ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL TRANSITORIO III DE LA LEY N°4558 DE URBANIZACIÓN TURÍSTICA DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE.

NOGUI ACOSTA JAÉN

EXPEDIENTE N. º25.866

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

ÁREA DE PROCESOS LEGISLATIVOS

PROYECTO DE LEY

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL TRANSITORIO III DE LA LEY N°4558 DE URBANIZACIÓN TURÍSTICA DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE

Expediente N. º25.866

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La seguridad jurídica constituye uno de los principios fundamentales del Estado de derecho y representa una garantía indispensable para la estabilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la Administración Pública. Su observancia exige que las actuaciones estatales se desarrollen dentro de un marco normativo claro, coherente y previsible, que permita a los administrados conocer los alcances de sus derechos y obligaciones, particularmente cuando estos se originan en procedimientos administrativos expresamente establecidos por el legislador.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico no es perfecto y pueden existir normas en contradicción o vacíos legales que requieren mayor interpretación. Esta situación adquiere especial relevancia cuando a partir de un mismo texto las autoridades judiciales pueden realizar interpretaciones divergentes cuyas consecuencias jurídicas son sustancialmente diferentes. Tal es el caso del transitorio III de la Ley N.° 4558, Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, de 22 de abril de 1970, cuya interpretación ha generado criterios judiciales divergentes sobre la competencia que correspondía al entonces Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) para tramitar y resolver solicitudes de titulación de terrenos ubicados en la zona marítimo-terrestre.

La presente iniciativa tiene por objeto aclarar el alcance de la remisión que efectuaba dicho transitorio a la legislación de informaciones posesorias vigente, particularmente en relación con el procedimiento administrativo establecido mediante la Ley N.° 4545, de 20 de marzo de 1970.

I. Antecedentes históricos de la regulación de la zona marítimo-terrestre

La protección jurídica de la zona marítimo-terrestre costarricense tiene sus antecedentes en la legislación del siglo XIX, particularmente en la Ley N.° 162 de

28 de junio de 1828, mediante la cual se estableció una reserva territorial a lo largo de ambos litorales del país. Posteriormente, diversas disposiciones mantuvieron el carácter público de los terrenos costeros y regularon la extensión de la denominada milla marítima, así como las limitaciones para su apropiación por particulares.

Durante el siglo XX se introdujeron modificaciones significativas en la extensión de la reserva costera. Mediante la Ley N.° 19 de 12 de noviembre de 1942 y la Ley N.° 201 de 1943, se redujo a doscientos metros la franja protegida de los litorales Caribe y Pacífico, respectivamente. Esta modificación permitió que los terrenos ubicados fuera de los doscientos metros quedaran excluidos de la antigua reserva marítima por ese concepto, sin perjuicio de otras restricciones legales que pudieran resultar aplicables.

Posteriormente, la Ley N.° 2825, Ley de Tierras y Colonización, de 14 de octubre de 1961, reafirmó la protección de los terrenos comprendidos dentro de los doscientos metros costeros y estableció disposiciones relacionadas con su administración. En este contexto, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N.° 4558, Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, que entró en vigencia el 12 de mayo de 1970. Esta legislación introdujo un régimen especial para la utilización de los terrenos costeros, manteniendo una reserva de cincuenta metros destinada al uso público y estableciendo determinadas posibilidades de aprovechamiento sobre los ciento cincuenta metros restantes.

II. El vacío interpretativo generado por el transitorio III de la Ley N.° 4558

La controversia que fundamenta esta iniciativa tiene su origen en la disposición del transitorio III que establecía:

«(…) El procedimiento será el que marca la actual ley de Informaciones Posesorias (…)».

La redacción presenta una particularidad normativa que ha provocado interpretaciones diferentes respecto del procedimiento que debía utilizarse para tramitar las solicitudes de titulación.

Cuando la Ley N.° 4558 entró en vigencia el 12 de mayo de 1970, coexistían dos cuerpos normativos que regulaban procedimientos de información posesoria: uno de carácter judicial, establecido mediante la Ley N.° 139, y otro de carácter administrativo, regulado mediante la Ley N.° 4545. Esta coexistencia resulta

especialmente relevante porque el artículo 24 de la Ley N.° 4545 reconocía expresamente al interesado la posibilidad de escoger entre el procedimiento establecido en dicha legislación y el regulado mediante la Ley N.° 139.

"Artículo 24°.-El titulante determinará a qué procedimiento se acoge para titular su finca, si a los de la presente ley o a los que determina la ley N° 139 de 14 de julio de 1941 y sus reformas."

Por tanto, la remisión genérica del transitorio III a la ley de informaciones posesorias generó una incertidumbre interpretativa respecto de si comprendía exclusivamente el procedimiento judicial previamente existente o si también permitía utilizar el procedimiento administrativo que se encontraba vigente al momento de la promulgación de la Ley N.° 4558.

La controversia no radica en la existencia de la habilitación excepcional para titular terrenos costeros, pues esta fue expresamente reconocida por el legislador mediante el transitorio III. La cuestión consiste en determinar cuál era el procedimiento jurídicamente habilitado para ejercer dicha facultad y, en consecuencia, si el ITCO tenía competencia para tramitar y resolver esas solicitudes.

Desde una interpretación sistemática de ambas disposiciones, puede sostenerse que la referencia a la legislación de informaciones posesorias debía considerar el ordenamiento vigente al momento en que comenzó a regir la Ley N.° 4558, incluyendo la Ley N.° 4545 y la facultad de elección prevista en su artículo 24.

III. Existencia de interpretaciones jurisprudenciales divergentes

La incertidumbre relacionada con el alcance del transitorio III no constituye una controversia meramente teórica. A lo largo de los años, distintos órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa han desarrollado interpretaciones diferentes sobre la competencia del ITCO.

En su resolución 120-2013 del 30 de setiembre del 2013 el Tribunal Contencioso Administrativo sostuvo expresamente que la remisión efectuada por el transitorio III comprendía el procedimiento establecido mediante la Ley N.° 4545.

> *"(…) Debe de entenderse que la remisión a la información posesoria, era la regulada por la Ley 4545, Ley de Informaciones Posesorias, que permitía un*

trámite administrativo ante el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y que únicamente en caso de contención o de silencio por parte de ese Instituto, se acudía a la vía judicial, según lo establecía el artículo 12 de dicha ley. (…)"

Esta interpretación contrasta con otros pronunciamientos del Tribunal Contencioso Administrativo, entre el voto N.° 35-2007-IV, que sostuvo que las titulaciones previstas en el transitorio III debían tramitarse ante autoridades jurisdiccionales y no mediante el procedimiento administrativo ante el ITCO.

"Sí debe hacerse la advertencia que, con la Ley número 4558, de veintidós de abril de mil novecientos setenta, en su Transitorio III, se desafectaron ciento cincuenta metros de los doscientos metros, después de los primeros cincuenta metros, contados a partir de la pleamar, al autorizarse a los particulares que hubiesen poseído por más de treinta años, en forma quieta, pública, pacífica y sin interrupción, lotes o fincas en ese sector, a inscribirlos por medio del trámite de ***informaciones posesorias ante las autoridades jurisdiccionales -no administrativas-****." (El resaltado no es del original)*

La contradicción entre estos criterios permite identificar con precisión la incertidumbre interpretativa: mientras una interpretación reconoce que la remisión del transitorio III comprendía el procedimiento administrativo de la Ley N.° 4545, otra concluye que únicamente estaba autorizado el procedimiento judicial establecido mediante la Ley N.° 139.

Precisamente por la existencia de esos antecedentes, la presente iniciativa debe examinarse dentro de los límites constitucionales establecidos para la interpretación auténtica, particularmente en cuanto a la prohibición de introducir contenidos normativos nuevos o desconocer decisiones judiciales firmes.

La finalidad del proyecto no es declarar indiscriminadamente válidas todas las titulaciones efectuadas por el ITCO, sino esclarecer una cuestión concreta de competencia que ha recibido diferentes interpretaciones judiciales, ni tampoco pretende habilitar nuevas solicitudes de titulación de terrenos costeros, modificar el régimen actual de la zona marítimo-terrestre ni alterar las condiciones establecidas por la Ley N.° 6043. Sino más bien su objetivo es precisar el alcance de la remisión efectuada por el transitorio III de la Ley N.° 4558 a la legislación de informaciones posesorias vigente durante el período excepcional comprendido entre el 12 de mayo de 1970 y el 13 de octubre de 1971.

En virtud de lo anterior, y considerando la importancia de promover la certeza jurídica respecto de las actuaciones administrativas efectuadas bajo regímenes legales históricos, se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley de interpretación auténtica.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL TRANSITORIO III DE LA LEY N°4558 DE URBANIZACIÓN TURÍSTICA DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE.

ARTÍCULO ÚNICO- Interpretación auténtica del transitorio III de la Ley N.° 4558.

Se interpreta auténticamente el transitorio III de la Ley N.° 4558, Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, de 22 de abril de 1970, en el sentido de que la remisión a la Ley de Informaciones Posesorias comprendía el procedimiento administrativo establecido en la Ley N.° 4545, de 20 de marzo de 1970, por lo que el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) tenía competencia para tramitar y resolver las solicitudes de titulación de terrenos ubicados en la zona restringida de la zona marítimo-terrestre, presentadas durante la vigencia del citado transitorio, de conformidad con los requisitos y condiciones establecidos en la legislación aplicable.

Rige a partir de su publicación.

Nogui Acosta Jaén

Diputado