DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERNCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-106-2019

INFORME JURÍDICO

PROYECTO DE LEY

"LEY DE TERRITORIOS COSTEROS COMUNITARIOS"

EXPEDIENTE N° 19.667

ELABORADO POR:

CARLOS ALBERTO ALFARO MATA
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTINEZ
DIRECTOR A.I.

23 MAYO, 2019

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS DE FONDO 3

2.1 De la Zona Marítimo Terrestre 3

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 7

Artículo 1.- Objeto 7
Artículo 2.- Definiciones 8
Artículos 3 y 4.- Zona pública y Marco de aplicación 10
Artículo 5.- Fines 11
Artículo 6.- Competencia 12
Artículo 7.- Condiciones y deberes de las municipalidades para la declaratoria de territorio costero comunitario y territorio insular comunitario y otorgamiento de concesiones 13
Artículos 8 y 9.- Comunidades que podrán optar a la declaratoria de territorio costero e insular comunitario y otorgamiento de concesiones 15
Artículo 10.- Potestad para otorgar concesiones 15
Artículo 11.- Trámite de solicitudes de concesión 16
Artículo 12.- Condiciones de los concesionarios 17
Artículo 13.- 18
Artículo 16.- Transmisión de derechos 18
Artículo 17.- Prohibiciones para el otorgamiento de concesiones 18
Artículo 23.- Control y fiscalización de las concesiones 19
Artículo 24.- Prohibición de nuevas ocupaciones 19
Artículo 27.- Reubicación de ocupantes actuales 20
Artículo 29.- Definición de atracadero comunitario costero o insular 20
Artículo 33.- Conservación de ecosistemas marinos y costeros 21
Transitorio II.- 21
Transitorio III y Transitorio IV.- 21
Transitorio V.- 22
Transitorio VI.- 22

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 22

a) Votación. 22
b) Delegación 22
c) Consultas. 23

D) LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY 23

INFORME JURÍDICO

"LEY DE TERRITORIOS COSTEROS COMUNITARIOS"

EXPEDIENTE N° 19.667

I. Resumen del proyecto

El proyecto propone establecer en la zona restringida (ciento cincuenta metros) de la zona marítimo terrestre, un sistema de concesiones urbanas que le permita a los moradores con permanencia no menor a diez años en el área, acceder a las autorizaciones vía contrato.

Esas zonas se esquematizarán y regularán bajo planes reguladores urbanos y estarán a cargo de las municipalidades costeras, correspondiéndoles dar las declaratorias de Territorio Costero e insular Comunitario, así como la autorización de las concesiones.

En el proyecto se enumeran las comunidades que podrán optar a la declaratoria de territorio costero comunitario, así como la regulación del trámite de las solicitudes de concesión, condiciones de los concesionarios, derechos del concesionario, prohibiciones, transmisión de derechos, plazo y prórroga, extinción y cancelación de la concesión, cánones entre otros aspectos.

II. Consideraciones jurídicas de fondo

2.1 De la Zona Marítimo Terrestre

Las zonas involucradas en el proyecto de ley en estudio, son parte de la zona marítimo terrestre, cuya regulación se remonta a la época colonial, según lo dispone la Real Cédula del 15 de octubre de 1754, seguidamente las Leyes N.° 162 de 28 de junio de 1828, el Código General de 1841, Ley N.° 7 de 31 de agosto de 1868, Ley de Aguas N.° 8 de 26 de mayo de 1884; las Leyes N.° 19 de 12 de noviembre de 1942 y 201 de 26 de enero de 1943, terminan asegurando en doscientos metros la zona marítima, manteniendo irrestricto su condición demanial. (Dictamen C-100 del 10 de mayo de 1995 y C-336-2015 de 4 de diciembre de 2015 PGR**).**

La zona pasó de una milla marítima a 200 metros, reduciéndose el área considerablemente.

La Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre N.° 6043 del 2 de febrero de 1977 y sus reformas, regula en su artículo primero lo siguiente:

> "La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley".

De acuerdo a la definición anterior, las áreas referenciadas en la iniciativa que nos ocupa, pertenecen al patrimonio nacional, son inalienables e imprescriptibles fuera del comercio de los hombres, en donde el Estado tiene la obligación de proteger esas áreas y sus recursos naturales.

En ese orden la Ley Forestal N.° 7575 de 13 de febrero de 1996 y sus reformas, indica que el Patrimonio Natural del Estado está constituido entre otros, por los bosques de las áreas declaradas inalienables (art. 13), que para nuestros fines, la zona marítimo terrestre tiene zonas que son parte de esa categoría, al ser un área inalienable e imprescriptible (art. 1 LZMT).

Históricamente la zona marítimo terrestre se ha convertido en una atracción turística, lo cual se referencia en el Manual para la elaboración de Planes Reguladores Costeros en la Zona Marítimo Terrestre, que determina que Costa Rica ha logrado consolidar su **"marca turística**" en función a un "***Conjunto de elementos y factores diferenciadores que la actividad turística del país ha proyectado internacionalmente, en un esfuerzo conjunto público privado, a fin de promocionar a Costa Rica como un destino turístico de clase mundial."*** Siendo la zona marítimo terrestre por sus condiciones especiales, esencial en el desarrollo turístico.

Así las cosas, el artículo 26 de la Ley N.° 6043 implanta el Plan Nacional de Desarrollo Turístico. En él se plantea el desarrollo nacional sobre un sistema de planificación turística, éste genera la elaboración del plan general de uso de la tierra en la zona marítimo terrestre, en el que se ordena y clasifica las diferentes disposiciones del uso del suelo, instrumento técnico que permite la construcción del Plan Regulador Costero, enfocando como prioridad el desarrollo turístico.

La zona marítimo terrestre se incrusta por excelencia dentro del eje turístico, convirtiéndose en un espacio competitivo dentro del plan de desarrollo turístico nacional; cuyo objetivo es propiciar el uso sostenible de los recursos naturales en función del desarrollo humano y la distribución equitativa de los beneficios, derechos humanos enmarcados en los artículos 21, 50 y 89 constitucionales.

El arraigo autóctono de los pobladores de la zona marítimo terrestre no fue ajeno a la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, a su entrada en vigencia estaba considerado el derecho de las personas con arraigo de más de diez años, en ese mismo orden, el plan regulador costero es una figura técnica derivada del Plan Nacional de Desarrollo Turístico que enmarca ese derecho.

Estos instrumentos integran la regulación funcional de las poblaciones autóctonas dentro de la zona marítimo terrestre, derecho demás reforzado en el **MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES REGULADORES COSTEROS EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE,** el cual se acopla a las dimensiones estructurales a imponer en el Plan Regulador Costero, respecto a la toma de decisiones en el otorgamiento de concesiones a los habitantes inmersos dentro esa categoría (arraigo autóctono).

El Manual de cita, define esas áreas como Zona Especial (punto 6.7.1 Zona Especial p.14) y dice: "Son áreas especiales *donde habitan comunidades locales con arraigo histórico en la costa (no menos de 20 años de establecida la comunidad), que ha moldeado una realidad que se expresa en diversas manifestaciones culturales, sociales y ambientales*… Dada esta particularidad son áreas donde se favorece que las personas de la comunidad puedan legitimar su ocupación mediante la obtención de una concesión. (Punto 6.7.3. P.14)

Ahora bien, la justificación esbozada en la exposición de motivos del proyecto, determina que las comunidades allí existentes son autóctonas y que tanto las políticas públicas y la implementación de legislaciones las han desprotegido y han causado serios daños a los ecosistemas costeros no favoreciendo la preservación ambiental.

Afirmación que es preocupante tratándose que desde febrero de 1977 la Ley N.° 6043 estableció los preceptos jurídicos que regularían la administración, protección, manejo, conservación, así como la instrumentalidad técnica a desarrollarse para la buena gestión de ese bien demanial, correspondiéndole la gestión a las municipalidades, ICT, INVU, INDER, MINAE y Procuraduría General de la República.

Los y las legisladoras proponentes identifican los siguientes aspectos:

- Que las comunidades dentro de la zona marítimo terrestre son autóctonas.
- Los pobladores se han asentado en dicha zona antes de la entrada en vigencia la Ley de Zona Marítimo Terrestre.
- Son amigables con el ambiente.
- Se contarán con planes de ordenamiento territorial participativos y elaborados en base a criterios técnicos aportados por las instancias técnicas especializadas
- La Ley N.° 6043 no consideró las necesidades y derechos históricos de esos pobladores.
- Se estableció un régimen de concesiones pensado para promover la explotación comercial a gran escala.
- La ley no se aplica en igualdad de condiciones para todos, beneficia poderosos inversionistas y los pobladores que solicitan una concesión demanial no tiene éxito.

Para corroborar lo dicho anteriormente, se realiza un examen exhaustivo de lo que determina la Ley[1] de la Zona Marítimo Terrestre, que dispone que el otorgamiento de las concesiones se sujeta a la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo y la confección del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, competencia del Instituto Costarricense de Turismo[2], convirtiéndose el desarrollo turístico en figura prioritaria de la zona marítimo terrestre.

En consecuencia, cuarenta años después de emitida la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, deberían existir estudios actualizados sobre la clasificación de suelos según su uso, así como los indicados **PLANES REGULADORES COSTEROS EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE,** determinando las actividades permitidas, clasificación de zonas, su uso, bosque y manglar (delimitación patrimonio natural del Estado), biota existente, censo de ocupantes, entre otras.

Establecido y delimitado el uso del suelo en la zona marítimo terrestre según su clasificación, las municipalidades tendrían la capacidad de autorizar el desarrollo de esas áreas bajo la concesión correspondiente; debidamente aprobada por el Instituto Costarricense de Turismo.

En las zonas declaradas para fines agrarios le correspondió en su momento aprobar la concesión al Instituto de Desarrollo Agrario hoy INDER y a la respectiva municipalidad autorizar su funcionabilidad.

La Ley optimiza los estudios y la declaratoria de aptitud turística[3] por el ICT de la zona marítimo terrestre, para el caso de las concesiones agrarias,[4] la potestad técnica le correspondió ejercerla al INDER hasta el 11 de mayo del 2012, momento en el cual el artículo 82 de la Ley N.° 9036, le proscribe al INDER de sus obligaciones, sin eliminar las concesiones agrarias, permitiendo de esa manera su vigencia.

---

[1] **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.

[2] **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.

[3] Ibíd. **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.

[4] Ibídem. **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.
Ibíd. TRANSITOTIO II. Las municipalidades y el Instituto de Desarrollo Agrario deberán remitirle al Instituto Costarricense de Turismo, dentro de los seis primeros meses de vigencia de esta ley, copias de los contratos o concesiones que hubieren otorgado en la zona marítimo terrestre, sin perjuicio de que los interesados presenten, también en ese plazo, sus contratos a ese Instituto, todo para efectos de su registro en el mismo. Vencido ese término sin haberse presentado dichos contratos, carecerán de validez y se tendrán como extinguidos.

Igualmente el artículo 44[5] de la Ley de marras, prioriza el derecho a la concesión para aquellos ocupantes que vivían en la zona marítimo terrestre de manera pública, quieta, pacífica y continúa antes de la entrada en vigencia de la ley.

Los pobladores costarricenses por nacimiento, con más de diez años de residencia en la Zona Marítimo Terrestre, al entrar en vigencia la Ley N.° 6043[6], mantenían el derecho de continuar disfrutando de su permanencia en el lote, siempre y cuando fuese su única posesión, ajustándose al Plan Nacional de Desarrollo Turístico elaborado por el ICT.

La permanencia de los pobladores autóctonos en la zona marítimo terrestre, era y es viable jurídicamente[7] siempre que reúnan los requisitos establecidos por la Ley; lo que no está claro ni señalado en la exposición de motivos, es cuáles son los motivos que impiden que esos ocupantes no legalizaran su permanencia.

La Ley N.° 6043 describe claramente los motivos o impedimentos que impidan legalizar la estadía de los moradores en la zona marítimo terrestre, máxime al ser zona inalienable y de utilidad pública.

El proyecto de ley aun cuando no lo dice, se convierte en una reforma de los preceptos construidos en la Ley de la Zona Marítimo Terrestre (150 metros restringidos ZMT), dejándolos sin efecto, convirtiéndose en una derogatoria tacita de la ley actual.

Surge una nueva legislación regulatoria para la Zona Marítimo Terrestre, modifica el espíritu actual de desarrollo turístico, elimina las acciones del Instituto Costarricense de Turismo y desarrolla un nuevo objetivo, el otorgamiento de -concesiones de uso urbano- (art.7 inciso b) proyecto de ley).

III. Análisis del articulado

Artículo 1.- Objeto

Dispone la creación de un régimen especial para el otorgamiento de contratos de concesión, a ocupantes de la zona marítimo terrestre e insular constituidos en

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

[6] **Artículo 70**.- Los pobladores de la zona marítimo terrestre, costarricenses por nacimiento, con más de diez años de residencia en ella, según información de la autoridad de la Guardia de Asistencia Rural local o certificación del Registro Electoral sobre el domicilio del solicitante, podrán continuar en posesión de sus respectivos lotes siempre que fuere su única propiedad. Sin embargo, deberán sujetarse a la planificación de la zona, a cuyo efecto podrán ser reubicados e indemnizadas sus mejoras de acuerdo con esta ley. En todo caso deberá respetarse la zona pública.

[7] **Artículo 68**.- Quienes en virtud de concesiones o arrendamientos estén, a la entrada en vigencia de esta ley, en posesión de lotes ubicados total o parcialmente en la zona pública, siempre que sus contratos hayan sido otorgados legalmente y estén vigentes, continuarán en posesión de sus parcelas mientras permanezcan en ellas, en los términos de sus respectivos contratos y en tanto no se remodelen, destruyan las edificaciones o instalaciones o se cancelen o extingan las concesiones o contratos.

comunidades dentro de los territorios costeros comunitarios o territorios insulares comunitarios, así declarados por las municipalidades al amparo de la presente ley.

La propuesta viene a regular el otorgamiento de los contratos de concesión a los ocupantes de la zona marítimo terrestre e insular, sin tomar en cuenta lo ya estructurado en la zona marítimo terrestre bajo los requerimientos de la Ley N.° 6043.

No se determina que pasará con las concesiones ya otorgadas según la normativa actual y elimina las funciones del ICT en cuanto a la autorización de los contratos de concesiones bajo el plan regulador urbano.

Los contratos serán para los ocupantes de la zona marítimo según declaratoria municipal de territorios costeros comunitarios o insulares comunitarios, no quedando explícito que ocurrirá con los derechos de los ocupantes que están fuera de esos territorios, pero que sí están dentro de la zona restringida o islas, así como reiteramos los que gozan de concesiones otorgadas al amparo de la Ley N.° 6043.

Artículo 2.- Definiciones

Para los efectos de lo regulado en el proyecto en estudio, se entenderá como territorio costero comunitario:

> "a) Aquel territorio donde se ubican comunidades costeras existentes en el litoral Pacífico o Caribe en los 150 metros concesionables de conformidad con la Ley N° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, de 2 de marzo de 1977 y sus reformas, y que sea declarado como tal por el respectivo municipio, de conformidad con el levantamiento físico o georeferenciado, que se deberá verificar in situ y que se determinará dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

Este inciso define el territorio costero comunitario, como el territorio localizado en los 150 metros de la zona restringida, donde se localizan las comunidades a concesionar, área en la cual la ley actual autoriza a las Municipalidades y al ICT a otorgar las concesiones bajo las regulaciones del Plan Regulador Costero.

Las comunidades costeras a regular por el proyecto de ley, se localizan en la misma zona restringida calificada por la ley N.° 6043, zona en la que el ICT y las municipalidades han autorizado y aprobado contratos de concesión en función de la normativa actual, sin que la propuesta que nos ocupa, salvaguarde esas acciones, dejando en estado de indefensión a los concesionarios legalmente constituidos.

Por su parte, en el inciso d) del artículo, define que debe entenderse por "ocupante", señalándose que son aquellas personas que han ocupado un área de la zona concesionable en el territorio costero comunitario o territorio insular

comunitario de manera quieta, pública, pacífica e ininterrumpida, por un período no menor de diez años, computados antes de la entrada en vigencia de la Ley.

Sobre el particular, debe recalcarse que gran parte de la exposición de motivos determina que esas comunidades son autóctonas con más de cincuenta años de habitar la zona marítimo terrestre y en esa línea la Ley N.° 6043 (Art.44) consagra que para el otorgamiento de concesiones *"en igualdad de condiciones se ha de preferir al ocupante del terreno que lo haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua."* Situación que confirma aún más el artículo 70[8] de la ley de cita.

Atendiendo a lo anterior, es preciso contar con los estudios pertinentes que determinen con certeza a los pobladores originarios y el vínculo que une a los pobladores actuales con los anteriores y sus respectivas concesiones, ya que el artículo de cita determina varios requisitos *sine quanom* que debe reunir el poblador para ostentar y continuar poseyendo su respectivo lote.

Así las cosas, todas aquellas personas que ya moraban en la zona marítimo terrestre y cumplan los requisitos, se encuentran en un estado de precariedad, de igual manera sus familias, al haber contado con el suficiente tiempo para ponerse a derecho y no lo hicieron, pero esto no quiere decir que su estadía es ilegal.

La definición de ocupante en el proyecto de ley vendría a legalizar cincuenta años después, lo que debió legitimarse a la entrada en vigencia de la Ley N.° 6043, lo que permite más bien una iniciativa de ley permisiva retrotrayéndolo a tiempo actual y reduciendo la obligación a diez años y eliminando requisitos de la actual legislación, propiciando un desarrollo urbano en la zona marítimo terrestre.

No se indica en el proyecto de ley, la manera en que el poblador al que se pretende tutelar, demuestre que ha ejercido la posesión de manera quieta, pública, pacífica e ininterrumpida, por un período de diez años, pues contrariamente los preceptos de la actual ley[9] (N.° 6043) indican que nadie adquiere derechos sobre la zona marítimo terrestre, por lo tanto, aceptar lo contrario violentaría el principio de legalidad.

Por otra parte, en el proyecto no se analiza cuáles son los obstáculos que han impedido que estos habitantes pongan a derecho su *modus vivendi* dentro de la Zona Marítimo Terrestre.

---

[8] Artículo 70.- Los pobladores de la zona marítimo terrestre, costarricenses por nacimiento, con más de diez años de residencia en ella, según información de la autoridad de la Guardia de Asistencia Rural local o certificación del Registro Electoral sobre el domicilio del solicitante, podrán continuar en posesión de sus respectivos lotes siempre que fuere su única propiedad. Sin embargo, deberán sujetarse a la planificación de la zona, a cuyo efecto podrán ser reubicados e indemnizadas sus mejoras de acuerdo con esta ley. En todo caso deberá respetarse la zona pública.

[9] 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.

Los moradores autóctonos pueden ser acreedores del derecho a la concesión, si reúnen los requisitos de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre; sin embargo por responsabilidad del Estado, no han logrado normalizar su estatus. Obsérvese, que para estos efectos no es necesario emitir una nueva Ley, ya que si los pobladores originarios cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 70, perfectamente pueden hacer valer sus derechos.

La Ley es clara al indicar que esos pobladores tienen la obligación de presentar los requisitos ante la municipalidad que sería el órgano encargado correspondiente, sin lo cual sus derechos no les serán declarados.

Finalmente, en el inciso e) de este artículo 2 propuesto, se conceptualiza lo que es "el plan regulador urbano".

Tomando en cuenta la definición propuesta, es necesario conocer cómo y de qué manera se llevarían a cabo los estudios técnicos, distribución de usos de suelo, partiendo de la primicia del mismo proyecto de ley, de que las comunidades ya están asentadas, de donde saldrán los recursos para realizar tales obras y movimientos, máxime que muchas de esas poblaciones fueron asentadas en función de las declaratorias de zonas turísticas o no turísticas por el ICT. Además, el costo económico que ello devengaría, ya que en muchos casos habría que rehacer lo ya autorizado por el Estado y en otros, legalizar actos desarrollados contrarios a la ley.

La aplicación de este instrumento técnico en la zona restringida de la zona marítimo terrestre cambia las condiciones actuales, pasando de manejo turístico a manejo urbano, siendo la prioridad el desarrollo urbanístico.

Artículos 3 y 4.- Zona pública y Marco de aplicación

El artículo 3 dispone que la zona pública de la zona marítimo terrestre, definida en el artículo 10 de la Ley N.° 6043, continuará rigiéndose por lo dispuesto en la ley de cita, con excepción de las concesiones de atracaderos mixtos comunitarios que se regulan en la Ley que se propone.

Esta disposición viene a confirmar lo que ya hemos señalado, sea que la Ley N.° 6043 quede vigente solo para ser aplicada en cuanto a la zona pública, dejándola sin efecto en la zona restringida.

Por su parte, el artículo 4 establece el marco de aplicación de la Ley.

Es importante recalcar que la normativa propuesta, deja sin efecto lo estipulado en el artículo 1[10] de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, perdiendo de esa manera el

[10] Artículo 1º.- La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley.

Estado la pertenencia, la inalienabilidad e imprescriptibilidad, lo que a futuro podría permitir la privatización de esas áreas restringidas.

Obsérvese, que la legislación que se propone, permitiría que queden áreas excluidas de la declaratoria de territorios costeros, los cuales serían ayunos de los tributos establecidos en el artículo primero de le Ley N.° 6043. Esto puede propiciar la inscripción privada a futuro y contravenir los preceptos establecidos en los artículos 11, 50, 89 y 140 inciso 19) de la Constitución Política.

Artículo 5.- Fines

Enumera taxativamente los fines de lo que sería la Ley.

El inciso a) faculta a las municipalidades a conceder la declaración de los territorios costeros e insulares comunitarios, quedando fuera de tal declaratoria el ICT y cualquier otra institución del Estado.

En el inciso b) se está legalizando el otorgamiento de concesiones a los ocupantes de la zona marítimo terrestre instalados al margen de la Ley N.° 6043. En otras palabras, se pretende legitimar la permanencia ilegal de personas que no reúnen los requisitos establecidos en el artículo 70 de la Ley de cita, lo que conllevaría a un fraude de ley.

De allí, que el régimen especial de concesiones no es otra cosa que otorgar concesiones contrarias a lo que ha dispuesto la ley N.° 6043 para el manejo de la zona marítimo terrestre, pues el mismo inciso indica que esas áreas han estado ocupadas contrario al principio de legalidad.

En otro orden, el inciso c) no se ajusta en principio con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, dado que no impone la obligación de aplicar los planes de manejo para el uso sostenible de dichos recursos. Parece considerarse solamente los planes reguladores urbanos y de saneamiento ambiental, aspecto que se enfoca más al manejo sanitario de las urbes, que al uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Debe tomarse en cuenta que como zonas inalienables del Estado, están sujetas a las disposiciones ambientales que enuncia la Ley Orgánica del Ambiente (N.° 7554), máxime que en ellas existen ecosistemas frágiles, ejemplo los humedales, siendo de interés público su conservación (art.41LOA), donde es imprescindible los planes de manejo ambiental para involucrar el accionar de esas áreas.

Un aspecto de gran trascendencia para el caso que nos ocupa, es que la Ley Forestal N.° 7575[11] prohíbe la corta y explotación arbórea en el patrimonio natural

[11] **ARTÍCULO 18.- Autorización de labores**
En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, así como actividades necesarias para el aprovechamiento de agua para consumo humano, de conformidad con el artículo 18 bis de esta ley, una vez

del Estado mismo que pertenece al patrimonio nacional, siendo que solo cuatro acciones se permiten realizar.

En ese mismo orden, la Ley Forestal[12] eliminó la corta, aprovechamiento y explotación forestal en la zona marítimo terrestre, volver a autorizar el aprovechamiento de ese recurso natural a partir de la vigencia de la nueva normativa, soslaya el principio de no regresión ambiental, ampliamente desarrollado por la Sala Constitucional. (Ver voto N.° 18702-2010)

Artículo 6.- Competencia

Establece que corresponde a las municipalidades realizar la declaratoria de régimen especial de territorio costero o insular comunitario. Igualmente le compete el otorgamiento de las concesiones de conformidad con lo establecido en lo que sería la nueva Ley. Para tales efectos, una vez cumplidos los requisitos y condiciones, el Alcalde municipal elevará el expediente respectivo ente el Concejo Municipal con las recomendaciones pertinentes para su resolución. Para su aprobación se requerirá del voto de la mayoría simple de los miembros del Concejo presentes en la sesión municipal que se conozca.

Como lo hemos mencionado en el desarrollo de este informe, las municipalidades son las encargadas de realizar la declaratoria del régimen especial y a su vez otorgar las concesiones, quedando fuera de todo accionar el Instituto Costarricense de Turismo y la Contraloría General de la República y cualquier otro órgano gubernamental, los cuales según lo ordenado en Ley N.° 6043,[13] son los órganos de vigilancia superior de la zona marítimo terrestre.

Actualmente, la Ley de cita[14] le encarga directamente a las municipalidades velar porque se cumplan las normas en lo concerniente al dominio, desarrollo,

---

aprobadas por el ministro de Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley.

[12] **TRANSITORIO I.-** Los permisos, las concesiones y los contratos amparados a la legislación derogada seguirán vigentes hasta el vencimiento. No obstante, en la zona marítimo-terrestre y los manglares, la Administración Forestal del Estado prorrogará los permisos, las concesiones y los contratos amparados en la legislación anterior, siempre que en virtud de ellos se hayan realizado inversiones en infraestructura y cumplan con los requisitos ambientales para tal efecto. La Administración Forestal no podrá otorgar nuevos permisos, concesiones ni contratos; tampoco extenderles el área.

[13] **Artículo 2**.- 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 4.- La Procuraduría General de la República, por sí o a instancia de cualquier entidad o institución del Estado o de parte interesada, **ejercerá el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de esta ley**. En consecuencia, hará las gestiones pertinentes respecto a cualesquiera acciones que violaren o tendieren a infringir estas disposiciones o de leyes conexas, o que pretendan obtener derechos o reconocimiento de estos contra aquellas normas, o para anular concesiones, permisos, contratos, actos, acuerdos o disposiciones obtenidos en contravención a las mismas. Lo anterior sin perjuicio de lo que corresponda a otras instituciones o dependencias de conformidad con sus facultades legales.

[14] **Artículo 3.-** Sin perjuicio de las atribuciones de ese Instituto, compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales. El usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva.

aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales, entregándole la administración y el usufructo de la zona restringida y pública.

Lo anterior llama a reflexión, en el sentido de que si la responsabilidad de cumplimiento de la ley N.° 6043 está en manos de los ayuntamientos municipales y estos no solo permitieron a los pobladores ocupar la zona sin ajustarse a los preceptos jurídicos, sino que también otorgaron concesiones con tratos desiguales, ¿sería realmente una nueva legislación la solución al problema de la zona marítimo terrestre?

Nótese, que no se establece un control sobre las concesiones por parte de los entes administrativos del Poder Ejecutivo, a lo que debe sumársele que el régimen especial y las concesiones se pueden aprobar con solo la mayoría simple de los miembros del Consejo presentes en la sesión en que se conozca el expediente, aspecto que debe revisarse tomándose en cuenta el bien demanial a concesionar.

Artículo 7.- Condiciones y deberes de las municipalidades para la declaratoria de territorio costero comunitario y territorio insular comunitario y otorgamiento de concesiones

Dispone todos los elementos que la municipalidad deberá valorar a la hora de dar trámite a la declaratoria y valorar el plan regulador urbano y las concesiones.

Para el análisis de este artículo es conveniente conocer la definición del plan regulador urbano, definición que se encuentra contemplada en la Ley de Planificación Urbana, N.° 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas, que señala:

> "Plan Regulador, es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, 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.
>
> (…)
>
> Área Urbana, es el ámbito territorial de desenvolvimiento de un centro de población."

Al observar la definición, queda claro que el proyecto de ley se enfoca únicamente en resolver la problemática del desarrollo urbano, siendo contrario a los preceptos de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre (artículo 31[15], dejando al descubierto la

[15] **Artículo 31**.- Todos los planos de desarrollos urbanos o turísticos que afecten la zona marítimo terrestre deben 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.
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 turísticas, cuyo capital para el desarrollo pertenezca en más de un cincuenta por ciento a costarricenses.

problemática de los habitantes de esta zona que se encuentran de manera irregular.

Actualmente, las municipalidades pueden aprobar las concesiones en la zona restringida, atendiendo a los parámetros enmarcados en la legislación y bajo la aprobación del Instituto Costarricense de Turismo, INVU, entre otros y la respectiva supervisión.

El proyecto es ayuno sobre el uso sostenible de los recursos naturales, sin indicar como se administrarán y a que recursos naturales se refiere.

A nivel general hace mención a la sostenibilidad e equilibrio de los ecosistemas, pero no se delimita su uso, preocupante aún más, que tales áreas no estarían sujetas a los lineamientos de patrimonio nacional, inalienabilidad e imprescriptibilidad que establece el artículo primero de la Ley N.° 6043[16].

El objetivo del proyecto se encamina al otorgamiento de concesiones en poblaciones **ya instaladas en estado irregula**r, sin que medien lineamientos técnico-científicos para ello.

Los asentamientos humanos que se propone regular, se instalaron en contraposición de lo establecido por la ley N.° 6043. Aunado a esto, no se generan argumentos jurídicos que permitan enmendar la descomposición del ecosistema ya alterado.

La iniciativa pretende otorgar concesiones de desarrollo urbanístico derogando las normas específicas (Ley N.° 6043) que involucran la zona marítimo terrestre restringida (150 mts.), sin desarrollar los principios de protección y conservación de los humedales, manglares, bellezas naturales y patrimonio histórico presentes en esa área.

Reiteramos que autorizar y legalizar concesiones de manera general, cuyos ocupantes están al margen de los preceptos plasmados en la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, Ley Forestal, Ley Orgánica del Ambiente (art. 41[17] y 48) entre otras, sería contrario a los derechos constitucionales declarados en los artículos 21, 50 y 89 de la Constitución Política.

El Estado tiene la obligación de aplicar las normas[18] indicadas en la ley y en la Constitución Política, permitir lo contrario al ordenamiento jurídico roza el principio de reserva de ley consagrado en el artículo 11 constitucional.

---

[16] **Artículo 1**.- La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley.

[17] Se declaran de interés público los humedales y su conservación, por ser de uso múltiple, estén o no estén protegidos por las leyes que rijan esta materia.

[18] Ley General de la Administración Pública No.6227 del 30/5/78. **Artículo 11.- 1.)** La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

Actualmente no está permitido el aprovechamiento de los recursos naturales en zonas patrimonio natural del Estado**,** principalmente en cuanto a recursos forestales se refiere, así instituido por la Ley Forestal N.° 7575, en la cual se prohíbe la corta y el aprovechamiento forestal declarado en zonas inalienables (arts. 6 a); 13 y 18); consecuentemente el proyecto de ley al autorizar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y en el caso concreto, eliminar la inalienabilidad de los 150 metros de la zona marítimo terrestre (derogatoria Ley N.° 6043), permite la corta y el aprovechamiento de los recursos forestales.

La iniciativa es omisa en indicar cuál sería el costo posible de la instalación de esa estructura, del desarrollo e implementación de los servicios e infraestructura de esas urbes, y si el 5% proyectado en los transitorios III y IV alcanzan para tales efectos y a falta de ellos ¿de donde saldrán los recursos faltantes?

Artículos 8 y 9.- Comunidades que podrán optar a la declaratoria de territorio costero e insular comunitario y otorgamiento de concesiones

Los artículos enmarcan dos posiciones diferentes que desencadenan desigualdades entre las comunidades que pueden optar a la declaratoria de territorio costero comunitario. Así, las comunidades en el listado no tienen plazo perentorio para optar por la declaratoria; contrariamente las comunidades no enlistadas tienen un plazo perentorio de doce meses a partir de la vigencia de la ley para solicitar la declaratoria.

Es notoria la ventaja que se le concede a las comunidades enlistadas, sin mediar argumento jurídico o técnico que avale la utilización de la perspectiva desigualitaria.

No se establecen en el artículo los parámetros técnicos o científicos que se utilizaron para definir el listado de comunidades instauradas, siendo que con esta propuesta se deja sin efecto la Ley de la Zona Marítimo Terrestre.

En tratándose de recursos naturales localizados en bienes de dominio público del patrimonio natural del Estado, como lo es la zona marítimo terrestre; por su inalienabilidad, tienen restricciones de aprovechamiento, limitando a la municipalidad a extender concesiones para tales efectos.

Artículo 10.- Potestad para otorgar concesiones

Dispone que las municipalidades podrán otorgar concesiones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y el plan regulador urbano que incluya el territorio costero o insular comunitario. Asimismo, no son concecionables mediante esta ley, las áreas de uso común las comprendidas en la zona pública, aquellas que posibiliten el libre acceso a la zona pública, ni aquellas afectadas a un régimen de patrimonio

natural del Estado, ni los terrenos inscritos como propiedad privada ante el Registro Inmobiliario del Registro Nacional.

Respecto a la excepción de no concesionar las áreas afectas al patrimonio natural del Estado, esta asesoría ha indicado que la propuesta deja sin efecto la inalienabilidad para los 150 metros del área restringida otorgada en la Ley N.° 6043, quedando desafectada cualquier área de bosque localizado en esa franja de tierra.

Un aspecto no menos trascendental, es el hecho que este tipo de concesiones transforma el desarrollo de la zona marítimo terrestre de manejo turístico a desarrollo urbanístico, aspecto que a la hora de promulgar la ley N.° 6043 fue contemplado[19], eximiendo de su aplicación todas aquellas áreas de la zona marítimo terrestre en la cual ya existía desarrollos meramente urbanísticos.

Finalmente, en aras de una sana aplicación de la técnica legislativa, se recomienda que el inciso a) se constituya como párrafo final del numeral.

Artículo 11.- Trámite de solicitudes de concesión

Dispone que quienes cumplan con los requisitos y condiciones estipuladas en la Ley, deben dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la publicación de la declaratoria de territorio costero comunitario o insular comunitario, presentar la solicitud de concesión ante la municipalidad correspondiente. Asimismo, el reglamento a la Ley establecerá la forma de tramitar la solicitud, el monto del canon a pagar en cada zona de acuerdo con el uso, conforme con el censo o inventario de ocupación publicado en el diario oficial La Gaceta por cada municipalidad y el plan regulador urbano. También se establecerán las modalidades de concesión, y cualesquiera otras disposiciones que se estimare necesarias para regular las relaciones entre los municipios y los concesionarios.

Iniciamos señalando, que el artículo debería indicar que los pobladores tienen un plazo de seis meses después de la publicación, para presentar las solicitudes de concesión, ya que serían las municipalidades quienes tienen la potestad de calificar el cumplimiento de los requisitos de la solicitud e indicar si se ajusta a derecho. Recomendándose para los efectos, corregir la redacción para que exista congruencia y lógica jurídica.

Por otra parte, en tratándose del canon debemos decir que este es una obligación pecuniaria que nace con ocasión de una actividad administrativa, generalmente ligada a el otorgamiento de una concesión o de un permiso.

[19] **Artículo 6.-** Las disposiciones de esta ley no se aplicarán a las áreas de las ciudades situadas en los litorales, ni a las zonas urbanas litorales, ni a las propiedades inscritas, con sujeción a la ley, a nombre de particulares, ni a aquellas cuya legitimidad reconozcan las leyes

El canon se paga para recibir el derecho de aprovechamiento o uso de un bien material o inmaterial de naturaleza pública.

Tomando en cuenta lo anterior, si bien el canon no puede asimilarse a un tributo, lo cierto del caso es que en aras de preservar el principio de reserva de ley, su fórmula de cálculo y parámetros generales deberían quedar establecidos en la ley.

Artículo 12.- Condiciones de los concesionarios

Se establece que los solicitantes deben haber poseído por un plazo no menor de diez años de forma quieta, pública, pacífica e ininterrumpida.

Obsérvese que la norma utiliza los principios que construyen la posesión del bien bajo la figura de la prescripción positiva enmarcada en el Código Civil (art. 853, 856), para poder beneficiarse de una concesión.

Es importante determinar que esas áreas han pertenecido por siempre al Estado, y se han mantenido sujetas a los parámetros de inalienabilidad e imprescriptibilidad, patrimonio nacional y de utilidad pública; por lo tanto, su posesión por particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible (art.14 Ley N.° 6043).

Reiteramos, que el único derecho de permanencia en la zona restringida sería para aquellos pobladores que reúnen los requisitos del artículo 70 de la Ley Marítimo Terrestre, en donde el computo inicia 10 años antes de la vigencia de la ley.

Además del derecho que tienen los pobladores a la concesión, se extiende a personas jurídicas (asociaciones, cooperativas, juntas de educación, instituciones estatales) aplicando la misma premisa. Sin embargo, en tratándose de las personas jurídicas que conlleva la integración asociativa, la redacción no es muy clara, quedando la incertidumbre si quien ostenta el derecho a la concesión serían los socios o la figura jurídica de la sociedad.

No está claro si cada socio debe cumplir con la ocupación decenal y demás requisitos y en caso que alguno de ellos no los alcance si la sociedad pierde el derecho, aun cuando el desarrollo funcional de la sociedad si cumple los requisitos.

Por otra parte, se señala que el titular del derecho será el representante legal de la sociedad, lo que pareciera que la concesión es otorgada a título personal, sin decidir el rol jurídico de la sociedad y el de los demás socios; tampoco determina que el representante legal tiene la obligación de cumplir con los requisitos anotados, todo ello permite incerteza jurídica a la hora de aplicar la norma.

Artículo 13.-

Es el único artículo que no cuenta con epígrafe, aspecto que debe subsanarse.

Se refiere a las construcciones existentes en la zona marítimo terrestre y la obligatoriedad de adaptarse al plan regulador urbano elaborado para el desarrollo de las nuevas concesiones bajo la nueva normativa.

Al respecto, la norma no determina el destino de las construcciones realizadas bajo concesiones otorgadas a la luz de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, construcciones que de acuerdo a la ley debieron realizarse acatando los aspectos técnicos oportunos en aras de la sostenibilidad del ecosistema, razón por la cual es necesario que se contemple cuál debe ser el manejo jurídico a aplicársele a esas edificaciones y quien correrá con el costo de las reformas que deben realizarse. Asimismo, valorar si el plazo de 18 meses es congruente desde el punto de vista de la inversión económica a realizar, siendo que esos ajustes no son consecuencia de irrespeto normativo, ya que se hicieron según los parámetros establecidos en la Ley N.° 6043.

Las actuales concesiones se rigen por elementos técnicos diferentes a los que se aplicarían en un Plan regulador urbano, ya que las variables ambientales de los planos reguladores urbanos son diferentes a las variables ambientales aplicadas para zonas inalienables de patrimonio nacional, en donde confluyen elementos naturales bióticos cuyo sentido es su observación, protección y conservación.

Artículo 16.- Transmisión de derechos

Hacemos la observación, de que la norma debe señalar cuál será el destino de la concesión en caso que la persona asignada por el concesionario o sus legítimos herederos ya posean concesiones a su nombre, si tienen derecho a mantener más de una concesión o en qué casos se tendría ese derecho.

En el caso que la concesión sea entregada a un nuevo concesionario y la misma posea mejoras y existan sucesores legítimos pero por razones jurídicas o de cualquier índole no se les entrega la concesión, se debe especificar si el nuevo concesionario tiene que cancelar el valor económico de las edificaciones y mejoras.

Artículo 17.- Prohibiciones para el otorgamiento de concesiones

No se justifica que aun reuniendo los requisitos, una persona no pueda tener derecho a una concesión por el simple hecho de quedar excluido del inventario que realice la municipalidad. A lo sumo debería contemplarse que pasa con esas personas. Si existe la posibilidad de que por error quedaron fuera de dicho inventario y hay posibilidad de corregir el proceso.

Respecto a la publicación del censo o inventario en La Gaceta, esté medio no necesariamente podría ser útil para las familias involucradas, pues es un diario que no llega a todas las personas y mucho menos tratándose de familias campesinas, razón por la cual, se sugiere que esta publicidad se haga por otros medios de comunicación que permitan a las poblaciones involucradas se informen de manera expedita y efectiva.

Sobre la prohibición constituida en el inciso d), su aplicación queda sin funcionabilidad cuando los artículos 3 y 4 del proyecto de ley determinan que su aplicación se establece para los 150 metros de la zona restringida, precepto que estaría derogando tácitamente lo señalado por el artículo 10 de la Ley N.° 6043, además de crear incerteza jurídica a los concesionarios establecidos en la zona restringida al no legislarse respecto a sus derechos en la nueva ley.

Artículo 23.- Control y fiscalización de las concesiones

Como ya se ha expresado a lo largo de este informe, la iniciativa de ley se desarrolla en la zona restringida de los 150 metros, la cual está encausada al desarrollo urbano, dejando sin efecto lo señalado por la ley N.° 6043. No queda claro en el artículo cuál sería la función esencial del ICT en el cumplimiento de la nueva ley, al ser divergentes los principios rectores de la Ley de marras con la iniciativa que nos ocupa.

Así las cosas, cuál sería la fiscalización y control que ejercería el ICT sobre el uso, cumplimiento de los derechos y las obligaciones de los concesionarios, al cambiarse la figura jurídica a desarrollar en esos 150 metros, es decir pasa de turística a urbanística.

Artículo 24.- Prohibición de nuevas ocupaciones

El artículo propone que las municipalidades no podrán autorizar ni permitir nuevas construcciones, que no estén respaldadas en una concesión debidamente aprobada, inscrita y ajustada al plan de ordenamiento territorial o plan regulador.

Para los fines propios de la norma, se puede observar que es obligatorio el uso de cualquiera de los instrumentos técnicos citados (plan de ordenamiento territorial o plan regulador). Estas figuras son muy diferentes, así tenemos que:

a- **El plan de ordenamiento territorial** es un instrumento técnico general que busca ubicar, ordenar y disponer en "*forma óptima, dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento*. *Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente. Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país. Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los*

planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales. (Art. 29 LOA N.° 7554).

b- El plan regulador es un instrumento técnico urbano definido en la ley de Planificación Urbana N.° 4240, señalando que **"***es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, 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*."

Tomando en cuenta lo anterior, para la existencia del plan regulador se hace necesario contar con un plan de ordenamiento territorial, en donde la planificación del segundo sería la base para el desarrollo sostenible del primero, lo que deja claramente fundado que ambos instrumentos son necesarios para un desarrollo urbano equilibrado respetuoso del medio ambiente.

Artículo 27.- Reubicación de ocupantes actuales

Sobre la reubicación de los actuales ocupantes en la zona pública, el artículo no indica si se refiere a ocupantes con derechos de propiedad inscritos o a quienes han usufrutuado esa zona de manera irregular después de la vigencia de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.

Para partir de una fecha, desde 1977 "***la zona pública no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso"*** (art. 20 LZMT), salvo las excepciones introducidas en la misma ley. Así las cosas, la reubicación debió haberse realizado en el momento oportuno en función de la prohibición normativa[20] existente.

Artículo 29.- Definición de atracadero comunitario costero o insular

Sobre la autorización de concesiones para la instalación y operación de atracaderos mixtos de pequeña escala en territorios costeros comunitarios o insulares, es preciso indicar que esos territorios están localizados en la zona marítimo terrestre restringida, la cual colinda directamente con la Zona Marítimo pública y siendo que está área sigue bajo la administración y vigilancia del Instituto

[20] **Artículo 20.-** Salvo las excepciones establecidas por la ley, la zona publica 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.
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.

Costarricense de Turismo, sería éste órgano en coordinación con el MOPT quien debería en primer orden autorizar esas concesiones, no así las municipalidades.

Se debe hacer ver que los artículos 29, 30, 31 y 32 de la iniciativa no establecen las funciones y servicios que brindarán a las comunidades urbanas costeras esos atracaderos comunitarios, así como quien supervisará e implementará las tarifas a cancelar por uso y servicio.

No queda claro a que se refiere la frase de atracadero mixto comunitario, pues está claro que sus concesionarios serán organizaciones sociales.

Artículo 33.- Conservación de ecosistemas marinos y costeros

La redacción del primer párrafo que dice "las comunidades costeras deberán" debe cambiarse por "las comunidades costeras serán responsables" eliminando las palabras deberán y contribuir, para que se establezca como obligación y sea parte del contrato de la concesión.

Transitorio II.-

Respecto a mantener la aplicación de la Ley N.° 6043 para los territorios insulares comunitarios hasta tanto la ley propuesta surta su efecto jurídico, por seguridad jurídica debe aplicarse en las mismas condiciones para los territorios costeros comunitarios en el área restringida de los 150 metros de la zona marítimo terrestre.

Transitorio III y Transitorio IV.-

El Instituto Costarricense de Turismo y el Ministerio de Planificación Nacional, deberán destinar de su Fondo de Pre-inversión, un 5% cada uno por quince años, para la elaboración y costos de publicación de los planes reguladores costeros comunitarios e infraestructura y saneamiento básico para los territorios costeros comunitarios.

Sobre el particular, el proyecto de ley no tiene comprendida la figura de planes reguladores costeros comunitarios, los instrumentos destacados serían los planes reguladores urbanos y plan de ordenamiento territorial. Ello motiva a que debe aclararse la referencia sobre las figuras a financiar.

De igual manera las labores a realizar en los territorios insulares comunitarios no están contempladas dentro del presupuesto autorizado.

En ese mismo orden, el artículo 7 inciso d) de la iniciativa ya menciona el apoyo presupuestario del ICT para realizar la delimitación digital, no quedando claro si ese aporte intrínseco dispuesto en el inciso a) de este mismo numeral, comprende lo propuesto en el transitorio.

En la misma dirección, no está claro en el inciso a) del transitorio III, ¿cuál sería el rol jurídico y técnico del Instituto Costarricense de Turismo en cuando a los planes reguladores de la zona restringida?, pues las declaratoria de territorio costero e insular comunitario se realiza sin tomar en cuenta las declaratoria de aptitud turística realizada por el ICT.

Con respecto al inciso b) (transitorio III), tampoco está claro si el 3% establecido alcanza para desarrollar los proyectos mencionados y en caso de faltante, de donde saldrán los recursos necesarios para cumplir con el cometido, de igual manera si el plazo de quince años es suficiente para concluir con lo ordenado.

Otra situación que debe clarificarse en los transitorios, es el rol de Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado, sea si su rol es solo de coordinación o más bien de desarrollo y construcción de infraestructura de saneamiento y servicio de agua potable, y en caso de elaboración, construcción y desarrollo de proyectos; la iniciativa no dice de donde saldrán los recursos necesarios para esos efectos.

Transitorio V.-

Iniciamos señalando que lo propuesto no es materia transitoria, sino que es una norma de fondo y así debe ubicarse dentro del articulado.

En relación al uso que debe dársele por parte de la Junta Administrativa a los recursos de superávit institucional presupuestario para financiar los procesos técnicos de la Subdirección Catastral del Registro Inmobiliario como el Instituto Geográfico Nacional, a falta de ese superávit no se indica que debe hacer la Junta Administradora para evitar se paralicen los procesos encargados a esos órganos.

Transitorio VI.-

La parte dispositiva no se ajusta a materia transitoria sino a una norma de fondo, por lo tanto así debe ser ubicada en el articulado del proyecto.

IV. Aspectos de procedimiento legislativo

a) Votación.

El proyecto requiere para su aprobación de los dos tercios del total de los miembros que integran la Asamblea Legislativa.

b) Delegación

La iniciativa NO puede ser delegada para su conocimiento en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional, como es el demanio público en la

zona marítimo terrestre y la sustracción de competencias esenciales a una institución autónoma como lo es el ICT.

c) Consultas.

Obligatorias:

- Instituto Costarricense de Turismo
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado
- Instituto Nacional de Pesca y Acuacultura
- Instituto Nacional de Aprendizaje
- Consejo Superior de Educación
- Universidades Públicas
- Municipalidades costeras
- Instituto de Desarrollo Rural (INDER)
- Banco Hipotecario de la Vivienda
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Facultativas:

- Ministerio de Ambiente y Energía
- Procuraduría General de la República
- Contraloría General de la República
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)
- Instituto Geográfico Nacional
- Registro Nacional

d) Legislación relacionada con el proyecto de ley

Leyes

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949
- Ley de Pesca y Acuicultura. No. 8436 del 01 de marzo del 2005
- Ley No.7554. Ley Orgánica del Ambiente, del 4 de octubre del 1995
- Ley No 7788.Ley de Biodiversidad, del 30 de abril de 1998
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo No.1788 del 24/08/1954
- Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo No.1917 del 30 /07/1957
- *Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre No.6043 del 02/03/1977*
- Ley de Planificación Urbana No.4240 del 15/11/1968
- Ley de Biodiversidad No.7788 del 30/04/1998
- Ley Forestal No.7575 del 13/02/1996
- Ley Orgánica del Ambiente No.7554 del 04/10/1995
- Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) No.9036 del 11/05/2012

- Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No.8131 del 18/09/2001
- Ley Reforma Integral ley N° 1362 "Creación del Consejo Superior de Educación Pública del 08/10/1951
- Ley de Creación del Registro Nacional No.5695 del 28/05/1975
- Código Civil de Costa Rica No.63 del 19/04/1885

Doctrina

- Rodríguez O. Pablo. Derechos Fundamentales, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 2001.
- Derecho Ambiental Internacional: Atmósfera, Agua Dulce y Suelos. Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), Ginebra, Suiza, 2003.
- Hernández Valle Rubén. Derecho Procesal Constitucional, Juricentro, San José, Costa Rica. 2001.