye el impuesto territorial./ El reglamento de esta ley establecerá la forma de tramitar la solicitud, las modalidades de la concesión, el canon a pagar en cada zona de acuerdo con sus circunstancias y, en forma especial, con la diferente situación de los pobladores o habitantes y quienes no lo sean , así como cualesquiera otras disposiciones que se estimaren necesarias para regular las relaciones entre las municipalidades y los concesionarios. ”(Lo subrayado no es del original); al indicar dicha disposición: “... y quienes no lo sean ...” alude a los ocupantes. Más explícito resulta el numeral 75 del Reglamento, al desarrollar la anterior disposición legal: “ Los pobladores de la zona marítimo terrestre, costarricenses por nacimiento, con más de diez años de residencia continua en ella, según información de la autoridad de la Guardia de Asistencia Rural local o certificación del Registro Electoral sobre el domicilio del solicitante podrán continuar en posesión de sus respectivos lotes siempre que fuere su única propiedad, pudiendo ser reubicados de acuerdo con la planificación de la zona, previa indemnización de las mejoras. En todo caso deberá respetarse la zona pública. / Cuando el período de residencia sea inferior a diez años, los pobladores podrán solicitar concesión sobre el predio, siempre que no se incluya parte alguna de la zona pública. Si existieren mejoras en la zona pública, se aplicará lo dispuesto en el inciso e), artículo 73 del reglamento, y las disposiciones del artículo 74 del reglamento si las mejoras estuvieren ubicadas en la zona restringida. / Quienes no siendo pobladores hayan construido o edificado en la zona restringida en predios ilegalmente poseídos, no tendrán derecho al pago de mejoras. / Sin embargo podrán solicitar concesión sobre el

predio y, si se les otorgare, no se les cobrará por el uso y disfrute de esas mejoras. Las solicitudes de concesiones que hagan los ocupantes de la zona marítimo terrestre tendrán prioridad sobre los demás.” Cuando esta disposición, en su párrafo tercero, hace referencia a “ predios ilegalmente poseídos ”, según se ha apuntado, debe entenderse que la persona se encuentra en la zona marítimo terrestre sin contrato de arrendamiento o concesión que la legitime, es decir, como ocupante. Es importante hacer notar que esta norma reitera lo preceptuado en el ordinal 44 de la Ley, en el sentido de que “... Las solicitudes de concesiones que hagan los ocupantes de la zona marítimo terrestre tendrán prioridad sobre los demás.”, lo cual abona a favor de la tesis sustentada. Asimismo, el transitorio VII de la Ley es diáfano al establecer el carácter provisional, o precario, de la ocupación, la cual puede ser equiparada a la mera tolerancia del derecho común:

**“Transitorio VII.** Las municipalidades con jurisdicción en la zona marítimo terrestre cobrarán el canon que establece esta ley para los ocupantes de la misma./ El cobro se hará de acuerdo con el uso y con el avalúo actual de la Dirección General de la Tributación Directa. Esta autorización tendrá carácter provisional, hasta tanto no entre en vigencia el plan de desarrollo para la respectiva zona y no produce derecho alguno para los ocupantes en lo que a concesión se refiere.”(Lo subrayado no es del original). A la luz de lo expuesto en esta norma transitoria, es claro que el Estado permite la permanencia de esas personas –ocupantes- en la zona costera hasta tanto sea posible el otorgamiento de concesiones, sea, cuando se emita el plan regulador de la zona (artículos 70, Transitorio VII de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre; y 57 de su Reglamento). Su condición es tan precaria que, de conformidad con el artículo 75 reglamentario, no tienen derecho al pago de las mejoras, aunque sí el de prioridad de sus solicitudes de concesión, siempre que el uso proyectado en el terreno sea compatible con el previsto en la planificación del sector. Por otro lado, al constituir la zona marítimo terrestre parte del patrimonio nacional perteneciente al Estado, inalienable e imprescriptible, lo cual es recogido por el numeral 7 de la ley, al indicar que los terrenos ubicados en la zona marítimo terrestre “ ... no pueden ser objeto de informaciones posesorias y los particulares no podrán apropiarse de ellos ni legalizarlos a su nombre, por éste u otro medio. ”; implica la imposibilidad jurídica de derivar derechos posesorios sobre dicha zona. En consecuencia, la terminología utilizada por el artículo 44 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre es la adecuada, es decir, se refiere al mero ocupante y no al poseedor. Además, dicha condición de ocupante no puede ser transmitida a terceros, por cuanto reviste especiales condiciones que sólo esas personas –los ocupantes- tienen; por consiguiente, todo acto jurídico tendiente a traspassarla deviene en absolutamente nulo. Aceptar lo contrario implicaría quebrantar lo dispuesto por los artículos antes indicados de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento.

*XXII. En autos, de conformidad con lo dispuesto en los hechos probados anteceditos con los números 9, 10 y 12, los señores Gloria Medina Caravaca y Rafael Ángel Ugarte Medina presentaron ante la Municipalidad de Nicoya su solicitud de concesión sobre el terreno en litigio el día 12 de julio; por su parte la sociedad actora lo hizo el día 28 de septiembre y don Wilberth Ugarte Medina el 23 de octubre, todas las fechas de 1989. Por otro lado, aunque no se tuvo por acreditado, los juzgadores de segunda instancia, en el considerando X de la sentencia recurrida (folio 1029), señalan que ambas partes plantean el mismo tipo de uso para el terreno en litigio, el cual consiste en la actividad agropecuaria; además, que la zona en donde se ubica el terreno en litigio es no turística (lo cual fue aceptado por la sociedad actora a folios 17 vuelto, 176 y 185, y por los demandados en su contestación a la demanda a folio 232). A la luz de lo expuesto en el considerando anterior, al haberse presentado dos solicitudes de concesión sobre el mismo terreno ubicado en la zona marítimo terrestre y con el mismo uso o destino, enmarcado dentro de las prioridades establecidas por el Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (artículo 57 inciso b) apartado 1), se deberá analizar si alguno de los solicitantes puede ser considerado como ocupante. En este sentido, es claro que la sociedad actora no reúne las condiciones necesarias, pues, según se desprende de lo consignado en su demanda –hechos identificados como segundo, tercero, cuarto, quinto y noveno- lo aducido por ella es haber adquirido de los demandados Medina Caravaca y Ugarte Medina el derecho de posesión sobre el terreno en litigio el día 21 de febrero de 1989, negocio jurídico que, según se anotó en el apartado anterior, resulta absolutamente nulo; además, según lo acreditado en el hecho demostrado antecedito con el número 7, su ingreso en el terreno en litigio se produjo, aproximadamente, en el mes de marzo de 1989. Por su parte, dichos accionados tampoco reúnen tal característica; ello por cuanto, se reitera, con base en los indicados hechos probados, y según fue analizado en considerandos precedentes, al momento de presentar su solicitud de concesión ya no se encontraban ocupando el terreno; ergo, no reúnen la condición de “posesión” continua, según lo previsto en el artículo 44 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.”*

## **2. El Embargo del Uso y Disfrute de la Concesión**

[Tribunal Primero Civil]<sup>v</sup>

Voto de mayoría:

“ [...]. Respeta profundamente este Tribunal el esfuerzo intelectual de la sociedad demandada, pero no comparte los agravios esgrimidos. No se pretende desconocer los alcances de la ley zona marítima terrestre y su reglamento, así como la necesidad de cumplir los requisitos para obtener una concesión. Tampoco se discute la naturaleza jurídica de la concesión, como derecho inembargable por su carácter estatal. No obstante, como lo ha reiterado la parte actora, la medida cautelar se solicita sobre el uso y aprovechamiento de esa concesión, no sobre el derecho en sí mismo ni la

propiedad ubicada en dicha zona. Esos atributos derivados de la concesión otorgada, indudablemente, forman parte del patrimonio de la sociedad concesionaria. Incluso, el ordinal 45 mencionado por la apelante, no prohíbe el embargo como medida cautelar. La limitación se refiere al concesionario, quien no puede ceder ni gravar, pero no excluye la opción de un tercero de embargar. Es evidente la existencia de instalaciones físicas dentro del área concesionada, las cuales generan dividendos en virtud del uso y aprovechamiento. Por esa razón, a tenor del principio de responsabilidad civil patrimonial previsto en el precepto 981 del Código Civil, es embargable. La cuestión no es desaplicar normas de Derecho Público, sino de garantizar el resultado económico de la embargante con el patrimonio de la demandada. Tampoco, por prematuro, se puede abordar lo relativo al remate del uso y aprovechamiento. Desde luego, en su oportunidad, los postores deben tomar en cuenta las ventajas y desventajas y el Juzgado resolver lo que corresponda de acuerdo con las circunstancias. Sin más consideraciones por innecesario, se confirma la resolución impugnada.”

### **3. Imposibilidad del Concesionario de Constituir Derechos Reales sobre la Concesión**

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección II]<sup>vi</sup>

Voto de mayoría

“V. De conformidad con lo señalado por la los artículos 1, 3 y 7 de Ley No.6043 de 2 de marzo de 1977 y sus reformas, la zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y **es inalienable e imprescriptible**. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país, siendo que el usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, corresponde a la Municipalidad de la jurisdicción respectiva, por lo que el uso y aprovechamiento de ésta zona se encuentran sujetos a las disposiciones de esa ley. Los terrenos situados en la ésta área no pueden ser objeto de informaciones posesorias y los particulares no podrán apropiarse de ellos ni legalizados a su nombre, por éste u otro medio. Por otra parte, según lo disponen los artículos 41 y 45 de la citada Ley, las concesiones serán únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la zona restringida, por el plazo y bajo las condiciones que la ley establece, **siendo prohibido ceder o comprometer, o en cualquier otra forma traspasar o gravar, total o parcialmente, las concesiones o los derechos derivados de ellas**, sin la autorización expresa de la Municipalidad respectiva y del Instituto Costarricense de Turismo o del Instituto de Tierras y Colonización, según sea el caso, **careciendo de toda validez los actos o contratos que infrigieren ésta disposición**. Al constituir la zona marítimo terrestre un bien de dominio público, se encuentra sujeto a un régimen jurídico especial y su finalidad -destino- es el uso y el aprovechamiento común. La inalienabilidad de estos

bienes implica que se encuentran excluidos del comercio de los hombres y por tanto no pueden ser enajenados por ningún medio del derecho privado o del derecho público. Siendo los terrenos y demás formaciones comprendidas en la zona marítimo terrestre de dominio público, se debe descartar la posibilidad legal de su reducción al dominio privado bajo ninguna forma. La única manera en que los sujetos privados pueden usar y gozar de dichos terrenos - sin que ello implique su apropiación privada- es mediante la concesión que las municipalidades hagan dentro de la zona restringida en los plazos y condiciones que la ley determina (en este sentido se ha pronunciado Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia No. 00117 de las 9:40 horas del 27 de marzo del 2007). En torno al tema, la Sala Constitucional ha considerado lo siguiente: "*...II.En cuanto a la naturaleza de los bienes demaniales o bienes públicos, esta Sala ha dicho en su jurisprudencia que: "... la naturaleza y régimen jurídicos son diferentes tratándose de propiedad privada o de propiedad pública o del Estado, ello por cuanto la primera es regulada de conformidad con el artículo 45 Constitucional y la normativa del Código Civil pertinente, de manera que se protege la inviolabilidad de la misma, introduciéndose el concepto de función social, de manera que no se puede privar a nadie de la suya si no es motivado en un interés social y mediante ley aprobada por la Asamblea Legislativa con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Por su parte, la regulación de la propiedad demanial se fundamenta en el inciso 14.) del artículo 121 Constitucional, como ya lo indicó esta Sala por resolución número 2306-91, de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre, de modo que su naturaleza jurídica es virtualmente diferente, la cual indicó que: "El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdicto para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión..." (Sala Constitucional en sentencia número 2000-06903 de las 15:48 horas del 8 de agosto de 2000). De conformidad con las normas que regulan la materia, la zona marítimo terrestre constituye un bien demanial del Estado, y por ende goza de las características propias de este tipo de bienes que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de derecho civil. Las concesiones otorgadas por las Municipalidades en la zona restringida, sólo otorga al concesionario un derecho de uso, por el plazo y en las condiciones establecidas en la*

ley, por lo que se encuentra en imposibilidad de ceder o sub-arrendar su derecho, el cual es de carácter personalísimo. Conforme lo señalado, existe imposibilidad constitucional y legal a los efectos de que un concesionario pueda constituir en favor de terceros algún derecho real sobre la zona marítimo terrestre (tanto en la zona pública como restringida), siendo nulo cualquier contrato o convenio que pretenda establecer algún derecho sobre ésta zona.

**VI.** Carece de fundamento y debe ser rechazado el argumento del apelante en cuanto a la existencia de un yerro en la sentencia de instancia al considerar que el derecho de superficie no se aplica a bienes de dominio público. En la especie, pretende el actor el reconocimiento de un derecho real de superficie sobre un local construido en la zona restringida de la zona marítimo terrestre y en la que el actor demandado tenía una concesión, con fundamento en lo establecido en el denominado Contrato de Arrendamiento y Derecho de Superficie, suscrito por las partes el día 26 de mayo de 1994. El derecho de superficie es un derecho real que concede el uso, disfrute y goce temporal de la superficie de un inmueble ajeno, con la facultad de realizar construcción o plantación y hacer propio lo construido o plantado y si bien nuestra legislación civil, expresamente no contempla la figura del contrato de superficie, podría considerarse como un derecho real atípico, y por ende no existe limitación a efecto de que las partes en sus relaciones de derecho privado pudieran concertar un contrato de ésta naturaleza. No obstante, en la especie, en ningún momento se señaló en el contrato suscrito por las partes que se otorgaba un derecho real para reivindicar la posesión del local comercial, ni se refiere al derecho de superficie en favor de la sociedad demandante, en caso de incumplimiento del demandado en el reintegro de las eventuales sumas invertidas en la construcción de los locales comerciales, por lo que las partes deben atenerse a lo pactado expresamente. Además, conforme lo señalado en el considerando anterior, entratándose de bienes demaniales del Estado, existe un límite al principio de autonomía de la voluntad dada la naturaleza del bien, en razón de lo cual el contrato o convenio que establezca un derecho de superficie sobre la zona marítimo terrestre es nulo de pleno derecho, siendo que en la especie, la actora no ha acreditado prueba alguna de contar con autorización Municipal ni del Instituto de Desarrollo Agrario para suscribir el indicado contrato.”

#### **4. El Embargo en Zona Marítimo Terrestre con Autorización de la Municipalidad Correspondiente**

[Tribunal Segundo Civil, Sección II]<sup>vii</sup>

Voto de mayoría

"II. Este Tribunal y sección en resolución que se indicará infra razonó lo siguiente: “cabe resaltar que la propia Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha calificado, con acierto, el derecho de concesión como un verdadero derecho real de

carácter administrativo. Al respecto, ha dicho: *‘Es cierto, como lo indica la Procuraduría General de la República, que la concesión de uso de bienes públicos, si bien regida por normas de derecho público, no enerva la circunstancia de que, para todo efecto, la concesión -esto es, lo concedido- se incorpore al patrimonio del concesionario desde que le concede un derecho o ventaja sobre el bien demanial y en tal sentido resulta irreprochable la legitimidad de lo dispuesto en la ley en cuanto a que la concesión puede ser dada en garantía de un préstamo obtenido por su titular. Se trata, desde esa perspectiva y, como lo admite la doctrina que se ha venido desarrollando alrededor de este tema, del ejercicio legítimo de los derechos que deriva el concesionario de un verdadero derecho real administrativo que se le ha concedido sobre el bien de dominio público’* (Sala Constitucional, Voto No. 5210 de las dieciséis horas del dos de setiembre de mil novecientos noventa y siete). Lo dicho por la Sala Constitucional está acorde con el marco normativo general que rige a las concesiones en la Zona Marítimo Terrestre. En efecto, el artículo 45 de la Ley respectiva dispone que es posible traspasar o gravar, total o parcialmente, las concesiones o los derechos derivados de ellas, siempre y cuando se cuente con la autorización previa y expresa de la municipalidad respectiva y del Instituto Costarricense de Turismo o del Instituto de Desarrollo Agrario, según sea el caso. Serían nulos los actos de disposición que no contaran con dichas autorizaciones, pero si las tienen, son actos de disposición completamente válidos. En otros términos, si los derechos se pueden ceder o, incluso, gravar, están dentro del comercio, con las limitaciones indicadas. Así, por ejemplo, si una institución bancaria otorga un crédito, con garantía real sobre una concesión, y el deudor incumple, podría sacarse a remate la concesión, con la base acordada en el respectivo contrato y, a falta de estipulación, con la valoración pericial real del derecho. Al respecto, cabe citar también lo dispuesto por el artículo 67 de la citada Ley, donde se dispone: *‘Los bancos del Sistema Bancario Nacional e instituciones del Estado quedan autorizados para conceder préstamos a los concesionarios de la zona restringida en la zona marítimo terrestre, con garantía de la respectiva concesión y sus edificaciones, mejoras e instalaciones’*. Lo que está prohibido, es que las municipalidades o incluso particulares puedan vender la titularidad plena sobre los predios ubicados en la zona marítimo terrestre, creando entonces una propiedad privada sobre ellos. Pero ello no impide que otorguen derechos reales administrativos a favor de concesionarios, quienes, con las limitaciones legales respectivas, pueden disponer de éstos derechos reales derivados. Incluso, dichos derechos reales están sujetos a publicidad registral, la cual está confiada al Registro General de Concesiones, según los términos de los artículos 82 y siguientes del Reglamento de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, quienes deben inscribir los traspasos que se efectúen de concesiones otorgadas. En conclusión, la concesión, como derecho real administrativo, tiene un valor económico que le permite ser cedida o gravada, dicho valor tiene como punto de referencia necesario, la materialidad del inmueble sobre el cual se está otorgando la concesión -aunque no equivale al valor comercial del terreno-, la cual da al concesionario un derecho de

utilización sobre el fundo respectivo, sujeto entonces a una estimación económica que tome en cuenta la realidad y no parámetros eminentemente administrativos, como sería el avalúo fiscal realizado al inicio de la concesión para fijar el valor del canon respectivo. Aceptar tal tesis alejada de la realidad, sería como creer que la valoración de un predio urbano para efectos del pago del impuesto territorial respectivo equivale a su valor real de mercado, lo cual, sabemos, no es cierto." N° 125, a las nueve horas treinta minutos del veintitrés de marzo del dos mil uno.

III. El Artículo 45 de la Ley Sobre la Zona Marítimo-Terrestre, número 6043, dispone la imposibilidad de gravar en cualquier forma las concesiones o derechos derivados de ellas. Literalmente reza: "Es prohibido ceder o comprometer, o en cualquier otra forma traspasar o gravar, total o parcialmente, las concesiones o los derechos derivados de ellas, sin la autorización expresa de la municipalidad respectiva y del Instituto Costarricense de Turismo o del Instituto de Tierras y Colonización, según sea el caso. Carecerán de toda validez los actos o contratos que infringieren esta disposición." Es relevante analizar si, visto lo señalado en el considerando anterior, es posible aplicar un embargo por deudas no necesariamente registradas ante el Registro respectivo. Con el mismo razonamiento expuesto en el considerando anterior, es procedente embargar el valor económico del cual es titular el concesionario de la zona marítimo terrestre, pues si bien la zona indicada de uso restringido no es de su propiedad, cuenta en ella con un derecho otorgado por la Administración Pública respectiva. Al estar dentro de su patrimonio, con las limitaciones establecidas por ley, es susceptible de ser embargada contra este concesionario; en el caso concreto, la concesión se vence el doce de diciembre del dos mil quince. No es embargable, contra la Municipalidad o el Estado, pues al ser bienes de dominio público en dicha condición no podría ser embargados. Se repite lo embargable es la concesión otorgada por la Municipalidad respectiva a la demandada, sujeta a las regulaciones que establezca la Municipalidad o Administración Pública encargada de su gestión. En consecuencia, de lo anteriormente expuesto, debe revocarse la resolución recurrida, procédase al embargo de la Concesión sobre el inmueble con matrícula Z000623-000, del Partido de Guanacaste."

#### **5. Autorización de la Municipalidad para la Constitución de Gravámenes en Zona Marítimo Terrestre**

[Sala Primera]<sup>viii</sup>

Voto de mayoría

**"II.** El punto medular planteado en esta instancia, lo constituye si el Tribunal Superior Agrario, al momento de resolver la petitoria formulada por el representante de la sociedad actora, puede ordenarle al codemandado López Murillo que le restituya a la accionante la titularidad de la concesión sobre la zona marítimo terrestre que

originalmente le pertenecía a ésta, pese a existir de por medio un acuerdo del Concejo Municipal de Golfito cuyo contenido es el otorgamiento de la concesión al codemandado López Murillo como consecuencia del embargo, remate y puesta en posesión efectuada por el Juzgado de Pérez Zeledón y de Golfito a favor de este último, actos procesales que ulteriormente fueron declarados nulos al haberse rematado cosa ajena.

**III.** Para resolver ese extremo, debe partirse de una interpretación sistemática de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043 de 2 de marzo de 1977 y sus reformas, así como de su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 7841-P de 16 de diciembre de 1977). En ese sentido, el numeral 40 de la referida ley dispone, en lo conducente, que "Únicamente las municipalidades podrán otorgar concesiones en las zonas restringidas correspondientes a la zona marítimo terrestre de su respectiva jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en esta ley...", por su parte el ordinal 45 de ese mismo texto legal dispone, con claridad meridiana, que "Es prohibido ceder o comprometer, o en cualquier otra forma traspasar o gravar, total o parcialmente, las concesiones o los derechos derivados de ellas, sin la autorización expresa de la municipalidad respectiva y del Instituto Costarricense de Turismo o del Instituto de Tierras y Colonización, según sea el caso. Carecerán de toda validez los actos o contratos que infringieren esta disposición."

De otra parte, de los artículos 44 y 45 del supracitado reglamento ejecutivo de esa ley, se desprende que las "concesiones nuevas" deben ser autorizadas por acuerdo municipal expreso tomado por el Concejo de la corporación territorial; para el caso particular de las "cesiones" el canon 59, párrafo 1 ° , de esa disposición general establece que "Para que una concesión o los derechos derivados de ella puedan cederse, comprometerse, traspasarse, o gravarse, total o parcialmente, deberá contarse con la autorización escrita de la municipalidad respectiva y el ICT o el ITCO, según corresponda..."

Por último, el artículo 47 del referido reglamento dispone que los recursos contra las resoluciones o acuerdos que dicten las autoridades municipales en materia de concesión se tramitarán de acuerdo con las normas pertinentes del Código Municipal.

**IV.** Bajo esta inteligencia resulta indubitable que de conformidad con las normas reguladoras de la materia, toda forma de traspaso de una concesión sobre las áreas restringidas de la zona marítimo terrestre debe ser autorizada expresamente por el Concejo Municipal que tenga la competencia territorial pertinente. De consiguiente, al existir de por medio un acto administrativo -acuerdo municipal- cuyo contenido u objeto era la autorización para traspasar la concesión a nombre del coaccionado López Murillo como consecuencia de la aprobación judicial del remate de la finca de su deudor, y al haber sido declarado éste nulo por el órgano jurisdiccional, con lo que la

causa del acto municipal devino inexistente, se requiere que el mismo sea anulado. En el sub-exámene, si bien el acuerdo del Concejo Municipal es, en principio, un acto declaratorio de derechos subjetivos, el mismo devino inválido al desaparecer por motivos sobrevinientes -anulación del remate- su causa (artículo 159, párrafo 1 °, de la Ley General de la Administración Pública); es decir, por una circunstancia sobreviniente, el acuerdo municipal adolece de un vicio causante de una nulidad absoluta (artículo 166 de la Ley General de la Administración Pública). Cabe aquí señalar que para remover el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico, los remedios que la ley concede son la potestad de revisión de oficio en manos de la propia Administración (artículos 173 y 174 ibid) y los diversos recursos administrativos con que cuenta el administrado. Ahora bien, de conformidad con el artículo 180 ibid el órgano competente para declarar la nulidad de un acto es el que lo dictó o bien su superior jerárquico. Por último, el ordinal 182, párrafo 1 °, ibid dispone que el Juez no podrá declarar de oficio la invalidez del acto, salvo que se trate de infracciones sustanciales relativas al sujeto, al procedimiento o a la forma, casos en los cuales deberá hacerlo. En virtud de lo precedentemente considerado, en la especie el órgano judicial perteneciente al orden jurisdiccional agrario no puede sustituir a la Administración activa anulando oficiosamente el acuerdo municipal mediante el cual se autorizó el traspaso de la concesión a favor de Alfredo López Murillo, en primer término al carecer de competencia y jurisdicción para conocer una pretensión de esa índole, y en segundo lugar, por cuanto el representante de la sociedad actora al formular su petitoria no solicitó la nulidad del acuerdo municipal, pedimento que de por sí no puede deducirse en la jurisdicción agraria, pues el órgano jurisdiccional que puede conocer de una pretensión de esa naturaleza, previo el agotamiento de la vía administrativa, es el Contencioso-Administrativo (artículos 49, 173, párrafo segundo, de la Constitución Política; 1 °, párrafos 1 ° y 4 ° c), 84 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; 110, párrafos 1 y 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

**V.** Como corolario de lo anterior, el Tribunal de mérito resolvió acertadamente al remitir a la parte actora a la vía administrativa para que ejercite los recursos administrativos procedentes (artículos 171 y siguientes del Código Municipal en relación con el 47 del Reglamento de la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre) con el objeto de lograr la anulación del acuerdo del Concejo, y en virtud de los efectos retroactivos ("ex tunc") que acompaña a toda declaratoria de nulidad absoluta (art. 171 de la Ley General de la Administración Pública) dejar vigente la concesión anterior, o bien para que gestione ante la Municipalidad y el Instituto Costarricense de Turismo una nueva autorización. En suma, la jurisdicción agraria tiene en este asunto competencia material únicamente para declarar nulo el remate de la cosa ajena, pero no para declarar expresa o tácitamente, la nulidad del acuerdo del Concejo municipal que autorizó el traspaso de la concesión a favor del codemandado López Murillo o para, lo que sería más grave, otorgar una autorización, sustituyendo a la

administración, la que en todo caso resultaría palmariamente contrario a derecho, de por sí sería inválida a tenor de lo dispuesto en el supracitado artículo 45, párrafo in fine, de la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre. En esa inteligencia, procede confirmar la sentencia recurrida."

**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.

---

<sup>i</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 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 4 de 4 del 11/05/2012. Datos de la Publicación Gaceta N° 52 del 16/03/1977, Alcance 36 y Colección de Leyes y Decretos Año: 1977, Semestre: 1, Tomo: 2, Página 511.

<sup>ii</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 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 4 de 4 del 11/05/2012. Datos de la Publicación Gaceta N° 52 del 16/03/1977, Alcance 36 y Colección de Leyes y Decretos Año: 1977, Semestre: 1, Tomo: 2, Página 511.

<sup>iii</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Dictamen 100 del 10/02/1995.

<sup>iv</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN II. Sentencia 277 de las trece horas con diez minutos del veintiocho de agosto de dos mil ocho. Expediente: 02-100332-0388-CI.

<sup>v</sup> TRIBUNAL PRIMERO CIVIL. Sentencia 1104 de las trece horas con treinta minutos del primero de diciembre de dos mil diez. Expediente: 09-000187-0181-CI.

<sup>vi</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN II. Sentencia 433 de las dieciséis horas veintisiete minutos del treinta de noviembre de dos mil diez. Expediente: 03-000551-0388-CI.

<sup>vii</sup> TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL SECCION II. Sentencia 47 de las quince horas del nueve de marzo de dos mil cinco. Expediente: 96-001818-0185-CI.

<sup>viii</sup> SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 17 de las diez horas con treinta minutos del tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco. Expediente: 95-000017-0004-AG.