

Al contestar refiérase  
al oficio N° **18154**

17 de noviembre de 2021  
**DJ-1806**

Licda. Ericka Ugalde Camacho  
Jefe Área de Comisiones Legislativas III  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
Correo electrónico: [COMISION-GOBIERNO@asamblea.go.cr](mailto:COMISION-GOBIERNO@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Se emite criterio con relación al proyecto *“Reforma integral a la ley 6043, ley sobre la zona marítimo terrestre del 02 de marzo de 1977 y sus reformas”*.

Nos referimos a su oficio n° CG-068-2021 recibido vía correo electrónico el 25 de octubre pasado, mediante el cual consulta el criterio de la Contraloría General respecto al proyecto *“Reforma Integral a la Ley No. 6043, Ley sobre la zona marítimo terrestre del 02 de marzo de 1977 y sus reformas”*, iniciativa que se tramita en el expediente legislativo n° 22.553<sup>1</sup>.

Cabe mencionar, que el requerimiento planteado corresponde a un texto dictaminado del proyecto de ley antes indicado, en relación con el cual este órgano contralor emitió criterio mediante el memorial n° 12883 (CGR-DJ-1288) del 31 de agosto de 2021.

#### **A. EN CUANTO AL OBJETO DEL PROYECTO Y EL CRITERIO RENDIDO PREVIAMENTE POR ESTA CONTRALORÍA GENERAL.**

En primer término, interesa señalar que esta iniciativa plantea una reforma integral a las disposiciones de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (Ley n° 6043 del 2 de marzo de 1977), con el objetivo -según se indica en la exposición de motivos- de (...) *proveer un nuevo marco de política muy claro, capaz de apoyar e impulsar en la ZMT el tipo de turismo deseado, en consonancia con el modelo y los resultados esperados a los que se aspira como país, por medio de una claridad en las competencias de los diferentes intervinientes y una planificación mayor, dirigida a contribuir en el desarrollo y protección de la Zona (...)*.

---

<sup>1</sup> Vale destacar, que este criterio se emite dentro del plazo de prórroga solicitado por la Contraloría General, mediante correo electrónico enviado a la dirección [eugalde@asamblea.go.cr](mailto:eugalde@asamblea.go.cr) el día 27 octubre de 2021.

Ahora bien, al comparar los textos de la versión original consultada previamente y el texto dictaminado que nos ocupa, se advierte que el contenido de ambos es muy similar, incorporando el segundo algunas modificaciones puntuales fruto de ajustes aplicados durante el trámite de la iniciativa, con relación a lo cual se hace notar que en nuestro oficio n° 12883 (DJ-1288) del 31 de agosto de 2021 se formularon, una serie de consideraciones generales en torno a varios temas y, se adjuntó además, una abundante cantidad de productos de fiscalización emitidos por el órgano contralor relacionados con la materia.

En tal sentido, se insta respetuosamente a la Asamblea Legislativa a examinar con detalle todos estos productos de fiscalización, análisis que permite tener una visión integral de esta compleja materia, profundizar en algunos aspectos críticos que merecen una especial atención y, finalmente, obtener insumos que informen la discusión del proyecto y las decisiones que se adopten durante su trámite.

Bajo esta inteligencia y reiterando las consideraciones previamente formuladas, procedemos de seguido a plantear algunas observaciones relacionadas, con temas abordados en la iniciativa a partir de los ajustes plasmados en el texto que fue dictaminado.

## **B. EN CUANTO A LA ZONA PÚBLICA.**

El proyecto autoriza a las municipalidades otorgar permisos en precario a los negocios comerciales ubicados en la zona restringida, con el propósito de que en la zona pública inmediata adyacente a su concesión, utilicen mobiliario o implementos -los cuales deberán ser retirados diariamente- para la prestación de servicios de apoyo o complementarios tales como mesas, sillas, sombrillas y otros similares.

En tal sentido, es importante valorar la pertinencia de fijar una regla general para todas las playas de las ZMT del país, dado que no todas las costas son iguales y presentan características particulares, esto sin perjuicio del desarrollo y demás precisiones que puedan hacerse reglamentariamente.

De igual manera, en la iniciativa se indica que las municipalidades costeras elaborarán Planes Ejecutivos para el sector costero de su jurisdicción, con sujeción al Plan Estratégico Costero de la ZMT, los cuales contendrán los lineamientos para orientar la implementación del Plan Estratégico Costero de la ZMT y que serán la base para la gestión municipal de cada sector costero, siendo el ICT la instancia competente para aprobar dichos Planes Ejecutivos.

Al respecto y de frente a lo que establece el proyecto en sus artículos 35 y 42, se recomienda valorar la constitucionalidad de las funciones que pretenden atribuirse al ICT, en relación con la autonomía que la Constitución Política y el Código Municipal reconocen a favor de las municipalidades.

Por otra parte, si bien destaca que el proyecto establece que la concesión es el único título válido para el aprovechamiento con carácter privativo de la ZMT, tal y como en derecho corresponde, debe tomarse en cuenta que en la actualidad existen personas en dicha zona, con títulos en precario otorgados por distintas municipalidades sin contar algunas -incluso- con un plan regulador costero.

En ese tanto, si la propuesta de gestión de este tema es la que plantea el Transitorio II, con arreglo al cual quienes con anterioridad a la entrada en vigencia de la norma por dictar, posean terrenos o edificaciones en la zona restringida de forma pacífica y/o pagando arriendo o permiso municipal, podrán optar por la obtención de la concesión (...) *sin que les aplique lo establecido en el artículo 32 (...)*, no quedan claras las razones por las cuales se podría optar -entonces- por una concesión sin concursar junto a otros igualmente interesados.

Finalmente, se remite a los productos de fiscalización remitidos junto a nuestro memorial 12883 (DJ-1288) del 31 de agosto de 2021, en los cuales -entre otra información relevante- se referencian, criterios institucionales que pueden servir de insumo al abordaje de esta problemática y la búsqueda de una solución idónea y acorde con el ordenamiento jurídico.

### **C. EN CUANTO A LA ZONA RESTRINGIDA Y SUS CONCESIONES.**

En relación con el tema de los conflictos de intereses aplicable respecto al otorgamiento de las concesiones (artículo 39 del proyecto), el órgano contralor estima que se está ante la oportunidad de desarrollar con mayor precisión la gestión de este tipo de conflictos y el deber de abstención que debe observarse, en casos en los que pueda darse una colisión entre el interés público e intereses particulares (propios o de un tercero), en miras al aseguramiento de los principios de objetividad, imparcialidad y probidad.

En tal sentido, nuestro sistema cuenta con una importante cantidad de cuerpos normativos -entre otros pueden citarse, la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Procesal Contencioso Administrativo, el Código Procesal Civil y la Ley General de Contratación Pública-, de todos los cuales pueden obtenerse insumos para incorporar en el proyecto algunas regulaciones atinentes a este tema o bien establecer cuando menos una referencia expresa a dicha normativa.

Por su parte, en el artículo 41 se señala que en caso de fallecimiento, o ausencia declarada del concesionario, sus derechos podrán adjudicarse a sus herederos o legatarios así declarados por la autoridad competente, regulación muy similar a la del actual numeral 49 de la Ley n° 6043, en relación con lo cual se sugiere precisar a cuál tipo de autoridad se está referenciando.

Luego, en esa misma línea de contar con una mayor precisión normativa destaca, que en el artículo 46 se establece que la municipalidad podrá denegar la prórroga de

concesiones por motivos de utilidad pública, cuando (...) *la parcela haya quedado ubicada en la zona pública a excepción de que se deba a condiciones generadas por la erosión costera producto de efecto del cambio climático (...)*. Al respecto, se sugiere revisar la redacción propuesta en procura de una mayor claridad, sin perjuicio de lo que pueda establecerse reglamentariamente.

Finalmente, en cuanto a la distribución de los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida (artículo 51), podría incorporarse dentro de la lista una referencia expresa al medio ambiente de la zona costera donde estén las concesiones respectivas, caminos de acceso y la regeneración y conservación de ecosistemas costeros.

#### **D. CASOS ESPECIALES.**

En el artículo 59 se indica, que los pobladores de la zona marítimo terrestre que sean costarricenses por nacimiento, con más de diez años de residencia en ella contados desde la entrada en vigencia de la Ley n° 6043 y reconocidos como tales en virtud de esta última, podrán continuar en posesión de sus respectivos lotes siempre que fuere su única propiedad a la entrada en vigencia de la norma por dictar, en relación con lo cual se estima necesario precisar cuál es el órgano competente para hacer tal declaración, así como -y sin perjuicio de lo que pueda establecerse reglamentariamente- los elementos o insumos mínimos que deberá tomar en cuenta para tal efecto.

Destaca además, que en el artículo 63 se busca regularizar de algún modo, a los poseedores de predios colindantes por el norte con el estero de Puntarenas, mediante concesiones de las tierras que se obtengan por accesión natural o artificial, así como de la parte de mar que utilicen para embarcaderos u otras instalaciones de tipo industrial o artesanal.

En torno a este punto y sin pasar por alto -claro está- la especial complejidad asociada con el tema, debe analizarse si al hacer excepciones de personas en determinados sectores de ZMT, se podría estar transgrediendo el principio de igualdad y no discriminación establecido en el artículo 33 de la Constitución Política, en relación con otras personas que también son poseedoras de terrenos ubicados en ZMT desde hace muchos años.

Ahora bien, en lo que toca al artículo 65 del proyecto, el cual se agregó al texto original remitido en consulta, de conformidad con el cual se pretende crear la Zona de Desarrollo Integral de Tortuguero, no quedan claras las razones que justifican y sustentan la creación de la misma como para formular alguna consideración adicional al respecto, más allá de estimar necesaria la consulta de este tema con JAPDEVA y demás instancias interesadas como son el SINAC, ICT, MINAE, IGN y SETENA

En todo caso, se recomienda consultar el dictamen de la Procuraduría General n° C-351-2006 del 31 de agosto de 2006, en el cual se hace un amplio análisis histórico del

marco legal y las competencias de administración y naturaleza jurídica de estos canales y zonas aledañas.

Por otra parte, en lo que atañe a los artículos 61 y 68 de la iniciativa, los cuales también fueron agregados al texto original remitido en consulta, no quedan claras las razones que justifican y sustentan lo allí dispuesto como para formular alguna consideración al respecto, más allá de advertir la necesidad de verificar la conformidad de estas propuestas con el bloque de legalidad, así como la importancia de consultar este tema con el SINAC, ICT, MINAE, IGN, SETENA, MOPT, CONAVI y la Municipalidad de Puntarenas.

Finalmente, en cuanto al artículo 69 del proyecto, mediante el cual se pretende reformar el numeral 269 del Código Electoral, en lo referido a la cancelación de credenciales por afectación de la zona marítimo terrestre, se recomienda revisar la redacción de la propuesta y consultar el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones y la Procuraduría General de la República en torno a este tema.

En los términos anteriores se deja atendido el requerimiento formulado a esta Contraloría General.



Lic. Luis Diego Ramírez González  
**Gerente de División**

Lic. Jaínse Marín Jiménez  
**Gerente Asociado**

Ni: 31192-2021  
G: 2021000908-75  
Ci: Despacho Contralor.  
Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible, DFOE.