



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IIN-495-2018

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY

**“REFORMA DEL ARTÍCULO 79 DE LA LEY SOBRE LA ZONA MARÍTIMO
TERRESTRE, LEY N.º 6043, DE 02 DE MARZO DE 1977”**

EXPEDIENTE N° 20.914

**INFORME INTEGRADO
(JURÍDICO SOCIAL-SOCIOAMBIENTAL)**

ELABORADO POR:

**RUTH RAMÍREZ CORELLA
MILENA SOTO DOBLES
ASESORAS PARLAMENTARIAS**

SUPERVISADO POR:

**GASTÓN VARGAS ROJAS
BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFES DE ÁREA**

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

14 DE NOVIEMBRE DE 2018

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS	4
2.1. Cantón de Esparza	4
2.2 Contexto Distrital: Caldera	8
III. GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE 10	
3.1. Competencias institucionales y zonas costeras del país.....	10
3.2. Principales hallazgos sobre las acciones del Estado para ejecutar los Planes Reguladores Costeros.....	13
3.3. Actores Sociales de la Zona Marítimo Terrestre	15
IV. CIUDADES LITORALES	16
4.1 Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial, Ley N° 9221.	17
V. ZONA LITORAL DEL CANTÓN DE ESPARZA.....	19
5.1. Planes Reguladores	22
5.2. Concesión a COOPETIVIVES RL	22
5.3. Permisos de Uso Zona de Mata de Limón y Caldera	22
VI. CREACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA ZONA PROTECTORA TIVIVES	23
6.1. Delimitación de la Zona Protectora	24
6.2 Marco Legal de la Zona Protectora Tivives	25
6.3. Caracterización del régimen de Tenencia de Tierra.....	26
VII. ANTECEDENTES HISTORICO-LEGALES DE LA ZMT	27
VIII. MARCO JURÍDICO RECIENTE DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE ...	32
8.1. Zona Pública	37
8.2. Zona Restringida.....	39
IX. FORMAS DE USO Y APROVECHAMIENTO DE TERRENOS EN LA ZMT	40
9.1. Concesión, permiso, y arrendamiento.....	40
X. ZONA PORTUARIA DE CALDERA.....	44
XI. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO.....	53
XII. ASPECTOS DE TRÁMITE	58
Votación	58
Delegación	59



Consultas	59
Preceptiva:	59
Facultativas:	59
XIII. ANTECEDENTES	59



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST- IIN-495-2018
INFORME INTEGRADO¹

“REFORMA DEL ARTÍCULO 79 DE LA LEY SOBRE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE, LEY N.º 6043, DE 02 DE MARZO DE 1977”

EXPEDIENTE N° 20.914

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto pretende reformar el artículo 79 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 6043 de 2 de marzo de 1977 (que señala que la zona de Mata de Limón se regirá por lo dispuesto en la ley N° 5582, referente al contrato para la financiación del Puerto de Caldera), para que diga que las disposiciones de esta ley no se aplicarán a las áreas de las zonas litorales del distrito de Caldera administradas por la Municipalidad de Esparza.

Además se pretende que por una sola vez se cobrará un canon a los poseedores de propiedades que poseen los requisitos para inscribirlas o traspasarlas, para destinarlo a mejorar el lugar y para poner en práctica el ordenamiento territorial por medio de un plan regulador urbano de conformidad con lo establecido en Ley de Planificación Urbana, Ley N.º 4240, de 15 de noviembre de 1968.

II. DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS

2.1. Cantón de Esparza

El cantón de Esparza se encuentra dividido en seis distritos: Espíritu Santo, San Juan Grande, Macacona, San Rafael, San Jerónimo y recientemente Caldera.²

1. Espíritu Santo: Posee una extensión de 22,19 Km², una población aproximada de 15.445 habitantes, una densidad de 387,76 y un total aproximado de viviendas de 5.150 viviendas. Abarca a la ciudad de Esparza, su cabecera; así como a los caseríos: El Mojón, Mojoncito, El Tejar, La Riviera, Marañonal, Humo, Las Brisas, entre otros.

2. San Juan Grande: Posee una extensión de 16,76 Km², una población aproximada de 2.800 habitantes, una densidad de 96,65 y un total aproximado de

¹ Informe elaborado por las **Licdas. Ruth Ramírez Corella y Milena Soto Dobles**, Asesoras Parlamentarias. Supervisado por **Msc. Gastón Vargas Rojas y Dr. Bernal Arias Ramírez**, Jefes de Área. Revisión y aprobación final a cargo del **Msc. Fernando Campos Martínez**, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

² SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación). 2016. Diagnóstico socioeconómico y ambiental de la Zona Protectora Tivives. Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC), Costa Rica. 190 p.

viviendas de 800 viviendas. Su cabecera del mismo nombre; así también: San Juan Chiquito, Juanilama.

3. Macacona: Tiene una extensión de 34 Km² , una población aproximada de 4.800 habitantes, una densidad de 124,01 y un total aproximado de viviendas de 1.800 viviendas. Su cabecera de igual denominación; también: Los Nances, Paraíso, Alto de Conchal, La Angostura, etc.

4. San Rafael: Tiene una extensión de 34,86 Km² , una población aproximada de 1.700 habitantes, una densidad de 40,46 y un total aproximado de viviendas de 650 viviendas. Su cabecera de idéntico nombre; incluye otras comunidades como: El Barón, Asentamiento El Barón, Salitral, y Guadalupe.

5. San Jerónimo: Posee una extensión de 61,36 Km² , una población aproximada de 1000 habitantes, una densidad de 15,17 y un total aproximado de viviendas de 280 viviendas. Su cabecera lleva el mismo nombre; además se encuentran en su territorio caseríos como: Cerrillos, Sabana Bonita, Mesetas Arriba, Mesetas Abajo y Peñas Blancas.

6. Caldera: Posee una extensión de 64,76 Km² y un total aproximado de viviendas de 1000 viviendas. Su cabecera del mismo nombre; así también caserío como: Mata de Limón, que será la cabecera, Hacienda Salinas, Cambalache, Tivives, Caldera, Quebrada Honda, San Antonio, Cabezas, Finca Cortijo, Hacienda La Moncha, Hacienda Playa Linda, Cuesta Jocote, Finca Brazo Seco, Cascabel, Corralillo, Figueroa, Jesús María (Estación), Hacienda Mata de Guinea, Silencio, Villanueva, Guardianes de la Piedra, Alto de las Mesas (Ley N° 9235, creación del distrito 6° de Caldera).



FUENTE: Municipalidad de Esparza.

En términos generales el cantón de Esparza cuenta con una población de 28.644 habitantes (población económicamente productiva y activa), con una distribución por sexo de 14.074 hombres y 14.570 mujeres (INEC, 2011).

Este cantón tiene un número aproximado de 10.220 viviendas individuales. La mayoría de las viviendas son construcciones de una planta y zócalo, aunque también completamente de cemento. Actualmente se encuentra mucha vivienda deteriorada debido a la antigüedad de su construcción. La tasa de incremento anual de vivienda para todo el cantón es de 3,56 (INEC, 2011). Además, del total de viviendas individuales se encuentran en condición ocupadas el 82,5 % y desocupadas el 17,5 %.

El cantón de Esparza tiene 26.324 personas de 5 años y más en condición que asisten a la educación regular. El porcentaje de analfabetismo en el cantón de Esparza es de 7,3%.

En cuanto a servicios de Salud, el Cantón Esparza cuenta con 8 EBAIS (Equipos Básicos de Atención Integral en Salud) y una Clínica (CCSS, 2014). Al respecto se tiene que el Hospital más grande de la Región se encuentra en el cantón central de Puntarenas.

Sobre la economía del cantón apuntan a estar centrada en (Municipalidad Esparza, 2010):

- a) los servicios de índole urbana (ebanisterías, mecánicos, panaderías, sastrerías, tiendas, bares, restaurantes, pequeños hoteles, artesanías, taxis, veterinarias y comercio en general);
- b) empleo público (Municipalidades de Esparza y Puntarenas, Magisterio Nacional, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad y otros entes gubernamentales) y
- c) empleo industrial (Alunasa, Fertica, Sardimar, Cerámica Caribe, Zona Franca, Caldera, Trefiladora, Pujol, Ceibo, empacadoras, entre otros).

Un buen contingente de trabajadores se desplaza todos los días hacia fuera del cantón y principalmente del río Barranca hacia Puntarenas centro. La minoría de la Población Económicamente Activa (PEA) encuentra empleo y trabajo en el propio cantón.

El cantón Esparza evoluciona aceleradamente de lo rural a lo urbano y es notable su crecimiento urbano que tiene como centro a la Ciudad del Espíritu Santo y se expande hacia los suburbios como Mojón, La Riviera, Marañonal, El Tajo. En los últimos años van en aumento los asentamientos de viviendas con fines sociales y tugurios en situación de precarios.

Es un cantón con una distribución de la población muy desigual y desequilibrada porque el distrito central tiene una alta densidad de población de 393 habitantes por kilómetro cuadrado y una concentración de un 66% de la población total, contrariamente, se encuentra el distrito de San Jerónimo que tiene 15 habitantes por kilómetro cuadrado y apenas un 3% de la población total.

Servicios de Salud

En cuanto a servicios de Salud, el Cantón Esparza cuenta con 8 EBAIS (Equipos Básicos de Atención Integral en Salud) y una Clínica, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

CENTROS DE SALUD PARA EL CANTÓN DE ESPARZA

Centro de Salud	Servicio Especialidad
EBAIS COLEGIO	medicina medicina general
EBAIS COSTERO	medicina medicina general
EBAIS EL PARQUE	medicina medicina general
EBAIS ESPARZA SUR	medicina medicina general
EBAIS LA RIVIERA	medicina medicina general
EBAIS MOJON	medicina medicina general
EBAIS SAN JERONIMO	medicina medicina general
EBAIS SAN RAFAEL	medicina medicina general

Fuente : CCSS 2014

En relación con las consultas atendidas se tiene que el Hospital más grande de la Región Monseñor Sanabria se encuentra en el cantón central de Puntarenas, el cual atendió 140.077 consultas (externas y de urgencias) durante el año 1995, lo que representa el 22,45% de todo este tipo de consultas atendidas en hospitales y clínicas de la Región Pacífico Central. Por su parte, el porcentaje de consultas del total atendidas en la misma Región, por la Clínica de Esparza fue, para el mismo período, de 6,3% (PEME, 2010).

Las principales fuentes de empleo que se registran en el cantón de Esparza son:, el complejo portuario de Puerto Caldera , los comercios, la Fábrica de Productos Caribe, las instituciones públicas y la Municipalidad, así como los centros educativos públicos y privados, entre otros.

Atractivos Turísticos

Dentro de los atractivos turísticos se encuentra el templo católico ubicado en el centro de la comunidad, el cual data de la época colonial. Otro atractivo es el puente Cambalache, donde solía pasar el ferrocarril al Pacífico. Esparza ha sido

un pueblo predominantemente agrícola que cuenta con bellos paisajes campestres.

La playa de Tivives, Playa Caldera y el Paradero Turístico Playas de Doña Ana son atractivos de la zona costera en Esparza, en especial "El Hoyo" ubicado en Playa Tivives es un sitio de visitas frecuentes debido a las buenas expectativas para la práctica del surf.

2.2 Contexto Distrital: Caldera

Mediante Ley N° 9235, de fecha 06 de mayo de 2014 se “Crea el distrito 6°, Caldera del Cantón de Esparza Provincia de Puntarenas”. De acuerdo con el artículo 2 los límites son:

“ARTÍCULO 2.- Límites

Según las hojas cartográficas a escala 1:50000, editadas por el Instituto Geográfico Nacional y denominadas Juntas, San Lorenzo y Chapernal, este distrito limita al norte con el cantón de Puntarenas, distritos de Espíritu Santo y San Juan Grande, partiendo de la boca del río Barranca, aguas arriba hasta ingresar por la Quebrada Honda hasta el punto de las coordenadas 215450N-462100E; luego se dirige hacia el este por la mayor depresión del terreno hasta el punto de las coordenadas 215375N-462550E sobre el camino que conduce de Juanilama a Caldera, punto desde el cual se descende hacia el sureste hasta la naciente de una quebrada intermitente, cuyas aguas llegan a río Paires y luego hasta el río Jesús María; al este, desde la unión del río Paires y río Jesús María hasta la desembocadura en el océano Pacífico; al sur limita con la desembocadura del río Jesús María y, al oeste, el límite va desde la desembocadura del río Jesús María, continuando por la costa rumbo norte hasta la boca del río Barranca.”

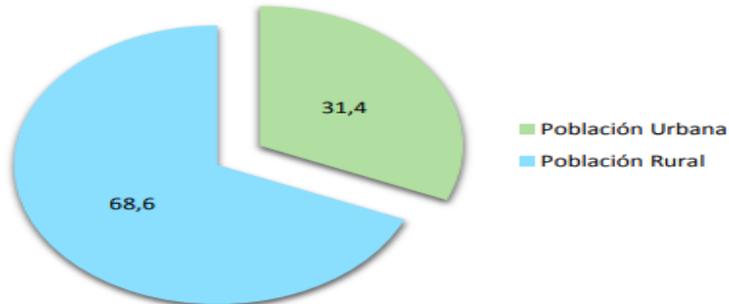


Fuente: Municipalidad de Esparza, 2016

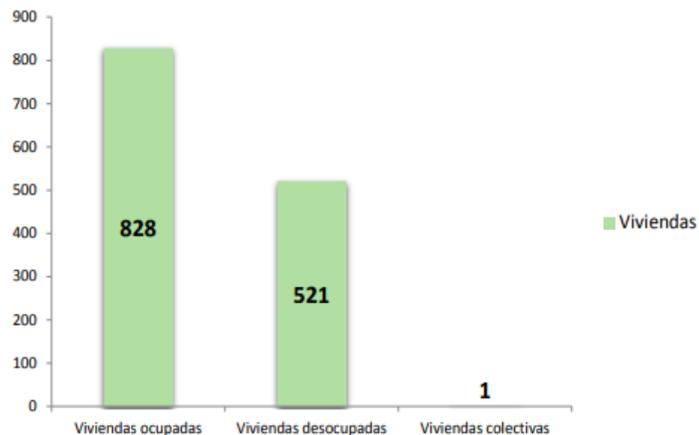
El distrito de Caldera cuenta con una población de 3036 habitantes. A su vez, la población económicamente productiva y activa es de 2.797 habitantes.

A continuación se muestra un gráfico con la distribución de la población de Caldera según la categoría de urbana y rural.

POBLACIÓN TOTAL EN EL DISTRITO DE CALDERA



Fuente: INEC, 2014



Este distrito tiene un número aproximado de 1.350 viviendas individuales además, del total de viviendas individuales se encuentran en condición ocupadas el 61,3 %, desocupadas el 38,6 % y colectiva el 0,073% (INEC, 2014).

Cabecera y Caseríos

El distrito de Caldera cuenta con los siguientes caseríos:

Mata de Limón, que será la cabecera, Hacienda Salinas, Cambalache, Tivives, Caldera, Quebrada Honda, San Antonio, Cabezas, Finca Cortijo, Hacienda La Moncha, Hacienda Playa Linda, Cuesta Jocote, Finca Brazo Seco, Cascabel, Corralillo, Figueroa, Jesús María (Estación), Hacienda Mata de Guinea, Silencio, Villanueva, Guardianes de la Piedra y Alto de las Mesas. (Art. 3, Ley N° 9235).

Turismo en Caldera

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible el cantón de Esparza y propiamente el distrito de Caldera se encuentra ubicado en la unidad de Planeamiento Turístico de Puntarenas e Islas del Golfo.

Hoy en día, playa Caldera se ha vuelto una excelente opción de lugar de vacación para los costarricenses debido a su cercanía a la Gran Área Metropolitana por medio de la ruta N° 27. Gracias a esta ruta, en promedio se tarda una hora en llegar a la playa, y muchos la eligen como destino para pasar el día o incluso el fin de semana. A pesar de que cuenta con infraestructura turística muy rudimentaria, cientos de personas la visitan durante el verano, y las principales actividades que realizan son baños de sol y en el mar, surfing, recreación y visitas a restaurantes de la zona.

Entre las principales fortalezas que tiene esta playa están los recursos naturales, como lo son la playa Caldera y el estero de Mata de Limón, así como la Zona Protectora de Tivives; la posibilidad de observar aves; y la ubicación estratégica como nodo de sistemas de transporte (Puerto Caldera, ruta 27, ciclo vía, ferrovía).

La disponibilidad de suelos sin construir le confiere oportunidades en cuanto a crecimiento de la infraestructura turística, siempre y cuando se haga con una adecuada planificación. Sin embargo, esto mismo viene a ser su principal debilidad y amenaza: en estos momentos Caldera no cuenta con la infraestructura necesaria para recibir el volumen de personas que la visita actualmente, y de mantenerse esta situación se puede tener un deterioro ambiental considerable.³

III. GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE

3.1. Competencias institucionales y zonas costeras del país

En el caso de las municipalidades con jurisdicción en la Zona Marítimo Terrestre, sus competencias son las de velar directamente por el cumplimiento de las normas de la ley referente a la Zona Marítimo Terrestre, sobre todo en lo concerniente al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso, en especial lo relacionado con las zonas turísticas de los litorales⁴.

³ Venegas Quesada, Karla María (2012). Proyecto Final de Graduación para optar por el título de Licenciatura en Arquitectura y Urbanismo PROPUESTA DE DESARROLLO URBANO Y NÚCLEO DE FACILIDADES TURÍSTICAS PARA PLAYA CALDERA ESCUELA DE ARQUITECTURA Y URBANISMO 200217562 Centro Académico de San José Setiembre, 2012.

⁴ Art 3º. -Ibidem.

De conformidad con los artículos 3 y 35 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, las municipalidades son quienes ostentan la administración de la zona marítimo terrestre y en concordancia con el numeral 15 de la Ley de Planificación Urbana, el cual, conforme al artículo 169 de la Constitución Política, reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano en su territorio jurisdiccional⁵, en este caso la herramienta de ordenamiento aplicable es el Plan Regulador Costero⁶.

Asimismo, el legislador le otorgó al Instituto Costarricense de Turismo (ICT) la competencia de planificar la Zona Marítimo Terrestre, mediante la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Turístico y la elaboración de los planes reguladores costeros, cuya competencia es compartida con las municipalidades (artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y los artículos 6, 17 y 42 de su Reglamento).

Para lograr el desarrollo y uso adecuado de esta zona, las respectivas municipalidades deberán de crear las condiciones idóneas que permitan otorgar las concesiones respectivas. En el caso de las Zonas Turísticas Costeras, éstas deberán de reunir los siguientes requisitos básicos⁷:

- a) Haber sido declarada Zona de Aptitud Turística por el Instituto Costarricense de Turismo y publicada dicha declaratoria en la Gaceta.
- b) Contar con la demarcatoria de la Zona Pública, realizada por el Instituto Geográfico Nacional, el cual debe ser publicada en el Diario Oficial.
- c) Tener Plan Regulador aprobado por la Municipalidad, el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Este Plan Regulador debe ser sometido al conocimiento de los interesados por medio de una audiencia pública, en la respectiva Zona Turística costera, para oír sugerencias al respecto. La implantación de dicho plan debe ser publicada por la Municipalidad respectiva.
- d) Contar con avalúos realizados por la Dirección General de la Tributación Directa, de los terrenos objeto de concesiones en base al Plan Regulador.

Los requisitos indicados representan el paso previo obligatorio para el trámite de obtención de las concesiones⁸ en estas zonas.

⁵ Se puede consultar en ese sentido la opinión jurídica de la Procuraduría General de la República nº O.J.097-97 de 13 de junio de 1997.

⁶ Plan Regulador Costero: 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 (Manual para la Elaboración de Planes Reguladores Costeros, ICT, 2009, citado). O.J.097-97 de 13 de junio de 1997, de la Procuraduría General de la República.

⁷ Guzmán, Carlos. Documento "Conceptos Generales de la Zona Marítimo Terrestre". Centro de Investigación. IFAM.

Es importante anotar que las concesiones son el medio mediante el cual los habitantes de las islas y zonas costeras se encuentran autorizados para el disfrute y aprovechamiento de la Zona Marítimo Terrestre⁹, además es el instrumento mediante el cual los bancos del Sistema Bancario Nacional e Instituciones del Estado quedarían autorizados para conceder préstamos a los concesionarios, con garantía de la respectiva concesión y sus edificaciones, mejoras e instalaciones¹⁰, entre otros.

Las municipalidades y Concejos Municipales de Distrito que cuentan con jurisdicción en la Zona Marítimo Terrestre son:

MUNICIPALIDADES Y CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO CON JURISDICCIÓN EN ZONA MARÍTIMO TERRESTRE					
Provincia	Longitud Real sobre ZMT (km)	Provincia	Longitud Real sobre ZMT (km)	Provincia	Longitud Real sobre ZMT (km)
Guanacaste	297,5 Km	Puntarenas	636,2	Limón	98,5 km
Liberia	9,7	Puntarenas	130,6	Limón	50,5
Nicoya	49,9	Esparza	5,2	Pococí	11,1
Santa Cruz	89,5	Osa	113,1	Siquirres	12,0
Carrillo	27,3	Aguirre	40,2	Talamanca	9,5
Cañas	8,2	Golfito	185,7	Matina	15,4
Nandayure	44,3	Parrita	40,0	Limón	98,5
La Cruz	43,5	Garabito	50,4		
Hojancha	7,4	Lepanto	26,8		
Colorado	17,7	Paquera	0,0		
		Cóbano	44,2		
TOTAL GENERAL					
Litoral Pacífico		1.256.2		322.5	
Litoral Caribe		235.3		136.8	

⁸ Concesión: Otorgamiento por parte de autoridad competente para el disfrute o aprovechamiento de la zona marítimo terrestre de dominio público. Art.- 2º inciso j) Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre N° 7841-P del 27/01/1978.

⁹ La Municipalidad del cantón de Puntarenas ha otorgado “permisos de uso de suelo” para fines de bono de vivienda. Entrevista telefónica con el Sr. Omar Obando. Alcalde Municipalidad de Puntarenas. 01 de diciembre de 2004.

Los habitantes de la isla Chira se han visto favorecidos por el otorgamiento de bonos de vivienda, mediante un programa de apoyo social ejecutado por la Cooperativa Nacional de Productores de Sal (COONAPROSAL), quienes entre los años de 1995- 1998 prestaron sus servicios como ventanilla de COVIVIENDA y VIVIENDA COOP para gestionar más de cien bonos en ésta y otras islas (Venado, Caballo). “...los trámites para el otorgamiento de estos bonos de vivienda, se hicieron mediante medidas especiales –dadas las condiciones de los habitantes de las islas- ya que se solicitaron diseños de construcción y croquis, en lugar de los planos catastrados...” entrevista realizada al Sr. Diego Matarrita. Gerente de Operaciones. COONAPROSAL. 29 de noviembre de 2004.

¹⁰ Las concesiones en las áreas turísticas requieren la aprobación del Instituto Costarricense de Turismo. En las demás áreas de la Zona Marítimo Terrestre la aprobación le corresponde al Departamento de Arrendamientos del Instituto de Desarrollo Agrario. Estos Institutos no podrán denegar la aprobación, salvo que ésta infrinja la Ley lo que deberán indicar expresamente, en forma razonada. Si la concesión se refiere a una isla o islote marítimo, o parte de las mismas, será necesario la aprobación de la Asamblea Legislativa. Art.67 Capítulo VIII. Disposiciones Especiales. Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre N° 6043 del 16 de marzo de 1977.

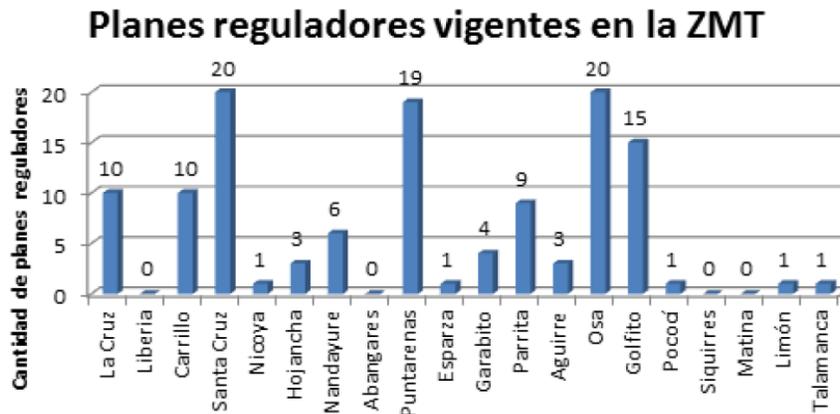
De acuerdo con el cuadro anterior la provincia con mayor longitud real de jurisdicción en zona marítimo terrestre es Puntarenas con el 42.65% del total litoral del país, seguido por Guanacaste con el 19.94% y en tercer lugar la provincia de Limón con el 6.60%.

Es importante subrayar que, de acuerdo con la longitud total litoral de cada provincia, la que cuenta con mayor área excluida por razones de territorios en parques, reservas y ciudades litorales es Limón ya que de 235.3km de litoral 136,8km son excluidos, o sea, el 58.13%. En segundo lugar se encuentra la provincia de Guanacaste la cual de un litoral total de 460.4km está excluido el 35.38% y Puntarenas con 795.8 km excluye el 20.05%.

Los cinco cantones con mayor área excluida en relación con el total de su territorio litoral es Pococí con el 85.73%, seguido por Talamanca con el 81%, Liberia con el 78.25%, La Cruz con el 68% **y Esparza con el 64.65%**.

3.2. Principales hallazgos sobre las acciones del Estado para ejecutar los Planes Reguladores Costeros

El último análisis de la Contraloría General de la República sobre los Planes Reguladores Costeros, evidencia que dichos planes regulan la ZMT de forma fragmentada y parcial. La cantidad de planes reguladores vigentes y su distribución por cantón, se muestra en el siguiente gráfico: ¹¹



Fuente: Dfoe-Ae-lf-12-2014

¹¹ Informe Nro. Dfoe-Ae-lf-12-2014 19 De Noviembre, 2014 División De Fiscalización Operativa Y Evaluativa Área De Fiscalización De Servicios Ambientales Y De Energía 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.

La Contraloría General determinó que ninguna de las 20 municipalidades con jurisdicción en la ZMT cuenta con un plan regulador que comprenda la totalidad del territorio del cantón, por ello, la planificación de estos cantones no es integral.

Además, los planes reguladores vigentes en la ZMT fueron elaborados por diversos actores en su mayoría sujetos privados, de acuerdo con los datos del ICT, de los 124 planes reguladores vigentes en la ZMT 102 fueron elaborados por sujetos privados y 22 por entes públicos.

Esta planificación fragmentada del territorio es evidente, pues, 81 de los 124 planes reguladores vigentes, sea el 75%, cubren extensiones menores a 2 kilómetros.

En términos generales para la CGR resulta caótica y preocupante la situación encontrada acerca de la posibilidad de poner en vigencia un plan regulador en los cantones costeros.

Ninguna municipalidad costera, incluyendo la de Esparza, cuenta con un plan regulador que abarque la totalidad del territorio de su cantón; las municipalidades con jurisdicción en el litoral Pacífico han planificado su territorio de forma fraccionada y sus planes reguladores en la Zona Marítimo Terrestre corresponden a áreas reducidas, y aún más grave, estos planes están desarticulados con el entorno nacional, regional, cantonal y ambiental.

La mayoría de las municipalidades costeras no conocen todos los regímenes de propiedad presentes en su cantón, ni el área que los conforma; y algunas desconocen la extensión de la costa del cantón. Esto por la ausencia de un catastro municipal, un sistema que integre la información respectiva, cartografía con una escala que no brinda el detalle suficiente, la inexistencia de mapas catastrales en casi todo el territorio litoral, así como, ausencia de delimitación del Patrimonio Natural del Estado y de la propiedad privada.

Se determinó que el Estado no brinda a las municipalidades los insumos necesarios para realizar el diagnóstico del uso del territorio en sus cantones, y así puedan formular la propuesta del plan regulador del cantón. Además, no se ha delimitado oficialmente parte del litoral Pacífico, la zona pública del litoral Caribe, ninguna de las islas ni la zona pública de manglares, esteros y rías. Tampoco se ha certificado todo el Patrimonio Natural del Estado.

Es así como, la ausencia de estos requisitos aunado a una rectoría política débil, competencias de dirección y operativas que se traslapan y sin orden en su prevalencia, múltiples instrumentos jurídicos que regulan el ordenamiento y planificación del territorio, provoca falta de orden y coherencia en el proceso para elaborar y aprobar planes reguladores en Costa Rica, inseguridad jurídica en los

actores y usuarios, alto costo en los trámites y la dilación para poner en vigencia los planes reguladores en los cantones costeros.

3.3. Actores Sociales de la Zona Marítimo Terrestre

Las diversas organizaciones del Estado, conjuntamente con los ocupantes de la zona restringida, entre ellos los propietarios que poseen título legítimo, los concesionarios, ocupantes con permiso de uso y los ocupantes ilegales son los actores sociales que interactúan en estos territorios.

Los actores públicos y privados de acuerdo a su influencia y accionar en esos territorios en conjunto con los diferentes actores no han trabajado de manera coordinada para la gestión armoniosa e integral de los estos territorios, el resultado es la ingobernabilidad de la ZMT tal y como se apuntó anteriormente.

El dinamismo de las áreas costeras no es un instrumento de desarrollo local, ello porque la gestión sobre los territorios es inadecuada e inapropiada tal y como lo demuestran diversos Dictámenes de la Procuraduría General de la República.

Ante esta situación los legisladores/as deben de reflexionar en que diversos estudios han demostrado que los actores públicos, especialmente las municipalidades no han conseguido una gestión ordenada.

Estas organizaciones, responsables del desarrollo local, han sido permeadas por los intereses económicos de grandes y pequeños empresarios turísticos, por los intereses político-partidarios a nivel nacional y a nivel municipal (Arrieta, 2007).

Igualmente, MINAE no demarca las áreas de bosque, ni Patrimonio Natural del Estado (PNE) con la urgencia que necesitan las municipalidades, situación que se aplica al caso de parte del litoral costero de Esparza. Consecuentemente, las municipalidades no actúan con la rapidez que la dinámica de las zonas costeras requiere. Ello promueve el crecimiento irregular y alejado del marco jurídico nacional y en contra de las políticas de sostenibilidad que enmarcan el desarrollo costarricense.

En muchos sitios, especialmente aquellos de gran belleza paisajística – Manuel Antonio, Flamingo, Montezuma, Manzanillo, Zancudo, Cahuita, Drake, entre otros – la ocupación es caótica y desordenada, tanto en la zona pública como en la zona restringida.¹²

¹² MIRANDA, ACUÑA; GONZÁLEZ, Programa de Regularización de Catastro y Registro: Instrumentos para la Regularización de la zona marítimo terrestre en Costa Rica. Costa Rica.

Así la problemática en el ordenamiento territorial no solamente incluye actividades relacionadas con vivienda de pobladores o pescadores, sino que también se encuentran construcciones en estado irregular cuyos fines van más allá y que van desde los fines comerciales, turísticos, producción agrícola y otros.

Podría entonces reflexionarse en el sentido de que tal y como lo indica la Contraloría General de la República y el Instituto Geográfico Nacional entre otros, la deficiente aplicación de la legislación, la descoordinación entre organizaciones y la deficiente gestión de las diversas municipalidades se ha permitido la ocupación en contra de los procedimientos de ley y en detrimento de la institucionalidad costarricense.¹³

IV. CIUDADES LITORALES

Indica la exposición de motivos que el fin primordial de esta iniciativa es que se le conceda a la zona costera del distrito de Caldera las mismas posibilidades que en su momento se les brindaron a las ciudades ubicadas en los puertos del cantón declarados ciudades litorales, de ahí que se considera importante ahondar en la normativa vigente en esta materia.

Cabe recordar que la declaratoria genérica de ciudad costera, encuentra sustento jurídico en la Ley de Zona Marítimo Terrestre N° 6043 (artículo 6 y siguientes); en la Ley de Planificación Urbana N°. 4240 de 15 de noviembre de 1968 y en la Ley de División Territorial Administrativa, N°.4366 del 19 de agosto de 1969 (artículo 15).

A través de los años se han presentado varias iniciativas legislativas en donde se pretendía otorgar mediante ley de la República la condición de Declaratoria de Ciudad a ciertos pueblos ubicados en los litorales como las comunidades de Cahuita y Puerto Viejo del cantón de Talamanca, cuyo propósito es eximirle de la aplicación de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre a esas zonas.

En la actualidad las ciudades litorales a las que se les aplica el artículo 6 de la ley 6043, corresponden a las cabeceras de Puntarenas, Limón, Puerto Cortés de Osa, Jacó (Garabito), Golfito y Quepos y otras excepciones donde el legislador consideró no aplicar la Ley de la Zona Marítimo Terrestre por presentar particularidades de interés primordial para el Estado que posibilitaran el desarrollo de esas zonas, como Tivives, Papagayo y Puntarenas distrito primero-ciudad y se rigen por leyes especiales.

¹³ Oficio DECA-169-2012 Ing. Alfonso Quesada Ch Jefe; Lic. Marco A. Sanchez Rodríguez Asesor Legal Departamento de Escrituración y Desarrollo Agrario, Instituto de Desarrollo Agrario. Comunicación personal, Tramitación de la Consulta a cargo del Área de Investigación y Gestión Documental, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa. 2/7/12.

En el caso de Tivives que es parte del Cantón de Esparza quedaría indefectiblemente vinculado indirectamente con el presente proyecto de ley, en ese sentido, el artículo 20 de la Ley ZMT dice “*Artículo 80.- No son aplicables las disposiciones del artículo 20 a la zona de la Playa de Tivives arrendada a la Cooperativa Tivives, R. L., por haberse planeado su urbanización sobre la base del contrato con el Estado anterior a esta ley.*” Véase que solo habla del proyecto de urbanización de la Cooperativa Tivives, R.L., no así de otros terrenos de zona marítimo terrestre.

No obstante lo anterior, los legisladores hace aproximadamente cuatro años dictaron una ley especial, aspecto este que a continuación desarrollamos.

4.1 Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial, Ley N° 9221.

Promulgada en el año 2014 la ley n° 9221¹⁴ establece el marco regulatorio vigente para la declaratoria de zonas urbanas litorales y el régimen de uso y aprovechamiento de las áreas comprendidas en ellas.

De acuerdo con ésta normativa se entiende como zona urbana litoral la circunscripción territorial que se ubique en un litoral y que corresponda al concepto de área urbana, en los términos de la ley n° 4240, Ley de Planificación Urbana, de 15 de noviembre de 1968, y sus reformas, previa declaratoria de la autoridad competente.

Valga recordar aquí lo dispuesto en el artículo 5 de esta novísima ley que en lo conducente indica:

“Artículo 5.- La declaratoria de zona urbana litoral al menos deberá considerar:

- a) Solicitud de la municipalidad, acordada por el concejo municipal respectivo.*
- b) Plan regulador costero vigente de la respectiva municipalidad, que incorpore la variable ambiental e identifique una alta concentración urbana en el litoral. El plan regulador costero deberá incorporar los índices de fragilidad ambiental, la evaluación del impacto ambiental y la certificación de patrimonio natural del Estado.*
- c) Dictamen favorable del Instituto Costarricense de Turismo.*
- d) Declaratoria de área urbana, emitida por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.*
- e) Delimitación de linderos georreferenciada, elaborada por el Instituto Geográfico Nacional.*
- f) Evaluación de impacto ambiental estratégica del área que se pretende declarar zona urbana litoral, aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental.”*

¹⁴ Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial n°9221 del 27/03/2014.

Además, el artículo 1º párrafo segundo indica con meridiana claridad “Esta ley no desafecta las áreas de naturaleza demanial incorporadas a las zonas urbanas litorales.”

Solamente podrán ser declaradas zonas urbanas litorales aquellas áreas urbanas conformadas de hecho, que cuenten con una alta concentración urbana en el litoral, antes de la entrada en vigencia de esta ley, misma que según el Sistema Costarricense de Información Jurídica entró en vigencia el 27 de marzo de 2014. Sobre este último punto cabe señalar el Transitorio I, que indica:

Transitorio I.- *Las municipalidades con jurisdicción en zona marítimo terrestre que tengan interés en tramitar una declaratoria de zona urbana litoral dispondrán de cuatro años para concretar la tramitación de dicha declaratoria, en cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.¹⁵*

Realizada la declaratoria de zona urbana litoral, dentro del plazo de cuatro años, contado desde la publicación del decreto ejecutivo pertinente, la municipalidad de la respectiva jurisdicción deberá concretar la aprobación y publicación del Plan Regulador Urbano de la zona urbana litoral.

Durante dichos plazos, las municipalidades podrán conservar las construcciones existentes en la circunscripción territorial que se pretende declarar zona urbana litoral, en tanto no se ubiquen en espacios abiertos al uso común o en áreas afectas a un régimen de patrimonio natural del Estado, no dificulten el libre acceso a la costa ni imposibiliten el disfrute de la playa a la población y no se haya acreditado, por autoridad administrativa o judicial competente, la comisión de daño ambiental o peligro o amenaza de daño al medio ambiente.

Asimismo, dichas construcciones podrán ser utilizadas a título precario, siempre que medie el pago de un canon por uso de suelo a título precario, fijado por la municipalidad de la respectiva jurisdicción. El pago por uso del suelo en precario no generará derecho alguno. Cuando las construcciones existentes se ajusten al Plan Regulador Urbano vigente, sin necesidad de realizar ninguna modificación, el interesado deberá gestionar la concesión pertinente en un plazo máximo de seis meses, contado desde la entrada en vigencia del Plan Regulador Urbano. En caso de que las construcciones existentes requieran modificaciones para ajustarse al Plan Regulador Urbano, las municipalidades, en un plazo de seis meses, contado a partir de la entrada en vigencia del Plan Regulador Urbano, prevendrán a los interesados para que estos, en el plazo improrrogable de seis meses posteriores a la prevención, procedan con las modificaciones pertinentes.

¹⁵ **Nota de Sinalevi: De conformidad con el artículo 3º de la ley N° 9408 del 18 de noviembre de 2016, se estableció que el cómputo del plazo ampliado en el párrafo primero del transitorio I de la Ley N.º 9221, Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial, de 27 de marzo de 2014, iniciará a partir de la entrada en vigencia de la ley N° 9408 del 18 de noviembre de 2016.**

Vencido dicho plazo, habiéndose constatado el cumplimiento de la prevención, el interesado deberá gestionar la concesión pertinente en un plazo máximo de seis meses.

Agotado dicho plazo sin constatarse el cumplimiento de la prevención mencionada, la municipalidad procederá al desalojo de las personas en ocupación ilegítima y a la demolición de las obras, de conformidad con el procedimiento dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 22 de la presente ley.

El procedimiento dispuesto en esta norma no dispensa el pago de tasas, cánones, multas o precios públicos a favor de las municipalidades, salvo las exoneraciones dadas por ley.

(Así reformado por el artículo 2° de la ley N° 9408 del 18 de noviembre de 2016)

Según la Ley N° 9221 en relación con la Ley 9408 del 18 de noviembre de 2016, las Municipalidades, en concreto la Municipalidad de Esparza, sin necesidad de ley especial tendría plazo hasta el año 2020 para realizar lo que disponen estos cuerpos legales.

En efecto, la zona urbana litoral podrá incluir las áreas de naturaleza demanial comprendidas en los doscientos metros contiguos a la pleamar ordinaria y los terrenos aledaños a estas.

Las declaratorias de ciudades litorales las realizará el Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo, por medio del Ministerio de Gobernación y Policía. Eso sí, la viabilidad técnica para realizar la declaratoria será otorgada por la Comisión Interinstitucional de Zonas Urbanas Litorales (Cizul)¹⁶, el cual es un órgano técnico adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía.

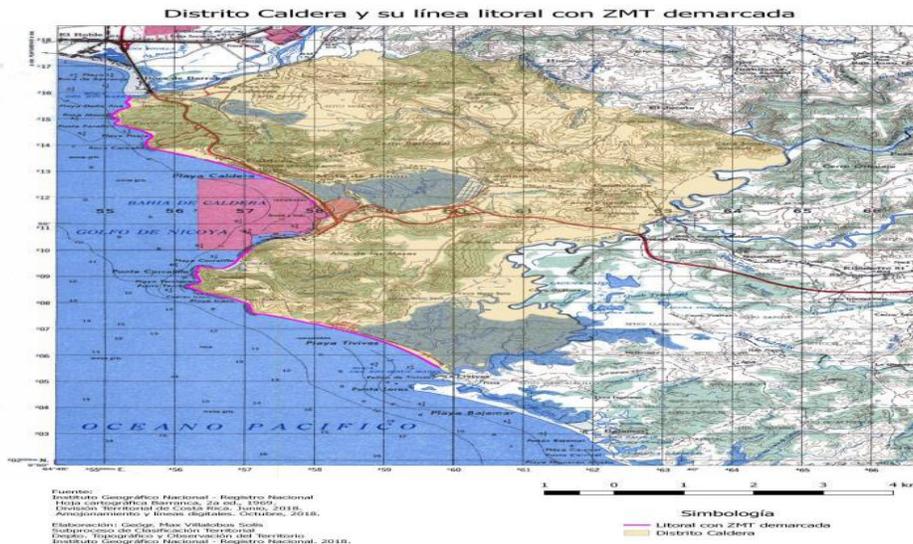
V. ZONA LITORAL DEL CANTÓN DE ESPARZA

La extensión del litoral del cantón de Esparza y el distrito de Caldera es uno solo ya que el litoral que posee el distrito de Caldera corresponde al litoral total que

¹⁶ Esta Comisión está conformada por un Consejo Director integrado por:

- a) *El ministro de Gobernación y Policía o su representante, quien presidirá la Comisión.*
- b) *El ministro de Ambiente y Energía o su representante.*
- c) *El ministro de Planificación Nacional y Política Económica o su representante.*
- d) *El presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo o su representante.*
- e) *El director general del Instituto Geográfico Nacional o su representante.*
- f) *El presidente ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo o su representante.*
- g) *El presidente ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal o su representante.*

posee el cantón de Esparza. De acuerdo con el IGN (2018) es de 18.598,11 m o 18.59 km.¹⁷



Fuente: IGN. 2018

Tal y como se ha indicado el litoral costero del cantón de Esparza se encuentra ubicado únicamente en el distrito de Caldera, y el mismo se encuentra afectado por diferentes regímenes especiales, en donde la Zona Portuaria Reservada, obedece al Territorio comprendido en los límites establecidos de la Ley N°7915 (ver mapa adjunto); la Zona Protectora Tivives mediante el decreto N°17023-MAG y la Zona Marítimo Terrestre el territorio establecido por la Ley N° 6043, es el área restante determinada por la Municipalidad, territorio que actualmente carece de la certificación del Patrimonio Natural del Estado por parte del Área de Conservación Pacífico Central, insumo fundamental para determinar el territorio a planificar por parte del gobierno local, además no se cuenta con las áreas de rías declaradas oficialmente (Vargas, 2018).¹⁸

A continuación se muestra un mapa síntesis de la ubicación de las tres zonas con régimen especial ubicadas en el distrito de Caldera, de acuerdo con la municipalidad de Esparza, en el sector de la ZMT localizada al norte del manglar de Tivives posiblemente se rectificara su configuración, a la espera del Patrimonio Natural del Estado (Vargas, 2018).

¹⁷ DIG-TOT-0433-2018 Público 18 de octubre de 2018 DEPTO TOPOGRÁFICO Y DE OBSERVACIÓN DEL TERRITORIO DIRECCIÓN INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL CNS/CNS Cd. MSc Max Lobo Hernández, Director Instituto Geográfico Nacional. Máster Christian Nuñez Solís. Jefatura V.B. MSc. Max Lobo Hernández Director

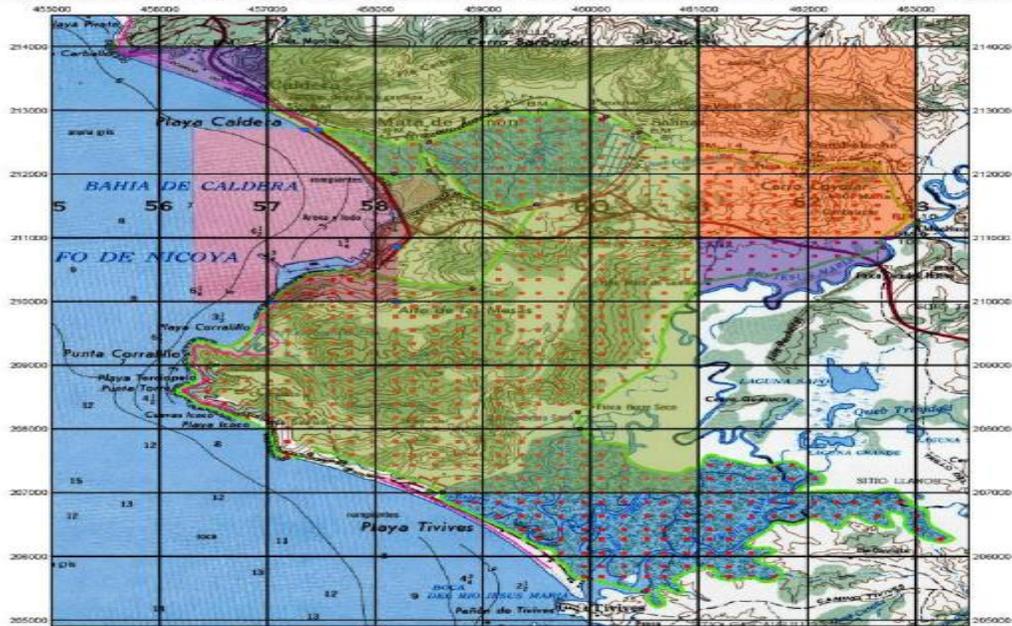
¹⁸ Cinthia Vargas González Asistente Técnico de Alcaldía Municipalidad de Esparza, consulta técnica Área Socioambiental Departamento de Servicios Técnicos (comunicación personal).



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

MAPA DE LOS LÍMITES DE LA ZONA PORTUARIA DE CALDERA SEGÚN LEYES 5582, 6309, 7915 Y DECRETO 11494, Y ZONA PROTECTORA DE TIVIVES ESTABLECIDA SEGÚN DECRETO 17023 DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA



- SIMBOLOGÍA**
- Zona Portuaria de Caldera
 - Ley 5582
 - Ley 7915
 - Ley 6309
 - Decreto 11-094
 - Zona Protectora de Tivives
 - Decreto 17-023
 - Puntos de referencia Lambert Norte
 - Decreto 17-023
 - Márgenes Zona Pública
 - Sector Puerto Caldera
 - Línea Digital de la Zona Pública
 - Ley 5582
 - Ley 7915
 - Ley 6309
 - Decreto 11-094

ESCALA 1:50.000

PROYECCIÓN LAMBERT
EIPRUESE DE CLAVES DE 1986
EIPRUESE FUNDAMENTAL DE COORDENADAS

Fuentes: Ley 5582 Préstamo para Puerto Caldera con EXIMBANK de Japón Banco Exportación e Importación de Japón, Ley 6309 Amplia Contrato de Préstamo para Puerto Caldera, Reforma 7915 de Ley sobre Zona Portuaria Reservada de Puerto Caldera, Decreto 11494 Amplia Zona Portuaria Reservada Creada por Ley Préstamo Puerto Caldera, Decreto 17-023 del MAG - Declara Zona Protectora de Tivives y Línea Digital - Armojonamiento de Zona Pública, Hoja Barranca 2da Edición escala 1:50.000 del Instituto Geográfico Nacional

Elaborado por: Instituto Geográfico Nacional - Registro Nacional
Departamento de Geomática, Subproceso de Control de Calidad
y Normativa Geoespacial.

Fuente: IGN; 2018

De acuerdo con la información suministrada por la Municipalidad de Esparza, las zonas litorales correspondientes a la Zona Marítimo Terrestre administradas por la municipalidad de Esparza comprenden un área de 4.32 km², que van desde la desembocadura del río Barranca (Playas Doña Ana) hasta la desembocadura del río Jesús María (Playa Tivives), incluye las comunidades costeras de Caldera, Mata de Limón y Tivives.¹⁹

Existen algunos caseríos rurales dispersos como Cabezas que se localizan cercanos a la zona litoral, entre las coordenadas extremas (418741,86 m - 425303,78 m, coordenadas X; 1101489,38 m - 1092628,49 m, coordenadas Y).

En esta zona litoral se encuentra el puerto de Caldera, con un territorio especial, amparado a la Ley N°7915, el cual posee una extensión de 1,19 km².

¹⁹ Cinthia Vargas González Asistente Técnico de Alcaldía Municipalidad de Esparza, consulta técnica Área Socioambiental Departamento de Servicios Técnicos (comunicación personal).

5.1. Planes Reguladores

Actualmente el único Plan Regulador vigente en el cantón de Esparza, corresponde al PR Costero del sector de Playa Tivives, al cual se le ha realizado un proceso de ajuste y rectificación de la lámina de zonificación, con una extensión de 0.16 km², publicado en el Alcance Digital N°114, N° Gaceta 100, del día 6/6/2018.

Este cantón no posee Plan Regulador Urbano vigente, sin embargo el mismo posee viabilidad ambiental otorgada por la SETENA mediante resolución 2374-2016-SETENA y actualmente se encuentra en análisis técnico de la municipalidad y se procederá en el corto plazo a someterlo a audiencia pública, cumpliendo con lo estipulado en el artículo 17 de la Ley N°4240, de Planificación Urbana. En este Plan Regulador no se contemplan zonas especiales o de régimen especial, debido a que las mismas obedecen a normas especiales que son administradas por otras instituciones (Vargas, 2018).

5.2. Concesión a COOPETIVIVES RL

La única concesión otorgada en ZMT por la Municipalidad de Esparza se ubica en el sector de Playa Tivives la cual posee el único plan regulador costero del cantón, dicha concesión es otorgada a COOPETIVIVES R.L. al amparo del artículo 80 de la Ley N°6043.

Esta concesión posee sus particularidades y excepciones establecidas por la Ley N° 6043, artículos 20 y 80. Se concesiona a COOPETIVIVES R.L., concesionaria del sector de Playa Tivives, donde existe un fraccionamiento bajo la administración de la cooperativa, principalmente residencial y el uso que posee es turístico-recreativo (Vargas, 2018).

Actualmente son 204 (doscientos cuatro) lotes, de los cuales 169 (ciento sesenta y nueve) posee construcción, la cooperativa cancela al municipio un solo canon por un monto de 41.179.721,32 millones de colones hasta este año, el año 2019 tendría un incremento por motivo de la actualización de la concesión, por un monto total de 83.369.640 millones de colones (Vargas, 2018).

De acuerdo con la Municipalidad de Esparza, ese sector (franja) está bajo la administración de la Municipalidad de Esparza, forma parte de la ZMT. Sin embargo, este sector no estaría incluido dentro del territorio que se propone para el proyecto de ley (Vargas, 2018).

5.3. Permisos de Uso Zona de Mata de Limón y Caldera

De acuerdo con la información suministrada por la Municipalidad de Esparza, los alrededores del Estero de Mata de Limón y Caldera, conforma el territorio

administrado por la municipalidad mediante la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, N°6043.

En la actualidad no existe la certificación del patrimonio natural del estado que le corresponde ACOPAC/SINAC. Así como tampoco existe la delimitación de la zona publica que le corresponde IGN. Lo anterior ha imposibilitado elaborar el plan regulador costero (Vargas, 2018).

Indica dicha municipalidad que la mayoría de los ocupantes de la Zona de Mata Limón y Caldera se encuentran autorizados a ocupar estos predios por un permiso de “USO DE SUELO” otorgados mediante acuerdo municipal tanto dentro la zona restringida como en la zona pública a partir del año 1977(Vargas, 2018).

De acuerdo con la Municipalidad de Esparza, en la Zona de Mata Limón algunos de los ocupantes se encuentran APARENTEMENTE dentro la ZONA PUBLICA, situación que oficialmente no se puede determinar hasta que se cuente con DELIMITACION DE LA ZONA PUBLICA que le corresponde IGN y CERTIFICACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO que le corresponde ACOPAC/SINAC.

VI. CREACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA ZONA PROTECTORA TIVIVES

La Zona Protectora Tivives (ZPT) fue creada el 2 de junio de 1986 mediante el Decreto Ejecutivo N° 17023-MAG de 06 de mayo de 1986, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 101 de 02 de junio de 1986. ²⁰

La ZPT tiene una extensión de 2.536,71 hectáreas y se ubica en los siguientes cantones: Cantón de Esparza (distrito de Caldera, antiguo San Juan Grande), Cantón Garabito, provincia de Puntarenas, y Cantón Orotina, provincia de Alajuela.

La mayoría de los terrenos que comprende esta área silvestre protegida son terrenos de propiedad Estatal, incluyendo segmentos de propiedad privada, intervenidos por el Gobierno a través del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA, hoy Instituto de Desarrollo Rural – INDER), donde se repartieron parcelas dentro de los límites de la ZPT posterior a su declaratoria (SINAC, 2006).

Su objetivo principal de creación es proteger uno de los pocos reductos de bosque tropical de la región y uno de las últimas zonas de transición entre el bosque tropical seco y el bosque húmedo tropical, para la distribución del bosque de manglar. Asimismo, pretende proteger la red de drenajes o mantenimiento de

²⁰ SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación). 2016. Diagnóstico socioeconómico y ambiental de la Zona Protectora Tivives. Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC), Costa Rica. 190 p.

flujos, mantos acuíferos y la calidad del agua de la única cuenca de agua dulce que irriga la zona, el río Jesús María (cuenca baja) (SINAC, 2006).

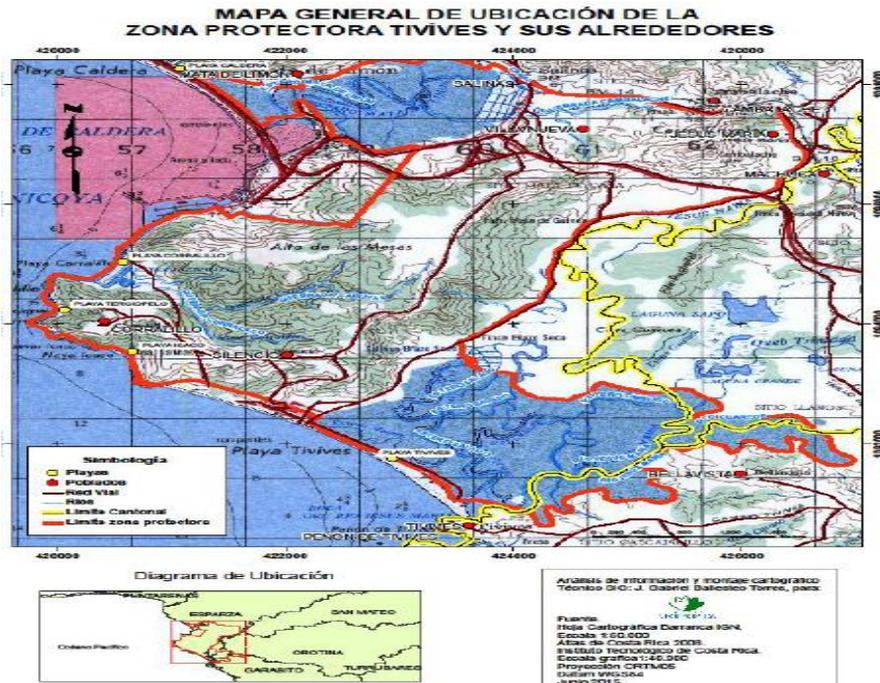
6.1. Delimitación de la Zona Protectora

Según el Decreto Ejecutivo N° 17023-MAG, la delimitación de la zona protectora es la siguiente:

La delimitación está basada en los territorios que comprenden los manglares de Mata Limón y Tivives, así como el reducto de bosque tropical seco existente, ubicado en la Hoja Cartográfica Barranca N° 3245-1, partiendo de la intersección de la línea férrea con el camino Alto Cascabel-Salinas en las coordenadas 22650 Norte y 460150 Este, según el límite sobre la línea férrea, aproximadamente, 250 metros en las coordenadas 212900 Norte, 460150 Este, continúa luego con rumbo general Suroeste hasta encontrar el límite del manglar. Sigue el derrotero sobre la línea divisoria manglar-tierra dulce hasta el punto de coordenadas 212500 Norte y 458500 Este en el estero Mata de Limón, continúa sobre el estero con un rumbo general oeste hasta encontrar nuevamente el manglar existente hasta el punto de coordenadas 212000 Norte y 458180 Este nuevamente en el estero Mata de Limón. De este último punto y con un rumbo general Norte-este se trasladó el límite hasta el punto de coordenadas 212050 Norte, 458500 en la margen oriental del estero Mata de Limón. De aquí sigue el lindero sobre la línea divisoria del manglar-tierra dulce hasta el punto de coordenadas 211520 Norte, 459500 Este. De este punto se parte con una línea recta y dirección general Sur-Oeste sobre el lindero de la Hacienda Salinas hasta la quebrada intermitente en el punto de coordenadas 210200 Norte y 458900 Este, aguas abajo de dicha quebrada hasta su desembocadura en el mar. Parte el límite sobre la línea de costa hasta el punto de coordenadas 207540 Norte, 457180 Este en la Playa Tivives. De este último punto con rumbo Norte 75° Este y una distancia aproximada de 230 metros hasta el punto de coordenadas 207600 Norte, 457400 Este, prosigue el lindero sobre la línea de la zona marítimo terrestre en la Playa Tivives hasta encontrar nuevamente el límite de manglar en las coordenadas 207000 Norte, 458630 Este continúa luego por el límite de manglar hasta la margen occidental de la boca del Río Jesús María en el punto de coordenadas 205640 Norte, 460000 Este. De acá en una línea recta se traslada el límite a la margen oriental de la boca en el punto de coordenadas Sur 440 Norte y 460500 Este para proseguir por el límite de manglar bordeando éste hasta el punto de coordenadas 208000 Norte, 459900 Este. Parte el límite con rumbo norte y distancia aproximada de 280 metros hasta encontrar UIJ, camino privado en el punto 208260 Norte, 459880 Este, sobre este camino continúa el límite con dirección general Norte-Este aproximadamente 4 400 metros hasta encontrar la intersección con otro camino privado a la derecha, en el punto 210840 Norte, 462700 Este, siempre sobre camino privado hacia el Norte-oeste hasta encontrar la línea férrea en el punto 212340 Norte, 461500 Este. A partir de este último punto sobre la línea férrea continúa el lindero hasta

encontrar el punto inicial de esta descripción en el punto 212650 Norte, 16 460450 Este.²¹

A continuación se muestra un mapa con la ubicación geográfica de la Zona Protectora Tivives.



6.2 Marco Legal de la Zona Protectora Tivives

El Sector de Tivives está categorizado con lo que la ley denomina Zona Protectora (ZP), establecida en el Artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente N°7554. Esta categoría legal incluye toda aquella área boscosa o terrenos forestales, que son destinados a la protección de los suelos, a mantener y regular el régimen hídrico, a proteger el contorno de los manantiales o bien, tienen la función de cortinas rompe vientos, o de actuar como agentes reguladores del clima pero, donde la tenencia de la tierra es privada.

En dichas áreas está permitido realizar actividades agropecuarias según las regulaciones que estipule la ley basadas en el tipo y aptitud de los suelos.²²

²¹ SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación) 2016.-

²² SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación). 2016

6.3. Caracterización del régimen de Tenencia de Tierra

La ZPT, en su mayoría es propiedad del Estado, incluyendo la zona del manglar y el Alto de las Mesas, dónde existen algunas propiedades privadas.

Por otra parte con la anulación del Voto de la Sala Constitucional 7294-1998, el artículo 71 de la Ley forestal de 1996, quedaron afectados los siguientes asentamientos Campesinos administrados por el Instituto de Desarrollo Agrario:²³

- Proyecto Centro de Población Cambalache: 120 lotes.
- Centro Población AGUAPI: 29 lotes.
- Parcelas Salinas II: 45 parcelas.
- Sector Cambalache parcelas y lotes: 52 predios área no parcelada: 620 Has aproximadamente;

Lo anterior suman 246 familias para conformar un área total afectada de 1219 Has aproximadamente.

Como consecuencia, con el asentamiento de estas poblaciones vino el desarrollo de infraestructuras tales como escuelas, iglesias, plazas de fútbol, salones comunales, caseta para la fuerza pública, EBAIS. etc.

Se podría pensar que el desarrollo económico de la zona también incrementó, pero con ciertas limitantes, como poca productividad de las tierras parceladas, las cuales tienen en algunos casos poca fertilidad, la incertidumbre de la tenencia de la tierra y la restricción para desarrollar actividades dentro de un área protegida y la falta de diversas fuentes de empleo. También conlleva la limitante para que diversas instituciones de bien social puedan invertir su presupuesto en estas comunidades.

No obstante, las tierras ocupadas son utilizadas para el pastoreo del ganado y para algunas actividades agrícolas, con cercas vivas y con problemas de incendios todos los años que no permiten el desarrollo de especies de flora que ayuden a mejorar la calidad del ambiente en la zona. Es por esto, que los esfuerzos por mantener, conservar o proteger los recursos naturales existentes deben estar dirigidos a las tierras de vocación forestal y de conservación.

De acuerdo con, Jiménez et al., 2013, y el censo de ocupación de terrenos administrados por el IDA, existen en total 313 parcelas, distribuidas en diferentes sectores de Salinas 2.

²³ *Ibídem.*

VII. ANTECEDENTES HISTORICO-LEGALES DE LA ZMT

Desde el siglo antepasado (siglo XIX) la zona marítimo terrestre está sujeta a régimen de dominio público, con el consabido carácter de inalienable, imprescriptible y no susceptible de apropiación particular²⁴.

Hoy en día la zona marítimo terrestre se regula por lo establecido en la Ley 6043 de 2 de marzo de 1977, sus reformas y su reglamento²⁵. Esta Ley es la primera especial sobre la materia. Son inherentes a estas zonas las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Por ser bienes de dominio público pertenecen al Estado, están sujetos a un régimen jurídico especial y su finalidad –destino- es el uso y aprovechamiento común. La inalienabilidad de estos bienes no significa otra cosa que su no pertenencia al comercio de los hombres de manera similar a la figura romanista de los bienes “extra commercium”. Por lo tanto, dichos bienes no pueden ser enajenados –por ningún medio de Derecho Privado ni de Derecho Público- siendo consustancial a su naturaleza jurídica su no reducción al dominio privado bajo ninguna forma. De allí que otra de sus características sea su imprescriptibilidad, es decir, la no susceptibilidad de adquirirse mediante el transcurso del tiempo bajo la figura jurídica de la usucapión²⁶.

Señala la Sala Constitucional:

“La zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, en los términos del artículo 261²⁷ del Código Civil (...) el artículo siguiente deja fuera del comercio las cosas públicas y hasta tanto no se disponga lo contrario legalmente. El carácter demania²⁸ de la zona marítimo terrestre (o ribera marina como se le denominó antiguamente) se reconoce desde tiempo inmemorial, y el Derecho Romano mismo recoge ese status, como “res comunes” y “extra commercium”.

²⁴Pronunciamento de la Procuraduría General de la República C-336-2015 4 de diciembre de 2015

²⁵ Decreto No. 7841-P de 16 de diciembre de 1977

²⁶Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución No. 7 de las 15 horas 5 minutos del 20 de enero de 1993

²⁷ ARTÍCULO 261.- Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público.

Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.

ARTÍCULO 262.- Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas.

²⁸ Son bienes afectados al uso general o a los servicios públicos y que gozan de una especial protección, ya que no se pueden enajenar (salvo desafectación), no pueden prescribir y no se pueden embargar.

En nuestro medio, con toda claridad desde el siglo pasado se ha reconocido el carácter público de esa franja, como una prolongación de la propiedad del Estado en la zona marina adyacente al territorio nacional, en la que ejerce su soberanía...”²⁹.

En el año 1971 se encontraba vigente la Ley de Tierras y Colonización, No. 2825 de 14 de octubre de 1961, que en su artículo 7°, inciso b), disponía:

*“Artículo 7°.- Mientras el Estado, por voluntad propia o por indicación del Ministerio de Agricultura o del Instituto de Tierras y Colonización, atendiendo razones de conveniencia nacional, no determine los terrenos que deben mantenerse bajo su dominio, **se considerarán inalienables y no susceptibles de adquirirse por denuncia o posesión**, salvo los que estuvieren bajo el dominio privado, con título legítimo, los siguientes:*

(...)

*b) **Los comprendidos en una zona marítimo-terrestre de doscientos metros de ancho a lo largo de las costas de ambos mares, desde la pleamar ordinaria**, así como los comprendidos en una zona de cincuenta metros de ancho a lo largo de ambas márgenes de los ríos navegables; (...)*”

Por consiguiente esta es la zona marítima terrestre, definida por este artículo. Sin embargo, en el año de 1969, se promulga la anterior Ley Forestal de 25 de noviembre de ese año, que en sus artículos 18, 19 y 40, respecto del patrimonio forestal del Estado disponía:

“...Artículo 18.- El Patrimonio Forestal del Estado está constituido por las Reservas Nacionales, Reservas Forestales, Parques Nacionales, Viveros Forestales del Estado, las Zonas Protectoras y Reservas Biológicas.

Artículo 19.- Quedan afectados a los fines de la presente ley, todos los bosques y terrenos forestales situados en:

a) Las tierras consideradas como Reservas Nacionales; y

b) Las fincas rurales del dominio privado del Estado, las pertenecientes a municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas.

Igualmente y de conformidad con la Ley de Tierras y Colonización, N° 2825 del 14 de octubre de 1961, queda entendido que la Administración de la zona marítima-terrestre de doscientos metros de ancho a lo largo de las costas de ambos mares, desde la pleamar ordinaria, continuará a cargo del Instituto de Tierras y Colonización, salvo en aquellos lugares en que las mismas se encuentren bajo la administración de otras entidades públicas, o que se trate de áreas destinadas por la Dirección General Forestal, al establecimiento de parques nacionales o reservas equivalentes.”

²⁹ Sala Constitucional, Voto No. 447-91 de las 15 horas 30 minutos del 21 de febrero de 1991

“Artículo 40.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, tendrá a su cargo la administración de las Reservas Nacionales y de las fincas rurales del Estado, así como aquellos terrenos que por ley, se ha declarado que no deben salir del dominio del Estado.

La administración de todos los bosques y terrenos forestales existentes en las reservas nacionales y fincas del Estado, estará a cargo del Servicio Forestal.”

De conformidad con el artículo 25 de la misma Ley, tales terrenos quedaron afectos al régimen de dominio público:

“Artículo 25.- La posesión de los terrenos situados en las Reservas Nacionales y fincas del Estado, a que se refiere el artículo 19 de esta ley, no causará derechos de ninguna especie y la acción reivindicatoria del Estado, por los mismos, es imprescriptible, y la Dirección General Forestal, con los medios legales a su disposición, procederá a desalojar de tales terrenos a las personas que los ocupen total o parcialmente, en el caso de que se trate de Zonas Protectoras, Parques Nacionales, Reservas Forestales y Reservas Biológicas. Asimismo, el Instituto de Tierras y Colonización tiene la obligación de reubicar a las personas afectadas por esta disposición, previo acuerdo con el Poder Ejecutivo.”³⁰

Mediante la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, No. 4558 de 22 de abril de 1970, publicada el 12 de mayo de 1970, se pone bajo el dominio de las municipalidades respectivas, las áreas urbanizables o aprovechables turísticamente de la zona marítimo terrestre, con el objeto de promover y planificar su urbanización para fines de recreo, turismo y habitación, así como autorizar el arrendamiento o venta de parcelas para esos fines (artículo 1°).

De acuerdo a su artículo 2°, “se exceptúan de lo dispuesto en el inciso b) del artículo 7° de la Ley de Tierras y Colonización, No. 2825 del 14 de octubre de 1961 y sus reformas, aquellas partes de la zona marítimo terrestre que el Instituto Costarricense de Turismo declare como zonas turísticas y las que el Instituto de Vivienda y Urbanismo declare zonas urbanas, conforma a la Ley de Planificación Urbana”.

Según la Procuraduría General de la República, la Ley No. 4558 permitía el arrendamiento de los ciento cincuenta metros contiguos a la zona pública de cincuenta metros a partir de la pleamar ordinaria (artículo 7°) de los mencionados terrenos turísticos y urbanos, y facultaba la venta de las parcelas arrendadas a los diez años de haberse otorgado el contrato de arrendamiento (artículo 8°).

³⁰Pronunciamento de la Procuraduría General de la República C-336-2015 4 de diciembre de 2015

La vigencia de esta ley fue suspendida posteriormente mediante la Ley No 5602 de 4 de noviembre de 1974 hasta tanto no se promulgara “una nueva ley que regularé todo lo relativo al arrendamiento y venta de playas marítimas o fluviales e islas marítimas o fluviales” (artículo 1º). Mientras tanto, ninguna playa ni isla marítima o fluvial podría ser vendida, arrendada ni subarrendada durante el plazo de suspensión de la vigencia decretada, salvo las prórrogas de derechos de arrendamientos que fuesen procedentes (artículo 3º).

Asimismo, la Ley No. 4558 fue finalmente derogada por la actual Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043 de 2 de marzo de 1977 (artículo 82). En lo que interesa, la Ley No. 4558 contenía un Transitorio III que estipulaba:

“Transitorio III.- Aquellas personas que demuestren haber poseído en forma quieta, pública, pacífica y a título de dueños, lotes o fincas en la zona marítimo-terrestre, por más de treinta años, pueden solicitar título de propiedad sobre ellos, salvo la reserva a que se refiere el artículo 6º de esta ley, aún cuando hubieren poseído tales inmuebles durante parte de ese tiempo como arrendatarios, mediante contratos suscritos con el Estado o sus Instituciones. El procedimiento será el que marca la actual ley de Informaciones Posesorias. En este caso no habrá limitación en cuanto a la extensión del lote o finca a inscribir en cabeza del interesado.”

Este Transitorio se mantuvo vigente hasta que fue derogado por la Ley No. 4847 de 4 de octubre de 1971, publicada el 14 de octubre de 1971. El Transitorio de esta última Ley disponía que las informaciones posesorias que hubieren sido presentadas a los "juzgados" al 8 de setiembre de 1971 continuarían tramitándose hasta su terminación.

Este texto fue declarado inconstitucional por resolución de Corte Plena en sesión extraordinaria No. 52 de 14 horas de 2 de noviembre de 1972, artículo I, únicamente en cuanto retrotraía sus efectos a aquella fecha, siendo así contrario al artículo 34 de la Constitución Política:

"Si se examina el reclamo que contiene el presente recurso a la luz de la doctrina y la jurisprudencia citadas para determinar si el transitorio de la ley número 4847 del año 1971 vulnera los artículos 34 y 129 de la Constitución Política, pueden sentarse las siguientes conclusiones: no hay choque entre el segundo texto y el transitorio citado porque precisamente la ley que lo contiene indica el día a partir del cual entra en vigencia, pero sí lo hay entre el primero y el transitorio citado, en cuanto éste, al legislar para el pasado perjudica al recurrente en una situación jurídica que en su favor se había consolidado al amparo de una ley anterior, la derogada (...). No hay duda de que no habría conflicto de ninguna clase, si este Transitorio no hubiera proyectado hacia el pasado los efectos de la ley, perjudicando así los derechos de la parte recurrente, quien a la fecha de la publicación de la misma ya tenía en trámite su respectiva información".

Bajo ese entendido, cabe concluir que las diligencias de información posesoria presentadas a los tribunales de justicia entre el 12 de mayo de 1970 y el 14 de octubre de 1971 (fechas de publicación de las Leyes 4558 y 4847, respectivamente), pudieron seguirse tramitando hasta obtener sentencia aprobatoria si cumplían con los requisitos exigidos por el Transitorio III de la Ley 4558 y la Ley de Informaciones Posesorias.

Entonces, si las diligencias de información posesoria de una finca actualmente inscrita que incluya los ciento cincuenta metros de zona restringida de la zona marítimo terrestre se iniciaron dentro de ese período, el inmueble se hallaría bien inscrito, si se cumplieron también los demás requisitos de ley.

El tema de si la propiedad por la que se consulta estuviera cubierta de bosque, y por ende, de si podría eventualmente calificar como terreno de Patrimonio Forestal del Estado, de acuerdo a los términos de la Ley No. 4465; carece de relevancia en este caso, toda vez que el término de posesión a demostrar que exigía el Transitorio III de la Ley No. 4558 era tan amplio que cubriría también el período de posesión decenal previa a la entrada en vigencia de dicha Ley Forestal para poder titular un terreno bajo esa afectación.

De esta forma, para que los particulares puedan inscribir inmuebles declarados de dominio público, se requiere que demuestren que los han poseído a título de dueño de forma quieta, pública e ininterrumpida por un período no menor de diez años previamente a su primera afectación legal a ese régimen. Así lo ha entendido también la Sala Constitucional:

“Esta perspectiva de mayor amplitud que favorece la protección del patrimonio ambiental de la Nación, determina que cuando se pretenda titular -mediante el procedimiento de informaciones posesorias- un terreno ubicado dentro de un área silvestre protegida, la discusión no se reduzca al simple cálculo del tiempo que tiene una persona de haber ingresado a un inmueble en relación con la fecha en que se haya producido la declaratoria de área silvestre protegida, ya que –por un lado- deberá contemplarse a los efectos de acreditar la posesión ad usucapionem durante el plazo establecido en el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, los elementos que cada tipo específico de posesión contempla, y –por otro lado- la posible existencia de normas que de antaño declaraban inalienables esos terrenos, aún antes de su afectación específica al dominio público. (...) La ampliación del plazo que alega el accionante como infractor del derecho a la propiedad no se produce porque dada la naturaleza del bien que se pretende titular (cosa pública), el plazo de posesión apta para la usucapión debe transcurrir antes de que se produzca la afectación del bien al dominio público. Es decir, la declaratoria de área silvestre protegida evita que cuente la posesión posterior a la afectación, e impide concretar los requisitos de la usucapión si a ese momento no se ha

adquirido el derecho, o sea, no han transcurrido los diez años de posesión apta para usucapir con las condiciones que establece la ley.”³¹

Señala la Procuraduría que por lo que, si un terreno comprendido en la zona restringida de la zona marítimo terrestre fue inscrito cumpliendo los requisitos legales del Transitorio III de la Ley No. 4558, se tuvo que haber demostrado una posesión de por lo menos treinta años, es decir, con antelación al período que va del 12 de mayo de 1940 y el 14 de octubre de 1941, dependiendo de cuándo fueron presentadas las diligencias de información posesoria ante el despacho judicial correspondiente. Este margen de tiempo cubriría sobradamente una posesión decenal previa a la entrada en vigencia de la Ley Forestal No. 4465, publicada el 2 de diciembre de 1969.³²

El 2 de marzo de 1977 se emitió la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043, manteniendo el régimen demanial de las zonas costeras (artículo 1), y definiendo que la zona marítimo terrestre es la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria (numerales 9 y 10), así como las áreas ocupadas por los manglares y esteros (zona pública), y la franja de ciento cincuenta metros contigua a éstos (zona restringida conforme al artículo 11)^[1], entre otros bienes.

Los artículos 3, 17, 34 y 35 de la Ley 6043 encargan a las municipalidades velar por el cumplimiento de la normativa para la tutela, aprovechamiento y uso legítimo de la zona costera sometida a su administración, excluida la perteneciente al Patrimonio Natural del Estado^[2], la puesta bajo otro régimen especial^[3], y la inscrita legítimamente conforme a la normativa que en su momento lo permitió^[4].

En la zona marítimo terrestre bajo su administración, los municipios son competentes para planificar el uso del territorio por medio de un plan regulador costero (Ley 6043, artículo 38 y Decreto 7841 del 16 de diciembre de 1977, numerales 17, 18, 19, 65 y ss.).

VIII. MARCO JURÍDICO RECIENTE DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE

Con el propósito de que las y los diputados cuenten con los elementos de juicio necesarios para analizar la presente iniciativa legislativa, a continuación se explica conceptual y normativamente la Zona Marítimo Terrestre, retomando lo externado por este Departamento mediante el oficio ST 175-2012- TS, y ST.098-2013 I. que refiere al Informe Integrado del proyecto de ley que se tramitó en corriente legislativa bajo el expediente N° 18440, el cual dio origen a la Ley de Protección a los Ocupantes de Zonas clasificadas como Especiales, N° 9073, del 25 de octubre

³¹ Sala Constitucional, Voto No. 4587-2009.

³² Pronunciamiento de la Procuraduría General de la República C-336-2015 4 de diciembre de 2015

del 2012, y el Expediente N° 18592 que dio origen a la **Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial, N° 9221**.³³

La Ley sobre Zona Marítima Terrestre establece que dicha zona constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable, imprescriptible e insusceptible de adquisición por los particulares. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los/as habitantes del país. En palabras de la Procuraduría General de la República³⁴ esta protección se fundamenta en los artículos dispersos (9, 10, 11 y 75; Ley de cita 6043, y el 2° inc. f de su Reglamento); a saber:

a) La franja de doscientos metros de ancho a lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de pleamar ordinaria o contorno que marca la altura de 115 centímetros en el Océano Pacífico y 20 centímetros en el Atlántico, ambos sobre el nivel medio del mar, compuesta de dos secciones: zona pública, o faja de cincuenta metros de ancho, en principio de uso común; y la zona restringida, constituida por la franja de ciento cincuenta metros restantes o por los demás terrenos en el caso de las islas, destinada al otorgamiento de concesiones.

a') Las playas (inclusión implícita). "La zona pública incluye las playas marítimas, destinadas al uso de todos los habitantes". (Dictámenes C-002-99 y C-026-2001. Opiniones Jurídicas O. J.-210-2003 y 253-2003, entre otras).

a") "Igualmente es aplicable el concepto de zona pública a ciertas áreas regidas por leyes especiales, como el Proyecto Turístico de Papagayo y los Refugios Nacionales de Vida Silvestre". (Dictamen C-210-2002 y Opiniones Jurídicas O. J.-216-2003 y O. J.-253-2003).

b) Los terrenos o áreas y rocas que quedan al descubierto durante la marea baja.

c) Las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalen a nivel del océano, dentro del mar territorial, desde la línea de bajamar a lo largo de las costas (artículo 6° de la Constitución; dictámenes C-038-97, C-042-97 y C-212-98 y Opiniones Jurídicas O. J.-115-2000 y O. J.-061-2001, 006-2004).

De las islas, se excluyen las que tienen una regulación singular, como la Isla del Coco, Isla San Lucas, Isla del Caño, Isla Cabo Blanco dentro de la Reserva Natural Absoluta del mismo nombre e Islas Guayabo, Negritos y Pájaros. Opiniones Jurídicas O. J.-115-2000 y O. J.-006-2004.

d) Los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional. (Respecto al carácter de dominio público nacional de los

³³ El desarrollo de este acápite del informe se toma del desarrollo del Informe Integrado del Expediente 18440 elaborado por las asesoras parlamentarias MI Ruth Xinia Ramirez Corella y la Licda. Norma Zeledón Pérez, pp 5-29.

³⁴ OJ-014-2004, de 30 de enero del 2004.

esteros en la acepción de la Ley de Aguas, cfr. sus arts. 1º, inc. II; 3º inc. V. Opinión Jurídica O. J.-253-2003).

"En la actualidad con la categoría de humedales, los manglares son áreas protegidas, de dominio público, integran el Patrimonio Natural del Estado y están bajo administración del Ministerio del Ambiente y Energía, a través del Sistema Nacional de Areas de Conservación regionales". (Opiniones Jurídicas O. J.-122-2000 y O. J.-253-2003).

e) La franja de doscientos metros aledaña a ambos lados del sistema de canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado.

f) La faja de doscientos metros contigua a las rías, a que se extienda el litoral. Ría es la parte del río próxima a su entrada en el mar, hasta donde llegan las mareas. Estero, en términos de la legislación costera, es el terreno inmediato a la orilla de la ría, por la que discurren las aguas de las mareas. Ley 6043, artículo 9º. Su Reglamento, artículo 2º, incs. e, f, y h. (Opinión Jurídica O. J.-253-2003).

En la siguiente tabla podemos ver resumidamente esas categorías de terrenos a los que aplica la LZMT, veamos³⁵:

CATEGORIAS DE TERRENOS AFECTADOS POR LA LEY Nº 6043

Las Rías.	El artículo 2 inciso h del reglamento a la Ley define el litoral como la orilla o costa del mar que se extiende por las rías y esteros permanentes hasta donde éstas sean sensiblemente afectadas por las mareas y presenten características marinas definidas. Por su parte, el inciso f) define como ría la parte del río próxima a la entrada del mar y hasta donde llegan las mareas.
Los Islotes, Islas Y Peñascos.	También son ZMT las islas, islotes, peñascos marítimos y los terrenos y rocas que deje el mar descubiertos en la marea baja (artículo 9 párrafo segundo). En los últimos casos se aplica el concepto de zona pública a toda la formación natural, y en el caso e islas a los 50 metros contiguos a la línea de pleamar ordinaria considerándose zona restringida los demás terrenos (art 10), salvo que exista zona de manglar en cuya hipótesis se esta a lo establecido para los manglares.
Canales Principales En Moín Y Barra Del Colorado.	Constituiría ZMT los 200 metros contiguos y a ambos lados del sistema de canales principales unen a Moín y Barra del Colorado ³⁶ (art 75 de la LZMT).

Igualmente el artículo 11 define como zona pública, sea cual fuere su extensión, la ocupada por todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional y del límite de los manglares o

³⁵ Muñoz Solís, Carolina. Universidad de Cooperación Internacional Maestría en Legislación Ambiental "Análisis de Aspectos Técnicos, legales, Jurisprudenciales y competencias sobre el Manejo de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica" Febrero, 2008

Los Manglares	bosques salados, cuando estos se extiendan por más de 50 metros de la pleamar ordinaria. Por ende manglares ubicados a kilómetros de las líneas de costa son parte de la ZMT y poseen una zona restringida de 150 metros (art 4 del reglamento a la Ley). La Procuraduría General de la República, en su oficio No. C-102-96 del 26 de junio de 1996, indicó que con fundamento en el artículo 72 de la Ley de Aguas, no es dable a los particulares alegar derechos sobre las áreas de manglar, aun cuando de manera dolosa o errónea fueren tituladas y formen parte de fincas de dominio privado.
----------------------	--

Fuente: UCI.2008

De acuerdo con la información del cuadro anterior ZMT es también la franja de doscientos metros contigua a las rías, es decir a la parte de los ríos próximas al mar y que son sensiblemente afectadas por las mareas y presentan características marinas definidas.

Con respecto a los manglares resulta legalmente improcedente y totalmente injustificable la existencia de construcciones, edificaciones u otras obras que afecten áreas de manglar, en primera instancia por constituir dichos manglares bienes demaniales inalienables, imprescriptibles e inembargables, pero sobre todo por el impacto ambiental que tales desarrollos tienen sobre la preservación de estas áreas tal y como se analizará en líneas posteriores.

Evidentemente la ley N°. 6043 surge por la necesidad de regular la ocupación espontánea y desordenada de la ZMT y, además, por el naciente “mercado” de tierra en los litorales nacionales. El interés de diversos actores por contar con una ley que organice el desarrollo de la ZMT se sustentó en la explotación desordenada de esta zona, en la ausencia de controles por parte de las municipales con territorios en la ZMT, y en la necesidad de disponer de un marco legal que permitiera el desarrollo comercial y turístico en la ZMT.

Ahora bien, la misma ley establece regímenes o sectores de excepción. En la OJ 014 del 2004, la Procuraduría las señala así:

“Ciertos sectores constituyen regímenes especiales o de excepción dentro de la zona marítimo terrestre, como son:

- a) Las islas que se mencionaron (pto. II c, pfo. 2°);*
- b) Los parques nacionales y reservas equivalentes, sea las áreas silvestres protegidas del Patrimonio Natural del Estado (Ley 6043, artículo 73 y dictamen C-210-2002).*
- c) Las áreas de las ciudades litorales (Ibid., art. 6°. Dictamen C-002-99 y Opiniones Jurídicas O. J.-122-2000, y O. J.-253-2003).***
- ch) Los enclaves privados debidamente inscritos al amparo de la Ley que en su momento los autorizó (ver Ley 4558, Transitorio III y artículo 8).*
- d) Aquellas cuya legitimidad reconozcan las leyes (artículo 6°; Ley 6043);*
- e) El Proyecto de Papagayo (artículo 74 ibid.; dictamen C-210-2002);*
- f) Los terrenos traspasados a JAPDEVA, excepto la zona marítimo terrestre correspondiente a ambos lados del sistema de canales principales que unen*

los puertos de Moín y Barra del Colorado, y la playa (artículo 75 ibid. y Ley 5337, artículo 41 inc. b).

g) El sector entre Chacarita y la desembocadura del Río Barranca (Ley 6043, artículo 76).

h) La zona portuaria de Caldera, en Mata de Limón (Ibid., art. 79).

i) La Playa de Tivives (Ibid., art. 80)."

Como tesis de principio, su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de la mencionada ley (Art. 1). Corresponde al Instituto Costarricense de Turismo, en nombre del Estado, la superior y general vigilancia de todo lo referente a la zona marítima terrestre (Art. 2). Sin perjuicio de las atribuciones del Instituto, compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítima terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales. El usufructo y administración de la zona marítima terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva (Art. 3).

En efecto, el artículo 1º de la Ley N° 6043, establece que *la zona marítimo terrestre (ZMT) constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado, es inalienable e imprescriptible*, en virtud de lo dispuesto en este artículo y en concordancia con el artículo 9 de este mismo cuerpo legal *se define como un bien de dominio público*, cuyo uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esa ley.

Las características de *inalienabilidad e imprescriptibilidad* de los terrenos que conforman esta zona se confirman en lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley N° 6043, que a la letra dice:

Artículo 7º.- Los terrenos situados en la zona marítimo terrestre no pueden ser objeto de informaciones posesorias y los particulares no podrán apropiarse de ellos ni legalizados a su nombre, por éste u otro medio.

En otras palabras, después de la promulgación de la Ley N° 6043 y fuera de los casos previstos en sus disposiciones transitorias³⁷ nadie puede alegar posesión de

³⁷ Transitorio V.- No se aplicarán las normas de esta ley a las propiedades cuyos títulos se encuentren en trámite actualmente, siempre y cuando se ajusten a la ley en que se funda la información correspondiente.

Transitorio VI.- Se exceptúan de las disposiciones de esta ley, los predios de la zona marítimo-terrestre, declarada zona urbana del distrito nueve del Cantón Central, provincia de Puntarenas, poseídos por personas, que los hubiesen adquirido legítimamente y que tengan plena posesión de ellos. Previo pago, de una suma alícuota de cinco mil colones por hectárea, a favor del Concejo administrativo municipal de Jacó o del cantón respectivo, cuando así sea ordenado por la ley (Así adicionado por el artículo 1º de la ley No. 6515 del 25 de setiembre de 1980).

buena fe, pacífica, aunque esta fuera ininterrumpida por diez años o más, pues se trata de bienes de la nación, por lo que ninguna persona puede apropiarse o adquirir derecho alguno sobre esos bienes inmuebles, en especial el derecho de propiedad y sus derivados (usufructo, nuda propiedad, posesión)

En forma adicional la ley supracitada en su artículo 12 establece que en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) es prohibido, sin la debida autorización legal, explotar la flora y fauna existentes, deslindar con cercas, carriles o en cualquier otra forma, levantar edificaciones o instalaciones, cortar árboles, extraer productos o realizar cualquier otro tipo de desarrollo, actividad u ocupación.

En esa zona la de los recursos naturales es obligación del Estado, sus instituciones y todos los habitantes del país. Y, es el Instituto Costarricense de Turismo en nombre del Estado el encargado de la superior y general vigilancia de todo lo referente a la ZMT, mientras las municipalidades de cada cantón son las encargadas de velar directamente por la conservación y cuidado de los recursos naturales de la ZMT y por el desarrollo y aprovechamiento de la costa, especialmente en el aspecto turístico, ello según lo estipulado en el artículo 3 de la Ley sobre la ZMT, cuyo texto señala:

Artículo 3º.- Sin perjuicio de las atribuciones de ese Instituto, compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales.

El usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva. (El subrayado y la negrita no es de su original)

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de este cuerpo legal la Procuraduría General de la República, por sí o a instancia de cualquier entidad o institución del Estado o de parte interesada, ejercerá el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.

De acuerdo con los artículos 10 y 11 también de la precitada Ley N° 6043, la ZMT se compone de dos secciones: la zona pública y la zona restringida, definidas a continuación.

8.1. Zona Pública

Definida en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre como la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja; los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar corresponden a la zona pública.

Zona pública es también, sea cual fuere su extensión, la ocupada por todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional, así dispuesto especialmente en el artículo 11 de la LZMT supracitada.

En esta zona debe garantizarse el libre tránsito y uso, sin que pueda alegarse por particulares, derecho alguno sobre esa franja, salvo excepciones, como las contempladas en los artículos 18, 20, 21 y 22 de la Ley N° 6043, y no podrá ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso, por ende, como regla no es concesionable.

Para precisar más al respecto, se debe decir que en el caso específico de la **Zona Pública** los artículos 20, 21, 22 y 25 de la Ley N° 6043, disponen sobre la ocupación, actividades y usos permitidos lo siguiente:

Artículo 18.- *En casos excepcionales, como la construcción de plantas industriales, instalaciones de pesca deportiva o instalaciones artesanales, de obras portuarias, programas de maricultura, u otros establecimientos o instalaciones similares, para cuyo funcionamiento sea indispensable su ubicación en las cercanías del mar, se podrá autorizar el uso de las áreas de la zona marítimo terrestre que fueren necesarias para facilitar su edificación y operación, siempre que se cuente con la aprobación expresa de la municipalidad respectiva, del Instituto Costarricense de Turismo, del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y demás instituciones del Estado encargadas de autorizar su funcionamiento, así como del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.*

En el caso de construcción, instalación y operación de astilleros y diques secos o flotantes, se podrá autorizar el uso de las áreas de la zona marítimo terrestre que fueren necesarias para su funcionamiento, previa aprobación expresa de la municipalidad respectiva. Sin embargo, cuando su vigencia exceda de quince años o sus prórrogas sumadas al plazo original sobrepasen ese plazo, se requerirá autorización legislativa.

Artículo 20.- *Salvo las excepciones establecidas por la ley, 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. Las entidades y autoridades que indica el artículo 18 deberán dictar y hacer cumplir las disposiciones necesarias para garantizar el libre y seguro tránsito de las personas y el uso público de esta zona. (El destacado no es de su original)*

Artículo 21.- *Se exceptúan de lo anterior aquellas secciones que por su configuración geográfica, su topografía o sus condiciones especiales, no puedan aprovecharse para uso público, en cuyo caso se autorizará su desarrollo por la municipalidad respectiva y el Instituto Costarricense de Turismo, siempre que no se enajenen y se establezca una zona de libre tránsito que facilite el uso y disfrute públicos de las playas, riscos y esteros y se garantice la seguridad de los peatones.*

Artículo 22.- *En la zona pública no se permitirá ningún tipo de desarrollo, excepto las obras de infraestructura y construcción que en cada caso aprueben el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y la respectiva municipalidad, atendiendo al uso público a que se destinen, o que se trate del establecimiento y operación de instalaciones turísticas estatales de notoria conveniencia para el país.*

Cuando el tipo de desarrollo se refiera a esteros o manglares, o puedan afectarse éstos, se requerirá el criterio técnico del Ministerio de Agricultura y Ganadería sobre las consecuencias en las condiciones ecológicas de dichos lugares.

Artículo 25.- *En el caso de fincas debidamente inscritas en el Registro Público, que comprendan parcial o totalmente la zona pública, el uso particular de las mismas sólo se permitirá de conformidad con acuerdos expresos de la respectiva municipalidad, el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.*

8.2. Zona Restringida

Se constituye por la franja de los ciento cincuenta metros restantes o por los demás terrenos, en casos de islas.

Esta zona puede ser objeto de uso privativo en forma válida y legal, cuando medie una concesión o permiso de uso que expresamente lo autorice, según con el artículo 39 de la Ley 6043, que concibe a la concesión como el medio legal para que los particulares disfruten de esa porción de la zona marítimo terrestre bajo ciertas condiciones.

En relación con la Zona Restringida se debe indicar que el artículo 39 establece que en esta zona solamente podrán otorgarse concesiones referentes a la zona marítimo terrestre, salvo las disposiciones especiales de esa ley. Además conforme con el artículo 40 únicamente las municipalidades podrán otorgar concesiones en las zonas restringidas correspondientes a la zona marítimo terrestre de su respectiva jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en esa ley, y también salvo las excepciones que ella establece.

Las concesiones, según lo dispone el artículo 41 de ese cuerpo legal serán únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la zona restringida, por el plazo y bajo las condiciones la legislación establece.

A su vez el artículo 42 manifiesta que las concesiones en las áreas turísticas requieren la aprobación del Instituto Costarricense de Turismo. En las demás áreas de la zona marítimo terrestre la aprobación corresponderá al Instituto de Tierras y Colonización hoy Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Estos institutos no podrán denegar la aprobación, salvo que ésta viole la ley, lo que deberán indicar expresamente, en forma razonada. Si la concesión se refiere a una isla o

islote marítimos, o parte de las mismas, será necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa

Para ello está facultada legalmente a realizar las gestiones pertinentes respecto a cualesquiera acciones que violaren o tendieren a infringir estas disposiciones o de leyes conexas, o que pretendan obtener derechos o reconocimiento de estos contra aquellas normas, 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.

Por otra parte, la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, en su artículo 13 faculta a las autoridades de la jurisdicción correspondiente y las municipalidades respectivas, tan pronto tengan noticia de las infracciones a los artículos 11 y 12 de esa ley, que establecen los terrenos que constituyen zona pública y las prohibiciones que rigen en esta zona para proceder, previa información levantada al efecto si se estimare necesaria, al desalojo de los infractores y a la destrucción o demolición de las construcciones, remodelaciones o instalaciones realizadas por aquellos, sin responsabilidad alguna para la autoridad o la municipalidad. A su vez, ese mismo numeral 13 indica que el costo de demolición o destrucción se cobrará al dueño de la construcción o instalación. Todo lo anterior sin perjuicio de las sanciones penales que procedan.

La Sala Constitucional mediante Resolución N° 5756, del 30 de octubre de 1996, declaró que la aplicación del presente artículo 13 *“...en procesos jurisdiccionales pendientes, que aún no concluyen con sentencia firme, no es violatorio del debido proceso y del derecho de defensa del imputado, siempre y cuando se interprete que es deber del juzgador, previo a la adopción de la medida de destrucción, 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 dispuesto en la presente ley”*

Además, por disposición legal, en especial el artículo 17 de la Ley N° 6043, las municipalidades en su jurisdicción respectiva, el Instituto Costarricense de Turismo y las autoridades y dependencias correspondientes, tienen el deber de dictar y hacer cumplir las medidas que estimaren necesarias para conservar o evitar que se perjudiquen las condiciones originarias de la zona marítimo terrestre y sus recursos naturales.

IX. FORMAS DE USO Y APROVECHAMIENTO DE TERRENOS EN LA ZMT

9.1. Concesión, permiso, y arrendamiento

Siendo uno de los principales objetivos del proyecto desafectar el área de litoral del Distrito de Caldera administradas por la Municipalidad de Esparza, para

impulsar el desarrollo del puerto de Caldera y las zonas a su alrededor, es importante mostrar una reseña sobre los medios y las herramientas mediante las cuales la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (LZMT) N° 6043 permite el uso de la misma, dado que bajo determinados títulos legales, en la zona restringida se permite un uso privativo de los particulares sobre la misma, bajo ciertas condiciones y por un determinado plazo, tal y como se muestran a continuación:

A) La concesión

De conformidad con el artículo 39 de la Ley N° 6043, la concesión es el medio legítimo para autorizar el disfrute de los particulares del dominio público. En forma adicional existen los permisos de uso que se otorgan a los pobladores y ocupantes también sobre la zona restringida de la ZMT. En concordancia con el artículo 41 de la LZMT las concesiones será únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la zona restringida y como se dijo por el plazo y bajo las condiciones que establece la ley.

De acuerdo con el artículo 42 de este cuerpo normativo, las concesiones en las áreas turísticas requieren la aprobación del Instituto Costarricense de Turismo, en las demás áreas de la zona marítimo terrestre corresponde al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) anterior IDA e ITCO.

Estas Instituciones no podrán denegar la aprobación, salvo que se viole la ley, lo que deberán indicar expresamente, en forma razonada. Si la concesión se refiere a una isla o islote marítimos, o parte de las mismas, será necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Según el numeral 43, todas las concesiones otorgadas de conformidad con esta ley están sujetas a la condición de que los concesionarios no podrán variar el destino de su parcela y las edificaciones o instalaciones que hagan en ella, deben contar con el consentimiento de la municipalidad respectiva y del INDER y del ICT, según corresponda.

Además, conforme el numeral 44 las concesiones se otorgarán atendiendo al principio de que el primero en tiempo es primero en derecho. Sin embargo, el reglamento de esta ley podrá establecer un orden de prioridades atendiendo a la naturaleza de la explotación y a la mayor conveniencia pública de ésta; pero en igualdad de condiciones se ha de preferir al ocupante del terreno que lo haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua.

La concesión se otorgará de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:³⁸

- a. *En las zonas declaradas como turísticas, tendrán prioridad:*
- 1.- *Actividades turísticas declaradas como tales por el ICT.*
 - 2.- *Actividades recreativas y deportivas.*
 - 3.- *Uso residencial.*
 - 4.- *Actividades comerciales y artesanales.*
 - 5.- *Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.*
- b. *En las zonas declaradas no turísticas, el orden de prioridades será el siguiente:*
- 1.- *Explotaciones agropecuarias, de pesca no deportiva, o industriales.*
 - 2.- *Uso residencial.*
 - 3.- *Actividades comerciales y artesanales.*
 - 4.- *Explotaciones recreativas y deportivas.*
 - 5.- *Explotaciones turísticas. En el caso de núcleos poblados que no cuenten con un plan de ordenamiento urbano, el uso residencial tendrá prioridad sobre los demás.*

En forma expresa el artículo 47 de la LZMT establece a quienes no se otorga concesiones en la Zona Marítimo Terrestre, a saber:

“Artículo 47.- No se otorgarán concesiones:

- a) *A **extranjeros** que no hayan residido en el país por lo menos durante cinco años;*
- b) *A **sociedades anónimas** con acciones al portador;*
- c) *A **sociedades o entidades domiciliadas en el exterior;***
- ch) *A **entidades constituidas en el país por extranjeros;** y*
- d) *A **entidades cuyas acciones o cuotas o capital, correspondan en más de cincuenta por ciento a extranjeros.***

Las entidades que tuvieren concesiones no podrán ceder o traspasar cuotas o acciones, ni tampoco sus socios, a extranjeros. En todo caso, los traspasos que se hicieren en contravención a lo dispuesto aquí, carecerán de toda validez.”

Sería importante determinar si los ocupantes actuales de esta zona que pueden ser beneficiados con la desafectación propuesta en la futura ley, y si corresponde a algunas de las personas físicas y/o jurídicas a las que hace referencia la norma legal supracitada. En otras palabras, está la duda si el levantamiento de la desafectación eliminaría la barrera del numeral 47 antes citado, dado que el cambio de naturaleza beneficiaría eventualmente no solo a personas físicas nacionales sino a otras personas a las que con la ley vigente no se les es permitido.

³⁸ Instituto Costarricense de Turismo (ICT) Macro Proceso de Planeamiento y Desarrollo Turístico Universidad Nacional (UNA) Centro Internacional de Política Económica (CINPE). Universidad Nacional (UNA), Costa Rica. Manual para la Gestión de Planes Reguladores Costeros 1 ed. – San José, Costa Rica: ICT, 2009. P.53.-

Respecto a los plazos, canon, sucesión de derechos y prorrogas los artículos 48, 49 y 50 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre disponen lo siguiente.

- *Las concesiones se otorgarán por un plazo no menor de cinco ni mayor de veinte años, se requiere Plan Regulador.*
- *Deberán indicar el canon a pagar y su forma de pago. Ese canon sustituye el impuesto territorial.*
- *En caso de fallecimiento, o ausencia declarada del concesionario, sus derechos podrán adjudicarse a sus herederos o presuntos herederos parientes. Si no los hubiere, la concesión se tendrá como cancelada y volverá a la municipalidad respectiva incluyendo las construcciones y mejoras existentes.*
- *Las concesiones podrán prorrogarse sucesivamente, al término de su vencimiento o de la prórroga anterior, por plazo no mayor que el estipulado en el artículo 48, siempre que lo solicite el interesado, lo acuerde la municipalidad respectiva y lo apruebe el Instituto correspondiente. Esa prórroga puede denegarse por el Instituto correspondiente; es decir ICT o INDER, por motivos de utilidad pública o conveniencia general.*
- *La solicitud deberá presentarse dentro de los tres meses siguientes al aviso que dé la municipalidad al interesado sobre su vencimiento del plazo de su concesión*

El reglamento de Ley N° 6043 establece la forma de tramitar la solicitud, las modalidades de la concesión, el canon a pagar en cada zona de acuerdo con sus circunstancias y, en forma especial, con la diferente situación de los pobladores o habitantes de la zona y las disposiciones que regulan las relaciones entre las municipalidades y los concesionarios.

Por disposición expresa del artículo 39, el único órgano que puede otorgar una concesión sobre la zona restringida es la Municipalidad competente territorialmente, salvo excepciones de Ley.

La existencia de un Plan Regulador Costero, debidamente aprobado por las instancias correspondientes (Municipalidades, INVU e ICT) es un requisito indispensable para el otorgamiento de concesiones en la ZMT, sin el cual no es posible proceder a otorgar concesiones.

B) Los Permisos de Uso

El permiso de uso es a título precario, la Administración Pública, en cualquier momento puede revocarlo, acorde con los principios del artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública, por razones de oportunidad y conveniencia, y no genera cobro indemnizatorio a favor del perjudicado.

Pueden ser cedidos o traspasados, sin el visto bueno de la Administración Pública y se acepta que el beneficiario cancele algún tipo de canon o contribución monetaria.

El permiso ha sido utilizado por los gobiernos locales para permitir el uso cuando no existe un plan regulador, y solamente permiten actos sencillos o menores, por lo que no debe permitirse la construcción de edificaciones de carácter permanente, solamente obras menores que permitan su rápida y fácil remoción, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 6043.

C) Los contratos de arrendamiento

Los contratos de arrendamiento sobre la Zona Marítimo Terrestre³⁹: son el instrumento utilizado para otorgar un derecho al aprovechamiento sobre esa franja de terreno, antes de la entrada en vigencia de la Ley 6043.

Los Transitorios I y II de Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre se encargan de definir la situación de los contratos de arrendamiento otorgados en virtud de esa Ley y de la Ley N° 4558, derogada por la actual Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, N° 6043.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley sobre la Zona Marítimo de repetida cita, el Estado y las Municipalidades como administradoras y usufructuarias de la Zona Marítimo Terrestre, deben garantizar el libre acceso y libertad de tránsito a la Zona Pública, que es de uso común, mediante la construcción de vías de acceso, por ello se declara de interés público toda vía de acceso existente o que se origine en el planeamiento del desarrollo de la zona pública y procede su expropiación.

Ahora bien, si se trata de bienes inmuebles que estuvieren con restricciones específicas para vías públicas a favor del Estado o sin inscribir en el Registro Público, basta con que sean declarados de libre tránsito mediante decreto ejecutivo.

X. ZONA PORTUARIA DE CALDERA

El artículo 121 inciso 14, subinciso c) en su párrafo final de la Constitución Política señala que *“Los ferrocarriles, **muelles** y aeropuertos nacionales –éstos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma del dominio y control del Estado.”*

³⁹ Al respecto ver Dictámen número C-078-98 de la Procuraduría General de la República.

Mediante la Ley 5582 de 11 de octubre de 1974, la Asamblea aprobó el Contrato de Préstamo suscrito entre el Banco de Exportación e Importación de Japón y el Gobierno de Costa Rica, destinado a construir el Puerto de Caldera, y en su artículo 2, que pronto vamos a citar, delimitó un área geográfica denominándola “Zona Portuaria Reservada”, declarando de utilidad e interés público la expropiación de los inmuebles de propiedad privada, así como la adquisición de las obras o construcciones sobre terrenos estatales que estuvieran arrendados a particulares⁴⁰.

En efecto, la Ley N° 5582, de fecha 11 de octubre de 1974 “Préstamo para Puerto Caldera con EXIMBANK de Japón Banco Exportación e Importación de Japón”, indica en su artículo 2º lo siguiente:

“ARTICULO 2º.

Decláranse como zona portuaria reservada para fines de interés público, los terrenos comprendidos dentro de los límites descritos en el siguiente párrafo, de conformidad con la proyección Lambert, Costa Rica Norte.

Partiendo de la intersección del eje paralelo 212.700 con la línea de bajamares inferiores, se continúa sobre este eje paralelo en sentido Este, hasta interceptar el lindero de margen izquierdo del derecho de vía de la Ruta Nacional N° 23 en sentido El Roble de Puntarenas a puerto Caldera. Se continúa sobre este lindero de margen izquierdo en sentido sur-este, hasta la intersección de esta línea con el punto definido por la intersección del eje meridiano 458.200 y el eje paralelo 210.860. Se continúa sobre este eje meridiano en sentido Sur, hasta interceptar el eje paralelo 210.000. Se sigue sobre este eje paralelo, en sentido oeste, hasta interceptar la línea de bajamares inferiores. Se continúa sobre esta línea hasta su intersección con el paralelo 212.700. En este límite, se exceptúa la sección de línea de bajamares inferiores que ingresa al estero de Mata de Limón y sale de ahí.

Asimismo, dentro de la zona portuaria reservada se mantienen los terrenos ubicados en el cerro de Mata de Limón, ubicado al sur del poblado del mismo nombre, que a esta fecha están en posesión o propiedad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, ya que, por su localización elevada, son necesarios para los servicios de ayuda a la navegación, las telecomunicaciones y el agua potable para el complejo portuario de Caldera y las poblaciones circundantes.

En esta zona portuaria reservada, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes está autorizado para ejecutar las obras de infraestructura necesarias para ampliar dicho Puerto, incluidas las obras costeras que se requieran para conservar, mantener o proteger las instalaciones y facilidades del puerto de Caldera.

⁴⁰ Pronunciamento de la Procuraduría General de la República del 09 de noviembre de 2017 C-259-2017

Los terrenos incluidos en la zona portuaria reservada, creada por las leyes N° 5582 y N° 6309 se regirán por la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre N° 6043, del 2 de marzo de 1977.

Con el fin de asegurarse el adecuado desarrollo urbano, social y ambiental de las zonas circunvecinas de la zona portuaria reservada, la Municipalidad de Esparza elaborará un plan regulador y de ordenamiento urbano, que incluya la zona desafectada en virtud de la aprobación de la presente ley. Para elaborar y aplicar este plan dicha Municipalidad y las instituciones públicas involucradas se regirán por la Ley de Planificación Urbana, N° 4240, del 15 de noviembre de 1968."

También el artículo 6 de la antigua Ley de 1974 agregaba:

*"ARTICULO 6°.- Decláranse también **zona reservada y sujeta a fines de utilidad e interés públicos** de acuerdo con los términos de la presente ley, los terrenos demás bienes que sea necesario adquirir, directamente o por expropiación, para destinarlos a **derechos de vía de los accesos al puerto por carretera y ferrocarril**, de conformidad con los estudios topográficos y de diseño que se lleven a cabo por el Poder Ejecutivo, así como una extensión, no menor de cuarenta hectáreas, que se destinará a la construcción de **un parque público** que será diseñado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y construido por el INCOP, con la colaboración de la Municipalidad de Puntarenas y Esparza y del Instituto Costarricense de Turismo.*

Hay que considerar que el actual y vigente artículo 79 hace referencia a esta vieja Ley 5582 al decir, "La zona de Mata de Limón se regirá por lo dispuesto en la ley N° 5582, referente al contrato para la financiación del Puerto de Caldera." El proyecto de ley sub examine en el nuevo texto modificativo que propone cae encima a ese par de renglones, pero no deroga ni modifica los artículos 2 y 6 que literalmente se expusieron líneas arriba. Esto lo vamos a retomar cuando hagamos el análisis al artículo único de la iniciativa.

En el dictamen C-323-2004 del 8 de noviembre del 2004 de la Procuraduría General de la República, manifestó que el efecto inmediato de la declaratoria de interés público hecha mediante la Ley 5582, fue prohibir a los poseedores legítimos, propietarios y arrendatarios, realizar trabajos y obras que encarecieran la adquisición de los bienes, so pena de no reconocer las mejoras hechas, salvo las indispensables legalmente aprobadas; mientras que, el efecto mediato consistió en la expropiación de los inmuebles privados y la adquisición de los bienes situados en los terrenos públicos que estuvieran arrendados a particulares, en el momento en que la Administración decidiera ejercer sus potestades expropiatorias.

La Procuraduría dice que en los dictámenes C-095-2012 del 26 de abril del 2012 y C-222-2016 del 28 de octubre del 2016, se aclaró que los terrenos incluidos dentro de la zona de reserva portuaria constituyen bienes demaniales por estar afectos a fines y usos públicos, bajo administración del INCOP los que contengan instalaciones portuarias, y del MOPT los ubicados en el resto de la zona reservada. La particularidad de demanial resguarda, entre otros, los terrenos expropiados para esos fines, los cuales pasaron a dominio del Estado.

Como la “Zona Portuaria Reservada” declarada por la Ley 5582 incluyó terrenos costeros, cabe observar que éstos ya estaban afectados al dominio público por normativa previa: Ley No. 162 del 28 de junio de 1828; Código General de 30 de julio de 1841, artículos 296, 1534 y 1535; Ley de Aguas, No. 11 de 26 de mayo de 1884, artículo 20; Código Fiscal, Ley No. 8 de 31 de octubre de 1885, artículo 509; Ley No. 11 de 22 de octubre de 1926, artículo 1, que reformó el artículo 510 inciso 1) del Código Fiscal; Ley General sobre Terrenos Baldíos, No. 13 de 6 de enero de 1939, artículos 6 y 62; Ley de Aguas, No. 276 de 27 de agosto de 1942, artículos 1, 3 y 69; Ley No. 201 de 26 de agosto de 1943 y Ley de Tierras y Colonización, No. 2825 de 14 de octubre de 1961, artículo 7, incisos b) e i).

La Sala Constitucional fijó criterio en el sentido de que los artículos 7 de la Ley de Tierras y Colonización –cuyo inciso b) se refiere a los terrenos “*comprendidos en una zona marítimo-terrestre de doscientos metros de ancho a lo largo de las costas de ambos mares, desde la pleamar ordinaria*” – y 3.I de la Ley de Aguas –relativo a las playas y zonas marítimas–, contienen una afectación al dominio público de la zona marítimo terrestre (sentencias 454-2006 considerando VII y VIII, 2408-2007 considerando IV, 3113-2009 considerando V y 98-2015, considerando VI). Ambas normas ya regían cuando entró en vigencia la Ley 5582, el 31 de octubre de 1974.

Además, los terrenos de la zona marítimo terrestre comprendidos en la Ley 5582, y que según ella, conforman la “Zona Portuaria Reservada”, están exceptuados del régimen de la Ley 6043 y su Reglamento:

“Artículo 79.- La zona de Mata de Limón se regirá por lo dispuesto en la Ley N° 5582, referente al contrato para la financiación del Puerto de Caldera.”

Asimismo, como los límites originales de la “Zona Portuaria Reservada” fijados en el artículo 2 de la Ley 5582, fueron ampliados por el artículo 8 de la Ley 6309 de 4 de enero de 1979. Es decir, que la declaratoria de interés público y el régimen especial creado se extendió a un área geográfica más amplia, incluyendo dentro de esos nuevos límites, terrenos de la zona marítimo terrestre que sí estaban regidos por la Ley 6043, pero que fueron excluidos de su régimen al incorporarlos a la zona reservada para fines portuarios.

Posteriormente, se emitió el Decreto 11494 del 19 de mayo de 1980, que reprodujo los mismos límites fijados en la Ley 6309 respecto de la franja costera, pero amplió la “zona portuaria reservada” tierra adentro.

Finalmente, la Ley 7915 de 21 de setiembre de 1999 volvió a variar los límites de la “zona portuaria reservada”, para disminuir su área, así como el sector de zona marítimo terrestre destinado a ese fin.

De la revisión del expediente legislativo de la Ley 7915, señala la Procuraduría, se determina que la reducción de la “zona portuaria reservada” pretendió excluir inmuebles de propiedad privada que mantuvieron esa condición por no haber sido expropiados. La zona de reserva se disminuyó, redefiniendo sus límites y dejando terreno necesario para un eventual crecimiento del complejo portuario, considerando los planes y etapas de desarrollo de infraestructura que fueron informados por el MOPT (folios 1-5, 20-25 y 104-105 del expediente legislativo 12017).

Con el fin de asegurarse el adecuado desarrollo urbano, social y ambiental de las zonas circunvecinas de la zona portuaria reservada, la Municipalidad de Esparza elaborará un plan regulador y de ordenamiento urbano, que incluya la zona desafectada en virtud de la aprobación de la presente Ley. Para elaborar y aplicar este plan dicha Municipalidad y las instituciones públicas involucradas se regirán por la Ley de Planificación Urbana, Nº 4240, del 15 de noviembre de 1968.”

Ha dispuesto la Procuraduría que para tener una mayor claridad de las cosas, debido a que de por medio están presentes tantas leyes con regulaciones diferentes y varios inmuebles sujetos a regímenes diferentes, pero la mayoría de carácter demanial, ha definido los hechos en escenarios, para una mayor claridad, siendo el que aquí se plantea, según ese órgano procurador, el que conlleva la explicación correcta⁴¹:

C. Tercer escenario: La “zona portuaria reservada” conserva el régimen dispuesto en la Ley 5582, y los terrenos excluidos de ella tienen diversos regímenes jurídicos.

Como ya se dijo, la Ley 5582 creó la “Zona Portuaria Reservada”, incluyendo, entre otros, terrenos de propiedad privada y terrenos del dominio público costero. La Ley 6309, al ampliar la “zona portuaria reservada”, incluyó más terrenos de propiedad privada y terrenos de la zona marítimo terrestre que se encontraban regidos por la Ley 6043, entre otros.

⁴¹ Ibidem, Dictamen de la Procuraduría General de la República del 09 de noviembre de 2017 C-259-2017

Luego, con la emisión de la Ley 7915 se modificó nuevamente la Ley 5582, reduciendo la “zona portuaria reservada”. Es decir, quedaron fuera de la zona reservada: terrenos de propiedad privada, terrenos del dominio público costero (incorporados por la Ley 5582), y terrenos afectados al régimen de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento (adicionados por la Ley 6309), entre otros.

Continua manifestando el órgano procurador, que mantiene lo dicho en cuanto a que el área comprendida dentro de la “zona portuaria reservada”, según los límites fijados por la Ley 7915, conserva el régimen especial dispuesto en la Ley 5582.”

La situación jurídica de los terrenos costeros excluidos de la zona de reserva portuaria, la define el párrafo quinto del artículo 2 de la Ley 5582, según texto introducido por el artículo 1 de la Ley 7915:

“Los terrenos incluidos en la zona portuaria reservada, creada por las leyes N° 5582 y N° 6309 se regirán por la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre N° 6043, del 2 de marzo de 1977.”

En la interpretación que se está dando a esta norma, serían los excluidos de los límites dispuestos por la Ley 7915 para la “zona portuaria reservada”, y que en su momento formaron parte de esa zona.

Entonces, se rigen por la Ley 6043 y su Reglamento, aquellos terrenos que tenían la condición de zona marítimo terrestre antes de ser incluidos en la zona de reserva portuaria mediante las Leyes 5582^[6] y 6309^[7].

Quedan fuera del rango de aplicación de la Ley 5582 y de la Ley 6043, aquellos terrenos que fueron excluidos de la “zona portuaria reservada” y no se ubiquen geográficamente dentro de la zona marítimo terrestre, pues, como ya se explicó, el objetivo de la Ley 7915 era excluir de la zona de reserva portuaria inmuebles de propiedad privada que no fueron adquiridos para la construcción del complejo portuario de Caldera.

También quedan fuera del rango de aplicación de ambos regímenes (el de la “zona portuaria reservada” y el de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre), los inmuebles que, aunque se ubiquen en la zona marítimo terrestre, eventualmente hubieran sido inscritos de manera legítima como propiedad privada con base en la legislación que lo permitió, lo cual debe ser demostrado por el particular y analizado en cada caso concreto^[8] (Ley 6043, artículos 6 y 35 párrafo primero).

Esta interpretación podría tener como reparo lo dispuesto de manera imprecisa en la Ley 7915 en cuanto a que *“Los terrenos incluidos en la zona portuaria reservada, creada por las Leyes N° 5582 y N° 6309 se regirán por la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre N° 6043.”*

Sin embargo, la revisión del expediente legislativo 12017 permite determinar que la intención era indicar que solo los terrenos excluidos de la zona de reserva portuaria ubicados geográficamente dentro de la zona marítimo terrestre deben regirse por la Ley 6043, tal y como aquí se interpreta.

Como se indicó antes, un texto sustitutivo, originado en la propuesta del MOPT, disponía:

“Los terrenos incluidos en la zona portuaria reservada creadas por Leyes N° 5582, 6309 y Decreto Ejecutivo 11494-T que con anterioridad a su aplicación o vigencia estuvieran en dominio de la Municipalidad de Esparza, excluidos los terrenos definidos por esta Ley, retornan al dominio de dicha Municipalidad.” (Folio 91 del expediente legislativo).

Dice además la Procuraduría que aunque ese texto fue posteriormente modificado, resulta útil para interpretar lo finalmente dispuesto por la Ley 7915: de los terrenos que fueron excluidos de la “zona portuaria reservada”, solamente se rigen por la Ley 6043 y su Reglamento aquellos que tenían la condición de zona marítimo terrestre antes de ser incluidos en la zona de reserva portuaria.

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.

Y agrega a la consulta el abogado del Estado “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. Tal es el caso de los terrenos de la Zona Protectora Tivives, que aunque no es objeto de las consultas planteadas, es necesario mencionar debido a que en los criterios legales remitidos se indica que con la emisión de la Ley 7915 existen terrenos desafectados de esa área silvestre protegida.”

Luego contesta la PGR la siguiente pregunta que se le plantea en relación con el artículo 79 de la Ley N° 6043 que se afecta mediante el presente proyecto 20914. Dice así:

¿La desafectación establecida en la Ley 7915 y la desafectación estipulada en el artículo 79 de la Ley 6043, implica que dichos terrenos son urbanos y que no les aplica la Ley de la Zona Marítimo terrestre, ni la Zona Portuaria Reservada?

Aunque el término “urbano” hace referencia al tipo de desarrollo o uso de un espacio de territorio específico, se asume que la pregunta planteada se dirige a determinar si todos los terrenos excluidos de la “zona portuaria reservada” mediante la Ley 7915 son terrenos no sujetos a algún régimen jurídico especial –como el de la zona marítimo terrestre o el de la zona de reserva portuaria–, y si, en ese carácter, pueden ser comprendidos dentro del plan regulador urbano al que hace referencia esa misma Ley.

Y esa pregunta se contesta con la interpretación hecha en este dictamen en cuanto a la situación jurídica de los terrenos que, según la Ley 7915, quedaron dentro o fuera de la “zona portuaria reservada”, según sea el caso.

Así que, según el análisis realizado, el área delimitada como “zona portuaria reservada” por la Ley 7915 se rige por lo dispuesto en la Ley 5582; a los terrenos excluidos de esa zona de reserva portuaria, que formen parte de la zona marítimo terrestre, se les aplica la Ley 6043 y su Reglamento; los que integran la Zona Protectora Tivives u otra categoría del Patrimonio Natural del Estado, continúan cubiertos por su régimen especial y los terrenos no sometidos a un régimen especial se contemplarán dentro del plan regulador urbano que adopte la Municipalidad de Esparza en los términos de la Ley de Planificación Urbana.

Insistimos en que los terrenos ubicados en la zona marítimo terrestre que fueron incluidos en la zona de reserva portuaria por las Leyes 5582 y 6309, pero que fueron excluidos de ella mediante la Ley 7915, deben regirse por lo dispuesto en la Ley 6043 y su Reglamento.

El artículo 79 de la Ley 6043 no contiene una desafectación al dominio público, sino que establece que esa zona va a estar sometida a otro régimen distinto, **también de carácter demanial**, en tanto los terrenos de la zona marítimo terrestre estén afectados a los fines de la “zona portuaria reservada”, como se prevé en otros ordenamientos:

“La situación geográfica de los puertos marítimos hace inevitable, por obvias razones, que queden afectados a la prestación del servicio público portuario y, por tanto, integrados en el dominio público portuario, ciertos bienes que forman parte del dominio público

marítimo-terrestre ... En efecto, la situación y configuración física de los aludidos puertos hace que sea imprescindible que éstos ocupen superficies de agua marítima y de terrenos que por sus características naturales son bienes de dominio público marítimo-terrestre ... Esta superposición de calificaciones jurídicas tiene por consecuencia que los referidos bienes, en tanto se mantengan afectos a la prestación del servicio público portuario, no sigan el régimen jurídico establecido en la LC ^[11] para el dominio público marítimo-terrestre ... Ahora bien, una vez que los mencionados bienes queden desafectados del servicio público portuario y pierdan, por tanto la condición de bienes de dominio público portuario, resurgirá su calificación de bienes de dominio público marítimo-terrestre que subyacía bajo aquella condición y que permanecía en estado latente, lo cual tendrá por consecuencia, como fácilmente se comprende, que los aludidos bienes habrá de seguir, a partir de su desafectación, el régimen jurídico establecido por la LC...” ^[12]

Resumiendo según la Procuraduría

- 1.** Los límites actuales de la “zona portuaria reservada” son los fijados por el artículo 2 de la Ley 5582 con la reforma efectuada por la Ley 7915. Y esa zona mantiene el régimen especial dispuesto por la Ley 5582.
- 2.** Los terrenos ubicados geográficamente dentro de la zona marítimo terrestre que formaron parte de la zona de reserva portuaria según las Leyes 5582 y 6309, y que posteriormente fueron excluidos mediante la Ley 7915, se rigen por la Ley 6043 y su Reglamento. Por ende, su planificación debe ser conforme a un plan regulador costero legítimo.
- 3.** Los límites de la Zona Protectora Tivives son los establecidos en el Decreto 17023, que no fue afectado por la Ley 7915, y por tanto, los terrenos incluidos en esa área silvestre protegida se rigen por las disposiciones especiales de los artículos 73 de la Ley 6043 y 37 de la Ley 7554, quedando excluida la planificación municipal, en los términos que informa nuestra jurisprudencia administrativa y la judicial.
- 4.** Los terrenos del Patrimonio Natural del Estado, 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.
- 5.** Los terrenos exceptuados de la “zona portuaria reservada” por la Ley 7915, que no formen parte de la zona marítimo terrestre y no estén sometidos a otro régimen

especial (como el de la Zona Protectora Tivives u otros componentes del Patrimonio Natural del Estado), se contemplarán dentro del plan regulador urbano que adopte la Municipalidad de Esparza con base en la Ley de Planificación Urbana y el bloque de legalidad.

6. La Ley de Planificación Urbana y la Ley 7915 no establecen un plazo para que la Municipalidad de Esparza elabore un plan regulador urbano. Sin embargo, se mantiene el deber del municipio de planificar las zonas circunvecinas de la “zona portuaria reservada” que no formen parte de la zona marítimo terrestre y no estén sujetas a un régimen especial.

7. Al ser la planificación urbana una función ordinaria de los gobiernos locales, es posible utilizar otros recursos municipales no destinados a fines específicos, para elaborar el plan regulador urbano, además de los fondos descritos en el artículo 3 de la Ley 7915.

8. El artículo 79 de la Ley 6043 no contiene una desafectación al dominio público, sino que establece que esa zona va a estar sometida a otro régimen distinto, también de carácter demanial, en tanto los terrenos de la zona marítimo terrestre estén afectados a los fines de la “zona portuaria reservada”.

9. Los terrenos incluidos dentro de la zona de reserva portuaria son bienes demaniales sujetos a un fin público específico (construcción del complejo portuario de Caldera). A ese fin y régimen específico se circunscribe la exclusión que hizo la Ley 7915. No es conforme a la Constitución interpretar que todos los terrenos excluidos de la “zona portuaria reservada” quedaron desafectados de cualquier otro régimen especial, dado que no opera una desafectación implícita⁴².

XI. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO

Antes de realizar el análisis del artículo único que pretende reformar el artículo 79 de la Ley N° 6043, Ley de la Zona Marítimo Terrestre, hemos de indicar que se suprime el texto que excepciona la zona portuaria de Caldera, y que la supedita a la Ley N° 5582 que hoy mantiene su valor y vigencia, asunto que debe llamar a reflexión.

Como se ve, a cambio se agrega un amplio texto en la columna izquierda que corresponde a la reforma que se plantea.

⁴² Ibidem C-259-2017

Artículo 79- Las disposiciones de esta ley no se aplicarán a las áreas de las zonas litorales del distrito de Caldera administradas por la Municipalidad de Esparza. Para impulsar e incentivar el desarrollo del puerto de Caldera y las zonas a su alrededor, se aplicará en dichas áreas el ordenamiento territorial por medio de un plan regulador urbano de conformidad con lo establecido en Ley de Planificación Urbana, Ley N.º 4240, de 15 de noviembre de 1968.

Las construcciones, instalaciones y predios situados en las zonas litorales del distrito de Caldera administradas por la Municipalidad de Esparza, que se hubiesen adquirido legítimamente y sobre las cuales exista plena posesión, para poder realizar el procedimiento de inscripción o el traslado de dominio del inmueble, deberán cancelar a favor de la Municipalidad de Esparza por una única vez, el monto equivalente al que le hubiese correspondido pagar por concepto de canon anual, resultante de aplicar el mapa de valores de terreno en zona marítimo terrestre y la matriz de valores de terrenos por zonas homogéneas del cantón de Esparza vigente. Los recursos recaudados por este concepto, serán utilizados por la Municipalidad de Esparza para el desarrollo de ese territorio.

Artículo 79.- La zona de Mata de Limón se regirá por lo dispuesto en la ley N° 5582, referente al contrato para la financiación del Puerto de Caldera.

A continuación vamos a desagregar las ideas que nos presenta la reforma al artículo 79 de la Ley N° 6043, veamos:

1. **Dice que las disposiciones de esta ley (es la Ley No. 6043) no se aplicarán a las áreas de las zonas litorales del distrito de Caldera administradas por la Municipalidad de Esparza.**

Hay que indicar primeramente que ese Distrito de Caldera, dentro de las áreas de zona litoral tiene excepcionadas, como bien lo apunta la Procuraduría General de la República (véase apartes anteriores), las siguientes:

- El área delimitada como “zona portuaria reservada” por la Ley 7915 y que se rige por lo dispuesto en la Ley 5582; que son terrenos excluidos a la Administración Municipal.

- Todos los terrenos que integran la Zona Protectora Tivives u otra categoría del Patrimonio Natural del Estado, que continúan cubiertos por su régimen especial.
- 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, pues los administra el Sistema Nacional de Áreas de Conservación conforme a los numerales 22 y 28 de la Ley de Biodiversidad.
- Queda excluida de urbanizar la zona pública (primeros cincuenta metros) de la zona marítimo terrestre por ser un bien demanial sin posibilidad de desafectación. También lo es sin posibilidad de desafectación la zona restringida aunque esta si es susceptible de ser administrada por el Gobierno Local. En estas áreas no caben las inscripciones, es decir, la titulación, ni las Informaciones posesorias.

Después de dichas exclusiones, en efecto, podría la Municipalidad de Esparza sobre el resto de los terrenos no sometidos a un régimen especial elaborar el plan regulador urbano, sea en los términos de la Ley de Planificación Urbana N° 4240, o bien, en los términos de la Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial, Ley N° 9221, y para ello no se requiere una nueva ley especial, cuyo plazo de transitorio aún continúa abierto, y lo está hasta el año 2020.

No sería dable para el legislador redactar *in genero* que no se aplicará para la Municipalidad de Esparza la Ley de Zona Marítimo Terrestre quedando al arbitrio de ese Gobierno Local “las áreas de las zonas litorales del distrito de Caldera”, sin calificar y distinguir esas áreas. Sería la única Municipalidad del país que no tendría como respaldo competencial lo indicado en el articulado de la Ley de Zona Marítimo Terrestre, una excepción en toda la costa pacífica, lo que podría ser evidentemente inconstitucional.

2. **Agrega el artículo propuesto que para impulsar e incentivar el desarrollo del puerto de Caldera y las zonas a su alrededor, se aplicará en dichas áreas el ordenamiento territorial por medio de un plan regulador urbano de conformidad con lo establecido en Ley de Planificación Urbana, Ley N.º 4240, de 15 de noviembre de 1968.**

Es innecesario legislar nuevamente sobre un aspecto que ya está en el ordenamiento jurídico, nos referimos a la vieja Ley N° 5582, que en su artículo 2, párrafo final dice:

“Con el fin de asegurarse el adecuado desarrollo urbano, social y ambiental de las zonas circunvecinas de la zona portuaria reservada, la Municipalidad de Esparza elaborará un plan regulador y de ordenamiento urbano, que incluya la zona desafectada en virtud de la aprobación de la presente ley. Para elaborar y aplicar este plan dicha Municipalidad y las instituciones públicas involucradas se regirán por la Ley de Planificación Urbana, N° 4240, del 15 de noviembre de 1968.”

Incluso está vigente como ya se indicó la Ley N° 9221 sobre ciudades litorales que también podría ser invocada por la Municipalidad de Esparza, eso sí, corre el tiempo, y ya debería estar el Gobierno Local aprovisionando los estudios y requisitos que solicita dicho cuerpo legal.

- 3. Que las construcciones, instalaciones y predios situados en las zonas litorales del distrito de Caldera administradas por la Municipalidad de Esparza, que se hubiesen adquirido legítimamente y sobre las cuales exista plena posesión, para poder realizar el procedimiento de inscripción o el traslado de dominio del inmueble, deberán cancelar a favor de la Municipalidad de Esparza por una única vez, el monto equivalente.**

Esta parte de la redacción del artículo requiere estudios específicos, ya hemos dicho a lo largo del Informe que hubo inscripciones anteriores a 1977 y, bajo un transitorio, quedaron a derecho propiedades –ver caso por caso si las hay-; luego, otros títulos que ya existían anteriores a la ley de la zona de Puerto Caldera, que ya se relató mediante dictamen de la Procuraduría cual fue esa situación, pues unos eran susceptibles de expropiación; también las que hoy tienen plan regulador ya descrito en uno de los apartes correspondientes a la Cooperativa Tivives, R. L. (artículo 20 Ley ZMT), por haberse planeado su urbanización sobre la base del contrato con el Estado anterior a esa ley; y todos los demás terrenos susceptibles de ingresar al Plan Regulador Urbano, siempre y cuando no sean de naturaleza demanial. No obstante el texto nos plantea una inconstitucionalidad grave y evidente, cual es que una Municipalidad no puede suplantar a un Juzgado Civil o Agrario que son los que en definitiva resuelven la usucapión a través de las Diligencias de Información Posesoria y por el canal de esa ley especial⁴³, en tal sentido la Municipalidad no es la que califica si una propiedad o posesión es legítima y está en pleno derecho de dominio y exclusión. Además, no se sabe a qué se refiere cuando indica traslado de dominio del inmueble, eso no es competencia municipal, si lo sería, a efectos tributarios, cuando el órgano judicial lo define, en tal caso afectaría el régimen sobre el cual se pagarían cánones o impuestos, según sea el caso.

⁴³ Ley N° 5257 de 31 de julio de 1973, y sus reformas, cuya ley anterior es la N° 139 de 14 de julio de 1941.

- 4. Que el monto equivalente es aquel que le hubiese correspondido pagar por concepto de canon anual, resultante de aplicar el mapa de valores de terreno en zona marítimo terrestre y la matriz de valores de terrenos por zonas homogéneas del cantón de Esparza vigente.**

Este texto también podría ser inconstitucional por la siguiente circunstancia: Se indexan dos sistemas tributarios distintos, con bases impositivas y porcentajes desiguales, por un lado dice referenciar el canon anual de valor de una terreno en zona marítimo terrestre (restringida), y, por otro lado, la matriz de valores de terrenos por zona homogénea que indudablemente, aunque no lo diga, se refiere a la Ley sobre Bienes Inmuebles, que es otro sistema totalmente distinto en materia impositiva a lo establecido en la Ley ZMT. Entonces, esa persona, sujeto pasivo del impuesto estaría al vaivén de un promedio de pago de valor anual de dos legislaciones distintas, cuestión que no ocurre en ninguna parte del país que tenga zona costera. En otras palabras, no se debe olvidar que el régimen de administración de zona marítimo terrestre no desaparece, salvo que la intención sea desaparecerlo, y aquí es donde apuntamos la otra posible inconsistencia de este proyecto de ley con posible roce de constitucionalidad.

Si como indica el artículo 79 pretendido, se excepciona la Ley de ZMT, cómo se le va a aplicar el canon que por esa ley se cobra, es una contradicción.

- 5. Que los recursos recaudados por este concepto, serán utilizados por la Municipalidad de Esparza para el desarrollo de ese territorio**

Esta parte final del artículo es ambigua, sujeta a interpretaciones pues una cuestión es decir, “para el desarrollo de ese territorio” que indicar “para el desarrollo de proyectos en el territorio de la zona litoral del Distrito de Caldera”. Esto es un asunto de las y los legisladores, en cuanto aclarar la intención del destino hacia el cual irían dirigidos los fondos recaudados.

Comentarios finales:

Aquí, esta asesoría recuerda que el legislador dotó a la Procuraduría General de la República a ejercer control sobre la Zona Marítimo Terrestre, ciertamente corresponde a ese órgano por sí o a instancia de cualquier entidad, institución o parte interesada, ejercer el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de la Ley de ZMT, en tal sentido puede gestionar anulaciones, concesiones, permisos, contratos, actos, acuerdos o disposiciones en contravención a la Ley. Todo, sin perjuicio de lo que compete a otros organismos.

Y, recalamos que los terrenos situados en la zona marítimo terrestre no pueden ser objeto de informaciones posesorias y los particulares no podrán apropiarse de ellos ni ser legalizados a su nombre, por éste u otro medio, son inalienables, imprescriptibles e irrenunciables. En ese sentido, no podrán apropiarse de ellos,

pues el legislador se ve limitado de realizar desafectaciones en abstracto, en general, que perjudiquen, no solo la ZMT, sino también, el patrimonio natural del Estado o bien otras áreas que hayan sido reconocidas dentro del bloque de legalidad.

Esto implica que la declaratoria de utilidad pública de la zona marítimo terrestre a efecto que lotes, parcelas o mejoras ubicados en ella, hubieren sido vendidos, adquiridos o poseídos en propiedad por particulares, puedan rescatarse para el patrimonio nacional por medio de expropiación.

Ahora, esta asesoría no niega el desarrollo que podría tener la zona con la declaratoria de ciudad litoral o zona urbana litoral, pero siempre que se respete la legislación vigente de reservas por haber ingresado o sido declaradas de dominio público, cuidado que debe tener el Ayuntamiento cuando gestione su Plan, que lo puede hacer en este momento, sin necesidad de una nueva ley.

Aquí insistimos en el meridiano contorno jurídico que expresó la Procuraduría, en el Dictamen C-259-2017 del 09 de noviembre de 2017, vinculante, por lo que podemos decir que es la postura oficial que esta asesoría avala en todos sus extremos y que brinda seguridad jurídica al problema de fondo planteado en la presente iniciativa de ley.

De manera que es innecesario este proyecto de ley, pues ya la Procuraduría ha sido clarísima en definir los terrenos donde se podría aplicar la Ley de Planificación Urbana. Por otra parte, señala la Procuraduría, que la Ley de Planificación Urbana y la Ley 7915 no ordenan un plazo para que la Municipalidad de Esparza elabore un plan regulador urbano. Sin embargo, se mantiene la obligación del municipio de planificar las zonas circunvecinas de la “zona portuaria reservada” que no formen parte de la zona marítimo terrestre y no estén sujetas a un régimen especial, y que hasta la fecha no lo ha hecho. Este es un asunto de la capacidad administrativa y de gestión del Gobierno Local, y no de enmarañar más la legislación en torno a una situación que se ha venido aclarando sin que existan dudas al respecto.

XII. ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación

Este proyecto de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes de la Asamblea Legislativa, según lo preceptúa el artículo 119 constitucional.

Delegación

La presente iniciativa de ley **NO puede** ser delegada en una Comisión con Potestad **Legislativa Plena**, de conformidad con los artículos 121 inciso 14) y 124 de la Constitución Política.

Consultas

Preceptiva:

- Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
- Municipalidad de Esparza
- Instituto de Desarrollo Rural (INDER)
- Instituto Geográfico Nacional
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)

Facultativas:

- La Dirección General Forestal
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes
- Ministerio de Ambiente y Energía
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Procuraduría General de la República

XIII. ANTECEDENTES

Asamblea Legislativa

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.

Leyes:

- ✓ Ley de Aguas, No. 11 de 26 de mayo de 1884).
- ✓ Código Fiscal, Ley No. 8 de 31 de octubre de 1885.
- ✓ Ley No. 162 del 28 de junio de 1828; Código General de 30 de julio de 1841.
- ✓ Ley No. 11 de 22 de octubre de 1926, artículo 1, que reformó el artículo 510 inciso 1) del Código Fiscal.
- ✓ Ley General sobre Terrenos Baldíos, No. 13 de 6 de enero de 1939.
- ✓ Ley de Aguas, No. 276 de 27 de agosto de 1942, artículos 1, 3 y 69
- ✓ Ley No. 201 de 26 de agosto de 1943.
- ✓ Ley de Tierras y Colonización, No. 2825 de 14 de octubre de 1961.
- ✓ Ley 4240, Ley de Planificación Urbana.

- ✓ La Ley 5582 de 11 de octubre de 1974 Zona Portuaria Reservada” declarada.
- ✓ Ley 6043 de 2 de marzo de 1977. Ley de Zona Marítima Terrestre.
- ✓ Ley N° No. 5582. Amplía Contrato de Préstamo para Puerto Caldera. Ley 6309 del 4 de enero de 1979.
- ✓ Ley 7915 del 21 de setiembre de 1999. Reforma del artículo 2 de la Ley del 1 de octubre de 1974, Reformado por el artículo 8 de la Ley 6309 del 4 de enero de 1979.
- ✓ Ley No. 6309, de 4 DE enero de 1979.
- ✓ Ley N° 9235, de fecha 06 de mayo de 2014 se “Crea el distrito 6°, Caldera del Cantón de Esparza Provincia de Puntarenas.

Poder Ejecutivo

- ✓ Decreto N° 7210-A de 19 de julio de 1977, I Reglamento a la Ley de Conservación de Vida Silvestre.
- ✓ Decreto 11494 del 19 de mayo de 1980.
- ✓ Decreto Ejecutivo 36786 del 12 de agosto de 2011.

Poder Judicial

Sala Constitucional

- ✓ Voto No. 2008-016975
- ✓ Voto No. 16938-2011.
- ✓ Voto No. 19776-2014.
- ✓ Expediente 13-003396-0007.

Procuraduría General de la República

- ✓ Dictamen C-323-2004 del 8 de noviembre del 2004.
- ✓ Dictamen C-095-2012 del 26 de abril del 2012.
- ✓ Dictamen C-336-2015 del 4 de diciembre del 2015.
- ✓ Dictamen C-222-2016 del 28 de octubre del 2016.
- ✓ Dictamen C-259-2017 del 09 de noviembre de 2017.
- ✓ Opinión Jurídica OJ-014-2004, de 30 de enero del 2004.