

Al contestar refiérase
al oficio n.° **24335**

23 de diciembre de 2025
DFOE-SOS-0805

Señor
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Jefe de Área a.i
COMISIÓN LEGISLATIVAS V

Estimado señor:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado *Adición de un Artículo 8 a la Ley n.° 9242 sobre Regularización de Construcciones en la Zona Restringida de la ZMT, Ley n.° 9242*, expediente legislativo 25.157.

Nos referimos a su oficio n.° AL-CPETUR-1093-2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado *Adición de un Artículo 8 a la Ley n.° 9242 sobre Regularización de Construcciones en la Zona Restringida de la ZMT, Ley n.° 9242*, tramitado mediante el expediente legislativo n.° 25.157. Al respecto, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

El proyecto de ley en consulta justifica la importancia de la propuesta regulatoria en la circunstancia de que muchas personas físicas y jurídicas adquirieron propiedades en la zona restringida de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT), confiando en la información del Registro Inmobiliario, pero posteriormente sus títulos fueron anulados judicialmente al determinarse que correspondían a bienes demaniales. Según se indica, ello ha provocado pérdidas patrimoniales, inseguridad jurídica y afectación a proyectos habitacionales, turísticos y productivos, especialmente en comunidades costeras vulnerables.

El proyecto en su artículo único, propone crear una concesión especial, otorgada por la municipalidad, para quienes hayan perdido sus títulos por estas anulaciones. Esta figura permitiría conservar y usar edificaciones existentes, garantizar permanencia habitacional y continuidad económica, y establecer un plazo de concesión de veinte años, prorrogable, con pago de canon conforme a la norma vigente, equiparando las condiciones ya establecidas en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, n.° 6043. La iniciativa excluye la zona pública, el Patrimonio Natural del Estado y los casos con orden judicial de desalojo o demolición. También condiciona nuevas edificaciones a la existencia de un plan regulador costero, sumado a ello la Ley para la regulación de las construcciones existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre, ya establece los mecanismos de verificación y vigilancia para esos casos.

Con ello, se pretende mitigar los perjuicios sufridos por adquirentes de buena fe, fortalecer la seguridad jurídica, ordenar el uso del territorio costero y preservar la estabilidad social y económica de esas comunidades.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo cual aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

En primera instancia debe señalarse que esta iniciativa se orienta a atender los casos donde personas físicas o jurídicas adquirieron fincas, bajo la publicidad registral del Registro Inmobiliario, cuyos títulos posteriormente fueron anulados por orden judicial al encontrarse sobre la zona restringida de la ZMT, sin que se consigne la existencia de algún estudio que identifique a los posibles destinatarios y las ubicaciones geográficas en particular, como tampoco se indica con claridad los motivos que sustentaron las resoluciones judiciales de nulidad. Sumado a ello, señala la iniciativa que esta concesión únicamente podría solicitarse en casos donde no exista un plan regulador costero aprobado en el sitio, lo cual es improcedente. De igual manera indica que en ningún caso se otorgarán estas concesiones sobre la zona pública, sobre áreas del Patrimonio Natural del Estado ni sobre terrenos en los que judicialmente se haya ordenado el desalojo y/o la demolición.

Al respecto, el Órgano Contralor considera que el proyecto de ley es innecesario, la problemática y la necesidad que se pretende solucionar, ya cuenta con mecanismos procesales y normativos vigentes que permiten atender las posesiones y regularización en la zona restringida de la ZMT, tales como el Transitorio VII de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, n.º 6043; la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, n.º 9221 y la Ley para la regulación de las construcciones existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre, n.º 9242 y sus reformas, así como el régimen de concesiones y los permisos de uso en precario. Bajo esta perspectiva, se enfatiza en que la creación de una “concesión especial” no es requerida, y podría generar un régimen paralelo que afecte la coherencia normativa y la seguridad jurídica, por lo que se debe recomendar valorar la articulación con el marco existente en lugar de incorporar una nueva figura en el ordenamiento.

En todo caso debe agregarse, que los posibles destinatarios cuyos títulos de propiedad hubieran sido anulados por violentar el régimen legal aplicable en la zona marítimo terrestre, no deberían ser beneficiados con una concesión especial, en el tanto, la actual ley sobre la ZMT, establece como causal para la cancelación las violaciones de las disposiciones de esa normativa, por lo cual sería contradictorio el conceder un nuevo derecho que debía ser cancelado por el mismo motivo.

DFOE-SOS-0805

3

23 de diciembre de 2025

Asimismo, la propuesta es omisa en señalar los requisitos y condiciones que deben cumplirse para el otorgamiento de la concesión especial en la Zona Restringida de la ZMT, con lo cual se genera incerteza jurídica, sobre todo por cuanto la normativa vigente de referida cita, sí condiciona las concesiones a la existencia de un plan regulador costero y a una zonificación, que en caso de ser áreas turísticas deben ser aprobadas tanto por la municipalidad como por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT).

Así también, la norma ya señala un impedimento para variar el destino del uso otorgado, así como prohibición para otorgar a extranjeros que no hayan residido en el país por lo menos durante cinco años; a sociedades anónimas con acciones al portador y a sociedades o entidades domiciliadas en el exterior; a entidades constituidas en el país por extranjeros; y a entidades cuyas acciones o cuotas o capital, correspondan en más de cincuenta por ciento a extranjeros.

De considerarse que la propuesta constituye un régimen de excepción y exclusión de requisitos y condiciones establecidas en el marco legal actual que regula las concesiones en la zona restringida de la zona marítimo terrestre, podría estar violentando principios constitucionales como el de no regresión ambiental y progresividad de la norma, que obligan al Estado a no restringir el régimen de protección y tutela vigente de la Zona Marítimo Terrestre.

Finalmente, se estima relevante que el proyecto de ley se envíe a consulta del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, así como a la Procuraduría de la Zona Marítimo Terrestre, de forma tal que se desarrollen los insumos y el criterio de asesoría necesario sobre los alcances y contenido de la propuesta.

III. Conclusiones

El Órgano Contralor considera que el objetivo que se pretende con el proyecto de ley, el cual se circunscribe a la posibilidad de otorgar una concesión, que denomina de carácter especial, a los ocupantes de terrenos en la Zona Marítimo Terrestre, cuyos títulos de propiedad fueron anulados en virtud de una resolución judicial, es innecesario por cuanto ya se encuentra regulado en la normativa actualmente vigente, particularmente la Ley n.º 6043 del 2 de marzo de 1977. Tal norma permite el otorgamiento de concesiones en la zona restringida de la ZMT en cumplimiento de condiciones y requisitos que deben ser acreditados por los beneficiarios, sin que pueda aplicar con esta iniciativa una exclusión de las normas de tutela y protección que regula la Ley de la ZMT.

Por otro lado, no existe claridad respecto a los requisitos y condiciones que deben cumplirse para el otorgamiento de la citada concesión especial, ni un inventario de las personas destinatarias de dicha concesión, lo que genera incerteza jurídica a la luz del condicionamiento relativo al plan regulador costero y la zonificación aprobada por el ICT, así como el impedimento para variar el destino del uso otorgado y la prohibición para otorgarla en ciertas circunstancias de participación extranjera.

DFOE-SOS-0805

4

23 de diciembre de 2025

El Órgano Contralor sugiere consultar el proyecto de ley al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa así como a la Procuraduría de la Zona Marítimo Terrestre a los efectos de contar con insumos y el criterio de asesoría sobre los alcances y contenido de la propuesta. Sumado a lo anterior, esta propuesta de excepción y exclusión de requisitos y condiciones establecidas respecto al marco legal actual relativo a las concesiones en la ZMT, podría violentar principios constitucionales de no regresión ambiental.

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública. De esta manera, queda atendida su solicitud.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

María Virginia Cajiao Jiménez
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

JLCS/LBC/EAM/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR.

Gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.

NI: 25876-2025

G: 2025000841-42