DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -124-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS, ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 28 BIS, 31 BIS Y EL TRANSITORIO IX, Y DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY N.° 6043, LEY SOBRE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE, DE 2 DE MARZO DE 1977, Y SUS REFORMAS"

EXPEDIENTE Nº 21.008

ELABORADO POR:

VÍCTOR EMILIO GRANADOS CALVO
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

BERNAL ARIAS RAMÍREZ
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

17 DE JUNIO DE 2019

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 4

II.- ANÁLISIS DE FONDO 4

2.1. Antecedentes 4

2.2 Ley de la Zona Marítimo Terrestre N° 6043 9

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO 12

Artículo 5. 12
Artículo 9. 13
Artículo 10. 19
Artículo 15. 20
Artículo 22. 21
Artículo 23. 23
Artículo 25. 24
Artículo 26. 25
Artículo 27. 27
Artículo 28. 27
Artículo 29. 28
Artículo 31. 29
Artículo 32. 31
Artículo 33. 31
Artículo 34. 33
Artículo 35. 33
Artículo 36. 34
Artículo 37. 35
Artículo 38. 36
Artículo 39. 39
Artículo 40. 39
Artículo 41. 39
Artículo 42. 39
Artículo 43. 41
Artículo 45. 42
Artículo 48. 42
Artículo 51. 43
Artículo 53. 43
Artículo 57. 44
Artículo 59. 45
Artículo 67. 47
Artículo 73. 48

Artículo 78. ..... **48**
Artículo 28 bis. **50**
Artículo 31 bis. **50**
Transitorio IX.- **51**
Derogatoria del artículo 58 de la Ley 6043. ..... **53**
Comentario Final: **54**
IV.- TÉCNICA LEGISLATIVA **55**
V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO **55**
Votación 55
Delegación 56
Consultas 56
Obligatorias: 56
Facultativas: 58
VI.- FUENTES **58**

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -124-2019
INFORME JURÍDICO[1]

"REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS, ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 28 BIS, 31 BIS Y EL TRANSITORIO IX, Y DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY N.° 6043, LEY SOBRE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE, DE 2 DE MARZO DE 1977, Y SUS REFORMAS"

EXPEDIENTE Nº 2I.008

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

Este proyecto de Ley plantea la reforma, adición y derogatoria de varios artículos de la Ley N.° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977 y sus reformas, según indica la justificación, el fin de generar certeza jurídica en materia de ordenamiento territorial de las zonas costeras. En efecto, de acuerdo con la exposición de motivos, esta dice: *"(…) en estos momentos existe una gran cantidad de costarricenses que ven amenazado su patrimonio familiar, producto del giro de órdenes de desalojos que menoscaban la tranquilidad de cientos de familias y ponen en riesgo sus bienes"*[2].

La propuesta parte de la idea de la ausencia de legislación clara en materia de ordenamiento territorial, lo que genera condiciones de vulnerabilidad de sus habitantes, impedidos de contar con viviendas dignas y acceso a créditos, lo que limita su desarrollo. Se establece como objetivos de la reforma, en otros, la protección de las construcciones edificadas por la Municipalidad, la integración dentro del Plan de Ordenamiento Territorial Costero de las propiedades colindantes y privadas para propiciar una planificación territorial adecuada, y, la ampliación del plazo máximo de concesión de veinte a treinta años.

II.- ANÁLISIS DE FONDO

2.1. Antecedentes

A lo largo del tiempo, la situación jurídica de los pobladores y/o habitantes de la Zona Marítima Terrestre –ZMT- ha sido objeto de preocupación por parte de los legisladores y de diferentes órganos del Estado.

---

[1] Elaborado por ***Víctor E. Granados Calvo***, Asesor Parlamentario; supervisado por ***Bernal Arias Ramírez***, Jefe de Área Jurídico-Social; revisión y autorización final, ***Fernando Campos Martínez***, Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

[2] Exposición de motivos expediente Nº 21.008.

Según se indica en el Décimo Tercer Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible *"(…) Los actores públicos, especialmente las municipalidades no han conseguido una gestión ordenada; éstas 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). Consecuentemente, la ZMT no es un instrumento de desarrollo local, especialmente porque la gestión sobre los territorios es débil y precaria porque no disponen de recursos técnicos y económicos apropiados".*[3]

De acuerdo con los investigadores, la situación en la ZMT es descrita como caótica e ingobernable producto de la débil aplicación de la legislación vigente y la deficiente gestión de las municipalidades en su administración, lo que ha permitido la ocupación de esa zona en la que no existe la figura de la propiedad privada, con la excepción de las propiedades que fueron inscritas previo a la vigencia de la Ley N.° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977.

Lo indicado en el Informe que investigó la problemática de la tenencia y ocupación de la tierra en la zona marítimo terrestre fue complementado años más adelante mediante la Décimo Novena entrega sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible. En esa oportunidad se analizó el ordenamiento territorial y conflictividad en zonas protegidas, concluyendo, respecto de la ZMT, que "las moratorias"[4] no son el camino indicado para dotar de seguridad jurídica a la zona pues provocan incertidumbre y daño social:

> *"El daño social está muy relacionado con el daño económico dado que una comunidad que esté bajo moratoria no es atractiva para la inversión, para la creación de empleos, para mejorar en infraestructura y crear nuevas fuentes de empleo. Ello obliga a los habitantes a vivir de la informalidad y los condena a la pobreza a vivir llenos de limitaciones socio cómicas. Hay limitaciones en alimentación lo que está*

[3] Tenencia y ocupación de la tierra en la zona marítimo terrestre de Costa Rica. Pág. 9 Disponible en https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/013/Informe-ZMT.pdf

[4] Nota: Por "moratorias el Informe se refiere a las Leyes que por un plazo determinado suspenden el desalojo de personas, demolición de obras, actividades y proyectos en la zona marítima terrestre, zona fronteriza y patrimonio natural del Estado, salvo aquellas que sean ordenadas mediante resolución judicial o administrativa en firme. La más reciente es la Ley Nº 9577, del 27 de junio de 2018, *Protección a los ocupantes de zonas clasificadas como especiales,* que establece un plazo de suspensión de desalojos por treinta y seis meses.

relacionada directamente con estilos de vida saludables y éstos con productividad".[5]

Ese contexto supone una ocupación caótica y de débil control regulatorio, con promulgación periódica de leyes que establecen moratorias que suspenden los desalojos y posponen la solución integral de los problemas, aumentando el evidente estancamiento social y económico de las zonas costeras. Es cierto que los legisladores han intentado en el pasado promulgar leyes tendientes a generar un ordenamiento territorial; sin embargo esas iniciativas no han tomado en cuenta la conveniencia de realización y la obligación de presentar estudios técnicos previos, que tomen en cuenta las necesidades de los pobladores pero también el derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, los principios precautorio y de no regresión en materia ambiental, por lo que esas iniciativas han sido archivadas. Así, por ejemplo, lo manifestó la Sala Constitucional mediante Resolución 2014-018836 en que se evacuó las consultas facultativas acumuladas del Expediente Legislativo N° 16657, *"Desafectación y titulación de la zona fronteriza entre la República de Costa Rica y la República de Panamá".*[6]

Si bien es cierto esa propuesta de ley no tenía relación directa con la ZMT, pretendía levantar la afectación de bien de dominio público que recae sobre las franjas fronterizas del norte y sur de nuestro país, con el objetivo de que los actuales ocupantes puedan titular los terrenos en los que habitan.

En criterio del órgano constitucional, la ausencia de estudios técnicos que den sustento a la desafectación de un bien de dominio público producen violación al derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como de los principios precautorios y de no regresión en materia ambiental, establecidos en los artículos 50 y 121, inciso 14, de la Constitución Política:

> *"En fin, el Proyecto de Ley en consulta, al permitir la titulación de terrenos que desde el siglo XIX tienen un carácter demanial y forman parte del Patrimonio Natural del Estado, podría estar eliminando, o al menos reduciendo, los límites de áreas de gran riqueza ecológica; y, al no contarse con estudios técnicos que sustenten tal acción, esa*

---

[5] Ordenamiento territorial y conflictividad en zonas protegidas. Estado de la Nación. Pág. 23. Disponible en https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/miranda_2013.pdf

[6] Nota: La iniciativa recibió Dictamen Afirmativo de Mayoría de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración el 24 de abril de 2012, contó con cuatro informes de mociones 137, un dictamen de redacción final de la Comisión Permanente Especial de Redacción de 25 de setiembre de 2014 y fue aprobado en primer debate por el Plenario Legislativo el 18 de setiembre de 2014

propuesta legislativa es inconstitucional, por atentar contra el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado del artículo 50, de nuestra Carta Política (ver en sentido similar la sentencia número 7294-98 de 16:15 horas del 13 de octubre de 1998). ***Debe tenerse en cuenta que en materia medio ambiental, la realización de los estudios técnicos previos que justifiquen la medida de desafectación de bienes demaniales, no es sino la objetivación del principio de razonabilidad en materia de protección al ambiente****. Además, al no contarse con estudios objetivos y previos sobre los efectos que la desafectación en cuestión tendría con respecto a los intereses públicos y al Patrimonio Natural del Estado, no se da una adecuada relación entre los medios utilizados por la propuesta de ley y los fines que se pretenden alcanzar con la medida, ni se sabe con objetividad si la medida es pertinente o no, lo cual resulta también contrario a los Principios Constitucionales de objetivación, razonabilidad y proporcionalidad constitucionales".* [7] *(Lo destacado en negrilla no es del original)*

Por otra parte la Sala indicó la violación al artículo 121, inciso 14), de la Constitución Política y de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad por la desafectación de bienes de dominio público de la zona fronteriza sur, sin los estudios técnicos que lo justificaren, y lo dijo de la siguiente forma:

"Es irracional pretender desafectar la franja fronteriza sur en forma general, sin contar con el estudio previo en el que se establezca, en forma clara y fehaciente, cuáles inmuebles son los que, en definitiva, se van a desafectar, pues solo de esta forma se podría proteger de forma eficiente el Patrimonio Natural del Estado (…) y establecer si, efectivamente, ese medio es adecuado al fin que se pretende. Por otra parte, el Proyecto de Ley consultado, al no contar con ese estudio técnico, podría permitir que algunos de los terrenos desafectados por esa ley resulten, luego, de interés público o estratégicos para la defensa nacional y el efectivo ejercicio de la soberanía, con lo cual tendría el Estado que proceder a su expropiación para recuperar un bien que, en forma gratuita, desafectó del uso público. ***Esto resulta contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales. Es irracional, no contar con un estudio que determine, previamente, cuáles terrenos serán afectados por la medida, así como el hecho de que el Estado se desprenda, gratuitamente, de unos terrenos públicos que luego, por necesidades estratégicas, de seguridad o de interés público, tenga que adquirir nuevamente, pero de forma onerosa.*** *De modo que, a juicio de esta Sala Constitucional, el artículo 1, del Proyecto de Ley consultado, es inconstitucional, por ser contrario a los Principios*

[7] Cfr. Resolución 2014-018836 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Constitucionales de Seguridad y Soberanía, ya que la desafectación que se pretende constituye un peligro para la soberanía y la defensa de la Nación".[8] (Lo destacado en negrilla no es del original)

En el caso del Expediente No. 19.444, *"Ley de protección del bienestar de los habitantes en la zona marítimo terrestre (ZMT) y de garantías ambientales sobre el Patrimonio Natural del Estado"* fue este Departamento el que advirtió la probable inconstitucional de su objetivo[9] de otorgar concesiones a particulares en áreas de Patrimonio Natural del Estado existente dentro de la Zona Marítima Terrestre. Oportunamente este Departamento mediante oficio AL-DEST- ISA -428-2018 indicó que *"(…) en materia ambiental rige los principios de no regresión y progresividad ambiental, cuya finalidad es evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación, por lo que si esas son algunas de la eventuales consecuencias de la aplicación de la eventual ley se estaría vulnerando estos principios constitucionales y las normas constitucionales que le dan sustento jurídico, es decir, el artículo 21, 50, 69 y 89 de la Carta Magna".*

Entonces, si bien es cierto es necesario regular la situación jurídica de la ZMT pues de ello depende potenciar dichas zonas como instrumento de desarrollo social y económico de sus habitantes, dicha regulación debe atender y obedecer a principios superiores y al interés público ambiental, así como a principios de carácter constitucional como el de proporcionalidad y razonabilidad, con el fin de que no se hagan nugatorios esos valores. El ordenamiento y planificación de las zonas costeras nacionales obedece primariamente al disfrute de todos los habitantes y a la protección del medio ambiente.

---

[8] Ibídem

[9] El proyecto de ley tiene como objetivo "realizar una serie de reformas coordinadas y sistemáticas a distintos artículos de la Ley de Zona Marítimo Terrestre, Ley No. 6043; y la Ley Forestal No. 7575, a efectos de generar una regulación que concilie adecuadamente la administración territorial de los terrenos de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) con el uso y la protección ambiental que establece nuestra legislación en la materia, y la diversa normativa y principios que rigen un sano equilibrio, entre el ámbito ecológico y humano, y los principios internacionalmente reconocidos del desarrollo sostenible". Además se indicaba "complementar los vacíos legales existentes en la materia de esta zona especial, procurando ser un modelo que concilie la protección de los recursos naturales y el patrimonio natural del Estado con la calidad de vida de los habitantes de la República que históricamente habitan y trabajan en estas zonas".

2.2 Ley de la Zona Marítimo Terrestre N° 6043

Esta ley regula lo referente a la ZMT que constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable, inembargable e imprescriptible. Le concede a la Procuraduría General de la República, por sí o a instancia de cualquier entidad o institución del Estado o de parte interesada, el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de la ley, de suyo, existe una Procuraduría especializada encargada de la protección de ese patrimonio.

Como lo indicó este Departamento en el pasado, las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad se confirman en lo dispuesto en el artículo 7 ibídem[10] lo que quiere decir que fuera de los casos previstos en las disposiciones transitorias de la Ley N° 6043, ninguna persona sea física o jurídica, puede alegar posesión de buena fe, pacífica, aunque ésta 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 el artículo 9 se encuentra la definición de Zona Marítimo Terrestre indicando que "(…) *es la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deja el mar en descubierto en la marea baja. Para todos los efectos legales, la zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República. Se exceptúa la Isla del Coco que estará bajo el dominio y posesión directos del Estado y aquellas otras islas cuyo dominio o administración se determinen en la presente ley o en leyes especiales"*

Por su parte, los artículos 10 y 11 se componen de dos secciones: la zona pública y la zona restringida. La **zona pública** es 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.

---

[10] 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.

También es zona pública, 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. En esta zona debe garantizarse el libre tránsito y uso, sin que se pueda alegarse por particulares, derecho alguno sobre esa franja salvo excepciones, como las contempladas en los artículos 18, 21 y 22[11]. La Zona Pública en estas áreas no podrá ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso, salvo las excepciones de Ley (art. 20[12]) y no es concesionable.

---

[11] 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 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.

[12] 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.

En lo que se refiere a la **zona restringida** la constituye una 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 lo dispone el artículo 39 de la Ley 6043[13], 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.

No obstante, mediante el artículo 17 de la ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, Ley N° 6990 del 15 de julio de 1985, se indica: *"…Interpretase auténticamente la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre, Nº 6043 del 10 de marzo de 1977, en el sentido de que todas las concesiones otorgadas sobre la zona restringida, con fundamento en dicha ley,* ***no pueden impedir el acceso del público a la zona inalienable de cincuenta metros, salvo si dicho acceso es posible por una vía destinada a ese efecto"***

Conforme con el artículo 40 de la Ley Nº 6043 ***únicamente las municipalidades podrán otorgar concesiones en las zonas restringidas correspondientes a la zona marítimo terrestre de su respectiva jurisdicción***, salvo las excepciones que la misma ley establece. En efecto, las concesiones según lo dispone el artículo 41 de ese mismo cuerpo legal serán únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en zona restringida, por el plazo y condiciones reservadas por ley.

A su vez, el artículo 42 establece que las concesiones en las áreas turísticas requieren de 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), lo que fue derogado como más adelante explicamos.

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.

[13] Artículo 39.- Solamente en la zona restringida podrán otorgarse concesiones referentes a la zona marítimo terrestre, salvo disposiciones especiales de esta ley.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Mediante el artículo primero de la propuesta se plantea la reforma de un total 33 artículos de la Ley N.° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977, y sus reformas. Con el fin de establecer los cambios que se proponen y sus eventuales consecuencias jurídicas, comentamos de seguido cada artículo que se propone reformar, para lo que nos apoyamos en una tabla comparativa de dos columnas, siendo que en la columna de la derecha se ubica el texto de la iniciativa destacando en negrilla cambios, o bien la incorporación de nuevo texto, conceptos o párrafos respecto de la legislación vigente.

Entonces, indicar que por medio del artículo 1 del Proyecto de Ley se reforman **los artículos 5, 9, 10, 15, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 48, 51, 53, 57, 59, 67, 73 y 78** de la Ley N.° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977, y sus reformas.

Artículo 5.

En este artículo se establece un pequeño cambio, ya que en la actualidad la norma indica que las construcciones de instalaciones de protección y salvamento para el resguardo de las personas y la seguridad de la navegación requieren de permiso de la respectiva Municipalidad. A lo anterior se propone agregar *"y/o construidas por la respectiva municipalidad"* lo que en realidad resulta innecesario dado que la norma exceptúa ese tipo de instalaciones, con independencia de quien las edifique. Es potestativo del legislador aprobar este artículo aunque como queda expuesto es innecesaria la inclusión que se hace.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 5º.- Salvo disposición legal en contrario, solamente la Asamblea Legislativa podrá conceder permisos u otorgar concesiones en las zonas cubiertas permanentemente por el mar, adyacentes a los litorales. Se exceptúan aquellas instalaciones de protección y salvamento, autorizadas por la respectiva municipalidad, que se hagan para resguardo de las personas y la seguridad en la navegación.	Artículo 5.- Salvo disposición legal en contrario, solamente la Asamblea Legislativa podrá conceder permisos u otorgar concesiones en las zonas cubiertas permanentemente por el mar, adyacentes a los litorales. Se exceptúan aquellas instalaciones de protección y salvamento, autorizadas **y/o construidas** por la respectiva municipalidad, que se hagan para resguardo de las personas y la seguridad en la navegación

Artículo 9.

En la reforma de este artículo se plantea el cambio más importante de la iniciativa, y si se quiere, la más compleja, dadas sus repercusiones.

Se propone para el caso específico **de las islas Chira, Caballo y Venado que NO formaran parte de la zona marítima terrestre.** La legislación vigente conceptualiza como ZMT, comprende las islas, islotes, peñascos marítimos y los terrenos y rocas que deje el mar descubiertos en la marea baja. 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 está a lo establecido para los manglares.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 9º.- Zona marítimo terrestre es la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deja el mar en descubierto en la marea baja. Para todos los efectos legales, la zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República. Se exceptúa la Isla del Coco que estará bajo el dominio y posesión directos del Estado y aquellas otras islas cuyo dominio o administración se determinen en la presente ley o en leyes especiales.	Artículo 9.- Zona marítimo-terrestre es la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deja el mar en descubierto en la marea baja. Para todos los efectos legales, la zona marítimo-terrestre comprende las islas, los islotes y los peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República. Se exceptúan la Isla del Coco que estará bajo el dominio y posesión directos del Estado y aquellas otras islas cuyo dominio o administración se determinen en la presente ley o en leyes especiales. **En el caso de las islas Chira, Caballo y Venado, tan solo la franja de 200 metros a partir de la línea de pleamar ordinaria será considerada zona marítimo-terrestre. La restante área, previa delimitación y exclusión del patrimonio natural por parte del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), será considerada como propiedad estatal a cargo del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), institución que tendrá la obligación de otorgar títulos de propiedad conforme a los estudios técnicos y sociales realizados para tal efecto a los pobladores de esas islas**

De acuerdo con la reforma que aquí se propone, únicamente la franja de 200 metros correspondiente a partir de la línea pleamar de esas islas será parte de la ZMT, siendo que el resto *"previa exclusión del patrimonio natural"* será considerado como patrimonio estatal a cargo del Instituto de Desarrollo Agrario (INDER), Institución a la que se obliga a otorgar títulos de propiedad previa realización de estudios técnicos.

Por lo anterior nos permitimos citar la Opinión Jurídica OJ-006-2004, del 19 de enero del 2004 de la Procuraduría General de la República, que se refiere, entre otras cosas, a la aprobación que se requiere de parte de la Asamblea legislativa para el otorgamiento de concesiones en islas, y que dice:

> *"VI.2) INTERESES PÚBLICOS PROTEGIDOS CON LA APROBACIÓN LEGISLATIVA*
> *"Las islas e islotes marítimos forman parte de la zona marítimo-terrestre, siendo zona pública o de uso común la franja de cincuenta metros de ancho contigua a la línea de pleamar ordinaria, y zona restringida los demás terrenos insulares, susceptibles de concesión por las municipalidades, excepto las islas que tienen un régimen especial 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". Opinión Jurídica O. J.-115-2000.*
> *En la Opinión Jurídica O. J.-061-2001 y en la O. J.-115-2000, expresamos que "por la ubicación de las islas e islotes marítimos y su importancia para el país en diversas áreas (ejercicio de la soberanía, defensa y seguridad, valor y protección de sus recursos naturales o culturales, belleza escénica, ponderación costo-beneficio, controles migratorios, de tráfico de drogas, navegación, socorro o salvamento, etc), el legislador se ha reservado la fiscalización de las concesiones que las involucran".*
> *Se realiza a través de la aprobación legislativa posterior de los contratos, con arreglo a la Ley 6043, artículo 42, que comporta una revisión de la legalidad de las concesiones y "sobre todo de su oportunidad y conveniencia a los fines del interés nacional" (ídem; dictamen C-212-98). Es de relieve sopesar las singulares circunstancias concurrentes que envuelven la decisión."*

Efectivamente, el artículo 42 de la Ley Nº 6043 en su párrafo final establece que toda concesión de islas o islotes marinos requiere de la aprobación de la Asamblea legislativa, así como conceder permisos u otorgar concesiones en las zonas cubiertas permanentemente por el mar, adyacentes a los litorales. Tal disposición vigente responde a la importancia de las islas dentro del entorno de seguridad ciudadana, protección del patrimonio natural y arqueológico, e incluso, de desarrollo turístico.

De procederse conforme lo establece esta reforma al artículo 9, toda la protección de los intereses públicos que subyace en el acto de aprobación legislativo se transforma en un mero acto administrativo según el cual el INDER se obliga a entregar títulos de propiedad previo estudios, lo cual implica que el legislador no los tiene a mano antes de tomar la decisión aprobatoria, con lo cual hay duda de constitucionalidad. Y no corresponde a esta asesoría realizar dichos estudios sino a las administraciones activas encargadas de la administración actual de las islas.

Como de mejor manera lo indica la Procuraduría General de la República *"(…) En los territorios insulares subyace un valor nacional de carácter estratégico, pues ante su escaso acceso constituyen sectores vulnerables al control migratorio y tráfico de drogas, por citar algunos ejemplos. Ante ello es necesario que este tipo de solicitudes enfrenten un escrutinio público nacional sobre el tipo de actividad por realizar, las áreas que se van a desarrollar, sus colindancias, el respeto de la zona pública para el libre tránsito, las calidades y antecedentes de los solicitantes, o de quienes pretendan adquirir total o parcialmente por cesión. Ese escenario ha pertenecido históricamente a la Asamblea Legislativa, y no encontramos razones para eliminar su participación, cuando la misma se aprecia ha sido provechosa en la tutela de los intereses públicos nacionales en juego, no percibidos con amplitud por el gobierno local".*[14]

Entonces, lo anterior es el primer aspecto que debe ser sopesado por los señores legisladores; es decir, la conveniencia o no de que territorios de carácter estratégico sean titulados a favor de particulares.

El segundo aspecto a considerar es la posible inconstitucionalidad de la medida que se propone, por la violación al artículo 121, inciso 14), de la Constitución Política y de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad por la desafectación de bienes de dominio público en medida regresiva al patrimonio nacional.

Al respecto la Sala Constitucional indicó mediante Sentencia N° 2014-018836 en la que se evacuó las consultas facultativas acumuladas del expediente legislativo N° 16657, lo siguiente:

> *"Es irracional pretender desafectar la franja fronteriza sur en forma general,* ***sin contar con el estudio previo en el que se establezca, en forma clara y fehaciente, cuáles inmuebles son los que, en definitiva, se van a desafectar, pues solo de esta forma se podría proteger de forma eficiente el Patrimonio Natural del Estado****"*

[14] PGR, Opinión Jurídica 050 - J del 26/04/2005.

Lo destacado en negrilla no pertenece al original y nos hemos permitido señalarlo con el fin de dejar claro que si bien la iniciativa indica que el INDER deberá titular a favor de particulares los terrenos restantes después de la exclusión del Patrimonio Natural del Estado por parte del Minae, los estudios previos a los que refiere la Sala Constitucional son previos a la aprobación de la Ley, lo que evidentemente no ocurre en este caso.

En ese mismo voto se lee que es *"(…) irracional, no contar con* ***un estudio que determine, previamente, cuáles terrenos serán afectados por la medida, así como el hecho de que el Estado se desprenda, gratuitamente, de unos terrenos públicos que luego, por necesidades estratégicas, de seguridad o de interés público, tenga que adquirir nuevamente, pero de forma onerosa".***[15]

En virtud de lo expuesto, esta asesoría considera que podría ser inconstitucional la disposición de este artículo como se indicó, por cuanto violenta el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política, y además violenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad al no basarse en estudios técnicos y sociales previos.

Pero además existen razones relativas a la protección del ambiente que deben ser tomadas en cuenta por los señores legisladores. Solo en el caso de la isla de Chira debe considerarse que:

> *"(…) contiene importantes y densas áreas de manglar y un estero (Nancite), que sea cual fuere su extensión constituyen zona pública (artículo 11 de la Ley 6043). Según estudio de los investigadores de la Universidad de Costa Rica Geovanny Cordero y Sergio Feoli, el manglar de la Isla Chira conforma el humedal más grande del área continental, 9.95 kilómetros cuadrados, y representan un porcentaje de 25.19 de la superficie de la isla, con lo cual alcanza una franja superior a los cincuenta metros; extremo que no toma en cuenta la norma propuesta. Otros valores naturales de la isla son las áreas boscosas o forestales (unos 11.74 kilómetros cuadrados de bosque secundario), una cuenca, pastos arbolados (17.81 kilómetros cuadrados), riqueza ictiológica, fauna marina, y hasta bienes culturales, que reportan la presencia de al menos dos sitios arqueológicos".*[16]

---

[15] Sala Constitucional sentencia 2014-018836.

[16] Procuraduría General de la República. Opinión jurídica Nº OJ-058-1997, del 4 de noviembre de 1997, ante la consulta del **proyecto Nº12295, denominado "Ley para desafectar del dominio público La Isla Chira".**

En lo que se refiere a los manglares se recuerda que de conformidad con el artículo 11 de la supra citada Ley Nº 6043, se 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 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 que poseen una zona restringida de 150 metros (art 4 del reglamento a la Ley).

Entonces, a pesar de que la reforma propuesta indica que el INDER se obliga a entregar títulos de propiedad a los pobladores de esas islas, previo estudios técnicos y previa exclusión del patrimonio natural por parte del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), lo anterior resulta insuficiente en criterio de esta asesoría, para garantizar la protección de todos esos bienes, que sabemos forman parte del patrimonio natural del Estado, concepto ése introducido como definición formal y jurídica mediante la Ley Forestal, No. 7575, de 13 de febrero de 1995, y que ha evolucionado como lo explica la Procuraduría General de la República:

> *"Las áreas silvestres protegidas, cualquiera que sea su categoría de manejo parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, zonas protectoras, monumentos naturales y humedales ¾ legal y jurisprudencialmente se consideran incorporadas bajo este régimen 4 en calidad de "áreas declaradas inalienables" en la Ley Forestal anterior,5 desde las normas creadoras de las primeras áreas protegidas,6 y en virtud del artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 de 4 de octubre de 1995.*
> *También como áreas inalienables, forman parte del Patrimonio Natural del Estado, los bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal ubicados en: las franjas fronterizas de 2 kilómetros de ancho,8 los terrenos adyacentes a fuentes proveedoras de agua potable o que puedan llegar a serlo en el futuro,9 la zona de 50 metros contigua al sector navegable declarado por el Poder Ejecutivo para ciertos ríos,10 las dos orillas del río Banano, diez kilómetros arriba,11 y en la zona marítimo terrestre y litorales,12 entre otros.*
> *Finalmente, forman también parte del Patrimonio Natural, los demás bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal del Estado, incluidas las reservas nacionales y fincas pertenecientes a las instituciones autónomas, municipalidades y demás organismos de la Administración Pública.*
> *Como se ve, la categoría: "es aplicable a todos los bienes nacionales donde existan recursos naturales forestales".*[17]

[17] Procuraduría General de la República, C-339-2004, de 17 de noviembre del 2004.

Dicha evolución del concepto de Patrimonio Natural del Estado, así como de los valores y principios constitucionales que protegen el ambiente sano y ecológicamente equilibrado, nos permite recomendar no aprobar el presente artículo de la iniciativa, por cuanto se considera insuficiente para los efectos de la jurisprudencia constitucional, la parcial exclusión que se plantea respecto del Patrimonio Natural del Estado, como área para ser reservada y titulada por parte del MINAE.

Conforme se indicó anteriormente, en materia ambiental rige los principios de no regresión y progresividad ambiental, cuya finalidad es evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación, por lo que si esas son algunas de la eventuales consecuencias de la aplicación de la eventual ley, se estaría vulnerando posiblemente estos principios constitucionales y las normas constitucionales que le dan sustento jurídico, es decir, los artículos 21, 50, 69 y 89 de la Carta Magna.

Tal y como lo indicó este Departamento mediante oficio AL-DEST-ISA-428-2018 en las recomendaciones resultantes de la 3ª Reunión Mundial de Juristas y Asociaciones de Derecho Ambiental (Limoges-Francia), se señaló:

> *"Para evitar cualquier retroceso en la protección del medio ambiente, los Estados deben, en aras del interés común de la humanidad, reconocer y consagrar el principio de no regresión. Para ello, los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar que ninguna acción pueda disminuir el nivel de protección del medio ambiente alcanzado hasta el momento."*

Con base en lo expuesto y en concordancia con los principios citados, el Estado costarricense no debería desafectar zonas protegidas y ordenar su titulación a privados sin que al menos existan estudios técnicos previos que lo justifiquen razonablemente porque se incurre en un retroceso en la protección ambiental existente en el ordenamiento jurídico, y como se señaló pueden generar daños irreversibles o irreparables en el ambiente, en especial al Patrimonio Natural del Estado.

Este Departamento explicó en el pasado que "(…) los principios de no regresión y progresividad ambiental implican que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare ir hacia atrás respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Su objetivo fundamental es:

- Respetar el nivel de protección ambiental ya alcanzado, no disminuirlo sino incrementarlo, prohibiendo “dar un paso hacia atrás” por medio de normas o políticas regresivas.

- No vulnerar el derecho de las futuras generaciones a la vida, salud y ambiente.

- No disminuir el patrimonio a transmitir a las generaciones futuras como garantía de progreso”[18]

Por las razones expuestas se considera la posibilidad de una infracción inconstitucional del artículo 50 con la disposición de este artículo de la iniciativa en los términos que indica la Sala Constitucional en la Resolución 2014018836 en el tanto: “(…) ***Debe tenerse en cuenta que en materia medio ambiental, la realización de los estudios técnicos previos que justifiquen la medida de desafectación de bienes demaniales, no es sino la objetivación del principio de razonabilidad en materia de protección al ambiente****. Además, al no contarse con estudios objetivos y previos sobre los efectos que la desafectación en cuestión tendría con respecto a los intereses públicos y al Patrimonio Natural del Estado, no se da una adecuada relación entre los medios utilizados por la propuesta de ley y los fines que se pretenden alcanzar con la medida, ni se sabe con objetividad si la medida es pertinente o no, lo cual resulta también contrario a los Principios Constitucionales de objetivación, razonabilidad y proporcionalidad constitucionales”.* [19]

Virtud de la fundamentación anterior considera esta asesoría que la reforma de este artículo 9 podría ser inconstitucional, por lo que se recomienda respetuosamente no aprobarlo.

Artículo 10.

En esta propuesta de reforma del artículo 10 se incluye una breve frase mediante la que se pretende excluir como parte de la zona restringida de 150 metros de la ZMT los casos de las islas de Chira, Venado y Caballo.

En virtud de lo que se señaló con anterioridad (la posible inconstitucionalidad de la reforma al artículo 9 del proyecto), NO se recomienda la aprobación de este artículo que dejaría excluido como parte de la zona restringida los 150 metros restantes de la ZMT.

---

[18] Departamento de Servicios Técnicos, AL-DEST-ISA-428-2018.
[19] Resolución N° 2014-018836 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 10.- La zona marítimo terrestre se compone de dos secciones: la ZONA PUBLICA, que es la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria, y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja; y la ZONA RESTRINGIDA, constituida por la franja de los ciento cincuenta metros restantes, o por los demás terrenos en caso de islas. Los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar corresponden a la zona pública.	Artículo 10.- La zona marítimo-terrestre se compone de dos secciones:la zona pública, que es la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria, y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja; y la zona restringida, constituida por la franja de los 150 metros restantes, o por los demás terrenos en el caso de islas, **con las excepciones dadas en el artículo anterior**. Los islotes, los peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar corresponden a la zona pública

Artículo 15.

Se incluye una frase que obliga a que todas aquellas propiedades privadas colindantes con la zona marítimo-terrestre sean parte del ordenamiento territorial costero, lo que actualmente es facultativo. Además se agrega que debe de tratarse de inmuebles colindantes, y que sean parte integral del funcionamiento e intercambio económico, urbano y social de las poblaciones dentro de la zona marítimo-terrestre. Véase la tabla comparativa:

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 15.- Los dueños de propiedades colindantes con la zona marítimo terrestre podrán solicitar que sus inmuebles sean incorporados en la planificación que se haga de aquella, cubriendo por su cuenta la parte proporcional del costo respectivo y cediendo gratuitamente al Estado las áreas necesarias para usos públicos. En todo caso la planificación y explotación de esos terrenos, para edificaciones e instalaciones, deberá obedecer a las normas que señalen el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Turismo, antes de ser aprobados por la respectiva municipalidad.	Artículo 15.- Todas aquellas propiedades privadas colindantes con la zona marítimo-terrestre **que formen parte integral del funcionamiento e intercambio económico, urbano y social de las poblaciones dentro de la zona marítimo-terrestre** deberán ser parte del ordenamiento territorial costero, que para los efectos se realice en la zona, con el fin de lograr una articulación funcional y armónica de los usos de suelo en estas áreas. **Las propiedades privadas identificadas dentro de la zona marítimo-terrestre deberán ser incluidas en los planes de ordenamiento territorial que se realicen en la zona, con el objetivo de no crear vacíos de planificación que desarticulen la integralidad de la planificación territorial. Los reglamentos para la realización de estos instrumentos de ordenamiento territorial definirán las limitaciones y los alcances en general de las normas urbanísticas que se aplicarán en estos terrenos.**

Lo anterior evidencia problemas para su aprobación, virtud de lo que indica el artículo 6 de la Ley Nº 6043, a saber: "*Las disposiciones de esta ley no se aplicarán a las áreas de las ciudades situadas en los litorales, ni a las propiedades inscritas, con sujeción a la ley, a nombre de particulares, ni a aquellas cuya legitimidad reconozcan las leyes".*

Como sabemos, la responsabilidad legal para la elaboración de los Planes Reguladores Costeros y Urbanos es del gobierno local (Municipalidad) del cantón respectivo, de manera general y, parcialmente, en el caso específico de la ZMT cuando se establece que los gobiernos locales no pueden otorgar concesiones sin que el ICT o el INVU hayan aprobado o elaborado los planos de desarrollo de la zonas declaradas de aptitud turística.[20]

Entonces, como bien lo indica la Procuraduría General de la República *"(…) los terrenos legítimamente inscritos a favor de particulares pueden ser objeto de planificación por parte del plan regulador cantonal, pero no por el plan regulador costero. Esto por cuanto este último instrumento de planificación es desarrollado por la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento, aunque su utilización se da en ejercicio de la potestad de planificación urbana establecida en la Ley de Planificación Urbana. Hay aspectos de procedimiento que difieren entre uno y otro instrumento de planificación y que están contemplados en la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento, de cuya aplicación estarían excluidos tales terrenos de conformidad con el citado artículo 6."*[21]

De igual forma aconsejamos se deseche el párrafo final que se pretende agregar a este artículo.

Artículo 22.

Aquí la propuesta pretende introducir varios cambios respecto a los desarrollos en zonas públicas. En primera instancia se introduce la obligación de que dichos desarrollos cumplan con parámetros de accesibilidad conforme a la Ley N.° 7600, Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de 2 de mayo de 1996, y sus reformas, lo que parece adecuado y deseable.

---

[20] Ver además los artículos 17, 18 y 19 del Reglamento a la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, Decreto Ejecutivo número 7841 del 16 de diciembre de 1977.

[21] PGR, Dictamen 170 del 26/08/2013.

No obstante, los párrafos subsiguientes que se adicionan a este artículo resultan innecesarios y hasta explicativos, lo que no corresponde a una adecuada técnica legislativa.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
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 22.- En la zona pública no se permitirá ningún tipo de desarrollo **particular y/o privado,** excepto aquellas obras que propongan el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) o la respectiva municipalidad en atención al interés público**, la accesibilidad conforme a la Ley N.° 7600, Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de 2 de mayo de 1996, y sus reformas, y la seguridad de turistas y bañistas de los litorales del país, siempre que sean desarrolladas y supervisadas directamente por dichas instituciones.** **El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos será el responsable de aprobar los planos constructivos de cualquiera de las obras a desarrollar, de conformidad con sus procedimientos internos, para lo cual todo trámite ante esta entidad estará exento del pago de impuestos y tasas en virtud del interés público que las obras representan. Posterior a la aprobación de la viabilidad ambiental, conforme al artículo 17 de la Ley N.° 7554, Ley Orgánica del Ambiente, de 4 de octubre de 1995, y sus reformas, la municipalidad respectiva otorgará el permiso de construcción (en caso de que no sea promovido por esta), el cual estará exento de tasas e impuestos.** **Cuando el desarrollo de la obra afecte, directa o indirectamente, a los esteros o los manglares, se requerirá el criterio técnico de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA). El criterio dictamen deberá indicar las posibles afectaciones y medidas de mitigación que correspondan y formará parte del expediente como requisito para el otorgamiento de la viabilidad ambiental**

Se recomienda eliminar lo relativo al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, permisos ambientales del Setena y permisos de construcción pues estos son aspectos y procedimientos que ya se encuentran regulados y

contemplados por diversa normativa, por lo que resulta reiterativo respecto del ordenamiento vigente, así como de los procedimientos que deben de seguir los gobiernos municipales para esos casos específicos. Incluso, el párrafo final propuesto podría ser inconstitucional pues acepta desarrollos de obras en estero y manglares. El hecho que se añada esa autorización con criterio técnico de Setena no hace del texto viable desde la óptica constitucional.

Artículo 23.

A continuación presentamos el cuadro comparativo para que se observen las diferencias entre la ley vigente y el proyecto de ley:

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 23.- El Estado o las municipalidades deberán construir vías, para garantizar el acceso a la zona pública. Se declara de interés público toda vía de acceso existente o que se origine en el planeamiento del desarrollo de la zona pública y procederá su expropiación. Pero si se trata de inmuebles que estuvieren con restricciones específicas para vías públicas a favor del Estado o sin inscribir en el Registro Público, bastará que sean declarados de libre tránsito mediante decreto ejecutivo.	Artículo 23.- El Estado deberá garantizar el libre tránsito, **por medio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) o la municipalidad respectiva, según corresponda, que deberán construir y/o proponer vías que garanticen el acceso a la zona marítimo-terrestre en ambos litorales del país.** Toda vía existente **dentro de la zona marítimo-terrestre y que sea de uso público será de interés público y la municipalidad respectiva deberá consignarla en sus inventarios y destinar recursos para su mantenimiento**. **Toda vía existente que brinde acceso a la zona marítimo-terrestre y que se encuentre inscrita a nombre de particular se declara de interés público y procederá su expropiación, o bien, podrá ser cedida de forma voluntaria por el particular para el uso público, para lo cual el trámite se exenta de toda tasa e impuestos en virtud del interés público.**

Respecto de esta reforma al artículo 23 se recomienda mantener la redacción de la norma vigente. La propuesta de modificación, denótese que pretende que toda vía existente dentro de la zona marítimo-terrestre, y que sea de uso público sea de interés público y la Municipalidad respectiva la consigne en sus inventarios y con ello destinar recursos para su mantenimiento.

Lo anterior podría ser violatorio del derecho de uso y disfrute, es decir, las eventuales concesiones de carácter privado en zona restringida. Empero como el texto es genérico, pues hace alusión a vías que garanticen el acceso a la zona marítimo-terrestre en ambos litorales del país, lo que no significa necesariamente que atraviesan la ZMT sino que podría abarcar terrenos anteriores a la ZMT, en ese caso podría violentar la propiedad privada, al menos en la forma en que se consigna. Lo adecuado es como lo indica el segundo párrafo del artículo vigente, es decir se declara de interés público toda vía de acceso existente o que se origine en el planeamiento del desarrollo de la zona pública y se procederá su expropiación a menos que se trate de inmuebles que estuvieren con restricciones específicas para vías públicas a favor del Estado o sin inscribir en el Registro Público, con lo que bastará que sean declarados de libre tránsito mediante decreto ejecutivo.

Por lo anterior se recomienda respetuosamente no aprobar este artículo así como está redactado.

Artículo 25.

En la reforma del artículo 25 se modifica el primer párrafo y se agrega un párrafo segundo que indica que *"Toda obra o actividad comercial a realizarse en esta franja de zona pública inscrita deberá ser una obra catalogada como "de potencial bajo impacto ambiental", de conformidad con los lineamientos establecidos por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), y para su visto bueno por parte del Instituto Costarricense de Turismo y su aprobación final por parte de la municipalidad respectiva, deberá certificarse así por la Secretaría"*

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
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.	Artículo 25.- Cuando existan fincas inscritas en el Registro Público a nombre de particulares y estas comprendan, total o parcialmente, la zona pública**, el uso particular de esa área dentro de la zona solo será permitido mediante resolución fundamentada de la municipalidad respectiva por medio del Concejo Municipal, previo visto bueno del proyecto constructivo o comercial por parte del Instituto Costarricense de Turismo (ICT).** **Toda obra o actividad comercial a realizarse en esta franja de zona pública inscrita deberá ser una obra catalogada como "de potencial bajo impacto ambiental", de conformidad con los lineamientos establecidos por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental**

	(Setena), y para su visto bueno por parte del Instituto Costarricense de Turismo y su aprobación final por parte de la municipalidad respectiva, deberá certificarse así por la Secretaría.

En realidad aunque el espíritu de la propuesta es bondadoso resulta innecesario y se recomienda mantener la redacción actual. De hecho el uso particular de las fincas inscritas en el Registro Público, que comprendan parcial o totalmente la zona pública sólo se permite de conformidad con acuerdos de la respectiva municipalidad, el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, que a su vez, obligados por el bloque de legalidad, deben de cumplir con los requisitos y requerimientos de la Secretaría Técnica Ambiental.

Otro asunto importante, hay proyectistas con desarrollos, obras o proyectos importantes, como hoteles, marinas, entre otros, que abarcan zona restringida, y mucho menos en zona pública. En ese evento si la ZMT se cataloga como de potencial bajo impacto ambiental lo que sucede es que no requiere de Estudios de Impacto Ambiental (EIA)[22] por parte de SETENA, puesto que se exoneran, lo cual podría ir en detrimento del ambiente. Sin duda, este es un asunto a meditar por parte de las señoras y señores diputados por la duda de constitucionalidad que ello entraña.

Artículo 26.

A partir del artículo 26 la iniciativa legislativa establece una serie de reformas y adiciones relativas a las funciones del Instituto Costarricense de Turismo. En este artículo en particular se adiciona que el Plan Nacional de Desarrollo Turístico deberá incorporar un capítulo específico que oriente el ordenamiento territorial costero en ambos litorales, a partir de una zonificación regional de los usos de suelo en la zona marítimo-terrestre, y que la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo Turístico será de cuatro años y la zonificación regional de usos de suelo en la zona marítimo-terrestre será de ocho años. Véase los cambios en el cuadro comparativo:

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 26.- Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, que se declare de interés público, el Instituto Costarricense de Turismo, con la colaboración de la Oficina de Planificación y de otros organismos	Artículo 26.- El Plan Nacional de Desarrollo Turístico, elaborado por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), será de interés público y contará con la participación del Ministerio de Planificación

[22] Véase: Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) Decreto Ejecutivo No. 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, modificado y adicionado por Decreto Ejecutivo No. 37803-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC.

oficiales competentes, elaborará el plan general de uso de la tierra en la zona marítimo terrestre, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional y teniendo en cuenta el interés de conservar esa zona como patrimonio nacional.	Nacional **y Política Económica (Mideplán), el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) y las municipalidades con jurisdicción en la zona marítimo-terrestre del país.** **El Plan Nacional de Desarrollo Turístico deberá incorporar un capítulo específico que oriente el ordenamiento territorial costero en ambos litorales, a partir de una zonificación regional de los usos de suelo en la zona marítimo-terrestre.** **La vigencia del Plan Nacional de Desarrollo Turístico será de cuatro años y la zonificación regional de usos de suelo en la zona marítimo-terrestre será de ocho años**.

Es importante recordar que de conformidad con la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, Ley Nº 1917, del 30 de julio de 1955, el ente rector en materia de turismo es el ICT, al cual le compete promover y vigilar la actividad privada de atención al turismo, así como promover y estimular cualesquiera actividades comerciales, industriales, de transporte, deportivas, artísticas o culturales, que traten de atraer el turismo, bridándoles facilidades y distracciones, o que den a conocer al país en sus diversos aspectos, especialmente al patrimonio cultural y material.

Además son parte de sus competencias la promulgación y ejecución no solo del Plan Nacional de Desarrollo Turístico[23], sino además del Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible.

El Plan vigente (2017-2021) incorpora aspectos relativos al ordenamiento territorial de las zonas costeras desde las competencias de esa Institución. Así por ejemplo se contempla en el apartado 2.4.3.3. lo siguiente:

> *"El tema de los instrumentos para el ordenamiento y desarrollo del territorio, es quizá el campo que cuenta con más insumos y herramientas a través de las cuales el estado puede ejercer su deber de ordenar el territorio. Estos instrumentos abarcan distintas escalas territoriales (desde el ámbito nacional, regional y local) y están enfocadas principalmente a la dimensión continental y costera del territorio, en el ámbito marítimo se detecta una carencia de instrumentos y estrategias para la administración de los recursos provenientes de esta importante porción del territorio nacional".*[24]

[23] El actual Plan tiene vigencia del año 2017 al año 2021.

Es también importante recordar que los planes nacionales sectoriales (PNS) son de mediano plazo, para períodos no menores de 5 años, y precisan responsabilidades institucionales en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que esta asesoría considera innecesario proceder a la reforma y adición de este artículo, ya que lo indicado se encuentra contemplado por la regulación existente y además vigente.

Artículo 27.

Mediante la reforma a este artículo 27 se pretende que se adicione al Plan Nacional de Desarrollo Turístico un mapa físico y digital que deberá ser actualizado sobre las zonas declaradas como turísticas por parte del ICT.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 27.- La facultad de declarar zonas turísticas o no turísticas, en la zona marítimo terrestre corresponde al Instituto Costarricense de Turismo, ya sea por propia iniciativa o a solicitud de las municipalidades. Esas declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial. A partir de la publicación la zona respectiva quedará afectada a las disposiciones de esta ley.	Artículo 27.- Las declaratorias de aptitud turística y no turística serán publicadas en La Gaceta, por parte del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), **y la delimitación geográfica de estas zonas se incorporará al Plan Nacional de Desarrollo Turístico dentro del capítulo dedicado al ordenamiento territorial costero, mediante un mapa físico y digital que se deberá mantener actualizado. La zona quedará afectada a las disposiciones respectivas de esta ley a partir de la publicación.**

Si bien es cierto esta disposición puede ser aprobada por los legisladores no se recomienda porque como se indicó en el análisis anterior, los Planes de Desarrollo Turístico responden al Plan Nacional de Desarrollo y su principal objetivo es identificar los obstáculos y oportunidades para potenciar, promover y estimular actividades comerciales, industriales, de transporte, deportivas, artísticas o culturales, que traten de atraer el turismo. Por otro lado esta norma indudablemente requiere una consulta al Instituto Geográfico Nacional que es el órgano técnico administrativo que realiza las delimitaciones geográficas en el país.

Artículo 28.

La reforma a este artículo permitiría que el ICT por convenio con particulares podrá formular proyectos de desarrollo turístico integral que comprendan

[24] Pág. 50. Disponible en https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/plan-nacional-y-planes-generales/plan-nacional-de-desarrollo/1071-plan-nacional-de-desarrollo-turistico-2017-2021/file.html

parte o el total de una zona turística. Se indica que dicho convenio deberá de ser refrendado por la Contraloría General de la República.

No obstante las buenas intenciones se recomienda precisar su redacción de mejor manera pues la disposición final del párrafo primero indica: *"Se podrán financiar y administrar, ya sea únicamente por el Instituto o conjuntamente con la municipalidad interesada, en los términos que el convenio estipule".*
Lo anterior supone que proyectos de desarrollo turístico integral en los que formen parte particulares o incluso posean intereses directos, sean financiados con fondos públicos lo que no es procedente, ello salvo la implementación de la Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta, Ley N° 8828, de 29 de abril de 2010, que no está debidamente aprovisionada en la propuesta de artículo.

Por otra parte, cuando se indica que los convenios con particulares deben ser refrendados por la Contraloría General de la República esta asesoría supone que se trata de algún contrato de carácter administrativo mediante el que los particulares asumen junto con entes de la administración responsabilidades en el contexto de ejecución del plan integral; sin embargo, lo anterior no queda claro en la norma. Por lo expuesto se sugiere modificar y o reformar lo propuesto.

Ley Nº 6043	**Expediente 21.008**
Artículo 28.- El Instituto podrá formular proyectos de desarrollo turístico integral que comprendan parte o el total de una zona turística, lo que deberán ajustarse a las regulaciones de esta ley. Se podrán financiar y administrar, ya sea únicamente por el Instituto o conjuntamente con la municipalidad interesada, en los términos que ambas entidades convinieren. Las municipalidades respectivas tendrán derecho a cobrar y percibir cánones sobre las concesiones otorgadas o que se otorguen para el disfrute de las áreas que ocupen esos desarrollos, salvo que ellas formaren parte importante de éstos.	Artículo 28.- El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) podrá formular, **por cuenta propia o por convenio con particulares, debidamente refrendado por la Contraloría General de la República,** proyectos de desarrollo turístico integral que comprendan una parte o el total de una zona turística, los cuales deberán ajustarse a las regulaciones de esta ley. **Se podrán financiar y administrar, ya sea únicamente por el Instituto o conjuntamente con la municipalidad interesada, en los términos que el convenio estipule.** Las municipalidades respectivas tendrán derecho a cobrar y percibir cánones sobre las concesiones otorgadas o que se otorguen para el disfrute de las áreas que ocupen esos desarrollos, salvo que ellas formaran parte importante de estos

Artículo 29.

Se propone una adición que se aconseja no aprobar pues establece que el ICT dicte normas y reglamentos para el mejor aprovechamiento de la ZMT, en vez de las zonas declaradas de aptitud turísticas.

Desde ese punto de vista se recuerda que la ZMT depende de un entramado regulatorio que involucra a muchas instituciones (INDER, INVU, ICT) pero en especial a las municipalidades. Entonces aunque corresponde al Instituto Costarricense de Turismo, en nombre del Estado, la superior y general vigilancia de todo lo referente a la zona marítimo terrestre (artículo 2 Ley Nº 6043), lo anterior es sin perjuicio de las atribuciones que poseen las municipalidades de velar directamente por el cumplimiento de las normas de la Ley Nº 6043 referentes a las concesiones, desarrollo, aprovechamiento y uso de la ZMT y en especial de las áreas turísticas de los litorales.

De conformidad con el párrafo final del artículo 3 de la Ley supra citada ley *"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".*

Desde ese punto de vista la reforma es improcedente. Recuérdese que el artículo 29 se encuentra dentro del título de la Ley Nº 6043 que regula las atribuciones del ICT por lo que lo correcto es la redacción de la norma vigente.

Ley Nº 6043	**Expediente 21.008**
Artículo 29.- El Instituto Costarricense de Turismo, dictará de acuerdo con las normas de esta ley y sus reglamentos, las disposiciones necesarias para el mejor aprovechamiento de las zonas declaradas de aptitud turística.	Artículo 29.- El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) dictará, de acuerdo con las normas de esta ley y sus reglamentos, las disposiciones necesarias para el mejor aprovechamiento **de la zona marítimo-terrestre**

Artículo 31.

La normativa vigente establece que los planos de desarrollos urbanos o turísticos que afecten la zona marítimo terrestre deberán ser aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y el Instituto Costarricense de Turismo, así como por los demás organismos oficiales que tuvieren competencia para intervenir al efecto.

Se pretende reformar lo anterior indicando que los planos constructivos de un desarrollo propuesto, conforme al artículo 28 de esa ley, deberán ser confeccionados por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en coordinación con la municipalidad respectiva, y deberán ser sometidos a la aprobación del Colegio de Ingenieros y Arquitectos.

Recuérdese que la propuesta de reforma del artículo 28 es referente a que el ICT, por convenio con particulares podrá formular proyectos de desarrollo turístico integral que comprendan parte o el total de una zona turística.

Al igual que lo indicamos en el análisis de reforma del artículo 28, en este caso hacemos igual solicitud de que se replantee lo propuesto. En este caso, nuevamente se estaría ante la hipótesis de que proyectos en cuya realización posean interés particulares, cuente con planos constructivos confeccionados por el ICT y la municipalidad respectiva, lo que eventualmente coloca a esa institución y a los gobiernos locales en una circunstancia adversa desde el punto de vista de la hacienda, pues utilizarían y dispondrían de fondos públicos para el desarrollo de proyectos integrales con participación e interés de particulares.

Pero además, caso de aprobarse esta reforma, se estaría eliminando la disposición vigente del párrafo final que indica que *"(…) Solamente podrán intervenir, en desarrollos turísticos en la zona marítimo terrestre o con acceso a ella, personas físicas o jurídicas costarricenses que puedan tener concesiones. Igualmente podrán intervenir entidades extranjeras siempre que se trate de empresas turística, cuyo capital para el desarrollo pertenezca en más de un cincuenta por ciento a costarricenses."*

La anterior disposición, como sabemos, responde al interés del legislador de que el dominio de la ZMT, en su condición del patrimonio nacional, perteneciente al Estado con carácter inalienable e imprescriptible, solo sea concesionado a personas físicas o jurídica costarricenses o bien jurídicas extranjeras en el tanto se trate de empresas turísticas con un capital de 51 por ciento en manos de costarricenses.

Al eliminarse esa disposición evidentemente se incurre en un yerro que permitiría el desarrollo de proyectos en zonas concesionadas en manos de extranjeros aspecto ese que debe ser valorado de conformidad con los criterios de oportunidad y conveniencia por parte del legislador.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 31.- Todos los planos de desarrollos urbanos o turísticos que afecten la zona marítimo terrestre deberán ser aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Turismo, así como por los demás organismos oficiales que tuvieren competencia para intervenir al efecto de acuerdo con la ley.	Artículo 31.- Todos los planos **constructivos de un desarrollo propuesto, conforme al artículo 28 de esta ley, deberán ser confeccionados por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en coordinación con la municipalidad respectiva, y deberán ser sometidos a la aprobación del Colegio de Ingenieros y Arquitectos, de acuerdo con la normativa interna de ese colegio profesional y la evaluación de impacto ambiental, de conformidad con el artículo**

Solamente podrán intervenir, en desarrollos turísticos en la zona marítimo terrestre o con acceso a ella, personas físicas o jurídicas costarricenses que puedan tener concesiones. Igualmente podrán intervenir entidades extranjeras siempre que se trate de empresas turística, cuyo capital para el desarrollo pertenezca en más de un cincuenta por ciento a costarricenses.	**17 de la Ley N.° 7554, Ley Orgánica del Ambiente**, de 4 de octubre de 1995, y sus reformas. Posterior a la aprobación de la viabilidad ambiental, la municipalidad respectiva otorgará el permiso de construcción (en caso de que no sea promovido por esta), para lo cual el trámite estará exento de tasas e impuestos, y promoverá la agilización de los trámites administrativos, según la Ley N.° 8220, Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, de 4 de marzo de 2002.

Artículo 32.

Se adiciona que los bancos del Sistema Bancario Nacional podrán financiar planos y estudios de factibilidad relativos a desarrollos turísticos y urbanos, así como a los indicados en el artículo 28, cuya reforma analizamos supra, así como artículo 28 bis, que en realidad no existe en la ley vigente, pero como veremos más adelante se pretende adicionar.

Tratándose de una autorización no se identifica problema alguno en la aprobación de esta reforma sin perjuicio de las indicaciones que se hicieron respecto de la redacción, alcance y contenido de la reforma al artículo 28, por cuanto no queda claro el papel y rol que se pretende jueguen los particulares dentro del desarrollo de proyectos turísticos integrales, al punto de comprometer el uso de fondos públicos en el desarrollo de los mismos, con beneficio para particulares

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 32.- Los bancos del Sistema Bancario Nacional quedan autorizados para financiar la elaboración de planos y estudios de factibilidad relativos a esos desarrollos urbanos o turísticos, mediante créditos que otorguen a las municipalidades interesadas en tales proyectos.	Artículo 32.- Los bancos del Sistema Bancario Nacional quedan autorizados para financiar la elaboración de planos y estudios de factibilidad relativos a los desarrollos **indicados en los artículos 28 y 28 bis de esta ley,** mediante créditos que otorguen a las municipalidades o instituciones interesadas en tales proyectos.

Artículo 33.

La adición que se propone en este caso se encuentra orientada a que los particulares que desarrollen proyectos de desarrollo integral, en el tanto *"aspiren a la obtención de concesiones para la explotación de actividades comerciales en general dentro de los desarrollos indicados en los numerales 28 y 28 bis, o bien, aquellos que por vía de convenio pretendan desarrollar*

este tipo de desarrollos en asocio con el Instituto Costarricense de Turismo o la municipalidad respectiva" deberán ofrecer garantía al ICT.

Sobre la garantía se indica, en adición de párrafo final, que la misma será especificada en el convenio entre las partes y la Contraloría General de la República, la que verificará su autenticidad y eficacia durante el proceso de refrendo del respectivo convenio, conforme a los artículos 28 y 28 bis.

Lo anterior nuevamente pone en tela de duda lo que ha manifestado esta asesoría respecto del artículo 28, cuya reforma propuesta no es clara en el tanto supone la existencia de un convenio entre particulares e instituciones para el desarrollo de proyectos integrales. Sin embargo, el artículo 28 literalmente establece que ese tipo de proyectos **"Se podrán financiar y administrar, ya sea únicamente por el Instituto o conjuntamente con la municipalidad interesada, en los términos que el convenio estipule".**

Lo anterior supone que en materia de financiamiento los particulares no aportan nada a pesar de que posean interés, por lo que el establecimiento de esta garantía tampoco tiene sentido.

Como lo indicamos, y nos permitimos reiterar, la reforma del artículo 28 debe ser revisada y replanteada por los legisladores con el fin de dotar de seguridad jurídica a la propuesta, con el fin de evitar las confusiones, vacíos y contradicciones que se generan a partir de lo propuesto.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 33.- Quienes ~~se propusieren realizar explotaciones turísticas en la zona marítimo terrestre, además de requerir aprobación de sus planos conforme indica el artículo 31, deben garantizar ante la municipalidad correspondiente la debida ejecución de sus proyectos mediante garantía previamente aprobada por el Instituto Costarricense de Turismo.~~	Artículo 33.- Quienes **aspiren a la obtención de concesiones para la explotación de actividades comerciales en general dentro de los desarrollos indicados en los numerales 28 y 28 bis, o bien, aquellos que por vía de convenio pretendan desarrollar este tipo de desarrollos en asocio con el Instituto Costarricense de Turismo o la municipalidad respectiva,** deberán garantizar ante el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) o la municipalidad, según corresponda, **la debida ejecución de sus proyectos mediante garantía real de cumplimiento. Esta garantía será especificada en el convenio entre las partes y la Contraloría General de la República verificará su autenticidad y eficacia durante el proceso de refrendo del respectivo convenio, conforme a los artículos 28 y 28 bis de esta ley.**

Artículo 34.

Hecha la revisión correspondiente no se plantea reforma o adición alguna de este artículo y el mismo permanece igual. Se recomienda eliminar de la propuesta.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 34.- Las municipalidades deberán atender directamente al cuidado y conservación de la zona marítimo terrestre y de sus recursos naturales, en sus respectivas jurisdicciones. Para estos efectos, así como para el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, nombrarán los inspectores necesarios, quienes en el desempeño de sus funciones estarán investidos de plena autoridad para lo que tendrán libre acceso a todos los terrenos e instalaciones excepto a los domicilios particulares, todo conforme a la ley.	Artículo 34.- Las municipalidades deberán atender directamente el cuidado y conservación de la zona marítimo-terrestre y de sus recursos naturales, en sus respectivas jurisdicciones. Para estos efectos, así como para el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, nombrarán los inspectores necesarios, quienes en el desempeño de sus funciones estarán investidos de plena autoridad para lo que tendrán libre acceso a todos los terrenos e instalaciones, excepto a los domicilios particulares, todo conforme a la ley.

Artículo 35.

Nuevamente se adiciona lo relativo al contenido de los artículos 28 y 28 bis ya comentados por parte de esta asesoría. En este caso se establece que las municipalidades procurarán el desarrollo de la ZMT de conformidad con lo indicado en esos numerales.

Por otra parte, se elimina el párrafo final vigente que indica que *"Deberán conservar la situación existente en la zona hasta tanto no se produzca la declaratoria de aptitud turística por el Instituto Costarricense de Turismo".*

Lo anterior no es conveniente y es precisamente un contrasentido respecto de los objetivos y alcances del desarrollo turístico ordenado que se pretende impulsar por medio de esta iniciativa y del que se desarrollan aspectos en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico.

Por lo dicho no se recomienda aprobar. Véase en tabla comparativa el cambio:

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 35.- Las municipalidades correspondientes mantendrán bajo su custodia y administración las áreas de la zona marítimo terrestre no reducidas a	Artículo 35.- Las municipalidades correspondientes mantendrán bajo su custodia y administración las áreas de la zona marítimo-terrestre no reducidas a

dominio privado mediante título legítimo. Deberán conservar la situación existente en la zona hasta tanto no se produzca la declaratoria de aptitud turística por el Instituto Costarricense de Turismo.	dominio privado mediante título **legítimo y procurarán su desarrollo, de conformidad con lo indicado en los numerales 28 y 28 bis de la presente ley.**

Artículo 36.

En este artículo resulta innecesario agregar la frase que indica que el ICT deberá emitir criterios técnicos y legales respecto a sus competencias de coordinación con las municipalidades en la ZMT. Se recuerda nuevamente que corresponde al Instituto Costarricense de Turismo, en nombre del Estado, la superior y general vigilancia de todo lo referente a la zona marítimo terrestre, sin perjuicio de las atribuciones que competen 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. Más aún podría ser eventualmente violatorio del principio de autonomía municipal, por ende inconstitucional, que sea una Institución de carácter nacional la que le emita los criterios técnicos y legales.

Además resulta importante indicar que de conformidad con el artículo 4 de la Ley Nº 6043, la Procuraduría General de la República, por sí o a instancia de cualquier entidad o institución del Estado, o de parte interesada, ejerce el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de la ley, lo que la faculta a realizar gestiones pertinentes respecto a cualesquiera acciones que violaren o tendieren a obtener derechos o reconocimiento antijurídicos sobre la ZMT o incluso para anular concesiones, permisos, contratos, actos, acuerdos o disposiciones obtenidos en contravención de la ley.

Ley Nº 6043	**Expediente 21.008**
Artículo 36.- ~~Las municipalidades deberán coordinar las funciones que esta ley les encomienda con el Instituto Costarricense de Turismo.~~	Artículo 36.- **Conforme al artículo 2 de esta ley, toda acción que la municipalidad respectiva pretenda realizar en la zona marítimo-terrestre deberá ser coordinada y/o comunicada al Instituto Costarricense de Turismo (ICT), que deberá emitir criterios técnicos y legales, según corresponda, por medio de la Junta Directiva en los plazos de ley.**

Artículo 37.

No se recomienda la aprobación de esta propuesta de reforma de artículo, pues de procederse con ella, se incurre, en criterio de esta asesoría, en violación del artículo 121 inciso 14) que establece como atribución de la Asamblea Legislativa el decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación, delegando de forma indebida dicha atribución exclusiva de carácter constitucional en las municipalidades que con previa autorización del Instituto Costarricense de Turismo, esto en relación con proyectos de desarrollo turístico en islas o islotes.

Lo anterior podría ser eventualmente inconstitucional, pues como lo indicamos en el análisis del artículo 9, que igualmente se pretende reformar con esta iniciativa, indicamos que, en un caso equivalente, la Sala Constitucional mediante sentencia 2014-018836 dijo:

> *"Es irracional pretender desafectar la franja fronteriza sur en forma general, sin contar con el estudio previo en el que se establezca, en forma clara y fehaciente, cuáles inmuebles son los que, en definitiva, se van a desafectar, pues solo de esta forma se podría proteger de forma eficiente el Patrimonio Natural del Estado"*

En ese mismo voto se lee que,

> *"(…) es irracional, no contar con un estudio que determine, previamente, cuáles terrenos serán afectados por la medida, así como el hecho de que el Estado se desprenda, gratuitamente, de unos terrenos públicos que luego, por necesidades estratégicas, de seguridad o de interés público, tenga que adquirir nuevamente, pero de forma onerosa".*

Entonces, lo indicado por la Sala Constitucional claramente se ajusta a lo propuesto en esta reforma al artículo 37, en el tanto la Asamblea Legislativa renuncia a su facultad de autorizar la realización de proyectos en islas o islotes, que además de bienes propios de la Nación, comprenden parte de la ZMT.

Como más adelante se verá en el análisis de propuesta de reforma del artículo 42, la eliminación de la autorización legislativa que aquí se aprobaría respecto de proyectos turísticos (art. 37), contradice lo que la propuesta indica en ese numeral 42, que mantiene la necesaria autorización legislativa para el caso de concesiones en islas o islotes, por lo que en todo caso se estaría frente a un problema de seguridad jurídica que debe ser atendido por

el legislador, con el fin de aprobar normas que ofrezcan certeza jurídica al operador y destinatario de las mismas, respecto de la claridad de las regulaciones que se quieren implementar.

Finalmente, la reforma eliminaría las disposiciones vigentes en cuanto al plazo que posee el ICT y el INVU para resolver la autorización de proyectos de desarrollo turístico dentro de la zona que se declara turística, lo que evidentemente no es recomendable. Por lo indicado se recomienda no aprobar esta propuesta de reforma.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 37.- Ninguna municipalidad podrá autorizar proyectos de desarrollo turístico que ocupen áreas de la zona declarada turística, sin previa aprobación del Instituto Costarricense de Turismo mediante acuerdo de su Junta Directiva, o sin autorización legislativa cuando se trate de islas o islotes. El Instituto deberá resolver dentro de los tres meses siguientes al recibo de la gestión respectiva; si no lo hiciere en ese plazo se tendrá como otorgada tácitamente la aprobación. Igual autorización se requerirá del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo aplicándose al efecto los mismos procedimientos anteriores.	Artículo 37.- Ninguna municipalidad podrá autorizar proyectos dentro de la zona **marítimo-terrestre sin previa coordinación técnica y legal con el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) como ente de superior vigilancia de esta zona, conforme a lo indicado en los numerales 28, 28bis, 31 y 31bis de esta ley**.

Artículo 38.

La norma vigente prohíbe a las municipalidades el otorgamiento de concesiones en zonas turísticas sin que el ICT y el INVU hayan aprobado o elaborado los planos de desarrollo de dichas zonas.

La propuesta de reforma mantiene incólume lo anterior pero estableciendo la obligación de elaboración de los planes de ordenamiento territorial costero que solo podrán ser diseñados por las instituciones del Estado, universidades públicas o municipalidades costeras.

En la actualidad se considera que los 155 planes reguladores de zonas costeras se encuentran desactualizados y se realizan con base en un Manual del Instituto Costarricense de Turismo[25] en función del Plan Nacional de Desarrollo Turístico[26].

Por su parte, el Decreto Ejecutivo Nº 7841, del 16 de diciembre de 1977, Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre indica que los Planes Reguladores que comprendan la zona marítimo terrestre deberán observar los lineamientos y recomendaciones del Plan General de Uso de la Tierra, lo que el INVU deberá tomar en cuenta al elaborar o aprobar dichos planes, con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Planificación Urbana. Estos planes reguladores deberán además contar con la aprobación del ICT[27].

Entonces, en primera instancia es importante indicar que no se debería eliminar al INVU respecto de las competencias que tiene del ordenamiento territorial nacional, solo por el hecho de que se trate de la ZMT.

De conformidad con la Ley Orgánica del Ambiente, Nº 7554 del 4 de octubre de 1995, es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.[28]

En el caso específico del INVU, la Ley de Planificación Urbana, Nº 4240 establece que el Plan Regulador, es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, además la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. Y de conformidad con el artículo 7 inciso 3) de esa Ley, la Dirección de Urbanismo, adscrita al Departamento de Urbanismo del Instituto, es el órgano que además de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, debe revisarlo para

---

25

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67453&nValor3=88576&strTipM=TC

[26] El artículo 26 de la Ley Nº 6043 indica que Artículo 26.- Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, que se declare de interés público, el Instituto Costarricense de Turismo, con la colaboración de la Oficina de Planificación y de otros organismos oficiales competentes, elaborará el plan general de uso de la tierra en la zona marítimo terrestre, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional y teniendo en cuenta el interés de conservar esa zona como patrimonio nacional.

[27] Artículo 17 Decreto Ejecutivo Nº 7841 del 16 de diciembre de 1977

[28] Artículo 28 Ley Orgánica del Ambiente, Nº 7554 del 4 de octubre de 1995

mantenerlo al día e informar sobre su estado de aplicación, asimismo, asesora y presta asistencia a las municipalidades y a los demás organismos públicos dedicados a la planificación.

Dicha oficina revisa los planes reguladores, incluso puede denunciar la infracción a los mismos, y ordenar la suspensión en su aplicación.

En lo que se refiere a los párrafos segundo y tercero, que se adicionan, que pretenden dotar de fuentes de financiamiento para la elaboración de los planes, así como autorizar la realización de convenios regionales, no se hace ninguna observación.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 38.- Las municipalidades no podrán otorgar concesiones en las zonas turísticas, sin que el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo hayan aprobado o elaborado los planos de desarrollo de esas zonas. Las municipalidades podrán solicitar a esos institutos la elaboración de tales planos	Artículo 38.- **La elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial Costero en cada una de las municipalidades costeras del país se declara de interés público y el Estado destinará sus esfuerzos para realizar, aprobar, publicar y mantener vigentes estos instrumentos de planificación. Serán de requisito obligatorio para el otorgamiento de concesiones dentro de aquellas áreas de la zona marítimo-terrestre que así lo permitan, y estos planes de ordenamiento territorial solo podrán ser realizados por el propio Estado por medio de las instituciones públicas, universidades públicas y/o municipalidades costeras y podrán tener una escala regional, cantonal o distrital.** **Se autoriza al Sistema Financiero Nacional para que brinde el capital necesario a cualquier institución pública interesada en realizar planes de ordenamiento territorial; también las instituciones públicas utilizarán los medios de financiamiento que les permita la ley para llevar a cabo objetivos de ordenamiento territorial.** **Debido a la posibilidad de realizar planes de ordenamiento territorial regionales, las municipalidades podrán realizar convenios con otras municipalidades o instituciones, a fin de lograr la elaboración de estos instrumentos, conforme al numeral 7 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, y sus reformas, lo anterior sin perjuicio de la autonomía municipal**

Artículo 39.

En este caso no se identificó ninguna modificación sustancial o relevante respecto de la Ley vigente.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 39.- Solamente en la zona restringida podrán otorgarse concesiones referentes a la zona marítimo terrestre, salvo disposiciones especiales de esta ley.	Artículo 39.-Solamente en la zona restringida podrán otorgarse concesiones referentes a la zona marítimo-terrestre, salvo **aquellas** disposiciones especiales dadas por ley.

Artículo 40.

En este artículo no se identifican modificaciones relevantes a lo que indica el artículo vigente como lo refleja el cuadro comparativo.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
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 esta ley, salvo las excepciones que ella establece.	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 esta ley, salvo las excepciones **que se establezcan en esta ley o leyes especiales al respecto**.

Artículo 41.

Se reitera la exclusión de lo que dispongan leyes especiales, aspecto que ya se encuentra subsumido en otras normas vigentes. Lo adicionado puede ser aprobado aunque no resulta relevante.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 41.- Las concesiones serán únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la zona restringida, por el plazo y bajo las condiciones que esta ley establece.	Artículo 41.- Las concesiones serán únicamente para el uso y el disfrute de áreas determinadas en la zona restringida, por el plazo y bajo las condiciones que esta ley establece. **Quedan excluidas las salvedades que en leyes especiales se dispongan en contrario**.

Artículo 42.

En consonancia con las observaciones que esta asesoría realizó de la reforma del artículo 37 de esta propuesta legislativa, es posible observar cómo se mantiene el párrafo final de este artículo, que indica que si la

concesión se refiere a una isla o islote marítimos, o parte de estos, será necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Lo anterior es lo correcto y lo recomendable por parte de esta asesoría, pues de lo contrario se podría estar incurriendo en posible inconstitucionalidad respecto del artículo 121 inciso 14) de la Carta Fundamental.

No obstante, esa disposición, en relación con la eliminación que se hace en la reforma del artículo 37, respecto de la autorización legislativa para proyectos turísticos, debe ser aclarada en aras del cumplimiento del principio de la seguridad jurídica.
De aprobarse la reforma tal y como está planteada, supone la posibilidad de que se aprueben proyectos turísticos en islas o islotes sin autorización legislativa a pesar de que las concesiones siempre las van a requerir.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de solicitar respetuosamente sean revisadas estas disposiciones, no sin antes hacer la observación de que se elimina la competencia que sobre áreas de la ZMT corresponde al INDER, antes IDA, y mucho antes ITCO, lo que es adecuado por las razones que de seguido se exponen.

En primera instancia el artículo 82 de la Ley Nº 9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, dispuso:

> *"Deróganse las obligaciones contempladas en la Ley N.º 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977, en relación con el Instituto de Desarrollo Agrario".*

La anterior derogatoria si bien es cierto no fue aconsejada por la Procuraduría General de la República que, mediante Opinión Jurídica OJ-009-2011, del 21 de febrero del 2011, recomendó eliminar la redacción del referido artículo 82, lo anterior no fue así, por lo que de conformidad con la Consulta de la Procuraduría General de la República C-030-2014, de 30 de enero del 2014, es posible concluir que:

> *"a) El artículo 82 de la Ley número 9036 que "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural", eliminó las competencias atribuidas al ITCO, hoy INDER, en relación con la zona marítimo terrestre.*
> *b) No existe una norma habilitante que le traslada al ICT ni a ninguna otra institución la función de autorizar o denegar las concesiones en estos terrenos.*

c) En caso de que la aptitud de las zonas declaradas como no turísticas ya no es necesaria la aprobación por parte del INDER, originalmente denominado ITCO".[29]

En virtud de lo expuesto si resulta posible proceder a la eliminación de cualquier competencia que le fuera asignada al ITCO, ahora INDER en la Ley Nº 6043 aunque lo deseable es lo contrario, es decir, restablecer el control que el Estado podría tener respecto de esas tierras.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 42.- 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. 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.	Artículo 42.- Las concesiones, tanto en zonas declaradas de aptitud turística como en las que no, serán otorgadas conforme a esta ley y estas deberán ser finalmente aprobadas por la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo (ICT). Si la concesión se refiere a una isla o islote marítimos, o parte de estos, será necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Artículo 43.

En la reforma de este artículo nuevamente se eliminan las competencias que pueda tener el INDER respecto de concesiones otorgadas en la ZMT. Con base en el análisis hecho respecto del artículo anterior, solicitamos a las señoras y señores diputados abocarse al mismo.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 43.- Aunque no se exprese en los documentos respectivos, 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, sin el consentimiento de la municipalidad respectiva y del Instituto de Tierras y Colonización o del Instituto Costarricense de Turismo, según corresponda.	Artículo 43.- Aunque no se exprese en los documentos respectivos, 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, sin el consentimiento de la municipalidad respectiva y del Instituto Costarricense de Turismo (ICT).

[29] Procuraduría General de la República C-030-2014 de 30 de enero del 2014

Artículo 45.

Se elimina la disposición relativa a la autorización del ITCO ahora INDER para ceder, traspasar, gravar parcial o totalmente concesiones. Lo anterior conforme se ha analizado en los artículos anteriores es posible, caso que esa sea la voluntad legislativa**.**

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 45.- Es prohibido ceder o comprometer, o en cualquier otra forma traspasar o gravar, total o parcialmente, las concesiones o los derecho derivados de ellas, sin la autorización expresa de la municipalidad respectiva y del Instituto Costarricense de Turismo o del Instituto de Tierras y Colonización, según sea el caso. Carecerán de toda validez los actos o contratos que infringieren esta disposición.	Artículo 45.-Es prohibido ceder o comprometer, o en cualquier otra forma traspasar o gravar, total o parcialmente, las concesiones o los derechos derivados de ellas, sin la autorización expresa de la municipalidad respectiva y del Instituto Costarricense de Turismo (ICT). Carecerán de toda validez los actos o contratos que infringieran esta disposición.

Artículo 48.

Aquí la reforma aumenta el plazo de las concesiones de veinte a treinta años lo que es una decisión que debe ser valorada de acuerdo con los criterios de oportunidad y conveniencia por parte de los legisladores.

Igualmente es posible acceder a la pretensión de que aquellas concesiones de uso residencial paguen el cero coma veinticinco por ciento (0,25%) sobre el valor del avalúo. No obstante, se recomienda aclarar en aras del cumplimiento de la seguridad jurídica, si la indicación de “pago único” se refiere a un solo pago durante el plazo de la concesión o bien al canon que se debe pagar anualmente, trimestralmente o mensualmente.

Ahora bien, la reforma elimina la disposición vigente que indica que será por la vía de reglamento que se establecerá la forma de tramitar la solicitud, las modalidades de la concesión, el canon a pagar en cada zona de acuerdo con sus circunstancias y, en forma especial, con la diferente situación de los pobladores o habitantes de la zona y quienes no lo sean. Al menos el canon debería quedar bajo reserva de ley y no a reglamento, lo cual podría ser inconstitucional. Ciertamente la imposición de canon también debe delimitar el período como ya se dijo.

En criterio de esta asesoría debe de permanecer parte de la norma vigente, por cuanto se refiere a aspectos que si son de resorte reglamentario, los cuales no deberían ser eliminados.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 48.- Las concesiones se otorgarán por un plazo no menor de cinco ni mayor de veinte años y deberán indicar el canon a pagar y su forma de pago. Ese canon sustituye el impuesto territorial. El reglamento de esta ley establecerá la forma de tramitar la solicitud, las modalidades de la concesión, el canon a pagar en cada zona de acuerdo con sus circunstancias y, en forma especial, con la diferente situación de los pobladores o habitantes de la zona y quienes no lo sean, así como cualesquiera otras disposiciones que se estimaren necesarias para regular las relaciones entre las municipalidades y los concesionarios.	Artículo 48.- Las concesiones se otorgarán por un plazo no menor de cinco **ni mayor de treinta años** y deberán indicar el canon a pagar y su forma de pago. Ese canon sustituye el impuesto de bienes inmuebles. **Para las concesiones de uso residencial, regirá un canon único de cero coma veinticinco por ciento (0,25%) sobre el valor del avalúo.**

Artículo 51.

Se elimina la competencia que antes pudo recaer sobre el ITCO ahora INDER, lo que de conformidad con el análisis realizado sobre la reforma a los artículos 41 y 43 es posible.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 51.- La municipalidad o el instituto correspondiente podrán denegar la prórroga de concesiones por motivos de utilidad pública o conveniencia general, porque la parcela haya quedado ubicada en la zona pública o se requiera para planes o desarrollos urbanísticos o turísticos debidamente aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Turismo, o por incumplimiento de las obligaciones del concesionario establecidas en la ley, sus reglamentos o en el contrato. En todo caso los motivos deberán ser debidamente comprobados.	Artículo 51.- La municipalidad o el **Instituto Costarricense de Turismo (ICT)** podrán denegar la prórroga de concesiones por motivos de utilidad pública o conveniencia general, porque la parcela haya quedado ubicada en la zona pública o se requiera para planes o desarrollos urbanísticos o turísticos debidamente aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), o por incumplimiento de las obligaciones del concesionario establecidas en la ley, sus reglamentos o en el contrato. En todo caso, los motivos deberán ser debidamente comprobados.

Artículo 53.

En igual sentido a la reforma antes vista, se elimina la competencia que antes recayó sobre el ITCO (ahora INDER) en este caso específico, respecto de la cancelación de concesiones ante una serie de eventos e

incumplimientos que no sufren modificación alguna. No se tiene objeción alguna sobre lo propuesto.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 53.- Las concesiones podrán ser canceladas por la municipalidad respectiva, o el Instituto Costarricense de Turismo o el de Tierras y Colonización según corresponda, en cualquiera de los siguientes eventos: a) Por falta de pago de los cánones respectivos; b) Por incumplimiento de las obligaciones del concesionario conforme a la concesión otorgada o su contrato; c) Por violación de las disposiciones de esta ley o de la ley conforme a la cual se otorgó el arrendamiento o concesión; d) Si el concesionario impidiere o estorbare el uso general de la zona pública; y e) Por las demás causas que establece esta ley. De toda cancelación, una vez firme, se deberá informar al Instituto Costarricense de Turismo, si éste no la hubiere decretado. Las cancelaciones deberán anotarse en la inscripción de la concesión en el Registro que indica el artículo 30.	Artículo 53.-Las concesiones podrán ser canceladas por la municipalidad respectiva o el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en cualquiera de los siguientes eventos: a) Por falta de pago de los cánones respectivos. b) Por incumplimiento de las obligaciones del concesionario conforme a la concesión otorgada o su contrato. c) Por violación de las disposiciones de esta ley o de la ley conforme a la cual se otorgó el arrendamiento o concesión. d) Si el concesionario impidiera o estorbara el uso general de la zona pública. e) Por las demás causas que establece esta ley. De toda cancelación, una vez firme, se deberá informar al Instituto Costarricense de Turismo (ICT), si este no la hubiera decretado. Las cancelaciones deberán anotarse en la inscripción de la concesión en el Registro que indica el artículo 30 **de la Ley N.° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977.**

Artículo 57.

En realidad se propone un cambio no sustancial que únicamente establece como condición para el otorgamiento de concesiones, que las mismas se sujeten al Plan de Desarrollo de la Zona, y al de ordenamiento territorial, lo que ya de suerte es así, por lo que caso que sea la voluntad, se puede aprobar esta reforma al artículo.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 57.- En las zonas declaradas turísticas por el Instituto Costarricense de Turismo, además de las normas anteriores, las concesiones quedan sujetas a las siguientes disposiciones: a) Los lotes o parcelas destinados a edificar en ellos residencias o quintas de recreo para uso del concesionario y sus allegados, y que no constituyan actividad lucrativa, serán concedidos de acuerdo con el plan de desarrollo de la zona. Estos planes	Artículo 57.- En las zonas declaradas turísticas por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), además de las normas anteriores las concesiones quedan sujetas a las siguientes disposiciones: a) Los lotes o parcelas destinados a edificar en ellos residencias o quintas de recreo para uso del concesionario y sus allegados, y que no constituyan actividad lucrativa, serán concedidos de acuerdo con el Plan de Desarrollo de la **zona o el Plan de**

procurarán una distribución y uso racional de la tierra de acuerdo con las técnicas urbanísticas, determinarán la localización, el tamaño y el destino de los lotes, sin permitir cabidas menores a las mínimas establecidas por las normas sanitarias; b) Las parcelas destinadas a establecimientos de centros de recreo, instalaciones hoteleras, restaurantes y similares, residencias o quintas para alquilar, negocios comerciales, u otra clase de actividades fuera de las indicadas, podrán otorgarse por el área máxima que sea técnicamente necesaria de conformidad con los respectivos proyectos, de acuerdo con la planificación de la zona previa aprobación del Instituto Costarricense de Turismo; c) Hasta una cuarta parte de la zona deberá ofrecerse, como concesiones, para fines de esparcimiento, descanso y vacaciones, a cooperativas de turismo, agrupaciones gremiales o asociaciones de profesionales, sindicatos de trabajadores, federaciones de estudiantes, federaciones o confederaciones sindicales, juntas progresistas, asociaciones comunales o de desarrollo de la comunidad, o entidades de servicio social o clubes de servicio, sin ánimo de lucro. En estos casos las concesiones llevan la condición implícita de que las instalaciones que se construyan no podrán dedicarse a fines lucrativos ni usarse para fines político electorales, todo lo cual les estará prohibido; d) En ningún caso podrán darse parcelas para industrias que no sean las relacionadas con la explotación turística; y e) Ninguna persona junto con su cónyuge e hijos menores, podrá tener más de una concesión.	**Ordenamiento Territorial, según corresponda**. Estos planes procurarán una distribución y uso racional de la tierra de acuerdo con las técnicas urbanísticas, determinarán la localización, el tamaño y el destino de los lotes, sin permitir cabidas menores a las mínimas establecidas por las normas sanitarias. b) Las parcelas destinadas a establecimientos de centros de recreo, las instalaciones hoteleras, los restaurantes y similares, las residencias o quintas para alquilar, negocios comerciales, u otra clase de actividades fuera de las indicadas, podrán otorgarse por el área máxima que sea técnicamente necesaria de conformidad con los respectivos proyectos, de acuerdo con la planificación de la zona, previa aprobación del Instituto Costarricense de Turismo (ICT). c) Hasta una cuarta parte de la zona deberá ofrecerse, como concesiones, para fines de esparcimiento, descanso y vacaciones a cooperativas de turismo, agrupaciones gremiales o asociaciones de profesionales, sindicatos de trabajadores, federaciones de estudiantes, federaciones o confederaciones sindicales, juntas progresistas, asociaciones comunales o de desarrollo de la comunidad, o entidades de servicio social o clubes de servicio, sin ánimo de lucro. En estos casos, las concesiones llevan la condición implícita de que las instalaciones que se construyan no podrán dedicarse a fines lucrativos ni usarse para fines político-electorales, todo lo cual les estará prohibido. d) En ningún caso, podrán darse parcelas para industrias que no sean las relacionadas con la explotación turística. e) Ninguna persona, junto con su cónyuge e hijos menores, podrá tener más de una concesión.

Artículo 59.

El único cambio o modificación que se identifica en esta propuesta de reforma del artículo 59, que distribuye los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida, se observa en el inciso c), que establece que el resto de esos ingresos, una vez hecha la distribución a un fondo para pago de mejoras y para el

mejoramiento de las zonas, será invertido en obras de mejoramiento del cantón.

Sin que sea posible conocer las razones que lo motivan, la reforma indicaría, caso de aprobarse, que ese cuarenta por ciento restante sea destinado a obras de mejoramiento, eliminando la disposición que indica “del cantón”, por lo que al quedar de esa manera, podrá el operador jurídico interpretar que su uso se puede destinar para cualquier fin distingo.

Si bien es cierto es una decisión que puede tomar el legislador, de acuerdo con sus criterios de oportunidad y conveniencia, lo recomendable por parte de esta asesoría, es indicar, caso que se pretenda variar ese destino, para qué fin o fines específicos se debe utilizar ese cuarenta por ciento restante, lo anterior en aras de cumplir con el reiterado principio de seguridad jurídica, según el cual las leyes deben ser claras y precisas.

Ley Nº 6043	**Expediente 21.008**
Artículo 59.- Los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida se distribuirán en la forma siguiente: a) Un veinte por ciento se destinará a formar un fondo para el pago de mejoras según lo previsto en esta ley; b) Un cuarenta por ciento será invertido en obras de mejoramiento en las correspondientes zonas turísticas, incluyendo en aquellas todas las inversiones necesarias en servicios de asesoría y gastos de administración requeridos para los fines de la presente ley. Cuando los fondos indicados en los dos incisos anteriores, no fueren total o parcialmente necesarios para el desarrollo de la zona turística, a juicio del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Instituto Costarricense de Turismo, el remanente podrá destinarse a otras necesidades del respectivo cantón; y c) El cuarenta por ciento restante será invertido en obras de mejoramiento ~~**del cantón.**~~	Artículo 59.- Los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones en la zona marítima terrestre se distribuirán de la forma siguiente: a) Un veinte por ciento **(20%)** se destinará a formar un fondo para el pago de mejoras, según lo previsto en esta ley. b) Un cuarenta por ciento **(40%)** será invertido en obras de mejoramiento en las correspondientes zonas turísticas, incluyendo en aquellas todas las inversiones necesarias en servicios de asesoría y los gastos de administración requeridos para los fines de la presente ley. Cuando los fondos indicados en los dos incisos anteriores no fueran, total o parcialmente, necesarios para el desarrollo de la zona turística, a juicio del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el remanente podrá destinarse a otras necesidades del respectivo cantón. c) El cuarenta por ciento (40%) restante será invertido en obras de mejoramiento.

Artículo 67.

La norma vigente autoriza a los Bancos del Sistema Bancario Nacional a conceder préstamos a concesionarios de la zona restringida. La reforma que se propone es más amplia pues esa autorización abarca a los concesionarios de la ZMT, lo que implica la zona pública, es decir, 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. Esta área no es sujeta a lo pretendido en la reforma, pues es absolutamente inembargable, intransferible, fuera del comercio.

Entonces, lo anterior no es posible y es virtualmente otro motivo de inconstitucionalidad del Proyecto de Ley, especialmente porque la autorización permite a los Bancos garantizar esas operaciones con la respectiva concesión y sus edificaciones, mejoras e instalaciones en un área que por sus características es imposible la existencia de las mismas. Recuérdese que es zona pública, sea cual fuere su extensión, incluso la ocupada por todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional.

En esta zona debe garantizarse el libre tránsito, uso y disfrute, sin que se pueda alegarse por particulares, derecho alguno sobre esa franja, salvo excepciones, como las contempladas en los artículos 18, 21 y 22 , a saber plantas industriales, instalaciones de pesca deportiva o instalaciones artesanales, de obras portuarias, programas de maricultura, u otros establecimientos o instalaciones similares y otras 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.

La Zona Pública no podrá ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso, salvo las excepciones de Ley (art. 20) y no es concesionable, por ende no se pueden otorgar préstamos sobre esta zona.

En virtud de lo expuesto, lo recomendable es que la norma permanezca como lo indica en la actualidad y la autorización concedida sea sobre la zona restringida.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 67.- Los bancos del Sistema Bancario Nacional e instituciones del Estado quedan autorizados para conceder préstamos a los concesionarios ~~de la zona restringida~~ en la zona marítimo terrestre, con garantía de la respectiva concesión y sus edificaciones, mejoras e instalaciones.	Artículo 67.- Los bancos del Sistema Bancario Nacional e instituciones del Estado quedan autorizados para conceder préstamos a los concesionarios de la zona marítimo-terrestre, con garantía de la respectiva concesión y sus edificaciones, mejoras e instalaciones.

Artículo 73.

No se modifica de forma sustancial la Ley, por cuanto el ámbito de aplicación de la misma es claro. Resulta innecesaria la exclusión que hace la propuesta de las zonas urbano litorales, que además son objeto de regulación por medio de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, Nº 9221 del 27 de marzo de 2014.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 73.- La presente ley no se aplica a las zonas marítimo terrestres, incluidas en los parques nacionales y reservas equivalentes, las cuales se regirán por la legislación respectiva.	Artículo 73.- La presente ley no se aplica a las zonas marítimo-terrestres, incluidas en los parques nacionales y reservas equivalentes**, o así declaradas como zonas urbanas litorales,** las cuales se regirán por la legislación respectiva.

Artículo 78.

Este artículo pretende que la Municipalidad de Puntarenas pueda desarrollar en la Isla San Lucas proyectos turísticos de conformidad con las reglas que se pretenden implementar mediante la reforma al artículo 28 y la adición de un artículo 28 bis.

El artículo 28 permitiría que el ICT por convenio con particulares pueda formular proyectos de desarrollo turístico integral que comprendan parte o el total de una zona turística. Se indica que dicho convenio deberá de ser refrendado por la Contraloría General de la República.

Además al final del párrafo primero indica: *"Se podrán financiar y administrar, ya sea únicamente por el Instituto o conjuntamente con la municipalidad interesada, en los términos que el convenio estipule".*

Estos aspectos generan duda acerca de la participación de particulares en los eventuales desarrollos de este tipo de proyectos, los cuales deben ser

clarificados por el legislador atendiendo a los principios constitucionales de razonabilidad, no regresión ambiental y seguridad jurídica.

Por otra parte, en lo que respecta a la Isla San Lucas, hay que señalar la existencia de la ley Nº 5469, del 25 de abril de 1974, Ley de Traspaso de la Isla San Lucas a la Municipalidad de Puntarenas.

En dicha Ley se indica que La Municipalidad deberá utilizar la Isla como un centro turístico, para lo cual se le autoriza a contratar las obras de infraestructura necesarias, y podrá hacer dicha explotación por sí misma o por licitación pública. Entre otras cosas se establece que en la Isla podrán funcionar hoteles y todas aquellas actividades que sean propias de una explotación turística organizada.

También debe ser tomado en cuenta el Decreto Ejecutivo Nº 34282 del 25 de enero de 2008: *Rectifica, delimita y amplia los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas y declara de interés nacional y de alta prioridad el desarrollo turístico sostenible de la isla.*

Entonces, dado que existe una situación jurídica en torno a esa isla, que por un lado posibilita la explotación turística de la misma a manos de la Municipalidad del cantón central de Puntarenas, y, por otro, delimita el Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas, por contener la Isla rasgos culturales importantes, así como recursos biológicos asociados, tanto al área insular como la zona costera que deben protegerse[30], lo recomendable es, en criterio de esta asesoría, mantener la redacción de la norma vigente.

Ley Nº 6043	Expediente 21.008
Artículo 78.- La isla de San Lucas conservará su situación jurídica actual bajo la administración de la Municipalidad de Puntarenas.	Artículo 78.- La isla de San Lucas conservará su situación jurídica actual bajo la administración de la Municipalidad de Puntarenas. **La Municipalidad de Puntarenas se reserva el derecho de desarrollar esta isla para efectos turísticos, para lo cual podrá presentar un Plan de Desarrollo, conforme a lo establecido en el numeral 28 y 28 bis de esta ley.**

[30] Decreto Ejecutivo Nº 29277-MINAE, publicado en La Gaceta Nº 30 de lunes 12 de febrero de 2001

ARTÍCULO 2.- Se adicionan los artículos 28 bis, 31 bis y el transitorio IX a la Ley N.° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977, y sus reformas.

Artículo 28 bis.

Se propone adicionar este artículo que en esencia dice que para el caso de las zonas no declaradas con aptitud turística *"la municipalidad respectiva, por cuenta propia o por convenio con particulares, debidamente refrendado por la Contraloría General de la República, será la que podrá formular los proyectos de desarrollo que considere oportunos en asocio con las instituciones competentes en virtud de la naturaleza del desarrollo a proponer, para lo cual igualmente someterán el proyecto a conocimiento del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), superior vigilante de la zona marítimo-terrestre, a efectos de que este recomiende lo pertinente conforme al ordenamiento jurídico costarricense".*

Nos permitimos recordar que en la reforma que se plantea del artículo 28 establece que los proyectos de desarrollo turístico integral que comprendan una parte o el total de una zona turística, se podrán financiar y administrar, ya sea únicamente por el ICT, o conjuntamente con la municipalidad interesada, en los términos que un convenio estipule.

La observación que se realizó por parte de esta asesoría a la referida reforma del artículo 28 es igualmente válida respecto de este artículo 28 bis, que se pretende adicionar, en el tanto no existe claridad respecto al papel que jugaran los particulares en los convenios que deben de ser objeto de convenio y que serían refrendados por parte de la Contraloría General de la República.

Como ya se expresó en el análisis del artículo 28, la reforma plantea que estos proyectos sean financiados únicamente por el ICT o la Municipalidad, por lo que podría representar un uso inadecuado de los recursos públicos, en el tanto particulares participen del impulso de esos proyectos.

En general hemos indicado que no existe claridad en lo que se pretende con la adición, lo que incumple con el principio de seguridad jurídica, por lo que se sugiere revisar o replantear.

Artículo 31 bis.

En este artículo se indica que los planos constructivos de un desarrollo propuesto, conforme al artículo 28 bis, es decir impulsados por la municipalidad respectiva, por cuenta propia o por convenio con particulares, deberán ser confeccionados por la municipalidad respectiva, en coordinación

con la institución con la que se conviniera el desarrollo, y deberán ser sometidos a la aprobación del Colegio de Ingenieros y Arquitectos, conforme a la normativa interna de ese colegio profesional, y a la evaluación de impacto ambiental, según el artículo 17 de la Ley.

En lo que se refiere a la aprobación de planos y el respectivo estudio de impacto ambiental no existen objeciones, de hecho todo proceso constructivo debe cumplir con esa normativa, y si se quiere es reiterativo incluirlo, como se hace en esta propuesta.

No obstante se mantienen las dudas razonables ya explicadas en torno al papel de particulares en este tipo de desarrollos, a los cuales se les confeccionan los planos con la participación de recursos públicos, por lo que se sugiere revisar o replantear el artículo.

Transitorio IX.-

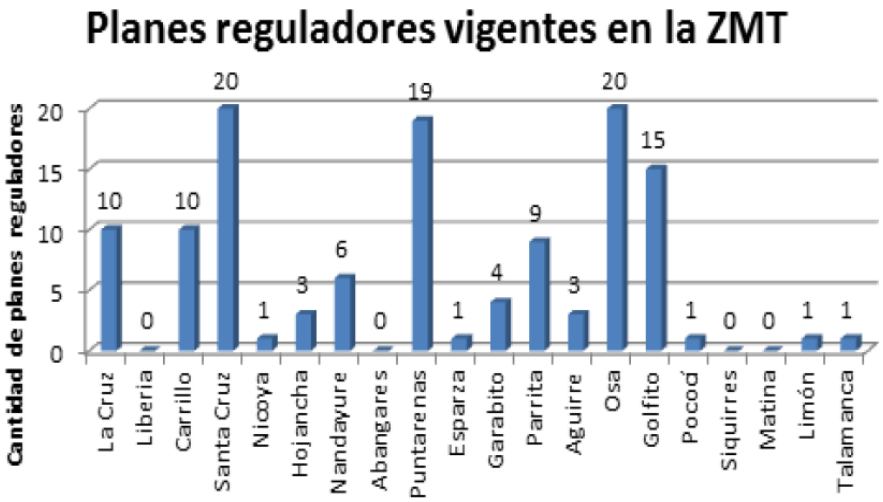
Este transitorio no ofrece mayor comentario a no ser por problemas relativos a técnica legislativa, sobre los que nos ocupamos en el apartado correspondiente de este Informe. Mediante el transitorio se le otorga el plazo de cinco años, a todas las instituciones del Estado involucradas en la elaboración y la aprobación de planes reguladores costeros, **así como a todas aquellas que por la naturaleza de sus funciones deban aportar insumos previos para la realización de estos**. Lo anterior para que en este plazo improrrogable realicen las gestiones respectivas, **para poder contar con estos instrumentos de planificación en las municipalidades**. Para lo anterior, ajustarán sus presupuestos y políticas y proyecciones institucionales, con el fin de incorporar los planes reguladores o los insumos de estos como prioridad.

En relación con este Transitorio se aconseja, en lo aplicable, que el legislador proponente revise la ley N° 9408 del 18 de noviembre de 2016, en relación con la Ley N.° 9221, Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial, de 27 de marzo de 2014, pues tienen incidencia respecto de la prórroga de plazos que establece este Transitorio IX.

A modo de información, en el Informe 20914, esta asesoría había indicado lo siguiente:

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: [31]



Fuente: Dfoe-Ae-If-12-2014

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 cuenta con un plan regulador que abarque la totalidad del territorio de su cantón; las municipalidades han planificado su

[31] Informe Nro. Dfoe-Ae-If-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.

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.

Dado lo anterior, un plazo de cinco años improrrogable podría ser razonable para que de una vez por todas las Instituciones estatales aporten insumos a las Municipalidades y el ICT para que en efecto se realicen dichos planes reguladores costeros.

ARTÍCULO 3.- Se deroga el artículo 58 la Ley N.° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977, y sus reformas

Derogatoria del artículo 58 de la Ley 6043.

El artículo cuya derogatoria se solicita indica que:

> *"Artículo 58.- Las concesiones para fines agropecuarios deberán indicar el destino que se dará a los terrenos y la cabida de la parcela o lote respectivo, a cuyo efecto deberá levantarse el plano del área a concederse. Quedan sujetas a la condición de que el concesionario no podrá impedir, antes bien la facilitará, la construcción de vías de acceso a la zona pública, sin que el Estado o sus instituciones, ni las municipalidades deban reconocer suma alguna por las áreas tomadas para esas vías ni por los trabajos para hacerlas".*

Como anteriormente se había explicado, por causa del artículo 82 de la Ley Nº 9036, "Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural", se derogaron las obligaciones contempladas en la Ley Nº 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977, en relación con el Instituto de Desarrollo Agrario hoy día INDER.

Lo anterior implica que para el caso de terrenos agrícolas ubicados en zonas declaradas como no turísticas, ya no es necesaria la aprobación por parte del INDER, originalmente denominado ITCO, y no existe una norma

habilitante que le traslada al ICT, ni a ninguna otra institución la función de autorizar o denegar las concesiones en estos terrenos.

Aunque si bien es cierto, como lo dejamos expuesto, lo anterior no es lo deseable, toda vez que dichos terrenos deberían ser objeto de control Estatal, se puede proceder, caso que sea la voluntad legislativa, a la derogatoria que se propone mediante este artículo de la propuesta.

Comentario Final:

Esta asesoría considera que las reformas propuestas deben ser objeto de revisión integral y / o replanteamiento por parte de los legisladores, en especial si se considera las posibles inconstitucionalidades que pueden derivar de las reformas que se pretenden de los artículos 9, 10 y 37, por cuento suponen una desafectación de las islas de Chira, Venado y Caballo que no es conforme con el numeral 121 inciso 14) de la Constitución Política, por cuanto excede los principios de razonabilidad y proporcionalidad a la inexistencia de estudios previos a la desafectación, es decir, a la aprobación de la propuesta.

Igualmente se considera que dichos artículos violentan el artículo 50 en el tanto el derecho humano a un ambiente sano y equilibrado se estaría quebrantando por violación de los principios de progresividad y no regresión en esa materia. Si bien es cierto los artículos indicados ordenan la titulación de propiedades a favor de particulares en dichas islas, previa exclusión del patrimonio natural del Estado, también es cierto que es difícil prever, sin la existencia de estudios técnicos previos, los resultados que deriven de esa titulación en cuanto a disposición de bienes y servicios como el agua, aumento de pobladores, y afectación de zonas que por sus características deben ser objeto de protección absoluta.

En lo que se refiere a los artículos 28, que se reforma, y 28 bis, que se adiciona, la duda latente es en torno al papel de los particulares en el desarrollo de proyectos turísticos integrales. Queda claro que los mismos son impulsados por el ICT y las municipalidades, pero no así el papel de particulares que podrían tener intereses en dichos proyectos, cuyo financiamiento sería exclusivo y excluyentemente con fondos públicos. Lo anterior, es uno de los ejes centrales de esta propuesta, y debe de ser reformulado o replanteado atendiendo al principio de seguridad jurídica.

IV.- TÉCNICA LEGISLATIVA

Como se pudo apreciar en el desarrollo de este Informe, en muchos de los casos las reformas propuestas son innecesarias pues agregan apenas pequeñas frases sobre procedimientos que deben seguirse, en todo caso, virtud a la existencia de otras leyes, reglamentos o regulaciones, por lo que realmente resulta innecesario que fueran incluidos, especialmente transcribiendo la totalidad de la norma que se pretende reformar.

Lo anterior es evidente en el caso de la reforma planteada para los artículos 5, 23, 25, 27, 29, 32, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 51, 53, 57, 59, 67, 73. Incluso en al menos dos de esos numerales no se cambió en nada el texto de la norma vigente que se pretendía reformar.

Este Departamento ha hecho ver en diferentes oportunidades la conveniencia de emplear una adecuada técnica legislativa en la redacción de las leyes, pues de esta manera se alcanza poner a buen recaudo el principio de seguridad jurídica, piedra angular del ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho.

La buena redacción de las leyes, que éstas estén bien escritas y sean comprensibles, puede parecer que es el único objetivo que se persigue con la técnica legislativa. Sin embargo, el propósito de la técnica legislativa es mucho más amplio. Los ciudadanos a los que es de aplicación las normas deben tener la oportunidad de saber con claridad en qué modo éstas les afectan y cuál es su alcance. Ello supone, que deberá evitarse la existencia de normas contradictorias o de interpretaciones que generen confusión a los operadores jurídicos y a quienes van dirigidas.

Lo anterior, hace presuponer la existencia de claridad y coherencia en las disposiciones que puedan ser aprobadas, esto con el fin de que el destinatario pueda saber el alcance real de la norma jurídica, así como que no existe más norma que la que se ha sometido al procedimiento parlamentario, lo contrario podría dar lugar a la arbitrariedad por parte de la administración.

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 119 de la Constitución Política y 98 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, este proyecto de

ley requiere para su aprobación, de la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

De conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 124 constitucional, el proyecto de ley no es delegable en una Comisión Legislativa con Potestad Plena, por tratar de un proyecto de ley relativo al ejercicio de la facultad prevista en inciso 14 del artículo 121 de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 167 y 190 de la Constitución Política, en virtud de que dentro del contenido normativo de la iniciativa legislativa se refiere a la Zona Marítimo Terrestre, e involucra competencias de diferentes instituciones y órganos del Estado, como las Municipalidades, el ICT y otras este proyecto debe ser consultado obligatoriamente a:

- El Instituto Costarricense de Turismo
- El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- El Instituto de Desarrollo Rural (INDER) antes IDA.
- El Instituto de Acueductos y Alcantarillados (A y A)
- Instituto Geográfico Nacional (ver art. 27)
- Las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito costeros del país:

Guanacaste	Puntarenas	Limón
Liberia	Puntarenas	Limón
Nicoya	Esparza	Pococí
Santa Cruz	Osa	Siquirres
Carrillo	Aguirre	Talamanca
Cañas	Golfito	Matina
Nandayure	Parrita	Limón
La Cruz	Garabito	
Hojancha		

- Organizaciones de Personas con Discapacidad. Por artículo 13[1] de la Ley N° 7600:
- Asociación para la Atención Integral de Personas Adultas con Discapacidad “El Sol Brilla para Todos”

[1] Ley N° 7600, “ARTÍCULO 13.-Obligación de consultar a organizaciones de personas con discapacidad Las organizaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas deben ser consultadas por parte de las instituciones encargadas de planificar, ejecutar y evaluar servicios y acciones relacionadas con la discapacidad.

- Asociación Sarchiseña de Discapacitados (ASADIS)
- Asociación Talita Cumi
- Asociación Pro Ayuda a las Personas con Discapacidad de Alfaro Ruíz (APAMAR)
- Asociación Taller Protegido de Alajuela(TPA)
- Fundación Servio Flores Arroyo
- Asociación Taller de Atención Integral y Capacitación (ATAICA)
- Asociación para la Promoción de la Salud Mental (APROSAM)
- Asociación de Desarrollo Educativo de Paraíso (ASODEPA)
- Asociación ATJALA
- Asociación de Apoyo a la Unidad de Rehabilitación Profesional de Turrialba (URP)
- Asociación de Padres de familia y Amigos de las Personas con Discapacidad de Pérez Zeledón y Buenos Aires (ASOPAFAM)
- Asociación de Ayuda de Minúscula de San Carlos (AYUMISANCA)
- Fundación Amor y Esperanza
- Asociación de Personas con Discapacidad de Upala (APEDISUPA UPALA)
- Asociación Abriendo Camino (ASACAM)
- Asociación Centro de Formación Socio- productivo para el Desarrollo de las Personas Discapacitadas (ACEFOPAVAS)
- Asociación Costarricense de Padres de Personas Excepcionales (ACOPECONE)
- Asociación Nacional de Atención Múltiple a la Persona Excepcional (ANAMPE)
- Asociación Nacional Pro Enfermo Mental y Familia (ANPREMF)
- Asociación de Padres y Amigos de Personas con Autismo (ASCOPA)
- Asociación Comunitaria de Coronado para personas con Necesidades Especiales (ACOCONE)
- Fundación de atención a persona adulta con discapacidad multiple (FUNADIS)
- Asociación pro Joven con Parálisis Cerebral (FUNPROJO)
- Asociación de Padres del Instituto Andrea Jiménez
- Fundación Andrea Jiménez
- ACIOSA
- Asociación Pro Niño Adolescente y Adulto Excepcional (APNAE)
- Asociación Para la Formación Integral del Adulto con Capacidades Especiales (AFIACE)
- Asociación Pro Igualdad de Oportunidades de Personas con Discapacidad Acosta (APRIOPEDA)
- Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad (FECODIS)
- Federación Red pro Personas con Discapacidad (FEREPRODIS)

Facultativas:

- Procuraduría General de la República.
- Ministerio de Ambiente y Energía
- Ministerio de Planificación
- Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
- Concejos Municipales de Distritos Costeros:

Cóbano	**Lepanto**
Paquera	Colorado

VI.- FUENTES

Asamblea Legislativa

Constitución:

- ✓ Constitución Política.

Leyes:

- ✓ Ley N.° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977
- ✓ Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, N° 6990 del 15 de julio de 1985
- ✓ Ley Forestal, No. 7575 de 13 de febrero de 1995
- ✓ Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, Ley Nº 1917 del 30 de julio de 1955
- ✓ Ley Orgánica del Ambiente, Nº 7554 del 4 de octubre de 1995
- ✓ Ley Nº 9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural,
- ✓ Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, Nº 9221 del 27 de marzo de 2014
- ✓ Ley Nº 5469 del 25 de abril de 1974 Ley de Traspaso de la Isla San Lucas a Municipalidad de Puntarenas

Expediente Legislativos:

- ✓ Expediente No. 19.444, “Ley de protección del bienestar de los habitantes en la zona marítimo terrestre (ZMT) y de garantías ambientales sobre el Patrimonio Natural del Estado”. Archivado

- ✓ Expediente legislativo número 16657, “Desafectación y titulación de la zona fronteriza entre la República de Costa Rica y la República de Panamá". Archivado

Departamento de Servicios Técnicos
- ✓ Oficio AL-DEST- ISA -428-2018

Poder Ejecutivo

Reglamentos:
- ✓ Reglamento a la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, Decreto Ejecutivo número 7841 del 16 de diciembre de 1977.

Procuraduría General de la República.
- ✓ Opinión Jurídica OJ-006-2004 del 19 de enero del 2004. Opinión Jurídica: 050 - J del 26/04/2005. Opinión jurídica Nº OJ-058-1997 del 4 de noviembre de 1997. C-339-2004 de 17 de noviembre del 2004. Dictamen Nº 170 del 26/08/2013. Opinión Jurídica OJ-009-2011 del 21 de febrero del 2011. C-030-2014 de 30 de enero del 2014

Poder Judicial

Sala Constitucional:
- ✓ Resolución 2014-018836.

Contraloría General de la República

- ✓ Informe Nro. Dfoe-Ae-If-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.

Otros:

- ✓ Tenencia y ocupación de la tierra en la zona marítimo terrestre de Costa Rica. Pág. 9 Disponible en https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/013/Informe-ZMT.pdf
- ✓ Ordenamiento territorial y conflictividad en zonas protegidas. Estado de la Nación. Pág. 23. Disponible en
- ✓ https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/miranda_2013.pdf
- ✓ Plan Nacional de Desarrollo Turístico. Disponible en

- ✓ https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/plan-nacional-y-planes-generales/plan-nacional-de-desarrollo/1071-plan-nacional-de-desarrollo-turistico-2017-2021/file.html

Elaborado por: vgc
/*lsch// 17-6-2019
C. Arch.