

Al contestar refiérase
al oficio N.º **16050**

08 de octubre, 2024
DFOE-LOC-1431

Licenciado
Geiner Calderón Umaña
Auditor Interno
gcalderon@muniparrita.go.cr
MUNICIPALIDAD DE PARRITA

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio sobre el uso de recursos provenientes de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, n.º 6043

Nos referimos al oficio n.º DAMP-Nº 218-2024 de 29 de agosto de 2024, enviado al Órgano Contralor por correo electrónico e ingresado en la misma fecha, donde solicita se brinde un criterio sobre “(...) la correcta utilización de los recursos especiales provenientes de los incisos a) y b) del artículo 59 la Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre¹, así como su remanente”.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto del oficio remitido no se indica cuál es el motivo que sustenta la gestión, ni cuál es el proceso de auditoría en que se encuentra esa unidad que le obliga a solicitar el criterio del Órgano Contralor. Refiere que la Procuraduría General de la República ya ha emitido un criterio sobre las preguntas del consultante; no obstante, a criterio del auditor interno, quedaron dudas sin resolver por tratarse de temas relacionados con la hacienda pública, lo que limitó la respuesta obtenida; razón por la cual se realizan las siguientes interrogantes:

1. - *¿De los recursos provenientes del cobro del canon, es posible que la Municipalidad destine recursos derivados de los incisos a) y b) del artículo 59 de la Ley n.º. 6043, para la contratación de un Plan Regulador Integral Costero, una vez que se realicen las correspondientes consultas al Instituto Costarricense de Turismo, y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo?*

¹ Ley n.º 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre de 02 de marzo de 1977.

DFOE-LOC-1431

2

08 de octubre, 2024

2. *Una vez obtenidos los criterios del Instituto Costarricense de Turismo, y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; y conformidad con lo señalado en el criterio C106-2018, emitido por la Procuraduría General de la República; ¿Pueden las Municipalidades utilizar el remanente de los recursos provenientes de los incisos a) y b) del artículo 59 de la Ley n.º 6043, para cualquier otro proyecto ajeno a la zona marítimo terrestre?*
3. *En el caso de que el remanente derivado de los incisos a) y b) del artículo 59 de la Ley n.º 6043, no pueda ser utilizado para cualquier tipo de proyecto fuera de la zona marítimo terrestre, ¿Puede la Municipalidad, de previo a la obtención de criterios emitidos por Instituto Costarricense de Turismo, y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; utilizar ese remanente para la demolición de construcciones ilegales ubicadas en la zona marítimo terrestre?*

La posición del consultante se resume en que se pueden utilizar los recursos de la Ley n.º 6043 para contratar un Plan Regulador Integral Costero, ya que lo enmarca como como mejora para la propia zona marítimo terrestre; además, considera que el remanente del canon puede ser utilizado para cualquier proyecto dentro del cantón que cumpla con un fin público; en el tanto se cumpla con una consulta previa donde se establezca el criterio del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), esto incluye las demoliciones de construcción irregulares.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de la Ley Orgánica n.º 7428 del 7 de setiembre de 1994, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, R-DC-0197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre del 2011, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, la Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

DFOE-LOC-1431

3

08 de octubre, 2024

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo a la Auditoría Interna, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

De primer término, se reitera lo que le fue indicado al auditor interno en el oficio n.º [00842](#) (DFOE-LOC-0139) de 26 de enero de 2024, que versa sobre una consulta de la misma ley, en cuanto a que “(...) es importante señalar que la Ley n.º 6043² (LZMT), establece que “(...) las municipalidades deberán atender directamente al cuidado y conservación de la zona marítimo terrestre y de sus recursos naturales, en sus respectivas jurisdicciones³ (...)”, para ello el legislador previó una fuerte tutela jurídica para los predios ubicados en la zona pública y en razón de ésta, destinó recursos específicos “(...) para hacer cumplir las disposiciones necesarias para garantizar el libre y seguro tránsito de las personas y el uso público de esta zona⁴”.

Al respecto, el artículo 59 de la citada ley prevé que:

Los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida se distribuirán en la forma siguiente:

a) Un veinte por ciento se destinará a formar un fondo para el pago de mejoras según lo previsto en esta ley;

b) Un cuarenta por ciento será invertido en obras de mejoramiento en las correspondientes zonas turísticas, incluyendo en aquellas todas las inversiones necesarias en servicios de asesoramiento y gastos de administración requeridos para los fines de la presente ley.

Asimismo, se podrá utilizar para cubrir costos de implementación y operación de las unidades de guardavidas.

c) El cuarenta por ciento restante será invertido en obras de mejoramiento del cantón.

² Ley sobre la Zona Marítima Terrestre de 02 de marzo de 1977 y sus reformas.

³ Ver el artículo 34 de la Ley n.º 6043.

⁴ Ver el artículo 20 de la Ley n.º 6043.

DFOE-LOC-1431

4

08 de octubre, 2024

En concordancia, los artículos 77 y 78 del Reglamento a la Ley n.º 6043⁵ (RLZMT), desarrollan lo indicado en los incisos a) y b) del artículo recién transcrito, en los siguientes términos:

F. Utilización de ingresos:

Artículo 77.- Con relación a la utilización del veinte por ciento de los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones, las municipalidades darán prioridad al pago de aquellas mejoras que se encuentren dentro de la zona pública y a las que se requiera eliminar para construir vías de acceso a esa zona.

Artículo 78.- Las obras de mejoramiento de las zonas turísticas a que se refiere el inciso b) del artículo 59 de la Ley incluyen la compra o expropiación de terrenos de propiedad privada ubicados en la zona marítimo terrestre, además de las obras de infraestructura y cualquiera otra que determinen el ICT y el INVU. Las municipalidades darán prioridad a la compra o expropiación de terrenos sometidos a dominio privado ubicados en la zona pública bajo su jurisdicción.

En relación a los destinos específicos, ya ha mencionado el Órgano Contralor que:

(...) los destinos específicos son todas aquellas asignaciones presupuestarias predefinidas, tanto por la Constitución Política como por alguna ley, que disponen la realización de un gasto en particular, y cuyo monto se determina en función de alguna variable de carácter tributario o macroeconómico. Han nacido como producto de la intención de asegurar en alguna medida el financiamiento a importantes funciones que son consubstanciales de todo Estado, o que el Estado Costarricense ha asumido en el contexto de su tradicional vocación social⁶(...).

En esa línea, es menester traer a colación la respuesta que se brindó a la Municipalidad de Parrita con el oficio n.º [15631](#) (DFOE-DL-1294) de 29 de noviembre 2016, en relación con la utilización de los recursos provenientes de la Ley n.º 6043; donde se indicó que (...) *los recursos en cuestión tienen un destino establecido por ley, por lo que su disposición y uso diferente, deviene en improcedente. Igualmente resulta si se dispone del personal, bienes, servicios, maquinaria o equipo adquiridos con esos recursos, dado que tienen como destino específico cumplir el objetivo y propósitos que la ley de cita determinó con respecto a la actividad de la zona marítimo terrestre, por lo que es improcedente utilizarlos o asignarlos en otras actividades del gobierno local.*

⁵ Reglamento a la LZMT, Decreto Ejecutivo n.º 7841 de 16 de diciembre de 1977 y sus reformas.

⁶ Ver los oficios números [15639 \(DFOE-LOC-2067\)](#) de 06 de noviembre de 2023 y [08775 \(DFOE-DL-1019\)](#) de 11 de junio de 2020, entre otros.

DFOE-LOC-1431

5

08 de octubre, 2024

Esta posición ha sido reiterada por el Órgano Contralor en los oficios números [08775](#) (DFOE-DL-1019) de 11 de junio de 2020 y [00842](#) (DFOE-LOC-0139) de 26 de enero del 2024, entre otros. Ahora bien, con respecto a un Plan Regulador Costero, es menester tener en consideración también lo regulado en la Ley de Planificación Urbana⁷, artículo 17 que establece:

Previamente a implantar un plan regulador o alguna de sus partes, deberá la municipalidad que lo intenta:

- 1) Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles;*
- 2) Obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquella hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13;*
- 3) Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos; y*
- 4) Publicar en "La Gaceta" el aviso de la adopción acordada, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones.*

Igualmente serán observados los requisitos anteriores cuando se trate de modificar, suspender o derogar, total o parcialmente, el referido plan o cualquiera de sus reglamentos.

Entonces, la obligación de contar con un plan regulador deviene de otras normas que también establecen requisitos y un procedimiento para lograr su materialización; sin embargo, de lo transcrito hasta ahora se puede indicar que el canon tiene una distribución específica dada por imperio de ley, y el reglamento a ésta desarrolla lo correspondiente a su inversión. Sobre lo señalado en el criterio [C-106-2018](#), emitido por la Procuraduría General de la República, nótese que el mismo responde a una realidad diferente a la de la municipalidad de Parrita e incluso en lo desarrollado por el abogado del Estado se realiza una precisión en cuanto a las normas, pues el Proyecto Turístico Golfo de Papagayo tiene su propia legislación⁸. No obstante, mantiene lo indicado supra en cuanto a la distribución del canon. Al respecto, dicho criterio indicó:

⁷ Ley n.º 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas.

⁸ Ver la Ley n.º 6758. Ley Reguladora del Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo, del 04 de junio de 1982 y su reglamento.

Según el artículo 59 de la Ley ZMT, los recursos que una Municipalidad recaude por concepto de las concesiones otorgadas en la zona marítimo terrestre de su cantón deben ser utilizados conforme a las reglas allí dispuestas: un 20% para el pago de las mejoras existentes en los terrenos al término de una concesión, según lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley ZMT; un 40% para el mejoramiento de las zonas turísticas de la zona marítimo terrestre; y un 40% en obras de mejoramiento en el resto del territorio bajo su jurisdicción, es decir, fuera de la zona marítimo terrestre.

Sin embargo, la LZMR contempla en el mismo artículo 59 una excepción para utilizar este tipo de recursos, cumpliendo con los requisitos que ahí se señalan. Al tenor expone la norma que “Cuando los fondos indicados en los dos incisos anteriores, no fueren total o parcialmente necesarios para el desarrollo de la zona turística, a juicio del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Instituto Costarricense de Turismo, el remanente podrá destinarse a otras necesidades del respectivo cantón”. Entonces, corresponde a la Municipalidad determinar si cumple con las condiciones que le impone la ley para acceder a la utilización de estos recursos en una finalidad diferente a los incisos a y b. Además, de las autorizaciones indicadas en el texto transcrito, también debe tramitarse la aprobación del contenido presupuestario en las partidas que se requiere, según lo dispuesto en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público⁹ (NTPP).

IV. CONCLUSIONES

1. Corresponde a las municipalidades en cuyo territorio cuentan con zona marítimo terrestre, la atención directa, cuidado y conservación de ésta.
2. Contar con un plan regulador es una obligación de los gobiernos locales, para ello pueden apoyarse en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; además, deben cumplir con lo establecido en la Ley n.º 4240.
3. Los ingresos por concesiones y permisos de uso en la zona marítimo terrestre tienen destino específico, de conformidad con los artículos 59 de la LZMT, 77 y 78 de su Reglamento, por lo que las municipalidades están obligadas a presupuestarlos de acuerdo con los fines dispuestos en esas normas.
4. Corresponde a la Municipalidad determinar si cumple con las condiciones que le impone la ley para acceder a la utilización de los recursos del canon en una finalidad diferente a los incisos a y b del artículo 59 de la Ley n.º 6043.

⁹ Disponibles en <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/sipp/normas-tecnicas-presup-publico-12-2022-n.pdf>

DFOE-LOC-1431

7

08 de octubre, 2024

Finalmente, le recordamos la importancia de registrarse y utilizar el Sistema de la Potestad Consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio más oportuno y eficiente en la atención de su gestión. El mismo se encuentra disponible en nuestro sitio web www.cgr.go.cr.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. Yildred Valladares Acuña
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/mgr

C: Expediente

Ni: 18185 (2024)

G: 2024003463-1