

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE DERECHO

# **“MECANISMOS DE TUTELA Y RECUPERACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE”**

---

Gina Gabriela Araya Araujo

A80452

Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho

2021



08 de octubre 2021  
FD-1895-2021

Dr. Alfredo Chirino Sánchez  
Decano  
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de la estudiante: Gina Gabriela Araya Araujo, carné A80452, denominado: "Mecanismos de tutela y recuperación del dominio público en la zona marítimo terrestre" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: **"EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA"**.

**Tribunal Examinador**

<b>Informante</b>	MSc. Hubert Fernández Argüello
<b>Presidente</b>	Lic. Esp. Frank Álvarez Hernández
<b>Secretario</b>	Dr. Erick Solano Coto
<b>Miembro</b>	MSc. Andrés Montejo Morales
<b>Miembro</b>	Licda. Karla Solís Valverde

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **13 de octubre 2021**, a las 6:00 p.m. de manera virtual.

Atentamente,

\_\_\_\_\_  
Ricardo Salas Porras  
Director, Área Investigación

LCV  
Cc: arch.



San José, 1° de setiembre de 2021

Señores  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica  
S. D.

**Estimados señores:**

Me permito informarles que he revisado, en mi condición de director, el documento final de la investigación de la estudiante **Gina Gabriela Araya Araujo**, carné A80452, denominado: *“Mecanismos de tutela y recuperación del dominio público en la zona marítimo terrestre”*.-

En vista que la investigación realizada cumple todos los requisitos de forma y de fondo exigidos por este centro de estudios universitarios, tiene mi **aprobación**.-

Respetuosamente, solicito completar los trámites indispensables, para la programación de la defensa de dicha tesis de grado.

De ustedes, atentamente,



**Msc. Hubert Fernández Argüello**  
**Profesor.**

San José, 20 de agosto de 2021.

Señor  
Dr. Ricardo Salas Porras  
Director de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado Señor:

El suscrito, **Andrés Montejo Morales**, en mi calidad de lector de la tesis de la estudiante **Gina Gabriela Araya Araujo**, carné número A80452, hago constar que he leído y revisado la tesis titulada "*Mecanismos de tutela y recuperación del dominio público en la zona marítimo terrestre*", me permito indicar que extendiendo mi aprobación para la correspondiente réplica de la citada investigación.

Ello, debido a que considero que el presente trabajo cumple con los requisitos de forma y fondo exigidos por el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Además de que se trata un importante aporte en el tratamiento jurídico de la Zona Marítimo Terrestre, debido a que es abordado desde la óptica del derecho administrativo, sin perder de vista importantes variables del derecho ambiental y recopila jurisprudencia administrativa y judicial actualizada sobre el tema.

Con estima y consideración ,



**Msc. Andrés Montejo Morales**

Lector

05 setiembre 2021

**Dr. RICARDO SALAS PORRAS  
DIRECTOR ÁREA INVESTIGACIÓN.  
FACULTAD DE DERECHO U.C.R.  
PRESENTE.**

**OSCAR  
MIGUEL  
ROJAS  
HERRERA  
(FIRMA)**

Firmado  
digitalmente por  
OSCAR MIGUEL  
ROJAS HERRERA  
(FIRMA)

Fecha: 2021.09.05  
20:26:16 -06'00'

**Estimado don Ricardo:**

Me complace hacer de su conocimiento que el trabajo final de graduación denominado **MECANISMOS DE TUTELA Y RECUPERACION DEL DOMINIO PUBLICO EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE** de la Egresada **GINA GABRIELA ARAYA ARAUJO**, carnet **A80452**, cumple con todos los requisitos de forma y fondo establecidos en la Reglamentación respectiva de la Facultad, **razón por la cual le doy mi aprobación.**

Con toda consideración y respeto.

**DR. OSCAR MIGUEL ROJAS HERRERA**

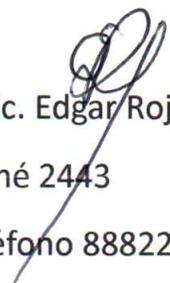
San José, 7 de agosto, 2021

Dr. Ricardo Salas Porras  
Director del Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Leí y corregí el Trabajo Final de Graduación: “Mecanismos de tutela y recuperación del dominio público en la zona marítimo terrestre”, elaborado por la estudiante Gina Gabriela Araya Araujo, carné A80452, para optar al grado académico de Licenciatura en Derecho.

Corregí el trabajo en aspectos, tales como: construcción de párrafos, vicios del lenguaje que se trasladan a lo escrito, ortografía, puntuación y otros relacionados con el campo filológico, y desde ese punto de vista considero que está listo para ser presentado como Trabajo Final de Graduación, por cuanto cumple con los requisitos establecidos por la Universidad de Costa Rica.

Atentamente,



M.Sc. Edgar Rojas González

Carné 2443

Teléfono 88822158

Correo: edgarrojasg27@gmail.com

## **Dedicatoria**

*A mi gran familia por apoyarme incondicionalmente.*

*Especialmente a mis padres Rafa y Gina, por ser un infinito motor en mis estudios, porque este sueño también es de ustedes.*

*A Tía Xinia y Tío Edgar por hacer de su casa -la mía- durante varios ciclos de mis estudios universitarios.*

## **Agradecimientos**

*A Don Hubert Fernández Argüello, por siempre tener las palabras adecuadas en todo momento y motivarme en el proceso.*

*A Don Óscar Rojas por abrirme las puertas de su casa y para robustecer el proceso de investigación.*

*A Don Andrés Montejo Morales, porque sentó enormes bases de mi curiosidad sobre estos temas.*

*A quiénes estuvieron cerquita, acompañándome y motivándome .*

*A mis amigos y amigas de la Facultad, por hacer inolvidable el paso por las aulas.*

*A las Procuradoras: Heilyn Sáenz Calderón por su calidez y enseñanzas; por confiar en mí y hacer equipo; Yannia Salas Víquez y a Maureen Medrano Brenes por su soporte y amistad.*

*Al Procurador Mauricio Castro Lizano, por su paciencia, consejos y lecciones.*

## Índice

Dedicatoria.....	i
Agradecimientos .....	i
Índice.....	ii
Tabla 1. Abreviaturas .....	vi
Resumen Ejecutivo.....	viii
Ficha Bibliográfica .....	x
Capítulo preliminar .....	1
Justificación: El área litoral como zona estratégica en las ciencias jurídicas.....	2
Pertinencia Social y Académica.....	7
Objetivos .....	7
Objetivo General .....	7
Objetivos Específicos.....	8
Delimitación del problema.....	8
Hipótesis.....	8
Estado de la Cuestión.....	9
Metodología.....	12
Marco Teórico .....	12
Dominio Público .....	12
Poder de Policía.....	18
Autotutela Administrativa .....	21
Confianza Legítima .....	24
Capítulo I: Por el debido respeto de la Zona Marítimo Terrestre.....	27
1.1 El deber ser y la situación actual de la legislación. ....	27
1.1.1 Disposiciones constitucionales.....	27
1.1.2 Código Civil .....	29
1.1.3 Código Penal.....	29

1.1.4 Ley de Aguas.....	30
1.1.5 Ley General de la Administración Pública .....	31
1.1.6 Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento .....	32
1.1.6.1 Delimitación físico-jurídica de la ZMT.....	35
1.1.6.2 Excepciones a la Ley sobre la ZMT.....	37
1.1.6.3 Protección revestida de componente ambiental .....	42
1.1.7 Ley Orgánica del Ambiente .....	43
1.1.8 Ley de Conservación de Vida Silvestre .....	46
1.1.9 Ley Forestal.....	47
1.1.10 Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos .....	47
1.1.11 Ley General de Policía .....	49
1.1.12 Ley de Tránsito y seguridad vial .....	49
1.2 Mecanismos de tutela y recuperación de la ZMT.....	50
1.2.1 Actores involucrados.....	50
1.2.1.1 Instituto Costarricense de Turismo (ICT) .....	50
1.2.1.2 Gobiernos Locales.....	51
1.2.1.3 Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU).....	53
1.2.1.4 Procuraduría General de la República (PGR) .....	53
1.2.1.5 Asamblea Legislativa.....	54
1.2.1.6 Comisiones Interinstitucionales.....	55
1.2.1.7 Otros actores.....	56
1.2.1.7.1 Pobladores .....	56
1.2.1.7.2 Ocupantes .....	57
1.2.1.7.3 Concesionarios.....	57
1.2.2 El ejercicio de la autotutela .....	58
1.2.2.1 Amojonamiento .....	59

1.2.2.2 Clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la ZMT .....	62
1.2.2.3 Planes reguladores costeros .....	63
1.2.2.4 Concesiones y permisos de uso .....	65
1.2.2.5 Desalojo y orden de demolición administrativa .....	71
1.2.2.6 Gestiones Registrales Administrativas.....	72
1.2.2.7 Sanciones .....	72
1.2.3 Procesos judiciales.....	73
1.2.3.1 Procesos civiles y agrarios .....	74
1.2.3.2 Procesos ordinarios contencioso administrativos.....	75
1.2.3.2.1 Acción para revertir registros en perjuicio del dominio público. ....	77
1.2.3.3 Acción penal .....	81
Capítulo II - Del papel a la arena y la sal: análisis jurisprudencial.....	83
2.1 Los entes de control y fiscalización del Estado vigilan la costa.....	83
2.1.1 Contraloría General de la República.....	83
2.1.2 Procuraduría General de la República.....	85
2.1.2.1 Instrumentos de planificación .....	85
2.1.2.2 De los desalojos .....	88
2.2 De los Tribunales y las visitas de campo (análisis de jurisprudencia judicial).....	90
Conclusiones .....	101
Bibliografía .....	104
Libros .....	104
Noticias.....	106
Trabajos de Graduación .....	106
Artículos.....	108

Páginas web.....	110
Informes .....	111
Leyes, decretos y reglamentos.....	113
Otras publicaciones .....	118
Jurisprudencia Administrativa.....	121
Jurisprudencia Judicial.....	123
Anexos.....	128
Anexo 1: Manual práctico sobre tutela y recuperación de la ZMT.....	128

**Tabla 1. Abreviaturas**

<b>Abreviatura</b>	<b>Significado</b>
<b>ASADAS</b>	Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados
<b>CDB</b>	Convenio sobre Diversidad Biológica
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CIMAT</b>	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos
<b>CITIES</b>	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<b>Convención Ramsar</b>	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
<b>EIA</b>	Evaluación de Impacto Ambiental
<b>ICT</b>	Instituto Costarricense de Turismo
<b>IDA</b>	Instituto de Desarrollo Agrario
<b>IGN</b>	Instituto Geográfico Nacional
<b>INVU</b>	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
<b>INDER</b>	Instituto de Desarrollo Rural
<b>ITCO</b>	Instituto de Tierras y Colonización
<b>JAPDEVA</b>	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
<b>LGAP</b>	Ley General de la Administración Pública
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MINAE</b>	Ministerio de Ambiente y Energía
<b>MOPT</b>	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PNE</b>	Patrimonio Natural del Estado
<b>SINAC</b>	Sistema Nacional de Áreas de Conservación

<b>SNIT</b>	Sistema Nacional de Información Territorial
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>ZMT</b>	Zona Marítimo Terrestre

## Resumen Ejecutivo

Costa Rica es una nación de abundantes llanuras y una fuerte influencia costera. La zona marítimo terrestre (ZMT) es una ficción jurídica que pretende delimitar el manejo general del área litoral costarricense, a partir de límites físicos, sin considerar variables particulares a las que debe adaptarse cada administración responsable del manejo de esos bienes de dominio público. Esta zona, altamente compleja a nivel físico y jurídico, es un espacio que soporta una enorme presión demográfica y ambiental por el desarrollo de actividades turísticas y económicas.

El ordenamiento jurídico costarricense, refuerza la tutela dominical de la ZMT con variables de carácter ambiental, que se derivan de compromisos adquiridos a partir de la firma de convenios internacionales en esta materia. Dentro de la zona convergen una enorme cantidad de elementos naturales que la convierten en una zona valiosa para la conservación y atractiva para el desarrollo de actividades económicas marino-costeras. Por eso, es protegida no sólo como dominio público especial, sino con una doble tutela cuando en ella hay elementos que puedan ser considerados Patrimonio Natural del Estado (PNE) para el ordenamiento jurídico nacional.

El Estado, a través de sus instituciones debe hacer efectiva la protección tanto en vía administrativa como judicial, e intervienen una gran cantidad y pluralidad de actores desde la administración pública.

La hipótesis planteada fue que el régimen jurídico que tutela y erige mecanismos de protección del demanio público en la ZMT se encuentra disperso en numerosos cuerpos normativos, lo que dificulta que los gobiernos locales y otros operadores del derecho se apropien de las normas para su correcta aplicación e interpretación.

Para su comprobación el objetivo general fue analizar los mecanismos de tutela y recuperación del dominio público en la ZMT que están dispersos en la normativa costarricense, a través de una metodología descriptiva analítica, en la que se realizó investigación documental bajo el método de análisis doctrinario, análisis legal y análisis jurisprudencial de aspectos de aplicación e

interpretación de los conceptos contenidos en la normativa general y especial sobre el dominio público contenido en la ZMT.

A manera de conclusión general, es la amplísima variedad de cuerpos normativos que son fundamentales para los operadores jurídicos que administran, vigilan o dirimen conflictos relacionados con la ZMT, se incluyó: disposiciones constitucionales, civiles, penales, ambientales y hasta electorales.

Se pudo determinar que son 21 jurisdicciones cantonales, ubicadas en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón, las que intervienen en la administración de la zona, tanto a través de funcionarios municipales como autoridades de Gobierno Local que ocupan cargos de elección popular. A la vez, pueden actuar otras instituciones como la Fuerza Pública, Procuraduría General de la República, Contraloría General de la República, el Sistema de Áreas de Conservación y el Instituto Costarricense de Turismo, siendo todas estas agentes con competencia de tutela sobre el área.

Los mecanismos de tutela y recuperación se encuentran muy relacionados con la planificación del espacio costero y el modelo de desarrollo sostenible que Costa Rica pretende o aspira a tener en consonancia con su ordenamiento jurídico. Para ello, resulta vital el amojonamiento de la ZMT, la clasificación de los espacios costeros que se localicen en zona restringida concesionables o no concesionables, principalmente tomando en consideración criterios de conservación de los recursos naturales, para la determinación de viabilidad de desarrollo de actividades humanas. Finalmente, puede afirmarse que son suficientes los mecanismos presentes en la normativa costarricense para la conservación y disfrute de la ZMT, sin embargo, la jurisprudencia demuestra que su aplicación es deficiente.

## **Ficha Bibliográfica**

Araya Araujo, Gina Gabriela. Mecanismos de tutela y recuperación del dominio público en la zona marítimo terrestre. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2021. x y 129.

Director: Msc. Hubert Fernández Argüello.

Palabras claves: dominio público; zona marítimo terrestre; mecanismos de tutela; autotutela administrativa; recuperación del demanio; zona demanial; patrimonio natural del estado; policía demanial; poder de policía.

## Capítulo preliminar

“Onde a terra se acaba e o mar começa<sup>1</sup>”

La mar siempre ha sido objeto de fascinación de los hombres y mujeres que han habitado el planeta, por eso como individuos resulta imposible ignorar la magia que trae consigo la zona litoral, sin importar el espacio geográfico del orbe dónde se esté.

No en vano, “[l]as zonas costeras de la Tierra representan en términos espaciales, de biodiversidad, demográficos y económicos, importantes regiones, donde el grado de desarrollo muchas veces trae importantes impactos, especialmente biológicos y geomorfológicos. Las zonas costeras suman casi 600.000 kilómetros de línea costera, conteniendo 200 millones de hectáreas de áreas protegidas y donde trasiegan casi 8 millones de toneladas de crudo, derivados del petróleo y carga seca (Barragán, 2003). En las áreas costeras del mundo vive el 60% de la población humana y se encuentran  $\frac{2}{3}$  de las ciudades con poblaciones superiores a los 1,6 millones de personas (Pernetta, 1995)”.<sup>2</sup>

Costa Rica, por su parte, posee una superficie marina amplísima de 572 877 kilómetros cuadrados<sup>3</sup>, si es comparada con la pequeña superficie terrestre de 51 100. Aun siendo una nación pequeña, en comparación con otros Estados<sup>4</sup>, cuenta con una serie de características geográficas que la hacen única, entre las que destaca la particularidad de contar con costa tanto en el Océano Pacífico como en el Mar Caribe.

---

<sup>1</sup> Frase de Luis de Camões, poeta portugués, para describir Cabo da Roca, el punto más occidental de la península ibérica y de Europa.

<sup>2</sup> Álvaro Morales Ramírez, Margarita Silva Benavides y Carmen González Gairaud, “La Gestión Integrada de la Zona Costera en Costa Rica: experiencias y perspectivas.” En *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*, Juan Barragán (Coordinador) (Red Ibermar: Universidad de Cádiz y CYTED, 2009), 41-70.

<sup>3</sup> Cindy Fernández García y Celeste Sánchez Noguera. “Costa Rica: 92 % más mar que tierra” Noticias *Universidad de Costa Rica*, 7 de junio 2019, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/06/07/costa-rica-92--mas-mar-que-tierra.html>.

<sup>4</sup> El Ranking “CIA World Factbook” clasifica a Costa Rica en el puesto 130 de 258 en una comparación de superficie entre países. Ver más en “Country Comparison: Area,” The World Factbook, CIA.

La costa Pacífica costarricense tiene una longitud de 1254 kilómetros, llena de accidentes geográficos como golfos, esteros, estuarios<sup>5</sup>, acantilados, puntas, sectores rectilíneos, y bahías. Es el sector litoral es el más poblado y “ha estado sometido a una intensa presión humana, que ha deteriorado los recursos naturales característicos de estas zonas.”<sup>6</sup>. Mientras que la costa Caribe tiene una extensión de 212 kilómetros, geomorfológicamente es poco accidentada. El litoral es bastante regular, predominantemente rectilíneo y está caracterizado por albergar “arrecifes, lagunas costeras y terrenos anegados”<sup>7</sup>. De tal manera, trasciende el área litoral como una zona por tutelar para el Estado.

### **Justificación: El área litoral como zona estratégica en las ciencias jurídicas**

La historia de la humanidad está ligada directamente a los conflictos de apropiación de la tierra y los recursos naturales, la sed de dominio y el ejercicio de poder. El acceso a los recursos naturales también marcó la creación de rutas comerciales y acuerdos entre imperios, que posteriormente se convirtieron en Estados.

“El Estado se desenvuelve siempre en el más amplio campo de la realidad social. La realidad política afecta solo a un sector de lo social. Luego, la *realidad administrativa* se apoya sobre un sector de lo político, conformando una estructura organizacional (Administración Pública) que se articula relacionamente con los individuos (administrados) en ejercicio de una función (la

---

<sup>5</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española, un estuario es la “[d]esembocadura de un río caudaloso en el mar, caracterizada por tener una forma semejante al corte longitudinal de un embudo, cuyos lados van apartándose en el sentido de la corriente, y por la influencia de las mareas en la unión de las aguas fluviales con las marítimas.” En el Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica se define así: “cuerpo de agua del litoral marítimo, semiencerrado, bajo la influencia simultánea de las mareas y la descarga de ríos, arroyos o canales de agua dulce. Las bahías, boca de ríos, marismas, lagunas costeras y esteros de manglar, ubicados al abrigo de los estuarios, son ecosistemas delicados que sirven como criaderos, desovaderos y comederos para una parte importante de animales marinos; además, proveen abrigo y comida a multitud de aves y en general, de vida silvestre”.

<sup>6</sup> Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). GEO Costa Rica: una perspectiva sobre el medio ambiente (San José: Observatorio del Desarrollo-Universidad de Costa Rica, 2002), 45.

<sup>7</sup> Alexis Rojas León. “Sitio y Situación de la Zona Marítimo Terrestre del Pacífico y Caribe Costarricense” Revista Reflexiones 87 (1), 2008, 163.

administrativa), cuya regulación jurídica constituye el objeto específico del Derecho Administrativo”.<sup>8</sup>

Consecuentemente, dentro de los Estados se crean distintos regímenes de propiedad, entre ellos hay bienes con características especiales como lo son los bienes de dominio público. Sin embargo, el dominio público va más allá del concepto jurídico de la propiedad, ya que, si así lo fuera, podría explicarse con facilidad al verificar la titularidad del bien por parte de la Administración Pública o de un particular para concluir si es propiedad privada o no.

“La clave del dominio público no reside, pues, en la cosa en sentido jurídico-civil que constituye el soporte físico, sino en la función que satisface una determinada necesidad colectiva. De ahí que el dominio público no sea otra cosa, en definitiva, que la potestad-función administrativa o, [...] un título o potestad, concretamente un título causal de intervención en la vida social”.<sup>9</sup>

Dicho lo anterior, dentro del conjunto de los bienes que pertenecen al régimen de dominio público está la Zona Marítimo Terrestre (ZMT)<sup>10</sup>, que debe ser tutelada para el goce y disfrute de los administrados, aunque se trate de un concepto jurídico artificial, establecido sin sustento científico, “señalando arbitrariamente una extensión de 200 metros en ambos litorales costarricenses, sin ningún estudio o razón aparente”.<sup>11</sup>

Cabe señalar que las zonas litorales o zonas costeras son “la parte del planeta donde se concentra la mayor densidad de población y la que mantiene más presión demográfica y de futuro y consecuentemente soporta el elevado riesgo de una continuada transformación territorial o urbanística con la que satisfacer esas demandas. Otro tanto sucede al ser el espacio donde se

---

<sup>8</sup> Roberto Dromi. *Introducción al derecho administrativo*. 1997, 14.

<sup>9</sup> Luciano Parejo Alfonso “Los bienes públicos en el derecho español, con especial referencia al régimen de los de carácter demanial”. En *Dominio público: naturaleza y régimen de los bienes público*, coordinado por Gabriel De Reina Tartièrre, (Buenos Aires: Heliasta, 2009), 39.

<sup>10</sup> Ver Opinión Jurídica 253-2003 de la Procuraduría General de la República.

<sup>11</sup> Rojas León, “Sitio y situación de la zona marítimo terrestre del pacífico y caribe costarricense”, 163.

emplazan y desarrollan múltiples actividades económicas de primer orden e importancia estratégica de los Estados, asimismo en progresiva expansión”.<sup>12</sup>

Desde otras disciplinas incluso se ha considerado que “la ZMT ejemplifica el pobre manejo, carente de una visión técnica de los recursos naturales del litoral costarricense donde no son valorados elementos de un frágil ecosistema y, por ende, vulnerables al abuso por parte de municipios costeros y a la descarga marina de grandes complejos hoteleros”.<sup>13</sup>

Cabe aclarar que la geografía define la costa como “la línea donde el continente entra en contacto con el mar, la cual se transforma constantemente por la acción de las olas, las corrientes litorales, los depósitos de sedimentos y la erosión. El término costa es más restrictivo que el de litoral o zona costera que comprende la zona de intercambio y de influencia mutua entre la parte continental y la oceánica”<sup>14</sup>. Por ello, Costa Rica es considerada principalmente como una nación de abundantes llanuras con enorme influencia costera.<sup>15</sup>

Sin embargo, el ordenamiento jurídico costarricense, refuerza tutela dominical de la ZMT con variables de carácter ambiental, como es el caso de la entrada en vigor de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (más conocida como Convención Ramsar), el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), el Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), entre otras.

---

<sup>12</sup> Juan José Diez. “La protección del litoral: dominio público marítimo-terrestre, ordenación y gestión integrada de las zonas costeras en España” en *Temas de derecho público: estudios en homenaje al Dr. Rafael González Ballar*, ed. César Hines Céspedes, (San José, Costa Rica: Isolma, 2011), 352.

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> Gilbert Vargas Ulate. *Geografía de Costa Rica* (San José: EUNED: 2006), 288.

<sup>15</sup> Central Intelligence Agency (CIA). “Central America: Costa Rica – The World Factbook”, última actualización 24 de mayo, 2019, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cs.html>.

Está claro que la ZMT es altamente compleja a nivel físico geográfico y jurídico. Reúne en ella, una enorme cantidad de elementos naturales que la convierten en una zona valiosa para la conservación y atractiva para el desarrollo de actividades económicas marino-costeras. Por eso, es protegida no sólo como dominio público especial, sino que tiene una doble tutela cuando existe en ella presencia de Patrimonio Natural del Estado (PNE).

El Estado, a través de sus instituciones debe hacer efectiva la protección tanto en vía administrativa como judicial, e intervienen las municipalidades marino-costeras, la Procuraduría General de la República (PGR), la Fiscalía Agraria-Ambiental, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Sistema de Áreas de Conservación (SINAC) y la Contraloría General de la República (CGR), entre otras.

Según Miranda, Acuña y González “La ZMT fue establecida como territorios públicos desde la época colonial y ratificado durante el período republicano. El marco jurídico actual (Ley 6043 de 1977) no permite propiedad privada, aunque legitima aquellas que fueron inscritas en el Registro Nacional anterior a esta ley o por medio de leyes especiales. A pesar de ello, in situ la realidad es otra muy diferente debido a las características mencionadas (...) el mercado inmobiliario, mayoritariamente en la costa pacífica, debido al auge de la industria del turismo es altamente espontáneo y dinámico, ello debido, en gran parte a que Costa Rica ocupa el lugar No. 10 que ha (sic) como destino turístico de las Américas.”<sup>16</sup> Por este motivo, las empresas hoteleras y constructoras que desempeñan sus actividades económicas en la zona litoral, “han transformado la dinámica de estas regiones al imprimir una nueva dinámica a partir de la apropiación y especulación de la tierra”.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Miranda, M., Acuña, D. y González A. 2007. Programa de Regularización de Catastro y Registro: Instrumentos para la Regularización de la zona marítimo terrestre en Costa Rica. Sexta Conferencia Regional de la Federación Internacional de Topógrafos, San José, Costa Rica 12-15 de noviembre. Disponible en: [https://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/costarica/papers/ts13/ts13\\_01\\_miranda\\_acu%C3%B1a\\_gonz%C3%A1lez\\_2453.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/costarica/papers/ts13/ts13_01_miranda_acu%C3%B1a_gonz%C3%A1lez_2453.pdf) Consultado el 1 de diciembre de 2018.

<sup>17</sup> Ídem.

La CGR en múltiples ocasiones ha señalado la inoperancia y falta de diligencia de las instituciones públicas respecto a la tutela del demanio marino costero. Por ejemplo, en el informe sobre la superior vigilancia que corresponde realizar al ICT sobre los terrenos ubicados dentro de la zona marítimo terrestre No. DFOE-AM-42/2004, señala:

“El Instituto Costarricense de Turismo no ha ejercido de una manera eficiente, su función de superior vigilancia de la Zona Marítimo Terrestre, que le fuera asignada mediante la Ley No. 6043. Lo anterior, por cuanto no ha establecido mecanismos que le permitan orientar el desarrollo turístico ordenado y la protección de la Zona Marítimo Terrestre, ni medidas preventivas que disminuyan razonablemente la probabilidad de que ocurran infracciones a lo dispuesto en la Ley 6043 y su normativa conexa, así como detectar oportunamente desviaciones a dicha normativa para tomar acciones correctivas”.<sup>18</sup>

Igualmente, el informe que integra los resultados de la evaluación efectuada a la gestión del Instituto Costarricense de Turismo y municipalidades sobre la vigilancia y protección de los terrenos ubicados dentro de la zona marítimo terrestre del país, No. DFOE-AM-46/2004, llega a la conclusión de que “[l]a función de vigilancia y protección de los terrenos de la zona marítimo terrestre por parte de las municipalidades evaluadas es deficiente, propiciando la invasión de los terrenos que conforman la zona pública, el irrespeto y falta de implementación de los planes reguladores aprobados, y la existencia de ocupantes no autorizados y construcciones ilegales de tipo permanente, en las áreas reguladas y no reguladas de dicha ZMT”.<sup>19</sup>

En informes posteriores se detalla que “La importancia de contar con plan regulador de la zona previo por realizar los citados trámites, radica en la necesidad de tener una guía que muestre el ordenamiento del territorio que se quiere para la zona según el modelo de desarrollo escogido para el cantón. Asimismo, publicar un edicto antes de contar con dicho plan regulador limita la

---

<sup>18</sup> Contraloría General de la República (CGR) “Informe Sobre la superior vigilancia que corresponde realizar al Instituto Costarricense de Turismo sobre los terrenos ubicados dentro de la Zona Marítimo Terrestre”, 2004, 3.

<sup>19</sup>Ídem. “Informe que integra los resultados de la evaluación efectuada a la gestión del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y municipalidades sobre la vigilancia y protección de los terrenos ubicados dentro de la zona marítimo terrestre del país”, 7.

facultad de los pobladores de presentar oposiciones pues no cuentan con información de referencia que permita velar por un desarrollo económico, social y ambiental acorde con el interés público.”<sup>20</sup> Lo que evidencia como las corporaciones municipales marino costeras no siempre realizan los trámites de acuerdo con el ordenamiento desde hace mucho tiempo.

## **Pertinencia Social y Académica**

Costa Rica posee zonas litorales amplísimas, las cuales no sólo enfrentan problemáticas ambientales como contaminación por residuos sólidos y vertidos, además de contaminación lumínica y la sónica que vulneran áreas protegidas y el equilibrio biológico de la zona. También existen problemas sociales, existen poblaciones completas que ocupan y habitan la zona dentro de áreas que no han sido declaradas zona urbana litoral, por lo cual no deberían estar habitadas y otros terrenos estatales que han sido invadidos por empresas turísticas megas extractivistas, a vista y paciencia de las corporaciones municipales.

Académicamente, la ZMT ha sido un tema estudiado, principalmente, desde la perspectiva ambiental y desde los derechos reales, pero no ha sido estudiada previamente desde la visión del derecho administrativo, en particular la óptica del dominio público, la autotutela y el poder de policía por lo que es indudablemente un abordaje innovador del tema. A la vez, este enfoque sistemático pretende facilitar la consulta de las disposiciones legales relacionadas con la ZMT a las y los operadores del derecho y al público en general.

## **Objetivos**

### ***Objetivo General***

Analizar los mecanismos de tutela y recuperación del dominio público en la Zona Marítimo Terrestre que están dispersos en la normativa costarricense.

---

<sup>20</sup>Ídem. “Informe sobre los resultados obtenidos producto del estudio efectuado en la Municipalidad de Santa Cruz, con respecto a la legalidad y mecanismos de control en concesiones otorgadas en los terrenos ubicados dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Playa Azul, Guanacaste”, Informe N.º DFOE-AM-17, 7 de octubre 2005.

## ***Objetivos Específicos***

1. Diseñar un marco conceptual común que permita agrupar las normas según sea su espíritu normativo de tutela o recuperación de los bienes demaniales en la ZMT.
2. Conocer las diversas normas del ordenamiento jurídico costarricense que hagan referencia al demanio público marino costero.
3. Estudiar la aplicación normativa reflejada en la jurisprudencia judicial y administrativa con relación a la tutela y recuperación de dominio público en la ZMT.
4. Organizar y elaborar un manual que simplifique la localización de las normas específicas referentes al dominio público en la ZMT.

## **Delimitación del problema**

Existe un variado conjunto de normas para la protección del demanio público en la ZMT, sumado a los mecanismos que se derivan del poder de policía o el ejercicio de los deberes de protección de la “policía del dominio público”, pero múltiples entidades que deben aplicar la normativa insisten en omitir su cumplimiento. Situación que se da por múltiples razones de los más variados orígenes, entre ellos corrupción motivada por fuertes intereses económicos, desconocimiento u omisión de la normativa que motiva y confiere la potestad de actuar en la recuperación del dominio público. Ahora bien, aunque la ZMT se encuentra revestida de una protección jurídica especial ¿Son suficientes los mecanismos, ya contemplados, en la normativa costarricense para su conservación y disfrute?

## **Hipótesis**

El régimen jurídico que tutela y erige mecanismos de protección del demanio público en la Zona Marítimo Terrestre se encuentra disperso en numerosos cuerpos normativos, lo que dificulta que los gobiernos locales y otros operadores del derecho se apropien de las normas para su correcta aplicación e interpretación.

## Estado de la Cuestión

Aunque la ZMT ha sido estudiada desde la perspectiva jurídica, el enfoque de esta investigación es novedoso, ya que previamente no se han sistematizado los mecanismos que posee el Estado para recuperar y tutelar esta área tan importante y extensa.

Así, entre los mecanismos de tutela y recuperación del dominio público pueden encontrarse:

- El ejercicio de la autotutela y los desalojos administrativos e incluso con intervención de la fuerza pública<sup>21</sup>.
- Procesos ordinarios civiles, contencioso-administrativos y agrarios.
- Acción para revertir registros en perjuicio del dominio público.
- Acción penal por usurpación del dominio público.<sup>22</sup>

En la línea temática de la ZMT, el proyecto de graduación de Carrillo y Vanegas<sup>23</sup> llamado “Límites y alcances de la normativa ambiental para impedir el impacto del desarrollo turístico en los recursos naturales de la zona marítimo terrestre de La Cruz, Guanacaste”, explora las disposiciones ambientales existentes para evitar el impacto de los desarrollos turísticos en la ZMT del cantón La Cruz, ubicado en la provincia de Guanacaste, partiendo de la disposición constitucional contemplada en el artículo número 50, en el que se establece el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, arriba a la conclusión de que con la debida aplicación de un plan regulador y la normativa ambiental correspondiente, es posible un desarrollo turístico sostenible en la zona que resguarde los recursos naturales ubicados dentro de la ZMT.

---

<sup>21</sup> Ver artículos 305 Código civil en relación con los 264, 266 y 295 del mismo cuerpo normativo; Artículo 55 de la Ley general de arrendamientos urbanos y suburbanos y el 45 constitucional.

<sup>22</sup> Ver artículo 227 Código Penal.

<sup>23</sup> Merlín Carrillo Gutiérrez, Olivia Vanegas Zúñiga. “Límites y alcances de la normativa ambiental para impedir el impacto del desarrollo turístico en los recursos naturales de la zona marítimo terrestre de La Cruz, Guanacaste” (Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, Guanacaste, 2014).

Continuando con la revisión bibliográfica de otras disertaciones, el proyecto “Los permisos de uso de suelo en la zona marítimo terrestre a la luz de la legislación costarricense”<sup>24</sup> explora de manera específica las características del dominio público y los actos administrativos municipales correspondientes a permisos de uso de suelo cuando no existe un plan regulador, situación, que, en la práctica, resuelve la incapacidad del ayuntamiento para otorgar una concesión.

Señala Ramírez que ello “ha provocado la invasión y en general el uso no autorizado de estas áreas en administración de las Municipalidades”<sup>25</sup>. Siendo este un ejemplo de las muchas situaciones irregulares que se dan en la ZMT por parte de los particulares. Esa investigación además de analizar la ZMT como bien ambiental llegó a la conclusión que: “Los permisos se están concediendo pese a que existe la carencia de planificación urbana, estudios científicos que los avalen, proyección turística o el conocimiento puro de la necesidad de mantener un corredor biológico que pueda significar esta pequeña franja costera, en pocas palabras los permisos son la solución a la ausencia de plan regulador y ante cuya ausencia el suscrito piensa que lo procedente es mantener la zona en su estado natural según lo dispone la ley especial – Ley 6043”.<sup>26</sup>

Por lo que, nuevamente, se evidencia el desconocimiento de los gobiernos locales o la enorme falta de voluntad política por aplicar la normativa correspondiente. Si bien tiene una relación estrecha con el tema, es evidente que el tipo de enfoque es distinto al que nos ocupa.

Aguilar Terán<sup>27</sup>, por su parte, lo que realizó en su proyecto de graduación fue un análisis jurídico exhaustivo sobre la propiedad en condominio ubicada en la ZMT, que si bien necesita de elementos puntuales, es posible constituirlos a partir de las disposiciones de la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio, pero requiere de un derecho en concesión sobre el inmueble

---

<sup>24</sup> Gustavo Ramírez Cordero, “Los permisos de uso de suelo en la zona marítimo terrestre a la luz de la legislación costarricense”. (Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, San José, 2014).

<sup>25</sup> Ídem. XII.

<sup>26</sup> Ídem.105

<sup>27</sup> Julián Aguilar Terán. “Análisis Jurídico de la tramitación e inscripción del condominio en la zona marítimo terrestre” (Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, San José, 2008).

ubicado en la zona e incluso investigó la forma en la que constituyó el primer condominio en ZMT (a nivel registral), aún con una gran cantidad de vacíos legales existentes.

En el trabajo de graduación titulado “Las excepciones al régimen de la zona marítimo terrestre, caso especial, Playa Cabuyal de Guanacaste” (Berdugo G. y Rodríguez D. 2013), sus autores se enfocaron en analizar la eficacia jurídica de la Ley 6043 y las excepciones que permiten la apropiación dentro de la zona restringida de la ZMT enfocados en el caso específico de Playa Cabuyal. Arribaron a la conclusión de que la ZMT “es una franja de gran relevancia para todos los pobladores de la nación, ya que es un bien demanial de dominio público. Por este motivo, existe una Ley específica que regula esta zona y limita cualquier forma de apropiación privada en ese sector, a pesar de que existan excepciones de esta norma, estas siempre deben respetar la zona, ya que fueron creadas por el mismo cuerpo Legal, el cual tiene como finalidad, la protección de la franja costera. Se pudo determinar que la norma sí tiene eficacia jurídica, por cuanto está cumpliendo con los objetivos para los que fue creada”.<sup>28</sup>

Sobre el asunto de Cabuyal también hay otro trabajo de graduación titulado “Conflicto Legal por la zona marítimo terrestre, ¿bien de dominio público o bien de dominio privado?, caso Cabuyal” (Carvajal Zúñiga 2013), en este se analiza puntualmente si se ha lesionado el Principio de Legalidad y se revisaron específicamente las irregularidades alrededor de una solicitud de visado de la finca 3282 del partido de Guanacaste.

Concluye Carvajal Zúñiga<sup>29</sup> que “a los 200 metros de zona marítimo terrestre siempre se les dio el calificativo y trato de bien Demanial y ha sido de dominio público y los terrenos en ella comprendidos, bienes demaniales desde 1828, por lo menos, que además la LZM<sup>30</sup> delega a las municipalidades la responsabilidad de administrar y velar por el dominio, desarrollo y uso de la

---

<sup>28</sup> Germán J. Berdugo G. y Marcela Rodríguez D. “Las excepciones al régimen de la zona marítimo terrestre, caso especial, playa Cabuyal de Guanacaste” (Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, Liberia, 2013): viii-ix.

<sup>29</sup> Gerardo Alberto Carvajal Zúñiga. “Conflicto Legal por la zona marítimo terrestre, ¿bien de dominio público o bien de dominio privado?, caso Cabuyal.” (Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, Guanacaste, 2013): xiv

<sup>30</sup> Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.

Zona Marítimo Terrestre, mientras que la Procuraduría General de la República es responsable del control jurídico para el cumplimiento de la Ley que regula la Zona Marítimo Terrestre”.

En la Tesis de Grado “Análisis Constitucional y Legal de la Concesión de Marinas Turísticas como Derecho Real Administrativo: afectación de la Zona Pública de la Zona Marítimo Terrestre” (Vargas Bolívar, 2009), su autora se planteó una duda razonable alrededor del régimen jurídico de las marinas, sin embargo, concluyó que las y los legisladores estaban claros en la importancia de resguardar el dominio público mediante el otorgamiento de concesiones que incentivarían el turismo.

## **Metodología**

Se partirá de una metodología descriptiva analítica, en la que se realizará investigación documental bajo el método de análisis doctrinario, análisis legal y análisis jurisprudencial. Se consultarán libros, revistas, doctrina, jurisprudencia tanto administrativa como judicial para analizar diversos aspectos de aplicación e interpretación de los conceptos contenidos en la normativa general y especial sobre el dominio público contenido en la zona marítimo terrestre. Se analizarán a fondo los pronunciamientos, dictámenes y opiniones jurídicas de la Procuraduría General de la República e informes de la Contraloría General de la República sobre el tema.

## **Marco Teórico**

Los siguientes conceptos jurídicos son fundamentales para la contextualización de la investigación por realizarse:

### ***Dominio Público***

Esta investigación partirá primordialmente de los conceptos que el derecho administrativo ha definido claramente, como lo es el dominio público, en lo que respecta a la propiedad estatal, que puede tener un régimen de dominio público o dominio privado.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>Ver artículo 261 del Código Civil.

En los orígenes el “régimen jurídico del dominio público se justificó no tanto por sus específicas reglas de utilización, sino sobre todo por la necesidad de someterlo a un enérgico sistema de protección. La historia muestra que los bienes de que es titular la colectividad se hallan sometidos a una constante amenaza de apropiación y deterioro por parte de los sujetos privados, (...) ello dio lugar a la aparición de un conjunto de prohibiciones de privilegios y de potestades públicas singulares con las que se pretendió neutralizar estas amenazas”.<sup>32</sup>

“Dentro de los bienes públicos, la *summa divisio* es la que distingue entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Los primeros son, (...) aquellos bienes que siendo propiedad de un Ente público están afectados a un uso público (plaza o calle), a un servicio público (edificio de una Facultad universitaria) o al fomento de la riqueza nacional (montes públicos catalogados, aguas)”.<sup>33</sup>

Por su parte, Miguel Marienhoff dice que: “El Código Civil establece qué bienes pertenecen al dominio público y cuáles al dominio privado del Estado. Establecer eso, que substancialmente significa establecer la condición legal o jurídica de las cosas, constituye una cuestión esencialmente “civil”, no una cuestión “administrativa”. Pero, una vez establecido, el dominio público constituye una institución de derecho administrativo”.<sup>34</sup>

Conceptualmente, lo define de la siguiente manera: “*Dominio público es un conjunto de bienes que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política pueblo, hallándose destinados al uso público –directo o indirecto- de los habitantes*”.<sup>35</sup>

Tal definición incluye los cuatro *elementos* constitutivos de la demanialidad: “conjunto de *bienes* (elemento objetivo) que, de acuerdo con el *ordenamiento jurídico* (elemento normativo o legal),

---

<sup>32</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General II*. 2018, 506.

<sup>33</sup> Ramón Parada, *Derecho administrativo III*. 1997, 10

<sup>34</sup> Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*. Tomo I-II, 1965, 89. La cursiva pertenece al original.

<sup>35</sup> Ídem. *Dominio Público* Tomo V, 2011, 68.

*pertenecen a la comunidad política pueblo* (elemento subjetivo), hallándose destinados al *uso público* -directo o indirecto- de los habitantes (elemento teleológico o finalista)”.<sup>36</sup>

En palabras de Gordillo<sup>37</sup> “el dominio público es un conjunto de bienes que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, pertenecen a una entidad estatal, hallándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes”.

Además, para Dromi “El dominio público es un conjunto de bienes de propiedad de una persona pública que, por los fines de utilidad común a que responden están sujetos a un régimen<sup>38</sup> jurídico especial de derecho público”<sup>39</sup> y aclara que “un bien o cosa se considera del dominio público, sometido al régimen pertinente, cuando está afectado al “*uso público*”, *directa o indirectamente*; por ello “bienes públicos”, “cosas públicas”, “propiedad pública”, son distintas denominaciones de un mismo concepto: el “dominio público”. “Es la esencia del dominio público que el bien de que trate esté destinado, directa o indirectamente, al uso público”.<sup>40</sup>

La doctrina comparte que el dominio público es un régimen jurídico “de “excepción” y de interpretación estricta”<sup>41</sup> que se encuentra “caracterizado esencialmente por su *inalienabilidad e imprescriptibilidad*, como asimismo por hallarse sujeto al *poder de policía* que se ejerce sobre él y que se manifiesta con modalidades propias o específicas”<sup>42</sup>. Dichos atributos “son “*efectos*” y no “*causa*” de la dominicalidad”.<sup>43</sup>

En palabras de Cosculluela “el régimen jurídico de los bienes de dominio público debe inspirarse en los tres principios clásicos de inalienabilidad, que excluye la posibilidad de que el bien de dominio público pueda ser objeto de transmisión a favor de particulares; imprescriptibilidad, que impide que el bien de dominio público pueda ser objeto de usucapión, e inembargabilidad, que

---

<sup>36</sup> Ídem. 135. La Cursiva pertenece al original.

<sup>37</sup> Agustín Gordillo. Tomo 9. 1967. 355.

<sup>38</sup> Los bienes se afectan por ley en este régimen (de dominio público).

<sup>39</sup> Dromi, Roberto. 1998. 554.

<sup>40</sup> Ídem. La cursiva pertenece al original.

<sup>41</sup> Marienhoff. Tomo V. 2011, 210.

<sup>42</sup> Ídem. 208.

<sup>43</sup> Ídem. 210.

prohíbe que pueda dictarse ningún mandamiento de embargo contra los bienes de dominio público”<sup>44</sup>. Aspectos que aseguran y garantizan que estos bienes no puedan ser de apropiación particular.

Estos bienes, como se mencionó anteriormente, necesitan de “*afectación al uso público*, directo o indirecto”<sup>45</sup> y por ello, son inembargables, ese régimen jurídico especial lo que persigue es evitar la suspensión del uso público al que están destinados. Pues en palabras de Marienhoff, “racionalmente el embargo apareja también la idea de una eventual enajenación, ya que esa medida cautelar en última “ratio”, tiende a asegurar la ejecución forzada del bien”<sup>46</sup> y, en consecuencia, “Los jueces carecen por lo mismo de autoridad y jurisdicción para *cambiar su destino* y no pueden por consiguiente ordenar su *embargo* ni proceder a su ejecución”.<sup>47</sup>

Para González García, esta categoría es un “*totum revoltum* de complicado entendimiento”<sup>48</sup>, considerando que “se agrupan bienes con caracteres físicos especiales con otros que no los poseen, bienes relacionados con los entes públicos mediante un dominio eminente frente a otros que están unidos en virtud de derechos similares a los de los particulares, bienes que están normalmente en el comercio con otros que tradicionalmente han tenido en la disponibilidad la nota fundamental de su régimen jurídico”<sup>49</sup>. Manteniéndose una unidad artificial en el régimen jurídico del dominio público basado en la indisponibilidad, proveída por un régimen jurídico especial de protección que garantice “excluir estos bienes del tráfico jurídico privado”<sup>50</sup> junto con la afectación de los bienes para asegurar un fin relevante que justifica la dotación del régimen demanial, aun cuando se trate de bienes heterogéneos.

Para Cosculluela, es posible clasificar los bienes de dominio público por naturaleza, cuando así lo declare la Constitución y la ley, reuniendo bienes con características físicas propias, por ejemplo,

---

<sup>44</sup> Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo*. 2018, 762.

<sup>45</sup> Marienhoff. Tomo V. 2011, 211.

<sup>46</sup> Ídem. 222.

<sup>47</sup> Ídem.

<sup>48</sup> Julio González García, *La titularidad de los bienes del dominio público*. 1998. 9.

<sup>49</sup> Ídem. 33.

<sup>50</sup> Concepción Barrero Rodríguez, *Lecciones de Derecho Administrativo*. Parte General, Vol. II. 147.

aguas y playas. Sobre este particular, señala, que estos bienes “históricamente se declararon en su mayoría de dominio público desde el Derecho Romano, con el fin de evitar su apropiación por los particulares. Sólo por modificación de la ley que los considera bienes demaniales, o por su degradación natural, la pérdida de su condición natural, que los excluye de la categoría de dominio público, puede dejar de ser un bien demanial.”<sup>51</sup> La otra categoría reuniría a todos los bienes de dominio público por afectación, es “dominio público artificial, fruto de la obra humana y comprende los bienes afectos al uso público o al servicio público”.<sup>52</sup>

Históricamente, el ordenamiento jurídico ha hecho distinción del uso que la población puede darle a estos bienes, e incluso, según Cosculluela, pueden clasificarse así en: bienes de uso común general, cuando aquellos no requieren título administrativo alguno para su uso; bienes de uso común especial, cuando existan circunstancias “de peligrosidad, intensidad de uso u obtención de una rentabilidad por el usuario particular. De ahí que estos usos precisen de un título administrativo: la autorización”<sup>53</sup>; uso privativo que limita el disfrute del bien para las demás personas, en este caso sí se requiere un título administrativo habilitante, como lo es el de concesionario.

Por su parte, la jurisprudencia costarricense ha sido reiterativa al definir dominio público de la siguiente forma:

*“...La jurisprudencia constitucional, (...) se ha referido sobre los bienes que integran el dominio público en los siguientes términos: “son aquellos que tienen una naturaleza y régimen jurídico diverso de los bienes privados –los cuales se rigen por el derecho de propiedad en los términos del artículo 45 de la Constitución Política–, en tanto, por expresa voluntad del legislador se encuentran afectos a un destino especial de servir a la comunidad, sea al interés público, y que por ello, no pueden ser objeto de propiedad privada, de modo que están fuera del comercio de los hombres, por lo cual, no pueden*

---

<sup>51</sup> Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo*. 2018, 760.

<sup>52</sup> Ídem.

<sup>53</sup> Ídem, 764.

*pertenecer individualmente a los particulares, ni al Estado, en sentido estricto, por cuanto éste se limita a su administración y tutela. [...] Así, se trata de bienes cuya titularidad ostenta el Estado en su condición de administrador, debe entenderse que se trata de bienes que pertenecen (sic) la "Nación", con lo cual, conforman parte del patrimonio público; y que, por su especial naturaleza jurídica, presentan los siguientes atributos: son imprescriptibles, lo cual implica que por el transcurso del tiempo, no puede adquirirse el derecho de propiedad sobre ellos, ni siquiera de mera posesión, es decir, no pueden adquirirse mediante la usucapión, así como tampoco pueden perderse por prescripción; motivo por el cual los permisos de uso que la Administración conceda sobre ellos, siempre tienen un carácter precario, lo cual hace que puedan ser revocadas por motivos de oportunidad o conveniencia en cualquier momento por la Administración –en los términos previstos en los artículos 154 y 155 de la Ley General de la Administración Pública–; y las mismas concesiones que se otorguen sobre ellos para su aprovechamiento, pueden ser canceladas, mediante procedimiento al efecto; son inembargables, que hace que no pueden ser objeto de ningún gravamen o embargo, ni por particulares, ni por la Administración; y son inalienables, lo que se traduce en la condición de que están fuera del comercio de los hombres; de donde no pueden ser enajenados, vendidos o adquiridos, ni a título gratuito ni oneroso, ni por particulares, ni por el Estado, de modo que están excepcionados del comercio los hombres y sujetos a un régimen jurídico especial y reforzado. Además, su uso y aprovechamiento está sujeto al poder de policía, en tanto, por tratarse de bienes que no pueden ser objeto de posesión, y mucho menos de propiedad, su utilización y aprovechamiento es posible únicamente a través de actos debidamente autorizados, sea mediante concesión o permiso de uso, otorgado por la autoridad competente; y al control constante de parte de la Administración Pública”.*<sup>54</sup>

*“[S]u uso y aprovechamiento está sujeto al poder de policía, en tanto, por tratarse de bienes que no pueden ser objeto de posesión, y mucho menos de propiedad, su utilización y aprovechamiento es posible únicamente a través de actos debidamente autorizados, sea*

---

<sup>54</sup> Sala Primera, Resolución 286-F-SI-2015 las nueve horas del seis de marzo de dos mil quince. Costa Rica.

*mediante concesión o permiso de uso, otorgado por la autoridad competente; y al control constante de parte de la Administración Pública. De manera que comprende bienes inmuebles que tienen una naturaleza y régimen jurídico virtualmente opuesto a la propiedad privada, que deriva de lo dispuesto en el artículo 45 constitucional”.*<sup>55</sup>

En este mismo orden de ideas, también la PGR entre otros pronunciamientos, en el dictamen C-132-2019 reitera lo que se ha venido diciendo y explicando ampliamente al respecto:

*“Los bienes demaniales son **inalienables**, están fuera del comercio de los hombres, sujetos a un régimen especial de Derecho Público, no pueden ser enajenados, vendidos o adquiridos, a título gratuito u oneroso, por los privados; tampoco estos pueden adquirir el derecho de propiedad o usucapión sobre ellos por el transcurso del tiempo, ni la mera posesión, por ser **imprescriptibles**.”* (el destacado es parte del original).

### ***Poder de Policía***

El concepto de poder de policía es vital para poder entender cómo se hace responsable el Estado de la protección y conservación de demanio público. Este deber y potestad estatal se cumple a partir de normas que regulan la manera en la que debe actuar la administración en aras de un interés público, es decir, promoviendo el bienestar general sobre el individual. En palabras de Gordillo “los fines que el Estado puede perseguir con su poder de policía son amplios; no puede hoy día sostenerse que el Estado sólo pueda establecer limitaciones a los derechos individuales para proteger nada más que la seguridad, salubridad y moralidad dentro de la población, sino que todo objetivo de bienestar social está comprendido dentro de sus funciones y sus fines”.<sup>56</sup>

Dromi hace una importante diferenciación: “Las limitaciones a los derechos individuales, a razón del interés público, se denominan *policía y poder de policía*. Dentro de la *función administrativa*, se inserta una modalidad de obrar, de contenido prohibitivo y limitativo, llamada policía. Dentro de la *función legislativa*, se incorpora una modalidad reglamentaria de derechos, llamada poder de policía. Creemos que tanto la policía como el poder de policía se reducen en su régimen

---

<sup>55</sup> Sala Constitucional. Resolución 2408-2007 de las dieciséis horas veintiún minutos del veintiuno de febrero de dos mil siete. Costa Rica

<sup>56</sup> Gordillo, A. 1967. Tomo 9. 228.

jurídico al previsto por el derecho público, para el actuar administrativo y legislativo del Estado. Tienen una especificidad de principios y formas jurídicas, pero carecen de autonomía de medios y fines. Por ello, su estudio está vinculado a las "limitaciones a los derechos", y "límites a las limitaciones" y no a un pretendido sistema jurídico policial autónomo".<sup>57</sup>

A nivel jurisprudencial también se encuentran definiciones como la siguiente:

*“La Sala Constitucional en varias ocasiones ha desarrollado la noción del poder de policía de que goza la Administración con la finalidad de asegurar el orden, la salubridad, la tranquilidad y la seguridad de las personas. Esta noción permite la imposición razonable de restricciones al goce de los derechos fundamentales, en la medida en exista en la ley ordinaria una imputación de funciones, que le permita a la Administración –en uso de sus facultades de policía– la reglamentación de una actividad determinada para asegurar la moral, el orden público, y el derecho de los terceros en los términos del artículo 28 párrafo 2° de la Constitución Política. Lo anterior por cuanto, los derechos fundamentales de cada persona deben coexistir con todos y cada uno de los derechos fundamentales de las demás; por lo que –con esta finalidad– en algunas situaciones resulta necesario limitar el disfrute de las libertades o derechos fundamentales. En este sentido, la Sala en la sentencia #1273-95, de las 16:00 horas de 7 de marzo de 1995, precisó:*

*"III.- De lo transcrito se deduce que las medidas que el Estado adopta para proteger en la sociedad su organización moral, política, social y económica, son de interés público social, y se manifiesta por medio del llamado "Poder de Policía", entendido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales; o mejor aún, como "el derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido para asegurar el logro de los fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados", como lo define la doctrina del Derecho Administrativo. En su sentido más amplio, el Poder de Policía comprende las medidas*

---

<sup>57</sup> Dromi, Roberto. 1998. 570

*tendientes a proteger la seguridad, moralidad y salubridad públicas, así como la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y al bienestar general de la misma. Se manifiesta, en principio, como una potestad atribuida al poder legislativo y por ello es indelegable. Sin embargo, sí se puede crear en la ley ordinaria, una imputación de funciones, asignándole al poder ejecutivo, por ejemplo, la atribución de estatuir sobre determinadas materias, dentro de ciertos límites preestablecidos en la ley...”.*

*(...) La fuente de limitación a la actividad particular y concretamente al derecho de propiedad privada, reside exclusivamente en la ley por cuanto estos límites solo son determinados por ley. Este principio se encuentra en la Constitución Política que dispone "... Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa...imponer a la propiedad limitaciones de interés social", como en el Código Civil que estatuye que "La propiedad y cada uno de los derechos especiales que comprende no tiene más límites que los admitidos por el propietario y los impuestos por disposiciones de la ley".<sup>58</sup>*

Por su parte, Marienhoff dice que “El Estado no sólo tiene el “derecho”, sino también es fundamentalmente el “deber” de velar por la conservación del dominio público. Todo ello constituye lo que se denomina tutela o protección de dicho dominio”. Dice también que se trata de un deber “inexcusable, (...), por cuanto todas las normas que regulan la actuación de la Administración Pública en su relación con el dominio público se hallan establecidas en “interés público”, de donde toda esa manifestación de la actividad administrativa debe tender a la satisfacción de dicho “interés público”.<sup>59</sup>

El mismo autor aclara que “Todas las reglas atinentes a la tutela o protección del dominio público forman parte de la *policía de la cosa pública*, que es una nota característica de la dominicalidad (...)

(...) La Policía del dominio público, que no es sino una manifestación del poder general de policía

---

<sup>58</sup> Resolución 4878 – 2002 del 22 de mayo del 2002 Sala Constitucional: Costa Rica. El destacado es parte original del texto.

<sup>59</sup> Marienhoff. Tomo V. 2011. 326.

del Estado al igual que se éste se hace efectiva a través del poder reglamentario, de decisiones ejecutorias y de medidas de ejecución”.<sup>60</sup>

Para Otto Mayer (citado por Marienhoff) “la protección de la cosa pública forma una parte esencial de su propio derecho, y sin ella ese derecho no puede comprenderse. La protección propia de la cosa pública deriva de la cualidad que forma en el centro de su concepción, a saber: ser ella una manifestación directa de la administración pública. La administración pública mantiene su buen estado contra los particulares por medio de la fuerza pública. El conjunto de estas medidas entra en la idea general de *policía*; en esta aplicación especial se la llama *policía de la cosa pública* (...) Este empleo de la fuerza es considerado como un caso de coerción de policía directa. Tiene de particular que no requiere un fundamento legislativo especial que lo autorice; este uso de la fuerza es considerado como implícito y halla su justificación en la idea misma de policía”.<sup>61</sup>

### ***Autotutela Administrativa***

Si bien el ámbito de protección o tutela que debe desplegar la Administración Pública en cuanto a dominio público es amplísimo, “y tiende a proteger no sólo la estructura física del bien, sino además su “estatus” jurídico”<sup>62</sup>; la autotutela administrativa va ligada al ejercicio del poder de policía en la protección de dichos bienes. En otras palabras “[l]a Administración Pública puede proteger el dominio público por sí misma, a través de la autotutela”.<sup>63</sup>

“Esa *autotutela* es una “*potestad*” que le corresponde al Estado obrando en la esfera del derecho público y como guardián de las cosas dominicales. De ahí resulta que el Estado no puede valerse del procedimiento de la *autotutela* para la protección de las cosas integrantes de su *dominio privado*, siendo por esto, verbigracia, que el Estado -Administración Pública-, si bien puede desalojar por sí y ante sí a quien se instale indebidamente en una plaza pública, no puede desalojar por sí y ante sí, valiéndose directamente de la fuerza pública, a quien se haya

---

<sup>60</sup> Idem. 327.

<sup>61</sup> Idem. 329.

<sup>62</sup> Idem.328.

<sup>63</sup> Dromi. 1998. 600

introducido con haciendas en un campo o tierra fiscal: debe recurrir a la justicia en demanda de apoyo a su derecho. El Estado -Administración Pública-, si bien ejerce por sí y ante sí sus "*potestades*", no puede, por sí y ante sí, hacerse justicia en defensa de un "*derecho*": en el primer caso el Estado ejercita su calidad de tal, obrando en la esfera del derecho público; en el segundo caso el Estado ejercita su capacidad de derecho privado, obrando en el ámbito del derecho privado".<sup>64</sup>

Sumado a lo supra citado en el apartado anterior, Marienhoff dice que la autotutela, en lo correspondiente a bienes de dominio público, se trata del privilegio del que goza la administración pública "de actuar por sí misma, en forma directa, en la tutela de los bienes dominicales para reprimir la actitud ilegítima del administrado"<sup>65</sup>. Así, si bien el Estado puede actuar discrecionalmente para proteger el dominio público que esté en riesgo, previa valoración casuística y circunstancial, dice Barckhausen (citado por Marienhoff) que la acción defensiva que despliegue la Administración "debe ser tan rápida y enérgica como sea posible".<sup>66</sup>

En palabras de Parada, el régimen de protección dominical es el que permite el ejercicio de esa autotutela: "Ese régimen exorbitante está caracterizado por la autotutela de la Administración sobre sus bienes configurada por las facultades de deslinde, potestad de recuperación directa de los bienes o interdicto propio, desahucio administrativo e inscripción en el Registro de la Propiedad, y que incluye, además, otras reglas de naturaleza interna y organizativa dirigidas a los funcionarios, como la confección de inventarios y catálogos".<sup>67</sup>

Así, ante "cualquier avance indebido de los particulares contra los bienes de dominio público, en ejercicio del poder de policía que le es inherente, y como principio general de la materia de dominicalidad, la Administración pública dispone de un excepcional privilegio: procede

---

<sup>64</sup> Marienhoff. Tomo IV. P16

<sup>65</sup> Ídem. 258

<sup>66</sup> Ídem. 329

<sup>67</sup>Parada. Derecho Administrativo III. 24.

directamente, por sí misma, sin necesidad de recurrir en vía judicial. Procede unilateralmente, por autotutela, a través de sus propias resoluciones ejecutoras”.<sup>68</sup>

De tal forma, la autotutela administrativa constituye una excepción y un privilegio a favor de las actuaciones Estatales para la protección demanial: “corresponde aplicar el procedimiento administrativo de tutela directa, o autotutela, tratándose de bienes “dominicales” *stricto sensu*, pero de ningún modo tratándose de bienes del *dominio privado* del Estado. El acto administrativo en cuyo mérito la Administración Pública ejercitare sus facultades de *autotutela* sobre bienes de dominio *privado* del Estado, sería un acto administrativo manifiestamente ilegítimo: habría una obvia desviación del poder, especie del género “exceso de poder”.<sup>69</sup>

La jurisprudencia costarricense se ha referido al tema de la siguiente manera:

*“la justicia administrativa se tiene como un mecanismo de autocontrol de las decisiones, esto es, de autotutela administrativa, en tanto es la propia Administración Pública el que lo ejerce; y que se constituye en garantía, tanto para la Administración como para el administrado, en tanto a la primera le permite “asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico” (artículo 214.1 de la Ley General de la Administración Pública); y al segundo, a través de ese iter procedimental, le garantiza una resolución administrativa que respete el debido proceso, cuando se le pueda causar perjuicio grave al administrado, sea, imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o se le pueda causar una lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos, en los términos y con el contenido desarrollado en la jurisprudencia constitucional. De suerte que el procedimiento administrativo es un requisito o elemento constitutivo de carácter formal del acto administrativo final, cuya ausencia o inobservancia determina, ineludiblemente, la invalidez o nulidad más grave al contrariar el bloque de constitucionalidad (derechos al*

---

<sup>68</sup> Marienhoff. Tomo V. 328.

<sup>69</sup> Ídem. 333.

*debido proceso y la defensa), sobre el particular. Asimismo, debe recordarse que lo resuelto en la vía administrativa tiene revisión en la vía jurisdiccional; de manera que el procedimiento dispuesto en numeral impugnado en modo alguno pretende sustituir la actividad jurisdiccional, sino que se enmarca, dentro de la justicia administrativa, necesaria, en todo caso, para acudir al control jurisdiccional”.*<sup>70</sup>

“[T]ratándose de bienes demaniales (hablando de ellos en general), la acción administrativa sustituye a la interdictal, como medio para que la Administración proteja sus bienes (principio de autotutela). No obstante, debe diferenciarse esta acción administrativa, en dos modalidades. La primera (autotutela reaccional) referida a la coacción directa, en la cual la Administración, a nombre de la colectividad, defiende su derecho real, por mano propia, dado que el bien, su uso y su destino, particularmente demanial, no admite discusión en cuanto a la titularidad del propietario, entiéndase que no hay duda de que se trata del Estado o un ente autónomo territorial o institucional (no estamos hablando de vías, exclusivamente, ni tampoco estamos abarcando los bienes privados de las Administraciones Públicas)”.

<sup>71</sup>

### ***Confianza Legítima***

El principio de confianza legítima es uno de los principios de derecho público que puede invocarse tanto en sede administrativa, como jurisdiccional porque “presume la legalidad de las actuaciones de las administraciones públicas”<sup>72</sup> y “es un límite a la actividad del poder público”.<sup>73</sup> También se ha dicho que “el principio de confianza legítima responde a los principios de un Estado democrático”.<sup>74</sup>

En la década de 1950, “el Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín desarrolló el principio de confianza legítima, que luego fue adoptado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad

---

<sup>70</sup> Sala Constitucional. Resolución 11879-04 del 27 de octubre de 2004.

<sup>71</sup> Tribunal Contencioso Administrativo. Sección VIII. Resolución N°00043 – 2015 del 07 de mayo de 2015.

<sup>72</sup> Carlos Mata Coto, “La confianza legítima,” *Revista Judicial* 119 (junio 2016): 196.

<sup>73</sup> Ídem.

<sup>74</sup> Luis Eduardo Rey Vázquez, “El principio de confianza legítima. Su posible gravitación en el derecho administrativo argentino” *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. No. 17 (2013): 263.

Europea en sus pronunciamientos de 22 de marzo de 1961 y 13 de julio de 1965 (Lemmerz-Werk), y que básicamente apunta la confianza de los ciudadanos en la medida que, en ciertas circunstancias del caso concreto, razones de equidad y buena fe le impiden a la Administración tomar medidas contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad de sus decisiones, en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas medidas”.<sup>75</sup>

En Costa Rica, la jurisprudencia lo describe de la siguiente manera: “[E]l principio de confianza legítima descansa sobre la base de que el ciudadano asume un comportamiento confiando en que actúa de manera correcta, toda vez que la conducta constante, estable y a lo largo del tiempo de la Administración le genera razonablemente tal expectativa; dicho de otra forma, la Administración ha emitido signos externos que han venido a orientar al ciudadano hacia una cierta conducta y le han hecho confiar de buena fe en que tal situación persistirá”.<sup>76</sup>

Sin embargo, eso no implica que “la Administración se encuentre conminada a mantener irreversible un acto contrario a la normativa vigente. Por el contrario, en el ejercicio de sus potestades públicas, la Administración bien puede remediar la mala aplicación de la normativa o imponer nuevas regulaciones apreciando las necesidades del interés general. Empero, para ello el Estado debe respetar la doctrina de los actos propios, o bien -sobre todo cuando se trata de nuevas medidas o de una decisión de improviso- proceder de manera razonable, es decir, con la debida anticipación comunicar su nueva actuación, con medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, sin excluir otro tipo de disposiciones correctoras o compensatorias de las circunstancias habituales y estables, que le forjen al ciudadano esperanzas fundadas del mantenimiento de determinada situación”.<sup>77</sup>

A la vez, se hace pertinente citar un extracto del voto 150-2017 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el que se le hace referencia ampliamente:

---

75 Sala Constitucional. Resolución No.08000 del 10 de junio de 2016.

76 Ídem.

77 Ídem.

*“El principio constitucional de la confianza legítima, deriva del principio jurídico de buena fe que debe regir en todas las relaciones jurídicas, incluyendo por supuesto las relaciones que surgen al amparo del derecho administrativo. Dimana a su vez del principio de seguridad jurídica consagrado en el numeral 34 de la Constitución Política, concretizándose -usualmente, pero no de manera exclusiva- en la teoría de la intangibilidad de los actos propios. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia lo ha definido por sus efectos, como aquél "(...) de conformidad con el cual si son las propias instancias públicas quienes dan una apariencia de legitimidad y credibilidad a una situación, que induce al particular a actuar de buena fe de una manera determinada, no es a éste último a quien toca cargar con las consecuencias del error al que ha sido incitado, sino que es el Estado quien habrá de atenerse a los efectos de la confusión creada (...)". (al respecto, ver voto No. 003263-2006 de las 10:50 horas del 10 de marzo del 2006). Doctrinariamente, se ha definido como "(...) la confianza del ciudadano en el mantenimiento de unas condiciones estables para el ejercicio de la vida profesional y económica (...) El principio, de origen alemán -Vertrauensschutz-, se orienta decididamente así a la preservación del valor de la seguridad jurídica y del sistema de economía de mercado frente a la acción, eventualmente incontrolada o sin las cautelas suficientes, de los poderes públicos".<sup>78</sup>*

---

<sup>78</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 150-F-S1-2017 del veintiuno de febrero de dos mil diecisiete.

## **Capítulo I: Por el debido respeto de la Zona Marítimo Terrestre.**

### **1.1 El deber ser y la situación actual de la legislación.**

En Costa Rica, el marco jurídico que regula el uso y disfrute de la ZMT, es amplísimo, las variables ambientales y la protección de la biodiversidad hacen que su aplicación sea compleja, por eso en este capítulo se hará un recorrido por las principales disposiciones que componen el marco legal disperso en varios cuerpos normativos.

Se hace pertinente destacar que el dominio público se encuentra revestido de protección mediante la afectación de los bienes por ley, como se mencionó anteriormente y por ello reviste de enorme importancia la visualización de este marco normativo.

#### ***1.1.1 Disposiciones constitucionales***

La Constitución Política, en el artículo 5 fija los límites de la nación, los cuales son el principal punto de referencia para la aplicación de la normativa costarricense, dado que, de forma terrestre, se delimita la franja fronteriza<sup>79</sup> en la que, también, se presenta ZMT y se incluyen las islas que se encuentran en nuestro territorio marino, asuntos en los que se profundizará más adelante.

Cabe observar que el artículo 6 incluye los conceptos de aguas territoriales, plataforma continental, mares, aguas, suelo y subsuelo como demanio público<sup>80</sup> al procurar la protección, conservación y explotación exclusiva de la nación sobre los recursos naturales que ahí se encuentren.

En concordancia con el artículo 6, también se debe prestar atención a la obligación constitucional, que refiere el artículo 50 y que posee el Estado al procurar “el mayor bienestar de todos los habitantes del país”. Enuncia que “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”, motivo por el cual empieza a entreverse aquí el concepto de poder

---

<sup>79</sup> La franja fronteriza también es de dominio público. Ver Artículo 7, inciso (f), Ley de Tierras y Colonización.

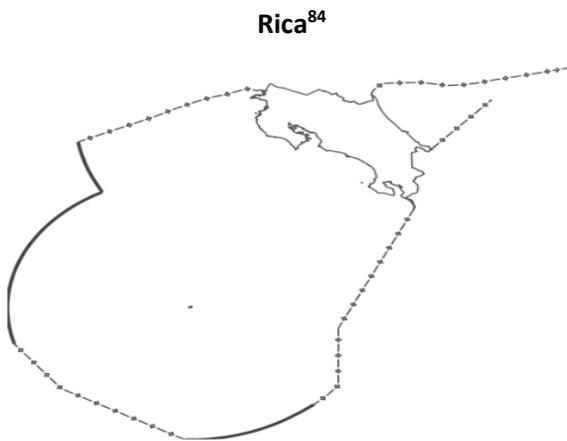
<sup>80</sup> En concordancia el artículo 121, inciso 14 del mismo cuerpo normativo, establece la posibilidad de que los bienes propios de la Nación se enajenen o se sometan al uso público, ya fuere por ley o por concesión especial estipulada por la Asamblea Legislativa. Ver también los artículos 5 y 42 de la Ley 6043.

de policía y autotutela administrativa, aunque a su vez autoriza a todos los administrados a denunciar el quebranto de este derecho y la reclamación del daño causado.<sup>81</sup>

El artículo 169, también resulta relevante, puesto que de ahí deriva la competencia de administración y planificación que poseen los gobiernos locales dentro del territorio que les corresponde, según la división física, política y administrativa<sup>82</sup> que determina los cantones de nuestro país. En Costa Rica existen 3 provincias y 21 cantones con zonas costeras.<sup>83</sup>

**Imagen 1**

**Fronteras marítimas y terrestres de Costa Rica<sup>84</sup>**



**Imagen 2**

**Límites cantonales de Costa Rica<sup>85</sup>**



<sup>81</sup> El artículo 50 dice textualmente: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”.

<sup>82</sup> Ver Ley sobre la división territorial administrativa, N°4366.

<sup>83</sup> Los cantones con zonas costeras son los siguientes: Golfito, Osa, Quepos, Parrita, Garabito, Esparza, Puntarenas (las zonas de Cóbano y Paquera son administradas por Concejos Municipales de Distrito), Abangares, Cañas, Nicoya, Nandayure, Santa Cruz, Hojancha, Carrillo, Liberia, La Cruz, en el litoral Pacífico y en el Caribe Pococí, Siquirres, Matina, Limón y Talamanca.

<sup>84</sup> Imagen generada a partir del visor de la página web del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT). <http://www.snitcr.go.cr/Visor/index>

Mapa oficial Continental, insular y marítimo de la República de Costa Rica, disponible en: <http://files.snitcr.go.cr/Visor/limites/MAPA%20OFICIAL%20CONTINENTAL%20INSULAR%20Y%20MARITIMO.pdf>

<sup>85</sup> Imagen generada a partir del visor de la página web del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT).

### **1.1.2 Código Civil**

En este cuerpo normativo los artículos 261, 262 y 263 hacen referencia a las cosas públicas, las cuales no sólo necesariamente están fuera del comercio, sino que también estarán destinadas o afectadas a un uso público o a un servicio de utilidad general previamente determinado.

### **1.1.3 Código Penal**

En el artículo 227 se encuentra tipificada la acción de posesión o explotación de un espacio u bien que perteneciera al dominio público:

*“Será sancionado con prisión de seis meses a cuatro años o con quince a cien días multa:*

*1)El que sin título de adquisición o sin derecho de poseer, detentare suelo o espacio correspondiente a calles, caminos, jardines, parques, paseos u otros lugares de dominio público, o terrenos baldíos o cualquier otra propiedad raíz del Estado o de las municipalidades.*

*2)El que, sin autorización legal, explotare un bosque nacional.*

*3)El que, sin título, explotare vetas, yacimientos, mantos y demás depósitos minerales.*

*4)El que, haciendo uso de concesiones gratuitas otorgadas por la ley en bien de la agricultura, hubiere entrado en posesión de un terreno baldío, en virtud de denuncia y después de explotar el bosque respectivo, abandonare dicho denuncia.*

*(\* Si las usurpaciones previstas en este artículo se hubieren perpetrado en nombre o por instrucciones de una sociedad o compañía, la responsabilidad penal se atribuirá a su gerente o administrador, sin perjuicio de que la indemnización civil recaiga también sobre la sociedad o compañía”.*

En total concordancia con este, se encuentra el artículo 228, en el cual se tipifican los daños como la acción que *“destruyere, inutilizare, hiciere desaparecer o dañare de cualquier modo, una cosa, total o parcialmente ajena”*. Estas conductas se penan con prisión de quince días a un año, o con diez a cien días multa.

Incluso en los tipos agravados, de los que la pena es de prisión de seis meses a cuatro años, pueden configurarse, en lo que nos interesa, se pueden configurar cuando: el daño fuere

ejecutado “en cosas de valor científico, artístico, cultural o religioso, cuando, por el lugar en que se encuentren, se hallaren libradas a la confianza pública, o destinadas al servicio, la utilidad o la reverencia de un número indeterminado de personas”<sup>86</sup> o cuando “recayere sobre medios o vías de comunicación o tránsito, sobre puentes o canales, sobre plantas de producción o conductos de agua, de electricidad o de sustancias energéticas”.<sup>87</sup>

#### **1.1.4 Ley de Aguas**

La Ley de Aguas No. 276, vigente desde 1942, hace hincapié en la dominicalidad de las aguas de los mares, las que se comuniquen con lagunas y esteros de las playas y que terminen brotando o desembocando en las playas, zonas marítimas y otras unidades geográficas de agua dulce.<sup>88</sup> A la vez, explícitamente declara propiedad del Estado: las playas, zonas marítimas, terrenos ganados al mar por causas naturales o artificiales y las islas que se formen en mares territoriales, lagunas o esteros.<sup>89</sup>

Presenta este cuerpo normativo una definición de zona marítima en la que se entiende como “el espacio de las costas de la República que baña el mar en su flujo y reflujo y los terrenos inmediatos hasta la distancia de una milla, o sean mil seiscientos setenta y dos metros, contados desde la línea que marque la marea alta.”<sup>90</sup> A la vez, la zona marítima se amplía y se extiende la protección “también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas, con un ancho de doscientos metros desde cada orilla, contados desde la línea que marque la marea alta”.<sup>91</sup>

Aclara posteriormente el legislador, que también son de dominio público los terrenos que se unen a la zona por medio de accesiones y aterramientos que ocasione el mar. Si en consecuencia de la retirada del mar “los terrenos sobrantes de lo que era antigua zona marítima, pasarán a ser

---

<sup>86</sup> Artículo 229, inciso 1. Asamblea Legislativa “Código Penal” No. 4573. 1970.

<sup>87</sup> Ídem. Inciso 2.

<sup>88</sup> Ver artículos 1 y 2. Asamblea Legislativa “Ley de Aguas” No. 276, Costa Rica. 1942.

<sup>89</sup> Ver incisos I y VI, artículo 3. Ídem.

<sup>90</sup> Artículo 69. Ídem.

<sup>91</sup> Ídem.

propiedad del Estado”<sup>92</sup>. En caso de que se acordare su venta, se realizaría dándosele preferencia a los colindantes para su compra.

En los temas de uso y aprovechamiento se refiere el cuerpo normativo al libre uso del mar litoral, ríos navegables, ensenadas, bahías y otros accidentes geográficos, en lo que respecta a actividades como la pesca, navegación, embarcos y desembarcos siempre y cuando se respeten las reglamentaciones y no existan concesiones o reservas estatales. Asimismo, en las playas, respetando las restricciones del caso, se autoriza el libre tránsito por ellas, bañarse, tender y enjuagar ropas y redes, reparar y construir embarcaciones, bañar ganado y recoger mariscos, entre otras.<sup>93</sup>

El aprovechamiento de materiales acumulados en playas, causes o vasos de dominio público, (por ejemplo: arena o piedra), según el artículo 70, puede ser realizado previa expedición de concesión, autorizada por tiempo limitado por el MINAE, previo pago del canon o tasa fijada para la extracción de los materiales.

### ***1.1.5 Ley General de la Administración Pública***

La LGAP establece principios importantes para la actuación de los actores estatales involucrados en la protección y tutela del demanio, tal como lo es el principio de legalidad en el artículo 11, concordante a su vez con el artículo 11 constitucional, que delimita los actos a lo autorizado y normado de forma escrita. El artículo 12, concordado con el 59 nos refieren a las potestades de imperio de las que goza la administración pública siempre que se encuentre debidamente fijada la competencia por ley.

A la vez, el artículo 154 expresamente se refiere a los permisos de uso del dominio público, incluidos indiscutiblemente los otorgados para el aprovechamiento de la zona restringida de la ZMT, de la siguiente manera: *“Los permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración;*

---

<sup>92</sup> Artículo 74. Ídem.

<sup>93</sup> Ver Sección II, artículo 10. Ídem.

*pero la revocación no deberá ser intempestiva ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación”.*

### **1.1.6 Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento**

La ley 6043 es el punto de partida principal en la tutela de la ZMT. Cabe indicar que “la zona marítimo terrestre es solamente una parte del litoral, es decir, es la porción de la zona costera que por voluntad del legislador mereció mayor protección. Por lo tanto, fue declarada como bien de dominio público y se le otorgó un régimen legal distinto.<sup>94</sup>” Dicha legislación lo enuncia en el artículo primero de la siguiente manera:

*“La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país.*

*Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley”.*

De igual forma y en concordancia con el artículo supra citado, en la ZMT está prohibido explotar la flora y fauna, cortar árboles, deslindar cercas o similares, levantar edificaciones o realizar cualquier otro tipo de desarrollo, actividad u ocupación sin las autorizaciones debidas.<sup>95</sup>

Históricamente, la tutela de la franja litoral es de larga data en Costa Rica, puesto que, poco tiempo después de la independencia de la Corona Española, en 1828, la Ley 162 del 28 de junio<sup>96</sup>, reservó una milla marítima en ambos litorales para servicios de gran utilidad general.

---

<sup>94</sup> Elizabeth León Rodríguez, “Análisis jurídico de los planes reguladores costeros elaborados por particulares. Alternativas legales” (Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, San José, 2009), 44. <http://iij.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Tesis-Elizabeth-Leon-Rodriguez.pdf>

<sup>95</sup> Ver artículo 12 “Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre” N° 6043. 1977.

<sup>96</sup> Textualmente dice lo siguiente: “Se reserva en los terrenos baldíos una milla de latitud sobre las costas del mar exclusive á favor de la marina, pesquería y salinas.” Se hacían esfuerzos por estandarizar la medida a través de métodos como el lanzamiento de un tiro de cañón o hasta donde llegara el alcance de la vista, ver dictamen de la PGR “C-053-1999”.

Además, el Reglamento General de Hacienda, Decreto 12 del 10 de diciembre de 1839, en el artículo 47, de la sección segunda, permitía acceder a propiedades que se consideraran baldíos mediante denuncia. Mientras que, en el Código General emitido en 1841, se “había dispuesto que *“el flujo y reflujo del mar, sus riveras”*, se considerarían pertenecientes al dominio público y no podían prescribirse (artículos 296 y 1535, parte primera, libro II, título I, capítulo III y libro III, título XXI, capítulo IV)”.<sup>97</sup>

Eventualmente, el Poder Ejecutivo en el Decreto 128 del 19 de agosto de 1853, reguló el Reglamento General de Hacienda *ut supra* (citado en la Opinión Jurídica OJ-05-2005) “*en consideración a que las medidas antiguas de tierras sobre las costas del Océano debieron practicarse con exclusión de dicha milla, supuesto que las leyes españolas que entonces nos regían así lo tenían ordenado (...)*”.<sup>98</sup>

A continuación, “el Reglamento General de 1839 quedó refundido en el de 30 de julio de 1858 (Decreto N°4), cuyo capítulo X de la sección segunda se refería al *“modo de proceder en los denuncios y venta de las tierras baldías”* definiéndolas como aquellas que no estuvieran medidas y tituladas a favor de particulares (artículo 90) y disponiendo el procedimiento para quienes pretendieran su propiedad (denuncio), estableciendo su artículo 102: *“Se prohíbe denunciar tierras baldías que estén comprendidas en una zona de una milla de latitud a lo largo de la costa de ambos mares...”*, numeral reformado por el Decreto N°39 del 31 de agosto de 1868, que repitió en su artículo 1°: *“Es prohibido denunciar tierras baldías comprendidas en una zona de dos mil varas de latitud, a lo largo de las costas de ambos mares....”* (1672 metros, según fue fijada por la Ley No11 de 22 de octubre de 1926)”.<sup>99</sup>

En la primera mitad del siglo XX, se inició una tendencia a buscar consensos en las Organizaciones Internacionales para regular las relaciones marítimas internacionales y en consecuencia se firmaron una gran cantidad de acuerdos como: “la XIII Conferencia de La Haya de 1907, la Declaración de Londres de 1909, la Convención Marítima de La Habana de 1928, la Conferencia

---

<sup>97</sup> PGR “OJ-05-2005” del 14 de enero de 2005.

<sup>98</sup> Ídem.

<sup>99</sup> Ídem.

de La Haya de 1930 y la Declaración General de los Estados Americanos de 1939, entre otras.”<sup>100</sup> Todas ellas tenían una predisposición a buscar la soberanía absoluta de los Estados sobre el territorio correspondiente al mar territorial.

En 1948, Costa Rica se hizo parte de un movimiento latinoamericano de proclamas unilaterales para afirmar su espacio marítimo mediante el Decreto Ley N° 116 del 27 de julio:

*“Artículo 2º.-Se confirma y proclama la Soberanía Nacional sobre los mares adyacentes a las costas continentales e insulares del territorio nacional, cualquiera que sea su profundidad y en la extensión necesaria para proteger, conservar y aprovechar los recursos y riquezas naturales que sobre, en, o bajo de ellos existen o lleguen a existir, quedando, desde ahora, bajo la vigilancia del Gobierno de Costa Rica, la pesca y la caza marítimas que se practiquen en dichos mares, con el objeto de evitar que una explotación inadecuada de sus riquezas naturales perjudique a los nacionales, a la economía de la Nación y al Continente Americano”.<sup>101</sup>*

El 10 de febrero de 1972, previo a la reforma del artículo 6° constitucional en 1975<sup>102</sup>, se realizaron los decretos N° 2203-RE<sup>103</sup> y N° 2204-RE<sup>104</sup>, en los cuales se declaró soberanía en aguas territoriales a una distancia de 12 millas a partir de la línea de baja mar.

Así, en los últimos cincuenta años del siglo XX, hubo una tendencia al aumento de las áreas de jurisdicción nacional y al desarrollo conceptual del patrimonio común de los recursos naturales en los fondos oceánicos. Dando paso a las Conferencias del Mar: “dos de Ginebra de 1958 y 1960, y la última, cuyo trabajo se inicia en 1973 y que concluye con la adopción en Montego Bay del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Mar en 1982”.<sup>105</sup> Siendo esta última, donde

---

<sup>100</sup> PGR “OJ-053-1999” del 16 de marzo de 1999.

<sup>101</sup> Ídem.

<sup>102</sup> Dicha reforma reitera el ejercicio de la soberanía sobre la plataforma continental, aguas territoriales y espacio aéreo conforme a los principios del Derecho Internacional.

<sup>103</sup> “Artículo 1º. - Costa Rica ejercerá su soberanía completa y exclusiva en sus aguas territoriales hasta una distancia de 12 millas a partir de la línea de bajamar a lo largo de sus costas”.

<sup>104</sup> En este decreto se establece jurisdicción especial para la protección de recursos naturales en el mar patrimonial.

<sup>105</sup> Ídem.

se establece el acuerdo internacional que fija las 12 millas marinas del mar territorial, en las que se extiende la soberanía de los Estados ribereños más allá del territorio y las aguas interiores, definiéndose también en esta ocasión el concepto de plataforma continental.<sup>106</sup>

#### *1.1.6.1 Delimitación físico-jurídica de la ZMT<sup>107</sup>*

Jurídicamente, en la Ley 6043, se entiende la ZMT como una “gran franja”, que se divide en dos secciones, una que corresponde a la zona pública y la otra a la zona restringida, ambas poseen características de uso completamente diferentes como se verá más adelante. Suman doscientos metros de ancho a lo largo de los litorales de nuestro país y deben medirse a partir de pleamar ordinaria<sup>108</sup>, se circunscriben terrenos y rocas que deje el mar en descubierto durante la marea baja.

La zona pública son los primeros ciento cincuenta metros contados desde la pleamar ordinaria y lo que quede al descubierto en marea baja, se incluyen en ella las islas, islotes, peñascos y cualquier otra formación natural que sobresalga sobre el nivel del océano, dentro de los límites del mar territorial de Costa Rica. Se extiende la protección reforzada a los manglares continentales, insulares y esteros en toda su extensión, cuando estos se extienden “por más de 50 metros de la pleamar ordinaria, comienza la zona restringida”<sup>109</sup>. El Instituto Geográfico

---

<sup>106</sup> Artículo 76, inciso 1: “La plataforma continental de un Estado ribereño comprende el hecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia”.

<sup>107</sup> Ver artículos 9, 10 y 11 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. 1977.

<sup>108</sup> Artículo 2, inciso ch: “La línea de pleamar ordinaria es, para el litoral Pacífico, el contorno o curva de nivel que marca la altura de 115 centímetros sobre el nivel medio del mar y para el litoral Atlántico, es el contorno que marca la altura de 20 centímetros sobre el nivel medio del mar”. Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre., Decreto 7841-P, 1977.

<sup>109</sup> Artículo 4 Ídem.

Nacional (IGN) tiene encomendada la labor de amojonamiento y delimitación digital georreferenciada<sup>110</sup> de la zona pública de la ZMT.<sup>111</sup>

Esta zona, por su carácter demanial, es incompatible con la ocupación y la titulación, puesto que es un bien imprescriptible, inalienable e inembargable, con algunas excepciones establecidas por ley, asunto que se profundizará más adelante en este capítulo. Es un terreno dedicado al uso público, incluidos la práctica de deportes y actividades de esparcimiento, y al “libre y seguro tránsito de personas”<sup>112</sup>, por lo que el Estado debe garantizarlo y las municipalidades deberán construir vías para garantizar el acceso<sup>113</sup>. Las calles que se abran, con ese fin, deben tener un derecho de vía de 14 metros salvo que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el INVU o el ICT, indicaran uno mayor<sup>114</sup>. Sin embargo, el tránsito de automotores está prohibido a menos de que se cuente con la autorización debida emitida por el municipio.<sup>115</sup>

También, por ello no se permite el desarrollo de infraestructuras que no sean de uso público. Salvo que se trate de instalaciones turísticas estatales, para dichos proyectos los planos requieren de la aprobación del MOPT, el ICT y el INVU, en el caso de que existan esteros o manglares en la zona o pudieran ser afectados por la edificación también debe contarse con un criterio emitido, por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)<sup>116</sup>, sobre las posibles consecuencias ecológicas que puedan ocurrir. Posteriormente, al satisfacerse dicho requisito la municipalidad respectiva deberá resolver sobre el asunto.

La zona restringida son los cincuenta metros restantes en la franja o bien el terreno “restante” en el caso de las islas. Esta zona es concesionable previo al cumplimiento de los requisitos

---

<sup>110</sup>Se estableció como sistema oficial de coordenadas para la República de Costa Rica, el uso de la Red Geodésica Horizontal CR05 y el sistema de proyección CRTM05. Poder Ejecutivo “Decreto N.º 33797-MJ-MOPT” Costa Rica, Gaceta 108, 06 de junio de 2007.

<sup>111</sup> Artículos 62 y 63 del Reglamento de la Ley sobre la ZMT, 1977. Ver Reglamento de Especificaciones para la Delimitación de la zona pública de la Zona Marítimo Terrestre, decreto N.º 36642-MP-MOPT-MINAET del 28 de junio de 2011.

<sup>112</sup> Artículo 20. Ley sobre la ZMT, 1977.

<sup>113</sup> Artículo 23. Ídem. Ver artículo 17 Ley sobre incentivos turísticos No 6990. 1985.

<sup>114</sup> Artículo 72. Reglamento a Ley sobre la ZMT. 1977.

<sup>115</sup>Ver Artículo 9 Ídem. Las excepciones a esta disposición se encuentran en la Ley de Tránsito N° 9078, 2012.

<sup>116</sup>Artículo 22 Ley sobre la ZMT concordado con artículo 11 del Reglamento a la Ley sobre la ZMT.

establecidos en el artículo 30 del Reglamento a la ley sobre la ZMT. Entre otros se pueden destacar los siguientes:

- Amojonamiento de la zona pública.
- Establecimiento de un plan regulador costero.<sup>117</sup>
- Declaratoria de aptitud turística o no turística por parte del ICT.<sup>118</sup>
- Planos y visados del INVU.
- Solicitud de concesión ante el municipio, con indicación del uso que se le daría al terreno.

Todo ello para la posterior emisión del acto administrativo, donde se concede la concesión por parte del gobierno local, este tema será ampliado en la segunda sección de este capítulo.

#### *1.1.6.2 Excepciones a la Ley sobre la ZMT*

Dentro de las disposiciones de la ley 6043, existen algunas excepciones a su aplicación, ya sea porque se ha dado mayor protección ambiental o bien porque se ha decidido que algunas zonas litorales puedan tener usos distintos a lo establecido en esta ley.

- **Propiedades debidamente inscritas previo a la promulgación y entrada en vigor de la Ley sobre la ZMT.**<sup>119</sup>
- **Patrimonio de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA):** Según el inciso b del artículo 41 de la Ley 3091, serán propiedad de JAPDEVA “los terrenos del Estado situados en el área habilitada por canales navegables, comprendidos en un área de diez kilómetros desde el mar hacia el interior, paralela a la costa y una faja de tres kilómetros de ancho, paralela a ambos lados de los ríos y canales que administre la Junta”.

---

<sup>117</sup> Ver artículo 17 y 61 de la Ley de Planificación Urbana N° 4240, 1968. El plan debe ser aprobado y debidamente publicado.

<sup>118</sup> Artículo 19 Ley sobre la ZMT concordado con los artículos 6, Artículo 15 Reglamento a la Ley sobre la ZMT.

<sup>119</sup> También aquellas que se inscribieron acorde al transitorio III de la Ley 4558 de 22 de abril de 1970 a partir de procesos de informaciones posesorias tramitados entre el 12 de mayo de 1970 y antes del 14 de octubre de 1971 que quedó derogado.

- **Polo Turístico Golfo de Papagayo:** El sector guanacasteco conocido como Bahía Culebra y Golfo de Papagayo, se destinó a la explotación turística mediante la Ley 6370 y la 6758 respectivamente. Se le encomendó al ICT la labor de expropiar e indemnizar a quienes ocuparan alguna de las tierras que expresamente se designaron en la declaratoria de utilidad pública del proyecto turístico, para que posteriormente se realizaran las obras previstas en el Plan Maestro que el mismo Instituto debía autorizar a la luz del cumplimiento de las normas técnicas. En dicho sector, será el ICT, a través de su Junta Directiva, el ente encargado de otorgar concesiones conforme a los proyectos que sean más convenientes para los intereses país, que a la vez cumplan satisfactoriamente con los requisitos legales y reglamentarios.<sup>120</sup>
- **Puerto Caldera y estero Mata de Limón:** Esta zona según el artículo 79 de la Ley sobre la ZMT, se regía por el contrato de préstamo del proyecto de Puerto Caldera suscrito con el Banco de Exportación e importación del Japón y el gobierno de Costa Rica. A la vez se reservó como “zona portuaria reservada para fines de interés público”<sup>121</sup> y se autorizó al MOPT para ejecutar las obras necesarias para la ampliación del Puerto y otras obras necesarias para las instalaciones. Sin embargo, en 1999, se reforma dicho contrato mediante la ley No. 7915 y se incluyen en el régimen de ZMT de la siguiente manera: “Los terrenos incluidos en la zona portuaria reservada, creada por las leyes N°5582 y N°6309 se registrarán por la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre N°6043, del 2 de marzo de 1977.”<sup>122</sup> En dicha reforma también se incluye como obligación de la Municipalidad de Esparza, realizar un plan de desarrollo urbano que considere variables socio-ambientales para las zonas vecinas a la zona portuaria reservada, que se había desafectado para el desarrollo portuario. Esta municipalidad incluso consultó en su momento a la PGR, respecto del estado de afectación al régimen demanial en el que se encuentran los

---

<sup>120</sup> Ver artículo 12 Ley reguladora de la ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo No. 6758.1982 y artículo 7 del Reglamento a la Ley reguladora de la ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo

<sup>121</sup> Ver artículo 2 “Préstamo para Puerto Caldera con EXIMBANK de Japón” Ley No. 5582, 1974.

<sup>122</sup> Ver artículo 1 “Reforma al Préstamo para Puerto Caldera con EXIMBANK de Japón” Ley No. 7915, 1999.

terrenos que se encontraban en condición de “zona portuaria reservada” posterior a la reforma de la ley 7915. Al respecto, la aclaración fue la siguiente:

*“Aquellos terrenos que no se ubiquen geográficamente en la zona marítimo terrestre y que no estén sometidos a un régimen especial, es posible contemplarlos dentro de las potestades de planificación urbana que otorga la Ley 4240 a la Municipalidad de Esparza y ser cubiertos por el plan regulador urbano que la propia Ley 7915 indica debe ser elaborado para garantizar el adecuado desarrollo urbano, social y ambiental de las áreas circunvecinas de la zona de reserva portuaria.*

*Los terrenos excluidos que forman parte de la zona marítimo terrestre, están sujetos al régimen especial de la Ley 6043 y su Reglamento, y por ello, aunque son administrados por la Municipalidad de Esparza, deben ser objeto de un instrumento de planificación distinto, que, tratándose de terrenos demaniales, lo es el plan regulador costero, en los términos de los artículos 38 de la Ley 6043 y 17, 18, 19, 65 y ss. de su Reglamento.*

*Ahora bien, según lo dicho, deben exceptuarse los terrenos que, por otra disposición, estén destinados a otro fin público o cubiertos por otro régimen especial”.*<sup>123</sup>

En otras palabras, ni la reforma a la ley 7915, ni el artículo 79 son una desafectación al dominio público, si bien el uso y sometimiento de la zona es a un régimen distinto (el portuario), el área no deja de ser de carácter demanial, a pesar de que no necesariamente se administre como ZMT.

- **Playa Tivives:** El artículo 80 de la Ley sobre la ZMT establece una excepción en la aplicación del artículo 20 del mismo cuerpo normativo en la zona de la Playa Tivives que se encontraba bajo contrato de arrendamiento con la Cooperativa Tivives R.L. previo a la promulgación de la Ley. Sin embargo, estas condiciones han ido modificándose con el paso del tiempo, ya que en la actualidad la zona se rige el rector por el Plan Regulador de

---

<sup>123</sup> PGR. Dictamen C-259-2017 del 09 de noviembre de 2017.

Playa Tivives y su respectivo reglamento de zonificación emitido por la Municipalidad de Esparza<sup>124</sup>, que a la vez contempla y respeta<sup>125</sup> la declaratoria<sup>126</sup> y el Plan de Manejo de la zona protectora Tivives.<sup>127</sup>

- **Zonas urbanas litorales:** Aquellas zonas que cuenten con una alta concentración urbana en el litoral pueden ser declaradas mediante decreto ejecutivo como zonas urbanas litorales previo cumplimiento del procedimiento señalado en la ley 9221. Estas declaratorias pueden “incluir las áreas de naturaleza demanial comprendidas en los doscientos metros contiguos a la pleamar ordinaria y los terrenos aledaños a estas”<sup>128</sup>. Sin embargo, las áreas que sean PNE seguirán afectadas y protegidas por la normativa ambiental que corresponda.
- **Zonas Clasificadas como Especiales:** En un intento por detener lo inevitable, la Asamblea Legislativa había promulgado tres leyes especiales con moratorias de protección a los ocupantes de zonas clasificadas como especiales<sup>129</sup>, deteniendo así los desalojos, demoliciones de obras, actividades y proyectos ubicados en la ZMT, zona fronteriza y PNE salvo cuando exista una orden judicial o administrativa en firme que apunte a un daño ambiental o grave peligro para el medio ambiente. Por el mismo motivo tampoco se excluyen medidas cautelares judiciales o administrativas. En lo que respecta al PNE, la aplicación debe hacerse siempre que haya dictamen técnico favorable del MINAE.

---

<sup>124</sup> “La Municipalidad del Cantón de Esparza, dicta el presente Reglamento de Zonificación, que será aplicado por esta Corporación, en el sector de Playa Tivives, distrito Caldera, estableciendo en esta regulación, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre” Ver más en Municipalidad de Esparza “Reglamento de zonificación de playa Tivives (lámina de zonificación plan regulador de playa Tivives, distrito Caldera, Cantón Esparza)” Gaceta 100, Alcance 114 del 06 de junio de 2018.

<sup>125</sup> Ver artículo 5. Ídem.

<sup>126</sup> Área aproximada 2 368.75 hectáreas según decreto emitido por el Poder Ejecutivo “Declara Zona Protectora Tivives” No. 17023, Gaceta 101 del 02 de junio de 1986.

<sup>127</sup> Sistema Nacional de Áreas de Conservación “Resumen Ejecutivo del Plan de Manejo Zona Protectora Tivives” Resolución 021, Gaceta 118, Alcance 142 del 25 de junio de 2019

<sup>128</sup> Artículo 2 Ley marco para la declaratoria de la zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial No. 9221. 2014

<sup>129</sup> La ley 9073 fue anulada por el voto de la Sala Constitucional No. 12746-2019 del 10 de julio de 2019. La ley No 9373, 2016 establecía 24 meses de moratoria y la Ley No. 9577, 2018 estableció 36 meses.

- **Parques Nacionales y PNE:** El concepto normativo de PNE derivado de los artículos 13, 14 y 15 de la ley forestal se excluye de la aplicación de la Ley sobre la ZMT<sup>130</sup> y al igual que los Parques Nacionales y Reservas Biológicas poseen una protección ambiental especial. Llama la atención que la ley 6043, señala a la Isla del Coco como bien que se encuentra bajo dominio y posesión estatal, pero que se exceptúa de esta ley, lo que parece ser un tema de voluntad del legislador mencionarla expresamente, tomando en cuenta que la ley sobre la ZMT data de una fecha anterior a la una serie de declaratorias importantes para la Isla como su promulgación como Parque Nacional en 1978, sitio Patrimonio Mundial de la UNESCO en 1997, Humedal de Importancia Internacional en 1998 y Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica en 2002<sup>131</sup>. Otro ejemplo de Isla que se encuentra protegida por leyes especiales bajo administración del Estado, propiamente a través de la Municipalidad de Puntarenas y en estricta coordinación con el ICT y el SINAC al ser área silvestre protegida<sup>132</sup> y de interés turístico, es la Isla San Lucas.<sup>133</sup>

Si bien la corporación municipal debe velar por la ZMT *“Cabe recordar que de la administración municipal está excluida la zona marítimo terrestre que integra el Patrimonio Natural del Estado, la puesta bajo otro régimen especial y la reducida legítimamente a dominio privado, de carácter excepcional y de necesaria comprobación por el particular.”*<sup>134</sup> Dicho de otra forma, en las zonas donde exista PNE, manglar, parque nacional, área de silvestre o con vocación de protección a los recursos naturales la municipalidad no es el ente competente: *“Los terrenos del Patrimonio Natural del Estado,*

---

<sup>130</sup> Ver artículo 73 de la Ley sobre la ZMT.

<sup>131</sup> Ver Decreto Ejecutivo 8748 del 22 de junio de 1978, Ley 6794 del 25 de agosto de 1982, Decreto Ejecutivo 29834-MINAE del 23 de agosto de 2001, Decreto Ejecutivo 30834 del 11 de octubre de 2002. “Isla del Coco Patrimonio Mundial e Histórico de Costa Rica – Declaratorias” Consultado el 27 de mayo de 2020, <https://www.cocosisland.org/isla-del-coco-declaratorias/>

<sup>132</sup> Ver Asamblea Legislativa “Ley de Traspaso de la Isla San Lucas a Municipalidad de Puntarenas” No. 5469, 1974. Poder Ejecutivo “Declara Refugio Nacional de Vida Silvestre el área comprendida por Isla San Lucas y el área marino costero” Decreto No. 29277, Gaceta 30 del 12 de febrero de 2001. Poder Ejecutivo “Rectifica, delimita y amplía los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestri Isla San Lucas y declara de interés nacional y de alta prioridad el desarrollo turístico sostenible de la isla” Decreto No. 34282, Gaceta 28, Alcance 10 del 08 de febrero de 2008.

<sup>133</sup>Ruth Alpízar Rodríguez, *Manual Introductorio de Derecho Ambiental* (San José: Escuela Judicial, 2017), 81.

<sup>134</sup> Dictamen C-024-2016 del 03 de febrero de 2016.

tales como las zonas de manglar –aún desprovistas de sus condiciones originarias–, los bosques y otros terrenos forestales o con esa aptitud, enlistados por el artículo 13 de la Ley Forestal, los administra el Sistema Nacional de Áreas de Conservación conforme a los numerales 22 y 28 de la Ley de Biodiversidad, y por ende están excluidos de la planificación municipal”.<sup>135</sup>

- **Humedales:** Para la categorización, identificación y clasificación de los humedales en la ZMT, el decreto ejecutivo 35803-MINAET establece en el artículo 8 que el SINAC debe asignar un profesional que los identifique y los delimite, tomando como referencia la cartografía inicial, para verificar si ha sumado área o por el contrario ha desaparecido, e identificando la flora de humedal asociada con dichos ecosistemas:

**Tabla 1. Tipos de Mangle de Costa Rica según el Anexo 1 del decreto ejecutivo 35803-MINAET del 07 de enero de 2010**

Nombre científico	Nombre común
<i>Rhizophora Mangle</i>	Mangle rojo, colorado, gateador
<i>Rhizophora racemose</i>	Mangle, caballero, gigante
<i>Pelliciera Rhizophora</i>	Mangle piñuela, piña, piñuelo
<i>Laguncularia racemose</i>	Mangle Blanco, mariquita
<i>Avicennia germinans</i>	Mangle negro, salado, palo de sal
<i>Avicennia bicolor</i>	Mangle sal, negro, palo de sal
<i>Conocarpus erect</i>	Mangle Botoncillo, botón

### 1.1.6.3 Protección revestida de componente ambiental

La ZMT goza de protección especial al tratarse de un bien de dominio público donde coexisten una serie de elementos y confluyen varias condiciones para que los organismos vivos, flora y fauna, compartan espacio en ecosistemas. Por lo que tanto el artículo 12 de la Ley 6043, como en el artículo 3 del Reglamento a la ley sobre la ZMT, son claros en los requerimientos de autorización previa del MAG, SINAC – MINAE o Ministerio de Salud, en aquellos casos en los que se pretenda explotar flora, fauna o recursos mineros en la zona, porque bajo el supuesto

---

<sup>135</sup> Dictamen C-259-2017 del 09 de noviembre de 2017.

contrario dichas acciones e incluso cualquier otro tipo de actividad, desarrollo y ocupación se encuentran prohibidas. Mientras que el artículo 4, dispone que los manglares o bosques salados forman parte de la reserva forestal del estado, por lo que deben acatarse las disposiciones de la Ley Forestal. Siendo así, muchas áreas se encuentran bajo la tutela especial del SINAC y conforman excepciones en la aplicación de la ley 6043 como se indicó en el apartado anterior. Sin embargo, las áreas que no estén tituladas por el SINAC o sean PNE, son entera responsabilidad del gobierno local en términos de administración y conservación<sup>136</sup>. A continuación, se detalla la legislación ambiental pertinente.

### ***1.1.7 Ley Orgánica del Ambiente***

Partiendo de que, en Costa Rica, el medio ambiente es considerado un patrimonio común del que todas las personas tienen derecho a disfrutar y que el Estado debe velar por la protección<sup>137</sup> y la utilización racional de los recursos naturales, como ya se ha mencionado, la ZMT no está exenta de esta protección.<sup>138</sup>

Así, según el artículo 39 se protegerán los recursos marinos y costeros entendidos como: “las aguas del mar, las playas, los playones y la franja del litoral, las bahías, las lagunas costeras, los manglares, los arrecifes de coral, los pastos marinos, es decir praderas de fanerógamas marinas, los estuarios, las bellezas escénicas y los recursos naturales, vivos o no, contenidos en las aguas del mar territorial y patrimonial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y su zócalo insular”.

Este cuerpo normativo, incluso, declara de interés público los humedales<sup>139</sup>, su conservación y prohíbe cualquier actividad que se pudiera ocasionar la interrupción de los ciclos naturales que ocurren en estos ecosistemas, su deterioro o eliminación<sup>140</sup>. Además, se fija la competencia del

---

<sup>136</sup> Ver artículo 34 Ley sobre la ZMT. 1977.

<sup>137</sup> Ver artículo 46 al 60 Ley Orgánica del Ambiente No.7554. 1995. Ver artículo 1 Convenio Conservación de Biodiversidad y Protección Áreas Silvestres, Ley No. 7433. 1994.

<sup>138</sup> Ver artículo 3 Reglamento a la Ley sobre la ZMT.

<sup>139</sup> Ver artículo 4 del Reglamento a la ley sobre la ZMT.

<sup>140</sup> Artículos 41 y 45 Ley Orgánica del Ambiente N°7554,1995.

MINAE en coordinación con las instituciones que corresponda, la delimitación de zonas de protección en áreas marino-costeras y humedales, las cuales quedarán sometidas a planes de ordenamiento y manejo que busquen la conservación de estas. De acuerdo con ello, toda obra que se pretenda realizar en dichas áreas, necesariamente, requiere de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para evitar posibles daños o contaminación en las aguas y ecosistemas acuáticos.<sup>141</sup>

Por el término humedales debe entenderse que se refiere a “ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja”.<sup>142</sup>

Según el Inventario Nacional de Humedales 2018, el 17.22% de la superficie total de humedales a nivel nacional corresponde a humedales estuarinos<sup>143</sup>, los cuales incluyen hábitats de aguas profundas y tierras adyacentes con influencia de mareas, donde se mezcla agua dulce con agua salada. En esta categoría, los manglares tienen una mayor extensión, aunque también se incluyen marismas, rías, esteros y estuarios.<sup>144</sup>

Se distribuyen en las Áreas de Conservación del SINAC de la siguiente manera: Área de Conservación Osa lidera con el mayor porcentaje, correspondiente a 5.14%, seguida por el Área de Conservación Tempisque con un 4.87%, el Área de Conservación Pacífico Central con 3.90% y el Área de Conservación Arenal- Tempisque 3.01%. Mientras que las Áreas de Conservación Guanacaste, Tortuguero y La Amistad-Caribe concentran únicamente un 0.15%, 0.10% y 0.01%. Cabe aclarar que sólo el 49% de los ecosistemas de humedales a nivel nacional se encuentran

---

<sup>141</sup> Ver artículos 42, 43, 44, 51 y 52 Ídem.

<sup>142</sup> Artículo 40 Ídem.

<sup>143</sup> Inventario Nacional de Humedales, 2018. 32-33.

<sup>144</sup> Artículo 7, inciso b. Decreto 35803-MINAET del 7 de enero de 2010.

bajo alguna categoría de manejo de Área Silvestre Protegida, estando el resto de ellos en manos de particulares.<sup>145</sup>

La clasificación de la convención RAMSAR, define los humedales de sistemas marinos como “las áreas litorales expuestas a los flujos de aguas oceánicas, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta 6 metros de profundidad en marea baja”<sup>146</sup>, lechos marinos, praderas de algas o pastos marinos o praderas mixtas tropicales; costas rocosas, islotes y acantilados; playas de arena , incluyendo barreras, bancos, cordones, puntas e islotes arenosos. Se han identificado y clasificado, seis unidades ecológicas en regiones costeras según el Inventario Nacional de Humedales:

1. Unidad planicie costera de la Península de Nicoya: “se ubica a lo largo del litoral peninsular de la Península de Nicoya. Incluye la sección interna y media de los sistemas estuarinos del golfo de Nicoya (Pizarro, et al, 1993). Esta unidad se divide en dos sectores: el primero comprende de Punta Gigante a Cabo Velas y el segundo sector son los manglares internos del golfo de Nicoya”.<sup>147</sup>
2. Unidad Puntarenas: “Se distribuye desde la desembocadura del río Abangares hasta la desembocadura del río Tárcoles, en el Océano Pacífico. Esta unidad contiene varios tipos de humedales, desde los sistemas estuarinos de las secciones marino-costeras, representadas por bosques anegados de mangle y su vegetación asociada, hasta sistemas palustres de las planicies costeras, con ecosistemas muy deteriorados debido al uso del suelo”.<sup>148</sup>
3. Unidad Quepos: “comprende los sectores bajos de las cuencas de los principales ríos de la costa pacífica central, como los río [sic] Tárcoles, Tusubres, Parrita y Savegre, los cuales en la sección media de su cauce han desarrollado extensas áreas palustres, en general muy alteradas debido al uso intensivo del suelos [sic], dedicados a actividades ganadera y agrícola. Sus niveles altitudinales van desde el nivel del mar hasta los 100 m.s.n.m. Esta

---

<sup>145</sup> Ídem. 38-39.

<sup>146</sup> Artículo 7, inciso c. Decreto 35803-MINAET del 7 de enero de 2010.

<sup>147</sup> Inventario Nacional de Humedales, 2018. 55.

<sup>148</sup> Ídem.

unidad se define geográficamente desde la desembocadura del río Tárcoles hasta la desembocadura del río Barú”.<sup>149</sup>

4. Unidad Coronado: “se define por contemplar una sección marina costera y terrenos interiores de la bahía de Coronado. Abarca desde la desembocadura el río Barú hasta bahía Drake, incluyendo la gran extensión de ecosistemas estuarinos de Terraba–Sierpe. En esta unidad predomina el sistema de humedal estuarino. Las áreas palustres al interior de la unidad, que corresponde [sic] a Valle del Diquis y Sierpe”.<sup>150</sup>
5. Unidad Caribe Sureste: “abarca desde la línea marina costera del Caribe y hasta los 100 m.s.n.m. tierra adentro, delimitada desde el río Parismina y Reventazón hasta la desembocadura del río Sixaola, en la frontera con Panamá”.<sup>151</sup>
6. Unidad Caribe Noreste: “comprende desde las estribaciones bajas de la vertiente del Caribe hasta la sierra Volcánica Central, entre los 100 m.s.n.m. hasta el nivel del mar. Abarca los extensos territorios bajos de las principales cuencas caribeñas como la cuenca del río Sarapiquí y las llanuras de Tortuguero”.<sup>152</sup>

### **1.1.8 Ley de Conservación de Vida Silvestre**

La ley 7317 o Ley de Conservación de Vida Silvestre, establece en su artículo 83, la prohibición de extracción de vida silvestre en los refugios nacionales, tanto continentales como insulares, incluyéndose aquellos que contengan en su área protegida, zona marítimo terrestre. La excepción a esta norma son las facultades de investigación del SINAC y el manejo o extracción de vida silvestre para viveros o criaderos de fauna, cuando lo avalen así estudios técnicos y científicos realizados previamente.

Dicho cuerpo normativo establece una variedad de sanciones a quienes comercien, negocien, trafiquen o trasieguen flora o animales silvestres, sus productos y derivados sin los permisos correspondientes del SINAC<sup>153</sup>; también para quienes realicen pesca con métodos que pongan

---

<sup>149</sup> Ídem. 56.

<sup>150</sup> Ídem. 57.

<sup>151</sup> Ídem. 59.

<sup>152</sup> Ídem. 62.

<sup>153</sup> Ver Ley de Biodiversidad No.7788. 1998.

en peligro la continuidad de las especies o dañen poblaciones o ecosistemas marinos, marino costeros, coralinos, rocosos, manglares, esteros, estuarios y bancos de pastos; y para quién afecte, seque, rellene o contamine humedales.<sup>154</sup>

### ***1.1.9 Ley Forestal***

Los artículos 13, 14 y 15 establecen las características del régimen especial que cubre los bienes que integran el Patrimonio Natural del Estado. Cuando se presentan estas características en ZMT y existe cobertura boscosa o con aptitud forestal, la ZMT sale de la tutela municipal y queda bajo tutela del SINAC como PNE, al igual que las áreas silvestres protegidas que estén localizadas en ZMT. Estas disposiciones son concordantes con los artículos 4 y 7 del Reglamento a la Ley sobre la ZMT.

Según el artículo 18, las únicas actividades que pueden realizarse son: investigación, capacitación o ecoturismo, gestionadas ya sea, por parte del Estado o mediante particulares autorizados por el MINAE. Además, en lo que respecta al aprovechamiento de agua para consumo humano, gracias a una reciente reforma, el MINAE puede autorizar al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, las municipalidades que aún presten el servicio de agua potable y las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS), siempre y cuando el Poder Ejecutivo realice una declaración de interés público “en específico para un abastecimiento poblacional imperioso y a favor de los entes autorizados”.<sup>155</sup>

### ***1.1.10 Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos***

Las marinas según la ley 7744 deben entenderse como: “el conjunto de instalaciones, marítimas o terrestres, destinadas a la protección, el abrigo y la prestación de toda clase de servicios a las embarcaciones de recreo, turísticas y deportivas, de cualquier bandera e independientemente de su tamaño, así como a los visitantes y usuarios de ellas, nacionales o extranjeros; asimismo,

---

<sup>154</sup> Ver capítulos XI y XII. Ley de Conservación de Vida Silvestre No. 7317.1992.

<sup>155</sup> Artículo 18 bis. Ley Forestal 7788. 1996

comprende las instalaciones que se encuentren bajo la operación, la administración y el manejo de una empresa turística”<sup>156</sup>. Por otro lado, los atracaderos turísticos incluyen: “los desembarcaderos, los muelles fijos o flotantes, las rampas y otras obras necesarias, a fin de permitir el atraque de embarcaciones turísticas, recreativas y deportivas, para el disfrute y la seguridad de los turistas”.<sup>157</sup>

En ambos se considera parte de ellos el inmueble, las instalaciones, las vías de acceso y todos los demás bienes que sean destinados e incorporados en la planificación del proyecto para brindar los servicios. Además, debe garantizarse “el derecho de toda persona a usar la zona pública y disfrutar de ella en toda su extensión”, aunque la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT) puede establecer restricciones que la por razones de salubridad, topografía o seguridad.

Al igual que en la zona restringida de la ZMT, para el establecimiento de marinas o atracaderos los municipios pueden otorgar concesión para la construcción, administración y explotación de “las áreas de dominio público<sup>158</sup> como en la zona marítimo-terrestre y/o el área adyacente cubierta permanentemente por el mar, áreas adyacentes a las ciudades costeras,”<sup>159</sup> o bien donde se presenten lagos, ríos, embalses y/o canales navegables. Con excepción de terrenos con espacios abiertos de uso común<sup>160</sup>, bienes que formen parte del PNE, manglares, parques nacionales, reservas biológicas o áreas donde existan ecosistemas coralinos.

---

<sup>156</sup> Artículo 2 “Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos” No.7744. 1998.

<sup>157</sup> Ídem.

<sup>158</sup> El reglamento a la Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos, No. 38171-TUR-MINAE-S-MOPT en su artículo 3, especifica lo siguiente: “Reglamento establece el procedimiento para otorgar concesiones en la zona pública y en la zona restringida, ambas de la Zona Marítimo Terrestre; en el área adyacente cubierta permanentemente por el mar, en las áreas ganadas al mar y en las áreas adyacentes a las ciudades costeras; para la construcción y operación de marinas y atracaderos turísticos”.

<sup>159</sup> Artículo 1. “Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos” No.7744. 1998.

<sup>160</sup> En el artículo 2, inciso h) del reglamento a la ley 7744, No 38171-TUR-MINAE-S-MOPT, 2014. Hace referencia a ellos como “aquellos espacios abiertos ubicados en las ciudades costeras, que han sido así definidos por la Municipalidad en el respectivo instrumento de planificación, tales como paseos turísticos peatonales o parques, y que no están sujetos a concesión”.

Previo al otorgamiento de la concesión, las personas interesadas en desarrollar un proyecto de marina o atracadero turístico deberán contar con la viabilidad técnica favorable<sup>161</sup> otorgada por la CIMAT.

### ***1.1.11 Ley General de Policía***

Los cuerpos de policía<sup>162</sup> deben garantizar el orden, la defensa y la seguridad pública. Así como observar el cumplimiento de la normativa nacional e internacional y prevenir las potenciales violaciones a la integridad territorial de la República<sup>163</sup>. Entre otras funciones, en el artículo 24 de esta ley se le atribuye a la Policía de Fronteras la vigilancia y el resguardo de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, además de “velar por el respeto a la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes garantes de la integridad del territorio nacional, las aguas territoriales, la plataforma continental, el mar patrimonial o la zona económica exclusiva, el espacio aéreo y el ejercicio de los derechos correspondientes al Estado”.

### ***1.1.12 Ley de Tránsito y seguridad vial***

Este cuerpo normativo, en concordancia con el artículo 9 del Reglamento a la Ley sobre la ZMT, en el artículo 133, prohíbe la circulación de vehículos automotores en las playas costarricenses, y se castiga con una multa de ₡53.339,88<sup>164</sup> a excepción de los siguientes casos:

- Cuando no exista una vía alterna con condiciones de circulación aceptable y exista una necesidad de comunicación, puede circularse con autorización de la Dirección General de Ingeniería de Tránsito.
- Para el traslado de embarcaciones de la tierra al mar.
- En caso de emergencia o para ejecutar acciones para la protección de vidas humanas.
- Para cargar productos provenientes de la pesca o realizar otras actividades laborales.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> Ver requisitos y procedimiento en el artículo 5. Ídem.

<sup>162</sup> Ver artículo 6 de la Ley 7410 “Ley General de Policía”. 1994.

<sup>163</sup> Artículo 8. Ídem.

<sup>164</sup> Monto vigente a partir de enero 2019. Ver art. 146 inciso s)

<sup>165</sup> Debidamente autorizadas y respetando las disposiciones de la Ley sobre la ZMT.

## **1.2 Mecanismos de tutela y recuperación de la ZMT**

En el apartado anterior se realizó la verificación y compilación de normas de carácter sustantivo principalmente. En la sección que nos ocupa, se abordarán mecanismos de tutela y recuperación que pueden y deben ejecutar los principales actores responsables de resguardar y proteger la ZMT.

### ***1.2.1 Actores involucrados***

La ley sobre la ZMT dibuja las funciones que les corresponde a las distintas instituciones del Estado para la administración, gestión, conservación y protección de esta. A continuación, se presenta una explicación sobre los principales actores, para posteriormente entrar en detalle sobre los mecanismos dispuestos en la normativa nacional.

#### *1.2.1.1 Instituto Costarricense de Turismo (ICT)*

El ICT es designado, en la ley 6043, como el vigilante general sobre todo lo referente a la ZMT, dado que se trata de zonas de alto potencial turístico, en algunos casos ya explotado o con una gran aptitud. Además, tiene las siguientes potestades<sup>166</sup>:

- a) Elaborar un plan general de uso de la ZMT, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Turístico. que se ajuste al interés público, respetando las prioridades de desarrollo y valorando el interés de conservación de la zona.
- b) Declarar zonas de facultad turística o no turística, tanto por iniciativa propia como a solicitud del gobierno local. Toda declaratoria debe ser publicada en el Diario Oficial La Gaceta para dar por afectada la zona respectiva.
- c) Formular proyectos de desarrollo turístico integral parciales o totales sobre una zona turística. Estos proyectos pueden financiarse y administrarse en conjunto con la municipalidad respectiva o únicamente por el ICT.
- d) Dictar las disposiciones necesarias para el mejor aprovechamiento de todas aquellas zonas que se declaren de aptitud turística.

---

<sup>166</sup> Ver Capítulo IV de la Ley sobre la ZMT.

- e) Aprobar o denegar los planos de desarrollos urbanos o turísticos que afecten la ZMT.

### *1.2.1.2 Gobiernos Locales*

La ZMT al no ser propiedad de las municipalidades, sino propiedad estatal afectada al uso público, las corporaciones municipales “no pueden otorgar o transferir el dominio de un terreno en zona pública a una institución pública porque bien no les pertenece. Lo que ejercen los gobiernos locales sobre la franja demanial son potestades de administración en los términos de los artículos 3, 17,34 y 35 de la Ley 6043”.<sup>167</sup> Es decir, las corporaciones municipales administran el bien pero no pueden disponer de él.

Ahora bien, les corresponde a las municipalidades “atender directamente al cuidado y conservación de la zona marítimo terrestre y sus recursos naturales, en sus respectivas jurisdicciones”<sup>168</sup>, para ello deben:

- a) Nombrar inspectores municipales, los cuales velarán por el cumplimiento de las disposiciones de la ley sobre la ZMT y normativa conexas. Bajo el ejercicio de sus funciones, éstos tendrán libre acceso a los terrenos e instalaciones, excepto los domicilios particulares.
- b) Mantener, administrar y conservar áreas de la ZMT en la situación existente hasta el momento en el que haya una declaratoria de aptitud turística emitida por el ICT, siempre que no sean de dominio privado a título legítimo.
- c) Otorgar concesiones en zonas turísticas siempre que se hayan aprobado los planos por parte del ICT (o su Junta Directiva) y el INVU o se hayan realizado planos de desarrollo para el área. Cuando estos últimos no estén confeccionados, la municipalidad podrá solicitar su elaboración.
- d) Aprobar o denegar prorrogas para las concesiones en ZMT.

---

<sup>167</sup> Dictamen C-024-2016 del 03 de febrero de 2016.

<sup>168</sup> Artículo 34 Ley sobre la ZMT. Para ampliar ver artículo 17 y Capítulo V ídem.

- e) Cancelar concesiones cuando haya falta de pago del canon, incumplimiento de las obligaciones del concesionario, violación a las disposiciones de la ley 6043 y por impedimento del uso general de la zona pública.
- f) Coordinar con el ICT en todo aquello que les encomiende la ley 6043.
- g) “[T]omar las medidas pertinentes para contrarrestar aquellas acciones indebidas sobre la franja costera, así como preservar los recursos naturales en sus condiciones originarias, siendo pertinente el desalojo de los ocupantes y la destrucción de las edificaciones en los supuestos previstos por la ley, pues tratándose del dominio público rigen las potestades de autotutela y policía demanial”.<sup>169</sup>

La ZMT, como reiteradamente se ha señalado es bien de dominio público, por ser un bien que se encuentra fuera del comercio “cualquier negocio jurídico es absolutamente nulo” y si bien “*El artículo 3° de la Ley No. 6043 le otorga a las municipalidades el usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, así como velar directamente por el cumplimiento de las normas de esa ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de esa franja de dominio público; por lo que son las primeras llamadas a hacer un uso correcto de su normativa y a no dictar actos contrarios a la ley o consentirlos, pudiendo incurrir en responsabilidad administrativa, así como los funcionarios que intervengan en ellos*”.<sup>170</sup>

Incluso, para el refuerzo del mandato de protección del demanio en ZMT, el Código Electoral en el artículo 260 establece como causal de cancelación de credenciales para funcionarios municipales de elección popular, cuando se compruebe que es responsable de cualquier hecho contemplado en el artículo 63 de la Ley sobre la ZMT. Ante denuncia de los supuestos hechos, el Tribunal Supremo de Elecciones, abrirá un procedimiento administrativo para investigar preliminarmente y tendrá como parte a la PGR, para que ejerza la acción penal si así lo amerita el caso.

---

<sup>169</sup> PGR, Opinión Jurídica OJ-061-2007 del 05 de julio de 2007.

<sup>170</sup> Dictamen C-220-2014 del 18 de julio de 2014. En el mismo sentido puede verse el voto 0017-2018 emitido por el Tribunal Agrario a las diez horas y veintinueve minutos del veinticuatro de enero de dos mil dieciocho.

### 1.2.1.3 Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU)

El Instituto de Vivienda y Urbanismo con miras al cumplimiento de sus finalidades y atribuciones esenciales<sup>171</sup> en coordinación con el ICT y las corporaciones municipales, debe involucrarse en el proceso de planeación de la ZMT para promover un mejor uso de la tierra, la ley sobre la ZMT le atribuye las siguientes tareas<sup>172</sup>:

- a) Velar, junto con el ICT, por el cumplimiento normativo en lo que respecta a la planificación y uso para edificaciones e instalaciones, según sea el caso, de los terrenos colindantes a la ZMT.
- b) Permitir junto con el ICT, la municipalidad respectiva y demás instituciones encargadas de autorizar el funcionamiento de instalaciones de actividades productivas que necesiten de manera indispensable estar ubicadas cerca del mar.
- c) Validar el uso de la zona pública de forma parcial o total, de aquellas fincas debidamente inscritas en Registro Público que comprendan parte de esa zona, conforme a acuerdo expreso con el ayuntamiento respectivo y el ICT.
- d) Aprobar planos de desarrollo urbano o turístico que afecten la ZMT.

### 1.2.1.4 Procuraduría General de la República (PGR)

La PGR es la encargada en ejercer control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de la Ley sobre la ZMT y otra normativa conexas. Puede actuar por sí misma o a solicitud de alguna otra institución estatal cuando: existan actos que infrinjan la normativa mencionada *supra*, o cuando se pretendan obtener derechos o reconocimiento de estos *contra legem*, “o para anular concesiones, permisos, contratos, actos, acuerdos o disposiciones obtenidos en contravención a las mismas. Lo anterior sin perjuicio de lo que corresponda a otras instituciones o dependencias de conformidad con sus facultades legales”<sup>173</sup>. A su vez, le corresponde:

---

<sup>171</sup> Ver artículos 4 y 5 Ley Orgánica del Instituto Nacional del Vivienda y Urbanismo (INVU) No. 1788. 1954.

<sup>172</sup> Ver artículos 15,18,22,25,31,51 de la Ley sobre la ZMT.

<sup>173</sup> Ver artículo 4. Ley sobre la ZMT y artículo 5 de su Reglamento.

- a) Conocer denuncias sobre posibles infracciones, pronunciarse y ejercer las acciones judiciales que corresponda contra los presuntos infractores.
- b) Gestionar procesos en los que se pretenda anular concesiones, permisos, contratos, actos, acuerdos o disposiciones que contravengan la ley.

#### *1.2.1.5 Asamblea Legislativa*

Puede resultar llamativo que recaiga sobre las y los legisladores la responsabilidad de conceder permisos y/u otorgar concesiones de uso turístico o no<sup>174</sup> en las islas<sup>175</sup> o islotes marinos o partes de estas, pero “el legislador se ha reservado la fiscalización de las concesiones que las involucren”.<sup>176</sup>

La aprobación legislativa en estos casos «no se trata de una autorización previa, sino de una aprobación posterior; control que, como ha hecho ver la Sala Primera de la Corte- puede versar sobre "la legalidad del acto o sobre la oportunidad o conveniencia" (sentencia N°146 de 14 horas 40 minutos del 16 de diciembre de 1983)». <sup>177</sup> La conveniencia de la concesión será siempre analizada según los fines de interés nacional que la motiven, y no es hasta tanto exista la aprobación que se otorga eficacia al acto de concesión total o parcial de la isla o islote marino, de previo a que esto suceda, se encuentran suspendidos todos los efectos de la concesión.<sup>178</sup>

La jurisprudencia ha aclarado en múltiples ocasiones que acatando la Carta Magna en su artículo 140 inciso 19, es que el parlamento ejerce dicha tarea, sin que esto implique una variación en el régimen jurídico administrativo aplicable. Más recientemente el criterio de la Sala Primera se inclina a que por cuestiones de legalidad, deberían de ser los Institutos (ICT y el antes Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), ahora Instituto de Desarrollo Rural [INDER]) o el municipio y no la Asamblea Legislativa quienes den marcha atrás a la concesión si existiera una violación a la Ley.<sup>179</sup>

---

<sup>174</sup>Ver artículos 5, 37 y 42 Ídem. Artículo 43 del Reglamento a la Ley sobre la ZMT.

<sup>175</sup>Según el artículo 2 del Reglamento a la Ley sobre la ZMT una isla es una “porción de tierra rodeada permanentemente de agua”.

<sup>176</sup> PGR, Opinión Jurídica OJ-115-2000 del 18 de octubre del 2000.

<sup>177</sup> Ídem.

<sup>178</sup> Ver artículo 145 LGAP.

<sup>179</sup> Ver Sala Primera, Sentencia 0771-2008 del 18 de octubre del 2000.

También, la Sala Constitucional ha señalado que esta función legislativa corresponde a un acto de control político<sup>180</sup>, que se ejecuta con total discrecionalidad gubernativa, respecto a un bien de alto valor estratégico para la Nación, puesto que el otorgamiento de una concesión de ese calibre tiene efectos a múltiples niveles y puede tener repercusiones económicas, sociales, ambientales y hasta políticas. Por lo que quien procure desarrollar un proyecto en una isla o islote, toma el riesgo ante la posibilidad de que sea o no aprobada la concesión, durante el período legislativo sin pretender que existe silencio positivo en caso de que no se resuelva dicha solicitud. Es decir, la actuación legislativa en el otorgamiento de concesiones de ZMT para islas de forma parcial o total es un condicionante de eficacia jurídica y no produce efectos sin su aprobación.

#### *1.2.1.6 Comisiones Interinstitucionales*

Sus orígenes se hallan en la Ley marco para la declaratoria de la zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (artículo 4) y en la Ley de Concesión y Operación de marinas y atracaderos turísticos (artículos 6 y 7) respectivamente:

##### *1.2.1.6.1 Comisión Interinstitucional de Zonas Urbanas Litorales (CIZUL)*

Es un órgano técnico adscrito a I Ministerio de Gobernación y Policía encomendado a determinar la viabilidad técnica de la declaratoria de zona urbana litoral. Esta comisión debe ser integrada por los Ministros (as), superiores jerárquicos o representantes designados del Ministerio de Gobernación y Policía, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, MINAE, ICT, IGN e INVU.

##### *1.2.1.6.2 Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT)*

Es un órgano técnico desconcentración en grado máximo del ICT, designado para ejercer en forma permanente la vigilancia, control y fiscalización sobre todo asunto relacionado con Marinas y Atracaderos Turísticos. Se encuentra integrado por un consejo director que se compone de los superiores en jerarquía o una persona representante del ICT, MINAE, MOPT, INVU y Ministerio de Salud.

---

<sup>180</sup> Ver Sala Constitucional, Sentencia 0454-2006 del 25 de enero del 2006.

### 1.2.1.7 Otros actores

Hay una serie de administrados que habitan o desarrollan sus actividades productivas en la ZMT, estas personas requieren de una solicitud expresa y de un acto administrativo que reconozca su condición. La ley hace diferencias entre estos y aunque podrían ser sutiles en algunos casos, en las dos primeras se tratan de condiciones *intuitu personae* y no son transmisibles.

#### 1.2.1.7.1 Pobladores

Las personas denominadas como pobladores de la ZMT, según el artículo 70 de la Ley 6043 y 75 del reglamento respectivo, deben cumplir con los siguientes requisitos:

- i. Ser costarricense por nacimiento, con más de 10 años de residencia en la ZMT, información que debe ser verificada según la información brindada por la Guardia de Asistencia Rural de la comunidad o una certificación del Registro Electoral sobre el domicilio del solicitante.
- ii. Además, es necesario que el poblador hubiere nacido previo a 1950, ya que “al entrar a regir la Ley 6043 esas personas no sólo debían tener una ocupación superior a la decenal, sino, además contar para entonces con la mayoría de edad para ejercerla”.<sup>181</sup>
- iii. En los casos en que el tiempo de residencia sea menor a 10 años, pueden solicitar concesión sobre el predio siempre que no se trate de zona pública.
- iv. Las personas que se compruebe que reúnen los requisitos para ser reconocidas como pobladores, pueden mantenerse ocupando la zona restringida aún sin concesión, hasta tanto no se emita un plan regulador costero en la jurisdicción correspondiente. Una vez emitido dicho plan, si la construcción no se ajusta a lo implementado en el plan regulador, deben ser reubicadas e indemnizadas las mejoras (siempre que se trate de una ocupación lícita y válida).<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Mauricio Castro Lizano “Tutela de la zona marítimo terrestre” *Curso de Derecho Agrario*. 2016. 8.

<sup>182</sup> Ver Tribunal Contencioso Administrativo, Sentencia 0063-2009 del 19 de enero de 2009.

#### 1.2.1.7.2 Ocupantes

Son personas que se han encontrado ocupando parte de la ZMT de previo a la entrada en vigor de la ley 6043, pero que no cumplen con los requisitos para ser declaradas pobladores. Es decir, un poblador puede ser ocupante, pero un ocupante jamás podrá ser considerado poblador ante la falta de requisitos. Cabe destacar los siguientes puntos:

- i. “El uso de la zona restringida por parte de los ocupantes también debe ser anterior a la Ley 6043 y como sujetos mayores de edad. Es impropio reconocer la figura de ocupantes a quienes hubiesen nacido después de 1959”.<sup>183</sup>
- ii. El Artículo 44 de la Ley sobre la ZMT, hace referencia al principio *prior tempore potior in iure*, justamente para estos casos, ya que cuentan con “con un derecho subjetivo en la prioridad que tienen sus solicitudes de concesión sobre otras, siempre y cuando el uso sea compatible con el fijado en la planificación del sector, pero debe siempre tenerse presente que este privilegio está ligado de manera estricta a su condición de ocupante. No se trata de un interés legítimo, por cuanto no existe potestad discrecional de la Administración al momento de decidir sobre las solicitudes”.<sup>184</sup>

#### 1.2.1.7.3 Concesionarios

Son aquellas personas físicas o jurídicas a las que el gobierno local “otorga a un particular un derecho real administrativo sobre la zona marítimo terrestre, lo cual le permite usar y aprovechar privativamente el bien, por un periodo y unas condiciones determinadas y bajo las regulaciones de la Ley ZMT y su Reglamento. Como contraprestación pecuniaria por el uso y aprovechamiento del bien, el concesionario debe cancelar a la Municipalidad un canon anual que corresponde a un porcentaje-fijado según el uso-sobre el valor dado al terreno por la Dirección General de Tributación Directa”.<sup>185</sup> No pueden ser concesionarios<sup>186</sup>:

---

<sup>183</sup> Mauricio Castro Lizano “Tutela de la zona marítimo terrestre”. 2016. 8.

<sup>184</sup> Tribunal Contencioso Administrativo, Sentencia 0063-2009.

<sup>185</sup> Elizabeth León Rodríguez, “Análisis Jurídico de los Planes Reguladores Costeros Elaborados por Particulares. Alternativas Legales”, 49.

<sup>186</sup> Ver artículos 46y 47 de la Ley sobre la ZMT.

- a. Las y los “regidores, propietarios o suplentes, o del ejecutivo municipal, o de sus parientes en primer o segundo grado por consanguinidad o afinidad”.<sup>187</sup> Si las concesiones fueron otorgadas antes de que las personas resultaran electas o nombradas en los cargos antes mencionados.
- b. Extranjeros con menos de cinco años de residencia en Costa Rica.
- c. Sociedades anónimas con acciones al portador.
- d. Sociedades o entidades domiciliadas en el exterior.
- e. Entidades constituidas en el país por extranjeros.
- f. Entidades en las que las acciones, cuotas o capital les corresponda más de un cincuenta por ciento a extranjeros.

La condición de concesionario sí puede transmitirse. En caso de “fallecimiento, o ausencia declarada del concesionario, sus derechos podrán adjudicarse a sus presuntos herederos o presuntos herederos parientes”. En caso de que no los hubiere, la concesión se tendría como cancelada y volvería a estar a disposición de lo que decida la municipalidad “incluyendo las construcciones y mejoras existentes”.<sup>188</sup>

### ***1.2.2 El ejercicio de la autotutela***

Como fue abordado en el capítulo anterior, la autotutela es una potestad propia de la Administración Pública en el régimen jurídico de dominio público y por ende de la ZMT. Esta potestad hace posible que las autoridades competentes puedan realizar actuaciones en defensa de los bienes demaniales, cuya protección les ha sido encomendada por ley. A continuación, se profundizará en las conductas que hacen palpable el ejercicio de la tutela como “potestad posesoria, de recuperación o reivindicación administrativa de los bienes públicos”.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> Artículo 46. Ídem.

<sup>188</sup> Ver artículo 49. Ídem.

<sup>189</sup> Tribunal Contencioso Administrativo, Resolución 128-2001 de las ocho horas del dieciséis de febrero de dos mil uno.

### 1.2.2.1 Amojonamiento

El Reglamento de Especificaciones para la delimitación de la zona pública de la Zona Marítimo Terrestre, decreto ejecutivo N° 36642-MP-MOPT-MINAET y su antecesor Reglamento de Especificaciones para la delimitación de la ZMT, decreto ejecutivo N° 31045-MOPT<sup>190</sup> (no vigente), reconocen la necesidad de amojonamiento de la zona pública, que a la vez es un mandato derivado del artículo 62 del Reglamento a la ley sobre la ZMT.

En el reglamento mencionado, se establece el procedimiento para la solicitud y se legitima al ente administrador de la ZMT, pudiendo ser la municipalidad, el ICT o el Área de Conservación del SINAC, según sea el caso; solicitarle por escrito al IGN los servicios de delimitación, cumpliendo una serie de requisitos formales del artículo 4 de la norma, entre ellos:

- Original del Acuerdo Municipal emitido por el Concejo Municipal, original del Acuerdo de Junta Directiva del ICT o bien, oficio original de la Dirección del Área de Conservación del SINAC a la que corresponda el área, para gestionar ante el IGN la delimitación de la zona pública.
- Copia del plano del sector, croquis o la ubicación en hoja cartográfica, indicándose si existen zonas declaradas como PNE.

Cuando se trate de reposición o densificación de mojones basta con la solicitud del alcalde<sup>191</sup> y para áreas de conservación la del director regional. Al IGN le corresponderá integrar un expediente administrativo para cada solicitud y confeccionar un presupuesto para la prestación del servicio. El costo de la delimitación debe cubrirse en totalidad por la parte interesada y debe depositarse de previo a la ejecución de las labores de amojonamiento.

---

<sup>190</sup> El cambio de reglamento obedeció a la adopción de medidas estatales para el cumplimiento del Componente II “Regularización de los derechos relacionados con la propiedad inmueble en áreas bajo Regímenes Especiales”, perteneciente al Programa de Regularización del Catastro y Registro, suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, aprobado mediante la ley 8154, del 19 de noviembre de 2001. Ver artículo 4 del “Reglamento Operativo del Programa de Regularización del Catastro y Registro” Decreto ejecutivo N.º 34434 de 08 de abril de 2008.

<sup>191</sup> No requiere de autorización del Concejo Municipal.

Una vez acordado el contrato entre el IGN y el ente administrador interesado, y realizado el depósito, el IGN emitirá una orden de inicio de labores. La ejecución de la obra de delimitación tendrá un plazo de seis meses contados a partir de la emisión de la orden de inicio y podría prorrogarse por un periodo igual, previo acuerdo de partes.

El IGN podrá realizar el trabajo de delimitación con dos metodologías distintas:

**1. Colocación de mojones físicos:** instalarán mojones debidamente georreferenciados para la demarcación de la zona pública “como puntos producto del trazo de 90° perpendiculares a la curva de nivel de 115 centímetros en el litoral Pacífico y a la curva de nivel de 20 centímetros en el litoral Caribe. La línea descrita por los mojones es la que delimita la Zona Pública como franja de 50 metros entre la línea y el mar y desde la línea de mojones hasta 150 metros hacia tierra firme, corresponde a la franja de la Zona Restringida”.<sup>192</sup>

Cuando se vaya a delimitar el sector costero, colocarán postes de concreto reforzados con varilla de acero, de 12 cm de diámetro por un metro de longitud y empotrado de 60 cm, serán pintados de color amarillo *caterpillar* y tendrán una base piramidal rectangular de concreto con las siguientes medidas: 10 cm de altura y 45 y 50 cm de lado. Para las áreas que presenten manglar, los mojones deben ser postes de concreto circulares, cuadrados o rectangulares de una longitud mínima de 1,50 metros, empotrados 50cm en concreto. En cualquier caso, sobre los mojones debe señalarse el número de mojón y año de instalación. Si existiera alguna condición especial que haga necesario usar mojones de otro tipo, deberán fundamentarse en estudios técnicos.

**2. Delimitación digital georreferenciada:** El IGN puede utilizar la georreferenciación de la pleamar ordinaria a partir del sistema de coordenadas en el sistema de referencia oficial del país, sin colocación de mojones físicos. Con esta metodología, los planos se referenciarán a un vértice de la red geodésica nacional. Los puntos que se materializan en campo pueden integrar una base

---

<sup>192</sup> Ver artículo 19. Reglamento Especificaciones para la Delimitación de la zona pública de la Zona Marítimo Terrestre. N.º 36642-MP-MOPT-MINAET. 2011.

de datos geoespacial con, al menos, el número de mojón y la fecha de instalación. Incluso en los casos que se requiera el IGN puede utilizar las dos metodologías.

Los mojones deben de apegarse con la mayor exactitud posible al contorno de la pleamar ordinaria, lo que obedecería a que en sectores más irregulares exista una mayor densidad de mojones que en costas de contornos regulares<sup>193</sup>. En los últimos la distancia máxima entre mojones debe ser de 50 m, mientras que en los primeros y en las áreas de manglar los mojones deben colocarse en cada punto de inflexión que sea determinante de la línea de zona pública, esto para mojones físicos. Para mojones establecidos por la metodología de delimitación digital, las distancias pueden ser mayores, pero no exceder de 200m entre cada mojón o la distancia que el IGN determine técnicamente para cada caso.

Al finalizar el trabajo, el IGN entregará una copia con el registro de cada sección, para facilitarle a las entidades involucradas en la tutela de la ZMT la aplicación normativa. Posteriormente, el IGN publicará un aviso en el Diario Oficial La Gaceta especificando el tipo de trabajo realizado, en el término de un mes a partir de la revisión técnica de los levantamientos topográficos. Esta publicación, consolidará la situación jurídica de la delimitación realizada, por lo tanto, sólo podrá modificarse con la autorización de un nuevo amojonamiento, una nueva delimitación digital georreferenciada o una variación de las condiciones originales.

La publicación de la delimitación también constituye un “elemento fundamental para el visado de los planos de agrimensura por parte del IGN, dicho visado se hará a instancia de parte y representa requisito fundamental para la inscripción de los planos en la Subdirección de Catastro Nacional del Registro Inmobiliario. No se eximen de tal formalidad, aquellos planos ubicados en litorales con presencia de manglares y esteros sin delimitar, por tanto, requerirá demarcación de la Zona Pública con la monumentación de mojones o la delimitación digital georeferenciada(sic), y así proceder con el visado”.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Esta información debería incluirse en el contrato de delimitación de la zona pública.

<sup>194</sup> Artículo 17. Ídem.

A junio de 2020, se han publicado las delimitaciones de zona pública de los siguientes lugares: Cantón de Carrillo; La Cruz, Liberia, Santa Cruz, Nicoya y Nandayure; Cantón de Garabito; Puntarenas; Isla Quiribrí; Estero-manglar Jabilla; Estero-manglar Palma; Cantón de Parrita; Cantón de Golfito; Cantón de Osa; Cantón de Limón; Cantón de Pococí; Cantón de Matina; Cantón de Siquirres; Estero-manglar Ventanas, playa Ventanas y playa Grande hasta desembocadura del estero Tamarindo; Islas marítimas localizadas en el Océano Pacífico; sistema de canales principales que unen Moín y Barra del Colorado, sistema fluvial canales de Tortuguero e islas continentales de la provincia de Limón; Estero-manglar Tigre; Sector costero de playa Cedro y playa Cabuya, sector estero-manglar Playa Cabuya y la Ría de Río Lajas; Sectores costeros de Punta Guapinol; sectores Punta Calavera, Playa Guaria, Bahía El Jicote, Bahía La Virgen, Bahía El Torno; sector manglar en Bahía Guabos; sector estero-manglar y playa Esterillos Oeste; y Zona Pública del Río Tempisque.

#### *1.2.2.2 Clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la ZMT*

Como se ha destacado en apartados previos, el Estado costarricense está llamado a la conservación de los recursos naturales y para ello, puede designar áreas silvestres protegidas, reservas biológicas, refugios de vida silvestre o parques nacionales, entre otras. Pero también, pueden identificarse terrenos dentro de la ZMT que poseen características especiales para la conservación, aunque estén fuera de esas clasificaciones. En consecuencia, existe el “Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la zona marítimo terrestre en Costa Rica” número 36786-MINAET del 12 de agosto de 2011.

El Estado, a través de las Áreas de Conservación del SINAC, tiene la competencia para identificar, delimitar, clasificar y certificar terrenos en ZMT como: bosques, terrenos de aptitud forestal, humedales, manglares, esteros, rías, marismas, lagunas costeras, pantanos, bosques anegados y salitrales. A la vez, les compete a las Áreas de Conservación en su jurisdicción todo lo relativo a

“verificación, fiscalización, deslinde y certificación de las tierras del Patrimonio Natural del Estado y las zonas de protección”.<sup>195</sup>

De oficio el SINAC podrá realizar la clasificación o a pedido del ICT o la municipalidad respectiva. La labor de clasificación también podría ser realizada por un experto debidamente incorporado al Colegio Profesional pertinente, aunque quedaría sujeta a la aprobación del Área de Conservación a la que le compete territorialmente.

Ubicar y delimitar las áreas de PNE en ZMT, debe ser parte del proceso de aprobación del Plan Regulador Costero como instrumento de ordenamiento territorial, para evitar que estas unidades terminen siendo concesionadas. Por ello, se hace necesaria la coordinación interinstitucional entre el SINAC, el IGN y el Registro Nacional para finalmente obtener una delimitación adecuada (mediante mojones o georreferencia) de la que se obtenga polígonos del PNE y se elaboren mapas con toda la información recabada. En aquellos casos en los que la zona pública también sea clasificada como PNE, se integrará como una única unidad de zona restringida.

Los mapas se le harán llegar posteriormente al ICT y al INVU para sea un insumo del proceso de revisión y aprobación del Plan Regulador Costero. Una vez concluido el proceso de certificación de la clasificación, que siempre será realizada para el Plan Regulador completo y nunca de forma parcial, la dirección del Área de Conservación debe presentar una copia de la certificación emitida en un plazo no mayor de un mes, al Registro Nacional que es la entidad que revisará los datos y podrá integrarlos en catastro e inscribir el terreno en el Registro Inmobiliario como PNE.

### *1.2.2.3 Planes reguladores costeros*

Tal como se hizo referencia al principio de este capítulo, por mandato constitucional se le reconoce a las corporaciones municipales la competencia para planificar, tomar decisiones sobre su crecimiento y controlar el desarrollo en su jurisdicción<sup>196</sup>. Por ende, los planes reguladores

---

<sup>195</sup> Ver Objetivo III “Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la zona marítimo terrestre en Costa Rica” número 36786-MINAET del 12 de agosto de 2011.

<sup>196</sup> Ver artículo 15 y siguientes. Ley de Planificación Urbana.

costeros deben dirigirse a ordenar las actividades turísticas tomando en cuenta factores sociales, culturales y ambientales, buscando el respeto de la ZMT y los ecosistemas que en ella se presenten.

En el Manual para la gestión de planes reguladores costeros se define el plan regulador costero como: “un instrumento legal y técnico para alcanzar los objetivos de las políticas de ordenamiento territorial en procura de un desarrollo económico, social y ambiental equilibrado en la ZMT y áreas adyacentes”.<sup>197</sup>

Asimismo, las municipalidades pueden promulgar las normas procesales que sean necesarias para el acatamiento del Plan Regulador y “la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad”<sup>198</sup> buscando la armonía entre el desarrollo local, el bienestar de la población, “el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente”.<sup>199</sup>

Mediante la ley para la regularización de las construcciones existentes en ZMT, número 9242 y su reforma, ley 9408, la Asamblea Legislativa ha ganado tiempo para las obras que se hallan en zona restringida de previo a la aprobación de la primera ley mencionada en este párrafo, ya que se requiere que se ajusten a un plan regulador costero vigente, pero se les otorga plazo para realizar modificaciones si así fuera necesario, antes de entrar en la aplicación de desalojo y demolición de obras tal como lo estipula el artículo 13 de la ley No. 6043. A la vez, para jurisdicciones marino-costeras que no contaban con plan regulador para el 2014, se les otorgó el plazo de 4 años para gestionar y aprobar el plan, que posteriormente, con la reforma se convirtieron en 8 años en total, plazo que terminaría en el mes de noviembre de 2020.<sup>200</sup>

A la vez, en los centros urbanos costeros declarados como zona urbana litoral según el procedimiento establecido en la Ley Marco para la Declaratoria de la Zona Urbana Litoral y su

---

<sup>197</sup> Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Universidad Nacional (UNA) y Centro Internacional de Política Económica (CINPE). Manual para la gestión de Planes Reguladores Costeros. 1ª ed. (San José, Costa Rica: ICT, 2009), 77.

<sup>198</sup> Artículo 19. Ídem.

<sup>199</sup> Artículo 28 Ley Orgánica del Ambiente.

<sup>200</sup> Sin embargo, para su aplicación también debe consultarse la ley de protección a los ocupantes de zonas clasificadas como especiales, no. 9577 cuya vigencia acaba el 20 de julio de 2021.

régimen de uso y aprovechamiento territorial, No.9221, también deben cumplir con la normativa ambiental, a pesar de que sí pueden otorgarse concesiones en los cincuenta metros contiguos a la pleamar “condicionadas a que no se modifique el uso ni se amplíe la densidad de la construcción”<sup>201</sup> y siempre debe garantizarse el libre acceso a la costa.

#### *1.2.2.4 Concesiones y permisos de uso*

El Dr. Ernesto Jinesta en su Tratado de Derecho Administrativo define el contrato administrativo como “el acuerdo de voluntades entre una administración pública y un sujeto de Derecho privado, que le permite al ente público cumplir con su función administrativa o ejercer sus competencias administrativas -contratos de colaboración- o al administrado usar privativamente un bien del dominio público -contratos de atribución-, sometido a un régimen jurídico-administrativo -exorbitante del Derecho común- que le confiere al ente público una serie de prerrogativas contractuales y le impone obligaciones o requisitos en aras de garantizar ciertos principios que aseguren el uso legítimo, oportuno, conveniente y razonable de los fondos públicos”.<sup>202</sup>

Exactamente en la tipología de los contratos administrativos, Jinesta Lobo señala que “se distingue entre contratos de atribución, cuyo objeto consiste en otorgarle al administrado una ventaja (v. gr. concesión de uso de bien del dominio público) y los de colaboración en los que el contratista -administrado- se obliga a realizar un beneficio o determinada prestación a favor de una administración pública”.<sup>203</sup> Profundiza en que “los contratos de atribución el fin inmediato es de carácter privado, siendo que satisface el interés público de manera mediata o indirecta”<sup>204</sup> donde “la prestación fundamental o principal que es objeto del contrato es obligación de la respectiva administración pública (v. gr. Poner a disposición del administrado el bien de dominio público para garantizarle un uso privativo o exclusivo)”.<sup>205</sup>

---

<sup>201</sup> Ver artículo 8 de la Ley Marco para la Declaratoria de la Zona Urbana Litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, No.9221.

<sup>202</sup> Ernesto Jinesta Lobo. *Contratación administrativa*. (San José: IUSconsultec S.A. y Ediciones Guayacán, 2010), 111.

<sup>203</sup> Ídem, 102.

<sup>204</sup> Ídem.

<sup>205</sup> Ídem.

Además, destaca como elemento fundamental, la determinación del objeto público en los contratos administrativos de atribución: “lo serán en cuanto se refieran o tengan por objeto uno propio del tráfico jurídico-público que se encuentre fuera del comercio privado de los hombres, como el caso de los bienes de dominio público o los derechos reales administrativos”.<sup>206</sup>

Ahora, según el Reglamento a la ley sobre la ZMT la concesión es el “otorgamiento por parte de autoridad competente para el disfrute o aprovechamiento de la zona marítimo terrestre de dominio público”.<sup>207</sup> En doctrina también se ha definido como “un acto administrativo público, por medio del cual, el Estado llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continua, pero por tiempo determinado, bienes del dominio público, o servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo mediante una ley preconcebida y un contrato formulado entre las partes”.<sup>208</sup>

Para Cynthia Dumani (citada por CIJUL): “Tratándose de la zona restringida, es posible su ocupación legítima mediante el otorgamiento de concesiones, siendo la concesión la figura idónea para el disfrute particular del dominio público conforme a lo establecido por la Ley 6043, aunque, como veremos, también es posible la ocupación de la zona restringida por medio de los permisos de uso, cuya regulación es pobre”.<sup>209</sup>

Dicho esto, una vez que se establece, el instrumento de planificación o plan regulador costero, mediante el debido procedimiento, es responsabilidad del ente municipal otorgar concesiones en la zona restringida<sup>210</sup>, que posteriormente, si se trata de concesiones con aptitud turística, necesitarán del visto bueno del ICT. Empero las que sean de otra naturaleza, concesiones de aptitud no turística en términos de la ley 6043, ya no requieren aprobación del IDA, institución

---

<sup>206</sup> Ernesto Jinesta Lobo. *Contratación administrativa*, 109.

<sup>207</sup> Ver artículo 2, inciso j) Reglamento sobre la ZMT.

<sup>208</sup> Sergio Cano Meléndez “Estudio sobre la concesión administrativa y su definición” Revista del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Año 1. T1 (octubre-noviembre, 1964). 54 citado en Scarleth Izquierdo Thames y Ariane Salas Hernández “Análisis de la posible afectación a la actividad ganadera desarrollada en la Isla de Chira, como resultado de la posible aprobación al Proyecto de Ley de Territorios Costeros Comunitarios (TECOCOS) y su régimen de concesiones en la zona marítimo terrestre de carácter insular” (Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2016), 41

<sup>209</sup> CIJUL “Concesiones en la zona marítimo terrestre” 2007. 4.

<sup>210</sup> Salvo excepciones. Ver artículos 39, 40 y 41 Ley sobre la ZMT.

que antes fuera el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y ahora, INDER. Dado que la ley de creación del INDER, en su artículo 82 así lo definió: “Deróganse (sic) las obligaciones contempladas en la Ley N°6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977, en relación con el Instituto de Desarrollo Agrario.”<sup>211</sup> Sobre este punto el dictamen C-030-2014<sup>212</sup> acota lo siguiente:

*“El artículo 82 de la ley número 9036 simplemente eliminó las competencias atribuidas al ITCO, hoy INDER, en relación con la zona marítimo terrestre. Así, y en lo que tiene que ver con la aprobación de las concesiones en las zonas declaradas como no turísticas (artículo 42, LZMT) ya no se requiere de la aprobación del entonces ITCO, hoy INDER. Es suficiente su aprobación por la municipalidad respectiva. En la misma forma ha de entenderse lo dispuesto en el resto del articulado. Allí donde se atribuya una competencia al ITCO simplemente ha de leerse como si tal atribución no existiera, ya que lo dispuesto en el artículo 82 de la ley número 9036 hizo inaplicable lo dispuesto en el artículo 72 de la ley número 6043 para el caso del ITCO”.*

Además, Cabrera acota en relación con la concesión en ZMT que se: “Requiere un acto de otorgamiento expreso del órgano competente que es la Municipalidad y el uso que el concesionario ejerza en la zona, debe ser compatible con la naturaleza del bien y respetar su integridad, es decir está sujeto a restricciones y regulaciones”.<sup>213</sup>

Las concesiones se otorgarán por un plazo no menor de 5 años ni mayor a 20<sup>214</sup>, aplicando el principio de primero en tiempo, primero en derecho. Pero cuando se presenten dos solicitudes para el mismo terreno con intenciones de uso distintas, se le otorgará al que tenga prioridad según el artículo 57 del Reglamento a la ley 6043. Sin embargo, cuando existan núcleos poblados que no cuenten con plan de ordenamiento urbano, el uso residencial será prioritario.

---

<sup>211</sup> Asamblea Legislativa “Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural” No. 9036, 2012.

<sup>212</sup>PGR Dictamen C-030-2014 del 30 de enero de 2014.

<sup>213</sup> Jorge Cabrera Medaglia “Consideraciones sobre el ámbito de aplicación y las excepciones de la ley de la zona marítimo terrestre” *Revista el Foro*, No. 9 (2009). 41.

<sup>214</sup> Ver artículo 48 Ley sobre la ZMT.

Los contratos de concesión, como actos administrativos siempre deben incluir, entre otros elementos formales<sup>215</sup>:

1. Los datos de identificación del concesionario o del representante legal (incluyendo los datos registrales donde consta su representación).
2. Los datos de identificación del representante municipal y el detalle del acuerdo municipal que lo autoriza a firmar el contrato de concesión.
3. Breve reseña del procedimiento de concesión: “fecha de presentación de la concesión, existencia o no de oposiciones en el procedimiento, fecha en que se otorgó la declaratoria de zona de aptitud turística o no turística por parte del ICT, fecha en que se adoptó y publicó el plan regulador, fecha del avalúo”.<sup>216</sup>
4. Datos de identificación y descripción del terreno solicitado en concesión.
5. Uso para el que se aprobó la concesión.
6. Plazo por el que estará vigente y las obligaciones del concesionario.
7. Transcripción literal del acuerdo municipal mediante el que se aprueba el otorgamiento de la concesión y se autoriza al alcalde a firmar el contrato.
8. “Identificación del avalúo realizado sobre la propiedad y canon aplicable”.<sup>217</sup>
9. Canon fijado para la concesión.

El monto correspondiente al canon que deberá pagar el concesionario se fija previamente de acuerdo con el avalúo del terreno realizado por la Municipalidad respectiva<sup>218</sup> y no podrá ser menor al 0.25% del monto del avalúo.<sup>219</sup> El reglamento a la ley de la ZMT prevé la aplicación de los siguientes rangos: para uso agropecuario hasta 2%, uso habitacional hasta 3%, uso hotelero turístico o recreativo hasta 4%, uso comercial industrial, minero o extractivo hasta 5%. Dicho canon debe ser calculado por anualidades adelantadas,<sup>220</sup> pudiendo ser cancelado en forma

---

<sup>215</sup> Ver artículo 46 del Reglamento a la ley sobre la ZMT.

<sup>216</sup> Ídem.

<sup>217</sup> Ídem.

<sup>218</sup> Artículo 50, Ídem. Los avalúos tienen una vigencia de 5 años según el inciso b.

<sup>219</sup> Artículo 49. Ídem.

<sup>220</sup> Artículo 51 bis, Ídem.

trimestral conforme lo disponga la autoridad municipal. El canon sustituye la obligación de pago de impuesto territorial. Los cánones anuales se regularán mediante reglamento municipal técnicamente fundamentado, y serán parte del Plan Regulador Costero.

Las concesiones de proyectos conjuntos de desarrollo turístico realizados entre la municipalidad y el ICT serán las únicas exentos del pago del canon<sup>221</sup>. En el caso de las personas que tengan condiciones socioeconómicas vulnerables y residan permanentemente en la zona con una concesión destinada exclusivamente para uso habitacional la municipalidad puede rebajar el cano hasta el 0.25%.

Todas las concesiones deben inscribirse en el Registro General de Concesiones de la Zona Marítimo Terrestre del Registro Nacional. “[E]l Registro Inmobiliario, a través de la Subdirección Registral que califica e inscribe los contratos de concesiones de esos territorios, así como cualquier acto que involucre esos derechos reales; y la Subdirección Catastral, misma que funciona como filtro depurador de los planos que se presentan y que afectan esos territorios costeros”.<sup>222</sup>

Las prórrogas de estas concesiones deben ser autorizadas por el artículo 50 de la Ley sobre la ZMT, al término de su vencimiento o de la prórroga previa, siguiendo el procedimiento del artículo 53 del Reglamento a dicha ley:

1. La municipalidad debe notificar mediante edicto, notificador o carta certificada al interesado del vencimiento de la concesión con una anticipación que no supere el año ni sea menor a seis meses.
2. La persona interesada debe hacer la solicitud de prórroga dentro de los tres meses siguientes a la notificación y de no haber sido notificado puede hacerlo dentro de los seis meses anteriores al vencimiento de la concesión. El concesionario debe encontrarse al día en el pago de sus obligaciones, de lo contrario hasta el día que se encuentre a derecho

---

<sup>221</sup> Artículo 48, Ídem.

<sup>222</sup> Desireé Saénz Paniagua, “Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica”. *Azimuth*. Año 7, No. 23 (agosto 2013): pp. 11, <https://www.colegiotopografoscr.com/azimuth/revistas/2013/23/files/assets/basic-html/index.html#1>.

en el cumplimiento de sus obligaciones se tendrá por presentada la prórroga. Cuando se presente la solicitud de forma extemporánea se tendrá por presentada como una nueva solicitud de concesión.

3. En los casos en que corresponda, la municipalidad debe remitir la prórroga con un plano catastrado del área del terreno al ICT, para que se pronuncie y contra lo resuelto pueden interponerse recursos administrativos.
4. Una vez recibido el pronunciamiento del ICT la municipalidad podrá resolver en los 30 días naturales posteriores. Las prórrogas pueden ser denegadas “por motivos de utilidad pública o conveniencia general, porque la parcela haya quedado ubicada en zona pública o se requiera para planes o desarrollos urbanísticos o turísticos”<sup>223</sup> o por incumplimientos del concesionario a las obligaciones establecidas en la ley, reglamento o en el contrato de concesión. La persona interesada puede interponer los recursos contemplados en el Código Municipal, dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

Las concesiones pueden extinguirse por vencimiento del plazo sin que existiera solicitud de prórroga, por renuncia o abandono de las personas interesadas, por fallecimiento o ausencia legal del concesionario sin adjudicación a los herederos, por acordarse no prorrogar el contrato o por cancelación de la concesión.<sup>224</sup> Los motivos de cancelación pueden ser los siguientes: falta de pago del canon, incumplimiento de las obligaciones del concesionario, violación a las disposiciones de la ley 6043 y obstaculización del uso general de la zona pública por parte del concesionario.<sup>225</sup>

Por otro lado, los permisos de uso son un acto unilateral dictado por la Administración Pública que permiten el uso en precario del dominio público por parte de un particular, en contraposición del contrato de concesión que es un acto bilateral que debe ser manifestado de forma expresa. Al tratarse de un título precario, no crea derechos adquiridos a favor del beneficiario o permisionario y podrían revocarse por razones de oportunidad o conveniencia sin

---

<sup>223</sup> Artículo 51 de la Ley sobre ZMT.

<sup>224</sup> Artículo 52. Ídem.

<sup>225</sup> Artículo 53. Ídem.

responsabilidad de la Administración, acorde con el artículo 154 de la Ley General de Administración Pública.

Sobre el permiso de uso, en el Dictamen C-100-1995 la PGR ha señalado que:

*“Como figura genérica es también aplicable a la zona marítimo terrestre, siempre y cuando no perjudique sus condiciones naturales ni el libre tránsito sobre la zona pública, y su ejercicio no menoscabe de manera alguna la futura planificación del sector. Con motivo de ello y a que se aplica sólo a obras sencillas de fácil remoción para no lesionar el bien demanial, se excluye todo tipo de edificación que implique una adherencia permanente a la tierra.*

*Por sus mismas características, nunca podría considerársele como un sustituto de la concesión en ausencia de plan regulador dentro de una zona de aptitud turística. Su otorgamiento es puramente excepcional y tampoco es válido usarlo como vehículo para legitimar la indebida ocupación de la zona marítimo terrestre”.*

#### *1.2.2.5 Desalojo y orden de demolición administrativa*

La corporación municipal en el ejercicio de sus funciones y en apego al cumplimiento de la normativa medio ambiental y sobre la ZMT, cuando tenga conocimiento de alguna infracción, puede enviar a los inspectores municipales para verificar si la situación, en efecto, se encuentra afectando las condiciones originarias de la ZMT y sus recursos naturales o bien si existe una construcción realizada al margen de la ley.

De ser así, la Municipalidad puede ejecutar órdenes de desalojo y demolición de las edificaciones construidas sin autorización, debidamente constatada, según los artículos 13 y 17, en el pleno ejercicio de la potestad de autotutela administrativa y poder de policía<sup>226</sup>. Incluso en ocasiones, el acto de demolición ha sido considerada por la jurisprudencia como parte de la reparación del daño causado, aun cuando haya prescrito la acción penal.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup> Este tema ha sido ampliamente explicado en la Opinión Jurídica de la PGR número OJ-61-2007. También puede verse la OJ-88-2008.

<sup>227</sup> Mauricio Castro Lizano “Tutela de la zona marítimo terrestre” *Curso de Derecho Agrario*. 2016. 27.

### 1.2.2.6 Gestiones Registrales Administrativas

En sede administrativa, puede incoarse ante el Registro público el trámite de Gestión Administrativa para la subsanación o rectificación de errores registrales cometidos en el proceso de calificación e inscripción.<sup>228</sup>

*“Su inicio puede dar lugar a que se consigne una **nota de advertencia administrativa** en la inscripción correspondiente, mientras se realizan las investigaciones, para efectos de publicidad noticia, sin impedir la inscripción de documentos posteriores, así como a la **inmovilización** de la inscripción de que se trate, si hubiere oposición de algún interesado o afectado, hasta tanto no se aclare el asunto en vía judicial o estos lo autoricen por medio de documento idóneo presentado al Registro Inmobiliario para su calificación e inscripción (Decreto 35509, arts. 2°, incisos l y p, 21, y 25, 28 ibid). “El acto administrativo mediante el cual el Registro Nacional inmoviliza una determinada propiedad forma parte de sus potestades administrativas y, en sí mismo, no constituye violación al derecho de propiedad”. (el destacado forma parte del original)<sup>229</sup>*

Otra opción en sede registral-administrativa es la solicitud de cancelación del asiento de presentación o de la inscripción definitiva que tenga origen fraudulento para que se restituya al estado anterior *“siempre que tal inexistencia pueda acreditarse objetivamente en sede registral, en los casos y según los procedimientos y requisitos que establezca su reglamento, sin que puedan alegarse derechos derivados directamente de un asiento registral con origen en una documentación fraudulenta e inexistente, salvo los del tercero registral protegido por el principio de fe pública registral”*.<sup>230</sup>

### 1.2.2.7 Sanciones

Según el diccionario panhispánico de español jurídico una sanción es la “consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado”. La ley 6043 establece

---

<sup>228</sup> Ver artículos 84, 85, 86 y 87; 92 y siguientes del Reglamento del Registro Público.

<sup>229</sup> Dictamen C-269-2018 del 24 de octubre de 2018.

<sup>230</sup> Ídem.

sanciones<sup>231</sup> para los particulares y para los funcionarios o empleados encargados de tramitar concesiones, permisos o planos que emitieran resoluciones ilegales.

Puede fijarse pena de prisión de seis meses a cuatro años, sin perjuicio de otro tipo de sanciones procedentes, para aquellas personas que exploten sin autorización debida flora o fauna existente en la ZMT o manglares. También, puede ser reprimido con prisión de un mes a tres años quien realizara construcciones o desarrollos contra lo dispuesto en la Ley sobre la ZMT o leyes conexas, o bien impidiera la ejecución de una orden de suspensión o demolición de esas obras, o a la aplicación de sanción al infractor.

En el caso de los funcionarios o empleados municipales que en el trámite de concesiones (en su defecto, permisos de ocupación) o aprobación de planos, impidan o hagan nugatoria la orden, legalmente decretada, de suspensión o demolición de una obra o a la sanción de algún infractor a la normativa sobre la ZMT, podrá ser reprimido con prisión de tres meses a dos años, si no se tratara de un delito mayor. Sumado a ello, será despedido de su empleo sin responsabilidad patronal y en caso de ser un funcionario de elección popular, puede perder sus credenciales si así lo considera el Tribunal Supremo de Elecciones.

En cualquiera de los casos antes mencionados, si el autor o cómplice fuera concesionario de ZMT, perderá la concesión por cancelación y las edificaciones o mejoras que tuviera en su parcela. Sumado a ello, deberá pagar los daños y perjuicios causados por acción u omisión.

### ***1.2.3 Procesos judiciales***

Como se ha explicado previamente, por la naturaleza jurídica de la ZMT, al tratarse de un bien demanial, le pertenece indiscutiblemente al Estado y es inembargable, imprescriptible e inalienable. Por lo que no puede ser objeto de prescripción positiva o usucapión. Sin embargo, existen asuntos casos que podrían haber sido objeto de un proceso civil o agrario, aunque no es la vía más adecuada para una discusión sobre un bien demanial. Por ello, más habitualmente

---

<sup>231</sup> Ver artículos 61 al 65

estos temas se discuten en procesos contenciosos administrativos o penales cuando exista un delito.

### *1.2.3.1 Procesos civiles y agrarios*

Resulta común en la práctica, que algunos conflictos entre particulares inician en sede agraria por la naturaleza del predio, sin embargo, conforme avanza el proceso, incluso de oficio, el juzgador al constatar que existe discusión sobre la franja demanial de ZMT, integra a la PGR como litisconsorte en el contradictorio.

En ocasiones, incluso la PGR llega a esos contradictorios a plantear la excepción de falta de competencia al Tribunal Agrario<sup>232</sup>, mismo que la ha rechazado y se ha elevado en apelación la consulta la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. La Sala Primera, ha resuelto que cuando en principio la naturaleza de los inmuebles podría haber sido agraria y aunque para el Tribunal Agrario existiere actividad agroturística en dichas parcelas, “por el artículo 108 de la Ley de Biodiversidad la cual expresamente le otorga competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa en ese tipo de casos”.<sup>233</sup>

También sucede que de oficio la sede civil o agraria donde se planteó el proceso judicial se declara incompetente por razón de la materia y remita el expediente a la jurisdicción contencioso-administrativa. En lo que la Sala Primera ha resuelto:

*“Si bien la controversia se suscita entre particulares, la pretensión involucra bienes demaniales, ...En atención a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre que dispone “La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley.” Por estar el inmueble dentro de*

---

<sup>232</sup> A manera de ejemplo reciente ver Resolución N.º 01000 – 2019 de las diez horas y dieciocho minutos del once de diciembre de dos mil diecinueve emitida por el Tribunal Agrario.

<sup>233</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 967-2001 de las once horas del siete de diciembre de dos mil uno.

*la Zona Marítimo Terrestre, y ser uno de los demandados el Estado, de conformidad con el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el conocimiento del presente proceso debe radicar en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda”.*<sup>234</sup> (La cursiva es parte del original).

Por otra parte, cabe mencionar que el artículo 106 del Código Procesal Civil, prevé la posibilidad de interponer interdictos posesorios cuando exista afectación del uso y disfrute de bienes públicos en detrimento de la colectividad, en defensa de los intereses difusos está la posibilidad de interponer un interdicto de amparo de posesión o bien uno de restitución, en caso de que se despoje ilegítimamente del inmueble total o parcialmente a la ciudadanía en general.

### *1.2.3.2 Procesos ordinarios contencioso administrativos*

Tal como se indicó supra, la Sala Primera, reiteradamente, ha dicho que en aquellos procesos donde se involucren inmuebles ubicados en ZMT, por tratarse de dominio público, la competencia recae sobre el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Para ello, se analizarán algunos votos a continuación. En el voto 009-C-2007, se afirmó lo siguiente:

“III.- Si bien la controversia se suscita entre particulares, la pretensión involucra bienes demaniales, según consta en autos tanto en la demanda (folio 12 a 16), declaración jurada de folio 4, cuanto en la documentación aportada. En atención a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre que dispone *“La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley.”* Se desprende entonces que las partes son concesionarias de terrenos pertenecientes a la Municipalidad de Aguirre y Parrita y que dichos inmuebles se encuentran dentro de la zona marítimo terrestre, por lo que existe un evidente interés estatal, y conforme lo establece el

---

<sup>234</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 398-C-S1-08 de las diez horas treinta y cinco minutos del once de junio de dos mil ocho. En el mismo sentido puede verse la resolución 674-2019 de las dieciséis horas y doce minutos del veintinueve de agosto de dos mil diecinueve emitida por el Tribunal Agrario.

artículo 110, inciso 3) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, su conocimiento debe radicar en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda”.

En el mismo sentido en el voto 00168-C-2007, la Sala Primera se refirió al tema de la siguiente manera:

“II.- Del plano que se adjunta, se colige que el bien inmueble en el que se ubica el lote a localizar colinda al Norte, con Mar Caribe y al Oeste, con la Municipalidad de Talamanca. Igualmente, en la certificación que consta a folio 8 se indica, que ostenta permisos de uso de suelo otorgado por el Consejo Municipal, mediante sesión extraordinaria n-17 del 24/09/1988; sobre el terreno ubicado en Punta Uva, Talamanca, en la Zona Marítimo Terrestre.

III.- En atención a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre que dispone *“La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley.”* Por estar el inmueble dentro de la Zona Marítimo Terrestre, y al ser la Municipalidad colindante por el lindero Oeste, existe un evidente interés estatal, su conocimiento debe radicar en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda”.

Por remisión del Juzgado Agrario de Puntarenas, la Sala Primera en la resolución 919-C-2007 ampliamente explicó los motivos para que el asunto se conociera en sede contenciosa:

“I.- En el presente interdicto de amparo de posesión, los actores manifiestan ser poseedores de varios lotes en Isla Damas, por concesión solicitada a la Municipalidad de Aguirre como ente administrador de dicha zona. Si bien la controversia se suscita entre las Jurisdicciones Civil y Agraria, y además entre sujetos particulares, la pretensión involucra bienes demaniales, según consta en autos, tanto en la demanda visible a folios del 7 al 14, cuanto en la documentación visible a folios del 1 al 6, son terrenos ubicados en zona marítimo terrestre que de conformidad con el artículo 9 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre *“... comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobre salga del nivel del océano*

*dentro del mar territorial de la República.. .". Por economía procesal y en atención a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre que dispone "La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley", y en concordancia con el artículo sexto de la Constitución Política, que establece en lo que interesa " El Estado ejerce la soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio, en sus aguas territoriales en una distancia de doce millas a partir de la línea de baja mar a lo largo de sus costas, en su plataforma continental y en su zócalo insular de acuerdo con los principios del Derecho Internacional". Al estar el inmueble dentro de la zona marítimo terrestre, existe un evidente interés estatal, por lo que su conocimiento debe radicar en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda".<sup>235</sup>*

#### *1.2.3.2.1 Acción para revertir registros en perjuicio del dominio público.*

En sede contencioso-administrativa es posible que El Estado, en sus facultades de vigilante de la ZMT, función que realiza la PGR en el ejercicio de control jurídico, puede presentar una acción judicial para la reversión de los registros inmobiliarios que se hayan realizado en perjuicio del dominio público. Ello a efectos de que los terrenos demaniales son *res extra commercium*, por lo que no caben alegatos sobre derechos reales de propiedad y posesión a título de dueño. Además de que la detentación particular no produce efectos adquisitivos.

Ante una inscripción de un inmueble que se encuentre en ZMT, por ser demanio, se trata de un acto absolutamente nulo, esto porque los bienes dominicales son inalienables e imprescriptibles y no se adquiere ningún tipo de derecho sobre el bien ante un registro ilegítimo. En ese tipo de supuestos, la acción para revertir registros en perjuicio del dominio público no caduca.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> En la misma línea pueden verse los votos: 524-C-2007, 146-C-2006, 147-C-2006, 370-C-2006, 657-C-2006, 032-C-2005.

<sup>236</sup> Sala Primera, Voto 506-2007 de las nueve horas y treinta minutos del veinte de julio del dos mil siete: "se tuvo como hecho no controvertido, que se ubica dentro de la Zona Marítimo Terrestre. Nótese que el Tribunal hace un análisis sobre la imposibilidad de traspaso de un derecho de posesión sobre un inmueble perteneciente al dominio

Aquellos terrenos que se encuentren en la ZMT y registrados a favor de particulares, mientras subsista la inscripción, debilita las posibilidades de autotutela demanial que podría ejercer la corporación municipal para proteger y conservar la ZMT y su uso público. Sin embargo, *“Las inscripciones, titulaciones y escrituras realizadas por particulares sobre inmuebles inscritos con anterioridad a la entrada, en vigencia del Transitorio III de la Ley 4558, que incorporen áreas de dominio público de la Zona Restringida, en la zona marítimo terrestre, tendrían un vicio de nulidad absoluta, por contravenir los principios de inalienabilidad y/o imprescriptibilidad”*.<sup>237</sup>

En consecuencia, cuando cualquier ente designado para tutelar la ZMT por ley, tenga conocimiento de irregularidades en la inscripción de un inmueble que se encuentra en ZMT y cuente con estudios de dominio que le permitan cuestionar la validez del título<sup>238</sup>, en el ejercicio de autotutela demanial y sus potestades de administración *“ha de interponer, a la brevedad posible, ante la jurisdicción contencioso administrativa y civil de hacienda, la acción de nulidad y solicitar las medidas cautelares procedentes, que le permitan respaldar la paralización del trámite aprobatorio hasta que se decida definitivamente sobre el dominio del terreno. Caso contrario, no podría desatender a priori, en fase liminar, el título de propiedad inscrito, habida cuenta de la*

---

público. Además de ello, refuerza su postura afirmando que en la especie no se logró comprobar que el demandado haya sido concesionario o beneficiario de un permiso de uso, lo cual evidencia que no tiene derechos sobre la cosa. En consecuencia, sus peticiones fueron resueltas, aunque en forma negativa a sus intereses. En segundo término, el meollo de lo alegado en el agravio de mérito consiste en que, el fallo recurrido padece de falta o indebida fundamentación al no haber avalado los hechos tenidos por indemostrados ni el hecho tercero tenido por probado. Este quebranto, de darse, según lo ha resuelto reiteradamente esta Sala, configuraría un vicio por motivos de fondo por violación indirecta de ley, mas no el recriminado por el demandado, de incongruencia. En todo caso, esta Sala comparte lo resuelto por el Tribunal Agrario. Técnicamente, los referidos hechos tenidos por no acreditados y el hecho tercero probado, se tornan inconducentes e irrelevantes, pues con independencia de lo sucedido entre las partes respecto al bien en litigio, lo cierto es que al tratarse de un bien demanial no se puede invocar en defensa la existencia de un acuerdo entre partes para ejercer su propiedad, si este es intransmisible. En todo caso, lo único que se está exigiendo al demandado es a la devolución del monto de dinero que recibió como adelanto de pago en señal de trato, por un bien que no podía negociar, porque amén de no estar a su nombre, era de naturaleza pública. En mérito de las razones dichas, deberá rechazarse el presente reproche”.

<sup>237</sup> Dictamen C-132-2019 del 14 de mayo de 2019.

<sup>238</sup> De lo contrario deberá aplicarse una presunción *iuris tantum* sobre la inscripción registral. Pero la publicidad legal del demanio prevalece sobre la inscripción registral ilícita y sobre los bienes de dominio público es de aplicación el principio de inmatriculación.

*presunción iuris tantum de las inscripciones registrales y la tutela jurisdiccional de la publicidad registral*".<sup>239</sup>

Con la acción *"la Municipalidad puede pedir, a más de la declaratoria de nulidad del título ilegal que dio origen a la inscripción, la cancelación del asiento registral y catastral, la que "rompe la presunción de existencia del derecho real inscrito" y lo extingue. (...). De igual forma, puede pretender la nulidad de actos y contratos que sean derivación inmediata y directa del título ilegítimo, porque "la nulidad absoluta acarrea insubsistencia jurídica del acto, de manera tal, que se elimina cualquier posibilidad de nacimiento o consolidación de derechos o efectos jurídicos en favor o en contra de alguna persona (...)"*.<sup>240</sup>

También puede solicitar medidas cautelares para garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, siempre que cumplan con los requisitos del Código Procesal Contencioso Administrativo<sup>241</sup>. Por ejemplo, pueden solicitarse las siguientes medidas cautelares, aunque ello no las convierte en una lista taxativa:

- 1. Anotación de la demanda:** Se considera un gravamen sobre la propiedad y cabe "para proteger, al amparo de la publicidad registral, el derecho ventilado. Es un medio de garantizar la tutela cautelar judicial efectiva, que la sentencia favorable al accionante pueda "ejecutarse en iguales condiciones o circunstancias bajo las cuales hubiera podido cumplirse al tiempo en que inició el proceso".<sup>242</sup>
- 2. Medidas de naturaleza registral:** el Municipio también puede incoar un procedimiento en sede registral con el objetivo de que se "se consigne, al margen del asiento registral defectuoso, una medida cautelar de nota de advertencia y eventual inmovilización de carácter preventivo, para evitar perjuicios a terceros, o solicitar la anotación de una prevención de inexactitud registral. (...) Sin embargo, las medidas cautelares

---

<sup>239</sup> Dictamen C-269-2018 del 24 de octubre de 2018.

<sup>240</sup> Ídem.

<sup>241</sup> Ver artículos 21 y 22 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

<sup>242</sup> Dictamen C-269-2018 del 24 de octubre de 2018.

administrativas de mera publicidad noticia e inmovilización no autorizarían a la Municipalidad a desconocer sin más el derecho de propiedad privada formal”.<sup>243</sup>

3. **Medida de consignación de nota de prevención de inexactitud extra registral:** para efectos de saneamiento de inexactitudes registrales, puede solicitarse esta medida a la Dirección del Registro Inmobiliario, ya sea en los derechos o asientos catastrales con efecto de publicidad registral.<sup>244</sup>
4. **Medida de consignación de nota de bloqueo registral:** El efecto de esta medida es la inmovilización del inmueble, siempre que exista una inexactitud de origen extra registral. Para su imposición, se debe demostrar la existencia de un fraude mediante una prueba objetiva.<sup>245</sup>
5. **Ordenar actuaciones administrativas a la Corporación Municipal para proteger el bien público:** Pueden solicitarse medidas atípicas que sean necesarias para la protección de la ZMT en cada caso concreto, por ejemplo, en la resolución No. 1226-2016 de las ocho horas del quince de julio de 2019, se ordenó el cierre provisional del tránsito vehicular en zonas consideradas como PNE y Refugio de vida silvestre, además de la obligación de inspección regional y mantenimiento del cierre a cargo del Estado y del SINAC, debiendo este último coordinar con la Municipalidad inspecciones para remitir informes cada tres meses al Tribunal Contencioso Administrativo. A la vez, al Municipio se le ordenó el efectivo control de actividades lucrativas que tuvieran desarrollo sobre la zona pública; incluyéndose el control sobre construcciones irregulares, parqueo de vehículos, corta de árboles, alteraciones en el terreno o concentraciones de residuos que pudieran alterar el equilibrio de la zona y finalmente, coordinar con el ICT para garantizar el acceso a la zona y el libre tránsito, la práctica de deportes o actividades de esparcimiento físico y/o cultural.

---

<sup>243</sup> Ídem.

<sup>244</sup> “sin que impida la inscripción de documentos posteriores; y sin perjuicio de la tutela jurisdiccional de la publicidad registral, ni de los derechos de terceros registrales que adquirieron de buena fe basados en la publicidad registral”. Ver artículo 32, Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario No.35509-J.

<sup>245</sup> Ver artículo 2 Ley de fortalecimiento de la seguridad registral inmobiliaria No.9602.

### 1.2.3.3 Acción penal

La acción penal por usurpación del dominio público puede ser ejercida con base en el artículo 227 del Código Penal, como se expuso en la primera parte de este capítulo. En relación con este tipo de acciones, basta con comprobar que se trate de dominio público, donde se ha perturbado el derecho patrimonial del Estado, en la resolución 48-2016 del Tribunal de Apelación de Sentencia Penal de Santa Cruz se analizó dicho supuesto:

*“En relación con el artículo 227 del Código Penal, este, como lo indica el apelante, establece varios supuestos de hecho; aunque el juez no cita el inciso del artículo 227 cuya descripción se adecua a la que el imputado realizó, se expresa que el mismo detentó tierras parte de un Refugio, que son bienes demaniales por lo que sin duda esa acción se adecua al inciso 1 del artículo 227 del Código Penal. El hecho de que el imputado sea vecino de la comunidad de Ostional, en ningún modo le daba derecho a ocupar un terreno del Refugio ni a realizar obras sin contar con los permisos legales”.*

La Sala Constitucional, en casos donde existan procesos penales pendientes, es decir que no tengan sentencia en firme, pero sea procedente la aplicación del numeral 13 de la LZMT ha indicado que:

*“no es violatoria del debido proceso y el derecho de defensa del imputado, siempre y cuando se interprete que es deber del juzgador, previo a la adopción de la medida de destrucción o demolición, constatar que los terrenos o las obras involucradas se encuentran efectivamente dentro de la zona marítimo terrestre y que éstas se realizaron al margen de lo establecido en la Ley que la regula, según se expone en la parte considerativa de esta sentencia, medida que es independiente y que no puede entenderse que prejuzga sobre la responsabilidad penal que pudiera corresponderle a quien se señale como autor de los hechos pues para llegar a establecer esa responsabilidad penal, habrá que cumplirse con los parámetros de la necesaria demostración exigida constitucionalmente y con respeto del derecho de defensa y el debido proceso”.*<sup>246</sup>

---

<sup>246</sup> Ver voto 5756-1996 del 30 de octubre de 1996.



## **Capítulo II - Del papel a la arena y la sal: análisis jurisprudencial**

### **2.1 Los entes de control y fiscalización del Estado vigilan la costa.**

En este capítulo se analizarán los principios emanados de los más reciente pronunciamientos de las dos principales instituciones de control y fiscalización estatal, por parte de la Contraloría General de la República (CGR), institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en vigilancia de la Hacienda Pública por mandato constitucional, así como el órgano rector del sistema de fiscalización fijado en la ley 7428<sup>247</sup>, y la PGR que como se ha hecho referencia anteriormente, es el ente responsable del control jurídico de la ZMT.

#### ***2.1.1 Contraloría General de la República***

Entre otras potestades, la CGR tiene las de control de eficiencia, de realizar auditorías, de informar y asesorar<sup>248</sup>, entre otras. Inclusive, el Tribunal Contencioso Administrativo resolvió en el voto 12-2014-VII de las 7:30 horas del 25 de febrero de 2014, que la CGR “ostenta de competencia de rango constitucional para el control y fiscalización superior de la Hacienda Pública, en ese sentido, la CGR es parte activa en el desarrollo de procesos que tienden al combate de la corrupción, el despilfarro y en general la gestión deficiente de recursos públicos. El Tribunal analizó el concepto de Hacienda Pública para concluir de manera categórica que la protección de la zona marítima terrestre es consustancial al desarrollo de las competencias constitucionales y legales del órgano contralor”<sup>249</sup>. En esa misma ocasión, consideraron las personas juzgadas que la autonomía municipal no supone una barrera ante el ejercicio de las funciones de control y fiscalización, razón por la cual las corporaciones municipales deben rendir cuentas sobre la administración de la ZMT.

En variadas ocasiones, el ente contralor ha emitido informes variados sobre la gestión de la ZMT, a continuación, una síntesis de las temáticas más relevantes:

---

<sup>247</sup> Ver artículo 183 de la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No 7428 del 07 de setiembre de 1994.

<sup>248</sup> Ver artículos 17, 21 y 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

<sup>249</sup> Jesús González Hidalgo, “La protección de la Zona Marítimo Terrestre como parte integral de la Hacienda Pública” *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, Vol. III, 2014, 117.

Para 2014, el “Informe de auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad de las acciones del Estado para poner en vigencia los planes reguladores que comprenda la Zona Marítimo Terrestre del país” DFOE-AE-IF-12-2014 del 19 de noviembre de dicho año, evidenció la falta de planificación de la ZMT, desconocimiento de las autoridades municipales sobre los distintos regímenes de propiedad de sus cantones, carencia de coordinación interinstitucional y la gran necesidad de información catastral que le permitiera tanto a las administraciones locales como nacionales hacer una mejor labor de tutela y control sobre la ZMT y el PNE. Incluso la CGR rechazó el recurso de revocatoria contra dicho informe incoado por el entonces ministro de Ambiente, mediante la resolución R-DFOE-AE-01-2015 de las once horas del veintiocho de enero de dos mil quince, emitida por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en términos de que el Poder Ejecutivo debía ser más diligente y coordinar con las diversas instituciones de manera más eficiente.

Ante múltiples consultas de la Asamblea Legislativa sobre proyectos de ley<sup>250</sup> relacionados con la ZMT, la CGR insiste en que la creación de más regímenes de propiedad sin siquiera tener una política clara en la gestión y administración de la ZMT le “resta capacidad de control y fiscalización al Estado, y en particular a las municipalidades”.<sup>251</sup>

Además de promover “la elaboración de planes reguladores desintegrados del resto del área del cantón, de ecosistemas, sin ninguna visión de cuenca, y atomizados que comprenden en su gran mayoría solo los territorios que se quieren desarrollar, sin que realmente obedezcan a estudios que diagnostiquen las características y topos de suelo (...) este Órgano Contralor ha determinado una situación caótica y preocupante”.<sup>252</sup>

A la vez, ha recalcado la gran necesidad de planificar de manera integral considerando las condiciones de las zonas adyacentes a la zona litoral con los instrumentos normativos vigentes,

---

<sup>250</sup> Criterio sobre el proyecto de ley denominado “Ley para la Constitución del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional en Territorio Costero Comunitario no. 18939” DFOE-AE-0094 del 2 de marzo de 2015.

<sup>251</sup> Opinión acerca del proyecto de “Ley de territorios comunitarios, expediente no. 19667” DFOE-AE-608 del 20 de noviembre de 2015.

<sup>252</sup> Criterio acerca del proyecto Ampliación de los plazos del artículo 4 de la Ley para la regularización de las construcciones existentes en la zona restringida de la Zona Marítimo Terrestre, nro.9242 de 6 de mayo de 2014 y del transitorio I de la Ley marco para la declaratoria de la zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, nro. 9221 del 25 de abril de 2014, expediente nro.19885. DFOE-AE-206 del 11 de mayo de 2016.

para no causar mayor confusión y procurar un ordenamiento territorial congruente y completo del cantón, no fraccionado como lo han venido haciendo las municipalidades. La ZMT y en general el demanio sólo puede desafectarse siguiéndose *el principio de paralelismo de las formas*, mediante legislación lo suficientemente motivada en estudios técnicos y actualizados que acrediten la desafectación.<sup>253</sup>

### **2.1.2 Procuraduría General de la República**

La PGR en el ejercicio de sus funciones como órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública ha emitido una amplia cantidad de dictámenes sobre los artículos que componen la ley de ZMT, por lo que se a continuación se considerarán los criterios más recientes respecto a la tutela del dominio público en ZMT-

#### *2.1.2.1 Instrumentos de planificación*

Los planes reguladores han sido reiteradamente señalados por la jurisprudencia de la PGR como *“el instrumento de planificación de la zona marítimo terrestre administrada por las Municipalidades, que constituye un requisito esencial para que éstas puedan otorgar concesiones, y que éstas últimas deben sujetarse a las disposiciones de aquél (véanse los pronunciamientos nos. C-297-2004, C-054-2006, C-070-2009, C-199-2013, OJ-062-2017, C-268-2020 de 9 de julio de 2020)”*.<sup>254</sup>

Para lo que respecta al establecimiento de una marina o atracadero turístico, requiere necesariamente que de previo exista *“el otorgamiento de una concesión en la zona marítimo terrestre”*<sup>255</sup>, en concordancia con el plan regulador costero.

---

<sup>253</sup>Ver Opinión sobre el proyecto de ley denominado Dignificación y Restitución de los Derechos de propiedad de los Habitantes de las Zonas Costeras y los Territorios Insulares, expediente N°20.609. DFOE-AE-0325 del 15 de julio de 2019; Criterio sobre el proyecto de ley denominado Ley para la Regulación del Patrimonio Natural y Forestal del Estado tramitado en el expediente N°20.407. DFOE-AE-0331 del 18 de octubre de 2017. Opinión acerca del proyecto denominado Reforma de varios artículos, adición de los artículos 28 bis, 31 bis y el transitorio IX, y derogatoria del artículo 58 de la Ley N°6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977, y sus reformas, expediente N°21.008. DFOE-AE-0270 del 20 de junio de 2019; Opinión sobre el proyecto tramitado en el Expediente No. 21,743. DFOE-IFR-0458 del 16 de julio de 2020; Opinión sobre el proyecto tramitado en el Expediente No. 21786. DFOE-IFR-0464 del 17 de julio de 2020.

<sup>254</sup> Dictamen C-307-2020 del 04 de agosto de 2020.

<sup>255</sup> Ídem.

Los municipios en principio no deben otorgar derechos privativos para obras o edificaciones y deben velar por la zona pública de su jurisdicción garantizando el uso común y el interés general al que sirve esta zona. A la vista del numeral 10 en concordancia con el 20 de la ley 6043:

*“la zona pública no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso. Nadie podrá alegar derecho alguno sobre ella. Estará dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas.*

*Por ende, la garantía de uso común es fin prioritario de la zona pública y pilar fundamental del principio publicista en la titularidad y uso del demanio marítimo terrestre. El libre acceso a la costa, en condiciones paritarias, es manifestación de la libertad individual, del principio de igualdad y del derecho de todos a disfrutar de una (sic) ambiente adecuado. La utilización es libre, gratuita e igual para usos comunes, los que deben realizarse con ajuste a la naturaleza de los bienes y disposiciones legales”.*<sup>256</sup>

Excepcionalmente, las jurisdicciones municipales pueden autorizar obras según el artículo 22 de la ley 6043 pero *“el permiso de uso es de condición precaria, revocable conforme al artículo 154 de la Ley 6227 (...), de manera que no da cabida al desarrollo de obras permanentes (dictamen C-100-1995), no ha de afectar las condiciones del lugar, ni entorpecer el libre uso de la zona pública, ni limitar la futura implementación del plan regulador (Tribunal Contencioso Administrativo No. 10403-1999-III)”*.<sup>257</sup>

Si bien, en algún momento se utilizó la figura de arrendamiento que está referida a bienes privados, *“es improcedente para otorgar usos especiales sobre bienes demaniales, aunque en el pasado se utilizara inadecuadamente”*.<sup>258</sup>

Sobre el uso de la zona por parte de otras entidades estatales, aclara la jurisprudencia de la PGR, basta la satisfacción de los requisitos del artículo 22 de la ley 6043, es decir aprobación del

---

<sup>256</sup> Ídem.

<sup>257</sup> Ídem.

<sup>258</sup> Ídem. Como se explicó en el capítulo anterior la concesión o el permiso de uso son las figuras jurídicas adecuadas.

proyecto por parte del MOPT, ICT e INVU, para que posteriormente la municipalidad conozca el proyecto y resuelva. Además, con base en el artículo 75 de la Ley de construcciones, el Estado y los entes descentralizados no requieren de licencia municipal para construir, pero los órganos, municipios y demás entes de la Administración deben coordinar las acciones<sup>259</sup>:

*“los municipios que administran zona marítimo terrestre pueden otorgar el uso de un terreno en la zona pública a una institución pública con base en la autorización del artículo 22 de la Ley 6043, sin necesidad de concesión. Ese uso también requiere ser autorizado por el ICT, el INVU y el MOPT. Lo anterior observando el plan regulador, en tanto éste no impida la realización del interés público nacional que, al acreditarse, prevalece sobre las disposiciones de orden local (sentencias constitucionales 4587-2010 y 15763-2011; Tribunal Contencioso Administrativo No. 80-2013-VI; dictámenes C-317-2014 y C-274-2015).*

*El uso directo de la Administración sin título concesional más que una autorización, constituye un acto de reserva demanial justificado por la necesidad del servicio público”.*<sup>260</sup>

Ahora bien, en cuanto a las construcciones existentes en ZMT, a las que se refiere la ley 9242, es decir, las realizadas sin contar con concesión, el artículo tercero de dicha norma dispuso que pueden regularizarse acorde al plan regulador, solicitando una concesión ante la municipalidad los seis meses siguientes a la entrada, en vigencia de la ley y en el caso de que se requirieran modificaciones el interesado debía realizar los cambios que se le previnieran. Pero si ello no se cumpliera, según el dictamen C-263-2020:

---

<sup>259</sup> En el mismo sentido en el Dictamen C-162-2015: “Como la prestación del servicio público en los muelles puede confluir en una determinada circunscripción territorial cantonal, la Administración portuaria titular y el Municipio deben coordinar sus acciones (dictámenes C-337-2011 y C-55-2013). Ello es así, porque el “espacio costero es un ámbito en el que la concurrencia de competencias de diversas Administraciones Públicas resulta especialmente intensa y trascendente” (YEPES PIQUERAS, Víctor. Ordenación y Gestión del Territorio Turístico. Las Playas. Edita Tirant Lo Blanch, Valencia 2002, p. 552), y por ende, los diversos repartos administrativos han de ejercer sus competencias singulares en forma coordinada para la mejor satisfacción del interés público, más aún en la conservación, uso y aprovechamiento debido de del patrimonio nacional (artículos 50 y 121 inciso 14) constitucionales; sentencias constitucionales 6503-2001, 17552-2007 y 151-2012)”.

<sup>260</sup> Ídem.

*“Pero, una vez agotados los plazos previstos en dicho artículo sin que se hubiese regularizado la construcción mediante el otorgamiento de una concesión, la Municipalidad debe proceder al desalojo y la demolición de las obras, previa información levantada al efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.*

*En el caso de las zonas sin plan regulador costero, el artículo 4° concedió a las Municipalidades el plazo de cuatro años (que vence el 7 de marzo de 2021 según lo indicado en la Ley no. 9408 que la reformó) para dictar el plan regulador correspondiente. Y, durante dicho plazo, las construcciones existentes pueden mantenerse, siempre que no causen ningún daño ambiental y medie el pago de un canon por uso de suelo a título precario a favor del Municipio. Después de aprobado el plan regulador, los interesados deberán ajustarse a éste y solicitar la correspondiente concesión, en los términos dispuestos en el artículo 3°”.*

#### *2.1.2.2 De los desalojos*

Ante los supuestos del artículo 12 de la ley sobre la ZMT, la PGR ha dicho que, si llegan a realizarse construcciones en zona restringida, el artículo 13 del mismo cuerpo normativo, es lo suficientemente claro sobre la obligación de proceder a realizar el desalojo y la destrucción de la edificación, previo levantamiento de la información que corresponda; y sobre la autorización necesaria ha dicho lo siguiente:

***“En el caso de los terrenos de la zona marítimo terrestre, la licencia de construcción no autoriza el ejercicio de facultades propias del dominio, sino de aquellas que se derivan de la concesión como figura del derecho administrativo que permite el uso privativo de un bien demanial. Es decir, la concesión puede otorgar al concesionario el derecho a edificar; pero el ejercicio de este derecho debe respetar lo establecido en el acto de concesión y en su contrato y, por supuesto, ser conforme con lo que disponga el plan regulador costero y el resto del ordenamiento jurídico aplicable. La licencia de construcción es la técnica por medio de la cual la Administración concedente controla y fiscaliza el cumplimiento de lo anterior” (Dictamen no. C-199-2013 de 24 de setiembre de 2013. Se añade la negrita).***

*De acuerdo con lo anterior, resulta claro que, para poder obtener una licencia de construcción en la zona marítimo terrestre, debe contarse previamente con una concesión. Es decir, la concesión es un presupuesto indispensable para que se pueda otorgar un permiso de construcción”.*<sup>261</sup>

Es decir, de previo a cualquier tipo de construcción debería mediar una licencia constructiva ligada a una concesión marítimo terrestre, condición sine qua non para cobrarse licencias constructivas; un simple permiso de uso no llega a ser suficiente para ello, dado que no es posible otorgar permisos constructivos a la luz de este. En el supuesto de que se trate de construcciones que debían realizar las gestiones necesarias para regularizar su situación, bajo las condiciones de la ley 9242, para obtener concesión dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la ley.

*“Pero, una vez agotados los plazos previstos en dicho artículo sin que se hubiese regularizado la construcción mediante el otorgamiento de una concesión, la Municipalidad debe proceder al desalojo y la demolición de las obras, previa información levantada al efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre”.*<sup>262</sup>

Cuando el plazo para la regularización de construcciones finalice y ya no puedan otorgarse concesiones según la norma *supra* citada, la Municipalidad estará en la obligación de ejecutar desalojos administrativos y demoliciones, eso sí, bajo la observancia de la moratoria<sup>263</sup> todavía vigente. Mismos que deberán ser responsabilidad de los funcionarios a los que se les haya asignado, dentro de la corporación municipal, la vigilancia de la ZMT incluidas las construcciones.

Ahora bien, si el infractor del artículo 12 es un concesionario, la ley 6043 no contempla una sanción alternativa a la cancelación del contrato de concesión. Razón por la cual es improcedente

---

<sup>261</sup> Dictamen C-263-2020 del 08 de julio de 2020.

<sup>262</sup> Ídem. En igual sentido puede consultarse el Dictamen C-179-2019 del 25 de junio de 2019.

<sup>263</sup> La moratoria establecida por la ley 9577 vence en 2021.

que el municipio cobre una multa, ya que, “no existiría forma de determinar la manera en que ésta debe fijarse y el monto correspondiente”.<sup>264</sup>

## **2.2 De los Tribunales y las visitas de campo (análisis de jurisprudencia judicial).**

En lo que se refiere a jurisprudencia judicial, se analizarán a continuación los más recientes votos en relación con la tutela y recuperación de la zona marítimo terrestre. Se revisaron fallos en el periodo temporal que va de 2017 a 2020.

La Sala Primera en la resolución No. 150-F-S1-2017 de las catorce horas quince minutos del veintiuno de febrero de dos mil diecisiete, ratificó que no puede presumirse confianza legítima cuando el administrado que tenga conocimiento pleno de que está ocupando un bien demanial, en este caso puntual ZMT, incluso cuando la administración le hubiera otorgado permisos sanitarios para el funcionamiento de un local comercial y hubo conductas de la municipalidad que hacían presumir algún tipo de autorización, aunque irregular, ya que no se trataba de un permiso y mucho menos de una concesión:

*“la noción de dominio público alude a bienes destinados de forma permanente a cualquier servicio de utilidad y uso público. Así, se enfatiza en el destino especial de servicio a la colectividad y en que no pueden ser objeto de propiedad privada. De ahí, el Estado es su titular en condición de administrador. Asimismo, se caracterizan por ser imprescriptibles, -sea, no pueden adquirirse por el transcurso del tiempo- y los permisos de uso que se otorgan son precarios, pues, pueden revocarse en cualquier momento por motivos de oportunidad y conveniencia. De igual forma, las concesiones para su aprovechamiento pueden cancelarse mediante procedimiento al efecto. Además, son inembargables e inalienables, -se encuentran fuera del comercio y sometidos a un régimen especial y reforzado-, así como sometidos al poder de policía, -su utilización y uso solo es posible mediante permiso o concesión, otorgado por la autoridad correspondiente-. Por*

---

<sup>264</sup>Dictamen C-142-2019 del 23 de mayo de 2019.

*consiguiente, es indudable llevan razón las recurrentes en cuanto a que tratándose de bienes de dominio público no cabe la confianza legítima”.*

A la vez, dicho voto aclaró una vez más que el ente al que le corresponde el resguardo del dominio y su recuperación es a la corporación municipal:

*“Por consiguiente, es claro, corresponde al Municipio de la jurisdicción respectiva, el resguardo del dominio, desarrollo y uso de los terrenos que comprenden la zona marítimo terrestre. Los juzgadores, al respecto resolvieron: Es evidente, el Tribunal tuvo claro, a quien corresponde realizar las gestiones para recuperar el inmueble ocupado por el actor en la zona marítimo terrestre, es al Ayuntamiento de Nicoya. Dado que el terreno se encuentre en su circunscripción territorial. Sin embargo, en la parte resolutive de su fallo le ordenó no solo a este si no también al Ministerio de Salud iniciar los procedimientos legales para su recuperación. A razón de lo anterior, habrá de acogerse el recurso a este respecto, y anular lo fallado contra dicho ente ministerial”.*

En la recuperación de bienes demaniales, la Sala Constitucional ha sido muy clara al indicar en repetidas ocasiones<sup>265</sup> que siempre y cuando se siga el debido proceso, la administración puede proceder con el desalojo administrativo y la demolición y de cualquier edificación que se encontrare en el terreno correspondiente a la ZMT, en aplicación de la competencia municipal de tutela del demanio. Incluso aclaró que le corresponden a la sede contencioso-administrativa verificar si los inmuebles se encuentran o no dentro de la zona marítimo terrestre y si la permanencia en el sitio les ha generado algún derecho, o bien si es de aplicación la moratoria de desalojo ya que para ello se requiere de análisis técnicos, legales e incluso científicos.<sup>266</sup>

Sin embargo, cuando se trata de ocupantes de hecho, a partir del voto No.15653-2017 la Sala ha sido reiterativa en que no se *“no se requiere la observancia de un proceso o procedimiento, ya*

---

<sup>265</sup> Pueden verse en este sentido los votos: 10414-2018 de las nueve horas y veinte minutos del veintinueve de junio de dos mil dieciocho; 06220-2018 de las nueve horas veinte minutos del veinte de abril de dos mil dieciocho y 21366-2018 de las nueve horas veinte minutos del veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>266</sup> Ver Voto Número 2017001513 de las nueve horas cinco minutos del uno de febrero de dos mil diecisiete.

*sea judicial o administrativo, pues la acción directa de la Administración (interdictum proprium) viene a sustituir a los interdictos en estrados y no se hace necesario seguir el procedimiento previsto para los desalojos administrativos.”* A la vez, en el mismo voto la Sala Constitucional indicó que la prevención de demolición constituye el acto inicial de procedimiento.<sup>267</sup>

Hasta hace muy poco, la línea jurisprudencial se mantenía hacia el criterio de que todos los desalojos administrativos o/y órdenes de demolición de obras o edificaciones, ubicadas en la zona pública de la ZMT, debían suspenderse hasta la finalización de los plazos de las leyes moratorias, siempre que existieren situaciones en las que hubiera derechos subjetivos de por medio y se hubiere seguido el debido proceso. Este último caso fue ampliamente explicado en la resolución 374-2019<sup>268</sup> del Tribunal Contencioso Administrativo:

*“La aplicación que hiciera la Municipalidad del artículo 1 de la Ley No. 9373 "Ley de Protección a los Ocupantes de Zonas Clasificadas como Especiales" de 28 de junio del 2016, vigente por 24 meses, entendiéndose que hoy día rige la Ley 9577 del 27 de junio del 2018 por 36 meses, es incorrecta. No se puede aplicar ese texto legal de manera autónoma sin integrarlo con el resto del ordenamiento, pues ante la existencia de derechos subjetivos conferidos a través de las indicadas licencias, deben seguirse las formas previstas en el resto de la legislación aplicable. Ello quiere decir que en esta causa no es posible emitir la orden de demolición de obras erigidas legítimamente mediante un título habilitante, si previamente no se lleva a cabo un procedimiento que respete el debido proceso y garantice a cabalidad el derecho de defensa, puesto que se está acusando al administrado de infracciones por producción de daño ambiental o su potencial existencia, de lo cual tiene derecho a defenderse. El desconocimiento de tales actos no puede realizarse de manera intempestiva ni aplicándose el numeral 154 indicado,*

---

<sup>267</sup> Dicho voto hace referencia a la sentencia número 2002-05806 dictada a las 08:32 horas del 14 de junio del 2002 y se indica que “...Este Tribunal ha sido reiterativo en su jurisprudencia en relación con el acto de la notificación del desalojo y demolición de construcciones dentro de la zona de protección, estableciendo que dicha comunicación se conforma en el acto inicial del procedimiento administrativo, pudiendo recurrir de él en caso de no estar conforme con lo resuelto, pero siempre ante la autoridad administrativa que dictó el acto y no en esta Jurisdicción...”.

<sup>268</sup> En el mismo sentido ver resoluciones 519-2019 de las once horas quince minutos del veintitrés de octubre de dos mil diecinueve y 500-2019 de las catorce horas y treinta minutos del veinticinco de setiembre de dos mil diecinueve.

*ameritando, sin lugar a dudas, que se acuda a los procedimientos previstos por el legislador al efecto, ya sea mediante una revocación del acto para efectos futuros, a tenor del ordinal 153 de la misma Ley, o bien, con la declaratoria de nulidad absoluta del acto bien sea siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública o mediante un proceso de lesividad en sede contencioso-administrativo en vía jurisdiccional, en aplicación de los artículos 34 y 39 del Código Procesal Contencioso Administrativo. De no seguirse alguna de esas formas que prospere con la revocación o anulación de los actos que confirieron derechos subjetivos, la orden de demolición no se puede emitir. El acto apelado padece de omitir las formalidades legales indicadas, en transgresión del principio de intangibilidad de los actos propios de la Administración derivado del ordinal 13 de la Ley General de la Administración Pública, de modo que tiene serios vicios en su constitución según lo regula el numeral 223 de la Ley General de la Administración Pública, lo cual lleva necesariamente a declarar su nulidad y acoger el recurso interpuesto, por aplicación incorrecta del Derecho, con base en el artículo 180 de ese cuerpo normativo”.*

Sin duda el cambio más notable y reciente en la línea jurisprudencial se establece con el voto 2019-12746 de las 12:11 horas del 10 de julio de 2019 emitido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mismo que ya ha sido citado en un voto posterior, concretamente en el 2019-15622 de las 9:30 horas del 23 de agosto de 2019, la parte dispositiva textualmente dice:

*“Se declara con lugar la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley No. 9073, de Protección a los Ocupantes de Zonas clasificadas como Especiales, del 19 de septiembre de 2012. En consecuencia, se declara inconstitucional la totalidad de la Ley. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe y las relaciones o situaciones jurídicas que se hubieran consolidado por prescripción, caducidad o en virtud de sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada materia”.*

Cabe destacarse que se hizo una revisión completa del expediente 13-1598-0007-CO, así como del voto mismo, en el que se discutió la inconstitucionalidad de los artículos 1,2,3,5 y 6 de la ley de protección a los ocupantes de zonas clasificadas como especiales, No.9073. Los principales argumentos indicados por la Asociación Sindical de Trabajadores del Ministerio de Ambiente y Energía e Instituciones afines al interponer la acción fueron los siguientes:

- a) La normativa fue considerada contraria a los artículos 11, 33, 41, 50, 89, 121 inciso c), 149, 153 y 183 de la Constitución Política.
- b) Se señaló que la normativa cuestionada no especificó o calificó el tipo de posesión que tendrían temporalmente las ocupaciones ilegales y precarias de las zonas públicas, por lo que se afectarían derechos fundamentales como el derecho al libre tránsito, al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, además de dejar desprovistas de protección las bellezas naturales y los ecosistemas de bosque, humedal o manglar que podrían ser parte de los terrenos ocupados.
- c) Con la ley también se estaban poniendo en riesgo bienes de dominio público, que por su naturaleza están destinados a la utilidad pública general, alejándolos del fin que les confiere su *estatus* jurídico por ley y beneficiando a personas físicas y jurídicas, reconociendo temporalmente posesiones ilegítimas, sin realizarse estudios técnicos previos que comprobaran de la situación de estas. Este último aspecto, fue advertido por la Contraloría General de la República en el trámite del proyecto base de la ley 9073 y en el informe ST-175-2012-TI del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Igualmente, a través de esas ocupaciones permitidas por la moratoria se estarían permitiendo actividades incompatibles o no autorizadas en Patrimonio Natural del Estado, sin acercarse a una verdadera solución del problema para el que se supone, se estableció la moratoria.
- d) Para el accionante, también se estaba violentado los principios de imprescriptibilidad de los bienes de dominio público, precautorio y de no regresión, al impedirle a las instituciones públicas que tutelan “las zonas clasificadas como especiales”, la ejecución de las resoluciones reivindicatorias que se requirieran para su adecuada protección. Esas limitaciones también violentarían el principio de interdicción de la arbitrariedad y

lesionarían el principio de igualdad además de interferir en las potestades del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y la Contraloría General de la República.

Por su parte, la PGR al rendir su informe coincidió en la importancia del régimen de dominio público y la aplicación del régimen de autotutela administrativa, mediante el que las autoridades competentes actúan en su defensa ante ocupaciones ilegítimas de terceros, incluyéndose la posibilidad de desalojar y/o demoler obras si fuera necesario. Sobre la violación del principio de imprescriptibilidad, el criterio del Abogado del Estado es que podría estarse dando, pero de manera indirecta, al impedirse que se reintegren al patrimonio de la administración estos bienes.

Sobre el principio de intangibilidad de la zona marítimo terrestre señaló que, aunque el propósito de la norma no fuese desafectar la zona, al permitir la ocupación ilegal, se contravendría este principio al privar al resto de la población de su uso y poner en riesgo al ecosistema costero, sin ningún tipo de control preventivo, contraviniendo también los principios, precautorio, preventivo y de no regresión, sin una justificación razonable o proporcional para la aplicación de la moratoria. Por último, sobre el principio de división de poderes, consideró que podría existir una lesión en el tanto las decisiones legislativas están repercutiendo sobre la ejecución de resoluciones judiciales en firme.

La CGR por su parte, manifestó que, en efecto, las normas impugnadas suspendieron ilegítimamente y de manera temporal el ejercicio de potestades constitucionales de policía que facultaron un abuso antijurídico e irregular sobre bienes pertenecientes a la Nación, inmiscuyéndose en sus propias funciones de ente vigilante de la Hacienda Pública. No sólo se constituyó como coadyuvante, sino que también hizo una amplia exposición de temas que a su criterio conformaron severos vicios de constitucionalidad de la norma impugnada, entre ellos se refirió a:

- 1) La naturaleza demanial de las “zonas clasificadas como especiales”: en lo que interesa señaló que el Patrimonio Natural del Estado es una categoría transversal, pudiéndose ubicar, en cualesquiera de sus manifestaciones en la zona marítimo terrestre o en las franjas fronterizas, lugares que además cuentan con un régimen de protección demanial reforzado. Consecuentemente, “las normas cuestionadas provocan un menoscabo de ese

régimen de protección especial y reforzado que contempla nuestro ordenamiento jurídico respecto de esos recursos que (...) se ven ahora amenazados y expuestos por inactividad de la administración y autoridades jurisdiccionales para hacer efectiva su protección” al impedirse por mandato legislativo “el uso de potestades públicas y atribuciones jurisdiccionales que resultan necesarias, para tutelar esos bienes especialmente relevantes para la realización de los cometidos esenciales de nuestro Estado Social Democrático y Ambiental de Derecho”.

- 2) Violación al deber estatal a preservar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado: el Estado a través del mandato que emana del artículo 50 constitucional, debe procurar cumplir con el deber y la responsabilidad de proteger el ambiente, pero a través de la normativa impugnada limitan el ejercicio de la acción del poder público y la potestad de autotutela para la protección de bienes demaniales.
- 3) La carencia de estudios técnicos adecuados previos a la promulgación de la ley, violenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad y de sujeción a la ciencia y a la técnica: señaló el órgano fiscalizador que los bienes públicos son completamente heterogéneos y sus condiciones medioambientales también, motivo por el cual primeramente, no es viable equiparar consideraciones técnico ambientales para todos los bienes demaniales y es requerido que se realicen estudios que garanticen de forma adecuada que los objetivos que pretenden cumplirse con la norma son viables, razonables y proporcionales.
- 4) Transgresión a los tratados internacionales suscritos por Costa Rica en materia de protección de los derechos humanos relativos a protección del medio ambiente: se estiman transgredidos los instrumentos internacionales suscritos por Costa Rica que se integran y delimitan el bloque de constitucionalidad por cuanto se ponen en riesgo los bienes de dominio público y sus ecosistemas que presentan una gran fragilidad ambiental al suspenderse la potestad de policía y la autotutela demanial para efectos de desalojos y demolición en caso de ocupación irregular.
- 5) Vulneración del principio precautorio e in dubio pro natura: estima que la ausencia total de criterios técnicos que pudieran garantizar la no afectación al medio ambiente, constituye una violación del principio precautorio en materia ambiental, debiendo ser

aplicado para evitar situaciones que podrían causar un perjuicio irreversible a medio ambiente.

- 6) Transgresión al principio constitucional de no regresión en materia de derechos fundamentales: a criterio de ese ente, las disposiciones de la ley No.9073 resulta en una desmejora de las condiciones en lo que respecta al deber de tutela sobre los bienes que integral el demanio, “considerando que -sin contar del todo con un sustento técnico- se le prohíbe al Estado de una manera temporal, actuar en protección inmediata de estos bienes”.<sup>269</sup>
- 7) Violación al principio de intangibilidad de la zona marítimo terrestre: en virtud de este principio, los bienes demaniales que componen la ZMT no pueden ser objeto de libre disposición del legislador ordinario atendiendo los límites constitucionales. La moratoria implicaba una patente suspensión del cumplimiento de las potestades de autotutela de la zona marítimo terrestre por parte de las entidades estatales responsables.
- 8) Vulneración al principio de igualdad: “las normas cuestionadas no hacen distinción alguna entre el régimen especial de protección establecido para ambas, por el contrario, equipara la suspensión en perjuicio de las condiciones ambientales que son propias de estos bienes y que los ubican en una condición de vulnerabilidad frente a una serie de usos indistintos, de carácter privativo, que no pueden ser compatibles con las condiciones ambientales que son propias de los ecosistemas que se ubican en estos territorios”, amparando además de manera igualitaria a personas físicas y morales que no cumplen con los requisitos establecidos por la ley especial para ocupar la ZMT.
- 9) Lesión a las facultades constitucionales del Poder Judicial y la Contraloría General de la República: la moratoria instaurada, promovía el mantenimiento de situaciones irregulares en las “zonas especiales” suspendiendo la ejecución de resoluciones judiciales de desalojo y/o demolición de obras por lo que también estaría contrariando el principio de tutela judicial efectiva, el principio de división de poderes y el instituto de la cosa juzgada material. A la vez, aseguró contrariar el art. 183 de la Constitución Política pues la CGR

---

<sup>269</sup> Sala Constitucional, Resolución 2019-12746 de las 12:11 horas del 10 de julio de 2019.

como ente auxiliar y vigilante de la Hacienda Pública tampoco puede desplegar mecanismos para la protección directa, efectiva e inmediata de los bienes que conforman el PNE.

- 10) Violación al principio de fuerza, autoridad y eficacia de la ley: aseguró que las normas que componían la ley 9073, se apartan de estos principios, dado la suspensión del contenido discrecional de las potestades constitucionales que están dirigidas al ejercicio de la función de vigilancia y policía frente a las acciones públicas y privadas que puedan afectar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Finalmente, como recomendación la CGR concluye que deben *“plantearse soluciones integrales y permanentes que -antes que nada- tomen en cuenta lo dispuesto en el ordenamiento jurídico costarricense, tanto a nivel nacional como internacional, así como las diversas alternativas a fin de lograr un sano equilibrio para el desarrollo nacional, considerando el adecuado resguardo y protección de los bienes que integran el dominio público, y que conforman parte de la Hacienda Pública.”*(Ver imagen 193 del expediente judicial No. 13-1598-007-CO).

Ahora bien, la y los Señores Magistrados en sus análisis determinaron:

- Sobre el primer agravio, en efecto, respecto a los principios de tutela efectiva de los bienes demaniales y la potestad reivindicatoria sobre los bienes de la Nación, concluyeron que El Estado se encontraba impedido para ejercer sus principales potestades de autotutela oportuna y efectiva sobre las denominadas zonas especiales.
- Sobre el segundo agravio, respecto al in dubio pro natura y el principio preventivo consideraron que habría dos posibles lesiones: la primera porque para imponerse medidas cautelares y ejecutar resoluciones debería existir daño ambiental y no se responde de manera anticipada como lo pretende este principio. La segunda, porque la normativa no incluyó posibilidades para actuar en caso de duda de peligro o amenaza, sino que debe de tratarse de hechos ciertos y comprobados. Además de que se reduce la posibilidad de actuar de manera preventiva, delegando únicamente la posibilidad de ejecutar resoluciones emitidas por el Tribunal Ambiental Administrativo o el ministro de Ambiente y Energía, dejando de lado todos los demás entes que podrían intervenir. A la

vez, el enunciado del ordinal quinto que disponía la obligación estatal de no permitir nuevas ocupaciones, pero esta situación resultó imposible al ni siquiera contar con información oficial para identificar a la población beneficiada por la moratoria.

- El tercer agravio gira alrededor del Principio de No Regresión de Contenidos, mismo que enuncia que la normativa y jurisprudencia ambiental no deben revisarse si ello implica retroceder sobre los niveles de protección que ya se habían alcanzado, así implica una obligación negativa de no hacer y se constituye en una garantía sustantiva que protege los derechos frente a normativa o políticas regresivas. Es decir, la normativa implicaba una disminución de la tutela ambiental y sin justificación disminuía la protección preestablecida para las zonas especiales.
- El cuarto agravio sobre el Principio de Razonabilidad y Proporcionalidad: La Sala Constitucional, en ocasiones anteriores ha considerado que la proporcionalidad está basada en la legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, de manera tal que una norma es proporcional siempre que sea apta y necesaria en proporción al objetivo pretendido. Pero, lo cierto es que la normativa impugnada siquiera encontró bases en estudios técnicos, razón por la que es imposible la conocer a ciencia cierta la necesidad del objetivo pretendido por la moratoria.
- Quinto agravio, sobre el principio de igualdad: se considera violentado el artículo 33 de la Carta Constitucional puesto que se pretendió un trato igualitario para todas las zonas especiales aun cuando son tan heterogéneas y sin distinguir si se trata de nacionales, extranjeros, personas morales o físicas que realizan actividades muy diversas. Al ponerlos a todos en estas condiciones de igualdad, considera el Tribunal Constitucional que quebranta este principio al ponerlos en un *estatus* jurídico que no es equitativo y crea desbalance.

El voto citado *supra* 2019-15622, como ha sido ampliamente reiterado concluye que de haber sido comprobada la ocupación de la zona pública, por su carácter demanial, no puede ser objeto de posesión y “ante una ocupación ilegal, el desalojo es procedente” por considerarse lesiva a la protección constitucional del medio ambiente.

Sobre la modificación y desafectación del demanio, la Sala Constitucional hizo una amplia exposición en el voto 2019-12745 de las doce horas y diez minutos del diez de julio de dos mil diecinueve. Mismo en el que resolvió la acción de inconstitucionalidad contra la ley No. 9223 “Reconocimiento de los derechos de los habitantes del Caribe Sur”, anulando la normativa impugnada respecto a territorios comprendidos en zona boscosa. Ya que, la norma fue considerada contraria a la Constitución y al principio de intangibilidad de la ZMT, al no existir un estudio técnico adecuado,<sup>270</sup> es decir suficiente y admisible, ni medidas de compensación para contrarrestar los efectos ambientales que la desafectación podía provocar:

*“el requerimiento de estudios técnicos no es una mera formalidad, sino que se trata de un requisito material, que debe demostrar, mediante un análisis científico e individualizado, además del grado de impacto en el ambiente de la reducción del área protegida, debe plantear recomendaciones orientadas a menguar el impacto negativo en este, por medio del establecimiento de las denominadas medidas de compensación”.*

Si bien hubo sustento técnico en la tramitación de la Ley, resultó insuficiente porque no analizaron el impacto en la zona por desafectar en las zonas marinas ni continentales del Refugio de Vida Silvestre, aun cuando podría haber tenido impacto directo sobre el PNE, área boscosa y un humedal, que está protegidos por la Convención RAMSAR y sobre la que Costa Rica tiene obligación de tutelar esas áreas tan frágiles y vitales para la conservación, por lo que se consideró

*“violación al derecho al ambiente, a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, objetivación, precautorio, correspondiendo la declaratoria con lugar, tal como se indica en la parte dispositiva de esta resolución”.*

---

<sup>270</sup> Sobre la necesidad de estudios técnicos en la desafectación del dominio público y la tutela del medio ambiente también puede verse la resolución 02375-2017 de las 10 horas y 40 minutos del 15 de febrero de 2017.

## Conclusiones

En el desarrollo de este trabajo investigativo, se comprobó de manera exitosa la hipótesis planteada, misma que queda satisfactoriamente demostrada, ya que existen una gran cantidad de normas dispersas en nuestro ordenamiento que refieren a la tutela de la Zona Marítimo Terrestre. Operativamente, una de las más grandes dificultades que presenta su aplicación es la abundancia de cuerpos normativos en las que se encuentran las normas a pesar de que, en principio, la ley especial sobre la ZMT, número 6043 y su reglamento contienen normas para los supuestos. Los principales hallazgos se describirán a continuación.

A manera de conclusión general, en este trabajo final de graduación se analizaron los mecanismos de tutela y recuperación del dominio público en la Zona Marítimo Terrestre que se encuentran dispersos en la normativa costarricense. Puntualmente, hay una amplia variedad de cuerpos normativos que son fundamentales para la aplicación para los operadores jurídicos que administran, vigilan o dirimen conflictos relacionados con la ZMT a saber: disposiciones constitucionales, civiles, penales, ambientales y hasta electorales. Eso incluye a 21 jurisdicciones cantonales, ubicadas en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón, en las que intervienen en la administración de la ZMT tanto funcionarios municipales como autoridades de Gobierno Local que ocupan cargos de elección popular. A la vez, pueden actuar otras instituciones como Fuerza Pública, PGR, CGR y el ICT, las cuales tienen competencias de tutela sobre la ZMT.

Quedan fuera del alcance de esta investigación, los reglamentos locales que se hayan adoptado individualmente para la administración de la ZMT de esas 21 municipalidades. Lo que confiere una oportunidad para investigar las particularidades de estas reglamentaciones. Igualmente, podría analizarse con rigurosidad el cumplimiento de los lineamientos para el establecimiento de planes reguladores costeros no parciales.

El régimen de dominio público que cobija la ZMT, dotándola de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienable permite incluir entre los mecanismos de tutela y recuperación artes propias de la aplicación del poder de policía y la autotutela demanial, que tiene un carácter dual entre deber y potestad de proteger estos bienes.

Los mecanismos de tutela se encuentran muy relacionados con la planificación del espacio costero y el modelo de desarrollo sostenible que Costa Rica pretende o aspira a tener en consonancia con su ordenamiento jurídico. Por ello, resulta vital el amojonamiento de la ZMT, la clasificación de los espacios costeros que se localicen en zona restringida concesionables o no concesionables, principalmente tomando en consideración criterios de conservación de los recursos naturales. El otorgamiento de concesiones y permisos de uso para el uso privativo de la zona restringida también son formas de tutelar la zona y protegerla a partir de un uso reglado que no permite la apropiación del bien, aunque sí su aprovechamiento.

Por su parte, los desalojos y ordenes de demolición son una demostración de fuerza de la policía demanial, en la recuperación de los bienes, que se compruebe habían sido ocupados por algún particular. Así, en aplicación de los principios preventivo y precautorio del derecho ambiental, pueden detenerse actividades y desalojar a quien estuviere causando daños o levantando sospechas de daños a la ZMT. Las órdenes de demolición también proceden cuando existiera alguna irregularidad grave, como lo es la falta de permisos en la ejecución de alguna construcción ubicada en ZMT.

La jurisprudencia confirmó que la administración tiene la posibilidad de ejecutar desalojos administrativos y/o demoliciones de cualquier edificación que se encuentre en la ZMT, en aplicación de la competencia municipal de tutela del demanio. Además, que es en la sede contencioso-administrativa que debe verificarse si los inmuebles se encuentran o no dentro de la zona marítimo terrestre y si la permanencia en el sitio les ha generado algún derecho, ya que para determinarlo es necesario que se realicen análisis técnicos, científicos y legales si la situación lo amerita. También se encontró que, en reiteradas ocasiones, la línea jurisprudencial determina que la Administración, en el caso de los ocupantes de hecho, puede aplicar la acción directa de tutela, mediante el poder de policía, donde la prevención de demolición constituye el acto inicial del procedimiento.

El cambio jurisprudencial más importante lo constituye el voto 12746-2019 con un giro completo al declarar como inconstitucional la ley de protección a los ocupantes de zonas clasificadas como especiales, por motivos de vulneración a las potestades de tutela y recuperación conferidas a las

diferentes instituciones para lo suyo, así como la lesión a los principios precautorio, preventivo, de no regresión y de igualdad. Adicionalmente, la Sala Constitucional la consideró injustificada en lo que respecta a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, por encontrarse carente de estudios técnicos y en consecuencia injustificado el proyecto de ley que dio origen a ese cuerpo normativo para los objetivos que pretendía cumplir. Sobre la modificación y/o desafectación demanial de la ZMT, la línea jurisprudencial es firme sobre la necesidad de estudios técnicos adecuados y suficientes, así como medidas de compensación ambiental si la desafectación puede provocar efectos perjudiciales sobre el medio ambiente.

Complementariamente, el Tribunal Contencioso Administrativo en la resolución número 374-2019, aclaró que la aplicación de las moratorias correspondientes a las leyes 9373 y 9577, no eran aplicables sin integrarlas al resto del ordenamiento, pues si existían derechos subjetivos que tuvieran origen en títulos habilitantes otorgados por la administración, debían seguirse las vías legales previstas en otras normas, siempre garantizándose el debido proceso y el derecho de defensa. Implicando que se siga un procedimiento ordinario del ordinal 173 de la LGAP, para declarar la nulidad absoluta del acto o bien mediante proceso de lesividad según los artículos 34 y 39 del CPCA. Si fuera de aplicación la revocación de los títulos habilitantes por oportunidad o conveniencia deben observarse los artículos 153 y 154 de la LGAP y no debe ser intempestiva o arbitraria.

Adicionalmente, la Sala Primera determinó que la confianza legítima no puede presumirse cuando el administrado tenga conocimiento pleno de que está ocupando un bien demanial, aún cuando la Municipalidad competente u otra institución estatal, desplegara conductas que le permitieran interpretar o presumir algún tipo de autorización para desarrollar actividades dentro de la ZMT, puesto que esos actos no configuran un título habilitante.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que sí son suficientes los mecanismos presentes en la normativa costarricense para la conservación y disfrute de la ZMT, sin embargo, la jurisprudencia demuestra que su aplicación es deficiente.

## **Bibliografía**

### ***Libros***

Aguilar, Ricardo. Bienes Comunes en conflicto. Obra Social Caja Madrid. Espacio Cultural, Barcelona (02.12.03-03.01.04).

Alpizar Rodríguez, Ruth. Manual Introductorio de Derecho Ambiental. Módulo 4- Parte II: Biodiversidad, vida silvestre, recursos marino-costeros, zona marítimo terrestre. San José: Escuela Judicial, 2017. Consultado el 5 de junio de 2020. [https://escuelajudicialpi.poder-judicial.go.cr/Archivos/bibliotecaVirtual/derechoAmbiental/ambiental\\_27set/tema%204-parte%20SEGUNDA%20versi%C3%B3n%203%20agosto%202017.pdf](https://escuelajudicialpi.poder-judicial.go.cr/Archivos/bibliotecaVirtual/derechoAmbiental/ambiental_27set/tema%204-parte%20SEGUNDA%20versi%C3%B3n%203%20agosto%202017.pdf)

Barrero Rodríguez, Concepción. Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General, Vol. II. Madrid: Tecnos. 2018.

Coscolluela Montaner, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Pamplona: Aranzadi-Thompson Reuters. 2018, 762.

De Reina Tartièrre, Gabriel. Dominio público: naturaleza y régimen de los bienes públicos. Buenos Aires: Heliasta. 2009.

Dromi, Roberto. Introducción al derecho administrativo. 1997.

Dromi, Roberto. Derecho administrativo. Buenos Aires: Ciudad Argentina. 1998. Consultado el 18 de enero de 2019 [http://www.ejuridicosalta.com.ar/principal/files/TRATADO\\_DE\\_DERECHO\\_ADMINISTRATIVO\\_ROBERTO\\_DROMI.pdf](http://www.ejuridicosalta.com.ar/principal/files/TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_ROBERTO_DROMI.pdf)

González García, Julio. La titularidad de los bienes del dominio público. Barcelona: Marcial Pons. 1998.

Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte General. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. 2017. Consultado el 18 de enero de 2019 [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo1/tomo1.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf)

Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Primeros Manuales. Tomo 9. Libro I. *Derecho administrativo de la economía*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. 1967 (reimpresión 2014) Consultado el 18 de enero de 2019 <https://www.gordillo.com/tomo9.php>

Hauriou, Maurice. Derecho administrativo y derecho público. San José: Editorial Jurídica Universitaria S.A. 2007.

Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Universidad Nacional (UNA) y Centro Internacional de Política Económica (CINPE). Manual para la gestión de Planes Reguladores Costeros. 1ª ed. San José, Costa Rica: ICT, 2009.

Jinesta Lobo, Ernesto. Contratación administrativa. Tomo IV. Tratado de derecho administrativo. Primera Edición. San José: IUSconsultec S.A. y Ediciones Guayacán. 2010.

Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo I-II. Buenos Aires: Abeledo Perrot Ediciones Glem S.A. 1965. Consultado el 15 de enero de 2019 <http://msmaldonadoabogados.com/images/Lectura-3-marienhoff-TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Tomo I-2.pdf>

Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Dominio Público. Tomo V. Buenos Aires: Abeldo Perrot. 2011.

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). GEO Costa Rica: una perspectiva sobre el medio ambiente. San José: Observatorio del Desarrollo (UCR). 2002.

Parada, Ramón. Derecho Administrativo I. *Parte general*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. 1997.

Parada, Ramón. Derecho Administrativo III. *Bienes públicos. Derecho Urbanístico*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. 1997.

Parada, Ramón. Derecho Urbanístico. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. 1997.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. Principios de Derecho Administrativo General II. Madrid: Iustel. 2018.

Vargas Ulate, Gilbert. Geografía de Costa Rica. San José: EUNED.2006.

### ***Noticias***

Fernández García, Cindy y Celeste Sánchez Noguera. “Costa Rica: 92 % más mar que tierra”  
Noticias *Universidad de Costa Rica*, 7 de junio 2019,  
<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/06/07/costa-rica-92--mas-mar-que-tierra.html>.

### ***Trabajos de Graduación***

Aguilar Terán, Julián. “Análisis Jurídico de la tramitación e inscripción del condominio en la zona marítimo terrestre” Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, San José. 2008.  
<http://iij.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/07/papdf.pdf>

Arias Parra, José Pablo. “Zona Marítimo Terrestre: Análisis y Recomendaciones al Proyecto de Ley “LEY DE PROTECCIÓN DEL BIENESTAR DE LOS HABITANTES EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE (ZMT) Y DE GARANTÍAS AMBIENTALES SOBRE EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO”, Expediente Legislativo No. 19444. Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, San José. 2018  
<http://iij.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2018/09/Jos%C3%A9-Pablo-Arias-Parra-Tesis-Completa.pdf>

Berdugo González, Germán y Rodríguez Duarte, Marcela. “Las excepciones al régimen de la zona marítimo terrestre, caso especial, playa Cabuyal de Guanacaste”. Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, Liberia, 2013. <http://iij.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf->

[manager/2017/06/Las-Excepciones-Al-R%C3%A9gimen-de-La-Zona-Mar%C3%ADtimo-Terrestre-Caso-Especial-Playa-Cabuyal-de-Guanacaste.pdf](http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Las-Excepciones-Al-R%C3%A9gimen-de-La-Zona-Mar%C3%ADtimo-Terrestre-Caso-Especial-Playa-Cabuyal-de-Guanacaste.pdf)

Carvajal Zúñiga, Gerardo A. “Conflicto legal por la Zona Marítimo Terrestre, ¿Bien de dominio público o bien de dominio privado?, caso Cabuyal.” Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, Guanacaste, 2013. <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Conflicto-Legal-por-la-Zona-Mar%C3%ADtimo-Terrestre-Bien-de-Dominio-P%C3%BAblico-o-Bien-de-Dominio-Privado-Caso-Cabuyal.pdf>

Carrillo Gutiérrez, Merlin y Vanegas Zúñiga, Olivia. “Límites y alcances de la normativa ambiental para impedir el impacto del desarrollo turístico en los recursos naturales de la zona marítimo terrestre de La Cruz, Guanacaste”. Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, Guanacaste, 2014. <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/L%C3%ADmites-Y-Alcances-De-La-Normativa-Ambiental-Para-Impedir-El-Impacto-Del-Desarrollo-Tur%C3%ADstico-En-Los-Recursos-Naturales-De-La-Zona-Mar%C3%ADtimo-Terrestre-De-La-Cruz-Guanacaste.pdf>

León Rodríguez, Elizabeth. “Análisis jurídico de los planes reguladores costeros elaborados por particulares. Alternativas Legales”. Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, San José, 2009. <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Tesis-Elizabeth-Leon-Rodriguez.pdf>

Ramírez Cordero, Gustavo. “Los permisos de uso de suelo en la zona marítimo terrestre a la luz de la legislación costarricense”. Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, San José, 2014. <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Los-Permisos-De-Uso-De-Suelo-En-La-Zona-Mar%C3%ADtimo-Terrestre-A-La-Luz-De-La-Legislaci%C3%B3n-Costarricense.pdf>

Vargas Bolívar, Mariana. “Análisis Constitucional y Legal de la Concesión de Marinas Turísticas como Derecho Real Administrativo: afectación de la zona pública de la zona marítimo terrestre” Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, San José, 2009. <https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/VARGAS-BOLIVAR-MARIANA-TESIS.pdf>

## **Artículos**

Cajiao, María Virginia. "Aspectos legales del Polo Turístico Golfo de Papagayo, Guanacaste, Costa Rica: régimen especial" *Revista de Biología Tropical*. Vol. 60 (Abril2012): 225-230. Consultado del 04 de febrero de 2019. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/rbt/article/view/20007/20208>

Cabrera Medaglia, Jorge. "Consideraciones sobre el ámbito de aplicación y las excepciones de la ley de la zona marítimo terrestre". *Revista El Foro*. No. 9 (enero, 2009): pp. 29-43.

Castro Lizano, Mauricio. "Tutela de la zona marítimo terrestre". *Curso de Derecho Agrario*, Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica, San José, Setiembre 05, 2016.

Dumani Stradtman, Cynthia. "La orden de demolición en la zona marítima terrestre en el proceso penal". *Ivstitia*. Año 13, N.º 153-154 (set.-oct., 1999):30-35.

Garrido Falla, Fernando. "Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas", *Revista de administración pública*. No. 28, (1959): 11-50. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales. Consultado el 26 de enero de 2019. <https://dialnet.unirioja.es/revistas/editor/177>

González Hidalgo, Jesús. "La protección de la Zona Marítimo Terrestre como parte integral de la Hacienda Pública". *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*. Vol- III, (2014): 117. San José: Contraloría General de la República. Consultado el 29 de mayo de 2021. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/revista-derecho/03/revista-derecho-03.pdf>

Mata Coto, Carlos. "La confianza legítima" *Revista Judicial*. No.119, junio 2016. Consultado el 06 de febrero 2019. [https://escuelajudicialpi.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs\\_juds/revista\\_119/PDFs/11-Confianza\\_legitima.pdf](https://escuelajudicialpi.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs_juds/revista_119/PDFs/11-Confianza_legitima.pdf)

Miranda, M., Acuña, D. y González A. "Programa de Regularización de Catastro y Registro: Instrumentos para la Regularización de la zona marítimo terrestre en Costa Rica" *Sexta Conferencia Regional de la Federación Internacional de Topógrafos*, San José, Costa Rica 12-15

de noviembre, 2007. Consultado el 1 de diciembre de 2018. [https://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/costarica/papers/ts13/ts13\\_01\\_miranda\\_acu%C3%B1a\\_gonz%C3%A1lez\\_2453.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/costarica/papers/ts13/ts13_01_miranda_acu%C3%B1a_gonz%C3%A1lez_2453.pdf).

Monge Quirós, José David; Salas Leitón, José Iván; Solís Vega, Gustavo E. “La Zona Marítimo Terrestre”. *Revista El Foro*. No. 3 (diciembre, 2004): pp. 26-32.

Morales Ramírez, Álvaro, Silva Benavides Margarita y González-Gairaud Carmen. “La Gestión Integrada de la Zona Costera en Costa Rica: experiencias y perspectivas.” *En Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*. Juan M. Barragán (Coordinador). Red Ibermar: Universidad de Cádiz y Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), 2009.

Morux Vargas, Daniel. “El papel de las municipalidades, el INVU y el ICT en las ZMT”. Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). 18 de setiembre de 2019. Consultado el 5 de junio de 2020. Disponible en: <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/2019/el-papel-de-las-municipalidades-el-invu-y-el-ict-en-las-zmt/>

Pacheco León, Freddy. “El mar en nuestra Constitución Política”, *Diario Extra*, 20 de marzo de 2013. <http://www.diarioextra.com/2013/marzo/19/opinion7.php>

Rey Vázquez, Luis Eduardo. “El principio de confianza legítima. Su posible gravitación en el derecho administrativo argentino” *Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña*. No. 17 (2013): 259-282. Consultado el 5 de febrero de 2019. [https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12542/AD\\_17\\_2013\\_art\\_12.pdf](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12542/AD_17_2013_art_12.pdf)

Rojas Herrera, Oscar. “Protección del litoral en la legislación costarricense” en *Derechos Reales*, compilado por Frank Álvarez Hernández, (341-406). San José: Editorial Isolma.2013.

Rojas León, Alexis. “Sitio y situación de la zona marítimo terrestre del pacífico y caribe costarricense”. *Revista Reflexiones* 87 (1) (2008): 163-176. Consultado el 10 de diciembre de 2018. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/11492>

Salazar, Roxana. “La zona marítimo terrestre y su legislación”. *Revista Judicial*. Año XIX, N.º 60 octubre, 1994: pp. 73-78.

Saénez Paniagua, Desireé “Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica”. *Azimuth*. Año 7, Número 23, agosto 2013: pp. 10-20. Consultado el 13 de agosto de 2020. <https://www.colegiotopografoscr.com/azimuth/revistas/2013/23/files/assets/basic-html/index.html#1>

Ulate Chacón, Enrique. “Las acciones protectoras de la propiedad y otros derechos reales en materia agraria”. *Revista Judicial* 91. San José: Escuela Judicial. Consultado el 24 de marzo de 2019. [https://escuelajudicialpi.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs\\_juds/rev\\_jud\\_91/004-todo.htm](https://escuelajudicialpi.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs_juds/rev_jud_91/004-todo.htm)

### ***Páginas web***

Central Intelligence Agency (CIA). “Central America: Costa Rica – The World Factbook”, última actualización 24 de mayo, 2019, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cs.html>

Central Intelligence Agency (CIA). “Country Comparison: Area -The World Factbook” Consultado el 25 de junio, 2019, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/279rank.html#CS>

Diccionario de la Real Academia Española (RAE) “estuario | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE – ASALE” Consultado del 22 de enero, 2020, [https://dle.rae.es/estuario?m=30\\_2](https://dle.rae.es/estuario?m=30_2)

Diccionario Panhispánico del español jurídico “Definición de sanción” Consultado el 15 de agosto, 2020, <https://dpej.rae.es/lema/sanci%C3%B3n>

“Isla del Coco Patrimonio Mundial e Histórico de Costa Rica – Declaratorias” Consultado el 27 de mayo de 2020, <https://www.cocosisland.org/isla-del-coco-declaratorias/>

“Mapa oficial Continental, insular y marítimo de la República de Costa Rica” Consultado el 30 de marzo, 2020,

<http://files.snitcr.go.cr/Visor/limites/MAPA%20OFICIAL%20CONTINENTAL%20INSULAR%20Y%20MARITIMO.pdf>

Sistema Nacional de Información Territorial “SNIT” consultado el 2 de mayo, 2020,  
<http://www.snitcr.go.cr/Visor/index>

### **Informes**

Betrano, Sonia. “Evolución sobre la legislación sobre uso del suelo en Costa Rica (1949-2016)”  
*Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017*. San José: Programa Estado de la Nación. 2017.  
[https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/023/Ambientales/Betrano\\_S\\_2017.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/023/Ambientales/Betrano_S_2017.pdf)

Bravo, Juan “Incorporación de información biológica, procedente de documentos técnicos científicos sobre la biota de los humedales, a la actualización del Inventario Nacional de Humedales, elaborado por el Proyecto Humedales y en concordancia con la metodología respectiva” *Proyecto Humedales: Conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas de humedales protegidos de importancia internacional*. San José. 2018.  
[http://www.sinac.go.cr/ES/docu/Inventario%20Nacional%20Humedales/Componente%20biol%C3%B3gico%20\(1\).pdf](http://www.sinac.go.cr/ES/docu/Inventario%20Nacional%20Humedales/Componente%20biol%C3%B3gico%20(1).pdf)

Cabrera, Jorge. “Marco Legal Ambiental. Capacidades regulatorias y conflictos ambientales relevantes”. Informe. *Décimo octavo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación. 2012.  
[https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/018/Cabrera-J-2012-Marco-legal-ambiental-capacidades-regulatorias-y-conflictos-ambientales-relevantes.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/018/Cabrera-J-2012-Marco-legal-ambiental-capacidades-regulatorias-y-conflictos-ambientales-relevantes.pdf)

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). “Concesiones en la Zona Marítimo Terrestre”. San José: Centro de Información Jurídica en Línea. 1 noviembre, 2007.  
<https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/2007/concesiones-en-la-zona-maritimo-terrestre/>

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). “Sanciones establecidas por la ley de zona marítimo terrestre”. San José: Centro de Información Jurídica en Línea. 1 febrero, 2008. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/2008/sanciones-establecidas-por-la-ley-de-zona-maritimo-terrestre/>

Contraloría General de la República. Informe sobre la superior vigilancia que corresponde realizar al Instituto Costarricense de Turismo sobre los terrenos ubicados dentro de la zona marítimo terrestre del país. Informe No. DFOE-AM-42/2004 del 14 de diciembre, 2004.

Contraloría General de la República. Informe que integra los resultados de la evaluación efectuada a la gestión del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y municipalidades sobre la vigilancia y protección de los terrenos ubicados dentro de la zona marítimo terrestre del país. No. DFOE-AM-46/2004 del 15 de diciembre, 2004.

Contraloría General de la República. Informe sobre los resultados obtenidos producto del estudio efectuado en la Municipalidad de Santa Cruz, con respecto a la legalidad y mecanismos de control en concesiones otorgadas en los terrenos ubicados dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Playa Azul, Guanacaste. Informe N°DFOE-AM-17/2005. 7 de octubre, 2005.

Contraloría General de la República. Informe sobre el estudio para evaluar la función de vigilancia superior del Instituto Costarricense De Turismo (ICT) en el tema de Zona Marítimo Terrestre. No. DFOE-ED-71-2008 del 19 de diciembre, 2008.

Contraloría General de la República. Informe de auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad de las acciones del Estado para poner en vigencia los planes reguladores que comprenda la Zona Marítimo Terrestre del país No. DFOE-AE-IF-12-2014 del 19 de noviembre, 2014.

Cubero Pardo, Priscilla. “Zona marino-costera: recursos y conservación”. *Vigésimo informe. Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación. 2013. <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/418>

Miranda, Miriam. Informe Final: Tenencia y ocupación de la tierra en la zona marítimo de la tierra en la zona marítima terrestre de Costa Rica. Décimo tercer informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. 2007. <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/498>

SINAC, PNUD, GEF. Inventario Nacional de Humedales. San José: Proyecto Humedales. 2018. <https://www.researchgate.net/publication/327548099> Inventario Nacional de Humedales de Costa Rica 2018 - Reporte Final National Wetlands Inventory of Costa Rica 2018 - Final Report

### ***Leyes, decretos y reglamentos***

Asamblea Legislativa “Ley No. 162” Costa Rica, 1828.

Asamblea Legislativa “Código Civil” No. 63, Costa Rica, 1887.

Asamblea Legislativa “Ley de Aguas” No. 276, Costa Rica, 1942.

Asamblea Legislativa “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo” No.1788, 1954.

Asamblea Legislativa “Código Penal” No. 2825, Costa Rica, 1961.

Asamblea Legislativa “Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica” No. 3091, Costa Rica, 1963.

Asamblea Legislativa “Ley de Planificación Urbana” No.4240 Costa Rica, 1968.

Asamblea Legislativa “Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre” No. 4558 Costa Rica, 1970.

Asamblea Legislativa “Ley de Tierras y Colonización” No. 4573 Costa Rica, 1970.

Asamblea Legislativa “Reforma Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre” No. 4847. Costa Rica, 1971.

Asamblea Legislativa “Ley de Traspaso de la Isla San Lucas a Municipalidad de Puntarenas” No. 5469, 1974

Asamblea Legislativa “Préstamo para Puerto Caldera con EXIMBANK de Japón” No. 5582, 1974.

Asamblea Legislativa “Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre” No. 6043 Costa Rica, 1977.

Asamblea Legislativa “Ley General de la Administración Pública” No. 6227 Costa Rica, 1978.

Asamblea Legislativa “Declara de utilidad pública los bienes inmuebles para realizar y ejecutar el proyecto turístico en Bahía Culebra o Papagayo” No. 6370 Costa Rica, 1979.

Asamblea Legislativa “Regula la Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo” No. 6758 Costa Rica, 1982.

Asamblea Legislativa “Ley de Creación de Parques Nacionales y Reservas Biológicas ratifica como Leyes Decretos Creadores de Parques Nacionales y Reservas Biológicas” No. 6794 del 25 de agosto de 1982.

Asamblea Legislativa “Ley de Incentivos para el desarrollo turístico” No. 6990, Costa Rica, 1985.

Asamblea Legislativa, Organización de las Naciones Unidas “Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” Ley No. 7291-J, 1992.

Asamblea Legislativa “Ley de Conservación de la Vida Silvestre” No. 7317, Costa Rica, 1992.

Asamblea Legislativa “Ley General de Policía” No. 7410, Costa Rica, 1994.

Asamblea Legislativa “Convenio Conservación de Biodiversidad y Protección Áreas Silvestres” No.7433, Costa Rica, 1994.

Asamblea Legislativa “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República” No 7428 del 07 de setiembre de 1994.

Asamblea Legislativa “Ley Orgánica del Ambiente” No.7554, Costa Rica, 1995.

Asamblea Legislativa “Ley Forestal” No. 7575, Costa Rica, 1996.

Asamblea Legislativa “Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos” No.7744, Costa Rica, 1998.

Asamblea Legislativa “Ley de Biodiversidad” No 7788, Costa Rica, 1998.

Asamblea Legislativa “Reforma Préstamo para Puerto Caldera con EXIMBANK de Japón” No. 7915, Costa Rica, 1999.

Asamblea Legislativa “Aprobación del convenio de préstamo No 1284/OC-CR "Programa de Regularización del Catastro y Registro", entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo” 19 de noviembre de 2001” No 8154 Costa Rica, 2001.

Asamblea Legislativa “Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural” No. 9036, 2012.

Asamblea Legislativa “Ley de Protección a los Ocupantes de Zonas clasificadas como Especiales” No.9073 Costa Rica, 2012.

Asamblea Legislativa “Ley de tránsito y seguridad vial” No 9078 Costa Rica, 2012.

Asamblea Legislativa “Código Procesal Contencioso Administrativo” No.8508, 2014.

Asamblea Legislativa “Ley para la regularización de las construcciones existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre” No. 9242 Costa Rica, 2014.

Asamblea Legislativa “Código Procesal Civil” No. 9342 Costa Rica, 2016.

Asamblea Legislativa “Protección a los ocupantes de zonas clasificadas como especiales” No. 9373 Costa Rica, 2016.

Asamblea Legislativa “Reforma Ley para la regulación de las construcciones existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre y Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial” No.9408 Costa Rica, 2017.

Asamblea Legislativa “Ley de fortalecimiento de la policía municipal” No.9542 Costa Rica, 2018.

Asamblea Legislativa “Ley de Protección a los Ocupantes de zonas clasificadas como Especiales” No. 9577 Costa Rica, 2018.

Asamblea Legislativa “Ley de fortalecimiento de la seguridad registral inmobiliaria” No.9602, Costa Rica, 2018.

Costa Rica “Constitución Política”, 1949.

Poder Ejecutivo “Decreto No 2203-RE” 10 de febrero de 1972.

Poder Ejecutivo “Decreto N° 2204-RE” 10 de febrero de 1972.

Poder Ejecutivo “Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre” No 7841-P. 1977.

Poder Ejecutivo “Declara Parque Nacional la Isla del Coco y sus Islotes” No 8748 del 22 de junio de 1978.

Poder Ejecutivo “Declara Zona Protectora Tivives” No. 17023, Gaceta 101 del 02 de junio de 1986.

Poder Ejecutivo “Decreto 25072-MOPT-TUR” Costa Rica, Gaceta 78, 24 de abril de 1996.

Poder Ejecutivo “Reglamento a la Ley para el Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo” No. 25439-MP-TUR, Costa Rica, Gaceta 173, 11 de setiembre de 1996.

Poder Ejecutivo “Reglamento del Registro Público” Decreto 26771 Gaceta 54, 18 de marzo de 1998.

Poder Ejecutivo “Reglamento para el trámite de visado de planos para la construcción de edificaciones en la Zona Marítimo Terrestre” No. 29307-MP-J-MIVIAH-S-MEIC-TUR Gaceta 36 del 20 de febrero de 2001.

Poder Ejecutivo “Amplía los límites del Parque Nacional Isla del Coco” No. 29834-MINAE del 23 de agosto de 2001.

Poder Ejecutivo “Declara Refugio Nacional de Vida Silvestre el área comprendida por Isla San Lucas y el área marino costero” Decreto No. 29277, Gaceta 30 del 12 de febrero de 2001.

Poder Ejecutivo “Declara e incorpora al patrimonio histórico arquitectónico de Costa Rica el inmueble conocido como Isla del Coco” No. 30834-C del 11 de octubre de 2002.

Poder Ejecutivo “Reglamento de Especificaciones para la delimitación de la Zona Marítimo Terrestre” No 31045-MOPT, Gaceta 55, 19 de marzo de 2003.

Poder Ejecutivo “Decreto No 33797-MJ-MOPT” Costa Rica, Gaceta 108, 06 de junio de 2007.

Poder Ejecutivo “Rectifica, delimita y amplía los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas y declara de interés nacional y de alta prioridad el desarrollo turístico sostenible de la isla” Decreto No. 34282, Gaceta 28, Alcance 10 del 08 de febrero de 2008.

Poder Ejecutivo “Reglamento Operativo del Programa de Regularización del Catastro y Registro” No 34434, Gaceta 68, 08 de abril de 2008.

Poder Ejecutivo “Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario” No.35509-J, Gaceta 198, 13 de octubre de 2009.

Poder Ejecutivo “Criterios Técnicos para la Identificación, Clasificación y Conservación de Humedales” No 35803-MINAET del 07 de enero de 2010, Gaceta 73, 16 de abril de 2010.

Poder Ejecutivo “Reglamento de Especificaciones para la Delimitación de la zona pública de la Zona Marítimo Terrestre” No 36642-MP-MOPT-MINAET, Gaceta 136, 24 de julio de 2011.

Poder Ejecutivo “Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica”, No 36786 del 12 de agosto de 2011, Gaceta 217, 11 de noviembre de 2011.

Poder Ejecutivo “Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos” No. 38171-TUR-MINAE-S-MOPT, Gaceta 36 del 20 de febrero de 2014.

Poder Ejecutivo “Reforma Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción y el Reglamento para el Trámite de Visado de Planos para la Construcción de Edificaciones en la Zona Marítimo Terrestre” N° 38441-MP-MIVAH-S-MEIC-TUR, Gaceta 99 del 26 de mayo de 2014.

Poder Ejecutivo “Reglamento para el Aprovechamiento Racional de los Recursos Acuáticos Aprobados en los Planes Generales de Manejo de los Humedales” No 39411 del 02 de setiembre de 2015, Gaceta 37, 23 de febrero de 2016.

### ***Otras publicaciones***

Instituto Geográfico Nacional “Establece la delimitación de Zona Pública en el Cantón de Carrillo” Gaceta 109, Alcance 73 del 06 de junio de 2012.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de Zona Pública La Cruz, Liberia, Santa Cruz, Nicoya y Nandayure” Gaceta 168 del 31 de agosto de 2012.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la zona pública del Cantón de Garabito” Gaceta 66 del 03 de abril de 2014.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la zona pública de Puntarenas” Gaceta 66 del 03 de abril de 2014.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la zona pública Isla Quribí” Gaceta 139 del 20 de julio de 2015.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la zona pública de la Zona Marítimo Terrestre correspondiente al Estero/Manglar Jabilla” Gaceta 163 del 21 de agosto de 2015.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la zona pública de la Zona Marítimo Terrestre correspondiente al Estero/Manglar Palma” Gaceta 164 del 24 de agosto de 2015.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la zona pública Cantón Parrita” Gaceta 186 del 24 de setiembre de 2015.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la zona pública Cantón de Golfito” Gaceta 186 del 24 de setiembre de 2015.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la zona pública Cantón de Osa” Gaceta 193 del 05 de octubre de 2015.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la Zona Pública Cantón de Limón se utilizó en el cantón 01 Limón, provincia de Limón, la metodología de “Delimitación Digital Georreferenciada” conforme al Decreto Ejecutivo N°36642-MP-MOPT-MINAET” Gaceta 142 del 20 de julio de 2016.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de Zona Pública Cantón de Matina se utilizó la metodología de “Delimitación Digital Georreferenciada” conforme al Decreto Ejecutivo N° 36642-MP-MOPT-MINAET” Gaceta 142 del 20 de julio de 2016.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la Zona Pública Cantón de Pococí se utilizó la metodología de “Delimitación Digital Georreferenciada” conforme al Decreto Ejecutivo N° 36642-MP-MOPT-MINAET” Gaceta 142 del 22 de julio de 2016.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la Zona Pública Cantón de Siquirres se utilizó la metodología de “Delimitación Digital Georreferenciada” conforme al Decreto Ejecutivo N° 36642-MP-MOPT-MINAET” Gaceta 142 del 22 de julio de 2016.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la Zona Pública Cantón de Talamanca se utilizó la metodología de “Delimitación Digital Georreferenciada” conforme al Decreto Ejecutivo N° 36642-MP-MOPT-MINAET” Gaceta 142 del 22 de julio de 2016.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de zona pública de estero/manglar ventanas, playa ventanas y playa grande (Hasta la desembocadura del Estero Tamarindo: Parque Nacional Marino Las Baulas” Gaceta 215 del 14 de noviembre de 2017.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de Zona Pública de Islas Marítimas localizadas en el Océano Pacífico Costarricense” Gaceta 216 del 15 de noviembre de 2017.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la zona pública correspondiente al sistema de canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado sistema fluvial de canales de Tortuguero e islas continentales ubicadas en la provincia de Limón” Gaceta 241 del 20 de diciembre de 2017.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la zona pública de sectores costeros de los cantones Limón, Siquirres y Matina de la provincia de Limón” Gaceta 32 del 20 de febrero de 2018.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de zona pública de Islas Marítimas localizadas en el Océano Pacífico Costarricense” Gaceta 32 del 20 de febrero de 2018.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de zona pública de un sector del Estero/Manglar Tigre” Gaceta 38 del 28 de febrero de 2018.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de Zona Pública de un Sector Costero de la Playa Cedro y Playa Cabuya, Sector de Estero/Manglar en la Playa Cabuya y la Ria del Río Lajas” Gaceta 83 del 14 de mayo de 2018.

Instituto Geográfico Nacional “Delimita la zona pública de un sector del Estero/Manglar Jabilla” Gaceta 105 del 13 de junio de 2018.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de zona pública de un sector costero de Playa San Martín” Gaceta 69 del 08 de abril de 2019.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de zona pública de varios sectores costeros de Punta Guapinol” Gaceta 69 del 08 de abril de 2019.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de zona pública de varios sectores Punta Calavera, Playa Guaria, Bahía El Jicote, Bahía La Virgen, Bahía El Torno” Gaceta 69 del 08 de abril de 2019.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de zona pública de un sector de manglar en Bahía Guabos” Gaceta 183 del 27 de setiembre de 2019.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de zona pública de un sector de estero/manglar y de Playa Esterillos Oeste” Gaceta 203 del 25 de octubre de 2019.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de zona pública del Río Tempisque” Gaceta 143 del 16 de junio de 2020.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de la Zona pública de la Ría de los Ríos de Abangares, Bebedero-Tenorio y Cañas” Gaceta 147 del 20 de junio de 2020.

Instituto Geográfico Nacional “Delimitación de Zona Pública del Río Bejuco” Gaceta 147 del 20 de junio de 2020.

Municipalidad de Esparza “Reglamento de zonificación de playa Tivives (lámina de zonificación plan regulador de playa Tivives, distrito Caldera, Cantón Esparza)” Gaceta 100c, Alcance 114 del 06 de junio de 2018.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación “Resumen Ejecutivo del Plan de Manejo Zona Protectora Tivives” Resolución 021, Gaceta 118, Alcance 142 del 25 de junio de 2019.

### ***Jurisprudencia Administrativa***

Contraloría General de la República. Resolución R-DFOE-AE-01-2015 de las once horas del veintiocho de enero de dos mil quince, emitida por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Contraloría General de la República. Criterio sobre el proyecto de ley denominado “Ley para la Constitución del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional en Territorio Costero Comunitario no. 18939” DFOE-AE-0094 del 2 de marzo de 2015.

Contraloría General de la República. Opinión acerca del proyecto de “Ley de territorios comunitarios, expediente no. 19667” DFOE-AE-608 del 20 de noviembre de 2015.

Contraloría General de la República. Criterio acerca del proyecto Ampliación de los plazos del artículo 4 de la Ley para la regularización de las construcciones existentes en la zona restringida

de la Zona Marítimo Terrestre, N°9242 de 6 de mayo de 2014 y del transitorio I de la Ley marco para la declaratoria de la zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, N°9221 del 25 de abril de 2014, expediente N°19885. DFOE-AE-206 del 11 de mayo de 2016.

Contraloría General de la República. Criterio sobre el proyecto de ley denominado Ley para la Regulación del Patrimonio Natural y Forestal del Estado tramitado en el expediente N°20.407. DFOE-AE-0331 del 18 de octubre de 2017.

Contraloría General de la República. Opinión sobre el proyecto de ley denominado Dignificación y Restitución de los Derechos de propiedad de los Habitantes de las Zonas Costeras y los Territorios Insulares, expediente N°20.609. DFOE-AE-0325 del 15 de julio de 2019.

Contraloría General de la República. Opinión acerca del proyecto denominado Reforma de varios artículos, adición de los artículos 28 bis, 31 bis y el transitorio IX, y derogatoria del artículo 58 de la Ley N°6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977, y sus reformas, expediente N°21.008. DFOE-AE-0270 del 20 de junio de 2019.

Contraloría General de la República. Opinión sobre el proyecto tramitado en el Expediente No. 21,743. DFOE-IFR-0458 del 16 de julio de 2020.

Contraloría General de la República. Opinión sobre el proyecto tramitado en el Expediente No. 21786. DFOE-IFR-0464 del 17 de julio de 2020.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-100-1995 del 10 de mayo de 1995.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-002-1999 del 5 de enero de 1999.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-53-1999 del 16 de marzo de 1999.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-26-2001 del 7 de febrero de 2001.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-312-2003 del 09 de octubre de 2003.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-253-2003 del 02 de diciembre de 2003.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-05-2005 del 14 de enero de 2005.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-61-2007 del 05 de julio de 2007.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-088-2008 del 22 de setiembre de 2008.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-162-2015 del 23 de junio de 2015.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-024-2016 del 03 de febrero de 2016.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-259-2017 del 09 de noviembre de 2017.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-269-2018 del 24 de octubre de 2018.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-132-2019 del 14 de mayo de 2019.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-142-2019 del 23 de mayo de 2019.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-179-2019 del 25 de junio de 2019.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-263-2020 del 08 de julio de 2020.

### ***Jurisprudencia Judicial***

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 2019-12745 de las doce horas y diez minutos del diez de julio de dos mil diecinueve.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 2019-012746 de las doce horas y once minutos del diez de julio de dos mil diecinueve.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 2019-15622 de las nueve y treinta horas del veintitrés de agosto de dos mil diecinueve.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 06220-2018 de las nueve horas veinte minutos del veinte de abril de dos mil dieciocho.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 10414-2018 de las nueve horas y veinte minutos del veintinueve de junio de dos mil dieciocho.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 21366-2018 de las nueve horas veinte minutos del veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No.08000-2016 de las once horas cincuenta y dos minutos del 10 de junio de dos mil dieciséis.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No.2017001513 de las nueve horas cinco minutos del uno de febrero de dos mil diecisiete.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No.15653-2017 de las nueve horas cuarenta minutos del veintinueve de setiembre de dos mil diecisiete.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 02375-2017 de las diez horas y cuarenta minutos del quince de febrero de diecisiete.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 2007-02408 de las dieciséis horas con trece minutos del veintiuno de febrero de dos mil siete.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 0454-2006 de las catorce horas con cincuenta y cinco minutos del veinticinco de enero de dos mil seis.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 11879-04 de las catorce horas con cuarenta y ocho minutos del veintisiete de octubre de dos mil cuatro.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 4878-2002 de las catorce horas cincuenta y tres minutos del veintidós de mayo de dos mil dos.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 150-F-S1-2017 de las catorce horas quince minutos del veintiuno de febrero de dos mil diecisiete.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 286-F-SI-2015 las nueve horas del seis de marzo de dos mil quince.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 398-C-S1-08 de las diez horas treinta y cinco minutos del once de junio de dos mil ocho.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 0771-2008 las dieciséis horas del dieciocho de noviembre de dos mil ocho.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 000009-C-2007 de las nueve horas veinte minutos del diecinueve de enero del dos mil siete.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 00168-C-2007 de las diez horas treinta minutos del nueve de marzo del dos mil siete.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 506-2007 de las nueve horas y treinta minutos del veinte de julio del dos mil siete.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 00524-C-2007 de las nueve horas treinta minutos del veintisiete de julio del dos mil siete.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 00919-C-2007 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del dieciocho de diciembre del dos mil siete.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 146-C-2006 de las nueve horas del dieciséis de marzo del dos mil seis.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 147-C-2006 de las nueve horas cinco minutos del dieciséis de marzo del dos mil seis.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 370-C-2006 de las dieciséis horas seis minutos del veintiuno de junio del dos mil seis.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 657-C-2006 de las once horas veinticinco minutos del trece de setiembre del dos mil seis.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 32-C-2005 de las diez horas cincuenta minutos del veintisiete de enero del dos mil cinco.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 967-2001 de las once horas del 07 de diciembre de dos mil uno.

Tribunal Agrario. Resolución 0017-2018 de las diez horas y veintinueve minutos del veinticuatro de enero de dos mil dieciocho.

Tribunal Agrario. Resolución 674-2019 de las dieciséis horas y doce minutos del veintinueve de agosto de dos mil diecinueve.

Tribunal Agrario. Resolución 1000-2019 de las diez horas y dieciocho minutos del once de diciembre de dos mil diecinueve.

Tribunal de Apelación de la Sentencia Penal. Santa Cruz. Resolución 0048-2016 de las quince horas del nueve de marzo de dos mil dieciséis.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Resolución 128-2001 de las ocho horas del dieciséis de febrero de dos mil uno.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta. Resolución 0063-2009 de las dieciséis horas del diecinueve de enero de dos mil nueve.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Novena. Resolución 398-2013 de las catorce horas con diez minutos del quince de abril del dos mil trece.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Séptima. Resolución 12-2014-VII de las siete y treinta horas del veinticinco de febrero de dos mil catorce.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Resolución 500-2019 de las catorce horas y treinta minutos del veinticinco de setiembre de dos mil diecinueve.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Resolución 519-2019 de las once horas quince minutos del veintitrés de octubre de dos mil diecinueve.

Tribunal Contencioso Administrativo, Resolución 1226-2016 de las ocho horas del quince de julio de 2019.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Resolución 374-2019 de las diez horas diez minutos del treinta de julio de dos mil diecinueve.

## Anexos

### Anexo 1: Manual práctico sobre tutela y recuperación de la ZMT

Disposiciones generales a tomar en consideración:

- Constitución Política: Determina los límites físico-jurídicos donde se aplica la legislación costarricense y refiere a los recursos naturales que deben gozar de especial protección por tratarse de bienes de dominio público, ecosistemas frágiles y recursos naturales. También de ahí deriva la competencia municipal para administrar la ZMT que se encuentre dentro de los límites de su jurisdicción cantonal (Ver artículos 5,6, 50, 169).
- Código Civil: Establece lineamientos generales sobre el régimen de las cosas públicas que son de utilidad general, para uso público y se encuentran fuera de la esfera jurídica del comercio, pero pueden aprovecharse mediante reglamentación administrativa (ver artículos 261, 262 y 263).
- Ley General de la Administración Pública: Refiere expresamente a los permisos de uso del dominio público (ver artículo 154), incluyéndose los otorgados para el aprovechamiento de la ZMT. No deberían otorgarse simples permisos de uso después de haber fijado el plan regulador costero las zonas de ZMT susceptibles a concesión.
- Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento: estas son las disposiciones más específicas y de mayor relevancia. Incluye la delimitación físico-jurídica y características de la ZMT, zonas concesionables, procedimientos, usos posibles, infracciones y actores que pueden intervenir en la protección del demanio.

A continuación, se describen una serie de pasos posibles para la aplicación normativa en el cumplimiento de las potestades de tutela y recuperación de la ZMT:

**A. Estudio previo:** Previo a determinar la posibilidad de obtener/otorgar un permiso de uso o concesión sobre la zona restringida de la ZMT pueden seguirse los siguientes pasos:

- I. Verificar la ubicación geográfica del inmueble y de la ZMT según la demarcación de mojones realizada por el Instituto Geográfico Nacional (IGN). De contar con

coordenadas geográficas es posible realizar consulta sobre mojones en el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT).

- II. De lo contrario, verificar información en la Corporación Municipal respectiva para conocer si el inmueble puede ser concesionado. Aportar información que permita a la Municipalidad ubicar el inmueble y la ZMT en cuestión acorde a las exigencias del Reglamento sobre la ZMT para que se realice una visita de campo. En caso de duda, el IGN puede ser consultado para que brinde un informe oficial al respecto.
- III. Si existe un título de propiedad sobre ZMT debe verificarse:
  - a. Historia del bien inmueble, para ello debe consultarse en los tomos del Registro Nacional de la Propiedad o en el Archivo Nacional según sea necesario.
  - b. Causa adquisitiva y año de inscripción.
  - c. Verificar que si coincide con los supuestos de excepción: que el título de propiedad se derive de un título legítimo o bien sean inscripciones originadas en informaciones posesorias incoadas en plazo de vigencia del transitorio III de la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, es decir entre el 12 de mayo de 1970 y el 13 de octubre de 1971.
- IV. En caso de existir plan regulador costero actualizado, verificar la zonificación y clasificación de las actividades permitidas a realizarse en el área.
- V. Existencia recursos naturales: ríos, rías, manglar, humedales, zonas de protección, patrimonio natural del estado.
- VI. Verificar que no se encuentre ante ninguna de las excepciones que excluyen la aplicación de la ley 6043: Propiedades debidamente inscritas; patrimonio de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA); Polo Turístico Golfo de Papagayo; Puerto Caldera y estero Mata de Limón; Zonas Urbanas Litorales formalmente declaradas; Parques Nacionales, Reservas Biológicas, Humedales y Patrimonio Natural del Estado.

**B. Determinar las acciones a tomar según sea el caso:**

- I. Proceso de conocimiento contencioso administrativo: estos procesos pueden recoger una multiplicidad de supuestos en los cuales deba tutelarse las situaciones jurídicas o reestablecer la legalidad de alguna conducta de la Administración Pública relacionada con la ZMT. También puede discutirse si un bien está o no dentro de la ZMT y si la permanencia en el sitio ha generado o no algún tipo situación jurídica que deba ser tutelada. Al optar por esta vía debe ajustarse a los supuestos contenidos en el Código Procesal Contencioso Administrativo.
- II. Proceso jurisdiccional de lesividad: si la Administración considera necesario revertir un acto que confirió derechos subjetivos a alguna persona administrada y es lesivo a los propios intereses públicos, económicos o de otra índole de la administración, puede interponer un proceso jurisdiccional de lesividad acorde los artículos 34 y 39 del Código Procesal Contencioso Administrativo.
- III. Procedimiento administrativo ante el Registro Inmobiliario del Registro Nacional de la Propiedad: puede perseguirse en vía administrativa la subsanación o rectificación de errores registrales cometidos en el proceso de calificación e inscripción o bien la solicitud de cancelación del asiento de presentación o de la inscripción definitiva que tenga origen fraudulento para que se restituya al estado anterior. Estos deben realizarse acorde al Reglamento de Organización del Registro Inmobiliario.
- IV. Procedimiento administrativo municipal: estos procedimientos pueden incluir el otorgamiento, revocación, cancelación o anulación de concesiones o permisos de uso de la ZMT. También podría tratarse de asuntos que declaren la lesividad de un acto administrativo contrario a los intereses de la administración y sirvan como base del proceso de lesividad a incoarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
- V. Denuncia penal: Esta puede encontrar fundamento en los numerales 227 y 228 del Código Penal, donde se tipifican los delitos de usurpación del dominio público y daños. A la vez, el artículo 229 refiere a tipos agravados.