

**Universidad Hispanoamericana de Costa Rica**

**Facultad de Derecho**

**“Eficacia de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (Nº 9221) en relación con las ciudades litorales en la Municipalidad de Garabito del 25 de abril del 2014 al 25 de abril del 2020”**

**Tesis de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho**

**Director de tesis:  
Lic. Rodolfo Sotomayor Aguilar**

**Amelia Rojas Cuendis**

**Puntarenas**

**2024**

# Carta del Tutor

## CARTA DEL TUTOR

Puntarenas, 29 de agosto, 2024

*Lic. Piero Vignoli Chessler*  
*Facultad de Derecho*  
*Universidad Hispanoamericana*

Estimado señor:

La estudiante Amelia Rojas Cuendis cédula 117840605, me ha presentado, para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado “**Eficacia de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (N° 9221) en relación con las ciudades litorales en la Municipalidad de Garabito del 25 de abril del 2014 al 25 de abril del 2020**”, el cual ha elaborado para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho.

En mi calidad de tutor, he verificado que se han hecho las correcciones indicadas durante el proceso de tutoría y he evaluado los aspectos relativos a la elaboración del problema, objetivos, justificación; antecedentes, marco teórico, marco metodológico, tabulación, análisis de datos; conclusiones y recomendaciones.

Asimismo, indico que el presente trabajo final de graduación fue sometido al análisis de la Plataforma TURNITIN de control anti plagio, siendo satisfactorio su resultado según las normas universitarias

De los resultados obtenidos por el postulante, se obtiene la siguiente calificación:

a)	ORIGINAL DEL TEMA	10%	10
b)	CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE AVANCES	20%	20
c)	COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS, LOS INSTRUMENTOS APLICADOS Y LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	30%	30
d)	RELEVANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20%	20
e)	CALIDAD, DETALLE DEL MARCO TEORICO	20%	20
	TOTAL		100

En virtud de la calificación obtenida, se avala el traslado al proceso de lectura.

Atentamente,

RODOLFO  
SOTOMAYOR  
AGUILAR (FIRMA)

Firmado digitalmente por  
RODOLFO SOTOMAYOR  
AGUILAR (FIRMA)  
Fecha: 2024.08.29  
15:15:37 -06'00'

*Lic. Rodolfo Sotomayor Aguilar*  
*Cédula identidad 602690071*  
*Carné Colegio Profesional 9762*

# Declaración Jurada

## DECLARACIÓN JURADA

Yo **Amelia Rojas Cuendis**, mayor de edad, portador de la cédula de identidad número **117840605**, egresado de la carrera de **Licenciatura en Derecho** de la Universidad Hispanoamericana, hago constar por medio de éste acto y debidamente apercibido y entendido de las penas y consecuencias con las que se castiga en el Código Penal el delito de perjurio, ante quienes se constituyen en el Tribunal Examinador de mi trabajo de tesis para optar por el título de **Licenciatura en Derecho**, juro solemnemente que mi trabajo de investigación titulado: **“Eficacia de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (N° 9221) en relación con las ciudades litorales en la Municipalidad de Garabito del 25 de abril del 2014 al 25 de abril del 2020”** es una obra original que ha respetado todo lo preceptuado por las Leyes Penales, así como la Ley de Derecho de Autor y Derecho Conexos número 6683 del 14 de octubre de 1982 y sus reformas, publicada en la Gaceta número 226 del 25 de noviembre de 1982; incluyendo el numeral 70 de dicha ley que advierte; artículo 70. Es permitido citar a un autor, transcribiendo los pasajes pertinentes siempre que éstos no sean tantos y seguidos, que puedan considerarse como una producción simulada y sustancial, que redunde en perjuicio del autor de la obra original. Asimismo, quedo advertido que la Universidad se reserva el derecho de protocolizar este documento ante Notario Público.

En fe de lo anterior, firmo en la ciudad de San José, a los **06** días del mes de **setiembre** del año **dosmil veinticuatro**

AMELIA ROJAS  
CUENDIS  
(FIRMA)

Firmado digitalmente  
por AMELIA ROJAS  
CUENDIS (FIRMA)  
Fecha: 2024.09.06  
14:28:14 -06'00'

Firma del estudiante

Cédula: 117840605

## Carta de lectora

San José, 7 de octubre de 2024

Señor  
Piero Vignoli Chesler  
Director Carrera de Derecho  
Universidad Hispanoamericana  
Presente

Estimado señor

La firmante, Mónikha Cedeño Castro, abogada, cedula de identidad número 1-0937-0091, carne de colegiada 10217, docente de la carrera de Derecho de la Universidad Hispanoamericana, le comunico que:

He procedido a la lectura de la Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, titulada: **“Eficacia de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (Nº 9221) en relación con las ciudades litorales en la Municipalidad de Garabito del 25 de abril del 2014 al 25 de abril del 2020”** confeccionada por la egresada **Amelia Rojas Cuendis**, cedula de identidad número 1-1784-0605, y considero que la misma cumple con todos los requisitos legales y de forma determinados al efecto.

Por lo tanto, doy su aprobación para proceder con su respectiva defensa.

Cordialmente,

MONIKHA CEDENO CASTRO (FIRMA) Firmado digitalmente por  
MONIKHA CEDENO CASTRO  
(FIRMA)  
Fecha: 2024.10.07 17:43:29 -0600'

Mónikha Cedeño Castro  
Lectora

# Carta del Filólogo

## CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL FILÓLOGO

03 de setiembre de 2024

Sres. Comisión de Trabajos de Graduación  
Facultad de Derecho  
Universidad Hispanoamericana de Costa Rica

Estimados Señores:

Hago constar que leí y corregí el proyecto final titulado **“Eficacia de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (N° 9221) en relación con las ciudades litorales en la Municipalidad de Garabito del 25 de abril del 2014 al 25 de abril del 2020”**, desarrollado por el sustentante Amelia Rojas Cuendis, cédula 1-1784-0605, para optar por el grado de Licenciatura en Derecho.

Revisé los textos en lo relativo a la ortografía, puntuación, propiedad y precisión léxica, adecuación morfosintáctica, construcción de los párrafos, uso de conectores, cohesión, coherencia y citación. En este sentido, una vez incorporadas las recomendaciones efectuadas en el escrito, el documento está listo para su presentación ante las autoridades pertinentes.

Atentamente,

**Axa Ramírez Retana**  
**Filóloga UCR**  
**Carné ACFIL No. 294**



**UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA  
CENTRO DE INFORMACION TECNOLOGICO (CENIT)  
CARTA DE AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES PARA LA CONSULTA, LA  
REPRODUCCION PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA  
DE LOS TRABAJOS FINALES DE GRADUACION**

Puntarenas, 25 de octubre del 2024

Señores:

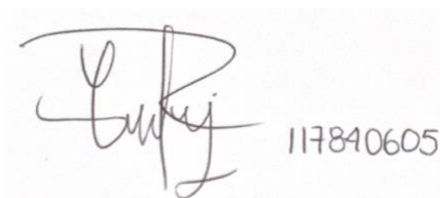
Universidad Hispanoamericana  
Centro de Información Tecnológico (CENIT)

Estimados Señores:

La suscrita Amelia Rojas Cuendis con número de identificación 117840605 autora del trabajo de graduación titulado: *Eficacia de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (Nº 9221) en relación con las ciudades litorales en la Municipalidad de Garabito del 25 de abril del 2014 al 25 de abril del 2020*, presentado y aprobado en el año 2024 como requisito para optar por el título de Licenciatura en Derecho; SI autorizo al Centro de Información Tecnológico (CENIT) para que con fines académicos, muestre a la comunidad universitaria la producción intelectual contenida en este documento.

De conformidad con lo establecido en la Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos N° 6683, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Cordialmente,



Firma y Documento de Identidad

## **Dedicatoria**

A mi mamá Yorleny Cuendis y mi papá Esteban Rojas; ser su orgullo es mi más grande satisfacción. Por y para ustedes, los amo con todo mi ser.

## **Agradecimientos**

A los profesionales que sin pensarlo colaboraron con mi proyecto, en especial a mi tutor el Lic. Rodolfo Sotomayor y mi futuro colega el Lic. Esteban Calvo; sin ustedes esto no hubiese sido posible.

## Tabla de Contenidos

<i>Carta del Tutor</i> _____	<b>II</b>
<i>Carta del Lector</i> _____	<b>III</b>
<i>Carta del Filólogo</i> _____	<b>V</b>
<i>Dedicatoria</i> _____	<b>VII</b>
<i>Agradecimientos</i> _____	<b>VIII</b>
<i>Índice de Ilustraciones y cuadros</i> _____	<b>3</b>
<i>Resumen</i> _____	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I</b> _____	<b>6</b>
<b>1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> _____	<b>7</b>
<b>1.1 Antecedentes del problema</b> _____	<b>7</b>
<b>1.2 PROBLEMATIZACIÓN</b> _____	<b>10</b>
<b>1.3 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA</b> _____	<b>12</b>
<b>1.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b> _____	<b>13</b>
1.4.1 <i>Objetivo General</i> _____	13
1.4.2 <i>Objetivos Específicos</i> _____	13
<b>1.5 ALCANCES Y LIMITACIONES</b> _____	<b>14</b>
1.5.1 <i>Alcances</i> _____	14
1.5.2 <i>Limitaciones</i> _____	14
<b>CAPÍTULO II</b> _____	<b>15</b>
<b>MARCO TEÓRICO</b> _____	<b>15</b>
<b>2.1 CONTEXTO HISTÓRICO</b> _____	<b>16</b>
2.1.1 <i>Historia y evolución de la Ley Zona Marítimo Terrestre (N°6043)</i> _____	16
2.1.2 <i>Derecho comparado</i> _____	20
<b>2.2 CONTEXTO SOCIAL Y LEGAL</b> _____	<b>22</b>
2.2.1 <i>Contexto social</i> _____	23
2.2.2 <i>Contexto legal</i> _____	28
<b>CAPÍTULO III</b> _____	<b>79</b>
<b>3.1 MARCO METODOLÓGICO</b> _____	<b>80</b>
3.1.1 <i>Finalidad</i> _____	80
3.1.2 <i>Dimensión Temporal</i> _____	81
3.1.3 <i>Marco de la Investigación</i> _____	82
3.1.4 <i>Naturaleza</i> _____	82
3.1.5 <i>Carácter</i> _____	83
<b>3.2 SUJETOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN</b> _____	<b>84</b>

3.2.1 Fuentes primarias	84
3.2.2 Fuentes secundarias	85
<b>3.3 SELECCIÓN DE MUESTREO</b>	<b>85</b>
<b>3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR LA INFORMACIÓN</b>	<b>86</b>
3.4.1 Información documental	86
3.4.2 Entrevista	87
<b>CAPÍTULO IV TRAMITOLOGÍA</b>	<b>100</b>
<b>CAPÍTULO V ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS</b>	<b>112</b>
<b>CAPITULO VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>130</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>142</b>

## Índice de Ilustraciones y cuadros

<b>Tabla 1</b> Respuesta a la pregunta 1:¿Por el conocimiento que tiene usted de la ley, cuál cree usted que es el espíritu por el cual se propuso la ley?.....	<b>88</b>
<b>Tabla 2</b> Respuesta a la pregunta 1 (continuación):¿Por el conocimiento que tiene usted de la ley, cuál cree usted que es el espíritu por el cual se propuso la ley?.....	<b>89</b>
<b>Tabla 3</b> Respuesta a la pregunta 2: ¿Conociendo el espíritu del legislador al proponer la ley, cree usted que la ley necesita reformas?.....	<b>90</b>
<b>Tabla 4</b> Respuesta a la pregunta 2 (continuación): ¿Conociendo el espíritu del legislador al proponer la ley, cree usted que la ley necesita reformas?.....	<b>90</b>
<b>Tabla 5</b> Respuesta a la pregunta 3: ¿Qué beneficios señalaría usted presentes en la promulgación de la ley 9221 para las municipalidades costeras y los usuarios?.....	<b>92</b>
<b>Tabla 6</b> Respuesta a la pregunta 3 (continuación):¿Frente a las desventajas anotadas por usted, ha valorado algunas soluciones legales?.....	<b>93</b>
<b>Tabla 7</b> Respuesta a la pregunta 4:¿Qué beneficios cree que tendría la zona costera con la implementación de la ley en su cantón? Conociendo los alcances en las Zonas Urbanas Litorales .....	<b>94</b>
<b>Tabla 8</b> Respuesta a la pregunta 4 (continuación): ¿Qué beneficios cree que tendría la zona costera con la implementación de la ley en su cantón? Conociendo los alcances en las Zonas Urbanas Litorales .....	<b>95</b>
<b>Tabla 10</b> Respuesta a la pregunta 5 (continuación): Desde su conocimiento de la ley 9221, ¿cual cree usted que han sido las mayores dificultades presentadas para los gobiernos locales que cuentan con zona costera, para la implementación de la ley. ....	<b>97</b>
<b>Tabla 11</b> Respuesta a la pregunta 6: Desde su perspectiva legal cree usted que la ley 9221 llega a ser en su totalidad la ley que legisla sobre este tema o necesita leyes complementarias, de ser así en cuales pensaría usted que deben ser los temas por legislar. ....	<b>98</b>
<b>Tabla 12</b> Respuesta a la pregunta 6 (continuación): Desde su perspectiva legal cree usted que la ley 9221 llega a ser en su totalidad la ley que legisla sobre este tema o necesita leyes complementarias, de ser así en cuales pensaría usted que deben ser los temas para legislar....	<b>99</b>

## Resumen

La Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral<sup>1</sup> (N°9221) es un instrumento creado para encontrar el equilibrio entre el derecho a un ambiente sano y la naturaleza demanial de las áreas costeras, esto para preservar el bienestar económico y social de los habitantes. No obstante, basado en el informe técnico de la ley, esta debía tener un plazo de treinta y seis meses desde la vigencia de la futura ley, para lo cual las Municipalidades con jurisdicción en las zonas marítimo terrestre debían encargarse de llevarlo a cabo.

La urgencia para aplicarla se fundamenta en la amenaza inminente de degradación ambiental y la posible pérdida de hábitats críticos, así como en prevenir consecuencias sociales y económicas insostenibles ya que no pretende eliminar la naturaleza de bien de dominio público de los “doscientos metros contiguos a la pleamar, sino establecer un régimen de uso aprovechamiento de dichas áreas, mediante el régimen de concesiones con la posibilidad que las municipalidades de la jurisdicción respectiva puedan concesionar los territorios comprendidos en las zonas urbanas litorales que correspondan al demanio público, en absoluto apego a los planes reguladores urbanos aprobados de dicha circunscripción”. (Dictamen Afirmativo Mayoría, 2013)

Para resolver estos problemas, la ley propone establecer un marco regulatorio para la declaración de zonas urbanas litorales y su régimen de uso, se busca que áreas con alta

---

<sup>1</sup> “Área de Desarrollo Territorial de un Centro de Población Costero, que presenta un nivel de organización social, político y económico y una dotación de bienes y servicios totalmente identificable en el que los habitantes se organizan para habitar y hacer su vida, de acuerdo con su estructura social y su actividad económica y cultural” (Castellón, 2013)

concentración urbana en el litoral sean designadas como zonas urbanas litorales, y aplicar un régimen específico en los doscientos metros contiguos a la pleamar ordinaria.

Por otra parte, la propuesta no busca permitir ocupación indiscriminada, sino legalizar asentamientos consolidados mediante concesiones, siempre que se ajusten a normativas ambientales y planes reguladores urbanos. Este enfoque permite la aplicación de un régimen de concesiones que busca legalizar ocupaciones consolidadas antes de la entrada en vigencia de leyes posteriores, siempre que cumplan con requisitos específicos y se ajusten a regulaciones ambientales y urbanísticas.

Por tanto, el principal objetivo de la investigación residirá en justificar la razón por la cual la Municipalidad del cantón de Garabito se ha tardado para hacer efectiva la ley, considerando que existe una problemática en las zonas urbana litorales y que puede tener una solución efectiva para evitar repercusiones económicas, naturales, sociales, entre otras. Lo anterior, bajo una ardua investigación de la tramitología que se llevó cabo para la ejecución de la ley, específicamente en la Zona de Garabito, una de las costas más largas de la provincia de Puntarenas, zonas con uno de los mayores porcentajes de longitud real en la jurisdicción en zona marítimo terrestre.

# **CAPÍTULO I**

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1 Antecedentes del problema**

Actualmente, Costa Rica no cuenta con la legislación necesaria, vigente y aplicable en temas propios de zonas costeras; por tanto, estas áreas, entendidas como fuente vital de recursos naturales y biodiversidad, y de gran impacto engloban la economía, el turismo, la seguridad y el medio ambiente. Además, se ven desprotegidas ante la falta de regulación efectiva. La gestión de estas zonas requiere de una sólida legislación que establezca normas claras y procesos adecuados para su administración; es importante y a la vez alarmante que no exista una legislación suficiente y actualizada que aborde de manera integral los temas relacionados con las zonas costeras y marítimas pragmáticos donde los procesos sean realistas, sostenibles y controlados.

En cuanto al desarrollo sostenible en las zonas litorales, este afecta o favorece de manera directa a sus habitantes; en relación con las concesiones marítimas, las cuales abarcan una amplia gama de actividades, como la pesca, el turismo, la navegación, la extracción de recursos naturales y la conservación. Sin una legislación clara es difícil regular estas concesiones de manera efectiva y equitativa, esto genera la sobreexplotación de los recursos marinos, la degradación del medio ambiente costero, conflictos entre diferentes usuarios y la falta de seguridad jurídica para las inversiones en actividades económicas relacionadas con el mar. Además, sin una regulación adecuada, es difícil garantizar que las actividades en estas zonas se realicen de manera sostenible, al mismo tiempo que se respetan los derechos de las comunidades locales y los pueblos indígenas que dependen de ellas para su subsistencia.

Para una comprensión panorámica del problema es necesario reflejar la evolución del sistema político y administrativo del país a lo largo de los siglos, si bien, las municipalidades modernas tienen sus raíces en la época colonial, el desarrollo y la consolidación de su estructura actual, también se han producido en diferentes etapas a lo largo de la historia de Costa Rica. Este es un testimonio del compromiso del país con la democracia, la descentralización y el desarrollo local a lo largo de los años, por medio de instituciones que han desempeñado un papel fundamental en la promoción del bienestar y el progreso de las comunidades locales, mediante la adaptación y evolución para enfrentar los desafíos cambiantes de la sociedad costarricense.

De acuerdo con la Ley 7794, Código Municipal (1998) “Artículo 2.- La municipalidad es una persona jurídica estatal con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plena para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir fines”. Y, en relación con el carácter de autonomía política, administrativa y financiera que el Estado confiere a los gobiernos municipales, incluye en su artículo 4, inciso a), este se encarga de “dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico”.

Ahora bien, la gestión municipal ha evolucionado en el país ante fenómenos de desatención estatal, por lo que las municipalidades deben proteger y mejorar su calidad de vida para proporcionar un acceso digno a servicios básicos como el agua, electricidad y salud. A esto, es pertinente mencionar a Jinesta (2013) pues expone que el origen de la gestión municipal se registra en 1821 con el Pacto Social Fundamental Interino o Pacto de Concordia entendido como la primera constitución política del país, cuando alude a los gobiernos locales como “ayuntamientos”.

Posteriormente, la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica del 20 de abril de 1830 se refiere a las municipalidades como parte del capítulo 17 “Gobierno interior de los pueblos”. Este concepto se reitera en el artículo 176 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica del 09 de abril de 1944, sin embargo, se atribuye su gestión al Jefe Político de Departamento, representante a nivel provincial elegido por el Ejecutivo. En 1847 la Constitución Política reafirma la centralización de estos gobiernos en la cabecera de cada departamento.

Por otra parte, la reforma de la Constitución Política en 1848 se refiere por primera vez al régimen municipal y en el artículo 101, este indica la organización de cuerpos municipales según funciones y responsabilidades conferidas, las cuales se llevarían a cabo en la cabecera de cantón. Luego, en 1859 se introduce en la Constitución Política la división territorial provincial, cantonal y distrital; no obstante, nuevamente centraliza las gestiones a nivel provincial, indicación que se repite en la Constitución Política del 15 de abril de 1869 y del 07 de diciembre de 1871. Esto limitó su libertad a las ordenanzas municipales, las cuales indicaban competencias supervisadas por los gobiernos centrales o de provincia (Jinesta, 2013).

Luego, la perspectiva sobre el gobierno local cambia a nivel constitucional el 07 de noviembre de 1949 al conferir una competencia general bajo el concepto jurídico de “administración de los intereses y servicios locales” (art. 169), y proporcionar autonomía política y de gobierno (art. 170); no obstante, estos elementos adquieren desarrollo legal al incluirse en el Código Municipal con la Ley 4574 del 05 de mayo de 1970. A partir de este momento, los municipios desarrollan competencias administrativas en cuanto a intereses

locales, abarcando necesidades básicas como servicios públicos, con capacidades limitadas en relación con la búsqueda de descentralización territorial promovida desde los cincuenta.

Con el Segundo Código Municipal, Ley 7794 del 30 de abril de 1998 se promueve la separación del gobierno central y local con el objetivo de fortalecer la autonomía municipal; sin embargo, Jinesta (2013) considera que este plantea regulaciones conservadoras ante la falta de competencias exclusivas y excluyentes de los gobiernos locales. Más adelante, con la reforma del artículo 170 de la Constitución con Ley 8106 del 03 de junio de 2001 se impulsa la descentralización en mayor escala al asignar un 10% de los ingresos ordinarios de la República a los municipios, del cual pueden disponer para efectuar gestiones exclusivas y excluyentes con mayor libertad.

A pesar del desempeño municipal para el desarrollo local y la prestación de servicios públicos en conformidad con los principios constitucionales y legales establecidos, la democratización y participación ciudadana en decisiones colectivas afines a intereses de la comunidad, la aplicación efectiva del régimen municipal es ineficiente en algunos sectores del país. Sin embargo, la disposición de los gobiernos locales para actuar en beneficio de los pueblos y gozar de su descentralización es reducida o encuentra dificultades para responder oportunamente a intereses colectivos, esto no permite garantizar que las gestiones se desarrollen en pro de las comunidades, además, son de impacto mayor para los habitantes de algunas zonas, tal es el caso de estudio para esta investigación.

## **1.2 PROBLEMATIZACIÓN**

La Ley 9221, Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial del 25 de abril de 2013 fue diseñada y aprobada con propósito de aplicar regulaciones sobre el desarrollo urbano y la alta gentrificación que

caracteriza algunas zonas costeras del país. Estas zonas representan espacios para la conservación de la biodiversidad en cuanto permiten la reproducción de especies marinas, a la vez que aportan a la calidad de vida de los habitantes locales o visitantes que asisten a las costas al practicar el turismo con fines recreativos.

Actualmente, la comunidad de Garabito ha experimentado un aumento desproporcional en la urbanización de la zona marítima, lo cual se relaciona con el posicionamiento del cantón como una zona atractiva para el turismo internacional debido a las diferentes actividades que se realizan en la comunidad, la oferta gastronómica que posee y la ubicación estratégica que facilita desplazarse a otras zonas turísticas del pacífico sur costarricense. Si bien esto promueve mejores oportunidades para el desarrollo económico local, también constituye un fenómeno que debe ser regulado en función del impacto que tiene sobre el recurso marítimo y la alta dependencia de este para las comunidades.

En estas circunstancias, la aplicación de la Ley 9221 para la protección del litoral ante la creciente urbanización de la zona resulta un deber para el gobierno municipal, a razón de la necesidad que esto supone para la comunidad y la continuidad del aprovechamiento de estos recursos que son parte de las actividades turísticas locales. No obstante, la ineficiencia municipal en el proceso de agilización de trámites es alarmante en relación con la necesidad que esto supone para la comunidad y sus habitantes, por tanto, resulta conveniente estudiar el marco regulatorio de la Ley 9221 y determinar el beneficio que implica, por el cual se considera una demanda urgente para garantizar la gestión municipal eficiente, cumplir con el ordenamiento jurídico aplicable al territorio y promover la calidad de vida de la población.

### **1.3 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA**

La preocupación en torno a la implementación de la Ley 9221, Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial del 25 de abril de 2013 radica, primeramente, en la aplicación de los principios formulados por la ley correspondientes al ordenamiento jurídico costarricense con enfoque en zonas costeras.

Lo anterior correspondería al propósito de este marco normativo regular la urbanización progresiva de litorales, situación que ocurre en zonas turísticas como el cantón de Garabito, conviene priorizar como parte de la gestión municipal el cumplimiento eficiente de esta ley y agilizar la tramitación necesaria para que se aplique de manera efectiva.

En segundo lugar, a conveniencia de la comunidad y sus habitantes quienes depende del recurso marino tanto para el desarrollo de actividades turísticas como para gozar de niveles de calidad de vida, pueden verse obstruidos por la presencia de agentes contaminantes relacionados con la huella urbana; por tanto, la aplicación de este marco refleja una gestión municipal eficiente en torno a las necesidades de la población y el cumplimiento de sus derechos. Según indica el Código Municipal, Ley 7794 en su artículo 5 inciso h), parte de las funciones municipales implican “promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población”.

Asimismo, no menos importante, el compromiso municipal con el factor medioambiente y la protección de la biodiversidad abarca garantizar la vida de las especies que dependen de este ecosistema las cuales resultan de interés en cuanto al atractivo turístico de la comunidad que permite desarrollar diversas actividades socioeconómicas. Consecuente a ello, los derechos de la población, el desarrollo socioeconómico y la protección medioambiental se consideran tres factores esenciales que sugieren gestionar la aplicación

de la Ley 9221 para un mayor beneficio del cantón de Garabito, tanto como para la efectividad del ordenamiento jurídico que rige sus actividades.

## **1.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### *1.4.1 Objetivo General*

Analizar el tiempo que ha requerido implementar la ley 9221 desde su aprobación en el año 2014 hasta el año 2020 para declarar una Zona Urbana Litoral (ZUL) en la Municipalidad de Garabito.

### *1.4.2 Objetivos Específicos*

1. Determinar la tramitología creada con la ley a partir de las posibilidades que tiene la Municipalidad de Garabito en el cumplimiento eficiente y eficaz al momento de su implementación.
2. Determinar si la implementación de la ley 9221 permite un mejor control en el manejo de los espacios que con alta concentración de población en el litoral sean designadas como zona urbana litoral y permita su eficiente desarrollo en la Municipalidad de Garabito.
3. Demostrar que con la implementación de la ley 9221 en la Municipalidad de Garabito permitirá lograr un desarrollo sostenible entre zonas urbanas y la naturaleza.
4. Demostrar los beneficios del uso de la ley 9221 como único recurso en la resolución de los conflictos en las Zonas Urbanas Litorales.

## **1.5 ALCANCES Y LIMITACIONES**

### ***1.5.1 Alcances***

Se espera de este proyecto un análisis exhaustivo que permita dar una explicación a las decisiones tomadas por la municipalidad para hacer efectiva la ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (N° 9221) en relación con las ciudades litorales en la Municipalidad de Garabito, al mismo tiempo que se considera el contexto socioeconómico actual, en cuanto a las oportunidades y retos de su implementación.

Además, se pretende identificar las áreas de la gestión municipal local que pueden mejorar con la implementación de la ley N°9221 a raíz de las problemáticas de ocupación ilegítima de terrenos en áreas protegidas por otros marcos legislativos, así como en cuanto a la regulación del uso de estos terrenos para una mayor eficiencia en la labor municipal, siempre que se contemple el beneficio social y medioambiental.

También, con este proyecto se intenta dar una lista de posibles soluciones que la Municipalidad o la entidad correspondiente pueda tomar en cuenta, luego de haber abarcado todos los posibles escenarios que puedan implicar la aplicación efectiva de la ley, mediante herramientas que puedan mejorar la gestión de la municipalidad de Garabito en la regulación del uso de zonas marítimo-terrestres.

### ***1.5.2 Limitaciones***

El carácter reciente de esta ley y lo novedoso que resulta el abordaje de esta problemática en el cantón de Garabito puede implicar dificultades para el acceso a información actualizada y completo en torno a la situación, así como al seguimiento del proceso de tramitación de la ley para asegurar su efectividad desde la gestión municipal.

**CAPÍTULO II**  
**MARCO TEÓRICO**

## 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

### 2.1.1 *Historia y evolución de la Ley Zona Marítimo Terrestre (N°6043)*

La Ley Zona Marítimo Terrestre fue publicada el 2 de marzo del 1977 con el objetivo de regular el desarrollo adecuado y la conservación de los recursos naturales que se encuentran en las costas del país, lleno de valiosa biodiversidad. Según el artículo 1 de esa ley indica que:

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.

Lo anterior significa que estas áreas son propiedades demaniales las cuales no son de dominio del derecho privado, público ni de los particulares, esta propiedad se caracteriza por ser inalienable, inembargable e imprescriptible. Además, se aplica, de acuerdo con Fernández (2010), con el propósito de evitar negocios jurídicos que puedan perjudicar tales bienes, ante lo cual se aplican tales características descritas por la autora como:

- **Inalienables:** aquellos sobre los cuales no se puede realizar ningún acto translativo de dominio público en tanto su carácter sea demanial, cuya infracción implica la nulidad absoluta de cualquier contrato de enajenación como consecuencia jurídica.
- **Imprescriptibles:** aquellos bienes de dominio público sobre los cuales no puede aplicarse prescripción adquisitiva, por ende, no pierden carácter público con el tiempo, la Administración Pública no pierde su titularidad y ningún particular puede alegar su titularidad o facultades jurídicas.

- Inembargables: aquellos bienes bajo la imposibilidad de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en tanto sean bienes demaniales, lo cual evita la interrupción del uso o servicio público de estos.

Por tanto, para los bienes de dominio público se aplica un régimen de indisponibilidad ante cualquier acto consciente o inconsciente, directo o indirecto, que pueda implicar la adquisición del bien o de cualquier derecho por parte del particular (Fernández, 2010).

Basado en lo anterior, cabe mencionar que la regulación de las zonas marítimo-terrestres se acoge a la ley N°6043 del 02 de marzo de 1977 y sus disposiciones, no obstante, la creación de este régimen es resultado de transformaciones en el marco jurídico aplicable a los bienes de dominio público como las costas. Conviene realizar un análisis histórico para comprender la evolución de esta normativa, cuyo origen se atribuye por Viquez (s.f.) a la ley N°162 del 08 de junio de 1828 y su determinación de una reserva de una milla marítima en las costas del mar Caribe y el océano Pacífico, aunque de forma previa se registran antecedentes de la época colonial.

Durante el siglo XIX las leyes continúan orientándose a la protección de la zona marítimo-costera, tal es el caso de los Reglamentos Generales de la Hacienda Pública de 1839, 1858 y 1868, basadas en la reserva de una milla marítima establecida en 1828, entre lo cual interesa contemplar su concepción como bien de dominio público, lo cual le caracteriza como inalienable e indenunciable. A esto, es posible empezar con el año 1841 donde el Código General incluye en el dominio público el flujo y reflujo del mar y sus riberas, a lo cual se suma la ley N°7 del 31 de agosto de 1968 que afirma la indenunciabilidad los terrenos en la milla marítima (Viquez, s.f.).

Seguidamente, la ley de Aguas N°8 del 26 de mayo de 1884 en la cual se utiliza por primera vez el término Zona Marítimo Terrestre (ZMT) califica esta área como de dominio público

y en 1885 el Código Fiscal prohíbe la enajenación de los terrenos ubicados en la primera milla de latitud en las costas de ambos mares. Víquez (s.f.) destaca la regulación de las zonas costeras como bien de dominio público no deducibles a propiedad privada, distinta a los baldíos o tierras coloniales.

Durante el siglo XIX la regulación de la zona marítimo terrestre se caracteriza por abarcar el reflujo de mareas con una extensión de una milla tierra dentro, así como los ríos hasta el sitio en que resultan navegables o perciben efectos de las mareas, es en el siglo XX cuando se define con mayor precisión la extensión de la zona y elementos que la conforman. Sin embargo, la ley no sufre cambios significativos en cuanto a la zona marítimo terrestre como bien demanial, por lo que continúa aplicándose su carácter indescriptible e inalienable; lo cual se expone desde la ley N°75 del 30 de agosto de 1924 que indica en su artículo 6 la imposibilidad de que sea explotada o usufructuada.

Por otra parte, Víquez (s.f.) añade que la distancia de la milla tierra adentro es modificada con la ley N°11 del 22 de octubre de 1922, la cual define una extensión de 1.672 metros desde el punto máximo al que la marea asciende en toda la costa de ambos mares y de 500 metros a lo largo de ambos márgenes de los ríos. La extensión que comprende la zona marítimo terrestre se reduce con la ley N°19 del 12 de noviembre de 1942 a los 200 metros; esto se aplica primero sobre la costa del Atlántico y posteriormente sobre la costa del Pacífico con la ley N°201 del 26 de enero de 1943.

La principal consecuencia de esta modificación fue la adquisición y ocupación de terrenos que pasaron a ser de dominio público, exceptuando los 200 metros aún protegidos. Esta extensión se reafirma con el artículo 7 de la ley de Tierras y Colonización N°2825 del 14 de octubre de 1961, la ley Forestal N°4465 del 25 de noviembre de 1969 y la ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre N°4558 del 22 de abril de 1970. Sin

embargo, la ley N°4558 del 22 de abril de 1970 desafecta 150 metros en favor de quienes adquirieron terrenos en un plazo mayor a 30 años, con derecho a inscribirlos. Como resultado, solo resultan inalienables 50 metros y los restantes 150 se destinan al desarrollo turístico y su dominio se atribuye a las Municipalidades, según indique el Instituto de Turismo.

No obstante, según Viquez (s.f.), esta disposición no permanece vigente con la ley N°4847 del 04 de octubre de 1971, por lo que solo existen inscripciones de terrenos en esa zona bajo el derecho otorgado durante el 22 de abril de 1970 y el 04 de octubre de 1971. Actualmente, la ley sobre la Zona Marítimo Terrestre indica en su artículo 7 la prescribibilidad de los terrenos que comprende, los cuales no pueden ser apropiados ni legalizados a nombre de particulares. Bajo carácter demanial, su extensión consiste en una franja de 200 metros de ancho a lo largo de ambos litorales (Atlántico y Pacífico).

Según el artículo 10 de esta misma ley, la zona marítimo terrestre se divide en zona pública y zona restringida, según define:

- Zona pública: se conforma por una franja de 50 metros de ancho que inicia en la pleamar ordinaria, así como áreas descubiertas al descender la marea, islotes, peñascos, así como demás áreas y formaciones que sobresalen del mar, manglares y esteros.
- Zona restringida: corresponde a los 150 metros restantes, en el caso de las islas, demás terrenos.

Con respecto a estas categorías, la ley indica la prohibición de la ocupación de zonas públicas, no obstante, permite concesiones en los 150 metros restantes según artículos 20 y 39. Estas concesiones se atribuyen para uso y disfrute de ciertas áreas bajo las condiciones y plazos que establece en artículo 41. Además, la regulación de las concesiones se indica en

artículos 48, 49 y 50, así como la extinción de las concesiones puede encontrarse en el artículo 51. De acuerdo con el numeral 56, una vez extinguida la concesión, los terrenos corresponden a la municipalidad.

### ***2.1.2 Derecho comparado***

En el marco de análisis de la regulación de las zonas marítimo-terrestres, conviene comparar la aplicación de estos regímenes en diferentes países, tal es el caso de México que dispone del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar del 21 de agosto de 1991. Por su parte, este reglamento define en su artículo 3° la zona federal marítimo terrestre como la franja de pleamar máxima observada durante treinta días consecutivos en una época del año en que no se presenten huracanes, ciclones o vientos de gran intensidad que permitan precisar su delimitación, con un plano horizontal con un ángulo de inclinación de 30° o menos (art. 4°).

En el caso de costas que no ubiquen playas, la zona federal marítimo terrestre corresponde a una franja de 20 metros desde el litoral marítimo con una franja de inclinación igual o menor a 30° de manera continua. En el caso de ríos, esta zona se ubica a partir de su desembocadura en el mar, hasta el punto río arriba donde se registre mayor flujo anual, sin exceder los 200 metros. De acuerdo con el artículo 5° de este reglamento, las zonas que cubre esta ley son bienes de dominio público, por lo que son inalienables e imprescriptibles, lo cual exige la variación de su situación jurídica para reivindicar este hecho y poder declararse en posesión definitiva o provisional.

Por otra parte, la posesión, administración, control y vigilancia de los bienes de dominio público corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, excepto

aquellos localizados dentro de recinto portuario, utilizados como astilleros, varaderos, diques para talleres de reparación naval, muelles e instalaciones regidas por la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, en cuyo caso corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En el caso de Colombia, se establece constitucionalmente los límites de la zona terrestre y marítima, así como la posesión de territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo, islas, islotes, cayos, morros y bancos (art. 101). La protección y regulación de la explotación de zonas marítimo-terrestres no se encuentra bajo jurisdicción nacional; recientemente, este país firmó el tratado para proteger la biodiversidad marina del Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal del 19 de diciembre de 2022 en el marco de la reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (Hurtado, J); no obstante, este se orienta a mares internacionales, por lo que continúa aplicando poca protección sobre las zonas costeras y terrenos aledaños.

En Venezuela, por su parte, la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos N°6153 del 14 de noviembre de 2014 define en su artículo 5° políticas acuáticas “lineamientos estratégicos sobre la base de las potencialidades, capacidades productivas y recursos disponibles en las zonas costeras y otros espacios acuáticos, que garanticen el desarrollo sustentable social y endógeno, la integración territorial y la soberanía nacional”. En el capítulo V, esta ley se refiere a la Zona Económica Exclusiva en su artículo 45, como aquella que se extiende por las cosas continentales e insulares de la República Bolivariana de Venezuela la cual corresponde a las 200 millas náuticas a partir de la línea de base de la cual se mide el mar territorial.

La zona económica exclusiva se extiende a lo largo de las costas continentales e insulares de la República Bolivariana de Venezuela, a una distancia de doscientas millas náuticas (200 MN) contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, según artículo 45. Según el artículo 46, sobre esta zona aplican derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, aguas suprayacentes y actividades que implican la exploración y explotación sostenible económica de la zona, así como la producción de energía hidroeléctrica y eólica; sin embargo, esta ley no expone especificaciones en torno a su adquisición u ocupación particular.

## **2.2 CONTEXTO SOCIAL Y LEGAL**

Los aspectos sociales y legales abarcan las características culturales y políticas del entorno según la delimitación geográfica objeto de estudio. Estos componentes resultan necesarios de analizar para comprender las formas de vida, desarrollo socioeconómico y tendencias en cuanto a las actividades de la región en torno a la aplicación de la ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral. Además, su régimen de uso y aprovechamiento territorial, ley N°9221 del 27 de marzo de 2014, tanto desde el eje institucional conformado por la Municipalidad y entidades competentes, como por los grupos de interés, beneficiarios del proyecto y la sociedad en general.

### ***2.2.1 Contexto social***

El contexto social se entiende como uno de los componentes ambientales que determina las creencias, hábitos, conductas y actividades características de una zona o cultura específica, en función de los rasgos culturales que adquieren y transfieren generacionalmente. Terán et al. (2007) cita a Dávila y Martínez (1999) según quienes

El entorno social, representa una serie de elementos que hacen referencia al ambiente en el que se desenvuelve el individuo (social y cultural), los cuales tienen influencia en su conducta, ya que son parte de sus costumbres y modos de vida (p. 134).

De acuerdo con lo anterior, los elementos sociales se relacionan estrechamente con el desarrollo cultural de una zona, lo cual engloba actividades socioeconómicas características de una región que forman parte de la cotidianeidad. En el contexto de la investigación, el ámbito social abarca la educación, formación profesional e intereses económicos locales, para comprender el impacto que han tenido las distintas formas de vida del cantón de Garabito en la zona urbana litoral.

### **Desarrollo socioeconómico del cantón**

Primeramente, conviene destacar la creación de leyes para la protección de zonas marítimo-terrestres como un elemento esencial para determinar las costumbres y el uso de la propiedad costera en las comunidades, no obstante, debe entenderse que el área de estudio engloba cualidades que le permiten desarrollar actividades socioeconómicas para el sector productivo turístico, lo cual puede conducir a conflictos de intereses entre entidades reguladoras, empresas turísticas y habitantes del cantón.

Lo anterior se relaciona con los permisos otorgados para el uso de los suelos, lo cual se rige por regulaciones que deben aplicarse desde los municipios de las comunidades costeras, como es el caso de Garabito, que enmarcan la declaración de zonas urbanas litorales, según el procedimiento indicado. En 2016 se creó el Reglamento de uso de suelo en la zona marítima terrestre del cantón de Garabito, que resuelve el pago de un canon de uso de suelo para el otorgamiento unilateral de una parcela en zona restringida, entendido como el permiso de uso de suelo en zona marítimo terrestre (Municipalidad de Garabito, art. 2°, 2016).

Con estos permisos se oficializa la concesión de carácter temporal a la persona solicitante del permiso, lo cual supone un riesgo para el ambiente y las comunidades, según las irregularidades en torno al uso del suelo y el efecto que puede tener la explotación indebida de este, ante la ausencia de un plan regulador; especialmente en una zona necesaria para el equilibrio ecológico y de la vida marina en condiciones adecuadas, esenciales para el desarrollo del turismo como principal actividad socioeconómica local.

En el cantón de Garabito, comunidades como Herradura, Playa Hermosa y Pochotal se encuentran ubicadas en la zona marítimo-terrestre, las cuales según Saborío y Granados (2013) se dedican mayoritariamente a actividades turísticas como propietarios o colaboradores de empresas gastronómicas o de hospedaje. Además, gran parte de las familias reside estratégicamente en la costa en relación con otras labores que realizan, por ejemplo, la pesca, por lo que intervenir en estas zonas produce contradicciones a la empleabilidad.

En el contexto costarricense, el turismo figura como una de las principales actividades económicas, especialmente en comunidades costeras, las cuales se sostienen y progresan con estas actividades. Sin embargo, es fundamental que los residentes de estas zonas cooperen

con las instituciones locales para garantizar la conservación de los ecosistemas de los cuales también dependen gran cantidad de especies, para lograr el progreso social de manera sostenible.

A razón de esto, se evidencia una mayor necesidad de intervención municipal para la protección de las zonas marítimo-terrestres en beneficio de las comunidades y el efecto que tiene la conservación de los litorales sobre la productividad económica del cantón. Si bien es cierto que el uso de los suelos es necesario para desarrollar actividades productivas, este debe darse en condiciones óptimas para la sostenibilidad.

### **Explotación de la zona marítimo-terrestre**

El progreso económico de las comunidades y las actividades que realizan los diferentes sectores productivos tiende a generar contradicciones con la conservación medioambiental. En el contexto de la investigación, la ocupación de zonas que resultan necesarias para el desarrollo de la vida marina y, a su vez, resultan estratégicas para las empresas turísticas produce enfrentamientos entre grupos de interés, tanto en torno al factor medioambiental como al inversionista que busca utilizar estas áreas.

Sin embargo, algunas condiciones en las que se ha dado la ocupación de estas zonas incluyen proyectos de vivienda del IMAS que exceden los treinta años, derechos posesorios, familias con derechos que datan de la Corona Española, así como invasiones, algunas de las cuales se excluyen de las disposiciones legales que buscan restringir su uso. De acuerdo con Saborío y Granados (2013), algunas comunidades ocupan la zona pública y otras la zona restringida, por lo que pueden acceder a concesiones con ciertas condiciones municipales.

No obstante, la aplicación de la ley y la coordinación entre organizaciones y municipalidades es deficiente, lo cual ha permitido la invasión de estos territorios en contra de lo estipulado por la ley, violentando la institucionalidad costarricense.

Miranda (2007) señala:

El “mercado” de la tierra es altamente dinámico; los concesionarios (inclusive los aspirantes a concesionarios), y los ocupantes en general, “venden” territorios sin documentos legítimos. Ello crea falsas expectativas respecto a la propiedad y permite, no solo realizar inversiones, sino también transacciones comerciales sobre la tierra. En este sentido, se ejecutan ventas y otros actos jurídicos sin sustento legal alguno. Como resultado el Estado debe invertir recursos humanos y económicos significativos para resolver por la vía judicial lo que no fue capaz de resolver por la vía administrativa (p. 4).

A pesar de que las concesiones requieren el cumplimiento de lo establecido por la normativa correspondiente, algunas familias que no cumplen los requisitos han logrado paralizar actos administrativos municipales tras infringir tales disposiciones, los cuales incluyen demoliciones en construcciones realizadas sin derechos o permisos de propiedad. En este contexto, la protección es débil y las amenazas a la sostenibilidad del área marina aumentan conforme se continúa dando la ocupación deslegítima de estas zonas.

Esto constituye, además de una problemática a nivel legal, una contradicción con las regulaciones ambientales que se impulsan a nivel país en pro de la conservación de las condiciones naturales necesarias para la conservación de la biodiversidad. La presentación de Costa Rica ante el resto del mundo como un país que protege los recursos naturales se ve

desprestigiada en tanto estas situaciones se mantengan y las entidades responsables de velar por el cumplimiento de principios medioambientales actúen deficientemente.

Parte de esta problemática se ve materializada en la marca Esencial Costa Rica, a través de la cual el país ha buscado posicionarse ante el resto del mundo como un destino de turismo ecológico que protege la biodiversidad, mensaje con el cual atrae tanto visitantes como inversión extranjera. Sin embargo, el turismo como estrategia de venta a nivel país requiere también la explotación de zonas naturales que concentran altas cantidades de flora y fauna, la cual se ha visto afectada por el aumento en el movimiento humano y la urbanización.

De acuerdo con el sitio web de esta marca país, Esencial Costa Rica expone una propuesta a diferentes sectores productivos que buscan certificar su trabajo con estándares de calidad alineados a la sostenibilidad (2024). No obstante, el propósito de impulsar una economía basada en el aprovechamiento de la riqueza ecológica del país se ha visto desviado y ha conducido a una explotación desmedida de ecosistemas necesarios para la vida de diferentes especies, como las zonas marítimo-terrestres.

Por otro lado, la costa del Pacífico costarricense, caracterizada por una gran cantidad de playas que ofrecen vistas paradisíacas y experiencias memorables para turistas nacionales e internacionales ha sido invadida por sectores económicos que buscan el progreso a costas de explotar la biodiversidad local; de lo cual se han derivado consecuencias a nivel local en cuanto al uso desmedido de los recursos naturales que deben ser aprovechados por las comunidades.

A partir de esta necesidad, se realiza un análisis del contexto legal que rige los permisos de uso de los suelos para determinar la efectividad de tales políticas y el alcance que tienen en cuanto a la sostenibilidad ambiental, además su relación con el desarrollo socioeconómico del cantón. Lo anterior buscando hacer cumplir tanto los marcos normativos como la ética medioambiental que se promueve a nivel estatal.

### ***2.2.2 Contexto legal***

En cuanto al ámbito legal, se involucran mayores factores a nivel político e institucional, pues las disposiciones legales determinan justamente el comportamiento de entes competentes, sus responsabilidades para el otorgamiento del uso de los suelos en zonas marítimo-terrestres, y los derechos reconocidos a las personas interesadas con tales resoluciones.

### **Autonomía Municipal**

En estas decisiones sobresale la autonomía municipal conferida por la Constitución Política y reafirmada en el Código Municipal la cual, según el Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL, s.f.), tiene como principales objetivos modernizar la burocracia municipal y orientar las gestiones desde un enfoque más empresarial, buscando equiparar el desarrollo socioeconómico con los intereses de la comunidad.

Desde este enfoque y en el contexto de la investigación, la autonomía municipal abarca la necesidad de responder a los intereses locales y tomar decisiones basadas en la sostenibilidad de las comunidades, sin comprometer el desarrollo socioeconómico y la cultura en la que se basan las actividades cotidianas productivas.

No obstante, tal autonomía no implica que las decisiones tomadas contemplen únicamente criterios de interés para el desarrollo municipal, en este sentido el CIJUL (s.f.) cita a Rojas según quien “El municipio es una parte integrante del Estado, y, por ese concepto, mal podría ser independiente de él, menos aun si ambos tienen la misma finalidad de contribuir al bien social” (p. 16). Es por ello por lo que gestiones municipales que involucran criterios técnicos más que burocráticos deben involucrar la participación de otros organismos para determinar la viabilidad de proyectos y la toma de decisiones en diferentes áreas.

A esto se suma De Pina, también citado por el CIJUL (s.f.) quien señala la autonomía como

(...) la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial y que les permite -cuando la tienen- la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos (p. 16).

Consecuentemente, a nivel local surgen representaciones formalmente organizadas en beneficio de diferentes intereses locales, de grupos determinados o de las comunidades, según cual sea el caso o asunto sometido a discusión en los Concejos Municipales. Destaca en estas situaciones el rol intermediario de los Concejos Distritales que justamente se orienta a responder a las necesidades o problemáticas que se presentan a nivel local y deben someterse a votaciones o recibir algún tipo de atención del ente municipal.

Debido a lo anterior, resulta imprescindible que los consensos en torno a estas situaciones se basen en criterios técnicos y legales que hagan justicia al mayor beneficio colectivo, considerando igualmente las disposiciones legales que rigen la toma de decisiones en cuanto al tema o asunto específico. Esto sucede con los permisos de uso de los suelos en

zonas costeras, los cuales, son otorgados por las Municipalidades cuya extensión territorial comprende litorales, los cuales, en ausencia de planes reguladores, deben adaptarse a un marco legal establecido.

En este sentido conviene mencionar a Rivera (1992) citado por el CIJUL (s.f.), quien señala que el ejercicio de la autonomía no pretende dividir el Estado en caudillos que conducen a un funcionamiento municipal basado en gobiernos feudales caracterizados por dar mayor importancia a grupos oligárquicos que se relacionan poco con el gobierno nacional, cuyas decisiones se basan en un sistema conformado por criterios poco técnicos y normas que resultan difíciles de fiscalizar.

Por el contrario, y desde un enfoque jurídico, la autonomía debe representar la capacidad de actuar libremente y asumir las responsabilidades implícitas y explícitas en las diferentes gestiones relacionadas con la organización del cantón. En el contexto de estudio, los permisos de uso de los suelos en zonas marítimo-terrestres se incluyen en la potestad patrimonial para disponer, adquirir, conservar y enajenar bienes municipales, señala por Marín (1987) citado por CIJUL (s.f.).

De esta manera, si se parte de las diferentes perspectivas señaladas, compete a la Municipalidad del Cantón de Garabito velar porque la administración de aquellos terrenos municipales ubicados en zonas costeras que cumplen con criterios para declararse zonas litorales se desarrolle como indica la ley. Esto implica garantizar el cumplimiento de las disposiciones creadas para su protección, uso y revocabilidad en tanto las normativas aplicables indiquen conveniente.

## **Desconcentración**

Para una mejor comprensión de las atribuciones municipales y de sus órganos, conviene interpretar su rol en términos de desconcentración para velar porque el procedimiento legal para el uso de suelo en zonas marítimo-terrestres se aplica conforme establece la normativa. En primera instancia, la Ley General de la Administración Pública indica en el artículo 83 que la desconcentración mínima restringe al superior de avocar competencias del inferior, revisar o sustituir su conducta; no obstante, posibilita emitir ordenes, instrucciones o circulares.

Jiménez (2020) cita a Jinesta, quien menciona que la desconcentración mínima adquiere beneficios en el ámbito territorial, pues releva funciones a entidades regionales con el propósito de coordinar la gestión en sus diferentes divisiones geográficas. Con este tipo de desconcentración, se busca evitar atender aspectos reducidos a una localidad central y responder efectivamente a las necesidades de toda la población, para lo cual sedes regionales desarrollan sus competencias en el territorio correspondiente.

Por otra parte, la desconcentración máxima aumenta la libertad del órgano desconcentrado, pues se desarrolla con un sistema jerárquico en el cual el superior no puede avocar competencias del inferior, fiscalizar o modificar su conducta, así como emitir ordenes, instrucciones o circulares a este (Jiménez, 2020). En este contexto, la potestad de mando se ve anulada y se autoriza funciones de mayor alcance, ante lo cual el superior jerárquico ve reducida su capacidad de dirección.

Tal es el caso de los Concejos Municipales de Distrito, según artículo 8 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, N°8173:

Artículo 8.- El concejo municipal de distrito y el intendente distrital deberán rendir a la municipalidad del cantón los informes y las copias de los documentos que les soliciten.

Los concejos municipales de distrito tendrán su propio auditor interno, a tiempo completo o parcial, según sus posibilidades y necesidades.

La desconcentración se manifiesta en grado máximo, al encontrarse el Concejo de Distrito como un órgano adscrito a la Municipalidad, sin subordinación para realizar sus competencias, lo cual anula en gran medida la jerarquía de mando. El tipo de desconcentración que caracteriza a estos órganos también implica la personalidad jurídica instrumental, la cual alude al manejo de fondos que permite agilizar el acceso y uso de recursos necesarios para ciertas actividades y cumplir efectivamente sus funciones.

Por tanto, estos son entendidos como órganos competentes para declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de actos declarativos de derechos aprobados; además, poseen las atribuciones para iniciar el debido proceso de revocación y solicitar la resolución efectuada por el órgano superior consultivo -en este caso, la Municipalidad. Por tanto, en gestiones para el permiso del uso de suelo en zona marítimo terrestre estos órganos pueden involucrarse en la declaración de nulidades otorgadas en condiciones de incumplimiento de las disposiciones planteadas en torno a la Zona Marítimo Terrestre.

### **Permisos de Suelo**

Primeramente, conviene generalizar los permisos de suelo, definidos según el artículo 154 de la Ley General de Administración Pública (LGAP) como “permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y

válidamente a título precario”. De acuerdo con este artículo, estos derechos son revocables según resulte oportuno o conveniente sin responsabilidad de la Administración, sin embargo, tal acto no debe darse intempestiva ni arbitrariamente, cumpliendo plazos prudenciales según el acto de revocación.

Es a partir de este artículo que autoridades municipales y Concejos de Distrito efectúan actos jurídicos de naturaleza marítimo-terrestre para el otorgamiento de permisos de uso en estas zonas, especialmente, ante la ausencia de un plan regulador para la administración de estas tierras. En torno a esta problemática, se debe considerar diferentes factores que dificultan disponer de este recurso, tal es el caso de los requisitos de SETENA para su aprobación y, consecuentemente, la inversión económica que implica.

Por tanto, a raíz del artículo 154 de la Ley General de Administración Pública, las Municipalidades que no disponen de este recurso optan por crear un reglamento en torno a la regulación de permisos que puedan abarcarse por los criterios que señala. Para esto, la localidad de estudio ha creado el Reglamento de uso de suelo en la zona marítima terrestre del cantón de Garabito, en sesión extraordinaria N°3 el 10 de junio de 2016.

Este reglamento determina los procedimientos a efectuar para regular el uso de suelos a Título Precario en la Zona Marítimo Terrestre, según indica el artículo 1°. Se define en este reglamento la zona marítimo terrestre (ZMT) como “la franja de 200 metros de ancho a todo lo largo del litoral del cantón de Garabito”, la cual inicia en la línea de pleamar ordinaria, abarcando terrenos y rocas que quedan al descubierto cuando desciende la marea.

Se describe también la zona pública, como la faja de cincuenta metros de ancho que inicia en la pleamar ordinaria, y la zona restringida, la cual comprende ciento cincuenta

metros a lo largo del litoral de dominio público a partir de la zona pública (art. 2º, Reglamento N°3, 2016). Sobre la zona restringida aplica el permiso de uso, definido como “Resolución administrativa debidamente fundamentada donde la Municipalidad le otorga de manera unilateral una determinada parcela en la zona restringida bajo su jurisdicción donde no existe un plan regulador costero, a cambio del pago de un canon de uso de suelo”.

El permiso de uso puede abarcar diferentes finalidades, entre las cuales el Reglamento de uso de suelo en la zona marítima terrestre del cantón de Garabito, N°3 el 10 de junio de 2016 incluye en su artículo 2º, incisos m, n, o, p, respectivamente:

- Uso agropecuario: actividad que se desarrolla en ZMT con propósitos productivos que comprenden alimentos, por lo que involucran el cultivo o la ganadería.
- Uso habitacional: actividad humana que utiliza los espacios para brindar residencia a personas.
- Uso hotelero turístico: actividad económica que se desarrolla en las ZMT que consiste en brindar alojamiento y otros servicios turísticos a cambio de una remuneración.
- Uso comercial hotelero turístico o recreativo: actividad económica realizada en ZMT que permite la operación del sector productivo turístico con fines de brindar servicios de hospedaje, alimentación, comercio, camping y demás actividades afines.

La zona pública no se incluye como objeto de ocupación con ningún tipo de título, salvo excepciones dictadas por ley. Según indica el artículo 20, sobre el uso de esta zona: “Estará dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas”. Los casos excepcionales, se mencionan en el artículo 18 e incluyen:

- La construcción de plantas industriales.
- Instalaciones de pesca deportiva o instalaciones artesanales.
- Obras portuarias.
- Programas de maricultura.
- Otros establecimientos o instalaciones similares cuyo funcionamiento requiera la cercanía con el mar.

En estos casos, compete a las entidades como la municipalidad bajo la cual se rige jurídicamente la zona, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) manifestar su aprobación expresa para proceder con la autorización del uso de áreas de la zona marítimo terrestre requeridas para alguna de estas construcciones y operaciones. En el caso de astilleros y diques secos o flotantes, se necesita la aprobación expresa de la municipalidad; ante lo cual, la vigencia de quince años o prórrogas que sumadas sobrepasen este plazo requieren autorización legislativa.

Entendido lo anterior, los permisos de uso de suelo pueden solicitarse con diferentes propósitos, según el sector productivo o de la sociedad del cual provengan. No obstante, en todos los casos conviene hacer valoraciones efectivas sobre el impacto de las actividades que se pretende realizar; el cumplimiento de criterios técnicos a considerar por parte de las diferentes entidades involucradas en su aprobación; así como el efecto que puede tener el impacto ambiental sobre las comunidades, a pesar de su aporte sobre el desarrollo económico.

## **Excepciones y prohibiciones**

Aunque es su propósito regular el uso de los suelos en zona marítimo terrestre, este reglamento, exceptúa áreas que disponen de la declaratoria de aptitud turística, según indica el artículo 3:

Quedan excluidos aquellos sectores de la Zona Marítimo Terrestre, que tengan declaratoria de aptitud turística por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), cuenten con su respectivo Plan Regulador vigente y sobre porciones en la zona marítimo terrestre cubiertas de bosque, terrenos forestales o con esa aptitud, o aquellas definidas como Patrimonio Nacional del Estado (PNE).

Esto concede ciertos privilegios a zonas ya establecidas como aposentos turísticos locales que brindan servicios de hospedaje o gastronómicos a visitantes nacionales y extranjeros, cuyas actividades tienen un efecto positivo sobre el desarrollo socioeconómico, acto que ha sido atendido, regulado y resuelto por el ICT con anterioridad. Sin embargo, algunas de estas zonas excluidas se caracterizan por la ocupación desproporcionada y el aumento de construcciones, lo cual puede tener efectos ambientales ante la imposibilidad de regularlo.

Además, señala en torno a las prohibiciones la imposibilidad de que zonas públicas sean ocupadas bajo algún título, dada su finalidad de uso público y su naturaleza de título precario. Según indica el artículo 5 del Reglamento “(...) nadie puede alegar posesión sobre ella y no se podrán otorgar permisos de uso, en concordancia de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, N°6043”.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 10 indica que ningún terreno ubicado en los cincuenta metros de ancho desde la pleamar ordinaria puede adquirirse o denominarse propiedad de particulares. Asimismo, el artículo 11 incluye en las prohibiciones los manglares de los litorales continentales e insulares, así como los esteros del territorio nacional, así como la explotación de flora y fauna existentes en este territorio, la construcción de cercas, carriles o el levantamiento de instalaciones, la tala de árboles, extracción de productos y cualquier otro tipo de actividad socioeconómica sin autorización legal (art. 12).

Es evidente la forma en que el Reglamento de uso de suelo en la zona marítima terrestre del cantón de Garabito basa sus disposiciones en la normativa aplicable a zonas marítimas terrestres (ZMT) con la idea de promover la protección y conservación de los suelos, tal como indica el sistema jurídico costarricense. Esto, en favor de garantizar tanto la sostenibilidad de estas zonas, como los derechos de las comunidades que dependen del equilibrio ecológico de estas zonas para su desarrollo socioeconómico y su calidad de vida.

En relación con las infracciones que se presenten a las prohibiciones que dicta el reglamento, mencionadas en la ley N°6043, las autoridades municipales tienen la obligación de obtener evidencia con la cual aplicar sanciones como el desalojo de las personas infractoras, la destrucción o demolición de construcciones, remodelaciones o instalaciones realizadas de manera ilícita, sin responsabilidad alguna. Además, el costo de la demolición o destrucción debe cubrirse por el dueño de esta, según indica el artículo 13 de la ley.

En este tipo de casos, la Sala Constitucional se ha pronunciado ante el planteamiento de una defensa que alega la violación del debido proceso y del derecho de defensa en procesos jurisdiccionales con sentencia firme pendiente. Mediante resolución N°5756 del 30 de

octubre de 1996 se indica que no es violatorio, siempre que previo a la destrucción o demolición se compruebe por la autoridad juzgadora competente que los terrenos ocupados u obras realizadas se encuentran en la zona marítimo terrestre e incumplen los requisitos en cuanto al procedimiento que dispone la ley.

Además, la ley N°6043 señala, en el art. 61, las sanciones ante la explotación de fauna o flora en la zona marítimo terrestre que corresponde a una pena de seis meses a cuatro años de prisión. En el art. 62 hay una referencia a la construcción o ejecución de cualquier obra de manera ilícita, así como al impedimento de suspensión o demolición de construcciones, ante lo cual se aplica una pena de un mes a tres años de prisión. En ambos casos, la sanción se aplica sin perjuicio de otras y puede conllevar excepciones cuando el hecho delictivo no resulte de mayor gravedad.

En el contexto administrativo, la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre N°6043 plantea medidas contra la corrupción en cuanto a concesiones o permisos de ocupación brindadas por funcionarios públicos a pesar del incumplimiento de esta u otras leyes conexas, así como ante la nulidad de la orden de suspensión o demolición de obras o de las sanciones aplicadas a otros infractores. En tal caso, el artículo 63 dispone una pena de tres meses a dos años de prisión y el despido de su empleo sin responsabilidad patronal.

## **Otorgamiento del permiso**

En relación con las obligaciones que deben cumplir los particulares para solicitar el permiso, el Artículo 11.- Requisitos para el otorgamiento del permiso, del Reglamento de uso de suelo en la zona marítima terrestre del cantón de Garabito (2016) menciona, en primer lugar, la solicitud de permiso de uso en precario ante la Municipalidad, la cual debe incluir la información personal de la persona solicitante, plano o croquis del predio y descripción de la construcción existente; documento de residencia legal cuando se trate de personas extranjeras, verificar que no existe morosidad en cuanto a servicios e impuestos municipales y el pago del timbre municipal.

Ante la presentación de estos documentos, la Municipalidad debe llevar a cabo algunas acciones antes de someter la solicitud a aprobación por parte del Concejo Municipal, entre las cuales se incluye la inspección del predio ocupado por la persona solicitante, acto que compete al Departamento de Zona Marítimo Terrestre en un plazo de 10 días hábiles desde la solicitud. Además, debe realizarse un avalúo del predio, la aprobación de su uso y un acuerdo en firme del Concejo para autorizar la solicitud en el plazo de ley de 10 días a partir del dictamen de la comisión.

Los diferentes requisitos conforman lo que resulta ser un proceso burocrático necesario para garantizar que la solicitud del permiso se esté efectuando según las disposiciones de la normativa aplicable. Lo anterior se basa en los lineamientos establecidos por diferentes marcos legales en torno a las competencias de las municipalidades como entes autónomos a cargo de regular su territorio, el cual se rige por planes o reglamentos diseñados para garantizar que el uso de los suelos cumple las normas jurídicas costarricenses.

Otro elemento importante en torno al otorgamiento de los permisos es la temporalidad con la cual se proporcionan, según lo cual el artículo 7 del Reglamento de uso de suelo en la zona marítima terrestre del cantón de Garabito, N°3 del 10 de junio de 2016 indica que este no brinda derechos a favor del permisionario, salvo el uso concedido permitido. Además, se limita a lo indicado en el artículo 4 de la ley N°9242.

Este artículo se enfoca en el accionar jurídico de las municipalidades que poseen zonas restringidas de ZMT, especialmente, en aquellas que no disponían de plan regulador costero vigente con la entrada en vigor de la ley. Según indica, estas contaban con un plazo de cuatro años para concretar la aprobación del plan, periodo en el cual se permitió conservar construcciones que la autoridad administrativa o judicial competente no considerase de daño ambiental, peligro o amenaza de daño al medio ambiente.

Con la entrada en vigor del plan regulador, las construcciones adquieren título precario bajo el requisito de pago de un canon por el uso del suelo, el cual debe fijarse por la municipalidad, y cuyo pago no produce derecho alguno sobre quien adquiere el permiso. Además, las construcciones que se conserven deberán ajustarse a los requisitos de planificación establecidos. Por otra parte, el artículo 3 de la ley N°9242 se refiere a los municipios que sí disponen de plan regulador costero, los cuales podían conservar construcciones existentes que cumplieran con el plan y la normativa aplicable.

En caso de no requerirse modificaciones en las construcciones, la persona beneficiaria del permiso debe gestionar la concesión del terreno en un plazo máximo de seis a partir de la entrada en vigor de la ley. En caso de requerirse modificaciones ante disposiciones del plan regulador costero, el artículo 3 atribuye la competencia municipal de prevenir a los titulares

en un plazo de seis meses tras la aprobación de la ley, quienes en un plazo improrrogable de seis meses tras la prevención deben aplicar las modificaciones necesarias y pueden solicitar la concesión con un plazo máximo de seis meses una vez que sean verificadas.

De tal manera, la Ley para la regulación de las construcciones existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre, Ley N°9242 del 06 de junio de 2014 constituye las bases de lo que más adelante se presenta por la administración local como el Reglamento de uso de suelo en la zona marítima terrestre del cantón de Garabito, cuyas disposiciones se basan y operan según las responsabilidades y prohibiciones señaladas en dicha ley, así como en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N°6043 del 02 de marzo de 1977.

### **Distinción entre concesión y permiso de uso**

Partiendo del permiso de uso, conviene enfatizar en la distinción entre este y una concesión, términos en ocasiones empleados de manera confusa y en torno a los cuales han surgido conflictos en relación con el uso de la zona marítimo-terrestre. Para efectos de aclarar la diferencia, se ha tomado como referencia el Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL, s.f.) al referirse, en primer lugar, al objeto de permiso en el contexto marítimo-terrestre como la milla marítima, descrita como

La zona de influencia directa y mutua entre el mar litoral y el borde continental, en los cuales los factores y proceso ambientales de ambas presentan un grado de traslape efectivo, o dan origen a otros procesos ambientales y bióticos específicos (p. 42).

Al ser un área de especial interés para diferentes actividades de índole socioeconómica, especialmente en zonas cuya principal actividad para el desarrollo local es el turismo, se define por el CIJUL (s.f.) con base en el citado Bermúdez (1982) como “una

zona en grado sumo sensible, donde los ecosistemas, pueden verse fácilmente alterados por la acción del hombre” (p. 42). Es por esta razón por lo que requiere declararse en muchas zonas costeras y aledañas áreas protegidas, en beneficio de la biodiversidad que habita estas zonas y se puede ver afectada por actividades realizadas sin supervisión.

Con objetivo de crear un equilibrio entre el desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad, Costa Rica otorga el carácter de dominio público a estas zonas, atribuido en el carácter inalienable e imprescriptible del cual se dotan como patrimonio nacional en el artículo 1° de la Ley N°6043 del 02 de marzo de 1977.

En espacios de dominio público, se reconoce su uso únicamente bajo concesiones o permisos de uso, cuya diferencia se establece por el Centro de Información Jurídica en Línea (s.f.) al señalar

La diferencia básica con la concesión es que los permisos de uso deben provenir de un acto unilateral de la Administración Pública. La justificación de lo anterior radica en el hecho de encontrarse dentro de la esfera de la facultad o poder discrecional que la Administración pública admite, en el ejercicio de su poder de policía sobre la cosa pública (p. 43).

Es decir que, el permiso de uso reserva el dominio útil del bien al Estado, lejos de la bilateralidad contractual de las concesiones, a la cual se refiere la Ley N°6043 del 02 de marzo de 1977 en artículo 54 “Artículo 54.- De cada concesión deberá extenderse el respectivo contrato con los requisitos que señale el reglamento de esta ley”, por lo que no basta la solicitud, sino que requiere el cumplimiento de las condiciones señaladas en dicho contrato.

Tal diferencia tiene efecto sobre el caso de una solicitud de arrendamiento en fecha 14 de mayo de 1963, época en la cual no se contaba con la Ley N°6043 y en la cual

correspondía al ITCO la responsabilidad por estos contratos. La solicitud responde a actividades de “recreo” en un área de 475 metros cuadrados por los cuales se proporciona un contrato de alquiler el 12 de junio de 1968 por un área de 708,97 metros cuadrados, con un canon de doscientos seis colones con quince céntimos y cuya condición es que el ITCO se reserva el derecho de destinar el terreno a planificación turística o fraccionamiento en el futuro o cuando las necesidades de servicio lo requieran.

En 1975 la Municipalidad de Santa Cruz, Guanacaste, insta al actor de la concesión al pago pendiente por el canon del arrendamiento en periodo 1969-1975 con la respectiva multa y a indicar si mantiene interés, caso contrario debe finalizar dicho contrato por escrito, así como informa que cualquier renovación o contrato debe autorizarse por la Municipalidad. El beneficiario procede a traspasar a otra actora el contrato de alquiler, ante lo cual la Municipalidad comunica a ambas partes la obligatoriedad del escrito, así como advierte que el contrato original ha vencido años atrás sin solicitud de prórroga para continuarlo.

Como respuesta, se aprueba en sesión ordinaria N°48, inciso 23, capítulo II del 06 de octubre de 1976 la prórroga del contrato de arrendamiento a favor de la nueva actora por un periodo de un año, bajo las condiciones del contrato original y disposiciones que regulen en el futuro este tipo de contratos. Posteriormente, el 13 de enero de 1978 la actora solicita a la Municipalidad de Santa Cruz la concesión del lote, al encontrarse al día con el pago respectivo del canon.

No obstante, a esta fecha ya se encuentra en vigencia la Ley N°6043 del 02 de marzo de 1977, Ley sobre Zona Marítimo Terrestre, por lo que debe presentar una nueva solicitud. En esas condiciones, la actora adapta los fines de “recreo” a “comercio” y no adjunta plano catastrado del área en concesión. Además, destaca que a esta fecha la Municipalidad de Santa

Cruz no dispone de un Plan Regulador, lo cual, posteriormente implica cambios en el contrato.

De acuerdo con CIJUL (s.f.) esta Municipalidad acuerda en sesión ordinaria N°41-98, capítulo VII, artículo 7, inciso 02 de fecha 17 de junio de 1998 adoptar el plan regulador de playa Tamarindo, donde se ubica el terreno de la actora. Este tiene un efecto jurídico sobre las concesiones, según artículo 38 de la Ley N°6043 (ya en vigencia), el cual señala “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” (p. 46).

A esto se suma, además, algunos aspectos en torno a la prórroga solicitada:

- a) Su validez por un periodo de un año a partir del 11 de octubre de 1976, por lo que su vencimiento fue el 11 de octubre de 1977.
- b) Al solicitar la nueva concesión en fecha 13 de junio de 1978, si bien no existía Plan Regulador de la zona, la actora no contaba con contrato de alquiler vigente.

En este contexto, destacan prácticas viciadas como la solicitud de concesión en sectores en los cuales no se cuenta con plan regulador bajo la suposición de que esto les legitima para ocupar el área, ante la imposibilidad jurídica de concesionar que, según creen, les proporciona derechos de ocupación (CIJUL, s.f.). Además, en este caso específico se evidencia el pago de cánones por ocupaciones ilegítimas que, en su condición, son aceptados por las municipalidades.

Consecuentemente, la Sala Constitucional concluye improcedente la expectativa de los derechos de ocupación con una solicitud de concesión no resuelta, pues esta no brinda tales derechos, además de los efectos jurídicos de apoderamiento ilícito de inmuebles en zonas marítimo-terrestres considerada viciosa y sin efectos por el tiempo que transcurre. En

este caso, se mantiene el dominio público y se exime cualquier derecho de reclamar posesión de obras instaladas.

### **Declaratoria de Zona Urbana Litoral**

Abordados los procedimientos y entidades competentes para la regulación del uso de los suelos, así como las normas jurídicas que rigen las prácticas permitidas en zonas marítimo-terrestres según normativas vigentes, conviene conocer el proceso de declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial. En torno a esto, se exponen algunos aspectos esenciales de la ley N°9221 para comprender el rol de la Municipalidad de Garabito en este proceso y su efecto sobre la conservación de las zonas marítimo-terrestres.

En inicio, se entiende como zona urbana litoral a la circunscripción territorial que se ubique en un litoral con altas concentraciones urbanas, según indica la Ley de Planificación Urbana N°4240 del 15 de noviembre de 1968. Bajo este supuesto, se incluye en la zona urbana litoral las áreas de naturaleza demanial que se ubican en los doscientos metros a partir de la pleamar ordinaria, así como terrenos aledaños indistintamente de su naturaleza privada, según indica el art. 2 de la Ley N°9221.

La solicitud de la declaratoria de zona urbana litoral se confiere exclusivamente a la Municipalidad interesada, gestión que debe planificarse por el Concejo Municipal correspondiente (art. 6, Ley N°9221 del 27 de marzo de 2014). Una vez más, tal como se ha indicado de manera expresa anteriormente, compete a la Municipalidad adquirir el compromiso y la obligación con la aplicación de este y otros marcos normativos que rigen la protección y conservación de estas zonas.

La declaratoria de zona urbana litoral implica cumplir con requisitos señalados en el artículo 5, los cuales incluyen:

- Solicitud de la Municipalidad, tras el acuerdo del Concejo Municipal.
- Plan regulador costero vigente de la Municipalidad correspondiente, en el cual debe incluirse la variable ambiental e identificar el nivel de concentración urbana del litoral. Este además debe contener índices de fragilidad ambiental, la evaluación del impacto ambiental y la certificación de patrimonio natural del Estado.
- Dictamen favorable proporcionado por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT).
- Declaratoria de área urbana, emitida por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).
- Delimitación de linderos con georreferencia, certificada por el Instituto Geográfico Nacional (IGN).
- Evaluación de impacto ambiental estratégica de la supuesta zona urbana litoral, con aprobación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

La competencia en torno a la declaración de zonas urbanas litorales se atribuye según artículo 3 de la ley N°9221 al Poder Ejecutivo, por medio de la Comisión Interinstitucional de Zonas Urbanas Litorales (CIZUL), órgano creado con el artículo 4 y adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, cuyo propósito es determinar la viabilidad técnica para efectuar la declaratoria. Conforme indica este artículo, CIZUL se conforma por un Concejo director al cual se encuentra integrado:

- El ministro de Gobernación y Policía o su representante, presidente de la comisión.

- El jerarca de Ministerio de Ambiente y Energía o representante.
- El jerarca del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica o su representante.
- El presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo o su representante.
- El director general del Instituto Geográfico Nacional o su representante.
- El presidente ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo o su representante.
- El presidente ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal o su representante.

Esta comisión goza de recursos económicos, técnicos y materiales brindados por el Ministerio de Gobernación y Policía para solventar necesidades asociadas a sus funciones, cuya gestión recae principalmente sobre el director ejecutivo, quien debe mantenerse atento a acuerdos, asesorías técnicas y legales, así como a la coordinación con instituciones públicas o privadas interesadas en estos temas.

Una vez que se cumplen los requisitos señalados en el artículo 5 de la ley N°9221, la CIZUL desarrolla una audiencia a la Procuraduría General de la República con propósito de verificar su cumplimiento al plazo de un mes. Una vez efectuado el trámite, la CIZUL realiza la publicación de un edicto tres veces consecutivas en el Diario Oficial La Gaceta y en un diario de circulación nacional para presentar a la luz pública la gestión, con los respectivos linderos de la zona urbana litoral.

Lo anterior, se realiza en términos de transparencia y justicia, buscando informar a posibles lesionados con el acto jurídico, ante lo cual conviene presentar objeciones

justificando sus intereses y las violaciones a estos en un periodo de un mes a partir de la primera publicación. Esto permite que la resolución efectuada en torno a la declaración de la zona urbana litoral sea revocable, conforme se compruebe la negación de derechos de actores o grupos involucrados o afectados por la gestión.

En el caso de recibir objeciones, la CIZUL debe analizar los argumentos, así como la evidencia brindada en el escrito, para lo cual dispone del plazo de un mes. Una vez efectuada la resolución a la objeción, se puede aplicar recurso de reposición en un plazo de tres días posteriores a la notificación de la resolución. En caso de comprobarse los argumentos y realizarse modificaciones en los linderos de la zona declarada urbana litoral, debe actualizarse la publicación y realizar nuevamente el procedimiento.

Cuando las oposiciones ya han sido resueltas y se vence el plazo para presentarlas, compete a la CIZUL desarrollar el informe técnico, para lo cual dispone de un mes. El informe es entregado al Ministerio de Gobernación y Policía, ente que en un plazo de hasta diez días hábiles desde la recepción del informe, debe remitirlo a la Municipalidad correspondiente, cuyas autoridades deben reunirse con el concejo municipal para efectuar un acuerdo en un plazo máximo de veinte días hábiles, una vez recibido este informe.

Una vez que este acuerdo es remitido al Ministerio de Gobernación y Policía, y el informe técnico expone viabilidad para la declaratoria de zona urbana litoral, este órgano debe efectuar el decreto correspondiente en un plazo de hasta veinte días hábiles.

Tras la declaratoria, compete a la Municipalidad solicitante elaborar el plan regulador urbano de la zona, según indica la Ley de Planificación Urbana, N°4240 del 15 de noviembre de 1968. Estos planes deben basarse en disposiciones legales de normativa ambiental vigente

y adecuarse a las características de la zona urbana litoral en razón de proteger sus recursos y garantizar el uso sostenible de los ecosistemas marino-costeros, según el artículo 7 de la ley N°9221.

En cuanto a la declaración de zonas urbano-litorales, surge el cuestionamiento de las concesiones ante las particularidades de su naturaleza y los derechos que implica bajo este reconocimiento jurídico. A esto responde el artículo 8 de la Ley N°9221 según el cual se permite otorgar concesiones según lo permitan las disposiciones y el plan regulador urbano aplicable en la comunidad, salvo excepciones como espacios abiertos de uso común, zonas de libre acceso a la costa, áreas afectadas por algún régimen de patrimonio natural del Estado, bienes que no sean de dominio y zona públicos desocupada previa vigencia de ley.

Un derecho y libertad esencial según el artículo 8 de Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial contempla el aprovechamiento de los recursos costeros como un elemento característico de la forma de vida de la población en estas zonas, por lo que señala

(...) Los municipios cuya jurisdicción incorpore zonas urbanas litorales deberán garantizar el libre acceso a la costa y el disfrute de la playa a toda la población. Sin perjuicio de las labores que ejecuten otras instituciones del Estado para dicho propósito.

Las concesiones en zonas urbano-litorales son competencias atribuidas a las municipalidades de manera exclusiva según el artículo 9, para lo cual deben basarse en su jurisdicción, partiendo de la ley N°9221 y el plan regulador urbano aplicable en la localidad. Además, el contrato de concesión debe presentar información como el uso y

aprovechamiento autorizado, el canon que debe pagar el concesionario, su forma de pago, así como el plazo que rige la concesión y las condiciones ambientales que debe cumplir en función de la ley.

A pesar de la declaración de las zonas urbano-litorales, las cuales buscan regular el nivel de ocupación en las áreas costeras por tantas razones en las cuales conviene destacar la preservación del ecosistema y su aprovechamiento para la actividad turística, se han presentado irregularidades que han dado lugar a la ocupación de terrenos en zonas marítimo-terrestres. En relación con lo anterior, se presenta jurisprudencia relacionada a los terrenos ubicados en zonas marítimo-terrestres.

### **Terrenos ubicados en zona marítimo terrestre**

El análisis histórico de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N°6043 del 02 de marzo de 1977 ha permitido evidenciar que, en el contexto legislativo, la protección de las costas se ha visto transformada en cuanto a la distancia contemplada para definir la zona pública y la zona restringida, la cual ha sido reducida por las últimas modificaciones a una franja de ciento cincuenta metros restantes, según indica el artículo 10 de esta ley.

No obstante, procesos judiciales han abordado la ocupación de la zona marítimo terrestre bajo declaraciones ilegítimas que sitúan los terrenos como si no la conformaran. Tal es el caso expuesto por el Centro de Información Jurídica en Línea (s.f.) en el cual según indica la Sala Primera de la Corte “hay en el plano catastrado de referencia “un error” (documento a folio 55 v.)”, el fallo de primera instancia afirma falsedad de los datos, a lo cual se refiere con que el documento presenta información errónea o incorrecta.

A pesar de la apelación de la sentencia de instancia por la parte codemandada, en cuanto a la falta de pruebas para demostrar la falsedad del plano elaborado en 1974 y con el cual se adquirió el lote, el Tribunal al igual que la Juzgadora de Instancia asegura que el lote adquirido se encuentra y se encontraba en la zona marítimo-terrestre. Sin embargo, el plano no incluye el trazo de la zona marítimo-terrestre, lo cual refleja la intención de ocultar la ubicación del terreno para proceder con la inscripción de su titularidad y derechos posesorios.

En este contexto, es obligación del Estado recuperar el terreno sobre el cual se adquirieron los derechos posesorios dada la infracción de una legislación vigente. Según indica la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N°6043 del 02 de marzo de 1977

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.

Además, a esto se suma que la forma en la cual la parte codemandada adquirió los bienes, una vez demostrado que estos forman parte de la franja que conforma la zona restringida de la zona marítimo-terrestre. Al respecto, la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N°6043 del 02 de marzo de 1977 indica “Artículo 7°.- Los terrenos situados en la zona marítimo terrestre no pueden ser objeto de informaciones posesorias y los particulares no podrán apropiarse de ellos ni legalizados a su nombre, por éste u otro medio”.

En este caso, según indica el CIJUL (s.f.) al tratarse de la zona marítimo-terrestre, el proceso no se ve afectado por la prescripción, pues la prioridad es el rescate de los bienes

patrimoniales del Estado que nunca debieron dejar de serlo y cuyo disfrute civil debe responder a lo que indican leyes y reglamentos aplicables, en cuyo caso se infringieron.

Un aspecto para considerar en este caso es que la fecha del evento sometido a proceso judicial data previo a la vigencia de la actual ley, momento en el cual aplicaba la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, N°4558 de 22 de abril de 1970, la cual en artículo 6 indicaba los cincuenta metros de la zona pública que resultaban inalienables e incapaces de someterse a arrendamiento o venta, sin excepciones.

Por otra parte, en artículo 7 se refería a los ciento cincuenta metros correspondientes a la zona restringida, objeto de arrendamiento solo cuando cumplidos los diez años de arrendamiento que permite la ley, la administración cantonal acordase a petición del interesado la venta de la parcela.

No obstante, conviene señalar el artículo 6 de la actual Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, N°6043 del 02 de marzo de 1977: “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 aquellas cuya legitimidad reconozcan las leyes” (p. 6). Por otra parte, la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N°6043 del 02 de marzo de 1977 indica

Artículo 8°.- Se declara de utilidad pública la zona marítimo terrestre a efecto de que los lotes, parcelas o mejoras ubicados en ella, que hubieren sido vendidos, adquiridos o poseídos en propiedad, por particulares, puedan rescatarse para el patrimonio nacional por medio de expropiación.

Consecuente a ello, todas estas disposiciones conducen a la obligación estatal por medio del gobierno local, de expropiar el terreno y recuperar su utilidad pública, considerando, en primer lugar, su ubicación dentro de la zona restringida y, en segundo lugar, la ilegitimidad del proceso efectuado para adquirir los derechos sucesorios.

Este caso refleja la gestión actual en torno a la aplicación de legislaciones vigentes para la protección de las zonas marítimo-terrestres. Sin embargo, en el contexto judicial, es una problemática cuyo desarrollo se remonta siglos atrás con el establecimiento de comunidades en zonas costeras que, si bien utilizan estos recursos para favorecerse en términos económicos, en ocasiones optan por invadir terrenos cuya ocupación aumenta tanto la vulnerabilidad de las condiciones medioambientales como su seguridad en la zona ocupada.

Por esta razón y debido a la trascendencia que tiene para el tema, conviene enfatizar en el carácter demanial y el régimen jurídico bajo el cual se rectifican los procesos judiciales relacionados con disputas sobre terrenos cuya propiedad corresponde al Estado dada su ubicación en zona marítimo-costera, desde una perspectiva histórica.

### **Carácter demanial y régimen jurídico**

De acuerdo con el Centro de Información Jurídica en Línea (s.f.), las costas se identifican como zonas cuya protección y conservación compete al Estado, dada su participación en la esfera económica, comercial y en términos de seguridad, a lo cual responde su carácter demanial para garantizar su uso público según el fin para el cual se requiera.

En Costa Rica, además, las costas son un atractivo que resulta de interés socioeconómico para las comunidades, por lo que su conservación en condiciones medio ambientales adecuadas permite un mayor desarrollo económico local y favorece socialmente a los habitantes. Es por esto por lo que la gestión estatal debe ser eficiente en las zonas que deben ser resguardadas y conservadas como patrimonio, bajo la aplicación del carácter demanial que indican las leyes vigentes.

De acuerdo con el Centro de Información Jurídica En Línea (CIJUL, s.f.), Costa Rica data desde la época colonial la protección de la zona marítimo-terrestre bajo el concepto de milla marítima, la cual albergaba un área de una milla de ancho. Esta área era protegida con el carácter demanial indicado en la Ley N°162 de 28 de junio de 1828, es decir, desde el surgimiento del Estado costarricense tras la independencia de la Corona Española.

Esta regulación se inspira en la Real Cédula de 15 de septiembre de 1754, la cual definía la reserva de la milla marítima en ambas costas (Pacífica y Caribe), efecto legal persistente en las leyes emitidas en el siglo XIX, según indica el CIJUL (s.f.), se reconoce en el Código General de 1841, que consideraba de dominio público el flujo y reflujo del mar y sus riberas. Además, la Ley de Aguas, N°8, de 26 de mayo de 1884, al señalar la misma área como "zona marítimo terrestre", y en el Código Fiscal de 1885, el cual prohibía enajenar los terrenos ubicados en una milla a lo largo de la costa de los mares costarricenses.

En el siglo XX se conserva la definición de zona marítimo-terrestre y se conserva el carácter demanial, aunque con algunas modificaciones. De acuerdo con CIJUL (s.f.) es mencionada en la Ley N°11 de 22 de octubre de 1922 al delimitarla por mil setecientos setenta y dos metros, medida correspondiente a la milla, y se identifica la primera

denominación de zona marítimo terrestre en la Ley N°75, de 30 de agosto de 1924, la cual atribuye carácter demanial a la zona, así como la prohibición de explotar y usufructar.

Esta indicación se mantiene hasta 1942, cuando las leyes N°19 de 12 de noviembre y la Ley N°201 de 26 de enero de 1943 reducen su extensión a doscientos metros en ambas costas. Consecuentemente, gran parte de los terrenos que comprendían la zona marítimo-terrestre se ven desafectados por el carácter de bien demanial y pueden ser adquiridos por particulares. Según CIJUL (s.f.) “El resto de los mil seiscientos setenta y dos metros dejaron de ser de dominio público desde el momento en que pudieron ser reducidos a dominio privado” (p. 10).

La reducción de esta medida de la zona marítimo terrestre, junto con el carácter demanial de los terrenos que le conforman se confirma con el entonces vigente artículo 7 de la Ley de Tierras y Colonización, N°2825, de 14 de octubre de 1971. Además, se reafirma en la Ley Forestal, N°4465, de 25 de noviembre de 1969, así como en la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, N°4558, de 22 de abril de 1970.

Sin embargo, la Ley N°4558, de 22 de abril de 1970, en su Transitorio III, desafectó ciento cincuenta metros de los doscientos metros, después de los primeros cincuenta metros, contados a partir de la pleamar, lo cual permitía que particulares que ocuparon terrenos en zona marítimo-terrestre por más de treinta años pudieran inscribirlos por medio del trámite de informaciones posesorias ante las autoridades jurisdiccionales - administrativas” (CIJUL, s.f., p 10).

En consecuencia, ocurrieron abusos ante los cuales se deroga esta disposición con la Ley N°5602 de 04 de noviembre de 1971. Posteriormente, se aprueba ley de Zonas Marítimo-

Terrestres N°6043 del 02 de marzo de 1977, la cual conserva demanialidad de los 200 metros a lo largo de ambas costas (p. 11).

En relación con el análisis histórico de la legislación costarricense aplicable a la zona marítimo-terrestre, se concluye como el carácter demanial de esta trasciende a los diferentes regímenes, implicando otros aspectos como inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad, así como la sujeción al poder de policía en cuanto a uso y aprovechamiento, según cita CIJUL (s.f.) a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, sentencia número 7 de las 15:05 del 20 de enero de 1993:

Resulta claro entonces, sin demérito del antecedente de la época colonial señalado, que, desde el nacimiento de Costa Rica como Estado independiente, la reserva de terreno a lo largo de ambos litorales no ha sido parte de los baldíos -las tierras realengas de la Colonia- sino que siempre ha estado sometido a un régimen jurídico distinto, el propio de los bienes de dominio público y, por lo tanto, no reducibles a propiedad privada (p. 11).

Además, destaca nuevamente bajo este régimen jurídico el énfasis en la obligación estatal de proteger estos bienes por medio de las instituciones competentes, según indica el artículo 1° de la ley sobre Zonas Marítimo-Terrestres:

Artículo 1-. La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como 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.

Lo anterior, se reafirma por la Sala Constitucional, sentencia N°2000-10466 y 2002-3821, y Sección Tercera del Tribunal Contencioso en resolución N°128-2001 de las 08:00 del 16 de febrero de 2001: “Correlativamente a lo dicho, la zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección es obligación del Estado y sus instituciones –incluidas por supuesto las Municipalidades correspondientes” (CIJUL, s.f., p. 13).

Dada la orientación de esta ley a garantizar el aprovechamiento de los recursos ubicados en zona marítima-terrestre para los habitantes, el rol de las municipalidades es fiscalizar el cumplimiento de esta ley, siempre y cuando sea aplicable al área en la cual se ubica.

Lo anterior se ejemplifica en la siguiente jurisprudencia señalada por CIJUL (s.f.)

IX.- Conviene recordar que la zona pública ha sido destinada para el libre uso, acceso y tránsito de todos; de manera que es nula todo permiso o concesión, así como el cobro del canon respectivo que se ubique en la zona pública de la zona marítimo terrestre (como lo resolvió en resolución administrativa número 6424-97, de las nueve horas del diecisiete de abril de mil novecientos noventa y siete del Tribunal Contencioso Administrativo), salvo aquellas que tengan un fin público, tales como “[...] la construcción de plantas industriales, instalaciones de pesca deportiva o artesanales, de obras portuarias, programas de maricultura, u otros establecimientos o instalaciones similares, ...” (p. 16).

Esto se fundamenta en la necesidad de disponer de terrenos cercanos al mar, al resultar imprescindible para efectuar actividades de esta naturaleza; no obstante, estos motivos se consideran válidos hasta ser autorizados por entidades competentes en torno a estas labores, como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y la municipalidad correspondiente a la comunidad en la cual se realizan las actividades.

En lo referente al ámbito medioambiental, las actividades en ningún momento deben comprometer los recursos naturales del área cuyo uso es permitido, salvo previa autorización mediante permiso o concesión de la Dirección de Vida Silvestre y del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), con el respectivo estudio de impacto ambiental, proceso respaldado por el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente.

En síntesis, el carácter demanial de la zona marítimo-terrestre abarca garantías en cuanto a los derechos de libre tránsito y disfrute de las playas por lo que, además, compete a la municipalidad local facilitar el acceso e impedir acciones con objetivo de limitar el uso público de las playas.

Según indica el Centro de Información Jurídica en Línea (s.f.) citando al Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera en resolución número 7900-98

Esta labor de fiscalización también concierne al desalo de los invasores, e incluso, de destruir o demoler las construcciones, instalaciones u obras realizadas, ya sea que se trate de simples cercas, tugurios, puestos de venta, o casas de habitación sin responsabilidad alguna (p. 17).

Para finalizar el análisis del carácter demanial de los bienes comprendidos como parte de la zona marítimo-terrestre, se concluye como elementos esenciales de esta condición, el uso público y de interés común para los habitantes de la localidad, sea para actividades cuyo uso es autorizado por las entidades competentes, como para su disfrute. Además, para que esto ocurra conforme indica la ley, cada entidad involucrada en brindar estos derechos debe asumir sus obligaciones y actuar eficientemente en función de las comunidades ubicadas en zonas urbano-litorales.

### **Imposibilidad de derechos posesorios y titularidad en zona marítimo-terrestre**

En relación con el carácter demanial y régimen jurídico previamente analizado, conviene destacar algunos aspectos que contradicen la posibilidad de disponer o intercambiar bienes en zona restringida o pública, tales como:

- Que forman parte del patrimonio sujeto a derecho público, por lo que se ven afectados a la satisfacción de un fin público y uso común.
- Que la desafectación de tal régimen requiere de disposición legal expresa emitida por el legislador.
- Que, como bienes de dominio público son inalienables, condición bajo la cual ningún tercero extraño a la administración puede obtener la titularidad o derechos posesorios; imprescriptibles, por lo que no se afectan por plazos de prescripción adquisitiva o usucapión al no obtenerse su posesión; e inembargables, pues al ser de naturaleza pública no pueden ser objeto de hipoteca o gravarse en términos civiles.

- Que se encuentran fuera del alcance del comercio al no ser susceptibles como objetos de intercambio o transmisión de dominio por los procesos contractuales del derecho común (CIJUL, s.f.).

Tales supuestos datan desde el siglo XIX con el establecimiento de la milla marítima como bien de dominio público jurídicamente promulgado mediante el Código General de 1841, la Ley N°7 de 31 de agosto de 1868, en la cual, además, se reafirma su indenunciabilidad; la Ley N°8 de 26 de mayo de 1884 en la cual se atribuye el término de Zona Marítimo Terrestre y en el Código Fiscal de 1885, en el cual se hallaba claramente establecida la imposibilidad de enajenar terrenos comprendidos en la primer milla de latitud de las costas de ambos mares.

Según se refiere CIJUL (s.f.) sobre la trascendencia histórica de la prohibición de la titularidad o derechos posesorios

Resulta claro entonces, sin demérito del antecedente de la época colonial señalado, que desde el nacimiento de Costa Rica como estado independiente, la reserva de terreno a lo largo de ambos litorales no ha sido parte de los baldíos -las tierras realengas de la Colonia- sino que siempre ha estado sometido a un régimen jurídico distinto, el propio de los bienes de dominio público y, por lo tanto, no reducibles a propiedad privada (p. 22).

Estos argumentos se ven reafirmados por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sentencia N°2003-03667 de las 14:54 del 07 de mayo del 2013, así como en otras resoluciones citadas. Lo anterior incluye sentencia N°2306-91 de las 14:45 del 06 de

noviembre de 1991, ambas citadas por el CIJUL (s.f.) las cuales indican sobre los bienes dominicales

El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres (p. 19).

Este régimen especial es esencial en la protección de estos bienes, así como en la garantía de los derechos de acceso público y uso común pues, si se considera lo estratégico que resulta la explotación de zonas costeras para el desarrollo turístico; el auge de la economía turística actual y el aumento en la urbanización produciría un mayor impacto en cuanto a la ocupación y privatización de zonas que, legalmente, pertenecen al Estado. Consecuentemente, las comunidades y sus residentes enfrentarían mayores limitaciones para el acceso, aprovechamiento y disfrute de estos recursos, lo cual se intenta garantizar con la ley 6043.

Por otro lado, parte de las condiciones legales que permiten el uso común de la zona marítimo-terrestre se mantiene con el carácter inalienable del cual gozan como bienes demaniales, según indica el Centro de Información Jurídica en Línea (s.f.)

Por ser bienes de dominio público pertenecen al Estado, están sujetos a un régimen jurídico especial y su finalidad -destino- es el uso y el aprovechamiento común. La inalienabilidad de estos bienes no significa otra cosa que su no pertenencia

al comercio de los hombres de manera similar a la figura romanista de los bienes “extra commercium”. Por lo tanto, dichos bienes no pueden ser enajenados -por ningún medio de Derecho Privado bajo ninguna forma (p. 25).

A la inalienabilidad, se suma el carácter imprescriptible de los bienes demaniales, la cual se describe en artículo 7 de la actual Ley sobre Zona Marítimo Terrestre e indica que los terrenos que en ella se encuentran no pueden ser apropiados ni adjudicados a titularidad de particulares (p. 26)

A pesar de las limitaciones en cuanto a la posesión de bienes demaniales, previa autorización de entidades competentes es posible llevar a cabo actividades para las cuales resulte imprescindible ocupar terrenos en zona marítimo terrestre. Estas circunstancias especiales se adaptan a una serie de regulaciones que permite la construcción de obras en estas zonas, no obstante, también aplican una serie de condiciones cuyo incumplimiento u otras situaciones permite la demolición bajo orden administrativa.

### **Permiso de construcciones y demoliciones**

De la misma forma en que la ley regula el acceso público y aprovechamiento de la zona marítimo-terrestre conforme permite su carácter demanial, permite que, bajo ciertas condiciones, estas sean utilizadas en beneficio colectivo para fines de desarrollo socioeconómico que de una u otra forma favorezcan a la comunidad, según lo indicado supra en resolución administrativa número 6424-97, de las nueve horas del diecisiete de abril de mil novecientos noventa y siete del Tribunal Contencioso Administrativo.

Bajo la potestad de autotutela posesoria o potestad de recuperación o reivindicación administrativa de los bienes públicos se da el abordaje legal de situaciones que requieren la

intervención municipal en concesiones o autorizaciones para el uso de terrenos en zona marítimo-terrestres que, en determinada instancia, requieren devolverse al Estado, habiendo considerado las circunstancias del caso que comprueban un uso no destinado a la comunidad o al interés público.

A esto se refiere el Centro de Información Jurídica en Línea con un extracto del Tribunal Contencioso Administrativo, sección III, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia N°5977-93 de las 15:45 del 16 de noviembre de 1993:

En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de esos bienes es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad (p. 28).

Bajo el carácter demanial de estos bienes, compete a la municipalidad en la cual se ubica la zona marítimo-terrestre llevar a cabo el proceso pertinente para recuperar los terrenos, sin la necesidad de desarrollar un proceso jurídico, al encontrarse afectado por el dominio público. A esto se suma, además, la prohibición de levantar edificaciones o instalaciones, entre otras obras, actividades, desarrollos u ocupaciones, sin la autorización legal requerida, situación en la cual es posible ordenar su demolición.

Pero, si se retoma la sentencia N°5977-93 supra mencionada, esta se evidencia un caso en el cual las medidas son efectuadas mediante proceso judicial, por el Juzgado Penal de Santa Cruz, a pesar del amparo que busca justificar la parte imputada en sesión ordinaria N°6-88 del 26 de enero de 1988, con base en artículo 21 de la Ley N°6043, según indica “la intimación a demoler o destruir lo construido, además de carecer de motivo, sería violatoria del principio de irrevocabilidad de los actos propios” (p. 31), se entiende así como una acción efectuada por la Municipalidad de la zona marítimo-terrestre en cuestión, ubicada en Carrillo.

En este caso, es un Tribunal Penal de la República el cual declara como ilícitas las obras y permisos extendidos y ordena su demolición, viéndose excluida del proceso la Municipalidad de Carrillo y sin lugar la alegatoria en torno a la revocatoria, anulación o desconocimiento de su propio acuerdo original, pues la orden proviene de una autoridad distinta.

Sin embargo, según CIJUL (s.f.), conviene mencionar el artículo 154 de la Ley General de Administración Pública el cual señala los supuestos que, según la sentencia supra indicada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia “permiten la revocación, por razones de oportunidad o conveniencia, sin responsabilidad para la Administración, de los permisos de uso de dominio público y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario” (p. 31).

En relación con estas situaciones, conviene repasar sobre los conflictos ocurridos en la historia costarricense en cuanto a la búsqueda de titularidad y derechos posesorios de la zona marítimo-terrestre, así como la respuesta estatal desde la aplicación del marco

regulatorio vigente al momento de los hechos ocurridos y las gestiones realizadas para resolver judicialmente los casos.

## **Construcción ilegal en zonas marítimo-terrestres**

La protección de las zonas marítimo-terrestres implica la restricción de ciertos actos que buscan realizarse por particulares, a pesar del ya mencionado carácter demanial que poseen. Ante la caracterización de estos actos como ilícitos, el Estado confiere a las Municipalidades la capacidad de actuar para sancionarlos, tal es el caso de las demoliciones de construcciones en zonas marítimo-terrestres, analizadas previamente en un caso que argumenta una acción violatoria del principio de irrevocabilidad de los actos propios (sentencia N°5977-93 supra mencionada).

En este contexto, conviene analizar el fallo del Tribunal de Casación Penal extraído por el Centro de Información Jurídica en Línea (s.f.) ante el levantamiento de una construcción en Cóbano de Púntarenas, en zona marítimo-terrestre, la cual ordena demoler. Ante el fallo, la inculpada alega que el juez no dispone de una demarcación específica del área, según indica, se omite la fijación de los mojones necesarios para delimitar la zona pública, la cual se ve ocupada por dos de estos separados por aproximadamente seiscientos metros, por lo que, con un faltante de al menos seis mojones “no se pueden tomar como consecutivos para ningún efecto” (p. 39).

El Tribunal de Casación Penal señala ante este alegato que la inculpada mezcla los motivos, pues expresa vicios en la valoración de los elementos probatorios, a la vez que evidencia violación de la ley material al carecer de demarcación del territorio según la prueba, por lo que el delito no procede por vía jurídica. Sin embargo, la prueba de la cual carece el proceso no implicaría afectaciones sobre el fallo, pues se ha demostrado que en el terreno

municipal arrendado a la inculpada para fines agropecuarios se levantó una construcción de quince metros cuadrados sin autorización, la cual se ubica a veinticinco metros de la pleamar.

Lo anterior, mediante inspección realizada por el alcalde de la jurisdicción y con apoyo de croquis que ilustra la obra. En cuanto a la valoración de prueba, se tiene que el juez puede seleccionar la prueba de mayor pertinencia y utilidad para tomar una decisión, por lo tanto, omitir el documento del Instituto Geográfico Nacional, folio 88, no altera en absoluto el fallo emitido, y lo único resultante es que debe añadirse mojones para delimitar la zona pública.

Además, de acuerdo con el Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL, s.f.) el Instituto Geográfico Nacional señala en nota que la obra se encuentra fuera de la zona marítimo terrestre, no obstante, se ubica a veinticinco metros de la línea de pleamar, por lo que forma parte de la zona pública inalienable.

Según indica el CIJUL (s.f.)

No es necesario el amojonamiento para fijar los doscientos metros de zona marítimo terrestre, bastando, como en este caso, que, por una inspección de la autoridad a cargo de la investigación, añadida a la prueba testimonial evacuada, se determine que la edificación se levantó en área prohibida (p. 40).

Para esto, el Tribunal de Casación Penal se apoya en artículo 9 y 10 de Ley sobre Zonas Marítimo-Terrestres, los cuales indican

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.

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 ciento cincuenta metros restantes, o por los demás terrenos en caso de islas.

Por lo tanto, el terreno en el cual se ubica la construcción se encuentra en una zona que forma parte del patrimonio nacional, por lo que adquiere carácter inalienable e imprescriptible y aun al no estar demarcada, existe en las condiciones señaladas.

A esto, además, se suman los artículos 62 y 63 del Reglamento a la ley, los cuales señalan

Artículo 62.- No se podrán otorgar concesiones en lotes donde no esté demarcada la zona pública. A tal efecto, cada municipalidad demarcará la zona pública a lo largo del litoral de su jurisdicción y en especial en aquellas áreas de la Zona Marítimo Terrestre en que se contemple la construcción de obras o edificaciones, debiendo contratar los estudios necesarios para este fin con el Instituto Geográfico Nacional, el cual demarcará de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º de este reglamento, salvo en los litorales que presenten procesos formadores de costas muy dinámicos, en los que se demarcará la zona pública según las delimitaciones que fije el Instituto Geográfico Nacional de conformidad con los estudios que realice en cada caso.

Este artículo también se refiere al costo de la demarcación, ante el cual permite a las municipalidades cobrar a los concesionarios cuyos lotes colinden con la zona pública una tasa por metro lineal de frente. El costo correspondiente resulta de dividir el costo de la demarcación entre el número de metros lineales que abarque la misma. El proceso para la demarcación requiere solicitar autorización a la municipalidad, la cual permite contratar al Instituto Geográfico Nacional y cuyo costo es asumido por los interesados.

El artículo 63 del mismo Reglamento indica:

Artículo 63.- El Instituto Geográfico Nacional deberá publicar aviso en el Diario Oficial, de cada porción de la zona marítimo-terrestre en que haya demarcado la zona pública. La Dirección General de Catastro no registrará ningún plano que no lleve el visto bueno del Instituto Geográfico Nacional en lo referente a la delimitación de la zona pública.

Lo anterior permite explicar por qué algunas áreas comprendidas en la zona marítimo-terrestre no se encuentran demarcadas; no obstante, esto no exime el delito que implica la construcción realizada en esta área, pues parte de la libertad probatoria proporciona al juzgador la posibilidad de recurrir a las pruebas que considere idóneas para comprobarlo.

## **Conflictos relacionados con la promulgación de la Ley sobre Zonas Marítimo-Terrestres**

El esfuerzo estatal por proteger zonas marítimo-terrestres y resguardar los derechos civiles en cuanto al acceso y aprovechamiento de las áreas costeras se ha visto reafirmado en la promulgación de leyes orientadas al resguardo de estas como parte del patrimonio nacional, por lo que jurídicamente su titularidad y derechos posesorios se adjudica al Estado. No obstante, algunos conflictos en torno a la titularidad de estas áreas buscan oponerse a estas leyes, a pesar de la improcedencia de los argumentos planteados.

Entre estas zonas se incluye los manglares dada su ubicación y aporte a la sostenibilidad ambiental y, a la vez, económica que proporcionan mediante actividades que permiten realizar con un aprovechamiento de sus recursos. No obstante, los manglares se han visto afectados, tanto en cuanto a sus condiciones naturales, como en el contexto jurídico, debido al interés de diferentes grupos o sectores que han invadido zonas aledañas y causados desequilibrios, los cuales se han permitido ante la nula o la aplicación irregular de las legislaciones creadas para las áreas marítimo-terrestres, tal es el caso de la Ley N°6043.

El Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV se refiere a los manglares como parte del patrimonio natural del Estado en sentencia N°00024-2015 del 24 de marzo del 2015 a las 11:16 cuyo proceso de resolución procede a analizarse en este apartado, y los describe como “unidades ecológicas muy frágiles, en los que se realiza una gran variedad de procesos naturales, muy complejos e importantes para la sostenibilidad de los seres humanos y para el ecosistema en general” (p. 1).

Los manglares, además, destacan como fuente de alimento, refugio y reproducción de múltiples especies, por lo que su protección influye en la salvaguarda de uno de los recursos más importantes para el desarrollo económico turístico costarricense, la riqueza en biodiversidad. Además, su conservación en parte se debe a la importancia que suponen para el suministro de agua, especialmente, en zonas costeras cuyas condiciones secas conducen a una distribución limitada.

La sentencia supra indicada también enfatiza en aspectos como

- a) La recarga de acuíferos,
- b) La regulación de flujos para el control de inundaciones,
- c) La prevención y protección contra el ingreso de aguas saladas que afecten aguas subterráneas y aguas dulces superficiales
- d) La protección contra fuerzas naturales como tormentas, huracanes, etc.
- e) La retención de sedimentos, entre otros (p. 1).

Bajo estos supuestos, los manglares son protegidos por la legislación costarricense como bienes de dominio público, carácter que se ve reafirmado por la Ley de Aguas N°276 del 27 de agosto de 1942 la cual señala en su artículo 1° como aguas de dominio público los mares territoriales, lagunas y esteros de playas que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar, los lagos interiores de formación natural, los ríos y afluentes, arroyos y manantiales que desemboquen en el mar, lagos, lagunas o esteros; las que sirven de límite al territorio nacional aún sujetas a tratados internacionales con países limítrofes, así como corrientes que directa o indirectamente afluyan a estas, aguas extraídas de minas, manantiales que broten de playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de propiedad

nacional, así como todas las nacidas en terrenos de dominio público, aguas subterráneas que no emergen por medio de pozos y aguas pluviales que corren a cauces de dominio público.

Además, el carácter demanial se reconoce a los manglares por la antigua Sala de Casación en voto N°121 de las 16 horas del 14 de noviembre de 1979, al afirmar:

Las aguas cubiertas por el manglar no brotan en el interior de las fincas, provienen del mar, y por tanto esas aguas y los vasos comunicantes que las contienen son de dominio público y no pueden ser reducidas a propiedad privada (p. 2).

A esto se suman reconocimientos del carácter demanial de los manglares por la Ley 6043, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley 7224, la Ley Forestal, la Ley de la Biodiversidad y la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, lo cual permite que estos sean identificados como bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, lo cual ocasiona la imposibilidad de que estos sean comerciados o adquiridos con titularidad de forma alguna.

El énfasis en la inclusión de los manglares como zonas de dominio público se debe a la mención en sentencia N°2008-016975 de las 14:53 del 12 de diciembre del 2008, la cual cita la regulación de las Áreas Silvestres Protegidas excluida por la ley N°6043 en artículo 73 mismo en el cual las sujeta a su propia legislación, la Ley Forestal del 2008, la cual gestiona áreas boscosas y terrenos forestales litorales de los cuales es responsable el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).

Lo anterior resulta de interés ante la alegación de la accionante al indicar que algunos manglares o humedales no forman parte del Patrimonio Natural del Estado, siendo esto incorrecto al verificarse tanto en el artículo mencionado de la ley N°6043 como en la

aplicación del marco normativo correspondiente, que tal como indica la sentencia supra citada del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, sobre los humedales:

(...) forman parte de ese patrimonio, dado que se les clasifica como terrenos forestales (ver Decreto Ejecutivo 36786 del 12 de agosto de 2011); además, los manglares o bosques salados y los esteros, al formar parte de la zona pública en la zona marítimo terrestre, área inalienable según el artículo 1 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre “el carácter demanial de la zona marítimo terrestre (o ribera marina como se le denominó antiguamente) se reconoce desde tiempo inmemorial, y el Derecho Romano mismo recoge ese status, como *res communes*’ y *extra commercium*” (...) constituyen reserva forestal y están afectados a la Ley Forestal 7575 del 13 de febrero de 1996 de acuerdo con el artículo 13 de esa ley (p. 2).

La afirmación anterior persigue como fin principal exponer la obligación estatal de proteger estas zonas de cualquier alteración que pueda afectar la calidad de vida que se busca proporcionar tanto a poblaciones humanas como especies marinas o terrestres que dependen del equilibrio en las condiciones de estos ecosistemas, siendo necesarias para garantizar la sostenibilidad.

Si se considera que gran parte de estas problemáticas cuya solución implica recurrir a procesos judiciales se relaciona con actividades de desarrollo económico indebidamente reguladas, resulta conveniente recordar que las legislaciones costarricenses se fundamentan en un marco de desarrollo sustentable, el cual prioriza los recursos naturales dado su impacto sobre el modelo socioeconómico y la predominancia de las actividades turísticas en este.

A pesar de los esfuerzos estatales por proteger las reservas medioambientales de las que dependen las zonas costeras en términos de desarrollo económico, se dan situaciones de uso y aprovechamiento inadecuado de las zonas marítimo-terrestres en miras de un crecimiento más acelerado, lo cual produce contradicciones y desacelera el alcance de una mayor calidad de vida, al verse afectados diferentes sectores por la explotación de los recursos, así como por el efecto ambiental y social que produce este fenómeno.

Esto se reconoce por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, en sentencia supra citada, al enfatizar en la importancia que tiene la calidad ambiental sobre la calidad de vida que, si bien, se ve influida por parámetros como la alimentación, el trabajo, la vivienda, etc., en torno a la preservación ambiental debe asumirse el compromiso de utilizar responsablemente los recursos medioambientales, pensando en las futuras generaciones con una mayor conciencia en tanto se permite su aprovechamiento.

En relación con esto, este tribunal en misma sentencia cita el principio de la “lesión” (...) ya consolidado en el derecho común, en virtud del cual el legítimo ejercicio de un derecho tiene dos límites esenciales: Por un lado, los iguales derechos de los demás y, por el otro, el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo (p. 3).

Esta situación se evidencia en este y otros casos relacionados al uso de las zonas marítimo-terrestres, las cuales buscan ser adquiridas para fines que implican su explotación, incluso por medio de procesos ilegítimos sobre los cuales, bajo debida investigación y aplicación de la ley, logra confirmarse sus irregularidades y aplicarse las medidas legales y/o sanciones correspondientes a los infractores de las leyes aplicables.

Conviene entonces señalar en torno a la sentencia analizada a lo largo de este apartado sobre el conflicto en cuestión, que este surge debido a la solicitud de la parte actora Sociedad Anónima Hacienda Carrizal, ante el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) del MINAE, el visado del Plano de Catastro N°1-2488701-2010 sobre finca N°6.027202-B-000 para rectificar la cabida del terreno, el cual no es otorgado bajo argumentación de que la finca pertenece al manglar o bienes demaniales.

No obstante, la parte actora alega que el SINAC no presentó tal argumentación en la reunión de fincas 5065, 4105, 3766 y 8741; además, que la titularidad de la finca 5065 se adquirió con la ley N°60 del 12 de agosto de 1914, con la cual el Estado permitió inscribir fincas, aunque se encontraran en el manglar. Cabe destacar que tal afirmación cuenta con aval de la Procuraduría General de la República en dictamen C-050-96 y en la inscripción registral N°1 fe la finca 5065 se menciona terrenos particulares no demaniales que no contemplan la zona marítimo-terrestre.

Ante las alegaciones, el SINAC se pronuncia en favor del derecho a gozar de un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado, argumentando los artículos 21 y 89 de la constitución; los cuales enfatizan, según refiere, en “la necesidad y obligación constitucional de preservar el medio ambiente” (p. 5), y la protección de las bellezas naturales, respectivamente. Además, menciona sobre las Áreas Silvestres Protegidas su carácter inembargable, imprescriptible e inalienable, como bienes de dominio público, las cuales incluyen los humedales.

El SINAC además se ampara en los principios protectores de legislaciones como la Ley Forestal No. 7575 del 13 de febrero de 1995, en sus artículos 13 y 14, en Ley Orgánica

del Ambiente, en la Ley de Biodiversidad, en la Ley del Servicio de Parques Nacionales y en la Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Con respecto al visado de planos, señala que este consiste en un proceso administrativo que autoriza mediante documento sellado, la comprobación de requisitos que, en términos legales, permiten utilizar un terreno con fines específicos.

Recabando información histórica sobre la titularidad del terreno disputado, se encuentra que la finca N°5065 fue inscrita con una medida de 59.92 hectáreas, según tomo 831, folio 558, posterior a lo cual se aplicó algunas segregaciones, hasta la inscripción 20 cuyo título pertenece a la compañía Agrícola Café Moka, la cual posteriormente cambia su nombre a Hacienda Carrizal S.A. Seguido a esto, en inscripción 21 ocurren dos segregaciones de las cuales surgieron las fincas 21176 y 21168, vendidas al Estado.

En inscripción N°22 se suma la finca N°26038, también vendida al Estado, por lo que su medida inicial de 59.52 hectáreas se redujo a razón de las segregaciones señaladas. Según proceden los archivos, la finca 5065 se reúne con fincas N°4115, 3766 y 8741, contiguas y también propiedad de Haciendas Carrizal S.A., reunión de la cual surge la finca 6-027202-000, alcanzando un total de 669.5781.82 hectáreas según inscripción N°1, tomo 2536, folio 221 de Tomos del Registro Inmobiliario.

Posteriormente, en inscripción N°2 ocurre la segregación de 3 lotes dada su venta, de la cual resultan dos porciones que en total suman 55.1730.82 hectáreas, a las cuales segregaciones posteriores redujeron su extensión a 34.1112.22 hectáreas. Ante estos hechos, el SINAC alude que con la Ley N°60 solo es posible inscribir la cantidad originalmente indicada, es decir, no más de las 59.92 hectáreas iniciales. Además, la derogación de esta

norma con el artículo 13 de la Ley General sobre Terrenos Baldíos N°13 del 10 de enero de 1939 hizo cesar su efecto, lo cual hace improcedente argumentar la ley N°60 para aumentar la finca.

Además, según artículo 1 y 3 supra citados de la Ley de Aguas N°276 del 27 de agosto de 1942, “el manglar es un bien de dominio público y como tal resulta imprescriptible e inalienable” (p. 5). Se argumenta también el artículo 11 de la Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre, N°6043 del 02 de marzo de 1977, la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 del 4 de octubre de 1993, artículo 41, entre las más importantes para indicar que la parte actora ha realizado el registro de la finca fuera del marco jurídico de la Ley N°60 de 1914 y con conocimiento de que el terreno formaba parte del manglar.

Algunos aspectos que resultan esenciales en la resolución en torno al actuar del SINAC comprende algunas contradicciones, dado su objetivo de rectificar la titularidad del bien a nombre de la parte actora, a pesar de considerarse de carácter demanial como Patrimonio Natural del Estado perteneciente al Área Silvestre Protegida “Humedal Estero Puntarenas y Manglares Asociados” Decreto N°2977-MINAE reformado con Decreto N°33327-MINAE.

Según documentos probatorios y testimonio del Ingeniero Forestal Rodolfo Mayorga Castillo, testigo funcionario, como Coordinador de Fomento del Área de Conservación Pacífico Central del SINAC, este comunicó al señor Carlos Serrano Bukalar, jefe de misma Área mediante oficio ACOPAC-OSREO-699-2010 del 14 de julio de 2010 particularidades como que el terreno tratado en el plano se localiza entre coordenadas, las cuales forman parte

de una zona de humedal de manglar y que el propósito del plano es rectificar la titularidad de un inmueble localizado en dicha área.

Además, a partir de los documentos probatorios, los resultados de la inspección en la cual participaron el señor Serrano Bukalar, el Técnico Manuel Agüero Serrano y el señor Guillermo Sandoval (designado por Henry Pessoa Peralta para mostrar el terreno del plano) permiten indicar.

- La ausencia de delimitaciones como cercas divisorias con propiedades colindantes
- Una forma irregular del área, ante lo cual resulta replantear el plano.
- La ubicación del terreno en una zona que presume uso agropecuario y no de manglar, lo cual emite sospechas de que estos procedimientos han desplazado el manglar.
- La prohibición de cualquier titularidad a terceros según artículos 11, 20, 40 y 41 de la Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre, N°6043, considerando los humedales como zonas sobre las cuales no se puede alegar derecho alguno.

Bajo estos términos, se rechaza el visado bajo el fundamento de que el plano contempla zonas de manglar de dominio público y la parte actora plantea un recurso de revocatoria con apelación alegando el surgimiento de la finca con ley N°60, a lo cual proceden los argumentos ya expuestos. Finalmente, se declara inadmisibile el recurso de apelación con una relación jurídica administrativa en favor del SINAC y lo resuelto.

**CAPÍTULO III**  
**MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1 MARCO METODOLÓGICO**

En esta sección de la investigación, se describe aspectos que conforman el proceso de investigación, por ejemplo, la información utilizada, así como los sitios o fuentes de las cuales se extrae; además de las técnicas diseñadas o aplicadas para la recopilación. De acuerdo con Azuero (2019),

La formulación del marco metodológico en una investigación es permitir, descubrir los supuestos del estudio para reconstruir datos, a partir de conceptos teóricos habitualmente operacionalizados. Significa detallar cada aspecto seleccionado para desarrollar dentro del proyecto de investigación que deben ser justificado por el investigador. Respaldado por el criterio de expertos en la temática, sirviendo para responder al “como” de la investigación (p. 110).

El propósito de definir una metodología es conocer la forma más adecuada de lograr los objetivos de la investigación, incluyendo personas, documentos o instrumentos para obtener los datos que permitan responder a las preguntas originadas en torno al tema.

### **3.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN**

#### ***3.1.1 Finalidad***

La finalidad de una investigación se refiere al principal objetivo con el cual esta se realiza, lo cual permite identificar el tipo de estudio por realizarse, así como las técnicas más adecuadas. En términos de finalidad, la investigación puede ser pura/teórica o aplicada, cuyas diferencias radican en los métodos utilizados para recopilar y analizar la información.

Según Baena (2017) “Investigación pura es el estudio de un problema, destinado exclusivamente a la búsqueda de conocimiento” (p. 17). Es decir, que se limita a la

indagación para obtener información capaz de responder a cuestionamientos en torno a un fenómeno o problemática objeto de estudio. El propósito de estas investigaciones es generar resultados o principios generales en torno al tema seleccionado.

Por otra parte, Baena (2017) señala sobre la investigación aplicada, la búsqueda de llevar a la práctica resultados concretos a partir de teorías generales, con el objetivo de responder a necesidades en torno al problema o fenómeno. Por lo tanto, la principal diferencia reside en el uso posterior del estudio.

Esta investigación es de tipo teórica, pues busca comprender el funcionamiento y la efectividad de la legislación existente y vigente para zonas marítimo-terrestres a partir del comportamiento de los actores involucrados a nivel institucional, social y legal, en función del respeto del factor medioambiental, así como del cumplimiento de las leyes creadas para proteger su uso e invasión en zonas costeras como el cantón de Garabito.

### ***3.1.2 Dimensión Temporal***

La dimensión temporal se refiere al periodo objeto del tema, fenómeno o problema que aborda la investigación. Para este elemento se puede analizar el impacto de factores en diversos momentos, mediante la aplicación de técnicas de recolección en cada uno de estos, o bien, recuperar datos en un momento específico.

En relación con lo anterior, Hernández (2014) señala que la dimensión temporal puede ser longitudinal o transeccionales:

1. Diseños longitudinales: Estudios que recaban datos en diferentes puntos del tiempo para realizar inferencias acerca de la evolución del problema de investigación o fenómeno, sus causas y sus efectos.

2. Diseños transeccionales (transversales): Investigaciones que recopilan datos en un momento único (p. 155).

Esta investigación se clasifica como un estudio no experimental (al ser pura o teórica) y de tipo transversal, debido a que enfoca el tema de investigación en el presente, en función de la problemática de incidencia y los factores que se relacionan a esta en la actualidad.

### ***3.1.3 Marco de la Investigación***

El marco de la investigación es un aspecto que define el tamaño del enfoque, según el contexto, magnitud o alcance de la problemática a estudiar. De acuerdo con Peralta (2020) la investigación a nivel micro se caracteriza por la reflexión, socialización y descubrimiento de conocimientos preconcebidos y adquiridos principalmente por el estudio de patrones o factores asociados a pequeños grupos o espacios.

Por otra parte, la investigación a nivel macro estudia las interacciones de manera más amplia; por ejemplo, entre países, estados o sistemas culturales (De Carlo, s.f.). En el caso del marco de esta investigación es porque supone el estudio de los efectos de la ley 9221 en la gestión de las zonas marítimo-terrestres, en un contexto socioeconómico que depende en gran medida de estos territorios.

### ***3.1.4 Naturaleza***

La naturaleza de una investigación se define con el enfoque seleccionado, el cual puede ser cualitativo o cuantitativo. La selección del enfoque depende en gran medida del tema o problema a estudiar y la forma en que busca analizarse.

Hernández (2014) señala los siguientes tipos de enfoques:

1. Enfoque cuantitativo: Utiliza la recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico, con el fin establecer pautas de comportamiento y probar teorías.
2. Enfoque cuantitativo: Utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación (p. 4).

Además, en algunos casos, se debe mezclar técnicas o métodos de ambos enfoques, lo cual conduce a un enfoque mixto. Para efectos de esta investigación se define un enfoque cualitativo, pues se busca recopilar datos que permitan identificar entre los hallazgos, nuevos factores o tendencias en torno a la situación de estudio.

### ***3.1.5 Carácter***

El carácter de una investigación se define de acuerdo con su alcance, es decir, lo que se desea lograr con el estudio realizado y los resultados.

De acuerdo con Hernández (2014), los estudios se clasifican como:

1. Exploratorio: Se emplean cuando el objetivo consiste en examinar un tema poco estudiado o novedoso.
2. Descriptivos: Busca especificar propiedades y características importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población.
3. Correlacional: Asocian variables mediante un patrón predecible para un grupo o población.
4. Explicativos: Pretenden establecer las causas de los sucesos o fenómenos que se estudian (p. 95).

Para efectos de la investigación, esta se define de carácter explicativo, pues se busca exponer la forma en que se desarrollan los procesos judiciales en los casos que involucran el uso de suelos en zonas marítimo-terrestres en el cantón de Garabito.

### **3.2 SUJETOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN**

Los sujetos se describen por Mata (2021) como las personas o grupos de los cuales es posible obtener información, por lo que conforman el colectivo objeto de estudio. Estas personas comparten características, opiniones, experiencias o condiciones que producen especial interés para la investigación, además de aportar información de utilidad.

En el caso de la investigación, la información se obtiene de diferentes actores involucrados en el proceso de conservación de la zona marítimo terrestre del cantón de Garabito, eso incluye a la persona que impulsó la ley, así como algunos colaboradores de la oficina responsable de atender asuntos marítimo-terrestres en la Municipalidad de este cantón.

Con respecto a las fuentes de información, estas se describen por Miranda y Acosta (2009) como “todos aquellos medios de los cuales procede la información, que satisfacen las necesidades de conocimiento de una situación o problema presentado y, que posteriormente será utilizado para lograr los objetivos esperados” (p. 2).

#### ***3.2.1 Fuentes primarias***

Son recursos que proporcionan información tras aplicar un instrumento de recolección sobre la muestra seleccionada; es decir, que se trata de datos de primera mano

que no han sido manipulados, alterados o analizados previamente, por lo que, en esta investigación las fuentes primarias corresponden a las personas entrevistadas.

### ***3.2.2 Fuentes secundarias***

Las fuentes secundarias resultan de información obtenida como fuente primaria, una vez que es analizada, sintetizada y ordenada para facilitar la comprensión y el acceso a los datos. Este tipo de fuentes incluyen resultados plasmados en documentos, tanto cualitativa como cuantitativamente, por lo que puede encontrarse en libros, artículos, informes o tesis.

En caso de esta investigación, las fuentes secundarias corresponden a los documentos revisados, tal es el caso del Reglamento de uso de suelo en la zona marítima terrestre del cantón de Garabito y la Ley N°9221, contemplados como principales objetos de estudio.

## **3.3 SELECCIÓN DE MUESTREO**

La selección de la muestra es una etapa de la investigación que se desarrolla de diferentes maneras, según lo cual resulta probabilística o no probabilística.

Hernández (2014) señala dos tipos de muestras

1. Muestra probabilística: Subgrupo de la población en el que todos los elementos tienen la misma posibilidad de ser elegidos.
2. Muestra no probabilística o dirigida: Subgrupo de la población en la que la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de las características de la investigación (p. 176).

En esta investigación el muestreo es no probabilístico e intencional, pues las personas seleccionadas para entrevistar responden estratégicamente a los objetivos de estudio, los

cuales buscan explicar la efectividad del proceso municipal para la regulación de la zona marítimo-terrestre, por lo que se requiere incluir a personas expertas en el tema.

De acuerdo con Hernández (2014) “En ciertos estudios es necesaria la opinión de expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas o la materia prima del diseño de cuestionarios” (p. 387), razón por la cual se considera óptima para este estudio.

### **3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR LA INFORMACIÓN**

Estos elementos responden a los objetivos de investigación y se alinean al enfoque seleccionado, por lo que pueden diversificarse según su utilidad. Entre ellos se puede incluir la observación, información documental, encuestas, cuestionarios, entrevistas, grupos focales, así como diferentes pruebas o escalas, según convenga al caso o problema identificado. En este caso, la investigación emplea técnicas como la información documental y la entrevista.

#### ***3.4.1 Información documental***

Según Hernández (2014)

Una fuente muy valiosa de datos cualitativos son los documentos, materiales y artefactos diversos. Pueden ayudar a entender el fenómeno central de estudio. Prácticamente la mayoría de las personas, grupos, organizaciones, comunidades y sociedades los producen y narran, o delinean sus historias y estatus actuales. Le sirven al investigador para conocer los antecedentes de un ambiente, así como las vivencias o situaciones que se producen en él y su funcionamiento cotidiano y anormal (p. 415).

En la investigación se revisan documentos como leyes, reglamentos, así como resoluciones de casos alusivos a la situación de estudio.

### ***3.4.2 Entrevista***

Hernández (2014) señala que “las entrevistas, como herramientas para recolectar datos cualitativos, se emplean cuando el problema de estudio no se puede observar o es muy difícil hacerlo por ética o complejidad” (p. 403).

En este caso, se aplica una entrevista a personas expertas en el tema de estudio que fueron parte de la aprobación del Reglamento que rige las zonas marítimo-terrestres en el cantón de Garabito, así como personas que actualmente son responsables de efectuar acciones de regulación y sanción en torno al uso inadecuado de estas.

**Entrevista 1: Diputada Carolina Delgado PLN**

**Entrevista 2: Lic. Jason Ángulo**

**Entrevista 3: Lic. Rodolfo Sotomayor.**

**Entrevista 4: Lic. Andrés Murillo**

**Entrevista 5: Lic. Roy Castellón**

**Tabla 1**

*Respuesta a la pregunta 1: ¿Por el conocimiento que tiene usted de la ley, cuál cree usted que es el espíritu por el cual se propuso la ley?*

---

<b>Diputada Carolina</b>	<b>Lic. Jason Ángulo</b>	<b>Lic. Rodolfo Sotomayor</b>
<b>Delgado PLN</b>		
<p>Nosotros establecimos una estrategia para dar la seguridad jurídica a las zonas costeras. Entonces, la dividimos en dos estrategias: Uno, lo que era la regularización en la zona restringida, en los 150 metros, y otro es aquellas comunidades que finalmente crecieron de vista al mar. Entonces, eran las que ocuparon los 50 metros de zona pública. Entonces, lo que vimos fue que existían pequeñas ciudades mirando hacia el mar y entonces, en ese escenario era necesario formular esa posibilidad para generar una excepción a la ley de zona marítima terrestre para que se pudieran quedar de la manera en que estaban conformadas</p>	<p>El espíritu que el legislador promulgó para la creación de la ley fue la protección de las personas que están ilegalmente en la zona marítimo-terrestre. ¿Qué quiere decir con eso? Para prevenir lo que son demoliciones y desalojos de las construcciones ilegales que se realizaron en la zona marítimo-terrestre, tanto en la zona restringida como en la zona pública. Entonces ese fue como el espíritu que el legislador obtuvo para darles como un tipo de derecho a esas personas que viven en las zonas litorales o en las ciudades litorales, ¿por qué? Porque esas personas dependen del mar, en este caso de la pesca más que todo.</p>	<p>Esa ley cuando se inició y se construyó en la Asamblea Legislativa tenía una intención y era darles seguridad jurídica a los pobladores, a los ocupantes de las zonas litorales. ¿Por qué? Porque muchos de esos pobladores o de esas personas estaban viviendo en una incerteza jurídica, ya que la ley 6043 era insuficiente para poder cumplir sus necesidades. Estaban de alguna u otra manera pendientes de que se fueran a desalojar, los fueran a quitar de ahí. Nosotros tenemos en Costa Rica una situación importante y es que tenemos muchísimos pueblos costeros que se han desarrollado al margen, digamos, del ordenamiento jurídico y que ahora pues el ordenamiento y la ley tienen que venir a regularlos. La intención de esta ley es venir a dar esa seguridad, esa certeza jurídica y darles un marco ordenatorio a todo ese litoral, principalmente en dos sentidos: al litoral pacífico, que es el más extenso del país, y a la parte del Caribe Sur de la zona Atlántica que también tenía problemas de organización o de planificación urbanística</p>

---

Fuente: Elaboración propia de datos obtenidos del cuestionario aplicado a expertos en materia de la zona marítimo terrestre, año 2024.

**Tabla 2**

*Respuesta a la pregunta 1 (continuación): ¿Por el conocimiento que tiene usted de la ley, cuál cree usted que es el espíritu por el cual se propuso la ley?*

---

**Lic. Andres Murillo**

Abogado Concejo  
Municipal de Garabito

El espíritu es básicamente regular la ocupación ilegítima de la zona pública y es un intento fallido de legalizar la ilegalidad donde el legislador por mucho tiempo y eso trae una historia política social de que en Costa Rica siempre se ha existido lo que era la milla marítima zona marítimo terrestre y por medio del artículo 9 de la ley 6043, la ley de zona marítimo terrestre y por principios constitucionales que siempre han derivado a la inalienabilidad, intangibilidad y al no poder tener o ocupar la zona pública. Durante la historia de Costa Rica, cuando se empezó a formar parte de la sociedad, o no escasos recursos, habitar las zonas públicas, las playas. Tanto que en algunos lugares hay baños, hay casitas, hay apartamentos y también llegó un sector empresarial donde empezó a poner sus comercios y hasta hoteles ya ocupando en zona pública. Entonces, como se fue derivando a través de la historia y no se desalojó a las personas, el asentamiento humano y comercial fue creciendo y creciendo en Costa Rica, al punto que ya llegaron los gobiernos y no saben cómo regular o cómo sacar a ese montón de habitantes, que a mi criterio también entra la parte política, muchos

**Lic. Roy Castellón**

Geógrafo de la Municipalidad  
de Garabito

La ley de zonas urbanas litorales, el espíritu es poder ordenar territorialmente todas aquellas áreas que tienen características urbanas, es decir, que tienen una aglomeración de bienes y servicios importantes dentro de la zona marítima terrestre. Estas zonas son económicamente muy importantes dentro de un territorio costero y no tienen ningún tipo de regulación. Entonces la ley lo que quería era que estas zonas tuvieran una regulación específica, urbana, un poco más diferente de lo que se le aplica a todo el resto de la zona marítima terrestre para poderla desarrollar de una manera más ordenada y de una manera más ágil y permisiva, por decirlo de alguna forma, y poder darle más dinámica económica a la zona marítima terrestre.

---

Fuente: Elaboración propia de datos obtenidos del cuestionario aplicado a expertos en materia de zona marítimo terrestre, año 2024.

**Tabla 3**

*Respuesta a la pregunta 2: ¿Conociendo el espíritu del legislador al proponer la ley, cree usted que la ley necesita reformas?*

<b>Diputada Carolina Delgado PLN</b>	<b>Lic. Jason Ángulo</b>	<b>Lic. Rodolfo Sotomayor</b>
<p>Sí. Creo que hay que hacerle ajustes. Y son reales, por ejemplo, un mecanismo para el tema ambiental, y ya esa figura no existe. Entonces, tenemos que hacerle cambio. Aunque ya la SETENA dijo que no era necesario, que no existía y que no había que ejecutarlo, pero queremos dejarlo claramente.</p> <p>Y la otra cosa que también nos está pasando, nos pasaron tres cosas con la aplicación de la ley que realmente no se aplicaban. 1-dos gobiernos, que dijeron que eran inconstitucionales. Nosotros peleamos con ellos porque ellos querían la aprobación de Tecocos. Entonces, ahora ya la reglamentaron, entonces ahí empezamos a ver las pulgas que tenía la ley. Eso, por un lado, 2- Tenemos un problema con el ICT, porque el ICT dice que esto no fue construido para las zonas turísticas. Solamente para las zonas urbanas. Es decir, esto no le aplicaría a Puerto Viejo, pero sí le aplicaría a Costa Pájaros, por ejemplo, desde esa perspectiva. Entonces ellos dicen, no puede ser en las zonas turísticas porque nosotros perdemos el control. Y eso nunca fue el objetivo. El objetivo era finalmente, primero, que sea una excepción y que además son ciudades. Si ustedes llegan y tienen una concentración diferente, una densidad diferente, un desarrollo urbanístico distinto de lo que uno hoy hemos visibilizado y hemos pensado que puede ser una zona marítima terrestre</p>	<p>Yo pienso que sí. Referente a la zona pública, porque sí hay construcciones en la zona pública. Pero al usted, es darle aplicación de la ley en todas las construcciones que están dentro de los 50 metros de la zona pública, ahí estaría como privatizando esa área. Una área que la ley dice que es de uso común, público, colectivo, estaría privatizando una área que yo como ciudadano ya no podría ir ahí, digamos, porque a mí se me da esa área. Por ejemplo, yo lo cierro, porque ya es mío, y hasta donde se pueda, digamos, tampoco es que van a cerrar los sentencias al agua y todo eso. Pero sí estaría perdiendo la colectividad parte de lo que son los 50 metros, porque ya quedarían privatizados por medio de la aplicación de esa ley. Entonces yo pienso que sí se debería reformarse esa parte de la ley, por lo menos en el uso de la zona pública.</p>	<p>Me parece que sí, porque hay algunos conceptos que se incluyeron en la ley que con el paso del tiempo y con la implementación han venido cambiando en su marco conceptual, en la redundancia. Entonces me parece que la ley sí debería de tener algún tipo de actualización a conceptos y técnicas que se puedan implementar en beneficio de los usuarios o de las personas que van a salir beneficiadas con esta ley.</p>

Fuente: Elaboración propia de datos obtenidos del cuestionario aplicado a expertos en materia de zona marítimo terrestre, año 2024.

**Tabla 4**

*Respuesta a la pregunta 2 (continuación): ¿Conociendo el espíritu del legislador al proponer la ley, cree usted que la ley necesita reformas?*

---

**Lic. Andrés**

**Murillo**

Reformas y ocupa la derogatoria completa ocupa ya que está y se está legislando. Una de esas es la comisión de la SISUL, que esta comisión, al final de cuentas, viene a determinar la viabilidad técnica para la declaratoria de la zona urbana litoral. Entonces, en el artículo que se regula, que en estos momentos no lo encuentro, creo que como en el 6 y 7, por ahí ancha, la comisión juega un papel importante. Las zonas litorales son los gobiernos locales y los gobiernos locales por ley de zona marítimo terrestre son los que administran la zona marítimo terrestre y es esencial efectivamente que haya participación, incluso ahí podría haber hasta un

representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales Nacional de Gobiernos Locales que realice intendencia política o representantes del IFAM. Y a mi criterio un representante de la municipalidad ya sea el alcalde, ¿verdad? Gobierno debería estar ahí. Digamos si Garabito es el que va a solicitar debería tomarse en cuenta el voto del alcalde como administrador de la parte. Eso en cuanto a reformas.

**Lic. Roy Castellón**

La ley como tal vez no es que necesite reformas, a excepción del tema de los planes reguladores. La ley de zonas urbanas litorales hace toda una compleja trama con el tema de los planes reguladores y lo que hace es complicarlo. En mi criterio, lo que se le debería delimitar a la ley de zonas urbanas litorales es la complejidad de tramitología que se le dio al tema de los planos reguladores. Si ya los planos reguladores de por sí son un problema, haberle generado a la ley de zonas urbanas litorales la necesidad de tener un plan regulador adicional al plan regulador costero que ya determina las zonas urbanas litorales, realmente para mí es un exceso de trámite en esa ley y para mí eso debería reformarse.

---

Fuente: Elaboración propia de datos obtenidos del cuestionario aplicado a expertos en materia de zona marítimo terrestre, año 2024.

**Tabla 5**

*Respuesta a la pregunta 3: ¿Qué beneficios señalaría usted presentes en la promulgación de la ley 9221 para las municipalidades costeras y los usuarios?*

---

<b>Diputada Carolina</b>	<b>Lic. Jason Ángulo</b>	<b>Lic. Rodolfo Sotomayor</b>
<b>Delgado PLN</b>		
<p>Obliga a hacer un ordenamiento territorial real. Lo estamos viendo ahora. Bueno, es que sos de esa zona. Pero, por ejemplo, si ves Santa Teresa, Malpaís y todo eso, es interesante. Vos tenés ordenado, planificado toda la zona costera. Pero la parte de atrás no la tenés planificada. Entonces, yo creo que todos los países y el mundo tienen que evolucionar hacia modelos de organización distinta. Especialmente cuando tienen zonas de alto nivel de desarrollo e inversión. Entonces, bajo ese escenario, pues no podés planificar 200 metros a partir de la playa y lo que esté atrás no lo planificas. En cambio, esto te permite hacer una visión integral muchísimo más amplia. Había dicho la presentación en aquella época. Entonces, digamos, vos agarras los 200 metros y extendés en la parte continental, en la parte no de zona marítimo terrestre, y hacer una planificación de una gran ciudad costera. No lo que está sucediendo en algunos lugares.</p>	<p>Debería existir una Ley de la prehorizontalidad, para que así haya claridad para las partes y se protejan Desarrollador, Consumidor y terceros que puedan salir afectados por la ausencia de dicha Ley. Con respecto a los pobladores y los ocupantes, que la ley de zona marítimo terrestre lo que indica es que para ser poblador y ocupante tienen que estar 10 años antes de entrar en vigencia la ley de zona marítimo terrestre, que fue en 1977 quien comenzó a regir la ley. Que quiere decir que 10 años antes, ya vivía ahí, tanto en la zona pública como en la zona restringida, usted quiere derechos, o sea, tiene prioridad sobre cualquier otra persona siempre y cuando. Yo siempre, digamos, ese es mi único lugar de residencia. Si yo nací ahí, por ejemplo, en 1950, viene la ley en 1977 y yo sigo viviendo ahí, pues obviamente yo tengo prioridad sobre cualquier otro. Yo me voy, por ejemplo, en 1990, yo me fui 5 años a vivir a otro lado, 10 años, qué sé yo, y regreso. La ley dice que yo ya perdí ese concepto de yo ser poblador o ocupante, porque yo ya me fui, ya tengo otra residencia en otro lado, entonces, yo ya murió ese concepto, ya no puede retrotraerse.</p>	<p>Me parece que van dos sentidos. Uno, las municipalidades van a tener un marco normativo con el cual pueden actuar y ese marco les va a generar dos cosas. Un orden en sus porciones litorales, pero además les puede generar ingresos también. ¿Esto por cuánto en estos momentos? Tienen un problema, no regulan y tampoco generan ingresos por esa falta de regulación. Y al usuario, como le decía antes, le da la tranquilidad, la certeza de que no va a ser despojado de terreno, de una porción de terreno en la cual han vivido por N cantidad de años y que van a tener ahora sí una relación de derecho con la municipalidad y no un tema de precario que es inestable, que no le va a generar a él una tranquilidad y que más bien va a tener un título otorgado, un permiso otorgado de acuerdo a las regulaciones de la ley el cual sí le va a generar a él esa tranquilidad, esa estabilidad.</p>

---

**Tabla 6**

*Respuesta a la pregunta 3 (continuación): ¿Frente a las desventajas anotadas por usted, ha valorado algunas soluciones legales?*

---

<b>Lic. Andrés Murillo</b>	<b>Lic. Roy Castellón</b>	
<p>El beneficio es el siguiente. Para la municipalidad, la municipalidad es una empresa prestataria de servicios que vela por los intereses locales y efectivamente tengan una vivienda, digamos despojar a personas de sus casas de la zona pública para hacerlos, más que todo, y sacarlos, pierden muchos trabajos que tienen ya instaurados, viviendas, aumenta más la pobreza, el derecho a la vivienda se les ve violentado, pero el beneficio es la consecución del canon. Muchas personas que están en estos momentos habitando lo pagan en el canon respectivo y si se legaliza esa situación tienen que efectivamente pagar el canon. Muchos comercios también que están habitados que de momento están protegidos por una ley de ocupación en la zona pública que no permite el desalojo de personas.</p>	<p>entonces casi que no están pagando nada, el canon que deberían estar pagando, no se recoge y la contaminación ambiental siempre se está dando con todo lo que está porque hay casas adheridas en la zona pública, no debería haber material adherido ahí. Entonces no hay pago a la municipalidad, hay daño ambiental y hay una permisiva de las autoridades locales y sobre ese tema. Al venir más canon, obviamente va a generar más ingresos a la municipalidad, aumento en los tributos, porque el canon es mayor volumen económico en las arcas municipales.</p>	<p>Presentes, prácticamente ninguna. La ley de zonas urbanas y litorales no se ha podido aplicar en ninguna de las municipalidades porque ninguna de las municipalidades costeras ha completado planes reguladores que hayan determinado zonas urbanas y litorales y tampoco se le han hecho planes reguladores urbanos a esas zonas urbanas litorales que se hubiesen creado entonces técnicamente desde su promulgación no ha habido habitable.</p>

---

**Tabla 7**

*Respuesta a la pregunta 4: ¿Qué beneficios cree que tendría la zona costera con la implementación de la ley en su cantón? Conociendo los alcances en las Zonas Urbanas Litorales*

---

<b>Diputada Carolina Delgado PLN</b>	<b>Lic. Jason Ángulo</b>	<b>Lic. Rodolfo Sotomayor</b>
<p>Yo creo que, por ejemplo, bueno, es que varía, porque uno cuando piensa en algunas zonas ve los desarrollos que son muy distintos. En algunos lugares permitiría, por ejemplo, que mucha gente que ha estado ahí se mantenga ahí. Los primeros 50 metros, por ejemplo, si vos ves la ley, lo que dice, yo puedo dejar lo que está ahí, ¿verdad? Pero yo no puedo cambiar lo que está ahí. Si yo tengo una casa y mide 100 metros, yo puedo dejar la casa y mide 100 metros. Es decir, yo no puedo construir algo.</p>	<p>La zona costera, beneficios con la creación de esta ley, bueno, ahí sí sería, digamos, como le dije, como permite el uso privativo de la zona pública, entonces para mí ahí, digamos, con respecto a la zona pública no habría beneficio, verdad, porque estaría privatizando parte de la zona pública. Inclusive permitir que se construya ahí casi pegando con el agua, entonces ahí no habría un beneficio, digamos, así como beneficio, beneficio, y beneficio será para las personas que se les puede aplicar, nada más. Pero para la parte ambiental yo no le diría tanto beneficio porque más bien perjudicaría por la zona pública, verdad, y contaminación, porque usted puede construir casi a la parte del mar y ya viviría un poco de contaminación. Entonces, yo, yo de lo personal, digamos, beneficio, beneficio no le encuentro. Ya por esa parte, digamos, tal vez otros sí le darán beneficios, verdad, obviamente, si a usted le interesa o le gustaría aplicar y todo, obviamente yo sí le daría beneficio, pero viéndola así, por la parte ambiental no le veo mucho y por el uso de la zona pública tampoco. Entonces, para mí yo no le veo beneficios.</p>	<p>Me parece que como le decía en otra respuesta, orden, posibilidad de planificación, desarrollo y sobre todo seguridad jurídica, es decir, que nosotros podamos tener una ley más moderna que la ley 6043 en el orden de que podemos darles incentivo y desarrollo a zonas que normalmente, en la generalidad, pueden ser explotadas turísticamente, empresarialmente, urbanísticamente y que ahorita no están siendo explotadas realmente. Es decir, si usted como país va a tener una visión de poder ordenar ese litoral y dejar aquella vieja idea de solamente la protección litoral por la protección misma de la seguridad nacional y demás, la ley le va a traer beneficio al cantón. ¿Por qué? Porque va a tener fuentes de ingreso, puede traer mayores atractivos y empieza a generar los encadenamientos económicos que ocupa.</p>

---

Fuente: *Elaboración propia de datos obtenidos del cuestionario aplicado a expertos en materia de zona marítimo terrestre, año 2024.*

## Tabla 8

*Respuesta a la pregunta 4 (continuación): ¿Qué beneficios cree que tendría la zona costera con la implementación de la ley en su cantón? Conociendo los alcances en las Zonas Urbanas Litorales*

---

**Lic. Andrés Murillo**

**Lic. Roy Castellón**

---

La implementación de la ley podría traer beneficios como la regularización de ocupaciones ilegales, lo que permitiría un mejor ordenamiento y desarrollo de la zona costera. Sin embargo, también hay desafíos significativos. La ley puede enfrentar dificultades en la práctica, especialmente en la resolución de problemas de ocupación y en la integración de aspectos sociales y ambientales.

Como te dije en la pregunta número uno, la ley, la idea era generar una dinámica económica y social a nivel de esas zonas urbanas y litorales. Entonces, la idea es que lógicamente estas zonas se dinamicen económicamente. Ese sería el principal beneficio de poder implementar esta ley. ¿Por qué? Porque las zonas costeras que se regulan por medio de la ley de zona marítima terrestre, la ley es muy restrictiva en cuanto a los usos, en cuanto a las, por ejemplo, a la posibilidad de segregación, a la posibilidad de uso, a las posibilidades de altura, son muy restrictivas en cuanto por sí solas a la ley de zona marítima terrestre. Una zona urbana litoral es una zona de ciudad, es un área de ciudad, o sea, tiene bienes y servicios que dinamizan una economía local. Así como la ciudad de Jacó dinamiza la economía del Cantón de Garabito, zonas urbanas litorales más pequeñas dinamizan las áreas económicas de un cantón o de un distrito, específicamente de un distrito. Generar menos regulaciones o una regulación más flexible desde un punto de vista de la ley de planificación urbana y no tan restrictiva como ya lo tiene la ley de zona marítima terrestre.

---

Fuente: Elaboración propia de datos obtenidos del cuestionario aplicado a expertos en materia de zona marítimo terrestre, año 2024.

**Tabla 9**

*Respuesta a la pregunta 5:1. Desde su conocimiento de la ley 9221, ¿cuál cree usted que han sido las mayores dificultades presentadas para los gobiernos locales que cuentan con zona costera, para la implementación de la ley.*

---

<b>Diputada Carolina</b>	<b>Lic. Jason Ángulo</b>	<b>Lic. Rodolfo Sotomayor</b>
<b>Delgado PLN</b>		
<p>Va a ser que no se reglamentó la ley en el periodo correspondiente Y hoy también tenemos una barrera que es el ICT que finalmente está determinando qué comunidades sí, qué comunidades no, cuando nosotros nunca dijimos eso. Porque nosotros siempre dijimos, esto es abierto. Y es más, para zonas turísticas,</p>	<p>Primer punto, el plan regulador, verdad, porque la ley dice que tiene que haber plan regulador o por lo menos hacer el plan regulador. Entonces yo pienso, digamos, como el número uno y principal es el plan regulador, La parte económica es... bueno, ahí serían las dos. El plan regulador, era porque la ley, obviamente, y la parte económica porque no hay presupuesto. Van ligadas, van ligadas. Necesitan los pozos para poder hacerlo. Exactamente. Van ligadas a las dos.</p>	<p>Me parece que la implementación de la ley ha tenido problemas en cuanto al reglamento. Ha venido teniendo una situación en cuanto a la instrumentalización de la misma, porque es una ley técnica, y esa ley técnica también tiene, de alguna manera, elementos ambientales, turísticos, empresariales, que tal vez no los han podido concatenar todos en un mismo instrumento.</p>

---

Fuente: Elaboración propia de datos obtenidos del cuestionario aplicado a expertos en materia de zona marítimo terrestre, año 2024.

**Tabla 10**

*Respuesta a la pregunta 5 (continuación): Desde su conocimiento de la ley 9221, ¿cuál cree usted que han sido las mayores dificultades presentadas para los gobiernos locales que cuentan con zona costera, para la implementación de la ley.*

---

<b>Lic. Andrés Murillo</b>	<b>Lic. Roy Castellón</b>	
<p>si realmente legalizar las situaciones las ocupaciones ilegales., para implementar la ley hay que, o sea, las zonas tienen que tener litoral y tienen que tener un plan regulador vigente en este caso, o costero o urbano. Entonces, los planes reguladores, hay un dato del 2023 donde solo 43 municipalidades han sacado planes reguladores contando de costeros y urbanos y todos son 43. Entonces de esos 43 quiere decir que el 50% de municipalidades, alrededor del 50% no tienen un plan regulador. Por experiencia aquí en la municipalidad tenemos años de años pegados en un plan regulador y eso que aquí hay buen conocimiento, hay dinero, el dinero aquí no ha sido un problema, muchas otras municipalidades no cuentan con dinero para hacerlo, de Punta Arenas, Limón, muchos lugares de Limón no tienen el dinero en Guanacaste, no tienen el dinero ni para aplicar en los estudios, los estudios son caros.</p>	<p>Aquí unos que se pagaron a la Universidad de Costa Rica, recuerdo que fue un pago superior a los 100 millones, donde aquí no hay problema esos 100 millones porque aquí esta municipalidad si tiene muy buen dinero, pero para otra municipalidad por unos estudios complementarios se me olvida el departamento de la UCR que hace esos estudios, pero las instituciones como ICT e INVU tienen una un exceso de trabajo en el tema y es muy difícil conseguir esos avales. Entonces sin plan regulador es imposible aplicar las zonas litorales.</p>	<p>La principal dificultad para poder implementar la zona urbana litoral es la dependencia que se tiene de que se cree por medio de un plan regulador y de que haya que crearle otro plan regulador una vez que ya la creamos por medio de un plan regulador. Si ya de por sí un plan regulador es un calvario a nivel de las municipalidades producto de toda la tramitología que eso conlleva, ya hacerle dos es un problema.</p>

---

Fuente: Elaboración propia de datos obtenidos del cuestionario aplicado a expertos en materia de zona marítimo terrestre, año 2024.

**Tabla 11 Respuesta a la pregunta 6: Desde su perspectiva legal cree usted que la ley 9221 llega a ser en su totalidad la ley que legisla sobre este tema o necesita leyes complementarias, de ser así en cuales pensaría usted que deben ser los temas por legislar.**

<p><b>Diputada Carolina Delgado PLN</b></p>	<p><b>Lic. Jason Ángulo</b></p>	<p><b>Lic. Rodolfo Sotomayor</b></p>
<p>Yo el único problema que tengo con esta ley es el transitorio. ¿Verdad? Creo que bajo esa perspectiva, por cómo nació la ley, tiene ese transitorio que realmente creo que podría afectar en mediano y largo plazo. Pero quitarle el transitorio, no sé si será posible, que es una opción, ¿verdad? Porque finalmente ante la incapacidad del Estado no podría quedar un transitorio. Porque era para poblados consolidados, tendría que darle vuelta. Vamos a ver, quitarle el transitorio no es un tema para construir a futuro, ¿verdad? Y desaparecer la zona marítima terrestre. Porque no es lo mismo la capacidad del Ejecutivo de poder planificar. Y de la misma municipalidad, es un desastre.</p>	<p>Sí, en ese caso sería con la parte de la zona pública, Que ahí tendría que modificarse ya sea artículo de la ley o bien utilizar leyes complementarias. Por ejemplo, la ley, esa sería la ley especial, es la ley de la zona marítima y terrestre, Entonces una ley especial rige por otra, entonces ahí en ese caso la prioridad la tendría la ley de la zona marítima y terrestre, que es la que protege la parte de la zona pública y todo lo demás, Entonces yo pienso que sí, habría que ya sea que se creara otra ley que venga un poco a apoyar a esta, digamos, con respecto al tema de la protección ya sea manglares, la zona pública y otras cositas ahí en específico que esta ley no lo tiene tan específicamente, Entonces por ahí yo pienso que sí, igual uno la puede complementar con la ley de zona marítima y terrestre, la ley de aguas, la ley forestal, la biodiversidad, exactamente, entonces ahí se podrían ampliar, porque las leyes especiales prevalecen sobre las generales, en este caso, porque esta es especial también, entonces ahí habría que ver cuál tiene más relevancia, en este caso para mí la ley de zona marítima y terrestre.</p>	<p>A mí me parece que la ley es suficiente si la actualizamos de alguna manera, porque al tener una materia que es tan compleja, yo preferiría concentrarle un solo ordenamiento jurídico, un solo cuerpo normativo, y no tener leyes por todos lados que podrían entrar en conflictos y choques y interpretaciones conflictuales.</p>

Fuente: Elaboración propia de datos obtenidos del cuestionario aplicado a expertos en materia de zona marítimo terrestre, año 2024.

**Tabla 12**

*Respuesta a la pregunta 6 (continuación): Desde su perspectiva legal cree usted que la ley 9221 llega a ser en su totalidad la ley que legisla sobre este tema o necesita leyes complementarias, de ser así en cuales pensaría usted que deben ser los temas para legislar.*

---

**Lic. Andrés Murillo**

**Lic. Roy Castellón**

---

A mi criterio, la zona urbana y territorial no va a solucionar el tema, creo que muy pocas van a lograr y me animaría a decir que ninguna va a lograr regular esta zona, porque aunque saquen el plan regulador, aunque tengan el litoral, luego viene lo que es de un ámbito social de los ocupantes, para que estas personas al final de cuentas lleguen y se les legalice una concesión habitacional, muchos no tienen ni el dinero, no tienen la estructura, de momento que muchos lo que tienen es un baño ahí, ahí echan los desechos y echan la basura, echan todo, y no va a tener, a mi criterio, aval ni edimbo, ni se tenga mucho de estas situaciones, y creo que debió apoyarse en la ley de zona marítimo terrestre, que es norma especialísima en la materia y no se puede dejar de lado eso, porque al final de cuentas lo que se apoyó fue la ley de planificación urbana pero a la vez litoral la ley especial es la de la marítima terrestre, su reglamento y demás reglamentos que hayan municipales

La ley de zonas urbanas litorales no va a regular absolutamente nada y no va a cumplir con el espíritu de lo que quiere la ley. Las zonas costeras del país están en este momento supeditadas en su desarrollo a la tenencia de planes reguladores costeros que ya de por sí el tema de los planes reguladores, tanto costeros como urbanos o como generales, cantonales, son un problema. Como experto en ordenamiento territorial y con más de 20 años de experiencia en el tema, si usted se pone a ver, nosotros contamos con una ley de planificación urbana que establece asuntos de ordenamiento territorial, pero no regula específicamente el ordenamiento territorial como ciencia que es. Los planes reguladores costeros incluso ni siquiera están en una ley. La ley de zona marítima terrestre no habla por ningún lado de planes reguladores, habla de planes de desarrollo. Ha sido la Procuraduría en su interpretación y jurisprudencia derivada que establece la necesidad o obligatoriedad de un plan regulador para poder crear concesiones.

De ahí nace el tema de los planes reguladores costeros que no lo dice por ningún lado, en ninguna norma. Entonces nos lleva a la disyuntiva entre planes reguladores, ordenamiento territorial, legislación faltante, lo que significa o lo que a todas luces significa que nosotros ocupamos una ley marco de ordenamiento territorial que pueda ir encauzando todos estos detalles, por ejemplo, o leyes más específicas y poderlos ordenar. Valga decir que, por ejemplo, nosotros tenemos ahorita una política nacional de ordenamiento territorial y un plan nacional de ordenamiento territorial, pero nada de eso tiene rango de ley. Entonces, si tuviésemos un rango de ley, una ley de ordenamiento territorial podría ir encauzando todas estas otras iniciativas ya de una manera más ordenada.

---

Fuente: Elaboración propia de datos obtenidos del cuestionario aplicado a expertos en materia de zona marítimo terrestre, año 2024.

**CAPÍTULO IV**  
**TRAMITOLOGÍA**

## **Eficiencia y eficacia del acto administrativo**

En términos de medir la capacidad de actuación de la administración en relación con la aplicación de la zona marítimo terrestre, conviene analizar los conceptos de eficiencia y eficacia, para verificar que si la actuación de la Municipalidad de Garabito se adapta a los principios que componen estos aspectos.

Jinesta (s.f.) se refiere a la eficiencia y eficacia como principios orientados a garantizar la plena efectividad de los derechos prestacionales de los administrados (p. 1), en tanto resulta parte de las facultades administrativas en el sector público. En el contexto de la ley N°6043, Ley sobre zona marítimo terrestre del 02 de marzo de 1977, esta ha sido creada con propósito de garantizar el resguardo de las costas y responder a los intereses sociales, económicos y ambientales de las comunidades que residen en estas zonas. En términos jurídicos, Jinesta (s.f.) afirma:

Las administraciones públicas son organizaciones serviciales, que deben atender de manera efectiva la satisfacción de las necesidades generales y del interés público, por lo que no deben convertirse en reductos de una inadecuada gestión o de un desempeño irregular que les haga quedar en deuda con las expectativas del conglomerado social y la satisfacción de las situaciones jurídicas sustanciales de cada administrado (p. 2).

De lo anterior se interpreta que compete a las entidades que conforman la administración pública, incluyendo a las municipalidades, la aplicación efectiva de toda legislación destinada a regular cualquier elemento involucrado en el desarrollo social, especialmente, si interfiere en las actividades económicas cotidianas e implica la gestión de recursos locales, en los que, en el contexto costarricense se ven implicados los recursos marítimos.

Por consiguiente, a continuación, se detalla dos principios esenciales que deben caracterizar las gestiones relacionadas a la administración municipal en términos jurídicos.

### **Principio de eficiencia**

La eficiencia se menciona en la Constitución Política en artículos 139, inciso 4 como “buena marcha del gobierno”, artículo 140, inciso 8 como “buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, artículo 191 como “eficiencia de la administración” y artículo 191 como “eficiencia de la administración”.

En cuanto al Poder Judicial, la Constitución Política se refiere a la eficiencia en artículo 157, en el cual determina que los actores de la Corte Suprema de Justicia deben efectuar sus labores con “buen servicio”, y en la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978

Artículo 4°.-La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

A esto se suma el artículo 8°, el cual indica que “El ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo”, señalando explícitamente el deber de las entidades públicas de responder a las necesidades de la sociedad.

Además, el artículo 225 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 determina que los procedimientos administrativos deben enfocarse

a la máxima celeridad y eficiencia, buscando cubrir los derechos de la persona interesada dentro de lo permitido por el ordenamiento jurídico, y en artículo 269, el cual nuevamente menciona que los actos administrativos deben hallarse sujetos a normas de eficiencia.

Jinesta (s.f.) considera que la eficiencia contempla aspectos de la eficacia, pues esta última se enfoca en cumplir los objetivos con los menores costos posibles, en tanto la eficiencia busca conseguir los fines por los cuales se da el proceso administrativo, lo cual implícitamente requiere de eficacia.

En términos de la aplicación de la ley N°6043, Ley sobre zonas marítimo-terrestres del 02 de marzo de 1977, su aplicación eficiente busca el cumplimiento de las funciones que implica el control sobre los terrenos que protege mediante acciones administrativas afines a los principios que promueve, considerando las necesidades sociales, económicas y ambientales a las que busca responder y para las cuales fue creada.

Un ejemplo del cumplimiento eficiente de la ley se vería reflejado en la respuesta municipal a denuncias sobre uso inapropiado de terrenos ubicados en zona pública o zona marítima, según lo que indica la ley. Además, exige un adecuado monitoreo y control sobre el uso de estos terrenos a los actores que adquieren el permiso de uso, así como la debida inspección sobre el proceso de solicitud de estos.

### **Principio de eficacia**

Entendido como un elemento implícito en la eficiencia, conviene identificar sus similitudes, así como diferenciar este término para analizarlo en términos jurídicos.

En primer lugar, la eficacia se describe por Jinesta (s.f.) como “un principio que irradia a los diversos sectores de la función y organización administrativa” (p. 3), aclarando que esta debe estar presente en las acciones públicas en misma proporción que la eficiencia. Según el autor,

ambos principios permiten garantizar que los actos administrativos se orientan al cumplimiento de un fin y preservan su legitimidad.

Es decir, se puede afirmar que un acto es legítimo cuando cumple con las características de lograr su cometido, así como cuando busca lograrse con el máximo aprovechamiento de recursos posible. A esto se suma la definición del Centro de Información Jurídica en Línea (s.f.) en informe sobre validez y eficacia del acto administrativo, planteada por el citado Saboría:

(...) consiste en su capacidad actual para producir los efectos jurídicos que el ordenamiento jurídico ha previsto para la concreta función administrativa que se ejerce. El acto administrativo adquiere eficacia luego del cumplimiento de ciertos requisitos fijados por el mismo acto o por el ordenamiento (p. 4).

En este contexto, la eficacia se interpreta como el alcance de una entidad para actuar conforme a las normas estipuladas y los fines administrativos a los cuales se dirige el acto. En términos jurídicos, la eficacia debe contemplar algunos elementos como la validez, señalada en el artículo 128 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 “Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta” (p. 5).

En cuanto al acto administrativo, se describe su procedimiento en artículo 129 de la misma ley, según el cual debe dictarse por la entidad y el servidor competente bajo indicativa señala “previo al cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia” (p. 5).

## **El acto administrativo**

Conviene enfatizar en el fin del acto administrativo al cual se dirige el procedimiento, el cual según artículos indicados debe efectuarse cumpliendo los principios de eficacia y eficiencia dispuestos por la ley para mantener su validez.

Según indica el artículo 131 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 el acto administrativo tiene uno o varios fines a los cuales se destinan otros actos (inciso 1), los cuales son fijados por el ordenamiento, cuya ausencia no debe crear discrecionalidad por parte del funcionario competente y ante el cual el juez debe determinar su ocurrencia según los elementos implicados al acto y ordenamiento relacionado (inciso 2). Además, en inciso 3 la ley indica como desviación de poder “la persecución de un fin distinto del principal, con detrimento de este”.

Por lo tanto, parte de la validez que implica el acto administrativo abarca un fin sobre el cual rige el ordenamiento y los procedimientos posibles de efectuar, así como la imposibilidad de perseguir uno distinto.

Entre los elementos que debe contener el acto para considerarse válido, el artículo 132 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 incluye:

- Legalidad, posibilidad, claridad y precisión, abarcando cuestiones de hecho y derecho en relación con el motivo al cual se dirigen, aun cuando no han sido expuestas a los interesados.
- Orientación a un fin legal y correspondiente al motivo, siendo estos regulados.
- Regulación en contenido cuando el acto no se encuentre regulado jurídicamente.

- Adaptación a un fin, aún mediante inserción discrecional de condiciones, términos y modos, cumpliendo los requisitos antes mencionados, garantizando que sean compatibles con la parte regulada.

Por consiguiente, nuevamente se retoma la necesidad del acto de ser orientado a un motivo sobre el cual aplican elementos jurídicos, informadas a las partes implicadas en el proceso, el cual debe ser lícito y cuyo fin se relacione con la necesidad de llevarse a cabo. Incluso en ocasiones en las cuales explícitamente no se disponga de herramientas jurídicas, el acto deberá destinarse en las condiciones que la autoridad competente considere necesarias para su regulación y cumplimiento ante la solicitud de las partes interesadas.

Los actos administrativos siempre deben indicarse por escrito, a excepción de aquellos cuya naturaleza o circunstancias exijan otra forma, no obstante, el escrito debe indicar aspectos como el órgano competente, el derecho aplicable, la disposición, fecha y forma, así como el cargo de quien suscribe, según artículo 134 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978.

En relación con el motivo del acto, el artículo 133 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 incluye: “El motivo debe ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto” (inciso 1), además, a su falta de regulación debe expresarse en contenido y razonarse según los conceptos con los cuales puede abarcarse dentro del ordenamiento (inciso 2).

Además, en cuanto a la mención del motivo, el artículo 136 de esta misma ley determina la fundamentación de:

- a) Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos;
- b) Los que resuelvan recursos;

- c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos;
- d) Los de suspensión de actos que hayan sido objeto del recurso;
- e) Los reglamentos discrecionales de alcance general; y
- f) Los que deban serlo en virtud de ley.

Resulta de interés en cuanto a la aplicación de la ley N°6043 Ley sobre zona marítimo-terrestres la mención expresa de los actos destinados a la solicitud, autorización o interrupción de los derechos otorgados en términos de permisos de uso de suelo en terrenos ubicados en zonas protegidas por la ley, así como aquellos orientados a resolver recursos presentados o que, de alguna forma, se orienten a resolver procesos que circunstancialmente impliquen acciones distintas a las realizadas bajo el ordenamiento; así como aquellos actos suspendidos que formaron parte del recurso presentado.

El artículo 136 supra mencionado también especifica en torno al motivo que

La motivación podrá consistir en la referencia explícita o inequívoca a los motivos de la petición del administrado, o bien a propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado realmente la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia (inciso 2).

### **Eficacia del acto administrativo**

Señalados los principios de eficiencia y eficacia del acto administrativo, se entiende el alcance o efectividad de este una vez que ha sido efectuado y aplicado sobre los elementos que buscaba abordar en relación con la solicitud que le dio origen.

En este contexto, el artículo 140 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 señala que su efecto se produce al ser comunicado al

administrado, de no ser que su fin sea el de conceder derechos, situación en la cual se considera efectivo al momento en que estos son adoptados.

Procede el artículo 141 de la misma ley, el cual se refiere a la impugnabilidad administrativa o jurisdiccional, condiciones que requieren la eficacia del acto. No obstante, para que estas existan el acto debe ser comunicado.

Además, la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 indica que los efectos del acto administrativo contra el administrado abarcan únicamente el futuro, salvo excepciones que deben mencionarse; siendo efectivo en el pasado cuando “desde la fecha señalada para el inicio de su efecto existan los motivos para su adopción, y que la retroacción no lesione derechos o intereses de terceros de buena fe” (artículo 142, inciso 1 y 2).

Sobre el efecto retroactivo del acto, el artículo 143 de esta misma ley señala que esto sucede en contra del administrado cuando el fin sea la anulación de actos jurídicamente nulos por los cuales se favorezca, o bien, la consolidación, validez o eficacia de aquellos que le desfavorezcan.

En términos de la ley N°6043, se podría considerar entonces que, el acto administrativo se considera retroactivo cuando convenga anular autorizaciones o permisos de las cuales el administrado gozase ilegítimamente en zonas marítimo-terrestre, y ante las cuales entidades municipales deban intervenir.

No obstante, estos actos deben implicar el debido proceso de inspección y argumentación de manera que se logre demostrar la ilegitimidad, caso contrario se estaría violando derechos de terceros, ante lo cual conviene señalar el artículo 144 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978, inciso 1 y 2

1. El acto administrativo no podrá surtir efecto ni ser ejecutado en perjuicio de derechos subjetivos de terceros de buena fe, salvo disposición expresa o inequívoca en contrario del ordenamiento.
2. Toda lesión causada por un acto a derechos subjetivos de terceros de buena fe deberá ser indemnizada en su totalidad, sin perjuicio de la anulación procedente.

Es por esto por lo que a conveniencia de la autoridad municipal conviene realizar los actos administrativos que indica la ley N°6043 ley sobre zona marítimo-terrestres del 02 de marzo de 1977 para controlar el uso de los suelos que disponen de permiso en terrenos ubicados en esta zona, pues según indican artículos supra mencionados en torno a la demolición de obras realizadas de manera ilegítima, esto debe realizarse adquiriendo la parte acusada los costos correspondientes.

### **Validez del acto administrativo**

Se ha señalado en jurisprudencia de apartados anteriores en relación con la aplicación de la ley N°6043, Ley sobre zona marítimo terrestre del 02 de marzo de 1977 que el uso de estos terrenos y la construcción de obras se da en medio de procesos inconclusos que no permiten determinar su autorización, ante lo cual conviene señalar el inciso 3 y 4 del artículo 145, el cual refiere

- 3) Cuando el acto requiera autorización de otro órgano la misma deberá ser previa y
- 4) Cuando el acto requiera aprobación de otro órgano, mientras esta no se haya dado, aquel no será eficaz, ni podrá comunicarse, impugnarse ni ejecutarse.

Se presenta también en este tipo de casos la falta de documentos o requisitos para brindar las autorizaciones necesarias en términos de uso de suelos, ante lo cual partes actores

argumentan hechos cuya invalidez se ve plasmada en artículo 158 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978, el cual abarca elementos como

1. La falta o defectos de requisitos para el acto administrativo que se solicitan de manera expresa o implícita, lo cual, según indica, supone un acto viciado.
2. La disconformidad con el ordenamiento jurídico.
3. Las infracciones sustanciales al ordenamiento, incluso en caso de normas no escritas.

En términos del ordenamiento contemplado por el artículo 158, se incluye según inciso 4) “las reglas técnicas y científicas de sentido unívoco y aplicación exacta, en las circunstancias del caso”, por lo que indudablemente es aplicable el plan regulador del cual dispone cada municipalidad con terrenos en zona marítimo-terrestre creado con objetivo de responder a las necesidades sociales, económicas y, sobre todo, ambientales de la comunidad.

En términos de discrecionalidad, elemento debatido en procesos de autorización o denegación de permisos, la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 señala en artículo 160 que este es inválido “cuando viole reglas elementales de lógica, de justicia o de conveniencia, según lo que indiquen las circunstancias de cada caso”. Lo anterior sugiere que, en el contexto marítimo-terrestre la discrecionalidad debe apegarse a fundamentos jurídicos que permitan evidenciar la legitimidad de lo resuelto, caso contrario, partes afectadas por el acto pueden manifestarse en contra de su validez.

Resulta de interés destacar las condiciones de invalidez del acto administrativo, en torno a lo cual el artículo 164 de la ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 indica que esta no implica la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del inválido, ante lo cual concurre presentar un nuevo recurso, además, en casos de invalidez parcial, esta no implica la invalidez de otras partes del mismo acto que resulten independientes. En esta

misma línea, el artículo 164 establece “la invalidez podrá manifestarse como nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida”.

En relación con los diferentes elementos mencionados y la relación que guardan con la aplicación de la ley N°6043 Ley sobre zona marítimo-terrestre del 02 de marzo de 1977, se evidencia en cuanto a alguna jurisprudencia analizada la ineficiencia del rol municipal en el monitoreo del uso de suelos y permisos otorgados en terrenos ubicados en estas zonas, pues se reflejan situaciones que transcurren durante largos periodos, de las cuales se exime responsabilidad a las partes implicadas, así como el aprovechamiento ilegítimo por parte de beneficiarios de estos permisos.

Esto además de evidenciar la ineficacia de la ley N°6043, permite emitir un señalamiento de la violación al ordenamiento jurídico aplicable sobre la Municipalidad de Garabito, el cual incluye las disposiciones de este marco normativo. Asimismo, según algunas de las disposiciones previamente indicadas de la ley N°6277 del 02 de mayo de 1978, se ha omitido aspectos en torno a la validez de actos administrativos que son procesados y concluidos a pesar de inconformidades existentes, mostrando nuevamente la ineficiencia municipal.

**CAPÍTULO V**  
**ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS**

## **Espíritu de creación de la ley**

En cuanto a los datos que integra la Tabla 1, en la cual se expone el espíritu que ha originado la creación de la ley de zona marítimo terrestre y su aplicación al contexto geográfico de la comunidad de Garabito a razón de la existencia de comunidades y actividades de desarrollo socioeconómico necesarias para el progreso del cantón y sus habitantes, destaca algunos elementos como la protección ambiental y la conservación de los recursos costeros, el impacto de la ley en las comunidades y el cumplimiento y la supervisión de las regulaciones.

Estos aspectos destacan en relación con las responsabilidades municipales que establece la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, Ley N°9221 del 27 de marzo de 2014 sobre el diseño e implementación de un plan regulador urbano de la zona urbana litoral. Estos planes deben orientarse a garantizar el uso sostenible de los recursos naturales, la protección y conservación de los ecosistemas marino-costeros, así como la mitigación y prevención de cualquier efecto nocivo sobre el ambiente, según indica el artículo 7 de esta normativa.

- Protección ambiental y la conservación de los recursos costeros:

La regularización sobre el uso de suelos que plantea este marco normativo se menciona por las personas entrevistadas, no obstante, a favor de los habitantes y las prácticas comerciales que se realiza, las entrevistas sugieren la formulación de excepciones para a la usabilidad y explotación de los recursos costeros. Esto responde a la necesidad de mayor eficiencia y eficacia en la gestión municipal en cuanto a las regulaciones de los suelos, la cual debe buscar un equilibrio entre el desarrollo económico de la comunidad y la sostenibilidad. Desde la perspectiva de Jinesta (s.f.) estos principios buscan garantizar la plena efectividad de los derechos prestacionales de los administrados (p. 1).

En este proceso, compete a las entidades del sector público orientar sus labores hacia una mayor agilización de los trámites que buscan responder a las necesidades de los usuarios, en este caso, de quienes solicitan permisos para el uso de suelos bajo concesión permitida por la ley N°9221, debidamente otorgados según disposiciones del plan regulador. A pesar de esto, los datos existentes no indican estrategias que permitan garantizar que el uso de estos se da en miras de la conservación ambiental y el desarrollo sostenible. Dado el enfoque de esta ley en un desarrollo sostenible para comunidades costeras, es fundamental que las excepciones que plantea se resuelvan con acciones capaces de regular el uso de estas zonas.

Por otra parte, la ley N°6043, Ley sobre zonas marítimo-terrestres del 02 de marzo de 1977, busca garantizar el control sobre los terrenos que protege mediante acciones administrativas eficientes, considerando las necesidades sociales, económicas y ambientales a las que busca responder y para las cuales fue creada. Sin embargo, durante años se ha dado la ocupación ilegítima de estas tierras, lo cual refleja un actuar deficiente por parte de la Municipalidad de Garabito que puede mejorarse con una gestión reguladora adecuada, tal como plantea la ley N°9221, siempre que se indique puntualmente las excepciones correspondientes.

Esto se ve fundamentado al señalar deficiencias en cuanto a la aplicación de ley, la cual ha permitido la ocupación ilegal, señalando intervenciones políticas que responden a intereses comerciales, demostrando un actuar poco ético y transparente por parte de las municipalidades. No obstante, esto se menciona como una problemática de trascendencia histórica difícil de erradicar, por lo que tanto antes como después de la promulgación de la ley, esto ha representado un desafío en materia legal. Recientemente, esta problemática ha tendido al aumento, el cual se espera que esta normativa sea capaz de resolver.

- Impacto de la ley en las comunidades:

La ley N°9221 promueve un compromiso municipal con las comunidades, con el rol fiscalizador y de control en cuanto al cumplimiento de los derechos y obligaciones de los concesionarios, según indica el artículo 20. La presencia de habitantes en esta área no es un dato que deba omitirse en la aplicación de esta ley, pues es un aspecto de interés político y legal para la protección de estas zonas, si bien, la ley se orienta a la conservación de las zonas marítimo-terrestres y recursos que alberga, la población humana no debe desprotegerse, siempre que las condiciones de uso de estos territorios no comprometan los objetivos de conservación que plantea la ley. Esta perspectiva se plantea desde la importancia que representan las actividades socioeconómicas que se desarrollan en la zona de Garabito en un contexto altamente turístico.

Por otra parte, se menciona la insatisfacción con respecto a la efectividad de la ley, la cual ha pasado por alto el establecimiento de asentamientos humanos y la creciente urbanización de zonas marítimo-terrestres, a pesar de lo indicado por la ley en cuanto al uso de la zona pública. En este contexto, destaca nuevamente la intervención política a causa de intereses particulares que impulsan la toma de decisiones para el manejo de estos casos. Según indica el artículo 144 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978, inciso 1, “El acto administrativo no podrá surtir efecto ni ser ejecutado en perjuicio de derechos subjetivos de terceros de buena fe, salvo disposición expresa o inequívoca en contrario del ordenamiento”, por lo que los permisos otorgados deben fundamentarse en decisiones objetivas que no comprometan el bien de la comunidad.

- Cumplimiento y supervisión de las regulaciones:

En cuanto al equilibrio entre la conservación ambiental que persigue este marco normativo y el resguardo de los derechos habitacionales y comerciales de quienes ocupan estas zonas, se refleja nuevamente la necesidad de diseñar estrategias y acciones para garantizar el cumplimiento de la ley sin comprometer los intereses de las comunidades ni la preservación medioambiental. De acuerdo con la información recopilada, la ley N°6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre del 02 de marzo de 1977 ha sido un intento fallido para resolver la problemática que representa actualmente la ocupación ilegal y se carece de medidas efectivas que aseguran el cumplimiento de las regulaciones que dispone. En materia de regulación, existen deficiencias que proporcionan una ventaja a los usuarios de estos terrenos, quienes adquieren y utilizan la zona de manera ilegítima.

Consecuentemente, la implementación de la ley N°9221, Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial del 27 de marzo de 2014 requiere que las regulaciones establecidas se cumplan, así como aplicar medidas de supervisión adecuadas para garantizar que los concesionarios se apegan a las disposiciones de la ley. Esto forma parte de los principios de eficiencia y eficacia con los cuales debe realizarse el acto administrativo de cualquier institución, incluyendo especialmente a las municipalidades y el bienestar que deben procurar para las comunidades.

## **Aplicación de reformas a la ley**

La tabla 2 integra datos alusivos a la necesidad de implementar algunas reformas a la ley de zona marítimo-terrestres en el contexto actual, en el cual se evidencia el uso inapropiado de zonas protegidas por esta normativa, el cual ha sido consecuente de la poca regulación administrativa de las entidades competentes de aplicar la ley. En términos de eficiencia, la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 señala en el artículo 4° que los entes públicos deben operar procurando la adaptación de sus labores a cualquier cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen, así como en función de la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

Desde esta perspectiva, la aplicación de la ley N°9221 representa la necesidad de implementar cambios en la gestión de zonas marítimo-terrestres, considerando la evolución en la ocupación territorial y el aumento en la urbanización que ha resultado en una mayor presencia de las comunidades costeras. Conforme a esto, el artículo 8 de esta ley contempla la necesidad de atender el desarrollo socioeconómico de las comunidades a partir de actividades turísticas, por lo que la ley N°6043 debe orientarse a las nuevas condiciones poblacionales de la comunidad de Garabito. Con respecto a lo anterior, los resultados puntualizan en los siguientes resultados:

- Principios de la ley

La ley N°6043 del 02 de marzo de 1977 dispone que la zona pública debe destinarse al uso común y colectivo para permitir el acceso de toda la población a estas áreas. Sin embargo, enfatizar en la aplicación estricta de la norma resulta conveniente ante la posibilidad de privatizar estas zonas y violar los derechos de acceso de la población. El enfoque en la privatización responde a una preocupación sobre el aumento en construcciones en estas áreas, el cual representa una limitación para los ciudadanos, quienes no pueden disfrutar de zonas

que deberían destinarse al disfrute colectivo. A razón de los principios de la ley, las reformas sugeridas se orientan principalmente a la regulación del uso de zonas públicas y a la búsqueda de un equilibrio entre las construcciones realizadas y el acceso del público.

Debe contemplarse que el rol municipal y las acciones efectuadas conforme indica la ley N°9221, Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial del 27 de marzo del 2014 en cuanto a la regulación del uso de zonas declaradas urbano-litorales coincidan con las disposiciones de la ley N°6043, la cual atribuye competencias en torno a los permisos otorgados en estos terrenos. Esto a su vez responde a lo planteado en el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 sobre la necesidad de responder a las transformaciones legales y sociales del medio en el cual se desarrolla la gestión administrativa.

De manera general, se sugiere aplicar actualizaciones a la ley enfocadas en la base conceptual y técnica de su aplicación, lo cual se considera sustancial en un contexto de cambio a nivel socioeconómico que requiere adaptar este marco normativo a las nuevas necesidades. La efectividad de la gestión de zonas marítimo-terrestres implica contemplar el contexto en el cual se desarrollan las acciones para la conservación de los recursos comprometidos con su uso. A pesar de que el interés es la protección medioambiental, las prácticas o regulaciones dispuestas por la ley difieren de situaciones actuales, lo que exige que estas sean ajustadas para un uso adecuado de estas zonas.

En este aspecto también se contempla la interacción de la ley de zonas marítimo-terrestres con los planes reguladores de zonas urbanas litorales. La protección que promueve la ley obstaculiza la aplicación de normas para regular el uso de suelos en estas zonas. Ante este aspecto, se señala la necesidad de ajustar la ley a las disposiciones que solicitan tantos niveles de planificación para el proceso de otorgar permisos, es decir, reducir el exceso

burocrático que dificulta acceder al uso de estos terrenos. Una reforma capaz de reducir la tramitología podría proporcionar mayor libertad y promover un mejor actuar para las instituciones competentes en esta materia, así como para los usuarios.

- Cumplimiento y supervisión

Resulta preocupante que la aplicación de la ley conduzca a la privatización territorial, dadas las deficiencias en materia de supervisión sobre el uso de zonas públicas. Una reforma bien diseñada y orientada a las deficiencias latentes puede garantizar un mayor acceso por parte del público respetando las condiciones de uso común. Según señalan, es importante que las reformas promuevan tanto la protección de las zonas marítimo-terrestres, como que se encuentran orientadas a facilitar el acceso a los permisos en las condiciones legítimas que permiten otorgarlos.

Lo anterior, desde un contexto legal que busca que las facultades institucionales cumplan con principios de eficacia y eficiencia en beneficio de las comunidades. Según establece el artículo 225 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978, los procedimientos administrativos deben realizarse con la máxima celeridad y eficiencia, con el objetivo de cubrir los derechos de la persona interesada dentro de lo permitido por el ordenamiento jurídico, por lo que deben procurar satisfacer tanto las necesidades de la comunidad como la sostenibilidad.

## **Beneficios de la ley 9221 para las municipalidades costeras y usuarios**

En cuanto a los beneficios que proporciona la ley de zonas marítimo-terrestres para la gestión municipal de permisos para uso del suelo, se resume algunos datos en los cuales destaca el ordenamiento territorial en beneficio de las municipalidades tanto como de las comunidades, así como una planificación efectiva y la modernización institucional que esto permite, sin embargo, también se destacan problemáticas existentes, aspectos que se resumen a continuación.

- Beneficios para municipalidades costeras

La ley N°9221 facilita el ordenamiento territorial con estrategias de planificación efectivas orientadas específicamente a la gestión de zonas costeras, proporcionándoles un marco completo para dirigir sus acciones y gestionar el desarrollo social y económico con organización y de forma sostenible. Además, esta ley extiende las posibilidades de planificación más allá de los doscientos metros de zona restringida, pues permite a las municipalidades contemplar las necesidades de desarrollo a nivel regional que deben atenderse. Por otra parte, promueve modelos de organización modernos atractivos para el desarrollo y la inversión de zonas costeras.

Bajo estos términos, la Municipalidad del cantón de Garabito estaría asumiendo la responsabilidad de crear un plan regulador para el manejo de zonas en las cuales se presentan casos de irregularidades que frenan u obstaculizan la gestión municipal. De acuerdo con el artículo 132 de la Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978, el acto administrativo es válido siempre que se oriente a un fin legal y correspondiente al motivo, siendo estos regulado en contenido cuando el acto no se encuentre regulado jurídicamente.

- Beneficios para los usuarios

Algunas deficiencias identificadas en relación con la falta de aplicación de la ley N°9221 es la ausencia de planes reguladores que deben tener las municipalidades costeras. El diseño e implementación de estos planes es fundamental pues su función es facilitar el cumplimiento de normas para el uso de suelos y, consecuentemente, promover una planificación territorial adecuada. En un contexto de carencia de estos planes, la aplicación efectiva de la ley se ve obstaculizada y aumentan los problemas asociados a gestiones burocráticas excesivas para acceder a estos permisos.

Por lo tanto, los usuarios se ven beneficiados por medio de una visión integral del desarrollo, pues por medio de la planificación integral que permite la ley con mayor organización y coherencia en zonas en las cuales las gestiones municipales son deficientes. Como resultado, se puede obtener un mejor acceso a servicios, mejor infraestructura y mayor calidad de vida en las zonas costeras. Además, al mejorar la planificación reduce la fragmentación del desarrollo al permitir un mayor acceso a servicios institucionales para el uso de terrenos en estas zonas.

Desde esta perspectiva, la Municipalidad de Garabito es capaz de asumir una mayor responsabilidad en cuanto a su capacidad de gestionar estos trámites con mayor independencia, lo cual atribuye eficacia y eficiencia a la labor administrativa. En este contexto, únicamente debe atenderse que las decisiones tomadas respondan realmente a las necesidades de las comunidades, pues conforme indica la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 en artículo 160 sobre la discrecionalidad en el acto administrativo, este es inválido “cuando viole reglas elementales de lógica, de justicia o de conveniencia, según lo que indiquen las circunstancias de cada caso”.

## **Beneficios que tendría la implementación de la ley 9221 para las zonas costeras del cantón de Garabito**

La implementación de la ley N°9221 en el cantón de Garabito puede producir diversos impactos positivos, por ejemplo, sobre la planificación, el desarrollo y la seguridad jurídica de la zona urbana litoral. Esto puede permitir una gestión más organizada de los permisos de uso de suelo, así como una regulación más efectiva, además de proporcionar ventajas para el desarrollo socioeconómico de las comunidades. La información recopilada permite sintetizar los siguientes aspectos.

- Ordenamiento y planificación territorial

La aplicación de la ley N°9221 puede adecuar la planificación y el ordenamiento de manera estructural y acorde a las necesidades de las zonas costeras. Además de facilitar la gestión municipal para los permisos de uso de suelo, puede garantizar que estos son otorgados de manera legítima y con el cumplimiento de normas o requisitos para su aprobación, lo cual permite un desarrollo socioeconómico basado en principios de sostenibilidad y reduce la urbanización desproporcionada como problemática en aumento de estas zonas. Con la creación e implementación de los planes reguladores, esto podría darse incluso con mayor facilidad.

Esto alude principalmente al rol que debe asumir la municipalidad como institución competente y exclusiva de otorgar concesiones en zonas urbano-litorales, según establece el artículo 9 de este marco normativo, función que estaría respondiendo a su propia jurisdicción y al plan regulador establecido como parte de esta ley. Bajo este proceso, la tramitología efectuada se limitaría a la discrecionalidad de la municipalidad, siempre que se cumplan los criterios de validez del acto administrativo expuestos en la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978.

Por otra parte, la aplicación de la ley puede aportar mayor efectividad en la regulación de la ocupación de terrenos en zonas marítimo-terrestres, reduciendo el fenómeno actual que representa la ocupación ilegal. La creación de planes reguladores puede facilitar la verificación del cumplimiento de la normativa e identificar casos en los cuales la ocupación se ha dado de manera ilegítima, aportando al ordenamiento territorial; esto además permitirá mejorar la planificación y evitar el crecimiento urbano desproporcionado que reduce el aprovechamiento para uso público de las comunidades. Según indica el artículo 8 de la ley marco para la declaratoria de zonas urbano-litorales, Ley N°9221

Los municipios cuya jurisdicción incorpore zonas urbana litorales deberán garantizar el libre acceso a la costa y el disfrute de la playa a toda la población. Sin perjuicio de las labores que ejecuten otras instituciones del Estado para dicho propósito.

Bajo estas condiciones, la labor administrativa se limita al actuar municipal, siendo esta entidad la responsable de las competencias en cuanto al proceso de solicitud, revisión y aceptación de permisos de uso de suelo en zonas urbano-litorales. Misma entidad que se encargaría de fiscalizar y controlar que los usuarios beneficiarios cumplen con las condiciones del permiso y no alteran, afectan o violentan de forma alguna los derechos de particulares en lo correspondiente al uso común de estas zonas. De tal forma, se puede promover el desarrollo turístico, la atracción de inversión, generación de empleo y fuentes de ingreso, garantizando la protección de los derechos, así como el ejercicio de las responsabilidades de los usuarios de terrenos.

- Modernización en la gestión municipal

Un aspecto relevante señalado es la adaptación de las gestiones a las necesidades actuales de desarrollo, especialmente, en zonas con gran potencial para la explotación turística debido a la riqueza en recursos naturales. La aplicación de esta ley permite

flexibilizar las gestiones administrativas para solicitar permisos de uso de suelos y el ordenamiento territorial en zonas costeras que comúnmente se ven obstaculizadas por las restricciones o exceso de tramitología que indica la ley de zonas marítimo-terrestres, sin perder de vista la necesidad de conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Esto permitiría fortalecer la labor administrativa de las municipalidades en términos de eficacia, adaptando el rol municipal al contexto actual y sus necesidades bajo las disposiciones legales correspondientes.

Según indica el Centro de Información Jurídica en Línea (s.f.), la eficacia comprende la capacidad actual para producir efectos jurídicos, los cuales han sido previstos por el ordenamiento jurídico existente en torno a la función administrativa ejercida. Es decir que, el acto se considera eficaz al cumplir los requisitos estipulados en torno al acto o por el ordenamiento. Consecuentemente, la aplicación de la Ley N°9221 permitiría modificar la forma en la cual se gestionan los permisos de uso de suelo en zona urbano-litoral atribuyendo competencias a las municipalidades y reduciendo la tramitología a una sola entidad.

## **Dificultades presentadas para los gobiernos locales que cuentan con zona costera para la implementación de la ley 9221**

A pesar del optimismo con el cual se busca abordar la implementación de la ley 9221 en las comunidades costeras y los beneficios que esta implicaría para el cantón de Garabito, conviene considerar algunos retos en torno a su implementación, los cuales surgen en torno al plan regulador requerido en términos de costos para las municipalidades, así como de la tramitología necesaria para su creación.

- Inconsistencias del plan regulador

La principal dificultad para la implementación de la ley 9221 es que se requiere diseñar un plan regulador, además del plan regulador existente. Esto surge debido a la especificación de la ley sobre las zonas costeras, lo cual exige una mayor planificación, así como mayor organización y ejecución de los recursos municipales. Por esta razón, muy pocas municipalidades han implementado este plan, menos del 50% de las municipalidades cumple los requisitos que exige esta ley, lo cual impide su aplicación efectiva.

Una vez que el plan ha sido implementado es posible enfrentar otros problemas en torno a diferencias entre ambos planes, lo cual puede ocasionar conflictos en la aplicación de ambas normativas y complicaciones administrativas que pueden obstaculizar la gestión municipal. Esta situación podría afectar la validez de los actos administrativos, conforme indica el artículo 158 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978, el cual señala la disconformidad con el ordenamiento jurídico como motivo para la invalidez del acto administrativo.

- Tramitología compleja

También en relación con el plan regulador, la implementación efectiva de la ley requiere contar con este, lo cual añade procesos burocráticos y mayor tramitología. Las

municipalidades se ven obligadas a cumplir una serie de pasos y requisitos que requieren planificación adecuada y cuyo progreso puede ser lento y complejo, especialmente, considerando la implementación de un segundo plan regulador enfocado en las zonas costeras; esto dificulta el proceso a las municipalidades, considerando que muchas municipalidades a nivel nacional mantienen limitaciones financieras que obstaculizan diseñar e implementar estos planes a razón del costo de los estudios que esto requiere.

Además, contar con la doble regulación puede reducir la eficiencia para implementar políticas y planes, pues estos deben adaptarse a ambas normativas, exigiendo una mayor coordinación y gestión de recursos y tiempo que podría destinarse a otras áreas de forma más efectiva. Lo anterior estaría contradiciendo los principios de eficacia y eficiencia promovidos por la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978 al buscar que tanto políticas como planes se orienten a resultados específicos, los cuales ante doble requisitos limitarían la capacidad municipal, además de implicar la asignación y el uso poco eficiente de los recursos.

- Descoordinación institucional

El rol del Instituto Costarricense de Turismo en la aplicación de la ley puede suponer un obstáculo, pues este se encarga de determinar cuáles comunidades cumplen los requisitos para implementar la ley, lo cual puede resultar frustrante para las municipalidades al no coincidir con las expectativas o necesidades consideradas por esta institución para la implementación de la ley. La intervención del ICT en este proceso es una limitante, pues reduce flexibilidad para la aplicación de la ley en todas las zonas turísticas. Estas condiciones resaltan nuevamente la problemática que supone la excesiva burocracia requerida para la implementación de la ley al distribuir funciones en diversos entes que dificultan la coordinación al aplicar la ley.

Nuevamente, esta situación contradice los principios de eficacia y eficiencia que promueve la Ley N°6277 del 02 de mayo de 1978, Ley General de la Administración Pública, pues, en primer lugar, representa una mayor burocracia, así como restricciones que restan efectividad a la aplicación de la ley N°9221 en las comunidades ubicadas en zonas urbano-litorales. En segundo lugar, una intervención descoordinada con los propósitos de la Municipalidad de Garabito de responder a las necesidades locales puede frenar los procesos efectuados e impulsados por la municipalidad en beneficio del desarrollo de las comunidades.

## **Complementación de la ley 9221 con otras legislaciones**

A razón de la información anteriormente analizada sobre los beneficios y dificultades en cuanto a la aplicación de la ley 9221, se contempla la necesidad de que esta norma sea complementada con otras legislaciones con el propósito de aumentar su efectividad y mejorar la eficiencia institucional en la gestión de las zonas marítimo-terrestres. Las respuestas proporcionadas en las entrevistas permiten identificar algunos puntos importantes que se desarrollan a continuación.

- Necesidad de complementación

Es posible que la efectividad de la ley N°9221 aumente al complementarse con otras legislaciones específicamente orientadas a la protección de la zona pública. Es evidente que la ley 9221 enfrenta complejidades para abordar exhaustivamente la regulación de zonas costeras y marítimas, por lo que podría considerarse apegarla a marcos normativos adaptados y aplicables ante las necesidades actuales de las comunidades que se desarrollan socioeconómicamente en estas áreas, dotados de mayor flexibilidad institucional, sin perder de vista el equilibrio medioambiental y la conservación de recursos que persiguen otras leyes vigentes.

En el contexto medioambiental, puede resultar efectivo integrar leyes ya existentes a su aplicación, como es el caso de la ley de aguas, la ley forestal y la ley de biodiversidad en las cuales se aborda aspectos involucrados en la protección de zonas costeras como el agua, la vegetación y la biodiversidad. En consecuencia, esto se alinearía a los principios de eficiencia y eficacia que plantea la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6227 del 02 de mayo de 1978, pues sugiere la integración de disposiciones establecidas en diferentes normas, lo cual puede aportar a la función reguladora de las zonas costeras y los

actos administrativos que involucra, dirigiendo la labor municipal de una forma más coherente y capaz de responder adecuadamente a las necesidades del contexto actual.

- Reforma o creación de nuevas leyes

La modificación de la ley 9221 o la creación de nuevas leyes puede mejorar la intervención municipal en aspectos deficientes de la legislación actual, los cuales dificultan la gestión municipal en el ordenamiento territorial y la protección de la biodiversidad. Estas pueden orientarse tanto a los requisitos o condiciones para la ocupación de tierras en zonas marítimo-terrestres conforme a las necesidades actuales de las comunidades, partiendo de las actividades económicas que se desarrollan en los cantones con zona urbana litoral, como a las condiciones medioambientales que busca mantenerse con la protección de la biodiversidad.

Este punto de vista expone la necesidad de contar con marcos normativos que permitan coordinar el actuar institucional de las municipalidades con el desarrollo socioeconómico de manera sostenible, reduciendo las dificultades burocráticas y de tramitología que obstaculizan la aplicación de la ley.

En términos de adaptabilidad y eficiencia, una reforma en la ley N°9221 o la creación de leyes nuevas puede integrar requisitos o condiciones de este marco normativo para que los actos administrativos resulten más eficaces y eficientes al dar respuesta a las necesidades sociales y ambientales de la comunidad, lo cual mejoraría la función de la Municipalidad de Garabito como institución de la Administración Pública, cuyos actos deben realizarse en beneficio de los habitantes. Esto se respalda por la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6227, así como por Jinesta (s.f.) quien señala las administraciones públicas como entes dirigidos al servicio y la atención efectiva para satisfacer las necesidades generales y asuntos de interés público.

## **CAPITULO VI**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## 6.1 CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación, se ha diversificado la información de diferentes medios, en los cuales destaca la bibliografía disponible y legislaciones vigentes. Además, se ha realizado un estudio del derecho comparado y jurisprudencia disponible sobre casos cuya resolución se ha basado en normativas como la ley de zonas marítimo-terrestres debido a la implicación de derechos sobre el uso de estas zonas de manera irregular. La revisión de esta información ha permitido detallar particularidades sobre la gestión de las zonas marítimo-terrestres, con el fin de crear una perspectiva de la evolución histórica de este tema en el país y contrastar la situación actual. Esto, también resulta necesario para la Municipalidad de Garabito y el cumplimiento efectivo de la ley N°9221, Ley Marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial del 27 de marzo del 2014.

Este proceso ha permitido detallar una serie de cambios en esta área desde los primeros años de gestión política costarricense como república soberana e independiente, lo cual resulta siempre un área patrimonial, inalienable e imprescriptible que debe ser protegida por el Estado e instituciones en beneficio de garantizar los derechos de los ciudadanos, así como de hacer cumplir las responsabilidades en cuanto a su uso (Ley Zona Marítimo Terrestre del 2 de marzo del 1977). Este enfoque se ha adoptado por diferentes marcos legales también en el pasado, para así buscar respuestas a la necesidad de proteger los derechos medioambientales y sociales de los ciudadanos residentes de comunidades localizadas en zonas costeras y posibles vulnerabilidades a enfrentar en torno al uso de estos recursos.

Basado en lo anterior, este compromiso con la zona marítimo terrestre se manifiesta desde el siglo XIX con otras legislaciones, como la Ley de Aguas N°8 del 26 de mayo de 1884 y el Código Fiscal de 1988, por mencionar algunas de las primeras normativas en las

cuales se refiere a la zona marítimo-terrestre como un bien de dominio público; por tanto, debe aprovecharse bajo los mismos derechos por toda la ciudadanía. Conforme transcurre el siglo XX y se crea nuevas normas para la protección de esta área, así adquiere una mayor importancia, como los recursos que en esta se desarrollan. El hecho de que en Costa Rica el desarrollo turístico en aumento hace que estas zonas reciben mayor atención; tanto por locales como para la inversión extranjera. Este fenómeno ante el cual emerge una serie de debates sobre su uso que son expuestos y analizados en esta investigación.

En la actualidad, la comunidad de Garabito es una zona de alta actividad turística, la cual se desarrolla en mayor medida en las costas, debido a las playas que se ubican en este cantón. Este destino turístico ofrece hospedajes a nacionales y extranjeros cuyas visitas en aumento han incrementado la construcción de hoteles o casas de playa para garantizar una estadía con las comodidades del caso, situación que a su vez promueve la generación de empleos y el desarrollo socioeconómico en el cantón. Sin embargo, la creciente y desproporcionada urbanización permite sugerir la importancia de apegarse a la declaratoria de zonas urbano-litorales para que la gestión de la zona marítimo-terrestre responda adecuadamente a los intereses de la comunidad, tanto económicos como sociales y ambientales, por medio de un plan regulador que establezca condiciones justas para su uso.

Ante esta necesidad, este estudio se ha desarrollado mediante la búsqueda de responder a cuestionamientos sobre los cuales es posible establecer una serie de conclusiones expuestas a continuación.

## **Cumplimiento eficiente y eficaz con la implementación de la ley**

Primero, en cuanto al espíritu de la ley N°9221, se reconoce el objetivo de proporcionar un grado de seguridad jurídica faltante en la gestión de zonas marítimo-terrestres, característico de esta y otras comunidades que se ubican en las costas, y requieren el uso de recursos que se encuentran cerca de las playas para el desarrollo socioeconómico, pues el turismo es la principal fuente de ingresos a nivel local.

En el proceso de crear esta seguridad, instituciones y municipalidades han basado algunas de sus decisiones en otras leyes, a pesar de lo cual resultan insuficientes y han originado irregularidades por las cuales se ven perjudicadas las comunidades y los ciudadanos al ver violentados sus derechos en cuanto al uso de los suelos y otros recursos que se ven comprometidos en estas zonas al regularse deficientemente.

En estas condiciones, la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, Ley N°9221 del 27 de marzo de 2014 busca mejorar la gestión municipal pertinente al manejo de estas zonas. Una vez que las municipalidades se apegan a la implementación efectiva de la ley, deben cumplir ciertos requisitos que permitirían efectuar una labor más eficiente y eficaz acorde a lo planteado por la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6227 del 02 de mayo de 1978 sobre el acto administrativo, en términos de ordenamiento territorial para garantizar que el desarrollo socioeconómico tiene un efecto positivo sobre la calidad de vida de los habitantes sin poner el riesgo los recursos naturales y el equilibrio medioambiental necesario para la conservación de estas zonas, especialmente, considerando su utilidad en el comercio turístico.

## **Control en el manejo de espacios con alta concentración de población**

Seguidamente, en torno al control que aporta el cumplimiento de esta ley a la gestión adecuada de zonas marítimo-terrestres de las cuales dependen grandes comunidades y locales del cantón de Garabito. El estudio ha permitido evidenciar que resulta esencial, prioritario y urgente la implementación de la ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial N°9221 con el propósito de salvaguardar y cumplir con los derechos e intereses de particulares habitantes de la zona, quienes se han visto afectados durante décadas por la falta de respaldo jurídico en relación con múltiples inversiones y construcciones realizadas irregularmente.

El control adecuado de estos espacios en beneficio de las comunidades debe responder a diferentes principios abarcados por la Ley General de la Administración Pública, Ley 6227 del 02 de mayo de 1978, como la eficiencia y la eficacia. Esto buscando atender efectivamente las necesidades generales y de interés público, por lo que deben adaptar su gestión de manera que se logre un desempeño acorde a las expectativas poblacionales para que estas sean satisfechas (Jinesta, s.f.). En este contexto, la Ley N°9221 implicaría un mayor alcance jurídico sobre las gestiones requeridas para el ordenamiento territorial en la zona declarada urbana litoral del cantón de Garabito.

Las actividades características del cantón de Garabito abarcan en su mayoría el turismo y, por ende, el uso de zonas marítimo-terrestres. La larga trayectoria de este cantón como zona turística ha producido aumentos en la ocupación territorial, tanto para locales como para extranjeros, ante lo cual la implementación de la Ley N°9221 permitiría una mayor regulación en el ordenamiento, buscando beneficiar a particulares en cuanto al uso público de estas zonas, así como a la empresa turística que, a su vez, aporta al desarrollo

socioeconómico cantonal. Este efecto regulador se produce al crear condiciones propicias para el uso de estas zonas cuyo cumplimiento compete al control efectivo municipal.

### **Desarrollo sostenible entre zonas urbanas y la naturaleza**

En tercer lugar, el efecto de la ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, ley N°9221 sobre el desarrollo sostenible en zonas urbanas y la naturaleza es un aspecto esencial en cuanto a su implementación, pues este marco normativo ha sido impulsado por actores políticos provenientes y comprometidos con zonas que característicamente disponen de zonas urbano-litorales. La implementación de esta ley se orienta a la protección de los recursos naturales en condiciones que promuevan el desarrollo económico para las comunidades sin violentar los derechos relacionados con la calidad de vida y el medio ambiente. Este fenómeno se contextualiza en las costas, donde se ubican múltiples playas e islas que benefician económicamente a las comunidades, no obstante, deben ser protegidas en favor de su conservación.

De forma similar que la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N°6043 del 02 de marzo de 1977, la ley marco para la declaratoria de zonas urbano litorales, Ley N°9221 busca promover un mayor compromiso por parte de las municipalidades, en este caso específico, en el cantón de Garabito, para mejorar la gestión en cuanto al permiso de uso de suelos en la zona sujeta a derechos de uso común para diferentes fines asociados a las actividades turísticas que caracterizan el desarrollo económico local. Al exigir un plan regulador, busca adaptar el contexto local a las necesidades ambientales actuales para que estas se desarrollen de manera sostenible, instrumento en el cual la municipalidad debe basarse para fiscalizar eficientemente que se cumplen las condiciones aceptadas por los usuarios y beneficiarios del permiso, las como indica la Ley General de Administración Pública, Ley N°6227.

Un punto clave a considerar por este estudio es la participación de diferentes entidades en la creación, promulgación y aplicación de la ley N°9221, cuyo objetivo fue crear un enfoque integral que incluyera a los diferentes actores institucionales involucrados en la misión de salvaguardar la sostenibilidad de las zonas urbano-litorales mediante acciones debidamente coordinadas, ejecutadas principalmente por las municipalidades, en este caso, la Municipalidad de Garabito. En lo correspondiente a este cantón, la implementación de la ley puede beneficiar en gran medida el ordenamiento territorial en la zona urbano-litoral, la cual es altamente codiciada por inversores extranjeros que buscan levantar construcciones con fines turísticos, algunas de las cuales se han realizado irregularmente y alterando las condiciones adecuadas para la vida de los ecosistemas.

El gran atractivo de la zona le sitúa como un punto estratégico para distintos comercios acordes a las actividades turísticas que se desarrollan en el cantón, las cuales incluyen hospedaje o inmobiliario, gastronomía, entre otras actividades que impulsan el desarrollo socioeconómico de las comunidades. En este contexto, resulta imprescindible que la Municipalidad de Garabito se comprometa con la implementación de la ley N°9221 a fin de responder a los intereses medioambientales que caracterizan al país, los cuales buscan promover una imagen o marca basada en la búsqueda de un desarrollo sostenible, así como de la conservación de zonas que deben ser protegidas a razón de la concentración de riqueza natural en forma de ecosistemas que resguardan tanta vegetación y especies animales, como sucede en las zonas costeras, lo cual exige una mejor regulación del desarrollo urbano.

### **Beneficios del uso de la ley 9221 como único recurso en la resolución de los conflictos en las Zonas Urbanas Litorales**

Por último, el estudio ha permitido hallar beneficios para los usuarios y municipalidades con la implementación de esta ley, entre los cuales destaca el ordenamiento

territorial de las zonas costeras. Como parte de esto, los habitantes en condiciones de ocupación pasarían a ser objeto de la ley con el reconocimiento de los derechos y responsabilidades que esto implica. Consecuentemente, esto podría reducir las irregularidades latentes en temas de ocupación en zona marítimo-terrestre haciendo cumplir el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública, Ley N°6227 del 02 de mayo de 1978 que indica orientar el servicio público de las administraciones a la continuidad, eficiencia y adaptación a cambios en regímenes legales, así como en cuanto a la necesidad social, con igualdad de trato hacia destinatarios, usuarios o beneficiarios.

Además, su aplicación efectiva puede mejorar la captación de ingresos de la Municipalidad de Garabito al cobrar impuestos o cánones por el uso de los suelos en zonas reguladas por esta ley. Esto no solo permitiría impulsar el desarrollo comercial del cantón, sino también mejorar el funcionamiento de las finanzas municipales. Este procedimiento se contempla como un acto administrativo según indica la Ley N°6227 del 02 de mayo de 1978, pues cumple con la orientación a un fin legal con un motivo establecido, regulado tanto por la fijación de cánones como por medidas fiscalizadoras para verificar que el uso de estos terrenos se apega a las condiciones establecidas y no supone una amenaza para la conservación ambiental.

La implementación de la ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial también se benefician los habitantes del cantón de Garabito en cuanto al aprovechamiento de la zona urbano-litoral, pues esta proporciona una mayor libertad a la municipalidad en la regulación del uso de estas zonas. Consecuentemente, podría reducirse la intervención institucional y el exceso de tramitología requerido para ocupar estas áreas según la ley de zonas marítimo-terrestres y otras normativas aplicables ante la ausencia de la ley N°9221, las cuales entorpecen el proceso y dificultan el

aprovechamiento y la ocupación en condiciones legítimas en beneficio del desarrollo socioeconómico del cantón.

## **6.2 RECOMENDACIONES**

Las conclusiones anteriormente señaladas detallan la situación actual en cuanto a la implementación de la ley N°9221, Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial y su relación con la eficacia y eficiencia municipal, el control en el manejo de espacios con altas poblaciones en zonas litorales, el desarrollo sostenible entre zonas urbanas y naturaleza, además de los beneficios que supone para la Municipalidad de Garabito y los usuarios. De manera general, esta se caracteriza por una serie de retos que se contrarrestan con las ventajas que representa para el ordenamiento territorial del cantón, ante lo cual se considera conveniente señalar algunas recomendaciones:

### **Cumplimiento eficiente y eficaz con la implementación de la ley**

1. En primer lugar, en torno al rol municipal para la implementación eficiente de la ley N°9221 se considera oportuna la organización de talleres y programas de capacitación orientadores, para los funcionarios municipales y demás grupos de interés en los cuales se pueda abarcar los requisitos y objetivos de esta ley, con el fin de buscar la comprensión uniforme y aplicación adecuada de la normativa.
2. También, en relación con la eficacia municipal, resulta conveniente diseñar y establecer de manera formal los procedimientos necesarios para la aplicación de la ley, en los cuales debe incluirse las fases y requisitos para la evaluación de proyectos, permisos de construcción, así como los mecanismos de supervisión aplicables para verificar que estos se realizan conforme a la ley y se regulan tal como indica.

### **Control en el manejo de espacios con alta concentración de población**

1. El control territorial puede desarrollarse con sistemas de auditorías para las cuales debe establecerse un plazo o periodicidad, realizadas con el objetivo de monitorear

las zonas marítimo-terrestres en las cuales se efectúan construcciones. Las auditorías deben verificar que el uso de suelos cumple con las condiciones para mantener el permiso; en caso contrario, la municipalidad debe aplicar las medidas correspondientes para corregir desviaciones y salvaguardar los ecosistemas de afectaciones severas.

2. Es importante definir un proceso de revisión exhaustiva para las propuestas de inversiones en zonas costeras, con el fin de garantizar que estas cumplen las condiciones establecidas, las cuales deben plantearse en beneficio del desarrollo sostenible y la protección de los recursos naturales para reducir la presencia de situaciones de riesgo que puedan comprometer los componentes ambientales o la calidad de vida.

### **Desarrollo sostenible entre zonas urbanas y la naturaleza**

1. El diseño de un plan regulador tal como indica la ley debe integrar dos ejes esenciales, como el desarrollo socioeconómico y la conservación ambiental. Luego, abarcar elementos como las zonas de mayor protección, indicaciones y medidas en cuanto al uso de los recursos, así como mecanismos para mitigar el impacto ambiental de las actividades a las cuales se destina el permiso de uso de suelo.
2. La participación de actores de la comunidad es fundamental en la búsqueda de un desarrollo urbano sostenible, pues ayuda a comprender los intereses de los habitantes y efectuar la planificación y la toma de decisiones con base en sus necesidades, especialmente, en lo que respecta al uso de los recursos naturales, considerando que los intereses de grupos de empresarios suelen priorizarse en estas situaciones. De tal manera, implicar en mayor medida a las comunidades puede representar una mayor justicia, igualdad y transparencia en las acciones municipales.

## **Beneficios del uso de la ley 9221 como único recurso en la resolución de los conflictos en las Zonas Urbanas Litorales**

1. La implementación de la ley N°9221 puede implicar ventajas a nivel burocrático para los usuarios y las municipalidades, siempre que estas entidades adquieran su responsabilidad en cuanto a revisar y optimizar los procedimientos administrativos requeridos para la aplicación efectiva de la ley. Lo anterior, en cuanto a la necesidad de reducir la excesiva tramitología que, en ocasiones, entorpece el acceso a permisos y dificulta la regulación de estas zonas, reduciendo a su vez la eficiencia en el control.
2. La optimización que debe acompañar la implementación de esta ley implica el uso de tecnologías de la información y comunicación, las cuales pueden agilizar la gestión para solicitar permisos a los usuarios; así como el proceso de revisión, aceptación o rechazo por parte de la Municipalidad. Además, con el apoyo tecnológico se puede aplicar mecanismos de seguimiento y control con mayor rigurosidad, al mismo tiempo que permite registrar, organizar y acceder a información de manera inmediata y en tiempo real.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Legislativa. (1978). Ley General de la Administración Pública. Ley N°6227 del 02 de mayo de 1978.

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231)

Asamblea Legislativa. (2014). Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su aprovechamiento territorial. Ley N°9221 del 27 de marzo de 2014.

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77069&nValor3=96421&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77069&nValor3=96421&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa. (1977). Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Ley N°6043 del 02 de marzo de 1977.

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32006&nValor3=96422&strTipM=TC#:~:text=%2D%20En%20la%20zona%20mar%C3%ADtimo%20terrestre,de%20desarrollo%2C%20actividad%20u%20ocupaci%C3%B3n.](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32006&nValor3=96422&strTipM=TC#:~:text=%2D%20En%20la%20zona%20mar%C3%ADtimo%20terrestre,de%20desarrollo%2C%20actividad%20u%20ocupaci%C3%B3n.)

Centro de Información Jurídica en Línea. (s.f.). Informe de Investigación CIJUL. Tema: Jurisprudencia sobre Zona Marítimo Terrestre.

Centro de Información Jurídica en Línea. (s.f.). Informe de Investigación CIJUL. Tema: Validez y eficacia del acto administrativo.

Fernández, M. A. (2010). La división en volúmenes de la propiedad pública en el ámbito urbanístico. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 78 (157-187).

Jinesta, E. (s.f.). Constitución y Justicia Constitucional. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.asamblea.go.cr/sd/Site>

Assets/Lists/Consultas%20Biblioteca/EditForm/Jinesta%20-  
%20PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFIC  
ACIA%20Y%20RENDICI%3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20  
ADMINISTRACIONES%20P%3%9ABLICAS.pdf

Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV. (2015). Resolución N°00024-2015.

Viquez, R. (2007). Régimen legal de la zona marítimo terrestre: ley y reglamento. San José,  
Costa Rica Jurídica Continental.