

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE DERECHO

Tesis para Optar por el Grado de Licenciatura en Derecho

*Análisis Jurídico de los Planes Reguladores Costeros
Elaborados por Particulares. Alternativas Legales*

Elizabeth León Rodríguez

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

San José, Costa Rica

2009



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE DERECHO
ÁREA INVESTIGACION



17 de Agosto del 2009.

Doctor
Rafael González Ballar.
Decano
Facultad de Derecho

Hago de su conocimiento que el Trabajo Final de Graduación de la estudiante:

ELIZABETH LEON RODRIGUEZ .

TITULADO “ANALISIS JURIDICO DE LOS PLANES REGULADORES COSTEROS ELABORADOS POR PARTICULARES. ALTERNATIVAS LEGALES.”

Fue aprobado por el Comité Asesor, a efecto de que el mismo sea sometido a discusión final. Por su parte, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Asimismo le hago saber que el Tribunal Examinador queda integrado por los siguientes profesores:

| | |
|--------------------|--|
| Presidente: | DR. JULIO JURADO FERNANDEZ |
| Secretario: | LICDA. VIVIANA GUTIERREZ DELGADO |
| Informante: | LIC. ANDRES MONTEJO MORALES |
| Miembro: | LICDA. ANA CRISTINA VIQUEZ CERDAS |
| Miembro: | LICDA. GLORIA SOLANO MARTINEZ |

La fecha y hora para la **PRESENTACION PUBLICA** de este trabajo se fijó para el día 31 de Agosto del 2009 a las 19:00 p.m. en la Sala de Juicios.


Dr. Daniel Gadea Nieto
Director



Teléfono/Fax 2511-4089

San José, 16 de julio del 2009

Doctor
Daniel Gadea Nieto
Director Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica
Presente

Estimado señor:

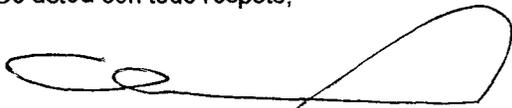
En condición de director de la tesis titulada **“Análisis Jurídico de los Planes Reguladores Costeros Elaborados por Particulares. Alternativas Legales.”**, de la estudiante **Elizabeth León Rodríguez**, carné A32812; con sumo placer manifiesto lo siguiente:

Desde el momento en que la señorita León Rodríguez me comentó el tema que quería desarrollar me pareció tremendamente interesante. Al leer su manuscrito puedo dar fe que está escrito en forma exquisita. Es un trabajo que se deja leer. El documento trata muy atinadamente sobre la planificación territorial, especialmente costera, desde la óptica de las entidades encargadas, los instrumentos y procesos de planificación y el ordenamiento jurídico en general. Plantea asimismo la problemática general que se da en la Zona Marítimo Terrestre y su manejo por parte de las municipalidades y otros entes encargados. También explica lo que ha sido una práctica común de elaboración de planes reguladores costeros por parte de empresas privadas, las consecuencias negativas de esa práctica y su ilegalidad. Pero el trabajo no queda en una simple exposición de hechos, sino que la postulante nos plantea propuestas concretas y alternativas para la eliminación de estas prácticas y el mejoramiento general, no solo en la elaboración de planes reguladores costeros sino en el uso de la Zona Marítimo Costarricense.

Es digno de resaltar la investigación de campo realizada por la señorita León, así como la muy extensa investigación bibliográfica, con muy especial énfasis en resoluciones judiciales y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República y de la Contraloría General de la República sobre el tema

La investigación de la señorita León cumple con todos los requisitos de forma y fondo establecidos en la normativa universitaria, por lo que procedo a aprobarla para ser presentada al Tribunal de Graduación correspondiente.

De usted con todo respeto,



Lic. Andrés Montejo Morales, LL.M.
Director de tesis



je

San José, 12 de agosto de 2009

Dr.
Daniel Gadea Nieto
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Le informo que, en mi condición de lectora, doy por aprobado el trabajo final de graduación de la estudiante Elizabeth León Rodríguez, carné universitario número A32812 titulada "*Análisis Jurídico de los Planes Reguladores Costeros Elaborados por Particulares. Alternativas Legales*", ya que éste cumple con los requisitos de fondo y forma exigidos por la Facultad de Derecho y la Universidad de Costa Rica.

De usted, con toda consideración,



Gloria Solano Martínez
Lectora

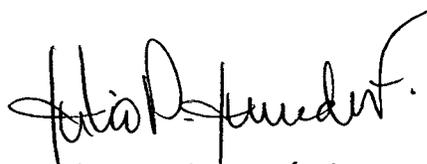
San José, 14 de agosto de 2009.

Profesor
Dr. Daniel Gadea Nieto
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor Director:

Le informe que, en mi condición de lector, doy por aprobado el trabajo final de graduación de la estudiante Elizabeth León Rodríguez, carné universitario número A32812 titulada "Análisis Jurídico de los Planes Reguladores Costeros Elaborados Por Particulares. Alternativas Legales", ya que el mismo cumple con los requisitos de fondo y forma exigidos por la Facultad de Derecho y la Universidad de Costa Rica.

De Usted, con toda consideración,



Dr. Julio Jurado Fernández
Profesor Asociado

Dedicatoria

No hace falta nombrarlos:

A quienes saben perfectamente que les dedico este trabajo por haberme ofrecido otras cosas mucho más importantes.

Y a mi incondicional compañero, por compartir esta otra aventura.

AGRADECIMIENTOS

A quienes leyeron esta tesis y colaboraron con sus valiosos aportes y recomendaciones.

A todos los funcionarios públicos que brindaron la información necesaria para que gran parte de este trabajo fuera posible.

ÍNDICE

| | |
|---|-------------|
| ÍNDICE DE ILUSTRACIONES..... | xi |
| TABLA DE ABREVIATURAS | xii |
| FICHA BIBLIOGRÁFICA..... | xiii |
| RESUMEN | xiv |
| INTRODUCCIÓN | 15 |
| Capítulo I. Marco Teórico y Normativo de la Planificación Territorial Costera | 19 |
| Sección I. Generalidades de la Planificación Territorial y su Importancia en las Costas ... | 19 |
| A. Breve Referencia al Derecho Urbanístico | 19 |
| B. Importancia de la Planificación de las Costas | 27 |
| Sección II. La Planificación Territorial Costera en el Ordenamiento Jurídico..... | 43 |
| A. Generalidades del Régimen de la Zona Marítimo Terrestre | 43 |
| B. Principales Entidades Encargadas..... | 55 |
| 1. Municipalidades Costeras | 55 |
| 2. Concejos Municipales de Distrito..... | 64 |
| 3. Instituto Costarricense de Turismo | 67 |
| 4. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo..... | 70 |
| C. Instrumento de Planificación Costera: Plan Regulador Costero..... | 73 |
| 1. Sobre el Plan Regulador en General | 73 |
| 2. Naturaleza Jurídica del Plan Regulador | 78 |
| 3. Sobre los Planes Reguladores Costeros..... | 84 |
| D. Proceso de Planificación Territorial Costera..... | 89 |
| 1. Demarcatoria del Instituto Geográfico Nacional | 90 |

| | |
|--|------------|
| 2. Declaratoria de Aptitud Turística..... | 92 |
| 3. Determinación del Patrimonio Natural del Estado..... | 94 |
| 4. Elaboración del Plan | 95 |
| 5. Evaluación de Impacto Ambiental..... | 98 |
| 6. Audiencia Pública y Recepción de Oposiciones | 100 |
| 7. Aprobación del ICT y del INVU | 104 |
| 8. Adopción Formal y Publicación | 105 |
| Capítulo II. Desregulación de la Zona Marítimo Terrestre..... | 106 |
| Sección I. Problemas de la Planificación Costera Actual | 106 |
| A. Políticas de Planificación..... | 106 |
| B. Principales Problemas en la Zona Marítimo Terrestre | 110 |
| C. Incapacidad Municipal para Manejar y Planificar la Zona Marítimo Terrestre..... | 114 |
| Sección II. Elaboración Privada de los Planes Reguladores Costeros | 127 |
| A. Práctica Común de Elaboración de los Planes Reguladores Costeros | 127 |
| B. Consecuencias Negativas de esa Práctica | 136 |
| 1. Tutela de Intereses Privados | 136 |
| 2. Fraccionamiento de la Planificación | 140 |
| 3. Desprotección de Recursos Naturales y Áreas de Influencia | 144 |
| 4. Exclusión de la Población Local e Inaplicabilidad por Parte del Municipio | 147 |
| C. Ilegalidad | 151 |
| 1. Incongruencia con el Ordenamiento Jurídico..... | 151 |
| 2. Nulidad del Plan Regulador Costero | 175 |
| 3. Declaración de Nulidad..... | 181 |

| | |
|---|------------|
| 4. Aclaraciones | 188 |
| Capítulo III. Alternativas Legales | 191 |
| Comentario Preliminar: Necesidad de Fortalecimiento Municipal | 191 |
| Sección I. Alternativas Municipales | 195 |
| A. Financiamiento para la Contratación | 195 |
| B. Apoyo Técnico para la Contratación | 201 |
| Sección II. Elaboración por Parte de Otras Instituciones | 204 |
| A. INVU e ICT | 204 |
| B. Universidad de Costa Rica | 206 |
| C. Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro | 208 |
| Sección III. Participación de Particulares | 209 |
| A. Donaciones de Particulares | 209 |
| B. Reforma Legal y Breve Referencia al Urbanismo Concertado | 223 |
| CONCLUSIONES | 236 |

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

CUADROS

| | |
|---|-----|
| Cuadro N° 1. Llegada de Turistas Internacionales a Costa Rica 2002-2007..... | 30 |
| Cuadro N° 2. Turismo y Otras Fuentes Generadoras de Divisas para Costa Rica 2002-2007..... | 31 |
| Cuadro N° 3. Divisas por Concepto de Turismo 2002-2007..... | 32 |
| Cuadro N° 4. Saldos de Liquidación de los Ingresos por Cobro de Cánones en la Zona Marítimo Terrestre 2006..... | 198 |

GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico N° 1. Departamentos Municipales de ZMT..... | 119 |
| Gráfico N° 2. Número de Funcionarios por Departamento..... | 119 |
| Gráfico N° 3. Formación de los Funcionarios..... | 120 |
| Gráfico N° 4. Distribución de los Funcionarios..... | 120 |
| Gráfico N° 5. Elaboración de los Planes Reguladores Costeros..... | 131 |
| Gráfico N° 6. Elaboración de los Planes Reguladores Costeros..... | 132 |
| Gráfico N° 7. Elaboración de los Planes Reguladores Costeros por Cantón..... | 133 |

TABLA DE ABREVIATURAS

| | |
|---|------------------|
| Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe..... | Fundación DEMUCA |
| Instituto Costarricense de Turismo..... | ICT |
| Instituto de Fomento y Asesoría Municipal..... | IFAM |
| Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo..... | INVU |
| Ley General de la Administración Pública..... | LGAP |
| Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre..... | Ley ZMT |
| Ley de Planificación Urbana..... | LPU |
| Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones..... | MINAET |
| Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible..... | PRODUS |
| Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro..... | UE |

FICHA BIBLIOGRÁFICA

LEÓN RODRÍGUEZ, Elizabeth. Análisis Jurídico de los Planes Reguladores Costeros Elaborados por Particulares. Alternativas Legales. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2009.

Director: Andrés Montejo Morales.

Descriptores: Derecho urbanístico. Planificación territorial. Zona marítimo terrestre. Desarrollo sostenible. Municipalidades costeras. Autonomía municipal. Plan regulador. Plan regulador costero. Proceso de planificación costera. Situación actual de las costas. Nulidad. Alternativas de planificación.

RESUMEN

En esta investigación se hace un repaso del marco legal dentro del cual debe desarrollarse la potestad pública de planificar el territorio costero, tocando generalidades acerca del derecho urbanístico, el régimen de la zona marítimo terrestre, el proceso de planificación costera, las entidades encargadas y la figura del plan regulador costero. Además, rescatando la importancia de la zona marítimo terrestre y de su planificación y uso sostenible, se muestra, con datos reales, la situación irregular en la que se encuentra ese bien demanial y la incapacidad de las entidades encargadas de su manejo. Dentro de ese análisis del estado de las costas, se demuestra que su planificación ha estado en manos de particulares y regida por intereses económicos, lo cual conduce a analizar las consecuencias negativas que dicho proceso ha generado y la nulidad de los planes reguladores costeros que son el resultado de la delegación de una potestad pública. Por último, enfatizando la primacía municipal en el proceso de planificación de las costas, se determinan varias alternativas legales que pueden sustituir la ilegal participación privada en la planificación costera.

INTRODUCCIÓN

La zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, que por su naturaleza y alto valor ambiental y turístico, requiere especial cuidado y atención por parte del Estado costarricense. Las tendencias actuales de un desarrollo turístico e inmobiliario acelerado, los patrones de crecimiento desordenado de ese desarrollo y la degradación ambiental que se avista en las costas, promueven el estudio de una gran cantidad de carencias y problemas que se presentan en el manejo de éstas.

Dentro de la gama de problemas que podrían –y deben- ser estudiados, merece especial atención el relativo a la planificación del territorio costero, pues se considera que, el adecuado ejercicio de esa potestad pública indelegable –la de planificar el territorio- que le ha sido atribuida a los Municipios, es la base para una mejora en la protección, manejo y uso de ese bien demanial de conformidad con las políticas de desarrollo y turismo sostenible que se pretenden implantar.

A pesar de tratarse de una potestad que tiene como finalidad la protección de fines eminentemente públicos, han ocupado un espacio en nuestro medio jurídico noticias referidas a la ineficiencia de los Gobiernos Locales ante la clara responsabilidad de elaborar los planes reguladores costeros necesarios para otorgar concesiones y ordenar adecuadamente el uso de tan importante bien demanial, lo cual ha conllevado a que el proceso de planificación del territorio costero haya estado –paradójicamente- en manos de particulares interesados en obtener concesiones en la zona y desarrollar proyectos turísticos y comerciales en ella.

Por lo tanto, esta investigación se centra en un tema muy concreto del régimen de la zona marítimo terrestre, el cual consiste en el análisis jurídico de la modalidad bajo la cual han sido elaborados la mayoría de planes reguladores costeros, sus consecuencias jurídicas y prácticas y las alternativas para sustituirla.

Así las cosas, para el desarrollo de este estudio se parte de la siguiente hipótesis: ante la incapacidad y falta de iniciativa, las Municipalidades costeras, principales responsables de la planificación territorial de la zona marítimo terrestre, han delegado el ejercicio de esa potestad pública y han permitido que la mayoría de planes reguladores costeros hayan sido elaborados por particulares, lo que da como resultado planes ilegales y absolutamente nulos. Ese modelo de planificación, genera consecuencias negativas para el ordenamiento costero integral y para el manejo sostenible de ese bien demanial, por lo que debe sustituirse por otras alternativas legales existentes en las que sean los Gobiernos Locales los principales actores.

Para la demostración de esa suposición, esta investigación tiene como objetivo general analizar la modalidad bajo la cual se ha planificado el territorio costero a la luz del ordenamiento jurídico vigente, para demostrar la ilegalidad, nulidad y consecuencias negativas de los planes reguladores costeros elaborados por particulares y comprobar la existencia de otras alternativas legales para sustituir dicha práctica, en las cuales sean los Gobiernos Locales los principales actores.

Además, como objetivos específicos se plantean (i) exponer los fundamentos teóricos, regulaciones normativas, entidades encargadas, el procedimiento y el instrumento de la planificación territorial de la zona marítimo terrestre, con tal de determinar el marco legal dentro del cual debe desarrollarse esa potestad pública y la importancia de su ejercicio; (ii) analizar las políticas de planificación de las costas, los principales problemas que se han presentado en el manejo de la zona marítimo terrestre y el proceso por medio del cual se han elaborado los planes reguladores costeros, para determinar las carencias del proceso y demostrar la ilegalidad, nulidad y consecuencias negativas de los planes reguladores costeros elaborados por particulares; y (iii) examinar la normativa vigente referida a la planificación territorial costera, a las competencias institucionales y las capacidades reales de las instituciones competentes, para

establecer opciones legales que sustituyan la práctica actual y que tengan como entes rectores a las Municipalidades.

Bajo el marco establecido por la hipótesis y objetivo general planteados, el trabajo se divide en tres capítulos que responden a cada uno de los objetivos específicos expuestos. El primero, titulado Marco Teórico y Normativo de la Planificación Territorial Costera, se divide en dos secciones, la primera referida a las Generalidades de la Planificación Territorial y su Importancia en las Costas, y la segunda, La Planificación Territorial Costera en el Ordenamiento Jurídico. El segundo capítulo, se titula Desregulación de la Zona Marítimo Terrestre y consta de dos secciones, rotuladas Problemas de la Planificación Costera Actual y Elaboración Privada de los Planes Reguladores Costeros. El tercer y último capítulo, denominado Alternativas Legales, contiene tres secciones referidas a Alternativas Municipales, Elaboración por Parte de Otras Instituciones y Participación de Particulares.

Por otra parte, se debe advertir que el trabajo -en palabras de Umberto Eco¹- es monográfico y no panorámico, lo cual significa que gira en torno a un problema muy concreto, y no así a un panorama amplísimo del manejo de la zona marítimo terrestre en general, pues, aunque se reconoce que sobre ese bien demanial recaen una gran cantidad de problemas, un análisis de la totalidad de esa problemática requiere un trabajo sumamente amplio que no puede ser abordado en un trabajo final de graduación y además, al delimitar el campo de estudio, la posibilidad de producir propuestas concretas y serias, son mucho mayores.

Podrá notar el lector que el trabajo consiste principalmente en un estudio directo de un hecho o problema de la realidad, para lo cual se utiliza un método deductivo cualitativo, pues se analizan las generalidades del proceso de planificación costera, teórica y normativamente, y posteriormente se estudia un

¹ ECO, Umberto. Come si fa una tesi di laurea. Tascabili Bompiani, 1977. (tr. Española de Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez, *Cómo se hace una tesis*, Barcelona, España, 2001. Pág. 25.

problema concreto, generando una conclusión particular. Ese método deductivo, es complementado con uno cualitativo, dado que para estudiar el problema concreto, se recurre a estudios acerca del número de funcionarios de los departamentos municipales encargados del manejo de la zona marítimo terrestre y el número de planes reguladores costeros que han sido elaborados bajo la modalidad que se estudia. No se puede omitir que las mayores dificultades de esta investigación se encontraron al recabar los datos recién indicados, en virtud del desorden administrativo, la falta de información clara y sistematizada y en algunas ocasiones, la ausencia de colaboración por parte de los funcionarios.

Es importante indicar que para el desarrollo de esta investigación, que culminó el 30 de abril de 2009, además de fuentes primarias, como comunicaciones personales con distintos funcionarios y la obtención de datos por medio de visitas a oficinas públicas que tienen incidencia en el manejo de la zona marítimo terrestre, se recurrió a fuentes secundarias, como la revisión de la normativa vigente, jurisprudencia administrativa y judicial y bibliografía relacionada.

Debe advertirse que sobre el tema general de la zona marítimo terrestre, su régimen legal, características y conceptos generales, existe suficiente bibliografía que marca la base para desarrollar el tema concreto, sin embargo, acerca del problema central de esta investigación, la bibliografía es escasa, puesto que no ha sido tratado de manera puntual, sino periféricamente como un punto más dentro de variados temas en torno al régimen legal de la zona costera. Sin embargo, sí se hace especial referencia al criterio sostenido por la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica OJ-096-05 del 14 de julio de 2005 y en el Dictamen C-234-06 del 7 de junio de 2006, dado que al abordar el tema concreto que se investiga, sirven de fundamento para sustentar la hipótesis planteada.

Por último, y no por ello menos importante, se debe indicar que, la decisión de llevar a cabo esta investigación, ha sido fundamentada, en gran parte, en el especial interés que despierta en la autora, la protección de las costas.

Capítulo I. Marco Teórico y Normativo de la Planificación Territorial Costera

Objetivo Específico

Exponer los fundamentos teóricos, regulaciones normativas, entidades encargadas, el procedimiento y el instrumento de la planificación territorial de la zona marítimo terrestre, con tal de determinar el marco legal dentro del cual debe desarrollarse esa potestad pública y la importancia de su ejercicio.

Sección I. Generalidades de la Planificación Territorial y su Importancia en las Costas

A. Breve Referencia al Derecho Urbanístico

Para el abordaje del tema concreto de esta investigación, es necesario detenerse brevemente en algunos conceptos generales en materia de derecho urbanístico, que constituyen la base sobre la cual se desarrollará el resto del trabajo.

El derecho urbanístico, a pesar de haberse ocupado en sus inicios únicamente de la sistematización y desarrollo del territorio en las ciudades y de la regulación de su crecimiento, determinando la mejor ubicación de las vías, de los edificios privados y públicos y de las residencias privadas, ha evolucionado con el paso de los años como consecuencia de las cambiantes exigencias sociales. De esa manera, su restringido ámbito de aplicación inicial se amplió, primero, al incluir la regulación de los territorios rurales y posteriormente, al abarcar la ordenación de todo el territorio de un Estado. Por esa razón, se ha dicho que actualmente el derecho urbanístico tiene como objeto el estudio del territorio en general.²

² FALLAS MADRIGAL, Olga Nidia. Derecho Urbanístico y Planificación. En *Revista Propiedad, Ambiente y Urbanismo*, 1996. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, págs. 13-19. Pág. 13. En ese mismo sentido véase MONTEJO MORALES,

Así las cosas, se ha indicado que el derecho urbanístico ha dejado de ser solamente una herramienta de planificación de la ciudad, ya que su campo de aplicación es ahora mucho más amplio, incluyendo, no sólo factores territoriales, sino también factores sociales, demográficos y económicos.³ Por ello, podría pensarse que el término *urbanístico* no refleja correctamente el contenido actual de esa rama del derecho.⁴ Lo anterior dado que por urbanismo se entiende el *“Conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de las **ciudades**. Organización u ordenación de dichos edificios y espacios. Concentración y distribución de la población en **ciudades**.”*⁵

Tomando en cuenta esa evolución y las precisiones hechas, el derecho urbanístico puede definirse como *“...la parte del Derecho Administrativo que se dirige a ordenar adecuadamente el territorio mediante los correspondientes instrumentos planificatorios.”*⁶ Es decir, es la rama del derecho que tiene como objetivo regular y sistematizar el accionar público en materia de ordenamiento territorial.

Como se nota en la definición recién transcrita, desde ya se debe ubicar al derecho urbanístico dentro del derecho administrativo, el cual se define como *“...el conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la función administrativa... es el régimen jurídico de la función*

Andrés. Sobre el Ordenamiento Territorial. En *Revista Iustitia Notarial y Registral*, N° 1, setiembre-octubre 2001, Año I, Instituto Costarricense de Derecho Notarial, San José, Costa Rica, págs. 13-22. Pág. 15.

³ CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. *Instituciones de Derecho Urbanístico*. Madrid, España, Editorial Montecorvo S.A., quinta edición, 1992. Pág. 37.

⁴ *Ibid.* Pág. 38.

⁵ Definiciones obtenidas en el sitio web de la Real Academia Española. [Http://www.rae.es](http://www.rae.es). (5 de mayo de 2009).

⁶ CALVO MURILLO, Virgilio F. Derecho Urbanístico, Derecho Ambiental y la Técnica Autorizatoria. En *Revista de Ciencias Jurídicas*, N° 90, mayo, 1999, Universidad de Costa Rica-Colegio de Abogados, San José, Costa Rica, págs. 61-70. Pág. 63.

*administrativa*⁷ o como “...el conjunto de normas del ordenamiento jurídico que regulan lo concerniente a la organización y función de las Administraciones Públicas y sus relaciones jurídicas con otros sujetos.”⁸

Dadas esas definiciones y para su correcto entendimiento, es necesario indicar que la función administrativa es una de las funciones del Estado –además de la legislativa y judicial- que constituye toda “*la actividad desarrollada por los órganos públicos... para la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales... que se hace efectiva mediante actos y hechos jurídicos públicos...*”⁹. Dado que etimológicamente la palabra administrar significa “servir a” (“ad”: a, “ministrare”: servir) se indica que la función administrativa es el conjunto de actividades desarrolladas por el Estado dirigidas a un fin público, por lo que dentro de ella se incluye el dictado de normas jurídicas generales; la actuación material para ejecutar decisiones; la constitución, modificación y extinción de relaciones jurídicas de los administrados; emisión de informes y asesorías; emisión de actos y contratos;¹⁰ y –por inclusión propia- el manejo de los bienes estatales. Aún más claramente, se ha llegado a establecer que la función administrativa es aquella “*actividad del Poder Ejecutivo [y por lo tanto, también las funciones transferidas a los Gobiernos Locales] (y la interna del Legislativo y Judicial) regulada por el derecho público, mediante el conferimiento de privilegios o la imposición de sujeciones especiales, según un régimen legal imperativo.*”¹¹

Asimismo, por Administración, se entiende “...el conjunto total de centros de acción que desarrollan actividad jurídicamente relevante para el Derecho

⁷ DROMI, José Roberto. Introducción al Derecho Administrativo. Madrid, España, Editorial Grouz, 1986. Pág. 111.

⁸ JINESTA LOBO, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., Tomo I, 2006. Pág. 228.

⁹ DROMI, José Roberto. Op. cit. Pág. 74.

¹⁰ *Ibid.* Págs. 75-76.

¹¹ ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo. San José, Costa Rica, Stradtman Editorial, Tomo I, 2002. Pág. 65.

*Administrativo*¹², es decir, el conjunto de entidades que ejecutan la función administrativa del Estado.¹³

En otro orden de ideas, dentro del ámbito del derecho urbanístico, existen dos conceptos fundamentales que deben ser diferenciados, tal y como se ha hecho doctrinariamente. Si bien en múltiples ocasiones se utilizan como sinónimos, la planificación territorial y el ordenamiento territorial, tienen implicaciones distintas.

En ese sentido se ha establecido que la expresión ordenación del territorio, hace referencia a:

*“...las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y por ello, en suma, a una actividad pública dirigida más bien a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto, y a «dirigir», consecuentemente, la actuación de los grandes operadores sobre el mismo (sic) (fundamentalmente, pues, el sector público), más que a «establecer» directamente la utilización concreta del territorio en forma vinculante.”*¹⁴

Además, se ha dicho que:

*“La Carta Europea de 1983 dice que la ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad; expresión que se consigue gracias a la aplicación de la pertinente técnica administrativa y política de carácter interdisciplinar y global dirigida a la organización física del espacio más adecuada para un desarrollo equilibrado.”*¹⁵

¹² *Ibíd.* Pág. 337.

¹³ Conviene advertir que sobre estos conceptos existe un amplísimo desarrollo doctrinario, con disímiles vertientes e interpretaciones cuya exposición detallada no se pretende en este trabajo. Se hace una breve referencia al tema únicamente con el fin de determinar la rama del derecho dentro de la cual se ubica la planificación del territorio y así determinar el marco general dentro del cual se interpretará y analizará el problema concreto objeto de estudio.

¹⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano. Derecho Urbanístico. Instituciones. Madrid, España, Ediciones Ciudad Argentina, 1986. Pág. 200.

¹⁵ CARCELLER FERNANDEZ, Antonio. *Op. cit.* Pág. 39.

Por otra parte, la planificación territorial¹⁶ se define en doctrina como:

“...el conjunto de herramientas técnicas y científicas que ayudan a organizar dentro de un territorio los numerosos usos del suelo y sus actividades asociadas, tratando de minimizar los conflictos entre ellos. Por otro lado... determina los mejores usos para cada terreno y los terrenos aptos para cada uso, considerando que el contexto social, político, económico y ambiental correspondiente restringe muchas de las posibles alternativas. Cada uno de los usos autorizados tiene límites territoriales que determinan el sitio donde se puede desarrollar; límites de forma e intensidad de uso que señalan la manera en que puede desarrollarse; y límites operativos o de comportamiento que imponen normas a los seres humanos...”¹⁷

Observando ambas definiciones se puede indicar que el ordenamiento territorial es más amplio que la planificación del territorio, y que ésta es una herramienta al servicio de aquél. Por lo tanto, el objeto principal del derecho urbanístico es el ordenamiento territorial, el que a su vez, incluye a la planificación del territorio.

Hechas las anteriores precisiones, se debe indicar que con la planificación del territorio no se pretende únicamente dividir el suelo en zonas según su tipo y fijar una serie de requisitos y reglas para su uso. En el fondo se procura el uso ordenado del suelo en beneficio de la salud, seguridad, tranquilidad, conveniencia y bienestar de la población.¹⁸

¹⁶ En varias fuentes consultadas se habla de *planificación urbana*, término que responde a la concepción inicial del derecho urbanístico, dirigido únicamente a la regulación de las ciudades o urbes, por lo que atendiendo a la evolución señalada, debe entenderse con la amplitud que actualmente reviste dicha rama del derecho.

¹⁷ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) (San José, Costa Rica). Elaboración y Revisión Técnica de los Planes Reguladores Costeros. En *Reflexiones para el Debate N° 8, Manual para la Gestión Municipal de la Zona Marítimo-Terrestre en Costa Rica*, San José, Fundación DEMUCA, 2005. Pág. 18.

¹⁸ AGUILAR VIQUEZ, Juan Manuel y GRANADOS BENAVIDES, José Miguel. Confederaciones Intermunicipales Regionales Encargadas de la Planificación Urbana como una Alternativa ante la Ineficaz Administración Municipal de los Planes Reguladores. Tesis para optar por el grado de

Esa finalidad última de la planificación ha sido comentada por Virgilio Calvo, al indicar que:

“Como medio de política estatal, debe asegurar y garantizar la dimensión humana de la ciudad y del territorio, en conjunto; que de acuerdo a (sic) la moderna sociología es presupuesto fundamental para un libre y completo desarrollo de la personalidad del individuo.”¹⁹

Además de la importancia de la planificación del suelo para mejorar la calidad de vida de los habitantes, ésta tiene íntima relación con el derecho ambiental, tal y como lo ha indicado ese mismo autor:

“La relación existente entre Derecho Urbanístico y Derecho Ambiental se pone de manifiesto si observamos que, no se puede proteger el medio ambiente, sin una política racional de ordenación del territorio. Ambos, por tanto, obedecen a bases comunes y fines iguales: la elevación de la condición del hombre como especie, el aseguramiento de la dimensión humana de la ciudad y el territorio y, la existencia de un medio ambiente sano basado en un equilibrio ecológico.”²⁰

Dado que las atribuciones de la Administración Pública se encuentran definidas por las necesidades e intereses de la comunidad²¹ y que –como recién se vio- la planificación del territorio persigue la mejora de la calidad de vida de la población, a ésta se le ha reconocido generalizadamente como una función pública, y más específicamente, como una función administrativa. Con base en lo indicado por Ortiz Ortiz²², al tratarse del ejercicio de un poder público, su ejercicio no es optativo, sino que su cumplimiento constituye un deber legal. En esos términos puede observarse que:

“...no cabe duda alguna de que el bien común demanda y exige de la Administración el ejercicio de sus competencias, a las que no puede de ninguna

Licenciatura en Derecho, San José, Costa Rica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2006. Pág. 77.

¹⁹ CALVO MURILLO, Virgilio. Op. cit. Pág. 63.

²⁰ *Ibíd.* Pág. 70.

²¹ ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. cit. Tomo I. Pág. 33.

²² *Ibíd.* Pág. 67.

*manera renunciar. La planificación urbana es una función pública, y como tal se atribuye a la Administración para que la ejerza a través de los entes de actuación correspondientes. Por lo que, tanto desde un punto de vista formal, como desde un punto de vista funcional, la gestión de la actuación urbanística es eminentemente pública.*²³

Asimismo, dicha competencia ha sido atribuida a los Gobiernos Locales, pues *“El examen histórico de cualquier institución urbanística demuestra que tiene un origen más o menos directo en la vida municipal. No podía ser de otro modo si reconocemos que el urbanismo es un fenómeno vivo en el medio comunitario, y que el Municipio es la entidad comunitaria de base más dinámica y real.”*²⁴

En nuestro medio, la Ley de Planificación Urbana, Ley Nº 4240 del 15 de noviembre de 1968 (en adelante, LPU), establece el marco normativo mediante el cual se ejerce ese tipo de planificación, estableciendo en lo que por ahora interesa que:

“Artículo 15.- Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.”

Así, además de una función pública, se ha reconocido la planificación del territorio como una potestad pública ejercida primariamente por las Municipalidades, entendiéndose por potestad, la capacidad del Estado o de un ente

²³ NUÑEZ RUIZ, Miguel Ángel. Tratado de Derecho Urbanístico. Ejecución de los Planes de Urbanismo. Madrid, España, Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, Servicio Central de Publicaciones, 1974. Pág. 25.

²⁴ BOIX REIG, Vicente. Presupuestos de Eficacia de la Gestión Urbanística Municipal. Madrid, España, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975. Pág. 30.

jurídico menor, de imponer deberes o eliminar derechos a un particular, sin la voluntad de éste²⁵ o como la posibilidad abstracta del Estado de generar efectos jurídicos que deben ser soportados en la esfera jurídica de los particulares²⁶. Lo anterior porque, tal y como lo ha interpretado reiteradamente la Sala Constitucional, el concepto de intereses y servicios locales cuya administración compete a las Municipalidades –según el artículo 169²⁷ de la Constitución Política– incluye la potestad de planificar el uso del suelo dentro de los límites de su jurisdicción tal y como lo establece el artículo 15 de la LPU. En ese sentido, al resolver una acción de inconstitucionalidad contra varios artículos de esa y otras leyes, mediante el voto N° 6706-1993 de las 15:21 horas del 21 de diciembre de 1993 indicó que:

“La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de «intereses y servicios locales» a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (# 4240 del 15 de noviembre de 1968, reformada por Leyes # 6575 de 27 de abril de 1981 y # 6595 de 6 de agosto de ese mismo año), específicamente en los artículos 15 y 19 aquí impugnados ...”.

Con base en todo lo anotado y haciendo la salvedad de que existen regulaciones especiales en materia de zona marítimo terrestre, es fácil indicar que –a grandes rasgos– la planificación territorial costera es el proceso mediante el cual el Estado fija las políticas de manejo y determina los usos de suelo y actividades permitidas en un determinado espacio costero, tomando en cuenta las condiciones sociales, económicas, ambientales y políticas de la zona. Asimismo, en la medida en que la ley especial en la materia lo permita, son de aplicación las

²⁵ ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. cit. Tomo I. Pág. 374.

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Madrid, España, Editorial Civitas, quinta edición, Tomo I, 1989. Pág. 441.

²⁷ “Artículo 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.”

regulaciones y jurisprudencia propias del derecho urbanístico y evidentemente, del derecho administrativo.

B. Importancia de la Planificación de las Costas

La riqueza e importancia natural de las costas es clara al observar las definiciones que de ellas se han dado. En ese sentido, se ha indicado que:

“La franja costera constituye la frontera natural entre el mar y la tierra. Se trata pues de una zona de transición en la que contactan y llegan a fusionarse las comunidades vivas, marinas y terrestres, originándose complejas relaciones y características ecológicas entre las que destaca el incremento y diversificación de las comunidades animales que habitan esta área.”²⁸

“El litoral es un complejo lugar de encuentros, una interfases, una encrucijada de procesos geomorfológicos, hidrológicos, climáticos y biológicos, y de actividades e intereses humanos. Es un sistema abierto y, como tal, tiende a estar en equilibrio dinámico.”²⁹

Es notorio que al tratarse de zonas de transición, en la cual se interrelacionan íntimamente factores terrestres y marinos que generan gran atractivo natural y utilidad económica, las costas son áreas sumamente sensibles, ya que sus complejos ecosistemas pueden ser fácilmente trastornados por las actividades humanas.³⁰

En nuestro país, dicha riqueza es apreciable si se atiende al hecho de que posee 212 kilómetros de costa en el océano Atlántico y 1254 en el Pacífico³¹, para

²⁸ JARAMILLO GÓMEZ, Ángel. El Litoral como Ecosistema. Espacios Protegidos. En *Ordenación del Litoral. Temas de Administración Local N° 47*, Granada, España, Imprenta Provincial, 1992. Pág. 47.

²⁹ ORTEGA ALBA, Francisco. El Litoral. Aproximación Geográfica. En *Ordenación del Litoral. Temas de Administración Local N° 47*, Granada, España, Imprenta Provincial, 1992. Pág. 14.

³⁰ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-100-95 del 10 de mayo de 1995.

³¹ Según información suministrada en el Departamento de Geodesia y Topografía del Instituto Geográfico Nacional el 2 de marzo de 2009.

un total de 1466 kilómetros de litoral. Además, la riqueza natural costera se ha mantenido en cierta medida, dado que a diferencia de muchos otros países, en los litorales no se han ubicado grandes ciudades y que –por muchos años- se les consideró como el límite de la frontera agrícola.³² Hasta finales de la década de los setenta, los litorales del país estaban casi despoblados, pues la mayoría de los escasos habitantes, se ubicaba en las zonas portuarias.³³

Según Franklin Paniagua, la costa no fue políticamente relevante hasta finales de la década de los ochenta, dado que la pesca no representa un valor muy importante dentro del producto interno bruto y porque el turismo en las costas del país empezó a desarrollarse hasta esa época.³⁴

Dado el acervo natural del país, a partir de los años noventa, Costa Rica empieza a perfilarse como un importante destino turístico³⁵ y a incrementar las divisas generadas por el desarrollo de dicha actividad, presentándose un crecimiento vertiginoso de la industria turística en un corto tiempo.

Dicho crecimiento acelerado se vio reflejado en las zonas costeras, ya que:

“En un periodo de, tan solo, (sic) dos décadas el paisaje de los litorales, especialmente Pacífico, cambió radicalmente. La costa pacífica evolucionó de ser un conjunto de pequeñas comunidades de «pescadores pobres», rodeados de

³² PANIAGUA ALFARO, Franklin. Análisis Integral del Proceso de Planificación Costera, Los Planes Reguladores, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1995. Pág. I.

³³ *Ibid.* Pág. IV.

³⁴ *Ibid.* Pág. V.

³⁵ Para el adecuado seguimiento de esta sección, es importante tener en cuenta la definición que del turismo se ha dado. En ese sentido se entiende por turismo aquella “...práctica cultural que propicia el desplazamiento temporal de personas, de su lugar de residencia hacia otros países del mundo o hacia otras regiones a lo interno de su propio país, por un periodo inferior a un año con fines de ocio, negocios u otros motivos” (Nueva definición de turismo sostenible de la OMT. Madrid, Organización Mundial del Turismo, en <http://www.world-tourism.org>. Citado por Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (San José, Costa Rica). Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2007. Pág. 195.

*hermosas y paradisíacas playas, visitadas por turismo nacional, a un conjunto de sitios turísticos con un explosivo dinamismo turístico e inmobiliario.*³⁶

Según se afirma en el Decimotercer Informe del Estado de la Nación, el dinamismo turístico que se ha presentado en gran parte ha sido generado por el posicionamiento de una “marca país” en el mercado internacional, la cual consiste en la imagen relacionada con la paz, seguridad, conservación y desarrollo sostenible que de Costa Rica han proyectado las autoridades y empresas privadas con el fin de promocionar y posicionar al país como un destino turístico único y diferenciado.³⁷

Además, se expone que:

*“Hace poco más de diez años el país pasó de promocionarse como un destino ecológico, a uno en armonía con la naturaleza, caracterizado por la frase «Sin ingredientes artificiales». Con este nuevo enfoque se amplió aún más el ámbito de incidencia de Costa Rica en el mundo, al comercializarse una imagen que atrae visitantes con menor espíritu de aventura, para quienes la comodidad y la seguridad constituyen ingredientes fundamentales, pero siempre con la combinación y cercanía de atractivos naturales y culturales como principales argumentos para visitar ese destino.*³⁸

Asimismo, se demuestra –en ese mismo informe– el éxito internacional del país como destino turístico, pues se indica que ocupa la posición número 41 de la lista que sobre competitividad elabora el Foro Económico Mundial y que, según la Organización Mundial de Turismo, Costa Rica fue considerada en el 2002 como uno de los puntos turísticos más exitosos, siendo superado en América Latina y El Caribe únicamente por Barbados.³⁹

³⁶ Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Serie de Investigación y Análisis N° 9. Elaborado por Miriam Miranda Quirós. Setiembre, 2008. Pág. 1.

³⁷ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Decimotercer Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Pág. 194.

³⁸ *Ibid.* Pág. 199.

³⁹ *Ibid.* Pág. 198.

El aumento en la afluencia de turistas extranjeros, tal y como se expone en el siguiente cuadro, demuestra el acelerado crecimiento de la actividad con el paso de los años.

| Cuadro N° 1 | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Llegada de Turistas Internacionales a Costa Rica 2002-2007 | | | | | |
| <u>2002</u> | <u>2003</u> | <u>2004</u> | <u>2005</u> | <u>2006</u> | <u>2007</u> |
| 1.113.359 | 1.238.692 | 1.452.926 | 1.679.051 | 1.725.261 | 1.979.789 |
| Fuente: Departamento de Estadísticas Macroeconómicas, BCCR. Citado por Instituto Costarricense de Turismo (San José, Costa Rica). Anuario Estadístico 2007. En http://www.ict.go.cr . 19 de enero 2009. | | | | | |

Es de esperar que el patrón de crecimiento anual en el número de turistas, se repita en el monto de las divisas que la actividad turística genera. Obviando el estado actual del turismo a causa de la crisis económica y financiera que golpea al mundo, éste ha llegado a posicionarse como una de las mejores fuentes generadoras de divisas del país, como lo ha comentado el Programa Estado de la Nación:

“Tal y como lo ha consignado este Informe en años anteriores, en Costa Rica el turismo se ha incrementado considerablemente en las últimas décadas, hasta llegar a convertirse en la segunda fuente generadora de divisas, después de la exportación de bienes. Los ingresos por este concepto crecieron a una tasa cercana al 9% anual durante los últimos diez años, periodo en el cual el país recibió un promedio anual de 1,2 millones de visitantes. En la actualidad, el sector turístico aporta alrededor de un 7% del PIB.

En el 2006, la actividad turística generó poco más de 1.620 millones de dólares, monto que equivale a prácticamente el doble de las exportaciones conjuntas de café y banano, y que es sólo un 13% menor que el registrado por el principal producto de exportación del país, las microestructuras electrónicas. Para

el mismo año, según datos del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) la cantidad de visitantes ascendió a 1.716.277, una cifra más de seis veces superior a la de los turistas que llegaban al país en 1986.⁴⁰

La superioridad de la actividad turística como fuente generadora de divisas sobre la producción y exportación de otros productos es evidente al observar el siguiente cuadro.

| Cuadro N° 2 | | | |
|---|--------------------------|-------|--------|
| Turismo y Otras Fuentes Generadoras de Divisas para Costa Rica 2002-2007 | | | |
| (cifras en millones de dólares) | | | |
| <u>Año</u> | <u>Fuente de Divisas</u> | | |
| | Turismo | Café | Banano |
| 2002 | 1.078,0 | 165,1 | 478,4 |
| 2003 | 1.199,4 | 195,4 | 554,3 |
| 2004 | 1.357,4 | 193,6 | 553,1 |
| 2005 | 1.569,9 | 232,7 | 481,8 |
| 2006 | 1.629,3 | 227,8 | 629,5 |
| 2007 | 1.894,8 | 254,9 | 673,7 |

Fuente: Departamento de Estadísticas Macroeconómicas, BCCR. Citado por Instituto Costarricense de Turismo (San José, Costa Rica). Anuario Estadístico 2007. En <http://www.ict.go.cr>. 19 de enero 2009.

La indudable importancia económica de la industria turística se demuestra más contundentemente al analizar las sumas netas que dicha actividad genera anualmente, tal y como se desprende del cuadro número 3.

⁴⁰ Ibid. Pág. 197.

| Cuadro N° 3 | | | |
|--|---------------------------|--------------------------|--------------|
| Divisas por Concepto de Turismo | | | |
| 2002-2007 | | | |
| (cifras en millones de dólares) | | | |
| <u>Año</u> | <u>Ingreso de Divisas</u> | <u>Egreso de Divisas</u> | <u>Saldo</u> |
| 2002 | 1.078,0 | 343,8 | 734,2 |
| 2003 | 1.199,4 | 352,2 | 847,2 |
| 2004 | 1.357,4 | 404,4 | 953,0 |
| 2005 | 1.569,9 | 468,5 | 1.101,4 |
| 2006 | 1.629,3 | 484,0 | 1.145,3 |
| 2007 | 1.894,8 | 627,0 | 1.267,7 |

Fuente: Departamento de Estadísticas Macroeconómicas, BCCR. Citado por Instituto Costarricense de Turismo (San José, Costa Rica). Anuario Estadístico 2007. En <http://www.ict.go.cr>. 19 de enero 2009.

Además de las ventajas económicas, el turismo trae beneficios en materia de empleo, pues *“...según las encuestas de hogares, entre 2001 y 2006 las actividades directamente relacionadas con el turismo registraron un crecimiento acumulado de 21,4% (3,9% anual) en la cantidad de personas ocupadas en ese sector.”*⁴¹ De igual forma, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), reporta que en Costa Rica el turismo contribuye a disminuir la pobreza en un 3%.⁴²

Igualmente, el turismo puede provocar la mejora en la infraestructura de transportes y comunicaciones, el entendimiento intercultural y la comunicación de las comunidades, y la convivencia pacífica entre los pueblos.⁴³

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 198.

⁴² Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL. (Santiago, Chile). *Turismo y Condiciones Sociales en Centroamérica: Las Experiencias en Costa Rica y Nicaragua*. 2007. En <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/28854/L779.pdf>. (20 de enero de 2009). Pág. 38.

⁴³ BUSTAMANTE GUERRA, Emilia. *Participación Pública en la Elaboración de Planes Reguladores en la Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica*. Tesis para Optar por el Grado de

Por otra parte, el aumento en la demanda turística genera una consecuencia forzosa: el aumento de la infraestructura vinculada con esa actividad. *“Esta situación se refleja también en el incremento, en los últimos diez años, de la cantidad de habitaciones disponibles, con y sin declaratoria turística: las 27.860 que había en 1997 pasaron a 29.497 en el 2000, en el 2004 ascendieron a 36.299 y para el 2007 se estiman cerca de 40.000.”*⁴⁴

Otra consecuencia del auge del turismo, aparejado a otros factores como ubicación geográfica, cercanía del mercado norteamericano y riqueza ecológica del país, es el desarrollo inmobiliario principalmente en las zonas costeras, generado por el deseo de cierto sector de extranjeros de invertir en una segunda residencia o condominio.

*“En este sentido, mucha de esta inversión está concentrada en playas específicas de gran valor ecológico y turístico como Hermosa, El Coco, Ocotol, Conchal, Flamingo, Salinas, Tamarindo, y el Golfo de Papagayo, en Guanacaste, así como Jacó y Manuel Antonio, en Puntarenas. De igual forma el desarrollo del sector inmobiliario de estas provincias se ha visto impulsado por la llegada de grandes cadenas hoteleras en la zona tales como Los Sueños Marriott, Conchal, Hacienda La Pinilla y Four Season.”*⁴⁵

Según datos del Programa Estado de la Nación, en nuestro país se presentó un auge constructivo a finales de la década de los noventa, sin embargo, en los años 2005 y 2006 se dio un nuevo salto en el desarrollo de esa actividad, pues se sobrepasaron los promedios de crecimiento registrados en años

Maestría en Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible, Ecología y Paz. San José, Costa Rica, Universidad para la Paz, 1993. Pág. 32.

⁴⁴ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Decimotercer Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Pág. 198.

⁴⁵ Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Análisis del Mercado Inmobiliario-Hipotecario de Costa Rica. Características y Dinámica Reciente. Parte I. Serie Investigación y Análisis N° 5. Elaborado por Marcela Román Forastelli. Marzo, 2008. Pág. 27.

anteriores y se expandió aceleradamente en Guanacaste, Puntarenas y el Pacífico Central:

“En la construcción residencial, Guanacaste y Puntarenas tienen las mayores tasas de crecimiento anual. Entre 2005 y 2006, el total de metros cuadrados construidos en el país aumentó un 31%, en tanto que en Guanacaste lo hizo en 69,5% y en Puntarenas un 44,3%. San José pasó de absorber el 51,6% del total en 1985, a un 28,7% en el 2006, mientras Guanacaste pasó del 4,2% al 15,6% y Puntarenas del 4,7% al 13,5%.”⁴⁶

El crecimiento inmobiliario analizado por cantones, muestra resultados reveladores del fuerte auge de la actividad constructiva en las zonas costeras:

*“Doce cantones acumularon en conjunto cerca de la mitad de toda la construcción habitacional en el 2005 (47,6%). Entre los primeros ocho están Santa Cruz y Carrillo en Guanacaste, y Garabito en el Pacífico Central. Sin embargo, en el 2006 varió la participación por cantones... Garabito tuvo la mayor área total construida, un 6,8%, Santa Cruz se ubicó en el segundo lugar (6,5%) y Escazú, primero en el 2005, pasó a un tercer puesto, con 4,9%. **Los tres cantones costeros mencionados construyeron el 18% del total residencial edificado, pese a concentrar alrededor del 2% de la población nacional.** En cuanto a la construcción comercial, en el 2006, Garabito y Liberia figuran entre los primeros lugares, así como Santa Cruz, que representó el 8,2%.”⁴⁷* (La negrita no es del original).

En ese mismo Informe se muestra que Garabito, Carrillo, Santa Cruz y Liberia son los cantones con la mayor área construida en la zona de Guanacaste anualmente, para un total de 723.437 metros cuadrados, lo que significa un 19% del total de construcciones del país en el 2007. En Carrillo, el área construida en el 2007 es 165,7% mayor que la del 2005 y en Liberia, 160,5% en esos mismos

⁴⁶ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Decimotercer Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Pág. 63.

⁴⁷ *Ibid.* Pág. 238.

años.⁴⁸ En el cantón de Osa, el Programa Estado de la Nación reporta un aumento de casi diez veces entre 2003 y 2007 en el área de nuevas construcciones.⁴⁹

Junto a ese desarrollo inmobiliario, debe mencionarse el creciente número de proyectos de atracaderos y marinas turísticas que se encuentran en trámite ante la Comisión de Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT).

“Al 2006 existían 21 solicitudes para su construcción. La Comisión... que aprueba o rechaza la operación, estima que cada proyecto significa una inversión que oscila entre los \$10 millones y \$40 millones. Las 21 marinas permitirían el atracado de más de 5.500 embarcaciones. Nueve de ellas se ubican en Guanacaste, 11 en Puntarenas y una en puerto de Moín. Dada la creciente cantidad de extranjeros que compran apartamentos o condominios en la costa pacífica, el país tiene el potencial de convertirse en un gran receptor de embarcaciones.”⁵⁰

Sobre el tema del crecimiento acelerado de la industria inmobiliaria costera se podrían analizar muchos otros puntos, sin embargo, para los efectos de este trabajo, resta por referirse únicamente a los beneficios de dicha actividad en cuanto al aumento de recaudaciones municipales por el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles y del impuesto a las construcciones, pues es razonable pensar que si aumenta el número de las construcciones y el valor de los bienes inmuebles, los montos recibidos en las Municipalidades por esos rubros también aumenten.

Acerca de esos beneficios existen datos referentes al aumento de las recaudaciones del impuesto sobre bienes inmuebles, según lo evidenciado por la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (en adelante, UE):

⁴⁸ *Ibíd.* Pág. 236.

⁴⁹ *Ibíd.* Pág. 66.

⁵⁰ ROMAN, Marcela. *Desarrollo Turístico e Inmobiliario Costero y Preocupaciones Ambientales. Informe Final para el Decimotercer Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.* Programa Estado de la Nación. 2007. En <http://www.estadonacion.org>. (19 de enero de 2009). Pág. 7.

“El buen desempeño de la región Chorotega está asociado a ritmos mayores de construcción de vivienda sobre todo para extranjeros en la costa. El cantón con mayor recaudación es Santa Cruz, con alrededor de 300 millones de colones en 2005 (en 2000 era cerca de 150 millones; la recaudación ha aumentado a más del doble en ese tiempo). El mayor aumento se registró en el cantón de Carrillo, donde probablemente el distrito Sardinal (costero) es el mayor generador de ingresos (de acuerdo con datos municipales del SIM, este distrito debería haber generado la mitad de los ingresos por impuesto de bienes inmuebles en 2006, aunque el pendiente de cobro es tan alto que representó apenas el 28% de la recaudación efectiva). La recaudación en Carrillo pasó de alrededor de 90 millones de colones, en 2000, a más de 200 millones, en 2005, un aumento de más de 2,5 veces. En Liberia, el aumento de recaudación fue de 2 veces y, en Nicoya, de casi 2,5 veces; ambos cantones tienen desarrollos costeros importantes y, en Liberia, se han desarrollado nuevos servicios y comercios alrededor del aeropuerto y la ciudad misma.

Los cantones con menor crecimiento son Abangares, Bagaces y Tilarán; de ellos, sólo Abangares tiene costa, pero en el Golfo de Nicoya, cerca de la desembocadura del río Tempisque (que no es una zona de desarrollo turístico-inmobiliario importante, comparado con Tamarindo, en Santa Cruz, o Sardinal de Carrillo). En ninguno de ellos llegó a duplicarse la recaudación. Debe señalarse, sin embargo, que Colorado de Abangares es contabilizado por separado, pues tiene Consejo (sic) de Distrito. En Colorado, el aumento de la recaudación fue mayor que en todo el cantón de Abangares.”⁵¹

El cobro de ese impuesto en el Pacífico Central presenta el mismo comportamiento:

⁵¹ Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Análisis del Mercado Inmobiliario-Hipotecario de Costa Rica. Problemas Fiscales Derivados de la Mala Declaración del Valor de las Propiedades: Estudio de Caso en Ocho Cantones. Parte II. Serie Investigación y Análisis N° 6-7. Elaborado por Marcela Román Forastelli. Marzo, 2008. Pág. 52.

“...el mayor aumento (y que en gran medida explica por qué creció tanto la recaudación en toda la región) ocurrió en Garabito, como hasta cierto punto sería de esperar dado el auge turístico-inmobiliario del cantón. La recaudación de bienes inmuebles en Garabito creció más de 4 veces, el segundo mayor aumento del país, de 90 a más de 350 millones de colones, entre 2000 y 2005. El cantón de Aguirre, el segundo más importante en recaudación de la Región Pacífico Central, aumentó en 2,6 veces (de 60 millones de colones en 2000 a más de 150 millones en 2005).”⁵²

Si no fuera por la actual crisis económica y financiera mundial, que ha repercutido en el mercado inmobiliario y turístico, es fácil suponer que el dinamismo del turismo y las construcciones continuará en los próximos años, pues según la UE, la gran cantidad de desarrollos urbanísticos y turísticos que se encuentran actualmente en construcción y los que anuncian su inicio en un futuro cercano (aproximadamente 27 en cuatro cantones costeros de gran desarrollo inmobiliario, según información de la prensa, revistas especializadas e internet), son señales de que ese desarrollo continuará.⁵³

En virtud de lo anterior y tomando en cuenta lo indicado acerca de la innegable importancia del turismo en la economía nacional y el valor y riqueza natural de las zonas costeras, es que debe advertirse –como bien lo hace la UE– que el proceso de urbanización en el litoral Pacífico corre el riesgo de reproducirse siguiendo los desordenados patrones con los que han crecido las ciudades en el área metropolitana, es decir, bajo la ausencia de una adecuada planificación del territorio y sin identificar, fiscalizar y mitigar los impactos ambientales causados por ese crecimiento.⁵⁴

Al preguntarnos cuál es el mejor modelo para manejar adecuadamente las zonas costeras, se está frente a opiniones e intereses contrapuestos, pues, por

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibid.* Pág. 3.

⁵⁴ *Ibidem.*

una parte se encuentran quienes propugnan por maximizar el desarrollo turístico e inmobiliario de las costas en un corto plazo, basados en los beneficios económicos que dichas actividades generan al país; y por otra, están aquéllos que se inclinan por la conservación del ambiente natural y los ecosistemas de las costas. No se puede olvidar que en esa pugna también ocupan un lugar las comunidades costeras, para las cuales las oportunidades de permanecer en la zona y de mantener sus costumbres se ven reducidas y cuyos habitantes pugnan por mayores fuentes de trabajo y una mejora en la calidad de vida.

Es importante definir desde ya, que no es conveniente inclinarse completamente hacia una u otra opción, ya que, como quedó claro anteriormente, tanto el aspecto económico como el natural, son factores importantes de las zonas costeras, como bien lo plantea la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (en adelante, Fundación DEMUCA) cuando expresa que:

“Si bien, el turismo es una de las mayores fuentes de empleo y divisas a nivel local y nacional y, además, sobresale como una de las industrias que debe ser fortalecida y promocionada como alternativa a los problemas de pobreza, subempleo y dinamismo económico que aquejan a los países de la región; también es indudable el gran valor de los sistemas naturales y los recursos ambientales de las zonas costeras.

Desde el punto de vista ambiental, la conservación de la biodiversidad y de los bancos genéticos conlleva la preservación y sostenibilidad de la vida silvestre. Y desde la perspectiva humana, la protección del medio ambiente natural es esencial ya que provee un espacio único tanto para la investigación y generación de conocimiento, como para el esparcimiento y la recreación.

En cuanto a los sistemas humanos, a lo largo de los litorales centroamericanos y caribeños existen un sinnúmero de poblaciones que han permanecido décadas o siglos en estas zonas costeras. Dichas poblaciones tienen un modo de vida particular, caracterizado por un conjunto de actividades

*económicas y un tejido social y cultural propio, con el derecho de ser respetado y preservado.*⁵⁵

Tal y como se mencionó líneas atrás, el auge turístico de las zonas costeras responde, en gran parte, a las condiciones y riquezas naturales que éstas poseen y que forman parte integral de la “marca-país” que se ha expandido a nivel mundial. Ello revela que dado a lo competitivo del mercado turístico internacional, nuestro país depende en alto grado del mantenimiento de las condiciones ambientales que dieron origen a su posicionamiento como destino turístico, por lo que debe encontrarse un balance entre la promoción del desarrollo de esa actividad y la conservación de los atractivos naturales que le dieron origen y la mantienen. De esa manera, no es viable pretender el desarrollo turístico acelerado en un corto plazo, considerando únicamente los beneficios económicos que éste genera, sin prever las necesidades futuras de esa misma actividad.

Es el Estado el encargado de determinar el balance entre el desarrollo turístico de las costas y la conservación de los recursos naturales de éstas, por lo que, considerando la importancia de ambas opciones, lo más favorable en aras de mantener los beneficios económicos que genera la actividad turística sin comprometer los recursos naturales, se encuentra en la promoción de uno de los principios elementales de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, el desarrollo sostenible, el cual, se puede entender como:

“...una de esas políticas generales que el Estado dicta para ampliar las posibilidades de que todos puedan colmar sus aspiraciones a una vida mejor, incrementando la capacidad de producción o bien, ampliando las posibilidades de llegar a un progreso equitativo entre un crecimiento demográfico o entre éste y los sistemas naturales. Es el desarrollo sostenible, el proceso de transformación en la

⁵⁵ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA) (San José, Costa Rica). La Gestión Territorial de las Zonas Costeras: Un Análisis desde la Perspectiva Municipal. En *Reflexiones para el Debate N° 8, Manual para la Gestión Municipal de la Zona Marítimo-Terrestre en Costa Rica*, San José, Fundación DEMUCA, 2005. Pág. 12.

utilización de los recursos, orientación de las inversiones, canalización del desarrollo tecnológico, cambios institucionales y todo aquello que coadyuve para atender las necesidades humanas del presente y del futuro.”⁵⁶

Más enfocado en el tema concreto, debe promoverse el turismo sostenible, el cual se entiende como “...una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida.”⁵⁷ Es decir, es aquel tipo de turismo que “...no genera problemas ambientales o socioculturales, que se mantiene o mejora la calidad ambiental global de la zona turística, que mantiene un alto nivel de satisfacción por parte del turista, de forma que se protegen los mercados y que los beneficios del turismo se reparten ampliamente en toda la sociedad.”⁵⁸

Dicha concepción de desarrollo turístico ha sido adoptada por el Plan Nacional de Desarrollo Turístico, el cual indica que éste es “...el medio por excelencia que el país tiene para utilizar eficientemente su acervo natural y cultural con el objetivo de generar riqueza que se traduzca en beneficios reales para toda la sociedad costarricense.”⁵⁹

La Sala Constitucional en múltiples ocasiones se ha referido al tema del desarrollo sostenible. Al analizar el contenido del artículo 50 de la Constitución Política ha indicado que:

“El derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado hace referencia al equilibrio que debe existir entre el desarrollo social, económico y político de una

⁵⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 6322-2003 de las 14:14 horas del 3 de julio de 2003.

⁵⁷ Nueva definición de turismo sostenible de la OMT. Madrid, Organización Mundial del Turismo, en <http://www.world-tourism.org>. Citado por Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (San José, Costa Rica). Decimotercer Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Pág. 195.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Instituto Costarricense de Turismo. (San José, Costa Rica). Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012. Pág. 3.

República con la conservación de los recursos naturales que ella posee; es decir, el equilibrio que debe existir en el entorno dentro del cual se desenvuelve la vida de las personas, la consecución de ese balance entre desarrollo y conservación es lo que diversos instrumentos internacionales y distintas corrientes de pensamiento han llamado desarrollo sostenible. Ambos derechos -al desarrollo social, económico y político y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado- se encuentran reconocidos de forma expresa en el artículo 50 de la Constitución Política, ese numeral perfila nuestro modelo estatal como Estado Social de Derecho... Todo esto convierte en necesaria la intervención de los poderes públicos, que están obligados a ejecutar conductas tendientes a evitar alteraciones al equilibrio ambiental pues las inacciones u omisiones por parte del Estado tratándose de cuestiones relacionadas con el ambiente podrían convertirse en obstáculos para que las personas se desarrollen y desenvuelvan plenamente... La Constitución Política establece que el Estado debe garantizar, defender y preservar ese derecho. Prima facie garantizar es asegurar y proteger el derecho contra algún riesgo o necesidad, defender es vedar, prohibir e impedir toda actividad que atente contra el derecho, y preservar es una acción dirigida a poner a cubierto anticipadamente el derecho de posibles peligros a efectos de hacerlo perdurar para futuras generaciones.”⁶⁰

Dado que es responsabilidad del Estado garantizar el balance entre los derechos contenidos en el artículo 50 constitucional, se ha llegado al punto de poder determinar con certeza que es en la promoción del desarrollo y turismo sostenible donde fundamentalmente radica la importancia de la planificación y ordenamiento territorial de las costas, pues éstos constituyen instrumentos preventivos al servicio de aquel fin.

“Una política de ordenamiento territorial costera (sic) que siga los preceptos del desarrollo y turismo sostenible, valora los efectos tanto positivos como

⁶⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 15315-2008 de las 14:59 horas del 10 de octubre de 2008.

negativos de los distintos usos del territorio y busca una armonía que garantice la sostenibilidad y perdurabilidad de los recursos disponibles y del bienestar humano. Concretamente, esto conlleva a que la expansión de la actividad turística (y de las demás actividades económicas locales) debe estar regulada según su impacto sobre los sistemas naturales y las poblaciones locales, y viceversa. Como resultado final, se espera un equilibrio territorial en las costas que permita el desarrollo y sostenibilidad de los usos deseables del suelo.”⁶¹

Es decir, por medio del ordenamiento territorial –y consecuentemente, por medio de la planificación territorial- de las zonas costeras, es posible fijar la proporción adecuada entre el desarrollo turístico e inmobiliario, la protección de los recursos naturales y la satisfacción de las necesidades sociales, que permita –por medio de una visión de largo plazo- garantizar las necesidades humanas presentes y futuras.

La Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554 del 10 de octubre de 1995, vincula el ordenamiento territorial con el desarrollo sostenible, al fijar las políticas generales de esa función pública.

“Artículo 28.- Políticas del ordenamiento territorial. Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.”

“Artículo 29.- Fines. Para el ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible, se considerarán los siguientes fines:

⁶¹ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA). La Gestión Territorial de las Zonas Costeras: Un Análisis desde la Perspectiva Municipal. Pág. 13.

- a) Ubicar, en forma óptima, dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento.*
- b) Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente.*
- c) Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país.*
- d) Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales.”*

En fin, la ordenación del territorio -según las consideraciones hechas en el apartado A de esta sección- es una útil herramienta con la que cuenta el Estado para regular el crecimiento de la industria turística e inmobiliaria en las costas, de modo tal que no se sacrifiquen los beneficios económicos y sociales que dichas actividades generan al país y a la vez, no se comprometan los recursos y riquezas naturales. Asimismo, puede convertirse en un medio para buscar una mejor distribución de los beneficios que tome en cuenta las necesidades sociales, laborales y culturales de los poblados aledaños, es decir, que pretenda el aumento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas costeras.

Sección II. La Planificación Territorial Costera en el Ordenamiento Jurídico

A. Generalidades del Régimen de la Zona Marítimo Terrestre

En primer término, debe señalarse que la zona marítimo terrestre es solamente una parte del litoral, es decir, es la porción de la zona costera que por voluntad del legislador mereció mayor protección y por lo tanto fue declarada como un bien de dominio público y se le otorgó un régimen legal distinto. Es

dentro de ese régimen legal particular que se presenta el problema concreto que en este estudio se aborda, y por lo tanto, éste se enfocará principalmente en el análisis de la planificación de la zona marítimo terrestre como tal y no del resto del sector costero. Sin embargo, debe advertirse que con dicha separación no se pretende anular la importancia de las costas en general y los problemas que las aquejan, pues, a fin de cuentas, dichos problemas afectan directamente la zona marítima terrestre.

Al tener la zona marítimo terrestre un régimen legal especial, dado por la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 6043 del 2 de marzo de 1977 (en adelante Ley ZMT), la cual –en palabras de la Procuraduría- es “...una ley de ordenamiento territorial referida a un espacio geográfico específico...”⁶², ésta será la base para estudiar su modelo de planificación territorial, sin olvidar la necesaria remisión a otras normas legales que lo complementen.

Con tal de reafirmar la importancia que tiene y que se le ha dado a la zona marítimo terrestre, es necesario indicar que desde la época colonial ha estado destinada al uso común, según el detalle que expone la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica N° OJ-061-2007 del 5 de julio de 2007.

Posteriormente, tal y como se indica en el pronunciamiento recién citado y en el Dictamen N° C-097-1997 del 13 de junio de 1997, la Ley N° 162 del 20 de junio de 1828 dotó de protección demanial a la franja de una milla a lo largo de las costas. Esa protección fue mantenida y reafirmada por el Código General de 1841 que en su artículo 296 indicó que “*el flujo y reflujó del mar, sus riveras, los puertos, las ensenadas, radas y generalmente todas las porciones del territorio del Estado, que no son susceptibles de una propiedad privada, se considerarán como pertenecientes al dominio público*”; por la Ley N° 39 del 31 de agosto de 1886 que en su artículo 1° prohibió “*denunciar tierras baldías comprendidas en una zona de dos mil varas de latitud, a lo largo de las costas de ambos mares*”; la Ley sobre

⁶² Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-096-2005 del 14 de julio de 2005.

Terrenos Baldíos, N° 13 de 10 de enero de 1939, que en el artículo 6° prohibía la enajenación de baldíos en la zona marítimo terrestre; las leyes N° 19 de 12 de noviembre de 1942 y N° 201 de 26 de enero de 1943 que a pesar de reducir la zona a doscientos metros, mantuvieron la condición demanial; y la Ley de Tierras y Colonización, N° 2825 de 14 de octubre de 1961, que estableció en su artículo 6° la imposibilidad de adquirir por denuncia terrenos ubicados dentro de la zona marítimo terrestre.

Luego se emitió la Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre N° 4558 del 22 de abril de 1970, la cual –como su nombre lo indicapromovía el desarrollo constructivo y permitía la titulación de los terrenos de la zona. La vigencia de dicha ley fue limitada, pues el transitorio II que permitía la titulación fue derogado por la Ley N° 4847 del 4 de octubre de 1971, y la vigencia de toda la ley fue suspendida por la Ley N° 5602 del 4 de noviembre de 1974. Esa Ley de Urbanización Turística de la ZMT, fue sustituida por la actual Ley ZMT, que conserva la demanialidad⁶³ de la zona en su artículo primero⁶⁴, que al efecto indica:

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

⁶³ Sobre el dominio público, en términos generales la Sala Constitucional ha dicho que “...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 dominiales, 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. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. 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 estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio.” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 4280-2005 de las 18:12 horas del 20 de abril de 2005).

⁶⁴ La Sala Constitucional ha aceptado que la zona marítimo terrestre es un bien demanial al indicar que: “La Sala acoge la tesis de que en efecto, la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público...” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 447-1991 de las 15:30 horas del 21 de febrero de 1991).

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.”

El concepto de zona marítimo terrestre, cuyo proceso de planificación se analizará, debe elaborarse por medio de la unión de los artículos 9, 10 y 11 de la Ley ZMT.

El artículo 9º establece:

“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.

Para todos los efectos legales, la zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República...”

Por su parte, el artículo 10 determina las partes en las que se divide la zona marítimo terrestre:

“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.

Los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar corresponden a la zona pública.”

El artículo 11 termina de completar el concepto al incluir los manglares:

“Artículo 11.- Zona pública es también, sea cual fuere su extensión, la ocupada por todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional.”

Antes de continuar, es necesario resaltar que existen lugares en los cuales el régimen que se comenta no tiene aplicación. Tal es el caso de las ciudades litorales y las propiedades privadas, según el artículo 6º; el área que ocupa el Proyecto de Desarrollo Integral de Bahía Culebra, por mandato del artículo 74; los terrenos que le fueron traspasados a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, en virtud del artículo 75; los terrenos comprendidos entre la desembocadura del río Barranca y Chacarita, por así disponerlo el artículo 76; la isla San Lucas, según el artículo 78; la zona de Mata Limón, en virtud de numeral 79; y la zona de playa Tivives, en razón de lo establecido por el artículo 80.

Además de las excepciones anotadas, según lo establecido por el artículo 73 de la Ley ZMT, en los parques nacionales y reservas equivalentes y en todos aquellos terrenos que forman parte del patrimonio natural del Estado, dicha ley no tiene aplicación, sino que éstos se rigen por la legislación correspondiente y son administrados por el Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones (en adelante, MINAET). Dichas excepciones han sido ampliamente comentadas por la Procuraduría, pues se ha indicado que:

“Ha querido el legislador, con buen tino, instituir regímenes excluyentes entre la zona marítimo terrestre ordinaria de la Ley 6043, y las categorías que conforman el Patrimonio Natural del Estado, en vista de las disímiles finalidades a alcanzar con la afectación de las áreas silvestres estatales y los criterios que requiere su administración.

En la actualidad, áreas silvestres protegidas del Patrimonio Natural del Estado, además de los refugios nacionales de vida silvestre, son los parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales, zonas protectoras, monumentos naturales y humedales, que cuentan con una legislación específica: Ley Forestal (arts. 1º, 3º inc. i, 13 ss. y 58), Ley Orgánica del Ambiente (art. 32 y sigts., 39 a 45), Ley de Vida Silvestre (arts. 2º, 7 inc. h, 82 ss, 103, 132 y

*Transitorio III), Ley de Biodiversidad (arts. 58 ss.); Ley 7224 de 9 de abril de 1991, de aprobación del Convenio Internacional de Humedales, etc.*⁶⁵

Además, sobre las zonas boscosas, esa Procuraduría ha indicado que:

“3) Los bosques y terrenos forestales ubicados en la zona marítimo terrestre, dentro de las áreas inalienables, de titularidad estatal, constituyen bienes integrantes del Patrimonio Natural del Estado, en virtud de la afectación inmediata, sin concurrencia de la Administración, que hace la Ley Forestal (arts.13 y 14), e invalida los actos administrativos de enajenación o aplicación a otros usos (SALA CONSTITUCIONAL, voto 3789-92).

(...)

*Las Municipalidades están inhibidas para otorgar concesiones sobre los bosques o terrenos forestales de la zona marítimo terrestre que integran el Patrimonio Natural del Estado y no administran.*⁶⁶

Hecho ese pequeño paréntesis y continuando con el régimen general de zona marítimo terrestre, debe indicarse que, en virtud de los artículos 20 y 22 de la Ley de cita y 11 de su Reglamento (Decreto Ejecutivo N° 7841-P del 16 de diciembre de 1977), la zona pública está dedicada al uso público y al libre tránsito de las personas, por lo que, sobre ellas nadie puede alegar derecho alguno, no puede ser ocupada bajo ningún título y en ella no se permite ningún tipo de desarrollo o construcción, salvo muy estrictas excepciones.

Por el contrario, en la zona restringida sí se permite el uso privativo y el desarrollo de construcciones, siempre y cuando –exceptuando la condición

⁶⁵ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-210-2002 del 21 de agosto de 2002. Puede observarse el Dictamen C-174-1987 del 8 de setiembre de 1987, el C-297-2004 del 19 de octubre de 2004 y el voto de la Sala Constitucional N° 16975-2008 de las 14:53 horas del 12 de noviembre de 2008.

⁶⁶ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-14-2004 del 30 de enero de 2004. Sobre este mismo tema puede observarse la resolución del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo, número 39-2009 de las 16:00 horas del 19 de enero de 2009 dictada dentro del expediente N° 08-904-1027-CA, en la cual se adoptó el criterio de excepción comentado y dada la inclusión de zonas boscosas dentro del Plan Regulador Costero de Playa Ventanas en Osa y el otorgamiento de concesiones sobre esos terrenos integrantes del patrimonio natural del Estado, se anuló el Plan Regulador y las concesiones impugnadas.

especial de los ocupantes, pobladores y propietarios privados- se cuente con una concesión según lo indicado por el artículo 39 de la Ley ZMT⁶⁷ y por el plazo y bajo las condiciones que indique la ley.

Ortiz Ortiz, define la concesión como *“...el acto con el cual la Administración Pública transfiere a otro un derecho o un poder propios, o, sin transmitirlo pero limitándolo y con base en él, confiere a otro un derecho o poder nuevo...”*⁶⁸ Además, se refiere a las concesiones constitutivas que consisten en otorgar un derecho al particular y cita como ejemplo *“...las concesiones especiales de dominio público, por virtud de las cuales el administrado puede ocuparlo y explotarlo para fines exclusivos y la Administración no puede perjudicar su derecho al respecto, ni impidiéndoselo, ni dándolo nuevamente a un tercero.”*⁶⁹

Con base en dichos conceptos, la concesión sobre la zona marítimo terrestre, es una concesión constitutiva, es decir, un acto por medio del cual la Municipalidad otorga a un particular un derecho real administrativo⁷⁰ sobre la zona marítimo terrestre, lo cual le permite usar y aprovechar privativamente el bien, por un periodo y unas condiciones determinadas y bajo las regulaciones de la Ley ZMT y su Reglamento. Como contraprestación pecuniaria por el uso y aprovechamiento del bien, el concesionario debe cancelar a la Municipalidad un canon anual que corresponde a un porcentaje –fijado según el uso- sobre el valor dado al terreno por la Dirección General de Tributación Directa.⁷¹

De suma importancia es indicar que para que sea posible el otorgamiento de concesiones en la zona marítimo terrestre, un requisito previo que debe cumplirse forzosamente es la planificación del territorio de la zona, por así

⁶⁷ *“Artículo 39.- Solamente en la zona restringida podrán otorgarse concesiones referentes a la zona marítimo terrestre, salvo disposiciones especiales de esta ley.”*

⁶⁸ ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. cit. Tomo II. Pág. 428.

⁶⁹ *Ibidem.*

⁷⁰ El derecho real administrativo es un derecho subjetivo, de naturaleza real, que otorga la Administración Pública a un particular sobre un bien de dominio público, bajo ciertas particularidades y regulaciones. Sobre el tema, véase GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Los Derechos Reales Administrativos. Madrid, España, Editorial Civitas S.A, 1984.

⁷¹ Sobre el canon y avalúo del terreno, ver artículos 48 de la Ley ZMT y 48-52 de su Reglamento.

ordenarlo el artículo 38 –cuyo contenido es confirmado por el artículo 19 del reglamento a la Ley ZMT-, que al efecto establece:

“Artículo 38.- 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.

Las municipalidades podrán solicitar a esos institutos la elaboración de tales planos.”

Si bien se exige como requisito previo la planificación territorial de la zona por concesionar, la Ley ZMT no contiene un apartado o capítulo dedicado a regular el modelo de planificación adecuado para la zona. Sin embargo, por el resto del articulado de la ley, en los cuales se contempla la protección de los recursos naturales (artículo 1º) y el deber de las Municipalidades y del Instituto Costarricense de Turismo (en adelante, ICT) de conservar las condiciones originales del territorio costero y sus recursos (artículo 17), se ha interpretado que ésta sí promueve el desarrollo planificado y ordenado.

“En el espíritu de la Ley se sigue el criterio de no desarrollar por vía de construcciones la zona marítimo terrestre sin haberse planificado previamente...

(...)

Es claro, pues, que lo que se persigue es un desarrollo planificado de la zona marítimo terrestre, especialmente en lo que a construcciones se refiere...”⁷²

Dentro del texto de la Ley ZMT pueden observarse varios artículos que hacen referencia a la planificación territorial, como el 15; 23; 26; 38; 57 incisos a), y b); 69; y el transitorio VII.

El artículo 15 presupone la existencia de algún tipo de planificación, pues indica que los dueños de la propiedades colindantes con la zona marítimo terrestre, pueden solicitar que sus terrenos sean incluidos en la planificación de la

⁷² Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-097-1997 del 13 de junio de 1997.

zona, la cual debe ser acorde con las normas emitidas por el ICT y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (en adelante, INVU).

El artículo 23 menciona el planeamiento de desarrollo en la zona al indicar que se declara de interés público toda vía de acceso a la zona pública existente o que se origine en el planeamiento de la zona. El artículo 26 es mucho más directo, pues establece la obligación del ICT de elaborar el plan general de uso de la tierra en la zona marítimo terrestre, dentro del plan nacional de desarrollo turístico.

En el mismo sentido, en el inciso a) del artículo 57, se indica que las concesiones para quintas de recreo o residencias sin fines de lucro deben ser concedidas de acuerdo con el plan de desarrollo de la zona, el cual debe procurar el uso racional y la distribución de la tierra, fijando –mediante técnicas urbanísticas- la localización, medida y destino de los lotes. En el inciso b) de ese mismo numeral se hace referencia a la obligatoriedad de que las concesiones sean acordes con la planificación de la zona.

La voluntad legislativa de que las construcciones anteriores a la ley se incluyan en la planificación que se haga de la zona, se muestra en el artículo 69. Y en el transitorio VII autoriza a los ocupantes de la zona marítimo terrestre a permanecer en ella hasta que entre en vigencia el plan de desarrollo respectivo.

De la lectura de los artículos comentados, únicamente es clara la obligación del ICT de elaborar el plan nacional de desarrollo turístico y el plan general de uso de la tierra en la zona marítimo terrestre plasmada en el artículo 26. Sin embargo, además de esas figuras, no es claro cuál es el instrumento directo de planificación en la zona, ya que en el resto del articulado no se habla uniformemente de un mismo instrumento, en algunos artículos se hace referencia a la planificación de la zona en general, en otros se habla de planos de desarrollo urbano y turístico, así como de planes de desarrollo y planos y estudios de factibilidad.

En el Reglamento a la Ley ZMT, en el artículo 15⁷³, se hace referencia al plan regulador costero como la figura por implementar para planificar la zona marítimo terrestre. En otros artículos se habla de plan regulador, por ejemplo en el 17, al establecerse la conformidad de los planes reguladores de la zona con el plan general de uso de la tierra emitido por el ICT; el 18 al indicar que los planes reguladores pueden abarcar además de la zona marítimo terrestre, los terrenos aledaños que formen parte de su área de influencia; así como en los artículos 20, 65 y 66. En ese mismo cuerpo normativo, en el artículo 19 se retoma uno de los conceptos usados en la Ley ZMT, el plan de desarrollo.

A pesar de las imprecisiones que presenta la Ley ZMT, su Reglamento se inclina hacia la figura del plan regulador o como lo indica su artículo 15, al plan regulador costero.

La Procuraduría General de la República se ha encargado de complementar el escasamente regulado modelo de planificación territorial de la zona marítimo terrestre indicando que ésta debe hacerse por medio de la figura del plan regulador costero, de conformidad con la LPU.

“Sin embargo, la ley no establece explícitamente a favor de un órgano o ente público, la potestad para planificar el territorio de la zona marítimo-terrestre en forma parcial. Esto es, la potestad para elaborar planes reguladores costeros de ámbito local.

A pesar de lo anterior, la ley supone la existencia de dicha potestad. Por ello es que el artículo 38 de la LZMT supedita el otorgamiento de concesiones a la elaboración y aprobación del respectivo plan de desarrollo (plan regulador) en aquellas costas donde la zona marítimo-terrestre ha sido declarada de interés turístico, de conformidad con lo que establece el numeral 27 ibídem. Esto último

⁷³ “Artículo 15.- Las municipalidades no podrán aprobar obras de construcción, reconstrucción o remodelación hasta tanto no se produzca la declaratoria de zona de aptitud turística o no turística por parte del ICT, se haya aprobado y publicado el plan regulador costero, y se cuente con el respectivo contrato de concesión debidamente inscrito en el Registro General de Concesiones de la Zona Marítimo Terrestre en el Registro Nacional.”

debe ser entendido así aunque el artículo 38 citado no haga referencia a planes sino a planos, lo cual puede deberse a un error conceptual del legislador. Debemos suponer que el legislador se refería a los planes de desarrollo y no a los planos (como está redactado), que son a los que se refieren los artículos 31 y 33 ibídem en relación con la construcción de proyectos habitacionales o turísticos, y que corresponde elaborarlos a los interesados para que la administración los apruebe.

El reglamento a la LZMT, decreto ejecutivo número 7841-P, sí hace referencia expresa a los planes reguladores costeros como instrumentos de planificación territorial de ámbito local. El artículo 17 señala que los planes reguladores que comprendan la zona marítimo-terrestre deben ajustarse a los lineamientos y recomendaciones contempladas en el plan general de uso de la tierra, a que se refiere ese mismo numeral y el ya citado artículo 26 de la LZMT.”⁷⁴

Por otra parte, debe tenerse en cuenta lo indicado por la Sala Constitucional en reiteradas ocasiones:

“En consonancia con lo dispuesto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, la Ley de Planificación Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho, parte del supuesto de que la titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a las municipalidades, lo cual ha sido plasmado en los artículos 15 y 19 de dicha ley. De manera que es a los municipios a quienes corresponde asumir la planificación urbana local por medio de la promulgación de los respectivos reglamentos -planes reguladores-...”⁷⁵ Así como que “...la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el

⁷⁴ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-096-2005. Además, en ese mismo sentido pueden observarse los dictámenes N° C-100-95, N° C-097-1997 y N° C-108-1996 del 1° de julio de 1996.

⁷⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema Justicia. Voto N° 4926-2003 de las 15:26 horas del 4 de junio de 2003.

*concepto constitucional de «intereses y servicios locales»...*⁷⁶ (El subrayado no es del original).

Dada esa interpretación, es evidente que el territorio costero se encuentra inmerso dentro de la potestad que tienen los Gobiernos Locales para planificar la totalidad del territorio bajo su jurisdicción, y dado que dicha potestad se encuentra reglada en términos generales en la LPU, los planes reguladores costeros deben ser elaborados de conformidad con el procedimiento establecido en ella, sin dejar de lado las disposiciones especiales que del sector establece la Ley ZMT, procedimiento que se detallará más adelante.

Por último, debe señalarse que según los artículos de la Ley ZMT y de su Reglamento, existen tres niveles de planificación que tienen vinculación con la zona marítimo terrestre. En primer término se encuentra el plan nacional de desarrollo turístico, luego el plan general de uso de la tierra y, por último, pero no menos importante, el plan regulador costero. Así, el ordenamiento territorial de las zonas costeras se lleva a cabo por medio de esos tres instrumentos. Por esa razón, es indudable la importancia de cada uno de ellos en la promoción del desarrollo sostenible de las zonas costeras, política cuya importancia se resaltó en el punto A de la sección I de este capítulo. A pesar de la existencia de dichos instrumentos y de la innegable importancia de cada uno de ellos para promover el desarrollo sostenible y de la necesaria coordinación que debe existir entre ellos para lograr un adecuado manejo de las zonas costeras, se debe advertir que por la naturaleza del problema concreto que se investiga, este trabajo se enfoca en el último nivel de planificación, sin obviar las referencias que inevitablemente deban hacerse acerca de los otros dos niveles de planificación.

⁷⁶ Ídem. Voto N° 6706-1993 de las 15:21 horas del 21 de diciembre de 1991.

B. Principales Entidades Encargadas.

1. Municipalidades Costeras

En primer término, y sin un afán de agotar un tema tan amplio como lo es el referido al régimen municipal, se debe indicar que éste constituye una modalidad de descentralización⁷⁷ territorial que se define en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política. Así, las Municipalidades “...son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón)”⁷⁸

Ya en el tema que nos ocupa, la Ley ZMT otorga a las Municipalidades, por medio del artículo 3º, la competencia genérica de velar directamente por el cumplimiento de la ley en cuanto al dominio, desarrollo y aprovechamiento de la zona marítimo terrestre, asimismo, le otorga el usufructo y administración de ese bien demanial.⁷⁹

En el resto del articulado se establecen una serie de competencias municipales específicas en la zona marítimo terrestre, como desalojar a los infractores y demoler las construcciones ilegales (artículo 13), dictar las medidas necesarias para conservar las condiciones originarias (artículo 17), construir vías para garantizar el acceso a la zona pública (artículo 23), atender directamente el cuidado de la zona marítimo terrestre y sus recursos naturales (artículo 34),

⁷⁷ “Descentralizar es transferir o crear una competencia en otro sujeto. El sujeto activo que afecta el orden de las competencias es siempre el Estado... Los sujetos que resultan beneficiarios de la nueva competencia o de su transferencia desde el Estado, son los entes públicos menores.” (ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. cit. Tomo I. Pág. 341.

⁷⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 5445-1999 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999.

⁷⁹ A pesar de la amplitud del artículo 3º de la Ley ZMT al otorgarle la administración de la zona marítimo terrestre a los Municipios, debe aclararse que dado que se está frente a un bien demanial de titularidad estatal, “Las Municipalidades no son dueñas de la Zona Marítimo Terrestre, sino administradoras...” (MONGE QUIRÓS, David, et al. La Zona Marítimo Terrestre. En *Revista El Foro*, N° 5, diciembre de 2004, Colegio de Abogados, San José, Costa Rica, págs. 26-32. Pág. 28).

conservar la situación existente en la zona hasta la declaratoria de aptitud turística (artículo 35), otorgar concesiones en la zona restringida (artículo 40), percibir y distribuir los cánones por las concesiones otorgadas (artículos 48 y 59), entre otras.

A pesar de ese abanico de competencias que también son desarrolladas por el Reglamento a la Ley ZMT, para los fines de este trabajo interesa primordialmente la competencia de los Gobiernos Locales en materia de planificación del territorio costero.

Como ya se ha adelantado, la Ley ZMT además de establecer la competencia del ICT para elaborar el plan general de uso de la tierra, no establece con claridad cuál institución es la encargada de planificar directamente la zona marítimo terrestre mediante la figura –ya establecida- del plan regulador costero.

Sin embargo, si se atiende a lo reiterado por la Sala Constitucional acerca del ejercicio de la potestad constitucional de planificar el territorio, desarrollada por el artículo 15 de la LPU, es fácil concluir que la elaboración de los planes reguladores costeros, es competencia de los Gobiernos Municipales. Además, ese Tribunal Constitucional ha reconocido la planificación costera como una función municipal en cumplimiento de lo indicado por el artículo 169 de la Constitución Política, al indicar que:

“...observa este Tribunal que en atención a las obligaciones dispuestas en el artículo 169 de la Constitución Política respecto a la administración de los intereses y servicios locales, la Municipalidad de Osa ya adoptó acciones concretas para la elaboración de una Plan Regulador Cantonal donde se pretende incluir a todas aquellas zonas costeras que carecen de plan regulador, incluida el área de interés del recurrente...”⁸⁰ (El subrayado no es del original).

Teniendo en cuenta ese criterio constitucional y la administración que sobre la zona marítimo terrestre ejercen los Gobiernos Locales, la Procuraduría también

⁸⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2828-2007 de las 7:03 horas del 27 de febrero de 2007.

ha reconocido la competencia municipal en la elaboración de los planes reguladores costeros:

“En principio, habría que decir que la potestad para planificar localmente el territorio en la zona marítimo-terrestre se deriva de la potestad para administrarla en tanto bien de dominio público. Es decir, la administración de dicha zona como bien demanial supone la potestad para determinar el uso del suelo por medio de planes de ordenamiento territorial. Asimismo, que la competencia para elaborar planes reguladores costeros en la zona marítimo-terrestre es una manifestación o concreción de la potestad para ordenar el territorio, referida a un espacio geográfico determinado a nivel local.

(...)

...Pero, el ICT no es competente para adoptar planes reguladores costeros, pues ello corresponde a las municipalidades, como se verá de seguido.

Como se dijo anteriormente, los artículos 3 y 35 atribuyen la administración de la zona marítimo-terrestre a las municipalidades, lo cual es importante de cara a lo consignado en el artículo 15 de la LPU, pues este numeral establece a favor de las municipalidades la potestad para elaborar planes de ordenamiento territorial de ámbito local en espacios urbanos, pero también en los que no lo son, como ocurre con la zona marítimo-terrestre que, por ser un bien demanial a su cargo, requiere de un régimen contralor...

(...)

Como potestad administrativa, la planificación del territorio en la zona marítimo-terrestre forma parte de la potestad de planificación territorial de las municipalidades, tal y como está regulada en la LPU. De allí que la municipalidad sea la competente para aprobar planes reguladores costeros siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 17 de la LPU.”⁸¹

⁸¹ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-096-2005.

La Contraloría General de la República⁸² ha establecido un marco jurídico bajo el cual se regulan los procesos de planificación municipal. A él se hace referencia señalando las normas que otorgan a la Municipalidad la potestad de planificar el territorio, ya que de tal forma se reafirma la competencia municipal para elaborar los planes reguladores costeros.

En primer lugar, se señala el artículo 169 de la Constitución Política puesto que éste determina que la administración de los intereses y servicios de cada cantón se encuentran a cargo del Gobierno Municipal.

Asimismo, se hace mención al artículo 3° del Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998, en cuanto establece que la jurisdicción territorial de la Municipalidad es el cantón respectivo y que el gobierno y administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del Municipio, al cual le corresponde prestar los servicios que determine el ordenamiento jurídico, construir las obras necesarias para el progreso local, ordenar el desarrollo del territorio y según lo indicado por el artículo 13 inciso o) de ese mismo cuerpo normativo, promover la participación ciudadana y fomentar el mejoramiento social y cultural de los habitantes.

A su vez, se refiere a los artículos 28 y siguientes la Ley Orgánica del Ambiente ya comentados, en cuanto establecen la atribución de las Municipalidades de determinar y ejercer políticas de ordenamiento territorial que regulen los asentamientos humanos, las actividades económicas y sociales de la población con el fin de conseguir la armonía entre el bienestar de los habitantes, el uso de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Por último, se resalta la importancia del artículo 1° de la Ley de Construcciones, Ley N° 833 del 2 de noviembre de 1949, el cual designa a los Gobiernos Locales como los encargados de garantizar que las ciudades y pueblos reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza

⁸² Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-2-2007 del 16 de febrero de 2007.

en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que se desarrollen en su territorio.

Acorde con esa atribución de competencias de planificación costera a las Municipalidades, se ha considerado que éstas *“...deben asumir un rol protagónico en la gestión de sus zonas costeras, no sólo por las competencias legales que les han sido asignadas, sino por ser las instituciones democráticas más cercanas y conocedoras de la población. En este sentido, las municipalidades están llamadas a velar por los intereses comunes de la ciudadanía y por el uso sostenible de sus recursos naturales y humanos.”*⁸³

Doctrinariamente se ha reconocido el papel fundamental de los Gobiernos Locales y la idoneidad de éstos para ejercer las principales funciones en materia de planificación territorial costera. Así, en España se ha indicado que:

*“...la ordenación y defensa del litoral constituye una cuestión muchas veces vital y del máximo interés para las CCAA [comunidades autónomas] y, especialmente, para los Municipios costeros. A ellos, más que a nadie, les afecta el tema, pues forma parte de su interés propio, del «círculo vital de sus intereses» y, en consecuencia, de aquellas materias en cuya gestión deben participar necesariamente con la autonomía suficientes para defenderlos. Es más, como ya se dijo y por razones de inmediatez, estas Administraciones son las que deben conocer mejor los problemas y necesidades concretas de su territorio; por lo que serían las más idóneas para imponer las medidas necesarias a través de instrumentos de planeamiento o, al menos, debería otorgárseles una mayor participación y protagonismo, pues sólo así podría conseguirse una defensa íntegra y efectiva de estos espacios.”*⁸⁴

⁸³ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA). La Gestión Territorial de las Zonas Costeras: Un Análisis desde la Perspectiva Municipal. Pág. 13.

⁸⁴ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, María del Pino. El Dominio Público Marítimo Terrestre: Titularidad y Sistemas de Protección. Madrid, España, Editorial Marcial Pons, 1999. Pág. 126-125.

Al reconocer la aptitud e importancia de la participación de los Gobiernos Locales en la planificación territorial, también se ha insistido en la necesidad de que se les dote de mayor fortaleza para el correcto ejercicio de dicha atribución.

“Como expresa la Ley gallega 7/1995, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo «el urbanismo aparece social e institucionalmente claramente enraizado en las entrañas municipales, y que siendo los Ayuntamientos los que han de asumir el protagonismo en este proceso, han de reafirmarse sus competencias naturales en el orden urbanístico, consolidarlas y dotarlas de la necesaria operatividad, sin perjuicio de las competencias de supervisión y coordinación que, en materia de urbanismo, están llamadas a ejercer las Administraciones Públicas superiores.»⁸⁵

Asimismo, dado que se ha reconocido que en la generalidad de los países la materia urbanística ha nacido como una materia exclusivamente municipal⁸⁶ se ha advertido la necesidad de que la elaboración de los planes no se desvincule *“...de ese órgano vivo y auténtico catalizador del pulso local, que es el Ayuntamiento.”⁸⁷*

De acuerdo con esas consideraciones, se estima que, además, las Municipalidades deben gozar de un apropiado grado de autonomía para llevar a cabo una adecuada planificación de territorio bajo su jurisdicción.

La autonomía municipal puede traducirse en la posibilidad o más bien, la potestad, que tienen los Municipios de decidir todos los asuntos e intereses de la comunidad local, de una manera libre y bajo su propia responsabilidad. Por tanto, *“...implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política,*

⁸⁵ DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y PONS GONZÁLEZ, Manuel. Diccionario de Derecho Urbanístico. Granada, España, Editorial Comares, tercera edición, 1998. Pág. 237.

⁸⁶ BOIX REIG, Vicente. Op. cit. Pág. 30.

⁸⁷ *Ibid.* Pág. 36.

*normativa, tributaria y administrativa.*⁸⁸ Así, se habla de autonomía política, la cual se refiere a la elección de sus miembros por medios democráticos; autonomía normativa, referida a la potestad de reglamentar internamente la organización de la Municipalidad y de sus servicios; autonomía tributaria, según la cual los Gobiernos Locales poseen iniciativa para la creación, variación extinción y exención de tributos municipales; y autonomía administrativa, vista como la libertad frente al Estado central para la toma de decisiones.⁸⁹

Dicha autonomía lleva aparejada la protección que se ha denominado garantía institucional, la cual tiene como finalidad *“...otorgar una específica protección constitucional frente al legislador ordinario a determinadas y típicas características de una institución, en la medida en que éstas han pasado a ser – como resultado de la evolución histórica de dicha institución- esenciales e identificativas de la misma(sic).”*⁹⁰

En el caso de los Gobiernos Locales, la llamada garantía institucional se refiere a la protección de un núcleo esencial de actuación de éstos frente al legislador, el cual está compuesto por todos los *“...asuntos del círculo de acción local...”*⁹¹, es decir, por todos los asuntos *“...que están enraizados en la comunidad local o que tienen una específica relación con ésta y pueden ser resueltos por la misma (sic) de forma independiente y bajo la propia responsabilidad.”*⁹²

En palabras sencillas, la teoría de la garantía institucional, *“...implica que la legislación ordinaria puede entrar a regular el régimen local, pero en ningún caso privar a las Corporaciones Locales del contenido nuclear o esencial de sus*

⁸⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 5445-1999.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano. Estudios de Derecho Público. Garantía Institucional y Autonomías Locales. Madrid, España, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981. Pág. 23.

⁹¹ *Ibid.* Pág. 66.

⁹² *Ibidem*.

*competencias.*⁹³, dentro del cual –de conformidad con la jurisprudencia constitucional- se encuentra la potestad de planificar el territorio.

A pesar de todo lo apuntado y de que la dotación de autonomía a los Gobiernos Locales se dio como una reacción frente a las intromisiones del Poder Ejecutivo en sus decisiones, la propia Sala Constitucional ha reconocido que “...esa autonomía no se otorgó en forma plena o ilimitada, sino que la concepción de gobierno local autónomo, implicó que quedaba sujeta a ciertos límites (tutelajes, llamó el constituyente)”⁹⁴ (Se omite la negrita del original), pues por ejemplo, se encuentran sujetas al control fiscal, contable, financiero y de legalidad por parte de la Contraloría General de la República. Así las cosas, el poder de los Municipios “...no es ilimitado ni exclusivo; su definición la recibe del Estado, generalmente por vía constitucional y lo tiene junto a otros entes de igual naturaleza y de mayor o menor radio espacial, respecto de los cuales se armoniza mediante la distribución de competencias.”⁹⁵ (Se omite el subrayado del original).

Por ello, no se quiere decir con lo anterior que las Municipalidades ejercen las competencias que forman parte de su núcleo esencial de acción, de manera excluyente. Si bien es cierto, los Municipios tienen un papel preponderante en la planificación de la zona marítimo terrestre, dicha función debe ser ejercida en coordinación y –en algunos casos- bajo el control de otras instituciones, por así indicarlo la Ley ZMT. Debe resaltarse que a pesar de que nos encontramos frente a una potestad municipal –la de planificar el territorio-, la zona marítimo terrestre es un bien demanial en administración de los Municipios, sobre el cual recae, además de un interés local, un interés nacional, lo que permite que la planificación de esa zona deba ser ejercida bajo ciertos controles que impone su régimen especial. Por lo tanto, por mandato del artículo 36 de la Ley ZMT, las Municipalidades costeras deben “...coordinar su función con los demás entes y

⁹³ Ibid. Pág. 68.

⁹⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 5445-1999 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999.

⁹⁵ Ibidem.

*órganos involucrados en la gestión de la zona marítimo terrestre.*⁹⁶, dado que – como ya se dijo- el hecho de que los Gobiernos Locales posean el usufructo y administración de dicho bien demanial, eso no lo convierte en un bien municipal.

En ese sentido, debe atenderse a lo dicho por la Sala Constitucional:

*“...la descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos del Estado... de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellas, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos, lo que ha sido objeto de un trato legislativo muy claro en el artículo 5 del Código Municipal, al indicar que la competencia municipal genérica no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la administración pública...”*⁹⁷

Por su parte, la Procuraduría se ha referido a la necesaria coordinación que debe existir en materia de planificación territorial costera:

“Ahora bien, conviene hacer notar que además de las funciones genéricas y específicas, el legislador optó por disponer de competencias compartidas entre el Instituto y las municipalidades, lo que supone sin duda, la necesaria coordinación entre ambas entidades. Un ejemplo claro, es el de la planificación de la zona marítimo-terrestre y áreas adyacentes.

*Y es que si bien la planificación del territorio (incluyendo el ordenamiento de la zona costera) es una competencia de las municipalidades -tal y como está regulada en la LPU y es reconocida a nivel constitucional- lo cierto es que se trata de una función pública que requiere la necesaria coordinación con otros entes y órganos administrativos.”*⁹⁸

⁹⁶ CABRERA MEDAGLIA, Jorge. Marco Legal, Procesos Administrativos y Gestión de Cobro en la Zona Marítimo. En *Reflexiones para el Debate N° 8, Manual para la Gestión Municipal de la Zona Marítimo-Terrestre en Costa Rica*, San José, Fundación DEMUCA, 2005. Pág. 125.

⁹⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 6469-1997 de las 16 :21 horas del 8 de octubre de 1997.

⁹⁸ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-461-2007 del 21 de diciembre de 2007.

2. Concejos Municipales de Distrito

Antes de continuar con las restantes instituciones competentes, es obligatorio referirse brevemente a la posible competencia de los Concejos Municipales de Distrito en la planificación del territorio, especialmente, el costero.

Para estudiar por completo la figura de esos concejos, habría que hacer un amplio recuento de normas y resoluciones judiciales, sin embargo, para lo que en esta ocasión interesa, basta con remitirse a su régimen actual. En ese sentido, se debe comenzar por indicar que el artículo 172 de la Constitución Política, según la reforma realizada mediante la Ley N° 8105 del 30 de mayo de 2001, establece lo siguiente:

“Artículo 172.- Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto.

Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación.”

Por ordenarlo así el constituyente derivado, mediante la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, Ley N° 8173 del 7 de diciembre de 2001, se completó el régimen de esas figuras.

La Sala Constitucional, no detectó ningún vicio de inconstitucionalidad en la regulación de la figura, afirmando que:

“La reforma propuesta, en criterio de esta Sala, no lesiona la autonomía otorgada por la Constitución Política a las Municipalidades, sino que, por el contrario, en vista de que en el proyecto se regulan esos Concejos Municipales de

Distrito como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, ello significaría que, como tales, serán dependencias de la Municipalidad, la cual los podrá crear y hacer desaparecer de acuerdo con las necesidades del Cantón. Desde esta perspectiva, la Sala no advierte ningún vicio de inconstitucionalidad en lo que al fondo de la reforma se refiere.⁹⁹ (El subrayado no es del original).

En ese sentido, dado que se trata de órganos adscritos a la Municipalidad y en virtud de lo indicado por el artículo 3º de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, las competencias de éstos “...*nunca pueden ser ejercidas en perjuicio de las atribuciones que exclusivamente corresponden a aquélla.*”¹⁰⁰ Asimismo, debe indicarse que las funciones que pueden desempeñar estos órganos municipales son aquéllas que el legislador les atribuya y no todas las que les corresponde a los Gobiernos Locales en la totalidad del cantón, pues de lo contrario, al interpretar que a dichos Concejos les compete la administración de los servicios e intereses del distrito con exclusión de la Municipalidad correspondiente, se estaría permitiendo la creación de nuevos cantones y Municipios autónomos por las vías no autorizadas.

Así las cosas, es necesario determinar si la competencia de elaborar planes reguladores costeros se encuentra contemplada legalmente como una atribución de los Concejos Municipales de Distrito.

Sobre ese particular, debe tomarse en cuenta lo indicado por el artículo 73 bis de la Ley ZMT, agregado mediante la Ley Nº 8506 del 28 de abril de 2006, que en lo que interesa establece:

“Artículo 73 bis.—Todas las atribuciones y competencias conferidas a las municipalidades mediante esta Ley, corresponderán a los respectivos concejos municipales de distrito que posean territorio en la zona costera. El usufructo, la

⁹⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto Nº 3773-2000 de las 12:15 horas del 5 de mayo del dos mil.

¹⁰⁰ Procuraduría General de la República. Dictamen Nº C-253-2003 del 22 de agosto de 2003.

administración de la zona marítima y, en general, todas las disposiciones de esta Ley Sobre la Zona Marítima para las municipalidades, corresponderán a los concejos municipales de distrito, en sus respectivas jurisdicciones...”

Con base en ese artículo, existe un dictamen de la Procuraduría en el que se contempla como una atribución del Concejo Municipal de Distrito, la celebración de la audiencia pública contemplada en el artículo 17 de la LPU, la cual –como se verá- constituye uno de los requisitos para adoptar un plan regulador. En ese pronunciamiento se indicó:

“Por consiguiente, los distritos con zona marítimo terrestre bajo su jurisdicción, como Cóbano, Paquera y Lepanto, ejercen las mismas atribuciones que los municipios para los efectos de la Ley 6043, quedando imposibilitada la Municipalidad de Puntarenas, a partir de la vigencia de la norma transcrita, para ejercer las citadas competencias.

(...)

Es claro que no son subsanables, bajo la hipótesis de comentario, las convocatorias o audiencias públicas que hubiere realizado la Municipalidad de Puntarenas para la adopción de planes costeros en trámite, toda vez que, en este aspecto, el Concejo Municipal de Distrito debe realizar su convocatoria y celebración en forma directa, observando el principio de inmediatez.”¹⁰¹

No se comparte el criterio recién transcrito dado que, tal y como se analizó en el apartado A de esta sección, la competencia para elaborar planes reguladores costeros no se deriva fehacientemente de la Ley ZMT, sino que ésta se deriva de la potestad de planificación local que le otorga el artículo 15 de la LPU a las Municipalidades y que –como lo ha establecido la Sala Constitucional- integra el concepto de intereses y servicios locales. Por lo tanto, la elaboración de un plan regulador costero no puede contemplarse como una de las atribuciones

¹⁰¹ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-381-2008 del 21 de octubre de 2008.

que otorga el artículo 73 bis a los Concejos Municipales de Distrito, ya que dicha competencia no es atribuida a los Gobiernos Locales mediante esa Ley.

Así, al no existir una norma legal que atribuya la planificación territorial de las costas a los Concejos Municipales de Distrito, éstos no son competentes para ello, hasta que así lo disponga el legislador, caso en el que debe analizarse la conveniencia de fraccionar distritalmente la planificación cantonal o costera. Se advierte que con la interpretación hecha, no se niega la posibilidad y conveniencia de que los Concejos Municipales de Distrito sean tomados en cuenta por las Municipalidades en el ejercicio de esa atribución, dado que éstos, al administrar la zona marítimo terrestre (artículo 73 bis de la Ley ZMT) posteriormente deberán velar por el cumplimiento del plan emitido.

Por último, debemos señalar que, contrario a lo aquí indicado, en La Gaceta N° 170 del 7 de enero de 1994 –aun antes de la inclusión del artículo 73 bis a la Ley ZMT-, se publicó el acuerdo tomado por el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano (artículo IV de la sesión ordinaria N° 257 del 27 de julio de 1994), mediante el cual se adoptaron cuatro planes reguladores costeros (Playa Hermosa, Sector Costero, Punta y Quebrada Barrigona, Tambor y Peñón de Arío). Sin embargo, sin entrar a estudiar ahora la validez de dichos planes, para los efectos de esta investigación, se parte de la imposibilidad de esos órganos distritales para planificar el territorio.

3. Instituto Costarricense de Turismo

Tal y como se procedió en el apartado referido a la competencia municipal, se debe advertir que la Ley ZMT otorga al ICT una competencia genérica, la cual se establece en el artículo 2º, que al efecto indica:

“Artículo 2º.- Corresponde al Instituto Costarricense de Turismo, en nombre del Estado, la superior y general vigilancia de todo lo referente a la zona marítimo terrestre.”

Además, se le otorgan una serie de competencias más concretas, como dictar y hacer cumplir las medidas necesarias para conservar las condiciones originarias de la zona marítimo terrestre (artículo 17); autorizar la construcción de plantas industriales, instalaciones de pesca deportiva e instalaciones artesanales (artículo 18); aprobar obras excepcionales en la zona pública (artículo 22); declarar zonas de aptitud turística, de oficio o a petición de la Municipalidad respectiva (artículo 27); dictar las disposiciones necesarias para el mejor aprovechamiento de las zonas de aptitud turística (artículo 29); aprobar las concesiones que otorguen las Municipalidades en las zonas declaradas turísticas (artículo 42); cancelar concesiones (artículo 53); entre otras.

Ahora, lo que verdaderamente interesa en este trabajo, es determinar la participación de este Instituto en la planificación territorial de la zona marítimo terrestre.

En ese sentido, la Ley ZMT es muy directa al atribuirle la competencia de elaborar –de acuerdo con el plan nacional de desarrollo turístico- el plan general de uso de la tierra:

“Artículo 26.- Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, que se declare de interés público, el Instituto Costarricense de Turismo, con la colaboración de la Oficina de Planificación y de otros organismos oficiales competentes, elaborará el plan general de uso de la tierra en la zona marítimo terrestre, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional y teniendo en cuenta el interés de conservar esa zona como patrimonio nacional.”

Como se indicó en el apartado A de esta sección, el plan nacional de desarrollo turístico y el plan general de uso de la tierra en la zona marítimo terrestre constituyen dos de los niveles de planificación territorial costera, sin embargo, dada la aclaración hecha en ese mismo punto, es necesario analizar la labor que cumple el ICT en el nivel de planificación restante, es decir, el referido a los planes reguladores costeros.

En ese sentido, debe observarse el artículo 38 de la LZMT, retomado los comentarios y aclaraciones hechas al estudiar las generalidades del régimen de la zona marítimo terrestre. Dicho artículo indica que los planes reguladores costeros, cuya elaboración compete a las Municipalidades, forzosamente deben ser aprobados por el INVU y por el ICT. Asimismo, establece la posibilidad de que dichos planes sean elaborados por esos Institutos, cuando así lo solicite la Municipalidad costera correspondiente.¹⁰²

Se está de acuerdo con la interpretación hecha por la Procuraduría en el dictamen N° C-461-2007, en el tanto indica que el ICT juega un importante papel en la planificación del territorio costero, ya que además de la posibilidad de asumir la elaboración de los planes reguladores costeros, le compete aprobar aquéllos que hayan sido elaborados por la Municipalidad, con lo cual fiscaliza que sean acordes con los otros dos niveles de planificación a su cargo (el plan nacional de desarrollo turístico y el plan general de uso de la tierra). Continúa diciendo la Procuraduría –y es ahí donde se encuentra el punto fundamental de ese dictamen– que la competencia genérica de superior vigilancia otorgada al ICT, “...supone el ejercicio de competencias compartidas entre el ICT y las municipalidades, mas no implica la sustitución de las competencias autónomas que ostentan los gobiernos locales.”¹⁰³

Esa posición también es sostenida por Alberto Carazo, al indicar que en virtud de la competencia cuasi constitucional otorgada a los Gobiernos Locales por medio del artículo 15 de la LPU y de la autonomía de éstos al administrar su territorio, la planificación de la zona marítimo terrestre es una potestad

¹⁰² “Artículo 38.- 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.

Las municipalidades podrán solicitar a esos institutos la elaboración de tales planos.”

¹⁰³ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-461-2007.

primordialmente municipal y que los Municipios se encuentran por encima de cualquier otra institución que tenga competencias en ese sentido.¹⁰⁴

Así las cosas, se debe dejar clara nuestra opinión al respecto. Si bien es cierto el ICT tiene la facultad legal de elaborar planes reguladores costeros, al ser la planificación territorial una labor que constitucionalmente compete a las Municipalidades, éstas no deben ser excluidas del proceso de elaboración del plan. Por el contrario, deben jugar un papel preponderante, definiendo las políticas de ordenamiento territorial que guiarán la elaboración técnica del plan. Lo anterior, no sólo es consecuencia de la autonomía municipal que en materia de planificación del territorio debe respetarse y del deber de coordinación que en materia ambiental se exige¹⁰⁵, sino que además, existe una razón de conveniencia, pues –según las funciones comentadas en el punto 1 de este apartado- los Gobiernos Locales son los principales ejecutores de los planes reguladores y quienes más directamente deben velar por la correcta aplicación y el cumplimiento de ese plan, por lo que el proceso de planificación no les puede ser completamente ajeno.

4. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Este Instituto fue creado mediante la Ley N° 1788 del 24 de agosto de 1954. En esa, su Ley Orgánica, se establece en el artículo 4° como uno de sus fines “...*planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra*”. Esa función general, ha sido desarrollada detalladamente por la LPU al fijar una serie de atribuciones en la

¹⁰⁴ CARAZO, Alberto. Consultoría para la Elaboración de un Análisis de la Ocupación de la Zona Marítimo-Terrestre en los Litorales de Costa Rica. Informe Final: Cantones de Osa, Golfito, Parrita, Aguirre, Limón, Matina, Talamanca, Pococí y Siquirres, y Distritos de Cóbano, Lepanto y Paquera. Para la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Con la colaboración de Álvaro Fernández González y Olga García Hernández. Noviembre, 2007. Pág. 71.

¹⁰⁵ Sobre ese principio véase el Voto de la Sala Constitucional N° 6322-2003.

materia y asignar como responsable de su cumplimiento a la Dirección de Urbanismo¹⁰⁶.

De la lectura de la LPU, se puede concluir que las funciones de planificación territorial otorgadas a la Dirección de Urbanismo, se dirigen principalmente a ordenar el suelo urbano por medio de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de los planes reguladores en caso de que las Municipalidades no los elaboren y la revisión de aquéllos que confeccionen los Gobiernos Locales, tareas en las cuales el Instituto tiene una gran participación y por lo tanto, una muy amplia experiencia. Sin embargo, con base en la Ley ZMT, esa Dirección tiene cierta injerencia en el manejo de la zona marítimo terrestre.

Dicha ley otorga al INVU las funciones de autorizar la construcción de instalaciones de pesca deportiva, obras portuarias y plantas industriales (artículo 18); autorizar construcciones excepcionales en la zona pública (artículo 22); acordar el uso particular de fincas inscritas que incluyan parte de la zona pública (artículo 25); aprobar todos los planos de desarrollos urbanos o turísticos que afecten la zona marítimo terrestre (artículo 31), entre otras. Sin embargo, sobre el tema principal de este trabajo, el artículo que le otorga participación a este Instituto en materia de planificación territorial costera, es –al igual que en el caso del ICT-, el artículo 38.

En virtud de ese numeral, del artículo 17¹⁰⁷ del Reglamento a la Ley ZMT y del artículo 10 inciso 1)¹⁰⁸ de la LPU, el INVU debe aprobar todos los planes

¹⁰⁶ El artículo 7 de la LPU, crea la Dirección de Urbanismo como un órgano adscrito al Departamento de Urbanismo del INVU.

¹⁰⁷ “Artículo 17.- (...)”

Los Planes Reguladores que comprendan la zona marítimo terrestre deberán observar los lineamientos y recomendaciones del Plan General de Uso de la Tierra, lo que el INVU deberá tomar en cuenta al elaborar o aprobar dichos planes, con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Planificación Urbana. Estos planes reguladores deberán además contar con la aprobación del ICT.

(...)”

¹⁰⁸ “Artículo 10.- Corresponden asimismo a la Dirección de Urbanismo, dentro de las funciones de control que le asigna el inciso 4) del artículo 7º, las siguientes:

1) Revisar y aprobar los planes reguladores y sus reglamentos, antes de su adopción por las municipalidades;

reguladores costeros elaborados por la Municipalidad o incluso por el ICT. Además, tiene la facultad de brindar apoyo técnico a las Municipalidades, asumiendo la elaboración los planes reguladores costeros, con la anuencia de aquéllas.

Dicha colaboración técnica es una de las atribuciones otorgadas a la Dirección de Urbanismo, según lo indicado por el artículo 7º inciso 3) y 9º inciso 1) de la LPU¹⁰⁹, en el tanto establecen que la Dirección debe asesorar y prestar asistencia a las Municipalidades y demás instituciones dedicadas a la planificación territorial, incluyendo dentro de ese asesoramiento y asistencia, la elaboración, aplicación y modificación de los planes reguladores.

En ese mismo sentido, es importante la posibilidad que, según el artículo 61¹¹⁰ de la LPU, tienen las Municipalidades de contratar al INVU para que elabore proyectos o estudios de planificación.

No hay duda de que tanto la LPU como la Ley ZMT, establecen la posibilidad de que el INVU colabore con los Gobiernos Locales elaborando los planes reguladores costeros. No obstante, en este punto también son aplicables las consideraciones hechas en cuanto a la elaboración de los planes por parte del ICT, en el tanto, esa función contralora y técnica del INVU, no puede sustituir de manera alguna, las funciones que autónomamente ejercen los Municipios al planificar su territorio. Por esa razón y por las anotadas en el punto 2 de este

(...)"
¹⁰⁹ "Artículo 7º.- Créase la Dirección de Urbanismo, adscrita al Departamento de Urbanismo del Instituto, encargada de:

(...)
 3) Asesorar y prestar asistencia a las municipalidades y a los demás organismos públicos dedicados a la planificación, en todo cuanto convenga al establecimiento o fomento de esa disciplina."

"Artículo 9º.- Las asesoría y asistencia local enunciada en el inciso 3) del artículo 7º, comprenderá la colaboración de la mencionada Dirección con miras a lo siguiente:

1) Preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador y sus reglamentos."

¹¹⁰ "Artículo 61.- La municipalidad podrá contratar la confección de determinados estudios o proyectos de planificación, con el Instituto o firmas particulares especializadas."

apartado, el INVU, al elaborar un plan regulador costero, no puede excluir a la Municipalidad correspondiente del proceso de planificación, ni anular el importante papel que ésta debe cumplir al definir las políticas de ordenamiento territorial que han de regir la elaboración técnica del plan.

C. Instrumento de Planificación Costera: Plan Regulador Costero

1. Sobre el Plan Regulador en General

Como se indicó líneas atrás, la Ley ZMT y su Reglamento, no contienen regulaciones específicas acerca del plan regulador costero, que según como se explicó, es el instrumento por medio del cual debe planificarse la zona marítimo terrestre. Por esa razón, la jurisprudencia administrativa y judicial, y la práctica administrativa, se han encargado de moldear las características y contenido de ese tipo de planes, a partir del instrumento de planificación y las regulaciones contenidas en la LPU.

En ese sentido, para estudiar la figura del plan regulador costero, se debe comenzar por comentar brevemente la figura de la cual proviene, el plan regulador.

Según la breve reseña hecha en la sección I de este capítulo acerca del derecho urbanístico, se debe indicar que –al igual que esa disciplina- la idea del plan regulador nació con el fin de regular el ensanche y reforma interior de las ciudades.¹¹¹ En ese sentido, doctrinariamente se ha definido el plan regulador o plan urbanístico como:

“...un acto del Poder público que ordena el territorio estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia;

¹¹¹ Sobre el nacimiento de la figura del plan urbanístico, puede observarse GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de Derecho Urbanístico. Madrid, España, Edictorial Civitas S.A., segunda edición, 1981. Págs. 57-61, 73-74.

*regula la ordenación y utilización del suelo urbano para su destino público o privado y al hacerlo, define el contenido del derecho de propiedad, y programa el desarrollo de la gestión urbanística.*¹¹²

No debe dejarse de lado que es una herramienta por medio de la cual, se racionaliza y ordena el uso del suelo, de conformidad con las metas, propósitos y características deseadas por quienes planifican¹¹³, es decir, según el modo de desarrollo deseado por los Municipios.

Asimismo, en nuestro medio se ha indicado que el plan regulador *“...constituye el principal instrumento de regulación, normación y control edilicio, así como el que permite un progresivo desarrollo de la planificación urbanística.”*¹¹⁴

Y se ha definido como:

*“...el acto administrativo, que determina cuál será la futura configuración de una zona y establece los vínculos u obligaciones a los bienes privados necesarios para actuar, tomando en consideración, las condiciones peculiares del ambiente, clima, conformación del suelo, tradiciones, costumbres, etc. Y de las exigencias de la población, valorados según un régimen de vida progresivo.”*¹¹⁵

La LPU, establece claramente el concepto del plan regulador en su artículo 1º, al indicar que:

“Plan Regulador, es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.”

¹¹² DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y PONS GONZÁLEZ, Manuel. Op. cit. Pág. 284.

¹¹³ PANIAGUA ALFARO, Franklin. Op. cit. Pág. 51.

¹¹⁴ FALLAS MADRIGAL, Olga Nidia. Formación del Plan Regulador General. En *Revista Judicial*, N° 71, Año XXII, marzo de 1999, Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica, págs. 9-13. Pág. 11.

¹¹⁵ Ídem. *Naturaleza del Plan Regulador General. Discusión Doctrinaria.* En *Revista Judicial*, N° 72, Año XXII, mayo de 1998, San José, Costa Rica, Corte Suprema de Justicia, págs. 9-13. Pág. 11.

Si se observa el artículo 15 de la LPU que se encuentra en la sección segunda referida a la planificación local, y dentro de esa sección, en el capítulo dedicado a los planes reguladores, es sumamente fácil concluir que el plan regulador constituye el instrumento fundamental por medio del cual los Gobiernos Locales ejercen la potestad de planificar su territorio de conformidad con lo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política.

Dado que se trata del instrumento a través del cual las Municipalidades plasman su voluntad política acerca del desarrollo de su cantón, la importancia del plan regulador es indudable. Esa importancia se nota aún más si se tienen en cuenta los elementos mínimos y las regulaciones básicas que según la Ley debe contemplar un plan regulador. En ese sentido, la LPU establece:

“Artículo 16.- De acuerdo con los objetivos que definan los propios y diversos organismos de gobierno y administración del Estado, el plan regulador local contendrá los siguientes elementos, sin tener que limitarse a ellos:

a) La política de desarrollo, con enunciación de los principios y normas en que se fundamente, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar;

b) El estudio de la población, que incluirá proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad;

c) El uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente;

d) El estudio de la circulación, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías pública principales y de las rutas y terminales del transporte;

e) Los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar;

f) Los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general, de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección, disposición de basuras, y cualquier otro de análoga importancia; y

g) La vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.”

Por otra parte y con el fin de resaltar la importancia que reviste el plan para el adecuado desarrollo del cantón, a partir del artículo 19, la LPU establece la obligación de las Municipalidades de emitir “...*las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de las salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad..*” por medio de lo que llama reglamentos de desarrollo urbano.

Esos reglamentos de desarrollo urbano que integran el plan regulador, según el artículo 20 de la ley en comentario, deben promover la protección de la propiedad contra los usos molestos o peligrosos; la relación armónica entre los diversos usos de la tierra; el conveniente acceso de las propiedades a las vías públicas; la división adecuada de los terrenos; las facilidades comunales y servicios públicos satisfactorios; la reserva de suficientes espacios para usos públicos; la rehabilitación de áreas y prevención de su deterioro; la seguridad, salubridad, comodidad y ornato de las construcciones; y cualquier otro interés comunitario que promueva el éxito del plan regulador.

En la ley¹¹⁶ se enlistan los Reglamentos de Desarrollo Urbano que necesariamente deben acompañar al plan regulador.

El reglamento de zonificación, tiene por objeto dividir el territorio en zonas de uso según fines agrícolas, industriales, comerciales, residenciales, públicos y otros, estableciendo para cada una de esas zonas, el uso de terrenos, edificios y

¹¹⁶ Artículo 21 de la LPU.

estructuras; la ubicación, altura y área de piso de las edificaciones; la superficie y dimensiones de los lotes; la medida de los retiros, patios y demás espacios abiertos, y la cobertura del lote por edificios y estructuras; la provisión de espacio para estacionamientos, carga y descarga de vehículos fuera de las calles; tamaño, ubicación y características de rótulos o anuncios; y cualquier otro elemento urbanístico o arquitectónico relativo al uso de la tierra, cuya regulación tenga interés para la comunidad local.¹¹⁷

El reglamento de fraccionamiento y urbanización, tiene como cometido fijar las condiciones bajo las cuales se permitan fraccionamientos, urbanizaciones o ambas, definiendo así, los accesos a vía pública; la lotificación; la cesión de áreas para uso público; normas mínimas sobre construcción de calles, aceras, pavimentos, cañerías, drenajes pluviales y sanitarios; y electrificación y alumbrado público.¹¹⁸

Por otra parte, el reglamento de mapa oficial, debe establecer las reservas, adquisición, uso y conservación de las áreas necesarias para vías, parques, plazas, edificios y demás usos comunales. El Mapa Oficial, junto con los planos o el catastro que lo complementa, constituye el registro bajo el cual se determina la propiedad y afectación al dominio público de los terrenos o espacios ya entregados a usos públicos.¹¹⁹

Otro de los reglamentos que debe integrar el plan regulador, es el de renovación urbana, éste debe procurar la conservación, rehabilitación o remodelación de las zonas urbanas defectuosas, deterioradas o en decadencia, por la inconveniente parcelación o edificación, la carencia de servicios y facilidades

¹¹⁷ Sobre el contenido del reglamento de zonificación y su aplicación por medio de los certificados de uso de suelo, deben observarse los artículos del 24 al 31 de la LPU.

¹¹⁸ Acerca del contenido de este reglamento y de las reglas generales de ejecución de desarrollos de urbanizaciones y fraccionamientos, debe tomarse en cuenta los artículos del 32 al 40.

¹¹⁹ Lo relativo a este reglamento de desarrollo urbano se encuentra regulado en los artículos del 42 al 50.

comunales, o cualquier otra condición adversa a la seguridad, salubridad y bienestar general, aprobando para ello, un programa de renovación específico.¹²⁰

Por último, resta por referirse al reglamento de construcciones, por medio del cual, la Municipalidad determina las regulaciones acerca de seguridad, salubridad y ornato de las construcciones que se desarrollen en el cantón.¹²¹

Las anteriores referencias a los elementos mínimos que debe contener un plan regulador y a los reglamentos que deben complementarlo, sirven de fundamento para mostrar la diversidad de aspectos que este instrumento abarca y por tanto, el valor que posee en la promoción del adecuado desarrollo de un cantón, en el tanto define los usos de suelo permitidos en las distintas zonas establecidas tomando en cuenta una gran cantidad de variables. Lo anterior, a su vez, es una señal de que la planificación del territorio de un cantón no es una decisión antojadiza, sino que debe fundarse en una serie de estudios técnicos que generen una política de ordenación adecuada y acorde con las necesidades del cantón y de sus habitantes.

2. Naturaleza Jurídica del Plan Regulador

Un aspecto relevante que debe ser tomado en cuenta al estudiar la figura del plan regulador, es la determinación de su naturaleza jurídica, es decir, la calificación que se le otorga dentro del sistema jurídico.

Con esa finalidad, se debe indicar que toda la actividad de la Administración Pública se lleva a cabo por medio de hechos y de actos administrativos. Los primeros se refieren a las actuaciones materiales o de mera ejecución, los cuales tienen relevancia en el tanto tengan efectos jurídicos. Por su parte, los actos

¹²⁰ Las regulaciones correspondientes a este reglamento, se encuentran en los artículos del 51 al 55.

¹²¹ Las normas relacionadas con el reglamento de construcciones se ubican en los artículos 56, 57 y 58.

administrativos se generan cuando la Administración decide acerca de derechos e intereses subjetivos.¹²²

Concretamente, se entiende que el acto administrativo es “...una manifestación unilateral de voluntad dirigida a producir un efecto de derecho y emanada normalmente de la Administración en uso de una potestad administrativa.”¹²³

De igual forma, otro autor nacional indica que:

*“El acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos o generales, de alcance normativo o no, en forma directa e inmediata.”*¹²⁴ (Se omite la negrita del original).

En ese sentido, el plan regulador es un acto administrativo, en el tanto es una manifestación unilateral de voluntad y de decisión de la Municipalidad correspondiente, que –a pesar de no ser un requisito indispensable¹²⁵- crea efectos jurídicos en la esfera del derecho de propiedad de los administrados y en el actuar propio de la Municipalidad, y que es producto del ejercicio de una potestad pública administrativa, la de planificar el territorio.

Ahora, a pesar de las distintas clasificaciones que del acto administrativo ha elaborado la doctrina y de los diferentes criterios encontrados, es necesario determinar qué tipo de acto es el plan regulador según la clasificación establecida por la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 28 de agosto de 1978 (en adelante, LGAP).

En ese sentido, esa ley establece:

¹²² BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Depalma, tercera edición, 1963. Pág. 74.

¹²³ ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. cit. Tomo III. Pág. 319.

¹²⁴ JINESTA LOBO, Ernesto. Op. cit. Tomo I. Pág. 415.

¹²⁵ Se ha indicado que no es necesario que la declaración de voluntad esté dirigida a producir un efecto jurídico, pues basta con la manifestación de la voluntad o de la decisión. En ese caso, de no existir ese elemento, los actos resultantes son meros actos administrativos –categoría dentro de la cual no se encuentran los planes reguladores-, según lo señala ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. cit. Tomo III. Pág. 323.

Artículo 120.- 1. Para los efectos de clasificación y valor, los actos de la Administración se clasifican en externos e internos, según que vayan destinados o no al administrado; y en concretos y generales, según que vayan destinados o no a un sujeto identificado. 2. El acto concreto estará sometido en todo caso al general y el interno al externo, con la salvedad contemplada en los artículo 126 y 127.

Artículo 121.- 1. Los actos se llamarán decretos cuando sean de alcance general y acuerdos cuando sean concretos. 2. Los decretos de alcance normativo se llamarán también reglamentos o decretos reglamentarios. 3. Los acuerdos que decidan un recurso o reclamo administrativo se llamarán resoluciones.

Entonces, según la Ley, los actos administrativos pueden ser externos o internos. Un acto es externo cuando sus efectos se destinan a los administrados, por ejemplo, un acuerdo, una resolución, un reglamento o un decreto ejecutivo. Un acto es interno cuando se dirige a los funcionarios públicos de la entidad u órgano que lo emite o a los órganos y entes como tales, por ejemplo, las órdenes, las circulares, las instrucciones y algunos reglamentos autónomos.¹²⁶

La otra clasificación señalada por la ley es la de actos concretos y actos generales. Así, los actos concretos son aquéllos que producen efectos de alcance individual, es decir, efectos particulares para un sujeto o grupo de sujetos determinado, como resoluciones y acuerdos; en tanto que los segundos poseen efectos generales o abstractos, pues están destinados a la colectividad, como los decretos y los reglamentos, teniendo estos últimos además de efectos generales, efectos normativos.¹²⁷

Así las cosas, un plan regulador es, en primer término, un acto externo, ya que a pesar de contener normas que tienen implicaciones a lo interno de la Administración, tiene efectos normativos para los administrados, quienes deberán acatarlas. Además, se considera que el plan regulador es un acto administrativo

¹²⁶ JINESTA LOBO, Ernesto. Op. cit. Tomo I. Pág. 424.

¹²⁷ Ibid. Pág. 435.

general -pues no se dirigen a casos o situaciones concretas- con efectos normativos, específicamente, un reglamento.

Esa posición, como se muestra de seguido, ha sido sostenida doctrinariamente:

“En cuanto a piezas del ordenamiento urbanístico, que gracias a ellos adquiere concreción y operatividad y llega al último rincón, es obvio que los planes urbanísticos tienen el carácter de auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto subordinadas a la Ley de la que traen causa.”¹²⁸

“Mayoritariamente la doctrina española afirma el carácter normativo de los Planes, dado que contienen prescripciones vinculantes tanto para la Administración como para los particulares... La concepción del Plan como norma domina también en la jurisprudencia.”¹²⁹

En nuestro país, la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional han determinado con meridiana claridad, que el plan regulador es un acto administrativo de carácter normativo.

En el Dictamen N° C-181-94 del 23 de noviembre de 1994, la Procuraduría, citando a Gordillo (GORDILLO, Agustín, Introducción al Derecho de la Planificación, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, p.104 y 105) indica que el carácter normativo de los planes es claro, en el tanto son obligatorios para la misma Administración y dan lugar a relaciones jurídicas de derechos y obligaciones para los particulares. Asimismo, en la Opinión Jurídica N° OJ-011-1996 del 8 de marzo de 1996, se señala que los planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano que lo complementan, tienen fuerza normativa, dado que regulan el crecimiento urbano e imponen restricciones al derecho de propiedad.

La posición de la Procuraduría se resume de la siguiente manera:

¹²⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. Madrid, España, Publicaciones Abella, segunda edición, 1981. Pág. 40.

¹²⁹ PARADA, Ramón. Derecho Urbanístico. Madrid, España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 1999. Pág. 201.

“Pareciera desprenderse con sobrada claridad de lo hasta aquí expuesto, el carácter normativo de los planes reguladores que se emitan en el ejercicio de las competencias de planificación urbana que competen a las Municipalidades. Su posible incidencia en el ámbito de los particulares, así como los efectos restrictivos que producen sobre las propias competencias del ente corporativo que lo promulga, implican que, en resguardo de la seguridad jurídica y del principio de legalidad, estos planes reguladores se integran al bloque de juricidad administrativa.”¹³⁰

Por su parte, la Sala Constitucional al referirse a la figura del plan ha indicado que:

“...en razón de su contenido y de su eficacia u obligatoriedad general, debe estimarse que se trata de verdaderas normas jurídicas o leyes en sentido material, toda vez que reconoce derechos y establece obligaciones para los titulares y poseedores de los inmuebles ubicados en la circunscripción territorial del respectivo cantón.”¹³¹

Resta por referirse al rango normativo que poseen los planes reguladores dentro de la escala jerárquica establecida por el artículo 6º¹³² de la LGAP. En ese

¹³⁰ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-072-1998 del 22 de abril de 1998. Sobre el mismo tema, pueden observarse los Dictámenes C-178-1999 del 3 de setiembre de 1999, C-032-1998 del 25 de febrero de 1998, C-154-2008 del 8 de mayo de 2008, entre otros.

¹³¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 13330-2006 de las 17:33 horas del 6 de setiembre de 2006.

¹³² “Artículo 6º.-

1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

a) La Constitución Política;

b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;

c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;

d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;

e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y

f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.

2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.

sentido, se debe indicar que el plan regulador no encaja en la figura de reglamento ejecutivo¹³³ por lo que no puede considerarse incluido en el inciso d) del artículo citado, sino en el inciso e), en el tanto éste hace referencia a los reglamentos de los entes descentralizados.

Sin embargo, tampoco puede considerarse el plan regulador como un reglamento autónomo de servicio ni como uno de organización¹³⁴, sino que debe considerarse como un tipo especial de reglamento emitido por la Municipalidad en virtud de las competencias otorgadas por la Constitución Política y la LPU y según lo indicado por el inciso a) del artículo 4º del Código Municipal que al efecto establece:

“Artículo 4.- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen:

a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.”

De tal manera, se ha sostenido que los planes reguladores *“...son disposiciones generales que afectan la actividad urbanística... Son expresión de*

3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.”

¹³³ *“El reglamento ejecutivo responde al principio secundum legem, puesto que, la desarrolla, complementa y ejecuta, dentro de los parámetros y límites fijados por la propia ley. El reglamento ejecutivo regula las relaciones entre los administrados y la Administración Pública para hacer posible la ejecución de la ley dentro del margen de los presupuestos y condiciones que ella fija.”* (JINESTA LOBO, Ernesto. Op. cit. Tomo I. Págs. 251-252). Además, debe tenerse en cuenta que la potestad de reglamentar las leyes es una potestad exclusiva conferida constitucionalmente al Poder Ejecutivo por medio del artículo 9º y el 140 inciso 3), así *“...la Sala ha sido consistente en sostener el principio esencial de la potestad reglamentaria de las leyes, en manos del Poder Ejecutivo.”* (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2934-1993 de las 15:27 horas del 22 de junio de 1993.)

¹³⁴ En ese sentido, la Procuraduría ha indicado que *“Estos reglamentos tampoco pueden ser considerados reglamentos autónomos de organización o de servicio: no se trata, efectivamente, de normar los aspectos organizativos o funcionales de la Corporación ni tampoco la prestación de un servicio público suministrado por la Municipalidad. Y ello aún cuando dichos reglamentos se funden en un criterio de autonormación: son emitidos por un ente que goza de autonomía para determinar la utilización del suelo y en razón del principio de competencia, la materia solo puede ser normada por este tipo de reglamentos.”* (Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-062-1994 del 25 de abril de 1994).

*los intereses locales, ...expresión de la planificación urbana*¹³⁵, los cuales *“...dentro de la jerarquía de fuentes del ordenamiento administrativo que establece el artículo 6 de la ley general de la administración pública (LGAP), ...se pueden ubicar en el subinciso e) de la enumeración contenida en el párrafo 1.”*¹³⁶

Por último, los planes reguladores se encuentran en una posición inferior a los decretos ejecutivos, por lo que estos últimos privan sobre los primeros en caso de contradicción. Sin embargo, debe recordarse que los planes reguladores son producto del ejercicio de la autonomía municipal en materia de planificación del territorio, por lo que los decretos ejecutivos mantienen su superioridad jerárquica siempre y cuando no lesionen dicha autonomía municipal y operen dentro del campo exclusivo que les compete regular.

3. Sobre los Planes Reguladores Costeros

Se debe empezar por recordar que –según lo comentado en el punto A de esta sección- el instrumento de planificación del territorio de la zona marítimo terrestre, es el plan regulador costero y que sin éste, no es posible otorgar concesiones.

Aunque con algunas diferencias, el plan regulador costero, proviene de la figura del plan regulador recién analizado, y por lo tanto, muchas de las consideraciones hechas le son aplicables. Sin embargo, debe resaltarse como diferencias entre estos instrumentos, el hecho de que el plan regulador costero no abarca la totalidad del territorio del cantón, sino únicamente el correspondiente a la zona marítimo terrestre y en algunos casos las áreas aledañas, y además, que no pretende limitar el derecho de propiedad privada, sino regular el uso de un bien de dominio público y configurar así, el contenido de los derechos reales administrativos que se otorguen sobre aquél.

¹³⁵ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-062-1994.

¹³⁶ Ídem. Dictamen N° C-465-2007 del 20 de diciembre de 2007.

Para definir el plan regulador costero, dado que actualmente el plan regulador no se concibe únicamente como un instrumento urbanístico, se podrían tomar las definiciones apuntadas sobre éste e indicar que se destinan a regular el territorio de la zona marítimo terrestre. Así, según lo indicado por el artículo 1º de la LPU, se puede decir que el plan regulador costero es el instrumento de planificación de la zona marítimo terrestre que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo, la distribución de la población, los usos de la tierra, las vías de circulación, los servicios públicos, las facilidades comunales, y las reglas sobre construcción, conservación y rehabilitación de áreas.

Sin embargo, dada la especialidad del tema, en nuestro medio se ha desarrollado un concepto generalizado de ese tipo de planes reguladores a partir de un proyecto de reglamento para la elaboración de planes reguladores en los litorales marítimos del INVU, el ICT y el IFAM del año 1993. De tal forma se indicó que:

“Plan Regulador Costero: es el instrumento legal y técnico para el desarrollo económico social y ambiental equilibrado de la Zona Marítimo Terrestre o el litoral en general, y áreas adyacentes cuando así lo implique.

Incluye la relación entre partes de forma tal que produzca la combinación de factores que permitan el desarrollo turístico-recreativo, sin dejar de lado la problemática socioeconómica (análisis de impacto social) y las actividades productivas enmarcadas en el espacio concreto a analizar desde el punto de vista de sus recursos naturales y su interrelación con los aspectos físicos-biológicos, ambientales (análisis de impacto ambiental) y socioculturales que dan como resultado una situación particular para cada sitio concreto. De acuerdo con este planteamiento los enfoques multidisciplinarios deben ser incorporados en dos niveles, por un lado los aspectos metodológicos del plan y por otro sus resultados y conclusiones deben ser considerados y/o incluirlos en el campo práctico, operativo y normativo del plan.

Incluye un conjunto de documentos, gráficos, mapas, planos, diagramas, que definen los usos del suelo y los sistemas de comunicación, complementados con un conjunto de documentos escritos (diagnóstico, ordenanzas y reglamentos) que sirven de base para establecer los criterios y normas sobre urbanización, edificaciones, facilidades comunales, servicios públicos y estrategias para la implementación del Plan Vial, programas, proyectos y actividades, tanto por la iniciativa privada como para inversión pública en aras del desarrollo sostenido de la zona costera.”¹³⁷

Otras referencias se han hecho acerca de este instrumento, como se expone de seguido:

“El plan regulador costero se convierte, por definición, en la herramienta técnica que establece todos los factores incidentes que fijaran (sic) las aptitudes y los usos dentro de la zona marítimo terrestre de cualquier cantón del país. Los asentamientos turísticos deben ubicarse sólo en aquellos puntos donde la vocación del suelo lo permita. Además, las actividades deben organizarse en el territorio para evitar incompatibilidades, concentraciones y degradaciones que, a largo plazo, son de difícil solución.”¹³⁸

Asimismo, la Fundación DEMUCA opina que los planes reguladores costeros son instrumentos por medio de los cuales la Municipalidad determina, dentro del territorio costero, los usos y áreas aptas para el desarrollo, según aspectos sociales, políticos, ambientales, económicos y geográficos. Indica además, que con dicho instrumento se intenta ajustar las actividades según la vocación del suelo; se regula el desarrollo constructivo; se definen áreas de protección y manejo sostenible de recursos naturales, agrícolas y turísticos; y se

¹³⁷ Instituto Costarricense de Turismo (San José, Costa Rica), *et al.* Proyecto de Reglamento para la Elaboración de Planes Reguladores en los Litorales Marítimos. 1993. (Versión digital obtenida en el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal).

¹³⁸ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Pág. 111.

localizan las áreas que requieren infraestructura pública, promoviendo así un equilibrio armonioso de los intereses nacionales, regionales y locales.¹³⁹

Como lo expone Franklin Paniagua¹⁴⁰, la empresa consultora DEPPAT definió el instrumento del plan regulador costero mediante la emisión de un documento denominado Modelo para la Elaboración de Planes Reguladores en la Zona Marítimo Terrestre, indicando que se trata del instrumento legal y técnico que pretende el desarrollo equilibrado de la zona costera y las zonas contiguas, tomando en cuenta el desarrollo turístico; los aspectos sociales, económicos y culturales; las actividades productivas y la protección de los recursos naturales.

Según información de la Contraloría General de la República, en 1986 el Departamento de Recursos Técnicos del ICT elaboró un documento denominado Modelo para la Elaboración de los Planes Reguladores en la Zona Marítimo Terrestre, que fue utilizado como guía para la elaboración de dichos planes, a pesar de nunca haber sido aprobado por la Junta Directiva de ese Instituto.¹⁴¹

Recientemente, el ICT, tomando en cuenta la competencia que le otorga el artículo 29¹⁴² de la Ley ZMT de dictar las disposiciones necesarias para el mejor aprovechamiento de las zonas turísticas, elaboró un nuevo Manual para Elaboración de Planes Reguladores Costeros, el cual fue publicado en La Gaceta N° 28 del martes 10 de febrero de 2009.

Por ahora, haciendo reserva de algunos comentarios, el manual expone en su presentación la necesidad de mantener el modelo equilibrado de turismo que ha sido determinado por la marca país, tomando en cuenta la atracción de inversiones, conservación y uso racional de los recursos naturales, la participación

¹³⁹ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA). Op. cit. Pág. 15.

¹⁴⁰ PANIAGUA ALFARO, Franklin. Op. cit. Págs. 42-43.

¹⁴¹ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-AM-42-2004 del 14 de diciembre de 2004. Dicho documento fue solicitado en el Departamento de Planeamiento Turístico del ICT, mas no fue encontrado.

¹⁴² "Artículo 29.- El Instituto Costarricense de Turismo, dictará de acuerdo con las normas de esta ley y sus reglamentos, las disposiciones necesarias para el mejor aprovechamiento de las zonas declaradas de aptitud turística."

de las comunidades locales y el mantenimiento de las costumbres y tradiciones de los poblados. Además, indica que debe impulsarse el desarrollo turístico sostenible y una adecuada distribución de los beneficios que éste genera, manteniendo la competitividad turística y a la vez, propiciando el desarrollo humano.

Dado que se resalta la importancia del plan regulador costero como el último nivel de planificación en la búsqueda de los objetivos descritos, con el manual se pretende estandarizar la manera en que dichos planes se elaboran y ordenar el proceso de planificación costera, con tal de promover la gestión integral de la zona marítimo terrestre. Bajo ese marco de objetivos, define el plan regulador costero como:

“...el instrumento legal y técnico para alcanzar los objetivos de las políticas de ordenamiento territorial en procura de un desarrollo económico, social y ambiental equilibrado en la Zona Marítimo Terrestre.”¹⁴³

Igualmente, establece como propósito de dichos planes:

“...generar una herramienta de planificación mediante la cual: (i) se implementan las políticas de desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo Turístico; (ii) se impulsan los objetivos y metas de los Planes Generales de Uso del Suelo y Desarrollo Turístico y (iii) se atienden las particularidades sociales y de atractivo turístico para potenciar la imagen del producto turístico deseado en la región.”¹⁴⁴

Además de esas consideraciones, el manual establece las reglas generales del proceso de planificación de la zona costera, las cuales serán analizadas en el siguiente apartado dedicado a dicho procedimiento.

Por último, teniendo en cuenta las definiciones dadas acerca del plan regulador costero, resta por referirse a la naturaleza jurídica de ese instrumento de planificación.

¹⁴³ Instituto Costarricense de Turismo. (San José, Costa Rica). Manual para Elaboración de Planes Reguladores Costeros. Publicado en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero de 2009.

¹⁴⁴ Ibidem.

En ese sentido, es de aplicación lo ya indicado acerca del plan regulador, pues este instrumento de planificación costera, también es un acto administrativo general, específicamente, un reglamento. Ello por cuanto el plan regulador costero genera obligaciones tanto para la Administración Pública como para los particulares, especialmente para aquéllos que posteriormente obtengan una concesión en la zona regulada, dado que en primer término, la concesión deberá otorgarse bajo los términos del plan y además, el aprovechamiento y disfrute del bien demanial por parte de los concesionarios, deberá ajustarse a lo establecido por el plan regulador costero.

D. Proceso de Planificación Territorial Costera

Como se ha reiterado, en la Ley ZMT y en su Reglamento no se detalla el contenido de los planes reguladores costeros ni el procedimiento sistematizado de su elaboración, por lo que en este apartado se establecen los principales pasos y requisitos para elaborar un plan de esa naturaleza. Para ello, se toma en cuenta el procedimiento establecido en el manual del ICT citado, el cual –a nuestro criterio- debe aplicar para los planes dirigidos a regular las áreas declaradas de aptitud turística, dado que fue dictado bajo la competencia otorgada al ICT para dictar las disposiciones necesarias para el mejor aprovechamiento de esas zonas (artículo 29 de la Ley ZMT) y además, porque su contenido –como se verá- es netamente turístico.

Así las cosas, dado que –a nuestro criterio- no es posible aplicar dicho manual en las áreas de aptitud no turística y que debe complementarse en algunos temas, se debe hacer referencia a algunas regulaciones aisladas, las

consideraciones que al efecto han emitido la Procuraduría y la Sala Constitucional y el procedimiento descrito por el artículo 17¹⁴⁵ de la LPU.

1. Demarcatoria del Instituto Geográfico Nacional

En el manual del ICT no se contempla este requisito, sin embargo, éste tiene asidero en lo indicado por los artículos 62 y 63 del Reglamento a la Ley ZMT, ya que se establece que no es posible otorgar concesiones en zonas donde no se encuentre demarcada la zona pública. Para cumplir con ese requisito, la Municipalidad o el interesado –con autorización del Municipio- debe contratar al Instituto Geográfico Nacional (en adelante, IGN), el cual se encargará de delimitar la zona pública, con los costos a cargo del contratante. Realizada la demarcatoria, ésta debe ser publicada en La Gaceta, tal y como lo manda el artículo 63.

Es importante señalar que el deslinde¹⁴⁶ de la zona pública –que se hace por medio de la colocación de mojones formando una línea paralela a cincuenta metros tierra adentro a partir de la pleamar ordinaria¹⁴⁷-, es de gran trascendencia,

¹⁴⁵ "Artículo 17.- 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."

¹⁴⁶ "Deslinde es la determinación de los límites entre fincas colindantes; amojonamiento, la colocación de señales (mojones) para determinar materialmente esos límites." (OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 32ª edición, actualizada y corregida por Guillermo Cabanellas de Las Cuevas, 2006. Pág. 320.)

¹⁴⁷ Ver artículos 9, 10 y 11 de la Ley ZMT y 2 inciso ch, 62 y 63 de su Reglamento. Además, como información complementaria, se puede indicar que "El método que dicho Instituto utiliza para llevar

pues determina con certeza el fin de la zona pública y el inicio de la zona restringida, fijándose así las zonas en las que se debe garantizar el uso y disfrute público y aquéllas en las se pueden otorgar concesiones de uso privativo.

Dada la importancia del deslinde de la zona marítimo terrestre, la Procuraduría ha indicado que su realización es una potestad de imperio, que además de indisponible, reglada¹⁴⁸ y de exclusivo ejercicio por parte del IGN, es una manifestación de la *“...potestad de autotutela demanial por parte de la Administración titular, que le permite decidir su límite, en forma unilateral, prescindiendo de los Tribunales y de la voluntad de los particulares, con reglas, principios y trámites propios del Derecho Administrativo.”*¹⁴⁹

Por esas razones y en virtud de lo indicado por el artículo 10¹⁵⁰ de la Ley de Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional, Ley N° 59 del 4 de julio de 1944 dicha competencia exclusiva no puede ser ejercida por otra dependencia pública ni por particulares. A su vez, la demarcatoria por empresas particulares no puede subsumirse en la posibilidad estipulada por el artículo 11¹⁵¹ de la Ley citada, en el tanto éste se refiere a trabajos complementarios –y no a la totalidad-

a cabo su tarea lo encontramos explicado en el artículo “Demarcación de la zona pública” (Compendio para seminarios, publicado en la Revista «100 años» de 1989, pg. 56): *“...Para determinar la zona pública se establece el contorno más cercano a la tierra firme, o sea la curva de nivel 115 cms o 20 cms, de ahí a 90 grados tierra adentro se mide horizontalmente una distancia de cincuenta metros, a lo largo de la playa. Generalmente, los mojones se colocan a lo largo de la playa a una distancia, entre ellos aproximadamente de 75 metros, siguiendo la configuración del litoral. Los mojones son de concreto reforzado con varilla de acero. Tienen un diámetro de 12 cms, por un metro de longitud, y van empotrados 70 cms. en concreto.”* (Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-123-1996 del 29 de julio de 1996).

¹⁴⁸ Salvo en los casos en *“...que se presenten procesos formadores de costas muy dinámicos, en los que se demarcará la zona pública según las delimitaciones que fija el Instituto Geográfico Nacional de conformidad con los estudios que realice en cada caso.”* (Artículo 62 del Reglamento a la Ley ZMT).

¹⁴⁹ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-264-2004 del 9 de setiembre de 2004.

¹⁵⁰ *“Artículo 10.- Ninguna dependencia pública, persona o entidad privada, nacional o extranjera, podrá efectuar labores de la índole de las ejecutadas por el Instituto...”*

¹⁵¹ *“Artículo 11.- El Instituto Geográfico Nacional podrá autorizar la ejecución de aquellos trabajos que sean necesarios para su determinación, cuando no esté en condiciones de ejecutarlos o de proporcionar a los interesados los antecedentes técnicos que soliciten.”*

de las labores que desempeña el Instituto¹⁵². Sin embargo, el artículo 62 del Reglamento a la Ley ZMT permite que los particulares contraten al IGN y cubran los costos de la demarcatoria, siendo ésta la modalidad que mayoritariamente se ha dado en la práctica.¹⁵³ Lo cual es confirmado por Alberto Carazo, al indicar que son muy pocos los casos en los que la Municipalidad ha solicitado y costado el amojonamiento.¹⁵⁴

Puede pensarse que el Reglamento a la Ley ZMT permite que los particulares financien el amojonamiento, con tal de cubrir el interés que en dicho deslinde tengan los propietarios privados –dentro o fuera de la zona marítimo terrestre- para delimitar con exactitud su propiedad, así como el interés de los pobladores y ocupantes.

2. Declaratoria de Aptitud Turística

Por así establecerlo el artículo 19 de la Ley ZMT, es posible autorizar obras y construcciones, y por lo tanto, otorgar concesiones, hasta que se produzca la declaratoria de aptitud turística de la zona. De tal manera, el artículo 27 otorga esa facultad al ICT, ya sea por iniciativa propia o por así solicitarlo la Municipalidad. Esa facultad también es reconocida por el Reglamento a la Ley ZMT en el artículo 2º inciso i), que define como zonas de aptitud turística aquéllas que hayan sido declaradas por el ICT por sus condiciones favorables para el desarrollo turístico; en el artículo 6º que establece que para la declaratoria el ICT debe tomar en cuenta el acceso a la zona, los atributos naturales, los aspectos sociales y culturales y cualquier otro elemento que sea de interés; y además, el 15, que reconoce la imposibilidad de otorgar concesiones antes de la declaratoria de

¹⁵² Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-264-2004.

¹⁵³ Así lo indicó Wilberth Díaz, funcionario del Departamento de Geodesia y Topografía del Instituto Geográfico Nacional, en llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

¹⁵⁴ CARAZO, Alberto. Op. cit. Pág. 53.

aptitud turística.¹⁵⁵ Asimismo, en el manual del ICT se contempla esa declaratoria como un requisito previo a la elaboración del plan regulador.

La declaratoria de aptitud turística o no turística determina cuál institución es la competente para aprobar las concesiones que posteriormente otorguen las Municipalidades, pues según el artículo 42 de la Ley ZMT y 46 de su Reglamento, en las áreas turísticas la aprobación le compete al ICT, mientras que en las no turísticas, al Instituto de Tierras y Colonización, hoy Instituto de Desarrollo Agrario.

También, dicha declaratoria tiene interés para determinar una serie de prioridades para el otorgamiento de las concesiones, según sea el uso que se solicita, tal y como se observa en los artículos 57 y 58 de la Ley ZMT y 57, 68 y 69 de su Reglamento, consideraciones que deben ser tomadas en cuenta a la hora de elaborar el plan regulador costero.

Es importante señalar que, conforme a los artículos 15 y 57 del Reglamento a la Ley ZMT, tanto en las áreas que sean de aptitud turística como en aquellas que no tengan esa aptitud, es necesaria la elaboración de un plan regulador para otorgar concesiones, dado que en el primero se exige dicho instrumento para otorgar concesiones sin hacer distinción entre zonas de aptitud turística y no turística, y en el segundo, se establece la conformidad de los usos solicitados con el plan regulador para ambas zonas.¹⁵⁶

Por último, de la revisión de planes reguladores que se detallará en el siguiente capítulo, se pudo notar que la mayoría de planes están dirigidos a zonas de aptitud turística y muy pocos a zonas sin esa aptitud, lo que quiere decir que la mayoría de las declaratorias del ICT han sido favorables a la explotación turística.

¹⁵⁵ Debe advertirse que el Reglamento a la Ley ZMT presenta una contradicción en este tema, dado que en el artículo 69 punto 2 se admite la posibilidad de otorgar concesiones de terrenos para fines agropecuarios en *“las zonas no turísticas o pendientes de declaratoria por parte del ICT”*.

¹⁵⁶ En ese sentido, véase el dictamen de la Procuraduría N° C-097-97, en el cual se explica con amplitud el tema y las razones de conveniencia por las cuales debe exigirse un plan regulador en las zonas que no cuenten con aptitud turística.

3. Determinación del Patrimonio Natural del Estado

Según las consideraciones hechas en el apartado A de esta sección, las áreas silvestres protegidas y las reservas equivalentes, así como los humedales y manglares (artículo 73 de la Ley ZMT y 4º de su Reglamento; artículo 32 Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554 del 4 de octubre de 1995; artículos 6º inciso a) y 13 párrafo segundo de la Ley Forestal, Ley N° 7575 del 13 de febrero de 1996) son parte del patrimonio natural del Estado y por lo tanto, dichas zonas son excluidas del régimen legal de la zona marítimo terrestre y no pueden ser administradas por la Municipalidad correspondiente, sino por el MINAET. Así las cosas, esas áreas no pueden ser comprendidas dentro del plan regulador costero a elaborar, por lo que la Procuraduría, la Sala Constitucional, y el ICT en el manual aquí analizado, exigen como requisito previo a la elaboración de un plan regulador costero, la delimitación, por parte del MINAET, de esas áreas excluidas.

Para ese fin, el MINAET emitió el Decreto Ejecutivo N° 34295 del 29 de enero de 2008, denominado Manual para la Clasificación de Tierras Dedicadas a la Conservación de los Recursos Naturales dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica. Por medio de ese instrumento, se determinan los procedimientos y reglas aplicables para delimitar los terrenos de aptitud forestal, manglares, esteros, rías, marismas, lagunas, pantanos, bosques anegados y áreas de protección en la zona marítimo terrestre.

Es importante indicar que la delimitación que se comenta, tiene un carácter preventivo, pues se pretende evitar el uso inadecuado y el uso privativo sobre terrenos no aptos para ese fin. Es de advertir que la Sala Constitucional, mediante el voto N° 8713-2008 de las 9:06 horas del 23 de mayo de 2008, anuló el plan regulador del sector costero del distrito de Cabo Velas en Santa Cruz, por abarcar parte del Parque Nacional Marino Las Baulas y de igual manera, el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo, por medio de la resolución N° 39-2009 de las 16:00 horas del 19 de enero de 2009 anuló el Plan Regulador Costero de

Playa Ventanas en Osa y las concesiones otorgadas, entre otras razones, por haber contemplado zonas boscosas integrantes del patrimonio natural del Estado.

4. Elaboración del Plan

En primer término, debe resaltarse que, la elaboración de un plan regulador costero involucra dos niveles, uno político y uno técnico. El nivel político, se refiere a la definición de las políticas de ordenamiento territorial por parte de la Municipalidad, las cuales deben ser conformes con las necesidades e intereses públicos que está obligada a resguardar. Así, definiendo claramente las políticas de crecimiento y protección deseadas y de ordenamiento del territorio a las que debe ajustarse un plan regulador, es que la Municipalidad ejerce esa función pública que le ha sido encomendada.¹⁵⁷

En cuanto al otro nivel, pero sin el afán de brindar un esquema detallado del proceso técnico de elaboración de un plan regulador costero –lo cual sería completamente infructuoso por escapar al ámbito del derecho- y únicamente con tal de ofrecer una idea general de los múltiples aspectos que deben ser valorados para elaborar un plan regulador costero, a continuación se exponen brevemente las etapas de formación técnica de un plan de esa índole. Según el criterio del Programa de Investigación y Desarrollo Urbano Sostenible (en adelante, PRODUS) -organismo especializado en la elaboración de planes reguladores-, se puede indicar que la preparación de un plan regulador costero debe darse por medio de un proceso compuesto por cuatro etapas, la etapa de diagnóstico, la de proyecciones, la de elaboración de propuestas y la de confección de reglamentos.¹⁵⁸

Así, se explica que la fase de diagnóstico, consiste en la recopilación y análisis de datos acerca de los sistemas humanos, legales, naturales y turísticos, y

¹⁵⁷ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-096-2005.

¹⁵⁸ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Pág. 36.

la interacción de esos elementos entre sí.¹⁵⁹ Para ello, se debe recopilar información sobre sistemas físicos, lo cual comprende el manejo de cuencas, erosión, manglares, geología e hidrogeología, edafología, climatología, hidrografía e hidrología, cobertura vegetal y usos del suelo; manejo de aguas servidas y desechos sólidos; amenazas naturales y susceptibilidad de los sistemas naturales; servicios e infraestructura, estudiando los servicios comunales existentes y las áreas verdes y recreativas; sistemas humanos, que comprende la recopilación de datos acerca de la estructura social, los servicios de salud, los servicios de educación y el aspecto vivienda; y los aspectos económicos relacionados con las actividades productivas y los conflictos de éstas con los usos del suelo.¹⁶⁰

En la etapa de proyecciones, tomando en cuenta los datos recopilados, se establecen las tendencias de la demanda de recursos y del desarrollo que se dará en la zona, con base en el crecimiento esperado de la población y la proyección del comportamiento de las actividades económicas.¹⁶¹ Este paso tiene como objetivo proyectar hacia el futuro el crecimiento poblacional, el crecimiento de la actividad comercial y el de la actividad turística y determinar las restricciones físicas a ese crecimiento, tales como las condiciones del espacio físico y la existencia de servicios básicos. De esa manera, se logra pronosticar la demanda futura del espacio, de recursos naturales y de servicios e infraestructura pública, y así, comparar esa demanda con la capacidad de carga del territorio y los sistemas naturales, y luego, lograr distribuir y determinar equilibrada y proporcionalmente, el tipo de uso del suelo que permita cubrir la demanda proyectada.

De tal forma, al generarse una proyección del modelo de crecimiento y del desarrollo turístico esperado, es posible determinar si ese es el escenario deseado

¹⁵⁹ *Ibidem.*

¹⁶⁰ *Ibid.* Págs. 41-75.

¹⁶¹ *Ibid.* Pág. 36.

o si por el contrario, se desea limitar y controlar a través del plan regulador costero.¹⁶²

En cuanto a la tercera etapa, se indica que en ésta se elaboran las propuestas de normas o proyectos de reglamentos que conformarán el plan regulador, por lo que es de suma importancia la exposición por parte de la comunidad de las inquietudes y de la aprobación o improbación de las alternativas propuestas.¹⁶³ En esta etapa, se analiza la información recuperada y se elaboran los borradores del plan regulador.¹⁶⁴

Por último, en la fase de elaboración de reglamentos, se deben generar las regulaciones y estrategias adecuadas para atender las inquietudes de la comunidad y las necesidades técnicas encontradas, y orientar el desarrollo futuro de la zona planificada, según el tipo de crecimiento deseado.¹⁶⁵

En cuanto a estos reglamentos, PRODUS propone que el plan debe comprender el reglamento de generalidades, reglamento de mapa oficial, reglamento de zonificación y uso del suelo, reglamento de vialidad, reglamento de renovación urbana, reglamento de fraccionamiento y urbanizaciones y reglamento de construcciones. Además, expone los contenidos y regulaciones mínimas que debe contener cada uno de esos reglamentos.¹⁶⁶

Por su parte, el manual del ICT para la elaboración de los planes reguladores costeros, establece un procedimiento que puede entenderse bajo un esquema similar (diagnóstico, proyecciones, elaboración de propuestas y confección de reglamentos). Este instrumento, exige la realización de análisis acerca de abastecimiento de agua, manejo de aguas servidas y de desechos sólidos, capacidad para generación de energía hidroeléctrica, inversiones de corto y mediano plazo en cuanto a vías de comunicación y la fuerza de la oferta laboral

¹⁶² Ibid. Págs. 76-85.

¹⁶³ Ibid. Pág. 36.

¹⁶⁴ PANIAGUA ALFARO, Franklin. Op. cit. Pág. 45.

¹⁶⁵ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Pág. 36.

¹⁶⁶ Ibid. Págs. 95-102.

de la zona. Sin embargo, no se determinan detalladamente los reglamentos que deben acompañar al plan, sino que en el Reglamento de Uso para el Plan Regulador, confluyen algunas regulaciones propias de esos reglamentos.

Un aspecto que debe mencionarse, es el hecho de que en el manual del ICT se establece que la propuesta de zonificación debe elaborarse tomando en cuenta únicamente las seis zonas ahí establecidas (zona de desarrollo turístico, zona mixta para el turismo y la comunidad, zona para la comunidad, zona para cooperativas y para vialidades, zona para desarrollo futuro y zona de protección), para las cuales, además, se definen previamente los usos permitidos y no permitidos. Este punto debería ser valorado, pues se considera que no es conveniente encasillar a las Municipalidades a planificar su territorio de acuerdo con zonas y usos ya preestablecidos, de los cuales no pueden apartarse.

No obstante, dado el objeto de este trabajo, no es posible detenerse en ese tipo de valoraciones, ya que, con lo indicado en este punto, basta para ejemplarizar la ardua labor técnica que conlleva la elaboración de un plan de esta naturaleza.

Por último, en esta etapa de elaboración, el manual del ICT establece la obligatoriedad de que la Municipalidad lleve a cabo al menos una reunión de información, en la cual debe participar el responsable de la elaboración del plan y los interesados, con tal de presentar los objetivos, características y finalidad del proyecto. Además, en dicho manual, se indica que el plan en elaboración debe recibir –antes de la audiencia pública- una aprobación inicial por parte del ICT y del INVU.

5. Evaluación de Impacto Ambiental

Un paso fundamental en la elaboración de un plan regulador costero –y evidentemente, de los planes reguladores en general- es la integración de la

variable ambiental a su texto y de la revisión del plan por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (en adelante, SETENA).

Lo anterior, es un requisito que deviene de lo indicado en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente; del Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Ejecutivo N° 31849 – MINAE-S–MOPT–MAG–MEIC del 4 de mayo de 2004, y específicamente del Decreto Ejecutivo N° 32967-MINAE del 20 de febrero de 2006, en el cual se detallan los lineamientos técnicos y especificaciones ambientales que deben tomarse en cuenta al momento de elaborar los planes reguladores, y además, el procedimiento que debe seguir la SETENA para la valoración ambiental de los planes reguladores que se sometan a su estudio con tal de obtener la viabilidad ambiental.

Esta exigencia ha sido avalada de manera contundente por la Sala Constitucional, que ha indicado que:

“La Sala ha reconocido reiteradamente, la facultad de los gobiernos locales para darse su propia ordenación territorial a través de los planes reguladores; pero la existencia de éstos -que en su mayoría carecen de complementos de ordenación desde el punto de vista del ambiente sano y ecológicamente equilibrado- no produce la desaplicación de la legislación tutelar ambiental. Por el contrario, estima la Sala que debe ser requisito fundamental que, obviamente, no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador del desarrollo urbano deba contar, de previo a ser aprobado y desarrollado, con un examen del impacto ambiental desde la perspectiva que da el artículo 50 constitucional, para que el ordenamiento del suelo y sus diversos regímenes, sean compatibles con los alcances de la norma superior, sobre todo, si se repara en que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades públicas y ello incluye,

*sin duda, a las Municipalidades que no están exentas de la aplicación de la norma constitucional y de su legislación de desarrollo.*¹⁶⁷

Bajo esos mismos argumentos, al analizar la ausencia de la viabilidad ambiental del Plan Regulador del Sector Costero de Playa Uvita en Osa, la Sala Constitucional ordenó a la Municipalidad de Osa y al ICT, gestionar lo que corresponda con tal de someter el plan al proceso de evaluación de impacto ambiental ante la SETENA, y cumplir así con el deber estatal de proteger el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.¹⁶⁸

Según esas consideraciones, la importancia preventiva de este requisito es indudable, por lo cual es retomado por el ICT en su manual, al indicar que en el proceso de elaboración del plan, debe realizarse un diagnóstico de posibilidades y restricciones del área por planificar conforme al Decreto Ejecutivo N° 32976-MINAE, y además que, para la aprobación definitiva del plan por parte del ICT y del INVU, debe presentarse la viabilidad ambiental debidamente extendida.

6. Audiencia Pública y Recepción de Oposiciones

Además de las reuniones que deben efectuarse en el proceso de elaboración del plan, señaladas en el punto 4 anterior, tanto el manual del ICT como el artículo 17 de la LPU, establecen la obligatoriedad de llevar a cabo una audiencia pública en la cual se exponga la propuesta del plan regulador y los reglamentos conexos y se atiendan las observaciones de los vecinos y demás interesados. La convocatoria a la audiencia debe hacerse con quince días de anticipación y por medio de un aviso publicado en La Gaceta y utilizando cualquier otro medio de divulgación que se considere conveniente.

¹⁶⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 7994-2006 de las 8:57 horas del 2 de junio de 2006.

¹⁶⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 17338-2007 de las 16:29 horas del 28 de noviembre de 2007.

Asimismo, a partir de la celebración de la audiencia, se debe abrir un periodo máximo de quince días para recibir observaciones, oposiciones y cualquier comentario con respecto al proyecto del plan regulador. Después de transcurrido dicho plazo, la Municipalidad, el ICT y el INVU, deben analizar conjuntamente los documentos presentados y valorar y realizar los cambios que se estimen convenientes, tal y como lo establece el manual comentado.

La exigencia de esta audiencia y del periodo de recepción de oposiciones, no es antojadiza. La inclusión de métodos participativos en la elaboración de planes reguladores y de cualquier otra decisión política, como lo exige el propio Código Municipal en su artículo 5^o¹⁶⁹, promueve una mayor conformidad por parte de todos los sectores perjudicados, y por lo tanto, una mayor aceptación y cumplimiento de las medidas y reglas que sean impuestas.¹⁷⁰ Asimismo, en cuanto a la elaboración de planes reguladores costeros, se ha indicado que:

“El territorio y las limitaciones de su uso es un asunto de interés colectivo, especialmente sensible en el caso de la zona marítimo terrestre, donde todo el territorio es patrimonio del Estado y las actividades humanas que se desarrollen deben tener el consentimiento de la comunidad (con la diversidad de grupos que la integra) y, a su vez, responder a las restricciones que la misma está dispuesta a imponer y cumplir.

(...)

Por este motivo, desde que se plantean los términos de referencia del plan regulador, debe constar la necesidad de que se incorpore la metodología participativa en el diseño de dicho plan, independientemente de quién elabore el

¹⁶⁹ “Artículo 5.- Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente.”

¹⁷⁰ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Pág. 86.

PRC [plan regulador costero] (la empresa privada o el personal de la municipalidad).”¹⁷¹

De igual forma, la Sala Constitucional, en aras de proteger el principio democrático constitucional, ha reconocido como requisito ineludible dentro del proceso de aprobación de un plan regulador, la celebración de la audiencia pública señalada por la LPU, decretando la nulidad de aquellos planes en cuyo procedimiento no se observare tal exigencia.

En ese sentido, al referirse acerca de ese principio y de la participación ciudadana, dijo:

“Uno de los elementos más importantes de dicho principio, es el de la participación pública, el cual no es más que el reconocimiento de la existencia del derecho de cada uno de los ciudadanos a participar en la construcción y mantenimiento de la sociedad en la que viven...

(...)

*Esta idea ha sido de reiterada cita y desarrollo por este Tribunal, quien en ocasiones anteriores, ha indicado que es en la idea de **democracia participativa** –de activa y plena participación popular-, donde precisamente el principio democrático adquiere su verdadera dimensión. De esta forma, y como consecuencia necesaria de la anterior afirmación, se colige que las autoridades públicas, siempre y dentro de la medida de lo posible, deben promover y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones, pues ello no es más que el reconocimiento del carácter democrático de la sociedad costarricense.”¹⁷²*

Doctrinariamente, también se ha reconocido la importancia de la participación ciudadana en el seno de los Gobiernos Locales, al indicarse que el artículo 5º del Código Municipal además de establecer un derecho para los munícipes (habitantes del cantón) establece una obligación para los Municipios,

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 3475-2003 de las 8:56 horas del 2 de mayo de 2003.

pues éstos deben disponer de los espacios necesarios para promover la participación directa de los munícipes en la formación del interés de la colectividad.¹⁷³ Asimismo, se destaca la importancia de los Municipios como instrumentos idóneos para el desarrollo de la democracia por medio del uso de mecanismos de democracia indirecta y directa¹⁷⁴ en la toma de decisiones, por lo que se señala la necesidad de una renovación de las estructuras municipales para lograr una mejoría en los niveles de satisfacción de los intereses comunales.¹⁷⁵

En ese sentido, la audiencia pública que debe realizarse en los procedimientos de elaboración de planes reguladores, “...tiene por objeto permitir el ejercicio del derecho a la participación de la comunidad en un asunto que le afecta directamente”¹⁷⁶ y por lo tanto, dada su importancia, no deben constituirse “...simplemente en parte de un procedimiento que por formalidad deba programarse, de manera que se pueda fijar de forma que haga nugatorio el ejercicio del derecho que pretende tutelar, al otorgarse en condiciones que se convierta en una mera formalidad.”¹⁷⁷, razones por las que la Sala Constitucional en el voto citado en este párrafo, anuló el acuerdo por medio del cual se acordó modificar el Plan Regulador de La Unión sin haberse efectuado la audiencia pública.

Así las cosas, según la finalidad que -como se indicó en la sección I de este capítulo- debe perseguirse con la planificación del territorio costero, sea el equilibrio entre la protección del ambiente, el desarrollo económico y las necesidades sociales y la mejora en la calidad de vida de los habitantes, es

¹⁷³ FERNÁNDEZ ARGÜELLO, Hubert y SÁNCHEZ NAVARRO, Ileana. Las Consultas Populares a Nivel Cantonal y Distrital. San José, Costa Rica, 1999. Pág. 26.

¹⁷⁴ “La participación es directa cuando los ciudadanos tienen la posibilidad de decidir de forma inmediata sobre las cuestiones que se someten a su conocimiento... Cuando el ciudadano no participa directamente en la toma de decisiones, sino que su intervención en el quehacer político se reduce a la elección de representantes, ...estamos en presencia de una manifestación indirecta de la participación popular...” (Ibid. Pág. 22.)

¹⁷⁵ Ibid. Pág. 20.

¹⁷⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 7994-2006 de las 8:57 horas del 2 de junio de 2006.

¹⁷⁷ Ibidem.

evidente que en aras de lograr ese equilibrio, se hace indispensable conocer los intereses, necesidades y puntos de vista de todos los sectores involucrados, promoviéndose así, un mayor grado de consenso entre éstos.

Debe tenerse en cuenta que la Ley ZMT pretende el libre acceso de las personas a la zona pública, así como que se busca que el derecho a usar privativamente la zona restringida sea distribuido entre diferentes sectores sociales, por lo que, la propia naturaleza que el legislador le otorgó a ese bien demanial, hace necesario que en la planificación de su uso se realice la audiencia pública que establece el artículo 17 de la LPU.

7. Aprobación del ICT y del INVU

Como ya se indicó en los apartados correspondientes a esos Institutos y según el artículo 38 de la Ley ZMT y 19 de su Reglamento, éstos deben aprobar los planes reguladores costeros. El artículo 17 del Reglamento a la Ley ZMT, además de indicar la necesaria aprobación de ambos Institutos, indica que para esa aprobación se debe valorar la conformidad de plan con los otros niveles de planificación ya mencionados y la necesidad de que el INVU se ajuste a lo indicado por la LPU.

Dicha aprobación también es exigida por el manual del ICT¹⁷⁸, el cual faculta a los Institutos a realizar inspecciones para enriquecer el proceso de revisión, después del cual, se pueden emitir las observaciones procedentes en cuanto al contenido del plan y en cuanto a la conformidad o disconformidad del procedimiento de elaboración con las normas que lo regulan, las cuales deben ser subsanadas por la Municipalidad para obtener la aprobación definitiva.

¹⁷⁸ En el punto 9.4 de dicho manual, se indica que a pesar de que la revisión del plan es integral por parte del ICT y del INVU, es posible dividir la revisión del instrumento, correspondiéndole al ICT el análisis de la estrategia en general, el diagnóstico y su relación con los usos del suelo y la propuesta de implementación, y al INVU, únicamente, lo referido a vialidades y fraccionamientos urbanos. Lo anterior, parece disminuir las competencias técnicas del INVU en el análisis de las propuestas, lo cual no es acorde con lo indicado por la Ley ZMT y su Reglamento.

En este punto, no debe olvidarse lo ya indicado acerca del deber de coordinación de las instituciones del Estado en esta materia y de la posibilidad de que estos Institutos, que persiguen intereses nacionales, puedan controlar las actuaciones de los Municipios en el manejo y administración de los intereses locales, sin violar el límite que impone la autonomía de la cual éstos gozan.

8. Adopción Formal y Publicación

Por último, una vez aprobado el plan por el ICT y por el INVU, éste se encuentra listo para ser adoptado formalmente por la Municipalidad, es decir, para que sea emitido como un acto administrativo de voluntad Municipal. Con ese propósito, según el artículo 45 del Código Municipal y el artículo 17 inciso 3) de la LPU, el Concejo Municipal debe acordar la adopción del plan con una mayoría calificada de votos.

Además de la adopción del plan, dada su naturaleza normativa y en virtud de lo normado por el artículo 240 de la LGAP, el último párrafo del artículo 43 del Código Municipal y 17 inciso 4) de la LPU, el acuerdo municipal de adopción del plan y el texto íntegro del plan regulador¹⁷⁹, deben ser publicados en La Gaceta.

La publicación es la forma de comunicación de los actos administrativos de alcance general y ésta marca el inicio de la eficacia del acto¹⁸⁰, es decir, a partir de la publicación en La Gaceta o de la fecha que el plan indique a partir de esa publicación, éste surte sus efectos vinculantes hacia la administración y los administrados.

¹⁷⁹ Sobre la exigencia de que la totalidad del plan regulador sea publicado y no solamente el acuerdo del Concejo que lo adopta, puede observarse la Opinión Jurídica N° OJ-011-1996 del 8 de marzo de 1996 y el Dictamen N° C-072-1998 de la Procuraduría General de la República.

¹⁸⁰ JINESTA LOBO, Ernesto. Op. cit. Pág. 584.

Capítulo II. Desregulación de la Zona Marítimo Terrestre

Objetivo Específico

Analizar las políticas de planificación de las costas, los principales problemas que se han presentado en el manejo de la zona marítimo terrestre y el proceso por medio del cual se han elaborado los planes reguladores costeros, para determinar las carencias del proceso y demostrar la ilegalidad, nulidad y consecuencias negativas de los planes reguladores costeros elaborados por particulares.

Sección I. Problemas de la Planificación Costera Actual

A. Políticas de Planificación

En la bibliografía consultada, se muestra una opinión desfavorable generalizada acerca del manejo que se ha dado a las costas costarricenses, especialmente la costa pacífica¹⁸¹, pues se denuncia que no se han seguido las políticas de desarrollo y turismo sostenibles, cuyos conceptos e implicaciones fueron comentados en la sección I del primer capítulo.

Con base en los datos apuntados en esa sección acerca del crecimiento turístico y el desarrollo inmobiliario en las zonas costeras, se evidencia lo que el Programa Estado de la Nación ha llamado como turismo masivo o turismo de masas, el cual se identifica con el turismo de sol y playa que se ha expandido en algunas zonas de Guanacaste y en el Pacífico Central. Ese tipo de turismo es aquel que genera grandes conglomerados en los que las principales empresas turísticas son transnacionales que ofrecen el mismo modelo de servicio en

¹⁸¹ Debe advertirse que la mayoría de fuentes se han enfocado en el estudio de la costa pacífica, por lo que no ha sido posible determinar adecuadamente cuál es la situación de la costa atlántica.

cualquier lugar del mundo en el que se instalen. Al ofrecer paquetes “todo incluido”, los turistas bajo este modelo no tienen interacción con las comunidades y servicios locales, y por lo tanto, se produce un menor efecto multiplicador o valor agregado en su estadía.¹⁸² Además, con dicho modelo de desarrollo turístico, el destino pierde su identidad o su “marca país” y se convierte en un destino estándar, es decir, adquiere las mismas características de cualquier destino a nivel mundial.¹⁸³

Una importante apreciación del Programa Estado de la Nación es que no debe confundirse la actividad inmobiliaria (que tal y como se mostró en el primer capítulo, ha tenido un crecimiento vertiginoso) con la actividad turística, pues esta última tiene efectos económicos directos en las comunidades en las que se desarrolla mediante los gastos de los turistas, mientras que en la actividad inmobiliaria, a pesar de generar altos beneficios económicos para los desarrolladores e inversionistas, su efecto en la economía local y nacional es mucho menor.¹⁸⁴

Esas consideraciones tienen importancia si se toman en cuenta las diferencias encontradas entre las consecuencias que generan destinos turísticos con alto valor agregado y las de aquellos de bajo valor agregado o efecto multiplicador, pues en destinos turísticos masivos, se requiere una alta inversión – que luego es recuperada-, pero, el aporte promedio al país de cada visitante disminuye y los impactos ambientales aumentan.¹⁸⁵

Esa diferencia ha sido revelada por el Programa Estado de la Nación después de estudiar los efectos generados por los modelos turísticos de La Fortuna y Tamarindo, señalando que en este último –en el que se desarrolla un turismo de masas- los efectos favorables del turismo son mucho menores y cuenta

¹⁸² Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Decimotercer Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Pág. 200.

¹⁸³ Ibid. Pág. 197.

¹⁸⁴ Ibid. Pág. 210.

¹⁸⁵ Ibid. Pág. 202.

con problemas económicos, sociales y ambientales mayores que en el otro sector evaluado. Sobre el punto, resumidamente indicó:

“Cuando se valoran los efectos que han tenido los desarrollos turísticos de Tamarindo y La Fortuna en relación con el mejoramiento del bienestar y las oportunidades de las poblaciones locales y la «marca-país», se perciben notables diferencias. El análisis deja claro que si bien en ambas localidades hay un reconocimiento general de que el turismo ha traído mejoras, también hay evidencia de que el turismo en La Fortuna genera mayores beneficios a sus habitantes que el de Tamarindo; este último, dada su expansión hacia lo masivo y genérico y la falta de controles con que se ha dado, tiende a alejarse de la «marca-país».

...En contraste, el desarrollo de La Fortuna se mantiene más cercano a la “marca-país”, con una fuerte presencia de pequeños y medianos empresarios, que se articulan con grandes empresas de operadores turísticos y agencias de viajes preocupadas por ofrecer un producto ecológico más diferenciado...”¹⁸⁶

De lo anterior, puede notarse que en los destinos turísticos de mediana escala, los beneficios para la comunidad son mayores y los impactos ambientales menores, mientras que en los destinos que ofrecen un turismo masivo, como el que se presenta en algunas zonas de la costa pacífica de nuestro país, los resultados son opuestos.

Asimismo, el Decimocuarto Informe del Estado de la Nación reporta que el desarrollo constructivo e inmobiliario acelerado que se da en las costas del Pacífico, parece reproducir los mismos patrones desordenados que se han seguido en la Gran Área Metropolitana, pues se ha presentado bajo un marco de debilidades en las políticas de planificación del territorio y ha generado serios conflictos ambientales.¹⁸⁷

¹⁸⁶ *Ibíd.* Pág. 195.

¹⁸⁷ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (San José, Costa Rica). Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2008. Pág. 236.

En el mismo sentido, la Contraloría General de la República ha expuesto la paradoja del desarrollo de las costas, pues a pesar de que éstas son el principal escenario de la actividad turística nacional, en ellas se observan incongruencias entre los grandes proyectos turísticos y la pobreza de las comunidades locales.¹⁸⁸

Como parte de las críticas que se han hecho sobre el manejo político de la zona marítimo terrestre, se ha expuesto que el ICT ha homologado la aptitud turística con urbanización, por lo que se ha promovido el desarrollo inmobiliario descontrolado en la zona restringida.¹⁸⁹ Además, se ha sostenido que el turismo y la actividad inmobiliaria en las zonas costeras, no han generado un desarrollo equilibrado en el que se mejoren las condiciones de vida de las comunidades locales –salvo casos excepcionales como el de Punta Islita-, sino que, por el contrario, han promovido el caos y la anarquía.¹⁹⁰ Lo anterior, dado que el dinamismo del turismo y del desarrollo inmobiliario, no ha sido planificado adecuadamente, pues no se han valorado los impactos ambientales de dichas actividades ni la capacidad local de ofrecer los servicios públicos demandados.¹⁹¹

Igualmente, desde hace más de diez años se empezó a criticar que planificación de la zona marítimo terrestre ha sido predominantemente turística y ha estado regida por un enfoque economicista. Así, la generación de divisas se ha convertido en el objetivo principal de la planificación, y por lo tanto, ésta carece de una visión de largo plazo que promueva el desarrollo sostenible.¹⁹² También, se ha acusado que la relación entre los fines de conservación de los recursos naturales y del desarrollo turístico que pretende la Ley ZMT, no ha sido simbiótica, sino que el desarrollo turístico de las playas ha sido un asunto prioritario, que ha estado por encima de la conservación.¹⁹³

¹⁸⁸ Contraloría General de la República. Memoria Anual. 2007. Pág. 36.

¹⁸⁹ Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro. Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Pág. 15.

¹⁹⁰ *Ibíd.* Pág. 2.

¹⁹¹ *Ibíd.* Pág. 62.

¹⁹² BUSTAMANTE GUERRA, Emilia. Op. cit. Pág. 142.

¹⁹³ PANIAGUA ALFARO, Franklin. Op. cit. Pág. 57.

En síntesis, se pone en evidencia que el desarrollo turístico en las zonas costeras, no ha sido acorde con los patrones de desarrollo y turismo sostenible que fueron expuestos al inicio de este trabajo y que son características elementales de la marca país posicionada a nivel mundial, es decir, a pesar de que existen normas que establecen la obligatoriedad de buscar el desarrollo sostenible –como el Plan Nacional de Desarrollo Turístico- y de la necesidad de mantener la imagen que turísticamente posee el país, en la práctica el Estado no ha tomado las medidas necesarias para lograr un balance adecuado entre el desarrollo económico, la conservación de los recursos naturales y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones costeras, lo cual puede ser conseguido –entre otras cosas- mediante la elaboración de adecuados planes reguladores que contemplen políticas de desarrollo y turismo sostenible. Sin embargo, como se verá, esa herramienta no ha sido utilizada por las Municipalidades costeras para definir las políticas de crecimiento y desarrollo de la zona marítimo terrestre en sus cantones ni para limitar adecuadamente los fuertes intereses privados y lograr la armonía de éstos con los intereses públicos locales que les corresponde tutelar.

De esa manera, la falta de políticas claras y adecuadas para buscar el desarrollo sostenible de la zona marítimo terrestre, y la poca importancia que se le ha dado al tema, se traducen en una serie de problemas en el uso y aprovechamiento de la zona, tal y como se verá en los siguientes apartados.

B. Principales Problemas en la Zona Marítimo Terrestre

Diversos informes rendidos por la Contraloría General de la República después de realizar visitas en varios sectores de la zona marítimo terrestre e informes del Programa Estado de la Nación, arrojan resultados desalentadores acerca del estado actual de ese bien demanial. Así, con tal de brindar un panorama general acerca de las condiciones en las que se encuentra ese bien, en

este apartado se muestran algunas de las conclusiones a las que en esa materia se ha llegado.

A grandes rasgos, la Contraloría indicó que la zona marítimo terrestre muestra señas de destrucción y desaparición de humedales, contaminación de dunas de playa a causa de la generación de desechos sólidos y de aguas servidas; así como deterioro del paisaje; variaciones de cauces; intrusión salina en mantos acuíferos y una excesiva demanda de agua potable por parte de las actividades turísticas.¹⁹⁴ Asimismo, en un informe en el cual se evaluó la gestión de los Municipios en el 2006, se determinó que:

“...a partir de diferentes estudios en municipalidades como Santa Cruz, Puntarenas, Aguirre, Osa y Golfito, entre otras, una gran cantidad de problemas en la administración de la zona marítimo terrestre, tales como: deficientes caminos de acceso a las playas, falta de planes reguladores, invasión de la zona pública, ocupación y construcción de obras en zonas que no cuentan con plan regulador o en bosques y zonas protegidas, débiles controles internos de los procesos asociados a las concesiones y fijación de cánones.”¹⁹⁵

También en su memoria anual, la Contraloría acusa que los Gobiernos Locales han consentido el desarrollo inmobiliario desordenado en la zona marítimo terrestre, permitiendo construcciones que no cuentan con los criterios técnicos adecuados para mitigar los impactos y para el manejo de las aguas servidas y de los desechos sólidos. Además, aduce que no se ha ejercido el control suficiente sobre las construcciones que no cuentan con permiso municipal y aquéllas que – aún contando con permiso- se ubican en la zona pública.¹⁹⁶

Al estudiar algunos casos concretos ese órgano contralor ha emitido informes con resultados negativos. Por ejemplo, al analizar la zona costera de playa Sámara, destacó como uno de los problemas encontrados, el hecho de que

¹⁹⁴ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2007. Págs. 35-36.

¹⁹⁵ Ídem. Informe DFOE-SM-17-2007. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Periodo 2006. Julio 2007. Págs. 66-67.

¹⁹⁶ Ídem. Memoria Anual. 2007. Pág. 40.

el uso que actualmente se les da a muchos de los terrenos no son conformes con el plan regulador ni con el reglamento de zonificación, y que sin embargo, los ocupantes o concesionarios cancelan el canon a la Municipalidad de Nicoya.¹⁹⁷

Asimismo, en el cantón de Puntarenas, la Contraloría determinó serios problemas ambientales como el manejo inadecuado de los desechos sólidos y líquidos; falta de vigilancia por parte de la Municipalidad, del Ministerio de Salud y del MINAET; degradación de ecosistemas de manglares, bosques, humedales, dunas, rocas, corales y acantilados; aparición de zonas riesgosas y vulnerables dados los daños causados al suelo por el desarrollo de construcciones inadecuadas; falta de control sobre las actividades extractivas de arena, corales y madera; alteración de los sistemas culturales de las comunidades locales; etc.¹⁹⁸ También, en el cantón de Parrita, se determinó que en las áreas no concesionadas, existen ocupaciones ilegales que no han sido controladas por la Municipalidad;¹⁹⁹ y en la de Aguirre, se calificó de deficiente el actuar municipal en materia de protección de la zona marítimo terrestre, pues existen invasiones a la zona pública, se han otorgado permisos improcedentes y se han construido obras ilegales e incluso contrarias a lo indicado en el plan regulador (en las zonas en que existe), lo que afecta la adecuada preservación de los recursos naturales de la zona.²⁰⁰

Por su parte, el Programa Estado de la Nación, ha advertido acerca de los graves problemas que se han presentado en algunas playas por la falta de un adecuado manejo de las aguas residuales y de un estricto control por parte de las autoridades públicas. En ese sentido, menciona casos de contaminación por aguas negras en Tamarindo, Manzanillo y el golfo de Papagayo. Asimismo, se indica que en Tamarindo el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados detectó once focos de contaminación por aguas negras, lo que generó la pérdida

¹⁹⁷ Ídem. Informe N° DFOE-AM-17-2004 del 2 de setiembre de 2004.

¹⁹⁸ Ídem. Informe N° DFOE-SM-169-2005 del 14 de diciembre de 2005.

¹⁹⁹ Ídem. Informe N° DFOE-SM-14-2004 del 5 de marzo de 2004.

²⁰⁰ Ídem. Informe N° DFOE-SM-206-2006 del 18 de diciembre de 2006.

de la bandera azul ecológica y el cierre de varios negocios por parte del Ministerio de Salud. También, menciona que en el año 2007 once playas perdieron la bandera azul ecológica por serios problemas de contaminación.²⁰¹

Ese mismo Programa advirtió serios problemas en cuanto al abastecimiento de agua potable, al señalar que en las zonas de Quepos y Jacó existe una sobreexplotación del recurso y la escasez de ésta de cara a la alta demanda, lo cual responde a los desordenados patrones de desarrollo y la falta de planificación sobre la disponibilidad del recurso.²⁰²

Por último, PRODUS establece como principales problemas de las zonas costeras la salinización de los mantos acuíferos; la desaparición de especies animales y vegetales, la contaminación de aguas marinas por aguas servidas y desechos sólidos; sobreexplotación y degradación de los suelos; graves impactos sobre los ecosistemas y el deterioro del paisaje natural y cultural.²⁰³

Así las cosas, el crecimiento acelerado de las actividades turísticas y del desarrollo inmobiliario que ya fueron comentados, pueden traducirse en los problemas ambientales que aquejan nuestras costas. Asimismo, uno de los elementos que favorecen la degradación de la zona es la falta de un adecuado y estricto control municipal sobre el desarrollo inmobiliario y turístico dentro de los límites de su cantón. Lo anterior ya que, a pesar de que las Municipalidades son las principales encargadas de proteger la zona marítimo terrestre, éstas no han ejercido las funciones a las que están obligadas legalmente y por el contrario, han permitido el crecimiento turístico e inmobiliario desordenado en sus costas con restricciones prácticamente nulas, como luego se verá.

²⁰¹ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Pág. 238.

²⁰² Ibíd. Pág. 237.

²⁰³ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Págs. 111-113.

C. Incapacidad Municipal para Manejar y Planificar la Zona Marítimo Terrestre

A pesar de las trascendentales funciones que el ordenamiento jurídico otorga a las Municipalidades en materia de planificación territorial costera, y de la preeminencia y autonomía que deben poseer en el ejercicio de esas competencias (punto 1, apartado b, sección II, capítulo I), es preciso admitir que – lastimosamente- los Gobiernos Locales no han logrado cumplir exitosamente con esos cometidos.

Por el contrario, al igual que en los dos puntos anteriores, las opiniones de quienes se han referido al tema, no son favorables. Así, de manera general el Programa Estado de la Nación, señala que a pesar de las competencias de las Municipalidades en cuanto a la planificación del territorio, éstas “...incumplen de manera sistemática con esa tarea, carecen de planes reguladores, y cuentan con débil información técnica en las decisiones que determinan el desarrollo local.”²⁰⁴

Para determinar las causas principales de ese incumplimiento, es necesario recordar que la elaboración e implementación de un plan regulador costero no es una tarea fácil, ya que al ser un instrumento que involucra aspectos jurídicos, técnicos, económicos, sociales y turísticos, y al requerirse la confección de diferentes estudios en esos ámbitos, es necesario contar con un equipo profesional multidisciplinario, el cual como mínimo, abarca profesionales en ingeniería civil, arquitectura, topografía, geografía, planificación, biología, sociología y derecho, que posean conocimientos en planificación del territorio, construcción, suelos, hidrología, participación ciudadana, manejo de aguas servidas y desechos sólidos, etc.²⁰⁵

²⁰⁴ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Pág. 262.

²⁰⁵ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Pág. 105.

Paralelo a ese equipo multidisciplinario, se requieren herramientas tecnológicas que faciliten la elaboración y gestión de los planes, como computadoras, software de sistemas de información geográfica²⁰⁶, software para manejo de catastro y planos, sistema de posicionamiento global, cámaras fotográficas, etc.²⁰⁷

Sin embargo, la realidad de los Municipios es otra, pues como se ha revelado desde hace más de diez años, no se cuenta con el personal adecuado que permita elaborar, implementar y evaluar los planes reguladores costeros, por lo que el reto de proteger y planificar la zona marítimo terrestre no ha sido debidamente atendido.²⁰⁸

Actualmente, la situación no ha variado. En Costa Rica no existe un ordenamiento territorial adecuado, porque las estructuras municipales son muy débiles, y no hay una institucionalidad fuerte²⁰⁹. Las Municipalidades no cuentan con las estructuras administrativas y de personal requeridas para llevar a cabo una adecuada gestión de la zona marítimo terrestre y su planificación. Esa incapacidad ha sido afirmada por varios autores consultados²¹⁰ y por los propios Gobiernos

²⁰⁶ *“De una forma muy simplificada se pueden definir los sistemas de información geográfica como programas de cómputo que relacionan los datos espaciales, con la información relacionada a este espacio.*

Las regulaciones de cualquier PRC están ligadas directamente con el espacio, ya que en las diversas zonas existen tipos de restricciones que deben cumplirse. Mediante un sistema de información geográfico, la sobreposición de la información de las regulaciones con los datos específicos del terreno de un concesionario, se obtiene de forma inmediata y con márgenes de error reducidos (en comparación con métodos manuales de cotejo con planos impresos).

La eficiencia en el almacenamiento de la información, la constante y casi inmediata actualización, así como la posibilidad de llevar un control efectivo de la zonificación, convierten a los sistemas informáticos geográficos en una herramienta indispensable para el manejo efectivo del plan regulador.” (Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Pág. 108).

²⁰⁷ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Pág. 107.

²⁰⁸ BUSTAMANTE GUERRA, Emilia. Op. cit. Pág. 155.

²⁰⁹ Participación del Dr. Rosendo Pujol Mesalles, Director del Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible (PRODUS). I Congreso Internacional de Derecho Ambiental. Colegio de Abogados de Costa Rica, 21 de octubre de 2008.

²¹⁰ En ese sentido véase PANIAGUA ALFARO, Franklin. Op. cit. Pág. 29, AGUILAR VÍQUEZ, Juan Manuel y GRANADOS BENAVIDES, José Miguel. Op. cit. Pág. 211 y Fundación para el Desarrollo

Locales y Concejos Municipales de Distrito que administran zona marítimo terrestre, quienes indicaron que *“Existe falta de capacidad técnica municipal para la elaboración y actualización de los PRC.”*²¹¹ (Por PRC entiéndase planes reguladores costeros).

Los problemas de personal en los Gobiernos Locales han sido evidenciados por la Contraloría General de la República al indicar que éstos –lo cual aplica para los costeros- presentan debilidades en la organización y gestión del recurso humano, pues los manuales de organización y funcionamiento están desactualizados, no tienen aplicación práctica y en algunos casos no existen; y la selección de personal se hace por medio de procedimientos frágiles que desembocan en el nombramiento de funcionarios inidóneos para los puestos asignados.²¹²

Asimismo, sobre el manejo de la zona marítimo terrestre, ese órgano contralor en términos generales ha señalado una serie de deficiencias en las estructuras administrativas de los Municipios, como la falta de definición de objetivos y acciones concretas en los planes anuales operativos; la ausencia de una organización que apoye la consecución de objetivos; la inexistencia de directrices claras acerca de las responsabilidades en el manejo de la zona marítimo terrestre; deficientes sistemas de información que contenga datos claros, actuales y confiables; inadecuado manejo y contenido de los expedientes de los concesionarios; falta de coincidencia entre los datos de los expedientes y los contenidos en los sistemas de cobros; ausencia de delimitación clara de

Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA). Op. cit. Pág. 14.

²¹¹ Municipalidad de Santa Cruz (Guanacaste, Costa Rica) *et al.* Documento de Declaratoria. I Foro Nacional para el Análisis y Propuesta de Reforma a la Ley 6043 (Ley Sobre La Zona Marítimo Terrestre) y su Reglamento, San José, Jueves 19 de Octubre de 2006. <http://www.demuca.org> (24 de octubre de 2007). Pág. 3.

²¹² Contraloría General de la República. Memoria Anual. 2007. Pág. 384.

funciones, pues en varios casos todas recaen en una sola persona; carencia de recurso humano suficiente; etc.²¹³

Al estudiar casos concretos, la Contraloría ha detectado varias deficiencias en los departamentos municipales encargados de su gestión. Así, los funcionarios del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Osa, no tienen funciones definidas, no poseen claros los procedimientos administrativos que deben ejecutar y no les han comunicado las responsabilidades que poseen en cuanto a la administración y control de la zona marítimo terrestre, por lo que se estima que se ha presentado una inobservancia del Manual de Normas Generales de Control Interno de la Contraloría General de la República, dado que no existe una estructura administrativa que apoye el logro de los objetivos de la institución.²¹⁴

En la Municipalidad de Nicoya, además de los problemas de recargo de funciones en el jefe del Departamento de Zona Marítimo Terrestre, se detectaron problemas técnicos, como la carencia de un sistema de cómputo que contenga información actualizada y confiable que permita una adecuada gestión de la zona marítimo terrestre, lo cual es contrario al Manual de Normas de Control Interno citado.²¹⁵ Ese mismo problema en el manejo de la información, se presenta en la Municipalidad de Aguirre, en la que no se cuenta con un sistema computarizado que contenga la información actualizada sobre el manejo de la zona marítimo terrestre, sino que ésta se maneja por medio del archivo que contiene –de manera desordenada– los expedientes de los concesionarios, los cuales, a su vez, presentan problemas de orden y de falta de información relevante.²¹⁶

Problemas similares han sido encontrados en la Municipalidad de Santa Cruz y en la de Golfito. En la primera se advierte que el programa de cómputo implantado, cuyo propósito era almacenar la información actual acerca del uso de

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-16-2007 del 9 de julio de 2007.

²¹⁵ Ídem. Informe N° DFOE-AM-17-2004.

²¹⁶ Ídem. Informe N° DFOE-SM-206-2006.

la zona marítimo terrestre, es insuficiente para la correcta toma de decisiones municipales, y que las condiciones actuales del archivo del departamento no permiten llevar a cabo un adecuado control de los expedientes de las concesiones otorgadas y de los planes reguladores vigentes.²¹⁷ En el caso de Golfito, se señala la carencia ya reiterada en otras Municipalidades, en cuanto a sistemas de cómputo que cuenten con información actualizada y veraz, lo cual incide en la baja calidad en la administración y protección de la zona marítimo terrestre.²¹⁸

Ahora, en cuanto a las carencias de personal y de su idoneidad, se deben mostrar los datos obtenidos mediante consultas telefónicas realizadas a finales del año 2008 e inicios del 2009 a las 24 Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito que administran costa²¹⁹, pues se pudo determinar si existe o no Departamento de Zona Marítimo Terrestre, el número de funcionarios encargados y las profesiones de cada funcionario.

Del estudio realizado, se obtuvo que las Municipalidades de Siquirres, Matina y Cañas y el Concejo Municipal de Distrito de Lepanto, no tienen un Departamento encargado de la zona marítimo terrestre. En el caso de Cañas, las funciones relativas al manejo de la zona marítimo terrestre, se encuentran asignadas como recargo a un funcionario del Departamento de Catastro, en Siquirres las funciones son asumidas por el Departamento de Administración Tributaria y en Matina por un funcionario del Departamento de Rentas y Construcciones. El resto de Municipalidades y Concejos sí cuentan con Departamento, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

²¹⁷ Ídem. Informe N° DFOE-AM-11-2004 del 21 de junio de 2004.

²¹⁸ Ídem. Informe N° DFOE-AM-32-2004 del 7 de diciembre de 2004.

²¹⁹ Para este estudio se omitió a la Municipalidad de Abangares, puesto que el sector de la costa que corresponde a ese cantón se encuentra en el Distrito de Colorado y por lo tanto, es administrada por el Concejo Municipal de Distrito.



Fuente: La autora

Ahora bien, en los 20 Municipios y Concejos que sí cuentan con Departamento, la cantidad de funcionarios es muy reducida, tanto que el promedio es de 2,35, lo cual puede observarse en el gráfico N° 2.



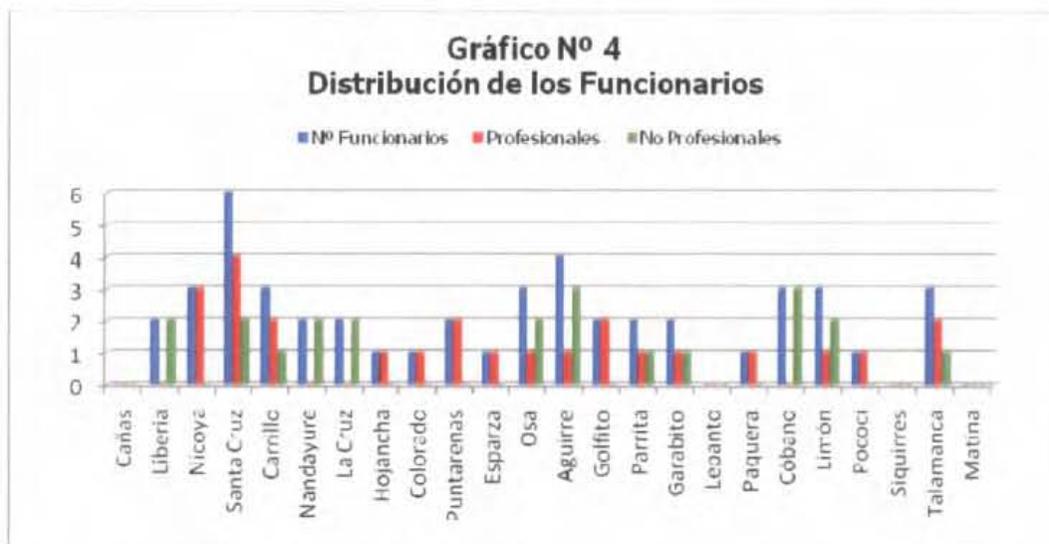
Fuente: La autora.

Además del reducido número de funcionarios de los departamentos, también llama la atención que muchos de ellos no poseen ningún estudio profesional, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: La autora.

A partir de esos datos, se puede afirmar que del total de funcionarios que trabajan en los departamentos encargados de la zona marítimo terrestre, el 46.8% no cuenta con formación profesional. Situación que también resulta interesante observarla en cada departamento por separado, para lo cual se muestra el siguiente gráfico.



Fuente: La autora.

Por último, se debe señalar que en el estudio que se comenta, se intentó conseguir los datos referidos al total de kilómetros que administra cada Municipalidad o Concejo, sin embargo, en los departamentos consultados, muy pocos precisaron ese dato. A pesar de que no fue posible determinar el kilometraje de zona marítimo terrestre de cada uno y compararlo con el número de funcionarios asignados a su protección, dicha situación brinda un resultado que debe considerarse, las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito no precisan con exactitud el total de la zona marítimo terrestre que deben administrar y por lo tanto, no pueden planificar adecuadamente los recursos que deben destinar a su adecuado manejo.

Las carencias anotadas han sido excusadas en la escasez de recursos económicos de las Municipalidades por varios autores²²⁰ y por los propios Gobiernos Locales²²¹, por lo que entre otras cosas, la Contraloría ha insistido en que los Gobiernos Locales deben mejorar el ineficiente sistema actual de cobro de los cánones en la zona marítimo terrestre, pues dichos montos son una importante fuente de ingresos que pueden ser invertidos en el manejo de la zona marítimo terrestre, de conformidad con los porcentajes establecidos en el artículo 59 de la Ley ZMT.

En ese sentido, la Contraloría ha determinado que:

“...los avalúos realizados para efectos del cobro del canon están por debajo del resto de bienes inmuebles en similares condiciones, lo que confirma que, entre otras cosas, no está siendo efectiva la norma dispuesta en el artículo 50 del Reglamento a la Ley N° 6043 que señala que los cánones se deben ajustar cada cinco años conforme con la firmeza de ese nuevo avalúo.

El rezago en la actualización de estos pagos es altamente sensible, no sólo porque las municipalidades están dejando de percibir recursos importantes para

²²⁰ En ese sentido, véase AGUILAR VÍQUEZ, Juan Manuel y GRANADOS BENAVIDES, José Miguel. Op. cit. Pág. 211 y BUSTAMANTE GUERRA, Emilia. Op. cit. Pág. 21.

²²¹ Municipalidad de Osa *et al.* Oficio sin número de 20 de enero de 2009 dirigido al Instituto Costarricense de Turismo. Expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República.

*financiar un desarrollo ordenado de la ZMT, sino también porque dicha actualización contribuye a contrarrestar la concentración de tierras del Estado como un negocio lucrativo para pocas personas, considerando los reducidos valores que tributan al municipio en contraposición de los altos valores de estos terrenos principalmente en los mercados internacionales.*²²²

Además, ese órgano contralor ha advertido que los Municipios no están aprovechando en términos económicos, el auge comercial y constructivo que se desarrolla en sus cantones.²²³ Lo anterior, porque se ha comprobado que, además de la falta de actualización de los avalúos que determinen el valor real y actual de los terrenos concesionados, en muchos de los Gobiernos Locales costeros, existen serios problemas para determinar el canon, registrarlo y cobrarlo efectivamente.

Como ejemplo de lo anterior, se puede citar el caso de Osa, pues la Municipalidad en el presupuesto del año 2006 proyectó recaudar por concepto de canon sobre la zona marítimo terrestre una suma superior a los treinta millones de colones, pero al final de ese año recibió una suma un poco mayor a los siete millones, dejando así de percibir casi veinticinco millones.

Además, se evidenció que en dicha Municipalidad existen diferencias entre los montos de los cánones consignados en los sistemas de facturación, los expedientes de los concesionarios y las aprobaciones de las concesiones del ICT que finalmente son inscritas en el Registro Nacional, por lo que no es posible conocer con exactitud el monto que se debe cancelar. Asimismo, existen graves problemas en cuanto a la falta de avalúos que actualicen el valor de los terrenos concesionados, lo cual evidentemente incide en el monto final recaudado por el Municipio.²²⁴

²²² Contraloría General de la República. Memoria Anual. Pág. 41.

²²³ Ibid. Pág. 385.

²²⁴ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-16-2007.

La situación de la Municipalidad de Golfito es similar. Se acusa la omisión de verificar la coincidencia de los montos registrados en los sistemas de cobros y los contenidos en los expedientes de los concesionarios y en los contratos, ya que en algunos casos las variaciones en los montos de los cánones no son comunicadas al Departamento de Contabilidad, por lo que se cobran montos inferiores a los que se encuentran fijados en los contratos. A su vez, al Departamento de Contabilidad no se le comunica el cobro de los cánones inmediatamente después de la vigencia de las concesiones, por lo que inicia los cobros con posterioridad y deja de percibir el canon por varios años, mientras el concesionario disfruta del bien gratuitamente. También, se advierten problemas al momento de presupuestar los fondos obtenidos por el cobro de los cánones, ya que se fijan partidas para obras de mejoramiento del cantón y de la zona marítimo terrestre, pero no se define con claridad el tipo de obras, las prioridades de la inversión, ni las metas que deben perseguirse, para ejercer un adecuado control y seguimiento.²²⁵

En la Municipalidad de Aguirre se determinó una ineficiente recaudación de los cánones, porque existe una alta suma pendiente de cobro y porque existen avalúos que no han sido actualizados después de transcurridos cinco años.²²⁶

En igual situación se encuentran la Municipalidad de Puntarenas y la de Santa Cruz. Se acusa que la primera no cuenta con los mecanismos adecuados para controlar, actualizar y cobrar los cánones y además, se añade como otro problema, el inadecuado y poco supervisado cobro de los permisos de construcción de las obras levantadas en la zona marítimo terrestre.²²⁷ En la de Santa Cruz, se evidencia que no hay coincidencia entre los montos de los cánones

²²⁵ Ídem. Informe N° DFOE-AM-32-2004.

²²⁶ Ídem. Informe N° DFOE-SM-206-2006.

²²⁷ Ídem. Informe N° DFOE-SM-169-2005.

por cobrar en el sistema de cobros, en los expedientes de los concesionarios y en los contratos de concesión.²²⁸

Esas dificultades de los Municipios en la gestión y cobro de los cánones han sido también señaladas por la Fundación DEMUCA, al indicar que:

*“Las municipalidades actualmente no cuentan con la experiencia y capacidad técnica necesaria para administrar eficiente y estratégicamente los cánones por concesión de la zona marítimo terrestre. Como producto de estas debilidades, actualmente un sinnúmero de complejos turísticos no están pagando debidamente.”*²²⁹

Y por Jorge Cabrera, quien indica que el problema del cobro del canon, es causado por la falta de capacidad municipal, en cuanto a la inexistencia de adecuados inventarios y de eficientes sistemas de cobro administrativo y judicial.²³⁰

Entonces, es claro que con las estructuras administrativas y de personal de las Municipalidades y las carencias técnicas apuntadas, éstas no poseen la capacidad necesaria para elaborar los planes reguladores costeros requeridos para el desarrollo sostenible en la zona marítimo terrestre. Lo anterior se reafirma si se observan los resultados de los estudios hechos por la Contraloría en algunos cantones costeros con tal de determinar el porcentaje de zona marítimo terrestre que se encuentra planificada y aquella que no ha sido regulada.

En ese sentido, en el año 2006 la Contraloría determinó que el cantón de Aguirre cuenta con aproximadamente 56,2 kilómetros de zona marítimo terrestre, de los cuales –en ese momento- únicamente había planificado 3.9 kilómetros, es decir, del territorio costero administrado por esa Municipalidad, el 93% se

²²⁸ Ídem. Informe N° DFOE-AM-11-2004.

²²⁹ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe, DEMUCA (San José, Costa Rica). Ordenamiento Territorial en Costa Rica y la Gestión Municipal Mancomunada. Lineamientos Básicos de Acción para la Fundación DEMUCA. Elaborado por Juan Manuel Baladares del Barco. 2003. Pág. 28.

²³⁰ CABRERA MEDAGLIA, Jorge. Op. cit. Pág. 204.

encuentra sin planificar, mientras que sólo el 3% estaba regulado.²³¹ Es importante señalar que esos datos no deben haber cambiado significativamente, dado que, según la lista de planes reguladores vigentes que al efecto lleva el ICT, posterior a la fecha del estudio de la Contraloría (18 de diciembre de 2006) no se ha aprobado ningún plan regulador en el cantón de Aguirre.²³²

En ese mismo sentido, en el cantón de Nicoya, de los 38 kilómetros de zona marítimo terrestre que administra la Municipalidad, aproximadamente se encuentran planificados 5 kilómetros, lo cual en términos porcentuales significa que el 13,1% del territorio costero de Nicoya se encuentra planificado y el 86,9% no tiene plan regulador aprobado.²³³ Estos datos también son aplicables actualmente, pues en la lista de planes del ICT mencionada, no se encuentra ningún plan regulador aprobado para el sector después de la emisión del estudio de la Contraloría.

Resultados similares fueron encontrados en el cantón de Osa en un estudio de la Contraloría del 2007, en el cual se determinó que de 162 kilómetros de zona marítimo terrestre bajo administración de la Municipalidad, únicamente se han planificado 25,2 Kilómetros. Así, significa que un 15.5% se encuentra bajo algún plan regulador y el restante 84.5% no ha sido ordenado.²³⁴ De igual manera, debe advertirse que los datos no han cambiado, puesto que después del estudio, no se han aprobado planes reguladores costeros para ese cantón.

En el caso de la Municipalidad de Puntarenas, la Contraloría en un informe rendido en el año 2005 -el cual es de aplicación actualmente, por no haberse aprobado ningún plan después de la fecha del informe-, determinó que de

²³¹ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-206-2006.

²³² Instituto Costarricense de Turismo (San José, Costa Rica). Listado de Planes Reguladores Costeros Aprobados. En <http://www.ict.go.cr>. (19 de enero 2009).

²³³ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-AM-17-2004.

²³⁴ Ídem. Informe N° DFOE-SM-16-2007 del 9 de julio de 2007.

aproximadamente 250 kilómetros de zona marítimo terrestre, se han planificado 30, es decir, el 12%, mientras que el restante 88% no posee regulación.²³⁵

En el caso de la Municipalidad de Santa Cruz, la Contraloría determinó que de 74 kilómetros de zona marítimo terrestre, únicamente había planificado 14.7, lo que quiere decir que 19.8% del territorio costero se encontraba planificado, mientras que 80,2% se encontraban desregulados.²³⁶ Debe hacerse la advertencia de que después de la emisión del informe de la Contraloría, -según el listado del ICT- se aprobaron dos planes reguladores costeros, los cuales varían los datos señalados, aunque muy probablemente, no de manera significativa.

En ese mismo sentido, la UE, indicó que *“Aproximadamente el 15% de la línea costera está cubierta por alrededor de 200 planes reguladores.”*²³⁷ Lo que significa que aproximadamente el 85% de la zona marítimo terrestre del país no se encuentra planificada y es ocupada y explotada sin ningún tipo de previsión y ordenamiento municipal.

La cita anterior debe resaltarse en cuanto a que no se puede pensar que al no haberse emitido un plan regulador costero para el 85% de la zona marítimo terrestre, únicamente el 15% que sí está planificada es objeto de ocupación particular. Esa desregulación, por el contrario implica una explotación desordenada y sin ningún tipo de limitación.

Los porcentajes anteriores y las consideraciones hechas en cuanto a las estructuras administrativas, revelan que actualmente las Municipalidades no tienen la capacidad de cumplir con la atribución legal de planificar la zona marítimo terrestre y de promover el desarrollo ordenado y equilibrado de ésta por medio de la emisión de los planes reguladores costeros suficientes que establezcan con claridad las condiciones de uso y aprovechamiento de ese bien demanial y protejan los recursos naturales de la zona.

²³⁵ Ídem. Informe N° DFOE-SM-169-2005.

²³⁶ Ídem. Informe N° DFOE-AM-11-2004.

²³⁷ Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Pág. 3.

Sección II. Elaboración Privada de los Planes Reguladores Costeros

A. Práctica Común de Elaboración de los Planes Reguladores Costeros

Una situación que confirma aún más lo recién indicado acerca de la incapacidad de los Gobiernos Locales para planificar el territorio, es la forma en que han sido elaborados la mayoría de los planes reguladores costeros, pues como se verá, aproximadamente sólo el 2,4% de los planes vigentes (según el listado del ICT) han sido elaborados por los Municipios (que han contratado a empresas consultoras para elaborar la parte técnica del plan), lo que significa que la escasa planificación que se ha hecho de la zona marítimo terrestre no ha estado en manos de los principales responsables de su manejo y protección.

Por el contrario, la elaboración de los planes reguladores costeros ha estado en manos de particulares. Lo anterior tiene un origen práctico. Dado que la existencia de un plan regulador costero es un requisito ineludible para que los particulares obtengan una concesión en la zona marítimo terrestre, y dada la incapacidad y omisión de los Gobiernos Locales de emitir dichos instrumentos, los inversionistas con interés en invertir en desarrollos turísticos e inmobiliarios y obtener concesiones en la zona, han suplido esa omisión y han elaborado los planes en los sectores en los que desean establecer sus desarrollos.

Así las cosas, el procedimiento común de elaboración de los planes reguladores y que actualmente se encuentra dispuesto en el Manual del Inversionista²³⁸, consistió en obtener la autorización de la Municipalidad para elaborar el plan, contratar a una empresa consultora para confeccionarlo, y una vez elaborado, someterlo a aprobación del ICT y del INVU y posteriormente,

²³⁸ Comisión de Mejora Regulatoria del Programa de Simplificación de Trámites (San José, Costa Rica). Manual del Inversionista. En <http://www.tramites.go.cr/manual/>. (22 de marzo de 2009).

entregarlo a la Municipalidad para que ésta lleve a cabo la audiencia pública y luego lo adopte y lo publique en La Gaceta.²³⁹

Es importante indicar que el requisito de obtener la autorización de la Municipalidad para elaborar el plan, fue acordado por la Junta Directiva del ICT, en la sesión ordinaria N° 4584, artículo 5º, inciso IX del 28 de agosto de 1995, con tal de evitar que varias empresas interesadas realizaran planes distintos para un mismo sector costero.²⁴⁰

Asimismo, de previo a elaborar el plan, dentro del procedimiento descrito se incluye la solicitud de amojonamiento al IGN, así como el pago del costo de dicho amojonamiento y la solicitud de declaratoria de aptitud turística al ICT.

Es necesario indicar que en el procedimiento establecido por el Manual del Inversionista, no se establecen como etapas la delimitación del patrimonio natural del Estado ni la evaluación de impacto ambiental del plan.

La práctica descrita ha sido expuesta por varios autores²⁴¹ y por el Coordinador de la Unidad de Planificación Territorial de la Dirección de Urbanismo del INVU, quien aseveró que los planes costeros han sido –en su mayoría– elaborados por particulares y que ninguno ha sido elaborado directamente por la Municipalidad, es decir, con funcionarios del Gobierno Municipal.²⁴²

²³⁹ Debe tomarse en cuenta lo indicado por el señor Juan Carlos Retana (Coordinador de la Unidad de Planificación Territorial de la Dirección de Urbanismo) en llamada telefónica del 2 de marzo de 2009, en cuanto a que en materia de planes reguladores urbanos o cantonales, no se ha producido esa práctica, sino que en la mayoría de los casos, los planes han sido elaborados por alguna empresa consultora contratada por la Municipalidad. Lo anterior puede explicarse en el hecho de que el interés de planificar la zona marítimo terrestre radica en la posibilidad de obtener una concesión, mientras que en el resto del territorio de los cantones, la planificación –en la mayoría de los casos– no genera ningún interés para los inversionistas y desarrolladores.

²⁴⁰ Instituto Costarricense de Turismo. Oficio MPD-204-08 del 8 de diciembre de 2008. Expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República.

²⁴¹ En ese sentido véase: Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Pág. 51; Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) Op. cit. Pág. 24; PANIAGUA ALFARO, Franklin. Op. cit. Págs. 44-45; AGUILAR VÍQUEZ, Juan Manuel y GRANADOS BENAVIDES, José Miguel. Op. cit. Pág. 187; y CARAZO, Alberto. Op. cit. Pág. 74.

²⁴² Entrevista con Juan Carlos Retana. Coordinador. Unidad de Planificación Territorial. Dirección de Urbanismo. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. 10 de octubre de 2007.

Un caso que ejemplifica con exactitud lo que se afirma, es el de Playa Zapotillal y Playa Nombre de Jesús, pues el presidente de la sociedad anónima²⁴³ que elaboró el plan regulador costero (bajo la modalidad que se denuncia en este trabajo), es el presidente de otras once sociedades²⁴⁴ que poseen concesiones en la zona.²⁴⁵

En igual sentido, debe exponerse el caso de 18 concesiones (20 hectáreas de terreno) en el sector costero de Cuajiniquil en La Cruz que fueron otorgadas a diferentes sociedades en las cuales figura como representante la misma persona que figura como accionista de la sociedad que elaboró el plan regulador de la zona concesionada.²⁴⁶

Además, con tal de reforzar la afirmación de que la mayoría de los planes reguladores costeros han sido elaborados bajo esa modalidad, y por ser éste el tema central de este estudio, pareció conveniente revisar los planes reguladores vigentes para determinar el número exacto que de éstos han sido elaborados bajo la práctica que aquí se discute.

Para realizar ese estudio, se presentaron varios inconvenientes, dado que al parecer, en el listado de planes del ICT²⁴⁷ no se contemplan todos los planes reguladores costeros que realmente se encuentran vigentes. Por ejemplo, el

²⁴³ Playa Marel S.A.

²⁴⁴ Llanuras del Pelicano S.A., Desarrollos Cosuis DC S.A., Inversiones Playa Saleína S.A., Condominio Madras CM S.R.L., Condominio Penza CP S.A., Desarrollos Minapel S.A., Condominio Romanche C.R S.A., Desarrollo Hotelero Glaciar D.H.G S.A, Hotelera Minazal HM S.A., Condominio Barkol CB S.A., Condominio Taboy CT S.A.

²⁴⁵ La información acerca de quién elaboró el plan fue obtenida de la revisión de planes reguladores costeros en el INVU y en el ICT que se citará seguidamente, y las concesiones otorgadas, al revisar los expedientes Nos. 830-97, 831-97, 833-97, 834-97, 835-97, 836-97, 837-97, 838-97, 839-97, 840-97 y 841-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz, el día 23 de enero de 2008, datos que fueron también revisados en el sistema de consultas del Registro Nacional en el sitio <http://www.registracional.go.cr>.

²⁴⁶ Periódico La Nación. Lunes 19 de febrero de 2007. En <http://www.nacion.com>. (8 de enero de 2008).

²⁴⁷ Instituto Costarricense de Turismo (San José, Costa Rica). Listado de Planes Reguladores Costeros Aprobados. En <http://ict.go.cr>. (9 de enero de 2007).

listado del ICT contiene 152 planes, mientras que el del INVU²⁴⁸ contiene 199. En la lista del INVU se indican planes que no se encuentran en la del ICT, como en el caso de los planes de Playa Cementerio en Santa Cruz; Sector Norte de Playa Bejuco, Sector Sur Playa Islita y Playa Corozalito en Nandayure; Punta Morales, Playa Piedra Colorada e Isla Jesucita, en Puntarenas; Punta Quepos y Playa Barú en Aguirre; Quebrada Grande en Osa; Estero del Parismina en Pococí; entre otros.

Además, en el Informe de la Contraloría N° DFOE-SM-16-2007 dirigido a la Municipalidad de Osa, se mencionan planes que no se contemplan en el listado del ICT, como el de Playa Safari de Pesca y el de Quebrada Grande.²⁴⁹

Por otra parte, en el listado no se cuenta con los datos completos de los planes en cuanto a la aprobación del ICT, del INVU y de la Municipalidad y de la publicación en La Gaceta²⁵⁰, y además, no se muestra con claridad cuáles planes son modificaciones o reformas de planes anteriores, situación que se repite en el listado del INVU. En virtud de esa falta de organización de la información, aunque parezca extraño, no fue posible acceder a un listado completo y exacto de todos los planes reguladores costeros vigentes, ni siquiera en el ente que ostenta la superior vigilancia de la zona marítimo terrestre.

Sin embargo, para lo que realmente se pretende en este trabajo y ante la imposibilidad de obtener una lista exacta y clara, se procedió a revisar los planes que según la lista del ICT se encuentran vigentes. Ahora, la revisión inició en el Archivo de la Dirección de Urbanismo del INVU²⁵¹, no obstante, al constatar que

²⁴⁸ Suministrada por el señor Francisco Mora Arroyo del Departamento de Archivo de la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

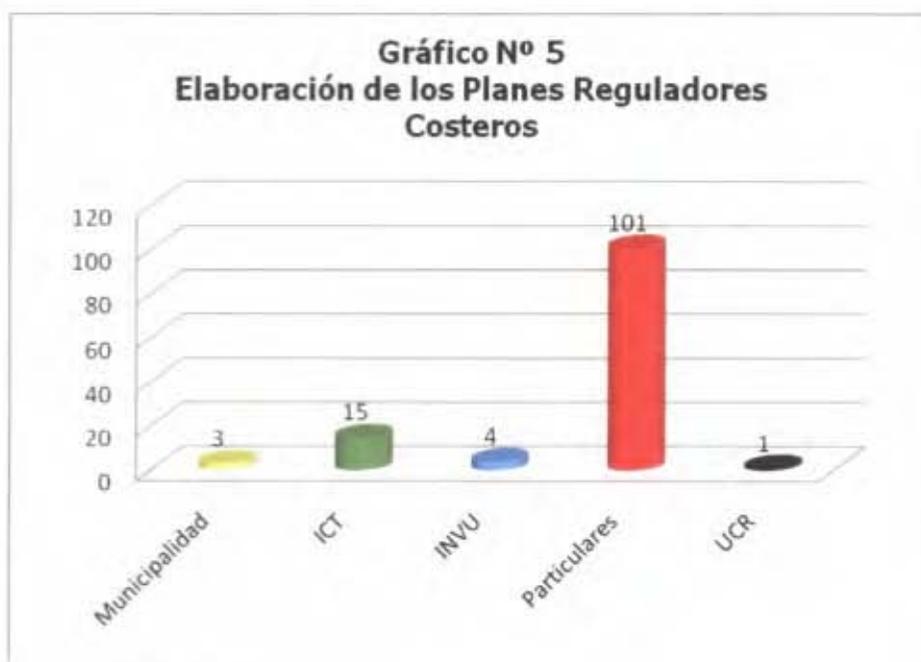
²⁴⁹ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-16-2007.

²⁵⁰ Véase CARAZO, Alberto. Op. cit. Pág. 72, en el tanto indica una serie de inconsistencias similares a las aquí señaladas.

²⁵¹ Revisión hecha los días 13, 14 y 16 de noviembre de 2007, Archivo de la Dirección de Urbanismo, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

en ese archivo faltaban varios documentos, se procedió a completar la revisión en el archivo del ICT²⁵².

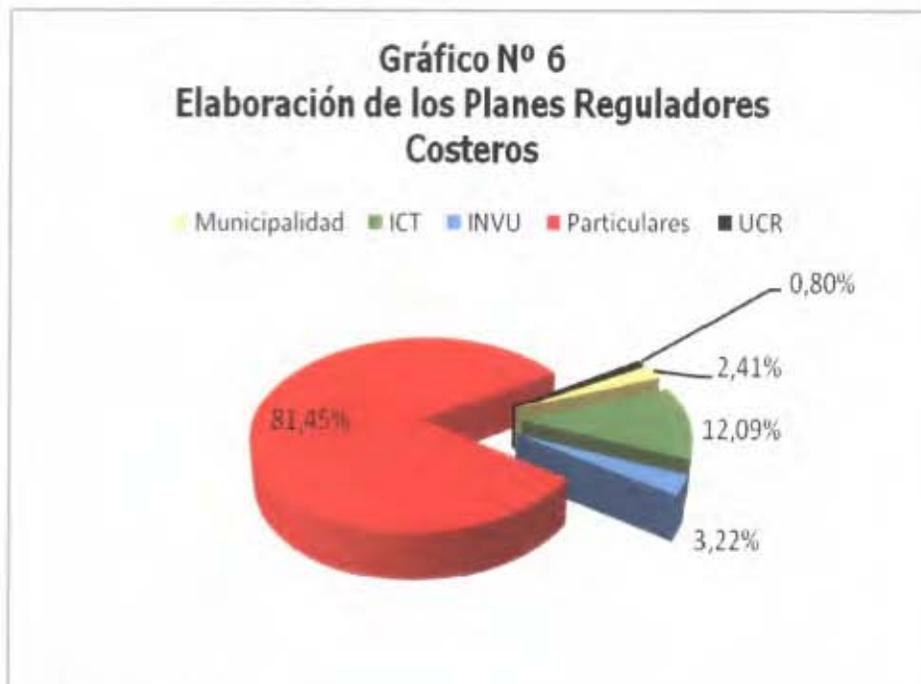
En esos términos, se revisaron 124 planes de 152, puesto que los 28 restantes no fueron ubicados físicamente (ni en el ICT ni en el INVU), a pesar de sí encontrarse en la lista, lo cual arrojó como resultado que únicamente los planes de playa Zapotal en Santa Cruz, Costa de Pájaros en Puntarenas y Punta Dominical en Osa, fueron elaborados por la Municipalidad correspondiente contratando a una empresa consultora, mientras que 101 planes fueron elaborados bajo la modalidad criticada, como bien puede notarse en el siguiente gráfico:



Fuente: La autora.

²⁵² Revisión hecha el 30 de marzo de 2009, Archivo del Departamento de Planeamiento Turístico, Instituto Costarricense de Turismo.

Esos resultados, en términos porcentuales pueden mostrarse de la manera que sigue:



Fuente: La autora.

Asimismo, esa preeminencia de los planes elaborados por particulares puede apreciarse al comparar el número de planes de cada cantón con el número de planes elaborados por particulares, por el INVU, la Municipalidad, el ICT y la Universidad de Costa Rica, como se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: La autora.

Los datos expuestos permiten afirmar, sin temor a equivocaciones que la “planificación territorial costera” ha estado en manos de particulares interesados en obtener concesiones. Otro punto interesante detectado al revisar los expedientes de los planes y que reafirma lo recién indicado, es que en ellos generalmente sólo constan, como actos propios de la Municipalidad, la autorización al particular para que elabore el plan y posteriormente, el acuerdo del Concejo Municipal que lo adopta y ordena su publicación, aunque en algunos planes ese acuerdo de adopción no consta.

Por otra parte, no se debe dejar de señalar que al realizar la revisión, se encontraron varios documentos referidos a solicitudes de particulares de cambios de uso de suelo en zonas planificadas previamente, es decir, en los que se solicita la modificación del plan regulador costero en cuanto a un uso permitido en una zona específica.

En cuanto a la revisión de los planes reguladores elaborados por particulares y que son sometidos a aprobación municipal, es válido el

planteamiento de la Fundación DEMUCA al indicar que “...*dado que las municipalidades no poseen las capacidades técnicas para cuestionar apropiadamente estos estudios, asimismo normalmente no pueden justificar cambios en estos planes.*”²⁵³ Es decir, con las débiles estructuras administrativas y el escaso personal que, como se vio, poseen de los Gobiernos Locales, es viable afirmar que éstos no son capaces de revisar adecuadamente los planes reguladores que se adoptan y por lo tanto, se aprueban planes cuyas regulaciones e implicaciones no han sido estudiadas a fondo, lo cual, por ejemplo, fue evidenciado por la Contraloría en el cantón de Osa, ya que determinó que la mayoría de los planes de la zona “...*fueron propuestos y financiados por particulares con intereses en esas zonas y aprobados por la Municipalidad de Osa, sin que se encontrara evidencia de que ese Gobierno Local validara su conveniencia y ajuste a las regulaciones vigentes.*”²⁵⁴

Sin embargo, como ya se dijo, las deficiencias en materia de planificación costera no son exclusivas de las Municipalidades, sino que, también han sido achacadas al INVU y al ICT. Además de los problemas detectados en el manejo de los planes reguladores por parte del ICT y del INVU y de la imposibilidad de obtener una lista exacta con los planes que actualmente se encuentran vigentes, se han señalado algunas otras insuficiencias de esas Instituciones que nos hacen pensar que las carencias en el manejo de la zona marítimo terrestre se presentan no sólo en los Gobiernos Locales, sino en todo el marco institucional relacionado.

En ese sentido, desde la década pasada, se ha indicado que la revisión de los planes reguladores costeros por parte de ambas instituciones se ha dirigido únicamente a verificar el cumplimiento de requisitos formales y no a analizarlo detalladamente.²⁵⁵

²⁵³ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe, DEMUCA. Ordenamiento Territorial en Costa Rica y la Gestión Municipal Mancomunada. Lineamientos Básicos de Acción para la Fundación DEMUCA. Pág. 29.

²⁵⁴ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-16-2007.

²⁵⁵ PANIAGUA ALFARO, Franklin. Op. cit. Pág. 80.

En cuanto a la labor del INVU se ha dicho que para aprobar los planes reguladores costeros “...la CGR le recuerda al INVU que debe seguir criterios de proporcionalidad y racionalidad que garanticen que los accesos a la zona pública sean cómodos, adecuados, directos, libres, indeferenciados y gratuitos. En una gran mayoría los planes reguladores aprobados por el INVU no cumplen con los requisitos recién mencionados.”²⁵⁶

Asimismo, en cuanto al papel del ICT, la UE, establece que “...el ICT no logró planificar y ordenar la ZMT de manera integral. Hoy después de tres décadas de haber recibido el mandato, el país dispone de aproximadamente 200 planes reguladores parciales y tres propuestas de planes integrales. El ICT ha sido altamente cuestionado por su accionar en los litorales costarricenses...”²⁵⁷

Las anteriores consideraciones fueron reafirmadas por la Contraloría al referirse a los resultados de una de sus fiscalizaciones, dirigida a evaluar el papel del ICT como superior vigilante de la zona marítimo terrestre.²⁵⁸ En dicho informe, en términos generales se expuso que ese ente no ha cumplido eficientemente con las funciones que le otorga la Ley ZMT y que se ha dedicado a llevar a cabo procesos de tramitología.

Lo anterior, porque, además de otras razones brindadas en el informe de comentario, se acusa que el ICT no ha ejercido adecuadamente el papel que le compete al momento de aprobar los planes reguladores costeros, pues dado que después de valorar el plan y emitir las recomendaciones, no se fiscaliza el cumplimiento de ellas, y por el contrario, se delega esa revisión en las Municipalidades.

Además, en ese mismo informe se indica que a pesar de la importancia que revisten los planes reguladores costeros, muchos de los que han sido aprobados por el ICT, presentan problemas como la falta de sellos en los planos que

²⁵⁶ Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Pág. 20.

²⁵⁷ *Ibid.* Pág. 19.

²⁵⁸ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-AM-42-2004.

demuestran la aprobación del INVU y de la Municipalidad, e incluso, del propio ICT; multiplicidad de planos para un solo plan con sellos incompletos y con diferencias sustanciales en la ubicación y área de las zonas de uso, lo que genera que ni los propios funcionarios del Instituto puedan determinar cuál de los planos es el correcto; falta de especificación de los nombres y la especialidad de los profesionales encargados de realizar los estudios ambientales, sociales, culturales, económicos, topográficos, etc, lo cual inhibe la posibilidad de evaluar la idoneidad y de comprobar la especialidad ante el colegio profesional respectivo; inconsistencias en el listado de planes reguladores costeros vigentes; y la ausencia de políticas claras para la inclusión de las áreas de influencia a la zona marítimo terrestre en los planes reguladores.

Así las cosas, dado el panorama institucional encargado de la planificación territorial costera, y la deficiente revisión que se ha dado a los planes, es viable afirmar que la elaboración y aprobación de los planes reguladores costeros se convirtió en un requisito formal dentro del procedimiento para obtener una concesión en la zona marítimo terrestre. Además de eso, ante la ausencia de un adecuado control por parte de las instituciones competentes, dicha práctica se ha traducido en una serie consecuencias negativas en la zona costera, a las cuales se hará referencia en el próximo apartado.

B. Consecuencias Negativas de esa Práctica

1. Tutela de Intereses Privados

Como una de las primeras desventajas que se han presentado producto del modelo de planificación comentado, es la parcialidad de los planes reguladores costeros. Sin perder de vista la alta permisividad y la falta de una adecuada revisión por parte de las entidades competentes, los planes que han sido elaborados por particulares, responden a intereses privados, encaminados a la

obtención de una concesión en la zona marítimo terrestre y a la implantación de desarrollos turísticos en ella.

De tal manera, y por no haberse exigido por los entes aprobantes, los planes no persiguen los fines públicos que –según se analizó en la sección I del primer capítulo- debería perseguirse con la planificación territorial costera.

En ese sentido se ha manifestado la UE, al indicar que esta práctica ha promovido el caos y la anarquía, dado que a los desarrolladores únicamente les ha interesado la elaboración de los planes para los sectores en los que se desarrollarían sus proyectos, y por lo tanto, sus intereses se encuentran contrapuestos a los intereses públicos del desarrollo local.²⁵⁹

Esa opinión es compartida por varios de los autores consultados y que ya han sido citados, quienes exponen la falta de neutralidad de la planificación costera, dado que ésta, al estar en manos privadas, ha estado enfocada únicamente a la división de territorio conforme a intereses particulares, sin tomar en cuenta una visión global de la costa y sin que las instituciones competentes, hayan conciliado esos intereses con los públicos.²⁶⁰

Esa desatención de los intereses públicos se ha visto reflejada en el hecho de que, por no ser de interés para los elaboradores de los planes y por no haberseles exigido, los planes reguladores costeros no han sido confeccionados siguiendo los lineamientos ni implantando las políticas públicas nacionales y regionales sobre ordenamiento territorial dispuestas por los instrumentos de los otros dos niveles de planificación, es decir, por el plan nacional de desarrollo turístico y por el plan general de uso de la tierra correspondiente.²⁶¹ Las carencias

²⁵⁹ Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Pág. 9.

²⁶⁰ BUSTAMANTE GUERRA. Op. cit. Pág. 154; PANIAGUA ALFARO. Op. cit. Págs. 51, 77, 79, 118 y 142; y AGUILAR VÍQUEZ, Juan Manuel y GRANADOS BENAVIDES, José Miguel. Op. cit. Pág. 192.

²⁶¹ Sobre los niveles de planificación existentes, puede observarse lo indicado en el apartado A, sección II, capítulo I.

de los planes en ese sentido han sido comentadas por la Contraloría en una de sus fiscalizaciones al indicar que:

*“...los planes existentes no constituyen verdaderos instrumentos de ordenamiento con programas y proyectos definidos para lograr metas y promover el desarrollo local en esas zonas litorales, a través de procesos de concertación, participación ciudadana y negociación con transparencia; asimismo, los planes no se diseñaron como instrumentos de carácter técnico y administrativo; ni son implementados siguiendo un proceso continuo de planeación que incorpore **los objetivos nacionales, regionales y locales del ordenamiento territorial y desarrollo urbano**; además no se concretizan en políticas, instrumentos y acciones que en el ámbito local, tiendan a implementar los objetivos mencionados y a lograr un desarrollo equilibrado de sus centros de población.”*²⁶² (La negrita no es del original).

Asimismo, como ejemplos de esa parcialización, la Contraloría ha advertido que los planes reguladores aprobados en el cantón de Osa únicamente han tenido como objetivo la obtención de derechos de aprovechamiento en la zona marítimo terrestre y no se evidencia el interés por desarrollar de manera ordenada ese bien demanial.²⁶³ Igualmente, en el cantón de Puntarenas, determinó que los planes reguladores son básicamente reglamentos de zonificación de usos del suelo que obedecen al interés de implementar proyectos inmobiliarios privados y que no contemplan el resto de regulaciones y controles necesarios para una adecuada planificación territorial, desatendiendo factores de interés público relacionados con ambiente, salud, educación, vialidad, transporte, obras públicas y administración financiera y presupuestos públicos.²⁶⁴

En el cantón de Golfito, ese órgano contralor determinó que los planes reguladores costeros *“...han servido únicamente como medio para que los*

²⁶² Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-169-2005.

²⁶³ Ídem. Informe N° DFOE-SM-16-2007.

²⁶⁴ Ídem. Informe N° DFOE-SM-169-2005.

*interesados tengan la posibilidad de obtener derechos reales sobre los terrenos solicitados, a través de la figura de la concesión, sin que exista un interés genuino por desarrollar la zona marítimo terrestre.*²⁶⁵ (Se omite el resaltado del original).

Otro aspecto que muestra la falta de objetividad de los planes reguladores costeros y sus sesgo hacia los intereses particulares, es el incumplimiento de lo establecido en el artículo 57 inciso c) de la Ley ZMT, el cual pretende –bajo un principio de democratización en el uso de la zona marítimo terrestre- que en los planes se contemple hasta una cuarta parte (o sea, un 25%) del territorio planificado, para ofrecerlo en concesiones a agrupaciones sin fines de lucro, para el desarrollo de actividades de esparcimiento, descanso y vacaciones.

En la práctica, dado que esa disposición es desfavorable para los impulsores del plan, éstos no contemplan esos espacios o contemplan áreas muy reducidas. En ese sentido, en un estudio realizado para la UE, se determinó que de nueve planes escogidos al azar, cuatro no asignaban áreas para los fines señalados, y los cinco restantes, establecían sectores muy pequeños que no superaban el 3.35% del área planificada.²⁶⁶ Esa carencia, en cuanto a la asignación de espacios para grupos sin fines de lucro o de zonas comunales, fue señalada por la arquitecta de PRODUS Karla Barrantes -quien tiene a cargo los proyectos de los planes reguladores de Osa y Golfito- al indicar que en varios planes a nivel nacional dichas zonas no se encuentran contempladas del todo.²⁶⁷

Asimismo, sobre la parcialidad del contenido de los planes, esa funcionaria especializada indicó que dado que el interés principal es la obtención de una concesión, no existen análisis objetivos que permitan fijar los usos de suelo de acuerdo con la aptitud real de los terrenos, para fijar las actividades permitidas se establecen condiciones y características específicas que solamente el interesado

²⁶⁵ Ídem. Informe N° DFOE-AM-32-2004.

²⁶⁶ CARAZO, Alberto. Op. cit. Pág. 62.

²⁶⁷ Arquitecta Karla Barrantes Chaves. Planificación Territorial y Costera. Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica. Llamada telefónica del 1° de abril de 2009.

o promotor del plan puede cumplir o que al menos coinciden con los proyectos que desean implementar, e incluso, en el contenido de un plan específico se determinó el particular a quien se le debían otorgar las concesiones de la zona regulada.

2. Fraccionamiento de la Planificación

Dado que el motivo principal de los particulares para elaborar un plan regulador costero está en la planificación de la zona marítimo terrestre para obtener una concesión, es obvio que, si se les permite, éstos elaboran el plan regulador costero únicamente para el sector específico en el cual desean desarrollar sus proyectos, pues no van a invertir en planificar otras zonas que no les generan ningún beneficio.

En virtud de lo anterior, ninguna Municipalidad cuenta con un plan costero integral, es decir, que regule la totalidad de la zona marítimo terrestre del cantón, sino que, por el contrario, la mayoría son planes parciales y regulan sectores pequeños de costa, por lo que no existe un desarrollo integral y planificado de ella.²⁶⁸

Son varias las fuentes que señalan que la mayoría de planes reguladores son parciales y carecen de integración. En primer término, a nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible 2006-2012, determina que:

*“Existe una gran cantidad de Planes Reguladores aprobados pero carecen de la visión integral que se requiere. Se estima necesario integrar planes de sectores costeros adyacentes y ajustarlos a las necesidades reales del desarrollo.”*²⁶⁹

De igual manera, la UE indica que la mayor parte de planes aprobados son parciales y se limitan a una sola playa e incluso a sectores determinados dentro de

²⁶⁸ Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Pág. 3.

²⁶⁹ Instituto Costarricense de Turismo. Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012. Pág. 65.

las playas, como es el caso de playa Prieta (Santa Cruz), en la que el plan regulador –que según los datos del estudio propio, fue elaborado por la consultora DEPPAT para Paraíso Estival S.A e Inversiones Valeo S.A.- cubre únicamente 136 metros.²⁷⁰

Por su parte, la Contraloría determinó que en los cantones de Golfito²⁷¹ y Santa Cruz²⁷², los planes reguladores existentes cubren sectores muy pequeños y dispersos de la zona marítimo terrestre, que no responden a una política de planificación integral que logre los objetivos de protección y conservación contenidos en la Ley ZMT.

En el caso concreto de Osa, el Programa Estado de la Nación, indicó que la mayoría de planes “...representan sectores menores a 1 kilómetro, sin consistencia entre ellos; esto es contraproducente para la planificación costera.”²⁷³

Asimismo, esa situación es respaldada por otros autores²⁷⁴ y por PRODUS, que establece que “Bajo la excusa de un «Plan Regulador Costero Parcial», hay planes que se circunscriben a un kilómetro de longitud de la costa; lo cual resulta inapropiado para un manejo eficiente del territorio.”²⁷⁵ Y que “...se han confeccionado numerosos planes reguladores costeros parciales que, lejos de fundamentarse en una visión integral, responden a la conveniencia de sus promotores.”²⁷⁶ Lo anterior imposibilita la planificación integral a nivel macro de la zona costera, ya que cada plan usa valores de cobertura y nomenclaturas distintas, e incluso se presentan inconsistencias entre los usos colindantes de

²⁷⁰ Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra, Pág. 53.

²⁷¹ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-AM-32-2004.

²⁷² Ídem. Informe N° DFOE-AM-11-2004 del 21 de junio de 2004.

²⁷³ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Pág. 244.

²⁷⁴ SÁNCHEZ, Alberto. Desafíos de Planificación para el Desarrollo Turístico Costero. En *Revista Ambientales: Gobernabilidad en Zonas Marino-Costeras*, N° 30, diciembre de 2005, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, págs. 38-43. Pág. 41.

²⁷⁵ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Pág. 28.

²⁷⁶ *Ibid.* Pág. 34.

planes distintos, pues al lado de una zona residencial otro plan fija una zona hotelera o comercial.²⁷⁷

La situación comentada también se refleja en lo encontrado por el ICT al realizar los estudios correspondientes para el plan integral de Santa Teresa y Mal País, dado que se indicó que en sólo 14 kilómetros de playa, existen 11 planes reguladores costeros,²⁷⁸ lo cual equivale a decir que cada plan cubre en promedio 1,2 kilómetros, y por la empresa consultora contratada por el ICT para elaborar los estudios técnicos para ese plan, la cual indicó que durante muchos años la planificación costera del país se llevó a cabo por medio de planes reguladores independientes entre sí, que abarcan áreas muy pequeñas, que utilizan nomenclaturas disímiles y que fueron elaborados en épocas muy distintas en las que las políticas de planificación y de desarrollo turístico han cambiado y por lo tanto, se han permitido proyectos turísticos incongruentes.²⁷⁹ Por ello, con la elaboración de esos planes integrales se busca unificar los usos y mejorar la zonificación, pues las calles muchas veces no concuerdan y existen espacios sin regular entre un plan y otro.²⁸⁰

En cuanto a la extensión mínima que debe cubrir un plan regulador costero, es importante señalar que al consultar a un funcionario del ICT, éste indicó que el ICT ha exigido al menos 500 metros de costa, pues ese es el espacio requerido para poder implementar los diferentes usos de suelo que exige la ley,²⁸¹ mientras que PRODUS critica la existencia de planes reguladores costeros de 1 kilómetro de costa.

²⁷⁷ Arquitecta Karla Barrantes Chaves. Planificación territorial y Costera. Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica. Llamada telefónica del 1º de abril de 2009.

²⁷⁸ Información dada por Antonio Farah Matarrita. Jefe de Macroproceso de Planeamiento Turístico, Instituto Costarricense de Turismo. Llamada telefónica del 11 de febrero de 2008.

²⁷⁹ ECOPLAN. Plan Regulador Integral para el Centro Turístico Secundario, Santa Teresa-Malpaís. Contratado por el Instituto Costarricense de Turismo. Noviembre de 2005. Capítulo I. Pág. 8.

²⁸⁰ Entrevista con Eduardo Salazar. Funcionario de de Macroproceso de Planeamiento Turístico, Instituto Costarricense de Turismo. 13 de febrero de 2008.

²⁸¹ *Ibidem*.

El fraccionamiento de la planificación de la zona marítimo terrestre se evidencia cuando se compara la cantidad de planes reguladores costeros vigentes y el porcentaje de costa que se encuentra planificada, pues a pesar de que existen más de doscientos planes reguladores costeros, éstos –tal y como lo indicó la UE- solo cubren un 15% del territorio costero. La conclusión es clara, existen muchos planes reguladores, pero dado que el total de éstos regula una pequeña parte de la zona marítimo terrestre, cada uno de ellos abarca un espacio muy reducido de territorio. Asimismo, es necesario tomar en cuenta que existen playas que –según las listas del INVU y del ICT- tienen más de un plan regulador, como por ejemplo Manzanillo en Puntarenas, Dominical en Osa, Espadilla en Aguirre, Isla Palo Seco y Esterillos en Parrita, Hermosa en Garabito, Azul en Carrillo, Rajada en La Cruz, San Miguel en Nandayure, Sámara en Nicoya y Junquillal en Santa Cruz, entre otras.

Con los planes reguladores costeros vigentes no se promueve un desarrollo costero integral, que tome en cuenta todas las condiciones físicas, biológicas, naturales, socioeconómicas y culturales de una zona costera. Planificando un tramo de 1 kilómetro de costa, difícilmente se pueden captar esas condiciones y ofrecer, mediante la zonificación de un sector determinado, las soluciones globales a los problemas de una zona mucho más amplia. Es decir, no es posible cumplir con los propósitos que se persiguen con el ordenamiento y planificación del territorio.

Tal y como lo indica Emilia Bustamante, es necesario que los planes reguladores costeros sean elaborados para una unidad de planificación, entendiendo por ésta, aquella zona en la que converjan las mismas o similares características geológicas, geomorfológicas, culturales, sociales, económicas y naturales.²⁸² Planificando pequeños sectores, únicamente con el fin de obtener una concesión, no se toman en cuenta las implicaciones sociales y ambientales

²⁸² BUSTAMANTE GUERRA, Emilia. Op. cit. Pág. 189.

que las actividades que se desarrollen en la zona planificada generen en las zonas aledañas no planificadas o incluso, abarcadas por otro plan regulador, completamente distinto.

Si se retoman las ideas planteadas en cuanto al procedimiento de elaboración de un plan regulador costero, es claro que un plan que pretenda contemplar todas las variables mencionadas –y las muchas más que faltaron por mencionar- y cumplir a cabalidad con los objetivos públicos que se persiguen con la planificación territorial, no puede limitarse a un sector reducido y aislado de la costa, pues carecería de toda funcionalidad y operatividad. Por esa razón, los propios Gobiernos Locales, han valorado la importancia de fijar la extensión geográfica que deben contemplar los planes reguladores, con base en la determinación de unidades territoriales homogéneas y aplicando criterios de manejo regional.²⁸³

3. Desprotección de Recursos Naturales y Áreas de Influencia

En primer término, se debe advertir que en este apartado no se pretende indicar que los graves problemas ambientales que se presentan en la zona costera sean consecuencia directa y exclusiva del modo de elaboración de los planes reguladores costeros, pues en el manejo y protección de los recursos naturales intervienen otro tipo de factores y regulaciones además de los que se estudian en esta investigación.

Sin embargo, sí se pretende mostrar que los planes reguladores costeros han descuidado el tema de la protección de los recursos naturales costeros, pues –como ya se comentó- han estado enfocados primordialmente, al cumplimiento de un requisito formal del procedimiento para conseguir una concesión en la zona

²⁸³ Municipalidad de Santa Cruz *et al.* Op. cit. Pág. 8.

marítimo terrestre y a su vez, las instituciones competentes no los han controlado adecuadamente.

En ese sentido y como el principal problema que ha sido detectado es la elaboración de planes reguladores en áreas de la zona marítimo terrestre que forman parte del patrimonio natural del Estado, como en los casos de “playa Par, en Aguirre; Punta Castilla, en La Cruz; y Baulas, en Santa Cruz.”²⁸⁴

Por ejemplo, en el Cantón de Osa la Contraloría determinó que la mayoría de planes reguladores costeros aprobados fueron elaborados por particulares y no se requirió al MINAE la delimitación de bosque de las zonas planificadas.²⁸⁵ Asimismo, mediante el informe DFOE-SM-3-2007 del 16 de febrero de 2007, y por lo tanto, solicitó al Concejo Municipal de Aguirre la anulación del acto mediante el cual se aprobó el plan regulador de playa Par²⁸⁶, pues se incluyeron sectores boscosos.

De igual manera, debe citarse el caso del plan regulador de playa Ventanas en Osa, el cual fue elaborado por una empresa particular y abarcó zonas boscosas sobre las cuales posteriormente se otorgaron concesiones.²⁸⁷

Otra carencia que puede citarse, es la falta de evaluación ambiental de los planes reguladores costeros, lo cual, como se analizó, corresponde a una de las etapas del proceso de elaboración. Dicho incumplimiento fue señalado por la Sala Constitucional en el caso del plan regulador del sector costero de playa Uvita, mediante el Voto N 17388 de las 16:29 horas del 28 de noviembre de 2007 y por el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo mediante el voto N 63-2009 de las 16:00 horas del 19 de enero de 2009, en el caso del plan regulador de playa Ventanas, ambos en el cantón de Osa.

²⁸⁴ Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Pág. 9.

²⁸⁵ Contraloría General de la República. Informe N DFOE-SM-16-2007.

²⁸⁶ Según la revisión de los planes reguladores costeros, se determinó que este plan regulador fue elaborado por una empresa consultora contratada por una sociedad anónima.

²⁸⁷ Tribunal Procesal Contencioso Administrativo, Voto N 63-2009 de las 16:00 horas del 19 de enero de 2009.

Otros autores consideran que en los planes no se contemplan las regulaciones necesarias en materia de protección de recursos naturales, fuentes de contaminación, disponibilidad de agua potable y manejo de desechos sólidos, dado que éstos escapan a los fines perseguidos con la elaboración del plan, es decir, la obtención de la concesión. Así se determinó en el plan regulador de Tortuguero, en el cual no se incluyó ningún tipo de regulación para el adecuado manejo de los desechos sólidos.²⁸⁸

Por otra parte, se ha señalado que la mayoría de planes reguladores costeros no contemplan dentro de sus estudios, las condiciones de las zonas de influencia o zonas aledañas a la zona marítimo terrestre. Si se considera el modelo que se ha seguido para la elaboración de los planes reguladores costeros y los fines que se persiguen con éstos, es evidente que para un particular con interés en obtener una concesión, no es necesario ni rentable, confeccionar un plan regulador que integre esas zonas contiguas.

Sin embargo, como lo indica el artículo 18 del Reglamento a la Ley ZMT, los planes reguladores costeros deben abarcar la zona marítimo terrestre y los terrenos próximos a ella que puedan considerarse como parte de su área de influencia, ya que *“...la influencia del mar se hace sentir más allá de la línea costera de forma indirecta y más allá del área costera que delimita el litoral por el lado del continente.”*²⁸⁹ Y por lo tanto, el adecuado manejo de las costas requiere la planificación de una zona más amplia que los doscientos metros que conforman la zona marítimo terrestre, como bien lo ha indicado la Contraloría:

“La correcta interpretación y aplicación de la Ley N° 6043, supone que el alcance de la gestión integral de la ZMT, supera los límites administrativos de los doscientos metros, dado que las afectaciones que se introducen tienen un impacto importante en las localidades vecinas y en el ámbito regional, considerando que en la actualidad, las decisiones adoptadas en el contexto de una iniciativa

²⁸⁸ PANIAGUA ALFARO, Franklin. Op. cit. Pág. 78.

²⁸⁹ BRENES, Luis Guillermo. Op. cit. Pág. 16.

particular culminan con la elaboración de un plan regulador turístico de una playa o de un sector determinado o el otorgamiento de concesiones que pueden tener repercusiones diversas sobre otras jurisdicciones administrativas de orden municipal y pueden traer como consecuencia dinámicas de presión demográfica, económicas y de ocupación del territorio; asimismo, las presiones sobre los recursos naturales (aire, agua, suelo, recursos marinos y costeros, biodiversidad, bosques) e impactos sobre los ecosistemas y el medio ambiente natural, sobre la calidad de vida y salud humana, y sobre la economía.”²⁹⁰

4. Exclusión de la Población Local e Inaplicabilidad por Parte del Municipio

La exclusión de la población local, puede verse desde dos puntos de vista. En primer término, como bien lo indica la Fundación DEMUCA, en el proceso de elaboración de un plan regulador costero, se debe promover la participación de la población y los demás grupos locales con intereses en la zona. Lo anterior tiene importancia pues si no se incorpora a estos grupos, no se promueve una adecuada aceptación y respeto por el plan regulador, por lo que su implementación futura se vuelve muy difícil y conflictiva.²⁹¹ Es decir, debe evitarse la exclusión de la población local en el procedimiento de confección de un plan regulador, por todas las consideraciones emitidas en el punto 6, apartado D, sección II, del capítulo primero. Sin embargo, dicha participación resulta costosa y además, los promotores del plan no se encuentran interesados en incluir dentro de su instrumento de planificación, las necesidades e inquietudes de la población local, pues dichos aspectos son ajenos a los fines que se persiguen con la

²⁹⁰ Contraloría General de la República. Memoria Anual. 2007. Pág. 39.

²⁹¹ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe, DEMUCA. Ordenamiento Territorial en Costa Rica y la Gestión Municipal Mancomunada. Lineamientos Básicos de Acción para la Fundación DEMUCA. Págs. 28-29.

elaboración del plan, y más bien, podrían convertirse en obstáculos para la obtención de las concesiones en la zona marítimo terrestre.

Por otra parte, el otro tipo de exclusión, puede presentarse como una consecuencia de la anterior, ya que al no ser tomados en cuenta los intereses y necesidades de las poblaciones locales en la planificación territorial costera, y al preferirse los intereses turísticos y económicos, los poblados son desplazados poco a poco para dar cabida a la infraestructura turística, como bien lo señala Alberto Sánchez:

“Este panorama presiona la permanencia de las poblaciones locales en términos de mercado... El aspecto anotado tiene impactos negativos en la sostenibilidad del producto al tratarse de desplazamientos «hormiga» de pueblos completos que son sustituidos por planta turística que excluye el elemento humano del destino, convirtiéndose en destinos turísticos sin gente.”²⁹²

Dicho fenómeno fue señalado por Karla Barrantes²⁹³, al indicar que al analizar algunos planes reguladores, se ha encontrado la aplicación de algunas técnicas para aislar a los pobladores locales. Así, en un plan regulador se fijó una zona de protección de manglar en una zona aledaña al proyecto de los promotores del plan en la que realmente no existía manglar, sino que ésta se encontraba ocupada por algunos pobladores de bajos recursos. Además, en algunos casos se fijan cabidas de lotes muy amplias que por el costo del canon a pagar, no pueden ser adquiridos por esa clase de pobladores.

Ese desplazamiento genera la pérdida de identidad cultural y social de las zonas costeras²⁹⁴, por lo que éstas se convierten en destinos turísticos estandarizados, es decir, con las mismas características de cualquier destino a

²⁹² SÁNCHEZ, Alberto. Op. cit. Págs. 41-42.

²⁹³ Arquitecta Karla Barrantes Chaves. Planificación territorial y Costera. Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica. Llamada telefónica del 1º de abril de 2009.

²⁹⁴ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Elaboración y Revisión Técnica de los Planes Reguladores Costeros. Pág. 20.

nivel mundial, como se expuso en el apartado A de la primera sección de este capítulo.

En ese sentido, es necesario que se presente una participación activa de la población en los procesos de planificación, con tal de que se logre armonizar el desarrollo turístico y económico con los intereses de la comunidad local.²⁹⁵

Por otra parte, la exclusión del proceso de elaboración de los planes reguladores costeros no ha sido sólo de las poblaciones y grupos locales, sino también de la propia Municipalidad, pues, como se observó al comentar los resultados del estudio de los planes reguladores costeros, la participación de éstas se ha limitado a la autorización para realizar el plan regulador y a su adopción.

Sobre el punto, en otros países se ha indicado que:

“No podemos estimar satisfactorio que conferido a un equipo técnico el encargo de redacción del plan, quede la Corporación municipal en una tranquila espera de la recepción de la documentación ya redactada, para entonces acometer una fiscalización y revisión que, naturalmente, no podrá ser profunda. De esta forma, el Plan será un simple trasunto de la voluntad de los técnicos redactores, y representará un simple formalismo su pase a aprobación plenaria.”²⁹⁶

Lo anterior, tiene dos consecuencias. En primer lugar, las Municipalidades no han definido las políticas de ordenamiento territorial y los fines públicos a los cuales deben responder los planes, los cuales, por lo tanto, han sido el resultado de los intereses particulares de quienes los elaboran.

En segundo lugar, debe recordarse que el proceso de planificación costera no culmina con la elaboración y aprobación del plan regulador, sino que después de su adopción se inicia otra etapa importante del proceso, la cual consiste en la transformación de la realidad acorde con las disposiciones del plan, es decir, la fiscalización del cumplimiento y aplicación del nuevo instrumento planificadorio,

²⁹⁵ BUSTAMANTE GUERRA, Emilia. Op. cit. Pág. 134.

²⁹⁶ BOIX REIG, Vicente. Op. cit. Págs. 149-150.

etapa que es, principalmente, una responsabilidad del Gobierno Local.²⁹⁷ De tal manera, si la elaboración del plan regulador es un proceso completamente ajeno al Municipio, éste no conoce a cabalidad los estudios y razones técnicas que le dieron origen, y por lo tanto, se encargará de aplicar el plan sin una visión global de aquél y de las necesidades y características particulares de desarrollo de la zona, limitándose a determinar los usos del suelo permitidos conforme a la zonificación establecida por el promotor privado.

Por lo anterior, la etapa de implementación del plan se vuelve conflictiva y en ella se presenta un alto grado de incumplimiento de éste, debido a la falta de participación de los grupos interesados y porque el plan no contempla las necesidades básicas de los habitantes receptores de las regulaciones.²⁹⁸

La implementación y evaluación de los planes también presentan dificultad porque al ser el sector privado el promotor de éstos, una vez cumplido su objetivo de obtener una concesión, no estará interesado en participar en la evaluación y aplicación del plan, quedando así esa labor en manos de las Municipalidades, las cuales, como se vio, no poseen el personal adecuado ni las capacidades técnicas necesarias para ello²⁹⁹ y no han participado en el proceso de elaboración.

Esa opinión es sostenida por varios autores, que indican que la etapa de evaluación e implementación de los planes se le asigna a personal no calificado que interpreta erróneamente las disposiciones del plan y que no cuentan con los recursos tecnológicos adecuados.³⁰⁰

Todo lo anterior significa que no existe unidad y coordinación entre las etapas de elaboración del plan y la de su aplicación, por lo que los resultados de la planificación del territorio son desfavorables y no se cumple adecuadamente con los fines públicos a los que debería estar destinada.

²⁹⁷ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Pág. 110.

²⁹⁸ BUSTAMANTE GUERRA, Emilia. Op. cit. Pág. 133.

²⁹⁹ *Ibid.* Pág. 154.

³⁰⁰ AGUILAR VÍQUEZ, Juan Manuel y GRANADOS BENAVIDES, José Miguel. Op. cit. Pág. 211.

C. Ilegalidad

1. Incongruencia con el Ordenamiento Jurídico

A pesar de las consecuencias desfavorables de la práctica descrita, ésta fue –y para algunos sigue siendo- aceptada y avalada, pues se indicaba que la iniciativa de un plan regulador podía provenir de la Municipalidad, del ICT, del INVU, y de cualquier particular interesado.³⁰¹

En ese sentido, se indicó que la posibilidad de que los particulares elaboren los planes del modo que se ha explicado se encuentra en el artículo 17³⁰² del Reglamento a la Ley ZMT, en el tanto indica que el INVU debe tomar en cuenta los lineamientos del plan general de uso de la tierra, al elaborar o aprobar los planes reguladores costeros, pues se interpretó que la posibilidad de que el INVU apruebe los planes, se refiere a los que sean elaborados por particulares.³⁰³

Además, la propia Procuraduría General de la República, aceptó dicha práctica en el Dictamen N° C-097-97 del 13 de junio de 1997 al indicar que las Municipalidades pueden solicitar la elaboración de planes reguladores costeros al INVU y al ICT, dado que debe tenerse en cuenta que “...uno de los fines principales de la Ley No. 6043 es incentivar la planificación de la zona marítimo terrestre, y que, por otro lado, es poco dable en los sectores no turísticos la inversión privada para la confección de aquellos planes.” (El subrayado no es del original).

Con anterioridad a ese dictamen, la Procuraduría se había referido a la posible parcialidad de los planes elaborados bajo esa modalidad, al indicar que:

³⁰¹ Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Op. cit. Pág. 34.

³⁰² “Artículo 17: ...Los Planes Reguladores que comprendan la zona marítimo terrestre deberán observar los lineamientos y recomendaciones del Plan General de Uso de la Tierra, lo que el INVU deberá tomar en cuenta al elaborar o aprobar dichos planes, con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Planificación Urbana. Estos planes reguladores deberán además contar con la aprobación del ICT.”

³⁰³ PANIAGUA ALFARO, Franklin. Op. cit. Pág. 74.

“Todos estos factores, si bien esenciales desde el punto de vista de la planificación, han incidido en la práctica en una onerosidad considerable de los planes reguladores. Generalmente son sólo empresas de abundante capital las que sufragan los gastos para su elaboración, y de alguna manera queda la duda si el resultado final es plenamente objetivo o más bien se privilegia a los sectores contratantes.”³⁰⁴

Sin embargo, al analizar a fondo la legalidad o ilegalidad de ese tipo de planes, la Procuraduría se manifestó completamente en contra de la aprobación por parte de las Municipalidades, ICT e INVU, de los planes reguladores costeros cuya elaboración haya sido gestionada, contratada y financiada por sujetos de derecho privado, por medio de la Opinión Jurídica N° OJ-096-2005 del 14 de julio de 2005, la cual, en lo que en este punto interesa, indicó:

“...hay que señalar que la elaboración de un plan costero pagado y contratado a profesionales por parte de sujetos de derecho privado, para que luego sea aprobado por la administración pública competente, plantea una hipótesis distinta. En tal caso, la administración estaría renunciando al ejercicio de la potestad que el ordenamiento jurídico le atribuye como medio para la satisfacción de fines e intereses públicos, esto es, la potestad de ordenar el territorio en la zona marítimo-terrestre, ya sea a nivel local, regional o nacional.

La planificación en cuanto tal, es decir, la concreción en un plan territorial específico de las políticas sobre ordenamiento territorial que la administración está llamada a hacer, sería resultado de un acto privado, realizado en atención a intereses y fines privados, con seguridad de quienes tienen expectativas de lograr una concesión y que de alguna forma ya ocupan la zona marítimo-terrestre de que se trate, y no del ejercicio de una potestad pública como parte de una función también pública. Para estos efectos, no sería suficiente que el plan costero cuya elaboración fuese contratada por sujetos de derecho privado estuviera luego

³⁰⁴ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-008-1995 del 27 de abril de 1995.

sometido al control y fiscalización de la administración pública al momento de su aprobación final. El hecho es que el acto mismo de elaborar el plan, no en sus aspectos puramente técnicos, sino en tanto éste contiene, concreta y define para un ámbito local específicas políticas de ordenamiento territorial, supone el ejercicio de una potestad pública, la de planificar el territorio, y la de una función pública, la de ordenar el territorio a cuyo servicio está la planificación, que no puede ser asumida por sujetos de derecho privado.” (El subrayado no es del original).

Ese criterio ha sido sostenido por la Procuraduría en los dictámenes C-234-2006 del 7 de junio de 2006 y recientemente, el C-070-2009 del 11 de marzo de 2009, y por la Contraloría General de la República, quien en uno de sus informes de fiscalización expresó:

“Bajo este contexto, del total de la ZMT sujeta a la administración de la Municipalidad de Osa, se han aprobado alrededor de 14 planes reguladores que fueron elaborados por empresas privadas y financiados por iniciativa de los mismos interesados de esos lugares en regular la zona.

En relación con el financiamiento de los planes reguladores, la PGR en el Dictamen No. C-234-2006, del 7 de junio de 2006, el cual es de acatamiento obligatorio, señaló lo siguiente:

(...)

Así las cosas, el pronunciamiento de la PGR es claro al señalar que los únicos planes reguladores costeros oficiales son aquéllos que son elaborados por las municipalidades donde haya ZMT y avalados tanto por el ICT como también por el INVU, razón por la cual las municipalidades no deben aprobar o adoptar aquellos planes reguladores costeros cuya elaboración ha sido gestionada, contratada y financiada por sujetos de derecho privado y esto porque entre otras cosas se debe mantener un sistema de información a nivel de la zona, una uniformidad de criterios en cuanto a los parámetros que se establecen sobre densidad y usos de suelo y un mayor control en la implementación del mismo, control que se diluye o pierde cuando la Municipalidad ni siquiera conoce los

*elementos básicos sobre los que se sustentaron la formulación de los planes que aprueba.*³⁰⁵

De nuestra parte, se comparten plenamente los argumentos esbozados por ambas instituciones en lo que son aplicables a la modalidad de elaboración de los planes que ha sido expuesta, por las razones que se analizan de seguido.

Para realizar ese análisis, se debe plantear nuevamente que, la práctica común mediante la cual han sido elaborados la mayoría de planes reguladores costeros y que aquí se estudia, ha sido que la Municipalidad correspondiente autoriza al particular interesado para que elabore el plan, éste contrata a una empresa consultora para que lo confeccione, y posteriormente lo somete a aprobación del ICT y del INVU, y luego lo presenta al Municipio y éste lo adopta. Es preciso indicar que esos planes son elaborados por particulares porque son ellos quienes tienen a cargo la determinación de las políticas de planificación perseguidas por el plan, eligen el modo en que éstos deben ser confeccionados y los intereses que deben cubrir y guían el proceso de elaboración.

Así pues, en primer término debe señalarse que, contrario a lo indicado por quienes sostienen la legalidad de los planes así elaborados, la Municipalidad no está facultada por ninguna norma legal para autorizar a un particular a elaborar un plan regulador costero de ese modo.

Como se vio, la competencia para elaborar los planes reguladores costeros, se encuentra dada, además de la Constitución Política, por la LPU y por la Ley ZMT. Ni estas normas ni alguna otra que tenga relación con el procedimiento de elaboración de los planes que fue descrito en el capítulo anterior, facultan a los Gobiernos Locales para proceder de esa manera. Desde ya, se debe indicar que la posibilidad contenida en el artículo 61 de la LPU, no incluye la práctica que aquí se denuncia, sino que se trata de un supuesto distinto que será analizado, en el

³⁰⁵ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-16-2007. En el mismo sentido puede observarse el informe N° DFOE-SM-206-2006.

que la Municipalidad contrata a una empresa especializada para elaborar –por su propia cuenta- el plan.

No es correcto afirmar que la facultad de los particulares de realizar los planes se desprende de lo normado por el artículo 17 del Reglamento a la Ley ZMT³⁰⁶, pues dicho artículo establece que el INVU puede, además de elaborar los planes, aprobarlos, lo que obviamente se refiere al caso en que el plan no sea elaborado por ese Instituto, sino por la propia Municipalidad o por el ICT, y que por lo tanto deba aprobarlo, en los términos del artículo 38³⁰⁷ de la Ley ZMT.

Tampoco es posible admitir, como lo han hecho algunos³⁰⁸, que los artículos 31 y 33 de la Ley ZMT y los numerales 15 y 18 de su Reglamento³⁰⁹, facultan a los particulares a realizar los planes reguladores costeros, pues los primeros se refieren a los planos constructivos de proyectos a desarrollar en la zona marítimo terrestre, claro está, después de haberse obtenido la concesión

³⁰⁶ PANIAGUA ALFARO, Franklin. Op. cit. Pág. 74.

³⁰⁷ *“Artículo 38.- 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.*

(...)”

³⁰⁸ ECHEVERRÍA ALFARO, Juan José. Nota del 12 de enero de 2009 dirigida al procurador Mauricio Castro Lizano. Expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República.

³⁰⁹ *“Artículo 31.- Todos los planos de desarrollos urbanos o turísticos que afecten la zona marítimo terrestre deberán ser aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Turismo, así como por los demás organismos oficiales que tuvieren competencia para intervenir al efecto de acuerdo con la ley.*

(...)”

“Artículo 33.- Quienes se propusieren realizar explotaciones turísticas en la zona marítimo terrestre, además de requerir aprobación de sus planos conforme indica el artículo 31, deben garantizar ante la municipalidad correspondiente la debida ejecución de sus proyectos mediante garantía previamente aprobada por el Instituto Costarricense de Turismo.”

“Artículo 15.- Las municipalidades no podrán aprobar obras de construcción, reconstrucción o remodelación hasta tanto no se produzca la declaratoria de zona de aptitud turística o no turística por parte del ICT, se haya aprobado y publicado el plan regulador costero, y se cuente con el respectivo contrato de concesión debidamente inscrito en el Registro General de Concesiones de la Zona Marítimo Terrestre en el Registro Nacional.”

“Artículo 18.- Los planes reguladores a que se refiere el artículo precedente, abarcarán la zona marítimo terrestre y los terrenos próximos a ella que puedan estimarse como parte de su área de influencia. Los dueños de inmuebles situados en zonas aledañas, no incluidas en el plan podrán solicitar que sus predios sean incluidos en los referidos planes y será de su cargo el pago de la parte proporcional del costo respectivo.”

respectiva; y los segundos, establecen la necesidad de que exista declaratoria de aptitud turística, plan regulador y concesión para poder levantar construcciones en la zona y la posibilidad de que los terrenos inscritos como propiedad privada aledaños a la zona marítimo terrestre, sean incluidos dentro del plan regulador que elabore la Municipalidad, el ICT o el INVU.

Es claro que en dichas normas no se establece expresa ni tácitamente la facultad de los particulares de elaborar los planes por cuenta propia, por lo que no existe una habilitación legal en el ordenamiento jurídico para la práctica que aquí se estudia. Igualmente, no es viable afirmar que no existe una norma jurídica que prohíba la elaboración, por particulares, de los planes reguladores³¹⁰, pues como se verá, en el derecho administrativo, en virtud del principio de legalidad, la actividad de la Administración se regula de manera muy diferente a como se regula en el derecho privado la actuación de los particulares.

Debe tenerse en cuenta que el principio de legalidad nació junto con el derecho administrativo, como una manifestación de la Revolución francesa en contra del sistema político absolutista, en el cual la fuente de poder y de derecho, se concentraba únicamente en la figura subjetiva del Rey. Con tal de cambiar ese sistema político arbitrario, fue necesario sustituir la fuente de poder y de derecho imperante por la ley general, aquella que lograra determinar con seguridad y objetividad cada uno de los actos singulares del poder y garantizara la libertad de quienes no eran más que receptores pasivos de un poder ajeno e indeterminado.³¹¹ Así las cosas, el principio de legalidad es una técnica estructural del derecho administrativo, por medio del cual, la Administración “...está sometida a la Ley a cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación.”³¹²

³¹⁰ ECHEVERRÍA ALFARO, Juan José. Op. cit.

³¹¹ En ese sentido, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Op. cit. Pág. 432.

³¹² *Ibíd.* Pág. 433.

A mayor abundamiento, el principio de legalidad funciona como “...una cobertura legal de toda la actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima.”³¹³

En iguales términos se pronunció Eduardo Ortiz, al indicar que “...el principio de legalidad prescribe que todo acto o comportamiento de la Administración debe estar sometido a una autorización previa del ordenamiento...”³¹⁴ Mientras que en el actuar de los particulares, rige el principio de libertad –que a su vez está integrado por los principios de igualdad y autonomía de la voluntad-, mediante el cual se establece que “...están autorizadas todas las conductas que no dañen la moral o el orden público ni perjudiquen a terceros. Está autorizado, entonces, todo lo no prohibido expresamente.”³¹⁵

No hay duda de que –como se vio en el primer capítulo- la planificación territorial al ser un instrumento al servicio del ordenamiento del territorio y teniendo en cuenta los fines públicos que persigue, es una función pública administrativa, y por lo tanto, el modo en que ésta se lleve a cabo es un asunto que debe analizarse bajo el principio de legalidad y no del principio de libertad de los particulares.

El principio de legalidad se encuentra contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, en primer término en el artículo 11 de la Constitución Política, el cual establece:

“Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella.”

Y por el artículo 11 de la LGAP:

“Artículo 11. -1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos

³¹³ Ibid. Pág. 440.

³¹⁴ ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. cit. Tomo I. Pág. 73.

³¹⁵ Ibid. Pág. 68.

servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.” (El subrayado no es del original).

Sobre ese principio, la Sala Constitucional ha indicado que:

*“En los términos más generales, el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso -para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado-.”*³¹⁶

Bajo lo indicado y dado que como ya se dijo, la planificación del territorio, y por ende, la elaboración de los planes reguladores costeros, es una función pública cuyo ejercicio no es optativo, sino imperativo³¹⁷, ésta debe ser cumplida de acuerdo con el marco legal existente, el cual establece los deberes y funciones a los que está obligada la Administración, de modo que se garantice la mayor adecuación de la actividad administrativa al fin público perseguido y se evite la arbitrariedad en el despliegue del poder otorgado.³¹⁸

La norma legal, además de conferir un poder determinado a la Administración, define y delimita las condiciones bajo las cuales debe ser ejercido ese poder³¹⁹, es decir, para que sea posible que la función conferida sea cumplida o ejecutada por un particular, debe existir una norma que así lo permita.

³¹⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 1739-1992 de las 11:45 horas del 1° de julio de 1992.

³¹⁷ ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. cit. Tomo I. Pág. 67.

³¹⁸ *Ibid.* Pág. 71.

³¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Op. cit. Págs. 440-441.

Ese es el caso de la posibilidad legal de que particulares interesados puedan llevar a cabo obras de acueductos y alcantarillados sanitarios para poder urbanizar su terreno, en aquellos casos en que no se cuente con esos servicios. Lo anterior dado que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados se encuentra facultado por medio del artículo 38 de la LPU y 2 inciso e) y 21 de su Ley Constitutiva, N° 2726 del 14 de abril de 1961, para autorizar a particulares a que realicen obras que son parte de sus funciones públicas, siempre y cuando el ICAA no renuncie a sus potestades de control y planificación del servicio que brinda.³²⁰

En el caso de estudio, no existe ninguna norma legal que faculte a las Municipalidades en el ejercicio de la función pública de planificar la zona marítimo terrestre, a autorizar a los particulares a realizar los planes reguladores costeros que en virtud de toda la normativa estudiada en el primer capítulo, les compete. Por lo tanto, al no tener asidero legal alguno, los planes reguladores elaborados bajo la modalidad estudiada, son ilegales.

Por otra parte, en este estudio ya se ha reconocido que la planificación del territorio –que abarca el costero– es una función pública que no puede ser renunciada.³²¹ Y que *“...es en todos sus aspectos una competencia y una responsabilidad irrenunciables de los poderes públicos.”*³²²

También se ha dicho que es una potestad de imperio, en el tanto, la Municipalidad tiene *“...la posibilidad de actuar unilateralmente en preservación del interés general, incluso contra la voluntad de los administrados y mediante el empleo razonable y proporcionado de la fuerza si ello resulta necesario.”*³²³ La cual, además, ha sido catalogada como una potestad constitucional, al integrar el

³²⁰ Sobre el particular puede verse el dictamen de la Procuraduría General de la República N° C-218-2008 del 25 de junio de 2008.

³²¹ Véase NÚÑEZ RUIZ, Miguel Ángel. Op. cit. Pág. 25.

³²² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. Op. cit. Pág. 31.

³²³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 10492-2004 de las 15:00 horas del 28 de setiembre de 2004.

concepto de intereses y servicios locales que establece el artículo 169 de la Constitución Política.

Por lo tanto, en virtud del artículo 9º de la Constitución Política que establece que los Poderes no pueden delegar las funciones que les son propias y el numeral 66³²⁴ de la LGAP, esa potestad resulta irrenunciable, imprescriptible e intransmisible, características que han sido respaldadas por la jurisprudencia constitucional, en los siguientes términos:

“En lo que atañe a las potestades de imperio con que cuenta el Estado, cualquier delegación entre órganos o entes públicos resulta ilegítima. En consonancia con ésto (sic), la Ley General de la Administración Pública dispone en el artículo 66 que es reserva de Ley la creación y distribución de este tipo de prerrogativas, determinando asimismo que se trata de atribuciones irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. No cabe duda entonces que si los órganos del Estado y los entes públicos menores no pueden siquiera delegar entre sí las potestades de imperio que les han sido asignadas, mucho menos tolera nuestro ordenamiento que dichas posibilidades de actuación unilateral sean ejercidas directamente por personas privadas, salvo los casos de los llamados entes públicos no estatales, o entes privados de naturaleza pública, tales como los colegios profesionales, entre otros... Por el contrario, en lo que atañe a otros sujetos particulares que eventualmente sean autorizados para llevar a cabo funciones públicas (concesionarios, permisionarios, gestores interesados), a ninguno de éstos se le puede autorizar la realización de atribuciones que impliquen el ejercicio de potestades de imperio.

(...)

³²⁴ “Artículo 66.-1. Las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. (...)”

*Así, si mediante las cláusulas del Cartel de la Licitación Pública Internacional número 02-2001 para la Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Mantenimiento del Centro Penitenciario de Pococí, se trasladan poderes de imperio a favor del concesionario, sin duda estaríamos ante un vicio de inconstitucionalidad en los términos indicados.*³²⁵ (El subrayado no es del original).

Entonces, si la potestad de planificar el territorio se encuentra englobada en un precepto constitucional (artículo 169) y que “...*el ejercicio de potestades de imperio o deberes públicos... son indelegables, irrenunciables e imprescriptibles...*”³²⁶, su ejercicio no puede ser sustraído ni siquiera por el propio legislador, quien únicamente podría desarrollar el modo de cumplir dicha potestad.³²⁷ Una sustracción de esa índole, implicaría el irrespeto de la teoría de la garantía institucional (comentada en el punto 1, apartado B, sección II, capítulo I) y la inconstitucionalidad de la norma, al contrariar los artículos 169 y 170 de la Constitución Política.

Por ende, si no es posible que por medio de una ley la Municipalidad renuncie al ejercicio de la potestad constitucional de planificar el territorio bajo su jurisdicción, tampoco lo es por medio de un reglamento, de un contrato administrativo, y menos aún, de una autorización a un particular para que elabore un plan regulador costero.

En contraste, el ICT, a pesar de que en el propio Plan Nacional de Desarrollo Turístico, denuncia la falta de una visión integral de la gran cantidad de planes reguladores costeros existentes (que como se vio, son producto de la práctica que aquí se critica) y que en virtud de las inconsistencias encontradas en

³²⁵ Ibidem. En el mismo sentido, puede verse el voto de esa sala N° 2318-1998 de las 17:51 horas del 31 de marzo de 1998.

³²⁶ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 210-2001 de las 15:00 horas del 9 de marzo de 2001. En igual sentido véase el voto de esa misma sala N° 718-2006 de las 15:20 del 27 de setiembre de 2006.

³²⁷ Conferencia del Dr. Julio Jurado Fernández. Ordenamiento Territorial. I Congreso Internacional de Derecho Ambiental. Colegio de Abogados de Costa Rica, 21 de octubre de 2008.

los planes reguladores actuales ha tomado “...la decisión de unificar los criterios de planificación en uno solo”³²⁸ por medio de la elaboración de planes reguladores integrales, insiste en la legalidad de los planes elaborados de esa manera, indicando que la Municipalidad, al autorizar a un particular para elaborar un plan regulador, no renuncia a la potestad de planificar el territorio, dado que antes de adoptarlo, tanto el Municipio como el ICT y el INVU, lo revisan³²⁹. Además, establece que desde el momento en que la Municipalidad autoriza al particular a elaborar el plan, éste cuenta con un título habilitante que no menoscaba el ejercicio de la potestad, sino que la impone.

Asimismo, indica que la potestad de planificar el territorio se encuentra conformada por dos elementos básicos que son la adopción y la implantación de los planes reguladores, por lo que la elaboración de la propuesta del plan, puede estar en manos de la propia Municipalidad, del ICT, del INVU o de cualquier particular, de modo que esa propuesta técnica es revisada por el INVU y por el ICT y luego sometida a audiencia pública y adoptada finalmente como plan regulador. Por último, señala la importancia de permitir esa práctica, pues ante la imposibilidad de que los planes sean elaborados por quienes compete, la iniciativa privada es una coadyuvancia en aras de no frenar el desarrollo y ordenamiento del litoral.³³⁰

Ahora bien, se debe advertir que contrario a lo indicado por el ICT, la potestad pública de la Municipalidad en materia de planificación territorial, no se ejerce únicamente al adoptar el plan regulador y luego implementarlo, sino que, dicha potestad se ejercita principalmente durante la etapa de formación del plan. En este punto, es imprescindible recordar que dada la particularidad de los planes reguladores, su elaboración involucra, además de un aspecto técnico, un aspecto

³²⁸ ECOPLAN Corporación. Op. cit. Capítulo I. Pág. 8.

³²⁹ Ese mismo criterio fue sostenido por ORTIZ, Luis y JIMÉNEZ, Mariano. Pulso por Planes Reguladores Costeros. En *Periódico El Financiero*. 5-11 de marzo de 2007. En <http://www.financiero.com> (7 de marzo de 2009).

³³⁰ Estos argumentos fueron vertidos por el Instituto Costarricense de Turismo mediante el oficio MPD-204-08 del 8 de diciembre de 2008.

político, el cual se refiere a la determinación por parte de la Municipalidad, de todas las políticas de ordenamiento territorial que debe contener un plan regulador determinado para poder responder adecuadamente a las necesidades e intereses públicos que ella misma debe proteger y garantizar y que por lo tanto, son el propósito de planificar el territorio.

Si se toman en cuenta las etapas que según el criterio experto de PRODUS componen el proceso de elaboración de un plan regulador costero, y que fue tratado en el punto 4, apartado D, sección II del capítulo I, se recordará que, después de las etapas de diagnóstico y proyecciones, se obtiene una valoración general del crecimiento esperado de la población y de la actividad comercial y del desarrollo turístico, así como de la capacidad de carga de los sistemas naturales y del territorio, por lo que es posible diseñar el tipo de zonificación apto para ese escenario. También se apuntó que se debe decidir si ese escenario pronosticado es el deseado, o si por el contrario, se desea limitar y regular por medio del plan regulador.

Ello significa que, al ser potestad de la Municipalidad la determinación de las políticas de ordenamiento territorial, a ésta le compete decidir si el escenario proyectado es acorde o no con los intereses públicos que deben resguardarse en la zona, y por lo tanto, debe definir los límites que estime convenientes al crecimiento turístico y comercial pronosticado, con tal de encauzar ese crecimiento al logro del interés público, dependiendo de las necesidades ambientales, sociales, culturales y económicas de la zona. A partir de esa definición de intereses públicos, es posible elaborar las propuestas que contengan regulaciones acordes con las políticas definidas y con las necesidades públicas prioritarias y que logren implementar el tipo de desarrollo establecido.

Ello conlleva a afirmar que, para que sea posible el ejercicio de la potestad de planificación, la Municipalidad debe dirigir el proceso de formación del plan regulador, definiendo las políticas de planificación deseadas y controlando la conformidad de las regulaciones propuestas con los fines públicos planteados, con

lo cual, en palabras de la Contraloría³³¹, mantiene una uniformidad de criterios en cuanto a parámetros de densidad y usos del suelo permitidos, así como que controla adecuadamente la implementación del plan. Por tanto, se coincide con el criterio de la Procuraduría, en cuanto a que esa participación del Gobierno Local, definiendo las políticas que debe ejecutar el plan, es esencial en el ejercicio de la potestad que le ha sido encomendada. Evidentemente, aprobando planes sectoriales sin una definición de políticas generales de desarrollo y de crecimiento de su cantón y sin contar con una visión global de lo que se pretende en la totalidad de la zona marítimo terrestre, la “planificación territorial” efectuada por medio de planes reguladores sectoriales y parciales elaborados por particulares, no cumple con los objetivos que teóricamente debe perseguir.

Se ha dado a entender que con la aprobación por parte del ICT y del INVU y la adopción de la Municipalidad, ésta puede revisar y ajustar el plan a sus políticas de ordenamiento territorial, por lo que no se estaría renunciando a la potestad pública. Sin embargo, por lo ya dicho, para un verdadero ejercicio de esa potestad, ésta no puede limitarse a una aprobación posterior del plan, pues es necesario que desde antes de elaborarse la parte técnica del plan y durante ésta, el Municipio defina las políticas de desarrollo que persigue y defina los intereses públicos que pretende tutelar, y así controle el campo dentro del cual deben realizarse los estudios técnicos.

Aún así, puede existir quién insista en que con la revisión y adopción del plan por parte de la Municipalidad, ésta ejerce su potestad de planificación. Sin embargo, la práctica demuestra lo contrario, pues como ya se evidenció, la participación de la Municipalidad en el proceso de elaboración de los planes reguladores ha sido completamente formal, se ha limitado a autorizar al particular a elaborar el plan y posteriormente a adoptarlo y publicarlo, sin realizar ningún tipo de revisión y ajuste a las políticas de planificación propias, las cuales tampoco han

³³¹ Contraloría General de la República. Informes N° DFOE-SM-16-2007 y N° DFOE-SM-206-2006.

sido definidas, sino que, por el contrario, se ha dejado en manos particulares las decisiones elementales y políticas de planificación del territorio costero. Lo cual ha conllevado a la generación de planes parcializados que a su vez, desembocan en una serie de consecuencias negativas que ya fueron expuestas. ¿No es eso una delegación de la potestad de planificar el territorio? A nuestro criterio, evidentemente sí.

De tal manera, el argumento de que la autorización al particular para que elabore el plan, es una imposición o una manifestación de la potestad del Municipio, y no una renuncia, no es válido. En primer lugar, se debe recordar que no hay una norma legal que habilite a la Municipalidad a realizar ese tipo de acto (pues las potestades deben ejercerse dentro del marco de legalidad, toda vez que la asignación de una potestad no conlleva por sí sola la facultad de delegarla), y además, como ya se dijo, en la práctica, esa autorización sí ha significado una delegación de la potestad de planificar, pues los particulares han asumido la elaboración de la totalidad del plan, incluyendo las políticas y fines que éste debe perseguir.

Las referencias hechas en apartados anteriores acerca de la situación actual de la zona marítimo terrestre costarricense y de las consecuencias negativas del modelo de planificación adoptado, muestran que éste dista mucho de ser un proceso ordenado y acorde con políticas públicas claramente definidas, que a fin de cuentas, son las que deben perseguirse por medio de la planificación territorial, y más aún, de un bien de dominio público. Por lo tanto, no debe ser un argumento para mantener esa práctica el hecho de que la participación particular “coadyuve a no frenar el desarrollo”, pues como ya se ha analizado, el desarrollo que se ha producido, y al cual, entonces, han coadyuvado los particulares, no es acorde con las políticas de desarrollo sostenible y con la marca país perseguida por el ICT y por lo tanto, los planes no han logrado ser instrumentos al servicio del resguardo de fines y necesidades públicas, ni han cumplido con el trascendental papel que deberían tener en la protección de un bien estatal.

Es claro entonces que, la delegación de la potestad de planificar el territorio por parte de las Municipalidades costeras, no se ha dado únicamente por la autorización del Gobierno Local al particular para que elabore el plan, sino que esa renuncia puede constatarse claramente en la práctica.

Los argumentos recién expuestos, han sido sostenidos recientemente por el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo al dictar la sentencia N° 063-2009 de las 16:00 del 19 de enero de 2009, dentro del proceso N° 08-904-1027-CA, en el cual, la Contraloría solicitó la anulación del plan regulador costero y las concesiones otorgadas en Punta Ventanas por la Municipalidad de Osa, en el tanto, el plan, además de haber sido elaborado por particulares –es decir, bajo la modalidad aquí expuesta-, comprendía zonas integrantes del patrimonio natural del Estado, sobre las cuales se otorgaron las concesiones impugnadas.

Así, expuso el Tribunal que no hay duda de que la potestad de planificar el territorio sea una potestad pública, y por lo tanto, ésta es irrenunciable, intransmisible e imprescriptible en los términos del artículo 66 de la LGAP. Además, señaló que de conformidad con los artículos 169 de la Constitución Política, 15 y 17 de la LPU, 3 y 35 de la Ley ZMT y 13 inciso o) del Código Municipal, la potestad para elaborar y dictar planes reguladores es una potestad que corresponde a los Gobiernos Locales, o en auxilio de aquéllos, al ICT o al INVU. Además, estableció que en el ordenamiento jurídico no existe ninguna habilitación normativa para que sujetos de derecho privado puedan llevar a cabo esa potestad, lo cual, implicaría una delegación de la potestad de planificar el territorio en beneficio de la comunidad.

Después de explicar que el plan regulador costero de Punta Ventanas, fue elaborado por la empresa DEPPAT, por encargo de Las Ventanas de Osa S.A, indicó que:

“No bastaba sólo la aprobación por parte de la Municipalidad, el ejercicio de la potestad planificadora, como se explicó, va más allá. El que fuera elaborado por un sujeto de derecho privado implicó a juicio de este órgano, una renuncia al

ejercicio de la potestad pública que el ordenamiento encomendó a los gobiernos locales. Tampoco considera de recibo este Tribunal los argumentos esgrimidos por algunas de las demandadas respecto a que no existía una norma que prohibiera que un sujeto de derecho privado elaborara los planes reguladores. De conformidad con los artículos 11 de la Constitución Política y de la Ley General de la Administración Pública, el sometimiento de la Administración al Derecho es total y sólo ante la existencia de una norma habilitante, se autoriza su actuación... Finalmente, el argumento de que está (sic) práctica constituyó hasta el 2005 una costumbre administrativa, este Tribunal insiste en que no puede otorgarse ninguna validez a una costumbre que resulta a todas luces contra legem de conformidad con el artículo 129, párrafo quinto de la Constitución Política... Como consecuencia de todo lo expuesto, procede declarar la nulidad absoluta del Plan Regulador de Punta Ventanas de Osa....”

Como ya se vio, se coincide con los argumentos expuestos por el Tribunal, sin embargo, se difiere en cuanto a que interpreta que existe una delegación de la potestad de planificar el territorio cuando una empresa privada participa en la elaboración del plan, pues expresa que la sola participación de la empresa DEPPAT implica la nulidad del plan e indica que la situación se agrava cuando se toma en cuenta que la empresa Las Ventanas de Osa S.A fue quien contrató a la empresa consultora. Sin embargo, se considera que la delegación de la potestad se da no por el hecho de que participe una empresa privada, pues como se verá, sí existe la posibilidad legal de que empresas particulares intervengan cuando sean contratadas y dirigidas por las propias Municipalidades, sino que ésta se presenta cuando quien contrata y determina el modo de elaborar el plan es un particular.

No se puede terminar este apartado sin antes hacer referencia a que recientemente (13 de abril de 2009), el alcalde de la Municipalidad de Nandayure interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establece la

vinculatoriedad de los dictámenes de ese órgano, y contra los pronunciamientos de esa institución referidos al tema de la elaboración de los planes reguladores costeros, OJ-096-2005 y C-234-2006.

En el escrito de interposición de la acción de inconstitucionalidad, a la cual se le ha asignado el expediente N° 09-5543-0007-CO se aduce que los pronunciamientos impugnados reflejan una desacertada aplicación e interpretación de la normativa aplicable, que violenta los artículos 9, 11, 18, 33, 39, 169 y 170 de la Constitución Política.

Se estima que se violenta el artículo 9^{o332} Constitucional puesto que al indicar que los particulares no pueden elaborar los planes, se limita el derecho de participación activa que es exigido por el artículo 5^o del Código Municipal que puede ser materializado por medio de actos y contratos para los cuales se encuentra facultada la Municipalidad por medio de los artículos 2^o y 4^o inciso f), y que también se ve reflejado en la rendición de cuentas del Alcalde a los vecinos del cantón, en virtud del inciso g) del artículo 17 del Código Municipal³³³. Ahora

³³² “Artículo 9^o—El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes”.

³³³ “Artículo 5.- Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local.

Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente.”

“Artículo 2.- La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.”

“Artículo 4- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:

(...)

f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.”

“Artículo 17.- Corresponden al alcalde municipal las siguientes atribuciones y obligaciones:

(...)

bien, como ya se comentó en el punto sexto del apartado D de la sección II del primer capítulo, en materia de planes reguladores, la ley ha establecido que la audiencia pública es el instrumento adecuado para garantizar la participación de la comunidad en su proceso de formación, audiencia que no se ha limitado en los pronunciamientos impugnados.

También, debe resaltarse que el derecho de participación pública implica la participación directa de los munícipes en la **formación del interés de la colectividad** y que con la práctica que defiende el Alcalde en esta acción, por el contrario, el derecho de participación ciudadana se ha visto disminuido frente a los intereses particulares de quienes elaboran el plan. Además, se debe señalar que los medios de participación ciudadana no pueden significar, en ningún momento, la delegación de potestades públicas como ocurre en el caso bajo estudio. Ni ser el disfraz de la búsqueda de intereses particulares sobre un bien de dominio público. En cuanto al argumento de que se violenta la fiscalización del pueblo contenida en el artículo 17 inciso g) del Código Municipal, no se encuentra relación alguna entre la rendición de cuentas del Alcalde con la autorización a un particular para que elabore un plan.

Sobre ese mismo punto, no se duda de la capacidad con que cuentan las Municipalidades en su condición de personas jurídicas para celebrar todo tipo de convenios, actos y contratos para los cuales se encuentren legalmente autorizadas o que sean ejecutados bajo el marco legal de la contratación administrativa, tal y como lo indica el artículo 62³³⁴ del Código Municipal, dentro del cual evidentemente no se engloba la elaboración por particulares de los planes reguladores costeros bajo la modalidad que aquí se critica.

g) *Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año.*"

³³⁴ "Artículo 62.- La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este código y la Ley de Contratación Administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines".

En el escrito de interposición de la acción se incurre en argumentos ilógicos como que dado que la Procuraduría niega la posibilidad de que se aprueben planes reguladores costeros elaborados por particulares, no es posible aprobar ningún plan regulador, puesto que en todos los planes participan particulares en la consulta popular dispuesta por el artículo 17 de la LPU. Ya se dijo que en los pronunciamientos impugnados no se niega el derecho de participación pública bajo las modalidades dispuestas en la ley, participación que no es equiparable –de ningún modo- a que un particular elabore el plan.

También se argumenta que se viola el artículo 18³³⁵ constitucional dado que no se permite la contribución de los particulares con los planes reguladores costeros, sin embargo, el artículo 18 se refiere -y así es interpretado por la jurisprudencia constitucional- a la obligación de los particulares de contribuir con los gastos públicos mediante el pago de impuestos³³⁶ lo cual no tiene relación alguna con el tema concreto.

Por otra parte se alega un quebranto al artículo 33³³⁷ de la Constitución Política al no permitirse la elaboración de los planes por parte de sujetos de derecho privado, por lo que se indica que no existe un trato igualitario entre personas públicas y personas privadas. Contra este argumento, basta con indicar que *“...lo que establece el principio de igualdad, es la obligación de igualar a todas las personas por una medida, dentro de la categoría o grupo que les corresponda, evitando distinciones arbitrarias, es decir carentes de toda validez”*³³⁸ (el subrayado no es del original) y que *“...debe darse un mismo trato a los iguales, y*

³³⁵ “Artículo 18.- Los costarricenses deben observar la Constitución y las leyes, servir a la Patria, defenderla y contribuir para los gastos públicos”.

³³⁶ Al respecto véanse los votos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia N° 5017-2004 de las 14:55 horas del 12 de mayo de 2004, N° 5016-2004 de las 14:54 horas del 12 de mayo de 2004 y N° 2349-2003 de las 14:42 horas del 19 de marzo de 2003.

³³⁷ “Artículo 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”

³³⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 1440-1992 de las 15:30 horas del 2 de junio de 1992.

*un trato diferente a los desiguales...*³³⁹, por lo que es claro que las personas de derecho público se encuentran en una categoría completamente distinta a la de los sujetos de derecho privado, y por tanto, equiparar ambas categorías implicaría reconocer que todas las potestades y funciones que tienen asignadas las instituciones públicas como detentadoras del poder público frente a los particulares, pueden ser ejercidas de igual manera por estos últimos, lo que, evidentemente, es absurdo.

Otro alegato de inconstitucionalidad, es la supuesta violación a la autonomía de los Gobiernos Locales contenida en el artículo 170³⁴⁰ de la Carta Magna, dado que se indica que el Municipio es libre para adoptar decisiones fundamentales y contratar y pactar todos los convenios que considere convenientes. Sobre ese punto, no debe olvidarse que la autonomía de la cual gozan los Gobiernos Locales no es ilimitada y por lo tanto, se encuentra sujeta a la ley. No es correcto pensar que la autonomía municipal significa libertad de actuar y desligar la actividad municipal del principio de legalidad y del control que otras instituciones pueden ejercer sobre su actividad. Ello es reconocido ampliamente en el voto de la Sala Constitucional N° 5445-1999 que ya ha sido comentado en el punto 1, apartado B, sección II del capítulo primero y que es citado por el accionante, quien además indica que se encuentra plenamente convencido de que la autonomía de los Municipios no es plena y que ésta cuenta con límites legales y se encuentra sujeta a mecanismos de control. Así las cosas, se insiste en que no hay una norma legal expresa que faculte a los Entes Municipales a autorizar a un particular para que elabore un plan regulador costero del modo que se estudia, por

³³⁹ Ídem. Voto N° 2253-1996 de las 15:39 horas del 14 de mayo de 1996.

³⁴⁰ "Artículo 170.—Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados."

lo tanto, no puede alegarse una violación a la autonomía por indicarse que ese actuar municipal no es válido.

También se acusa que se violentan los artículos 11 y 39³⁴¹ de la Constitución, por cuanto la Procuraduría, por medio de los pronunciamientos impugnados, al establecer que los particulares no pueden elaborar los planes, prohíbe una conducta y crea una sanción, cuya regulación es una potestad exclusiva de la Asamblea Legislativa por medio de la emisión de una ley. Ahora bien, nuevamente se confunde el principio de libertad y de autonomía de la voluntad que rige el actuar de los particulares con el principio de legalidad al cual debe sujetarse la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones. La elaboración de un plan regulador costero es una función pública encargada a los Gobiernos Locales, quienes en el proceso de elaboración deben ajustarse únicamente a los medios legales existentes y actuar conforme a las facultades otorgadas legalmente. Por lo tanto, se considera que la Procuraduría, actuando de conformidad con las funciones de órgano superior consultivo técnico jurídico dadas por los artículos 2º, 3º inciso b) y 4º de su Ley Orgánica, Ley N° 6815 del 27 de setiembre de 1982, no ha creado ninguna norma, sino que, únicamente ha expuesto una verdad constatable por cualquiera, es decir, que no existe una norma legal que permita a los Gobiernos Locales autorizar a un particular para

³⁴¹ "Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

"Artículo 39.- A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad.

No constituyen violación a este artículo o a los dos anteriores, el apremio corporal en materia civil o de trabajo o las detenciones que pudieren decretarse en las insolvencias, quiebras o concursos de acreedores."

elaborar un plan regulador costero en su lugar, lo cual no constituye ninguna sanción para los particulares.

Debe resaltarse que para sustentar ese argumento, el accionante cita un voto de la Sala Constitucional, en el cual se indica que “...lo que resulta ilegítimo es que el órgano público, como expresa la propia Constitución, se arrogue facultades que la ley no le concede...”³⁴², lo cual, como ya se ha expuesto, no es atendido por los Municipios cuando otorgan autorizaciones y delegan funciones públicas sin estar facultados legalmente para ello.

Otro argumento dado es que no se respeta el principio de legalidad en el tanto la Procuraduría indica que no es suficiente que el plan regulador costero elaborado por un particular sea revisado y aprobado por el ICT, el INVU y las Municipalidades. Sin embargo, no se logra entender cuál es la violación alegada, puesto que no se desconoce la aprobación de los planes por parte de esas instituciones, sino que se indica que esa revisión no es suficiente para ejercer la potestad pública de planificar el territorio, la cual, como se analizó, implica otro tipo de participación municipal.

Extrañamente, se aduce un quebranto al principio de inocencia –típico del derecho penal- contenido en el artículo 39 de la Constitución, cuando en los pronunciamientos impugnados no se hace referencia, en ningún momento, a materia delictiva, puesto que al hablar de planificación territorial, es claro que se está frente a materia típicamente administrativa.

Por último, se señala una violación al artículo 169³⁴³ de la Constitución, puesto que se prohíbe a los Municipios atender los servicios locales. Considera el accionante que al no permitirse la participación de los particulares, no es posible contar con sus criterios y opiniones. Frente a ello, se considera que por el

³⁴² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 104-1994 de las 10:39 horas del 7 de enero de 1994.

³⁴³ “Artículo 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.”

contrario, en los pronunciamientos de la Procuraduría se pretende garantizar la tutela de intereses públicos y de la comunidad local, así como la tutela de un bien demanial, puesto que con la elaboración de los planes por parte de sujetos particulares interesados en obtener una concesión en la zona marítimo terrestre, se atienden intereses privados concretos y se desatienden los generales, que son los que deben resguardar los Gobiernos Locales. Además, como ya ha sido expuesto, no se prohíbe a las Municipalidades ejercer sus funciones como administradores de los servicios locales, sino que éstas, por cuenta propia, han desatendido esos intereses e incluso han renunciado a su tutela, delegando la potestad de planificar las costas bajo su jurisdicción a particulares. La Procuraduría no ha prohibido a los Municipios ejercer su autonomía, por el contrario, ha pretendido que la asuman y que no renuncien a ella.

Para fundamentar ese argumento, cita un voto de la Sala Constitucional que indica que “...cada Municipalidad es responsable por dar la solución que estime más adecuada a su propio problema local, lo que debe hacer respetando, desde luego, las normas jurídicas que definen el marco de acción en el que pueden desenvolverse, sea desde el punto de vista urbanístico, como...”³⁴⁴ (el subrayado no es del original) lo que no hace más que confirmar lo ya dicho acerca de que la autonomía municipal no es ilimitada y debe ser ejercida bajo el principio de legalidad.

Aunque en este momento la Sala Constitucional no le ha dado curso a la acción, se considera que, en caso de que así suceda, por todos los argumentos dados y por todo lo que se expone, ésta debe declararse sin lugar.

³⁴⁴ Ídem. Voto N° 459-1997 de las 15:09 horas del 22 de enero de 1997.

2. Nulidad del Plan Regulador Costero

En virtud de las razones expuestas y dado que los planes reguladores son actos administrativos y por ende se encuentran sujetos al régimen de nulidades de la LGAP, los planes reguladores costeros que han sido elaborados por particulares adolecen de vicios de nulidad absoluta, como así lo declaró el Tribunal Procesal Contencioso, en el caso antes referido.

Para determinar con certeza la nulidad absoluta de esos planes, se debe tomar en cuenta lo indicado por el artículo 158 de la LGAP, que en lo que interesa establece:

“Artículo 158.- 1. La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de éste.

2. Será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.”

De conformidad con el inciso 2º del artículo transcrito, no hay duda de que los planes elaborados bajo la modalidad que se estudia, son inválidos, dado que éstos son disconformes con el ordenamiento jurídico, en el tanto no existe una norma legal que respalde ese tipo de actuación por parte de la Administración, y además, son contrarios a las normas que regulan la potestad de planificar el territorio a cargo de las Municipalidades, tales como el artículo 169 de la Constitución Política y 15 de la LPU, pues no han sido el resultado del ejercicio de la potestad de imperio de planificar el territorio, la cual, como se ha visto, fue renunciada.

En cuanto al vicio establecido en el inciso primero, éste se refiere a la ausencia o defectos en los elementos constitutivos del acto, es decir, en la competencia, legitimación, investidura y voluntad (elementos materiales subjetivos); en el motivo, contenido y fin (elementos materiales objetivos) y en la motivación, la forma de expresión y el procedimiento administrativo (elementos

formales)³⁴⁵, de cuya determinación depende el grado de invalidez del acto, ya que en virtud del artículo 165³⁴⁶ de la ley en comentario, según la gravedad de la violación, la nulidad del acto puede ser absoluta o relativa.

Así, el artículo 167 establece que existe nulidad relativa cuando uno de los actos constitutivos sea imperfecto, salvo que esa imperfección imposibilite la consecución del fin, caso en el cual la nulidad será absoluta. Por el contrario, el artículo 166, indica que la nulidad absoluta se presenta cuando falten totalmente uno o varios de los elementos constitutivos.

En cuanto a los elementos materiales subjetivos, es posible indicar que el plan regulador costero, a pesar de haber sido adoptado formalmente por el ente competente para ello (la Municipalidad), presenta vicios graves en la competencia.

Ese elemento se encuentra recogido en el artículo 129 de la LGAP:

“Artículo 129.-El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia.”

Dado que por competencia se entiende *“...el conjunto de facultades y obligaciones que un ente u órgano puede y debe ejercer para el cumplimiento y realización de sus cometidos.”*³⁴⁷, es claro que una de esas facultades y obligaciones que ha sido atribuida a las Municipalidades, es planificar el territorio por medio de la elaboración de planes reguladores y por lo tanto, éstas son las competentes para elaborarlos.

Conforme al artículo 59.1 de la LGAP, la atribución de una competencia puede incluir una potestad de imperio, como la potestad atribuida a las Municipalidades de planificar el territorio por medio de la elaboración de planes reguladores. Como ya se ha establecido, según el artículo 66 de esa misma ley,

³⁴⁵ JINESTA LOBO, Ernesto. Op. cit. Págs. 557-558.

³⁴⁶ *“Artículo 165.-La invalidez podrá manifestarse como nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida.”*

³⁴⁷ JINESTA LOBO, Ernesto. Op. cit. Pág. 445.

esas potestades son irrenunciables e intransmisibles, por lo que la renuncia a esa potestad en la formación de un acto administrativo, se traduce en un vicio en la competencia para emitirlo. Ya se ha evidenciado que los Municipios han delegado la elaboración de los planes reguladores costeros a los particulares, quienes – evidentemente- no son órganos competentes, ni se encuentran facultados por las normas que regulan esa atribución, para elaborarlos. En este punto, es necesario advertir que si bien el artículo comentado parece estar dirigido a la asignación y distribución de competencias a los órganos internos de la Administración, éste puede ser aplicado en el caso en que la competencia esté siendo ejercida por un particular. Es decir, si un acto es inválido por haber sido realizado por un órgano de la Administración Pública no competente para ello, con mucha más razón lo es aquél que haya sido efectuado por un particular, claramente incompetente.

Así las cosas, es importante hacer uso de las palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, quienes al referirse al tema de la competencia, exponen que, un acto administrativo –como lo es un plan regulador costero- *“...sólo puede producirse por una Administración pública en sentido formal y no por ningún órgano público que no esté integrado en una Administración como persona (judiciales, legislativos), sea cual sea la materia de tales actos, ni por ningún particular...”*³⁴⁸ (El subrayado no es del original).

Podría indicarse que el acto por medio del cual se adoptó el plan regulador costero sí fue dictado por la Municipalidad y por lo tanto, al ser ésta el órgano competente, no existe ningún vicio en la competencia. Sin embargo, debe recordarse que la potestad planificadora no se ejerce únicamente con la aprobación final del plan, sino en la elaboración de éste definiendo las políticas de ordenamiento territorial, por lo que el requisito de la competencia y de su irrenunciabilidad, debe mantenerse desde el inicio del proceso de formación de ese acto.

³⁴⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Op. cit. Pág. 534.

Además, el artículo 129 citado, es claro al señalar que para que el órgano competente pueda emitir el acto, previamente debe haber cumplido con todos los trámites sustanciales previstos al efecto. En el caso concreto, es claro que las normas que regulan la competencia de elaborar los planes reguladores, no contemplan dentro del procedimiento la autorización a un sujeto de derecho privado para que elabore el instrumento, o mejor dicho, no contemplan que la Municipalidad deba renunciar a esa elaboración, por lo que, la Municipalidad al adoptarlo, no se ha ajustado a los requisitos o al procedimiento legal establecido para ello, puesto que ha permitido un trámite distinto del que la ley le obliga a cumplir.³⁴⁹ Por esto, también se presenta un vicio en uno de los elementos formales del acto, específicamente en el de cumplimiento del procedimiento administrativo, pues no se ha seguido *“...el medio o cauce formal por el que se prepara, exterioriza y manifiesta la actividad formal de la administración pública”*³⁵⁰ que para la elaboración de los planes establece la LPU y la Ley ZMT. Entonces, hay que *“...entender aplicable la sanción de nulidad de pleno derecho en todos aquellos casos en que la Administración ha observado, en efecto, un procedimiento, pero no el concreto procedimiento previsto por la Ley para ese supuesto.”*³⁵¹

Por lo anterior, el plan regulador costero elaborado por un sujeto de derecho privado y con una patente renuncia por parte del órgano competente, es, por ese aspecto, absolutamente nulo, dado que el elemento competencia no es imperfecto, sino, del todo, inexistente.

Si aún existe duda de la nulidad absoluta de los planes elaborados en los términos estudiados, se deben entonces mostrar los vicios que en cuanto a los elementos objetivos materiales, motivo y contenido, presentan esos planes.

³⁴⁹ Acerca de la violación al artículo 129 de la LGAP por el incumplimiento de los trámites sustanciales que el ordenamiento dispone, puede verse la sentencia de la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo N° 428-2007 de las 15:05 horas del 17 de octubre de 2007.

³⁵⁰ JINESTA LOBO, Ernesto. Op. cit. Pág. 550.

³⁵¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Op. cit. Pág. 602.

El motivo, que según el artículo 133 debe ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto, es el conjunto de “...*antecedentes y presupuestos de hecho y derecho que fundamentan la necesidad, oportunidad, conveniencia y legitimidad del acto administrativo.*”³⁵² Está conformado por:

“...*los antecedentes, presupuestos o razones jurídicas (derecho) y fácticas (hechos) que hacen posible o necesaria la emisión del acto administrativo, y sobre las cuales la Administración Pública entiende sostener la legitimidad, oportunidad o conveniencia de éste.*

(...)

Consecuentemente, habrá ausencia de motivo o causa cuando... el derecho invocado y aplicado a la especie fáctica no existe...”³⁵³

El contenido, que en virtud del artículo 132 debe ser lícito, posible y abarcar todas las cuestiones de hecho y de derecho surgidas del motivo, es “...*la parte dispositiva o declarativa de todo acto*”³⁵⁴, es “...*la definición del efecto del acto administrativo como resultado jurídico inmediato del mismo (sic)...es el efecto del acto administrativo... lo que el acto administrativo declara, dispone, ordena, certifica o juzga...*”³⁵⁵

Entonces, como ya se ha reiterado en esta investigación, no existe ninguna norma legal que permita –expresa o implícitamente– a las Municipalidades autorizar a un particular a elaborar un plan regulador costero, es decir, no existe un antecedente de derecho que fundamente la necesidad, oportunidad y legitimidad de un acto administrativo como ese (motivo), en consecuencia, lo que

³⁵² Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Sexta. Voto N° 5-2008 de las 9:15 horas del 15 de abril de 2008.

³⁵³ JINESTA LOBO, Ernesto. Op. cit. Pág. 522.

³⁵⁴ Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Sexta. Voto N° 5-2008.

³⁵⁵ JINESTA LOBO, Ernesto. Op. cit. Pág. 526.

el acto administrativo así emitido declara (contenido), sea la autorización del particular para que elabore el plan, tampoco existe.³⁵⁶

Adicionalmente, es necesario transcribir lo indicado por el artículo 11.2 de la ley de reiterada cita, en cuanto a que: *“Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea de forma imprecisa.”*

Es evidente que el acto administrativo por medio del cual el Municipio autoriza a un sujeto de derecho privado a elaborar un plan regulador, carece totalmente de motivo y contenido. Ergo, bajo la LGAP, ese acto –conforme al artículo 11- no es permitido y además, es absolutamente nulo, en virtud del artículo 166.

Una característica esencial de la nulidad absoluta, es que el acto que la contenga, por así indicarlo el artículo 172, no puede ser arreglado a derecho por saneamiento o convalidación. Por lo que, la posterior aprobación del plan por parte del ICT, del INVU y de la Municipalidad, no tienen la virtud de sanearlo, sino que, dado que la nulidad absoluta genera la *“...nulidad de los actos posteriores que traigan causa del acto nulo”*³⁵⁷ y que la invalidez de un acto implica la de los actos posteriores que sean dependientes de él (artículo 164.1³⁵⁸ a contrario sensu), esos actos de aprobación, también son absolutamente nulos.

A ese último acto de adopción y a los de aprobación por parte del ICT, se le puede hacer el análisis en cuanto a motivo y contenido, lo cual deja como resultado que no existe un antecedente de derecho que fundamente la necesidad, oportunidad y legitimidad de un acto administrativo como ése (motivo), en consecuencia, lo que el acto administrativo así emitido declara (contenido),

³⁵⁶ Esa misma argumentación, dada la conexidad que debe existir entre los elementos del acto administrativo, puede observarse en el voto de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 40-1995 de las 15:00 del 22 de marzo de 1995.

³⁵⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Op. cit. Pág. 590.

³⁵⁸ “Artículo 164- 1. La invalidez de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del inválido”.

tampoco existe. Es decir, el INVU, el ICT y la Municipalidad no cuentan con ningún motivo para aprobar un plan regular que haya sido elaborado por un particular.

3. Declaración de Nulidad

Una vez evidenciada la nulidad absoluta de los planes reguladores costeros elaborados por particulares, es necesario referirse a los medios procesales que nuestro ordenamiento ofrece para obtener su declaración.

En términos generales, la declaración de nulidad, es un acto administrativo declarativo, que determina la nulidad de otro y declara su incapacidad para producir efectos jurídicos de manera retroactiva. Esa anulación, puede darse de oficio o a solicitud de parte y en la vía administrativa o judicial.³⁵⁹

Antes, un aspecto importante es que en virtud del artículo 171 de la LGAP, la declaración de nulidad absoluta tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de emisión del acto que se anula, es decir, las cosas deben volver al estado en que se encontraban al momento de emitirse el acto. Además, –como se advirtió– según el artículo 164.1 a contrario sensu, la declaración de nulidad supone la de los actos posteriores que se han emitido a causa del acto que se anula.

Por ello, las concesiones que se hubiesen otorgado a raíz del plan regulador costero absolutamente nulo, también deben anularse. Ello por cuanto, como ya se ha explicado, un requisito fundamental para poder otorgar una concesión en la zona marítimo terrestre es precisamente, la existencia de un plan regulador costero al cual debe ajustarse, por lo que, si no existe el plan, no puede existir la concesión. Sin embargo, en atención a que según el artículo 171 citado deben respetarse los derechos adquiridos de buena fe, en cada caso concreto,

³⁵⁹ ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. cit. Tomo II. Pág. 396.

debe analizarse la procedencia del pago de las mejoras realizadas, así como de los daños y perjuicios ocasionados.³⁶⁰

Hecha esa acotación, preliminarmente, se debe tener en cuenta que, tratándose del manejo y defensa de un bien de dominio público, sea, la zona marítimo terrestre, la legitimación para solicitar la nulidad del plan, puede ser muy amplia, en el tanto se invoquen violaciones a intereses difusos³⁶¹. La Sala Constitucional, en su vasta jurisprudencia acerca de los intereses difusos, ha reconocido válida su alegación en casos en los que se pretenda la defensa de bienes públicos (Voto N° 711-2002 de las 12:17 horas del 25 de enero de 2002). De igual manera y acerca de la defensa de la zona marítimo terrestre, el Tribunal Contencioso Administrativo, ha expresado que *“...efectivamente existe un interés difuso para la defensa de bienes públicos como es el caso de la zona marítimo terrestre.”*³⁶²

En la vía administrativa, la legitimación para ser parte de un procedimiento administrativo se encuentra regulada por el artículo 275³⁶³ de la LGAP, por lo que puede serlo todo aquél que posea un interés legítimo o derecho subjetivo que pueda verse afectado o beneficiado total o parcialmente por el acto final. La amplitud de la legitimación, se da cuando ese mismo numeral indica que *“...el interés de la parte deberá ser legítimo y podrá ser moral, científico, religioso,*

³⁶⁰ Sobre la necesidad de reconocer los derechos adquiridos de buena fe ante la anulación de un acto, puede observarse la resolución del Tribunal Contencioso Administrativo Sección Tercera N° 42-2001 de las 10:30 horas del 23 de enero de 2001, el voto de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 118-1996 de las 14:50 horas del 6 de noviembre de 1996, y el dictamen de la Procuraduría General de la República N° C-357-2003 del 13 de noviembre de 2003.

³⁶¹ *“En términos generales podemos conceptualarlos, indicando que estaremos en presencia de intereses difusos cuando estos pertenecen a todos y a cada uno de los miembros de un grupo, clase, comunidad, pero sin que medie la existencia de un vínculo jurídico determinado.”* (ARMIJO, Gilbert. La Tutela Constitucional del Interés Difuso. San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., segunda edición, 1999. Pág. 43.

³⁶² Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Voto N° 288-2006 de las 9:20 horas del 28 de julio de 2006.

³⁶³ *“Artículo 275.- Podrá ser parte en el procedimiento administrativo, además de la Administración, todo el que tenga interés legítimo o derecho subjetivo que pueda resultar afectado, lesionado o satisfecho de manera total o parcial por el acto final. El interés de la parte deberá ser legítimo y podrá ser moral, científico, religioso, económico o de cualquier otra naturaleza.”*

económico o de cualquier otra naturaleza.” En la vía judicial, el artículo 10 del Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley N° 8508 del 28 de abril de 2006 (en adelante, CPCA) también establece una legitimación activa muy amplia, reconociendo incluso, la alegación de intereses difusos. Además, en virtud del artículo 10 inciso 4) del CPCA se encuentran legitimados activamente tanto la Contraloría General de la República como la Defensoría de los Habitantes, y de conformidad con el artículo 16 de ese Código Procesal, 4° de la LZMT y 3° incisos a), e i) de su Ley Orgánica, Ley N° 6815 del 27 de setiembre de 1982, la Procuraduría General de la República.

Así, el administrado que cuente con la legitimación comentada, en virtud de lo establecido por el artículo 175 de la LGAP, podrá impugnar en la vía administrativa o judicial el acto absolutamente nulo³⁶⁴, en el plazo de un año a partir de su comunicación o si se trata de actos con efectos continuados, como en efecto lo es un plan regulador costero que se encuentra vigente, dentro del año siguiente a la cesación de sus efectos.

En ambas sedes, judicial y administrativa, si en el caso concreto se han otorgado concesiones en virtud del plan regulador costero que se impugna, es necesario que formen parte del proceso o procedimiento los concesionarios, pues es claro que el resultado puede perjudicar sus derechos. Ello en virtud del artículo 275 de la LGAP y 12 inciso 3)³⁶⁵ del CPCA.

Ahora, en cuanto a la posibilidad de que la propia Municipalidad anule el plan regulador costero, el procedimiento que se sigue depende de si a partir del

³⁶⁴ De conformidad con el inciso b) del artículo 42 del CPCA, la pretensión de anulación de un acto administrativo es posible.

³⁶⁵ “Artículo 12.- Se considerará parte demandada:

(...)

3) *Las personas físicas o jurídicas que hayan derivado derechos e intereses legítimos de la conducta administrativa objeto del proceso*”.

acto cuya anulación se pretende, se han otorgado derechos a terceros, es decir, de si el acto que se pretende anular es un acto declaratorio de derechos o no.³⁶⁶

Se ha entendido que un acto declaratorio de derechos es aquél cuyo efecto “...es el crear, reconocer o declarar la existencia de un derecho subjetivo o de una situación jurídica consolidada...”³⁶⁷, es decir, que “...produce un efecto jurídico positivo en la esfera jurídica del administrado, en el tanto le reconoce u otorga un derecho, una facultad o le libera de una limitación, deber o gravamen.”³⁶⁸

Entonces, el plan regulador costero como tal, no es un acto administrativo que por sí solo, otorgue algún derecho o produzca un efecto positivo en la esfera jurídica del administrado, sino que es por actos posteriores que –con base en él– se otorgan derechos a terceros, por ejemplo, la concesiones.

En ese sentido, si la Municipalidad correspondiente aprobó el plan regulador costero, pero aún no ha otorgado ninguna concesión en la zona marítimo terrestre regulada por ese plan, éste puede anularse de oficio y sin la necesidad de instaurar un procedimiento administrativo al efecto. Lo anterior, dado a que así lo ha señalado la Procuraduría en cuanto a los actos no declaratorios de derechos, en virtud de los artículos 174³⁶⁹ y 180³⁷⁰ de la LGAP.³⁷¹

Por el contrario, si el Gobierno Local ya ha otorgado concesiones y por lo tanto, derechos, se está ante un supuesto distinto, dado que por las razones expuestas, éstas también deberán ser anuladas.

³⁶⁶ Sobre la anulación oficiosa de los actos propios declaratorios de derechos, véase Procuraduría General de la República (San José, Costa Rica). Manual de Procedimiento Administrativo. 2007. Redactado por: ARGUEDAS CHEN APUY, Ana Cecilia; BRENES ESQUIVEL, Ana Lorena; VINCENTI ROJAS, Iván; y BONILLA HERRERA, Luis Guillermo. Pág. 195.

³⁶⁷ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-336-2005 del 27 de setiembre de 2005.

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ “Artículo 174.- 1. La Administración estará obligada a anular de oficio el acto absolutamente nulo, dentro de las limitaciones de esta Ley.

(...)”

³⁷⁰ “Artículo 180.- Será competente, en la vía administrativa, para anular o declarar la nulidad de un acto el órgano que lo dictó, el superior jerárquico del mismo, actuando de oficio o en virtud de recurso administrativo, o el contralor no jerárquico, en la forma y con los alcances que señale esta ley.”

³⁷¹ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-046-2009 del 18 de febrero de 2009.

En tesis de principio, la Administración Pública, de conformidad con el principio de intangibilidad de los actos propios o de la doctrina de la inderogabilidad de los actos propios favorables para el administrado, se encuentra inhibida para anular por sí misma –es decir, en sede administrativa- aquellos actos declaratorios de derechos para los administrados.³⁷² Por ello, para conseguir esa anulación, debe instaurar un proceso contencioso administrativo de lesividad en el que sean parte los administrados cuyos derechos se anularán, en los términos del artículo 34 del CPCA, lo cual implica, la declaración de lesividad del acto por parte del superior jerárquico dentro del año siguiente a su dictado, salvo que se trate de la nulidad absoluta, en cuyo caso la lesividad se puede declarar mientras perduren los efectos del acto o un año después del cese de esos efectos. En el caso concreto bajo estudio, debe resaltarse que tratándose de la tutela de bienes de dominio público, como lo es la zona marítimo terrestre, el artículo 34 inciso 2) del CPCA establece la no sujeción de la Administración al plazo de caducidad de un año.³⁷³

Ahora bien, existe una excepción a la regla, pues únicamente en caso de que el acto que se pretenda anular posea una nulidad absoluta evidente y manifiesta, ésta puede ser declarada en la vía administrativa, eso sí, con total apego al procedimiento descrito en el artículo 173 de la LGAP, pues de lo contrario, el acto que declare la nulidad, adolecerá también de nulidad absoluta.

La Sala Constitucional ha definido que evidente y manifiesto es todo aquello que:

“...resulta patente, notorio, ostensible, palpable, claro, cierto y que no ofrece ningún margen de duda o que no requiere de un proceso o esfuerzo dialéctico o

³⁷² Sobre el tema pueden verse los votos de la Sala Constitucional N° 3773-2009 de las 14:48 horas del 4 de marzo de 2009 y N° 17331-2007 de las 15:32 horas del 28 de noviembre de 2007.

³⁷³ El Tribunal Procesal Contencioso Administrativo, en el voto N° 063-2009 que ya ha sido comentado, aplicó dicho numeral a pesar de que el caso concreto no se trataba de un proceso de lesividad, sino de una demanda de la Contraloría solicitando la anulación del plan regulador y las concesiones de Punta Ventanas, por lo que se trataba de la protección de un bien de dominio público.

*lógico de verificación para descubrirlo, precisamente, por su índole grosera y grave. En tal sentido, basta confrontar el acto administrativo con la norma legal o reglamentaria que le dan cobertura para arribar a tal conclusión, sin necesidad de hermenéutica o exégesis ninguna.*³⁷⁴

En ese sentido, la nulidad absoluta de los planes reguladores costeros aquí estudiados no se obtiene al realizar un análisis dialéctico o lógico, sino que, al ser producto de una renuncia de una potestad constitucional –la de planificar el territorio- y al ser elaborado bajo una modalidad que no es permitida legalmente, su nulidad es completamente notoria, palpable e indudable.

En todo caso, la determinación de la nulidad evidente y manifiesta de los planes, debe ser determinada en cada caso concreto, por la Procuraduría³⁷⁵, quien se debe referir acerca de la existencia o no de la nulidad absoluta evidente y manifiesta que se pretende. Si se determina que no existe esa condición, la nulidad deberá solicitarse por medio del proceso de lesividad ya comentado.

También debe resaltarse que, tratándose de planes reguladores costeros que aún mantienen sus efectos, el plazo de caducidad de un año establecido por el artículo 173 de la LGAP para que la Municipalidad los revise oficiosamente, no aplica. Asimismo, aquí también es de aplicación lo indicado acerca de la inexistencia de plazos de caducidad tratándose de la tutela de la zona marítimo terrestre, por haberlo interpretado así la Sala Primera en el voto N° 007-1993 de las 15:05 horas del 20 de enero de 1993, y por la Procuraduría en los dictámenes C-093-2007 del 27 de marzo de 2007 y C-230-2003 del 30 de julio de 2003.

Otra vía existente en la cual pueden ser estudiados los planes es la constitucional. Como ya se indicó, los planes así elaborados son el resultado de una renuncia de la potestad de ordenar el territorio, potestad que la propia Sala Constitucional ha englobado dentro del artículo 169 relativo a la obligación de los

³⁷⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 15346 de las 15:30 horas del 10 de octubre de 2008.

³⁷⁵ A la Contraloría le compete rendir el dictamen vinculante únicamente cuando se trata de actos directamente relacionados con materia presupuestaria o contratación administrativa.

Gobiernos Locales de administrar los servicios e intereses locales, por lo que, un plan en esos términos es contrario a ese precepto constitucional, lo cual lo hace objeto de estudio en la jurisdicción constitucional.³⁷⁶

Por último, dadas todas las razones por las que se considera que los planes reguladores costeros elaborados bajo la modalidad estudiada son absolutamente nulos y al haber hecho una breve referencia a los medios procesales que ofrece el ordenamiento jurídico para su anulación, se debe considerar la conveniencia o inconveniencia de que todos los planes reguladores costeros así elaborados sean anulados.

Para ello, debe tomarse en cuenta que según el estudio elaborado, existen más de 101 planes elaborados de esa manera y por lo tanto, absolutamente nulos, y que, según datos de Alberto Carazo, existen más de 1600 concesiones inscritas en el Registro Nacional³⁷⁷, de las cuales, la mayoría deberían también ser anuladas, y así, muy probablemente, en muchas de ellas –analizando la existencia de la buena fe-, se deba indemnizar a los concesionarios.

Así, para un análisis posterior, resulta interesante investigar el estado del fondo para el pago de mejoras, que según el artículo 59 inciso a) de la Ley ZMT, debe conformar cada Municipio a partir del 20% de lo que perciba por el cobro del canon en la zona marítimo terrestre y el valor aproximado que por indemnización deben cancelar, con tal de determinar la capacidad económica de las Municipalidades para hacer frente a una anulación masiva de planes reguladores costeros y concesiones.

Ante ello, es necesario considerar si es más favorable que el cambio en las costas se produzca gradualmente, con la elaboración de nuevos planes reguladores costeros que revisen y abarquen los anteriores y se logre adecuar,

³⁷⁶ Se debe anotar que sobre el tema concreto no existen precedentes de la Sala Constitucional, sin embargo, sí es reiterada la jurisprudencia en cuanto a que la potestad de planificar el territorio es una potestad municipal que se engloba dentro del concepto de intereses y servicios locales.

³⁷⁷ CARAZO, Alberto. Op. cit. Pág. 63.

poco a poco –al vencer las concesiones vigentes- el desarrollo de las costas con las políticas públicas que fijen las Municipalidades en los nuevos planes.

4. Aclaraciones

Las consideraciones anteriores en cuanto a la nulidad absoluta y posible anulación de los planes reguladores costeros, no deben ser interpretadas como si se afirmara que los únicos planes reguladores válidos son aquéllos en cuya elaboración participa solamente la Municipalidad, con exclusión de cualquier ente público o persona privada.

Como se verá en el próximo y último capítulo, es posible que otros entes públicos participen en la elaboración de los planes, por medio de un contrato o convenio con la Municipalidad, cuando exista una norma legal que así lo autorice y siempre y cuando no se sustraiga la potestad de imperio irrenunciable que poseen los Municipios en los términos ya analizados. Para esos casos, debe tenerse en cuenta que, según el artículo 2º inciso c)³⁷⁸ de la Ley de Contratación Administrativa, los contratos celebrados entre entes de derecho público están exentos de los procedimientos concursales establecidos en ella, siempre y cuando la actividad de cada uno se encuentre habilitada dentro de sus competencias, así como que, según el artículo 130³⁷⁹ de su Reglamento, los convenios de

³⁷⁸ “Artículo 2º.-Excepciones. Se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley las siguientes actividades:

(...)

c) La actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público.”

³⁷⁹ “Artículo 130.—Actividad contractual desarrollada entre sujetos de Derecho Público. Los sujetos de derecho público, podrán celebrar entre sí contrataciones sin sujeción a los procedimientos de contratación, siempre y cuando la actividad desplegada por cada uno se encuentre habilitada dentro de sus respectivas competencias. En sus relaciones contractuales, deberán observar el equilibrio y la razonabilidad entre las respectivas prestaciones.

Los convenios de colaboración suscritos entre entes de derecho público, en ejercicio de sus competencias legales, no estarán sujetos a las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa”.

colaboración realizados entre sujetos de derecho público, no se encuentran sujetos a las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa.

Por ejemplo, ya se ha indicado que el artículo 38 de la Ley ZMT faculta tanto al ICT como al INVU a elaborar los planes reguladores costeros cuando así lo soliciten los Gobiernos Locales, lo cual ha sido aceptado por la Procuraduría en la Opinión Jurídica N° OJ-096-2005 estudiada y por el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo en el voto N° 063-2009 ya analizado. A su vez, existe la posibilidad de que otros órganos como PRODUS –adscrito a la Universidad de Costa Rica- y la UE –adscrita al Ministerio de Hacienda-, participen en la elaboración de los planes reguladores costeros.

Por otra parte, se tomará en cuenta la posibilidad de que las Municipalidades contraten los servicios técnicos de alguna empresa privada especializada para que elabore los niveles técnicos del plan y traduzca la voluntad política de la Municipalidad en cuanto al ordenamiento del territorio, con lo cual no se pierde ni se delega la potestad pública municipal³⁸⁰, pues el proceso de elaboración del plan sigue estando en manos municipales. Lo anterior, de conformidad con los artículos 2° y 62 del Código Municipal³⁸¹, 61³⁸² de la LPU y bajo el marco de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494 del 2 de mayo de 1995 y su Reglamento.

³⁸⁰ Conferencia del Dr. Julio Jurado Fernández. Ordenamiento Territorial. I Congreso Internacional de Derecho Ambiental. Colegio de Abogados de Costa Rica, 21 de octubre de 2008.

³⁸¹ “Artículo 2.- La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.”

“Artículo 62.- La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este código y la Ley de Contratación Administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.

(...)”

³⁸² “Artículo 61.- La municipalidad podrá contratar la confección de determinados estudios o proyectos de planificación, con el Instituto o firmas particulares especializadas.”

Así, además de analizar esos supuestos, se examinarán las modalidades actuales y futuras bajo las que se puede y podría permitir la participación particular en la planificación territorial costera.

Capítulo III. Alternativas Legales

Objetivo Específico

Examinar la normativa vigente referida a la planificación territorial costera, a las competencias institucionales y las capacidades reales de las instituciones competentes, para establecer opciones legales que sustituyan la práctica actual y que tengan como entes rectores a las Municipalidades.

Comentario Preliminar: Necesidad de Fortalecimiento Municipal

Según datos suministrados en el ICT, a partir de la emisión del criterio de la Procuraduría según el cual las Municipalidades, el ICT y el INVU no pueden aprobar planes reguladores costeros elaborados por particulares bajo la modalidad que se ha expuesto en este trabajo (OJ-096-2005 del 14 de julio de 2005 y C-234-2006 del 7 de junio de 2006), no se han aprobado más planes.³⁸³

Lo anterior significa que la emisión de planes reguladores costeros dependía en gran medida de la elaboración privada de éstos, por lo que al negarse esa posibilidad, la “planificación” de la zona costera fue frenada casi por completo. En otras palabras, las Municipalidades no han gestionado por sí solas la planificación de los sectores de la zona marítimo terrestre que aún no han sido cubiertos por un plan regulador costero, y menos aún, han intentado corregir los problemas causados por los planes vigentes.

Quiere decir que en las zonas ya cubiertas por un plan, los efectos negativos mencionados en el punto B, de la sección II del capítulo II, se mantienen, y en el resto de ese bien demanial que aún no ha sido planificado, los recursos naturales se encuentran desprotegidos ante ocupaciones ilegales y no

³⁸³ Lic. Geovanni Solera Córdoba. Proceso de Planeamiento Turístico. Llamada telefónica del 2 de marzo de 2009.

reguladas y las zonas con alto potencial y aptitud turística no se están aprovechando adecuadamente y por lo tanto, no se están recibiendo los beneficios que esa actividad puede generar.

Por lo anterior, en este breve capítulo, se pretende mostrar puntualmente las principales opciones legales con que actualmente cuenta el Estado para planificar las costas.

No obstante, debe hacerse hincapié en que por todo lo indicado a lo largo de este trabajo acerca de la potestad indelegable de planificar el territorio y de la conveniencia de que los Municipios tengan un papel activo en el proceso de planificación, en todas las alternativas que se comentarán, debe tenerse a los Gobiernos Locales como las entidades rectoras del proceso, pues, en todo caso, son éstos los encargados de definir las políticas de desarrollo dentro de su cantón, y de no ser así, se estaría frente a una delegación de la potestad constitucional de planificar el territorio. Entonces, es conveniente que cada Municipio defina previamente a un plan regulador costero, el balance entre crecimiento turístico y comercial, la protección del ambiente y la defensa de los intereses comunales que pretende implantar en su cantón, para que sea posible controlar adecuadamente los procesos de elaboración de los planes.

Consecuencia ineludible de lo anterior es que debe existir un esfuerzo político municipal y estatal para fortalecer las estructuras internas de los Gobiernos Locales, las cuales, como ya se expuso, no son adecuadas para llevar a cabo un controlado proceso de planificación costera, sea cual sea el modelo bajo el cual éste se desarrolle. Así las cosas, el fortalecimiento de los Gobiernos Locales en el manejo de la zona marítimo terrestre y en su actuar en general, no es una alternativa, sino una necesidad y una obligación.

Ello por cuanto se considera que el éxito de los planes reguladores costeros en la tutela del interés público y en la búsqueda del desarrollo sostenible, no depende tanto de quién elabore la parte técnica, sino de la fortaleza y capacidad de la entidad estatal que determine las políticas de ordenamiento

territorial cantonales y dirija y controle el proceso de elaboración y posteriormente, de ejecución, de los instrumentos de planificación. Entonces, es necesario que se trabaje en la contratación de personal calificado y capacitado en el tema de planificación del suelo, la adquisición de instrumentos tecnológicos adecuados y en la mejora de la recaudación de recursos.

Asimismo, los Gobiernos Locales deben avocarse a cumplir con todas las recomendaciones emitidas por la Contraloría en materia de control interno, pues el propósito de esa herramienta es lograr por medio de la organización, los objetivos fijados a corto, mediano y largo plazo. Uno de los componentes del control interno es la planificación institucional, la cual *“...debe contener planes estratégicos y operativos conocidos y aceptados por el personal involucrado, acompañados de una clara definición de metas, de una apropiada identificación de los responsables de ejecutar las tareas y de una correcta definición de los recursos disponibles para lograrlas.”*³⁸⁴

Además, dado que las Municipalidades son las instituciones más cercanas a las comunidades y que éstas deben administrar y garantizar los servicios cantonales, es necesario que se fortalezcan los esquemas de planificación y gestión de los recursos.³⁸⁵

También, deben atenderse las recomendaciones relacionadas con la organización y gestión del recurso humano, en el tanto se ha detectado desactualización de las estructuras administrativas y de los manuales de organización y funcionamiento, así como débiles procedimientos para el nombramiento de personal.³⁸⁶ Ante ello, es necesario que los Gobiernos Locales cuenten con *“...estructuras organizativas modernas a tono con la realidad de sus comunidades, capacitar y motivar al personal para el desarrollo eficiente y eficaz*

³⁸⁴ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-AM-32-2004.

³⁸⁵ Ídem. Informe N° DFOE-SM-2-2007.

³⁸⁶ Ídem. Memoria Anual. 2007. Pág. 384.

*de sus funciones, sustentado en un marco regulador de una relación obrero patronal que eleve los niveles de gestión y vocación al servicio público.*³⁸⁷

Por último, son convenientes todos aquellos programas de capacitación técnica que otras instituciones puedan brindar, en aras de fortalecer a los Municipios en la gestión y planificación de la zona marítimo terrestre y en temas generales de administración y organización municipal.

Por ejemplo, son de suma importancia actividades de capacitación como la desarrollada por el ICT, el INVU y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (en adelante, IFAM) en noviembre de 2008 con participación de todas las Municipalidades costeras, en la cual se determinaron como principales problemas la limitada capacidad de las unidades encargadas de la gestión de la zona marítimo terrestre, debido a las carencias de personal especializado y con experiencia y la falta de soporte informático que permitan una planificación costera adecuada y con una visión de futuro; la ausencia de planes reguladores y el prevalecimiento de intereses particulares en la planificación de la zona. En dicha actividad, se plantearon como metas, el establecimiento de un programa de capacitación y formación de los funcionarios encargados, generar procesos de planificación territorial con una visión de mediano y largo plazo y destinar recursos permanentes para el pago de personal adecuado y el equipamiento de los departamentos de zona marítimo terrestre.³⁸⁸

De igual manera, son de suma importancia las acciones desplegadas por el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE) desarrollado por el Gobierno de Costa Rica mediante un convenio con la Unión Europea para mejorar la capacidad de gestión municipal y construir un verdadero modelo de gestión territorial descentralizada, por medio de capacitaciones,

³⁸⁷ *Ibidem.*

³⁸⁸ Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (San José, Costa Rica), *et al.* Informe sobre Resultados y Desarrollo del Seminario Taller: La Administración de la Zona Marítimo Terrestre y la Gestión Territorial de las Zonas Costeras. 2009.

estudios, investigaciones y transferencia de conocimientos³⁸⁹; por la UE, cuyo tercer componente se enfoca en el fortalecimiento municipal por medio del apoyo técnico a la gestión fiscal, a la planificación municipal y el ordenamiento territorial³⁹⁰; y por la Fundación DEMUCA, cuyo principal objetivo es “...*contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión política, técnica y administrativa de los gobiernos locales...*”³⁹¹ de la región.

Sección I. Alternativas Municipales

A. Financiamiento para la Contratación

Es preciso indicar que el proceso ideal de planificación costera sería aquél que fuera cubierto en su totalidad con personal y recursos técnicos propios de los Gobiernos Locales. Sin embargo, como se ha visto, la realidad es diametralmente opuesta y los Municipios no cuentan con el personal suficiente ni con los medios tecnológicos adecuados para ello. Por lo tanto, bajo el marco de los procedimientos concursales establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y tal y como lo autoriza el artículo 61 de la LPU, es posible que los Municipios contraten a empresas particulares especializadas para llevar a cabo los estudios técnicos requeridos y así lograr elaborar el plan regulador costero. Alternativa que se aleja de la práctica que aquí se critica, en el tanto el Gobierno Local es quien determina las políticas de planificación deseadas, determina las condiciones bajo las cuales el plan debe elaborarse y controla el proceso de elaboración, sin delegar su potestad.

³⁸⁹ Página web del Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE) <http://www.fomude.go.cr/> (18 de abril de 2009).

³⁹⁰ Página web de la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro <http://www.uecatastro.org/> (18 de abril de 2009).

³⁹¹ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA) (San José, Costa Rica). Memoria Institucional. 2005. Pág. 19.

En este punto, es necesario tener en cuenta que una de las excusas comunes de los Gobiernos Locales ante la inadecuada planificación y manejo de la zona marítimo terrestre, ha sido la escasez de recursos económicos, pues algunos alcaldes han indicado que *“...no tenemos recursos sobrantes y propios que podríamos destinar a ese propósito.”*³⁹² y que *“...tenemos una objetiva imposibilidad, económica y operativa de planificar toda la ZMT de nuestros territorios cantonales.”*³⁹³

Por lo anterior, puede pensarse que los Gobiernos Locales no cuentan con dinero para poder llevar a cabo las contrataciones de comentario. Sin embargo, debe atenderse obligatoriamente a lo revelado por la Contraloría, en cuanto a que en términos generales indicó que es *“...paradójico que un sector que se caracteriza por la limitación de recursos cierre con un superávit de ¢60.854,9 millones, pasando de un 30% en el 2006 a un 33% en el 2007...”*³⁹⁴ y que a pesar de que constantemente los medios de comunicación publican las deficiencias de los cantones en materia de infraestructura, servicios y planificación, el monto total de los recursos sin ejecutar por parte de los Municipios aumentó en el 2006 significativamente.³⁹⁵

Así, la Contraloría determinó que del estudio realizado en 79 Municipalidades y 8 Concejos Municipales de Distrito se obtuvo que al 31 de diciembre de 2006 quedaron pendientes de ejecutar 45.046,2 millones de colones.³⁹⁶ Ahora, específicamente en cuanto a los fondos percibidos por las Municipalidades costeras por concepto del cobro del canon sobre la zona marítimo terrestre, que es lo que realmente interesa en esta ocasión, los resultados son similares.

³⁹² Municipalidad de Osa *et al.* Oficio sin número de 20 de enero de 2009 dirigido al Instituto Costarricense de Turismo.

³⁹³ *Ibidem.*

³⁹⁴ Contraloría General de la República. Memoria Anual. 2007. Pág. 373.

³⁹⁵ *Ídem.* Informe N° DFOE-SM-17-2007 de julio de 2007.

³⁹⁶ *Ibidem.*

De ese total no ejecutado, 27.636,4 millones de colones corresponden a recursos que tienen una finalidad específica y determinada por ley, dentro de los cuales se encuentra lo percibido por el cobro de los cánones en la zona marítimo terrestre, cuyo saldo sin ejecutar es de 2.115,6 millones de colones.³⁹⁷

Dado que en virtud del artículo 59 de la Ley ZMT los ingresos municipales por el cobro del canon deben destinarse en un 20% a crear un fondo para el pago de mejoras, un 40% para obras de mejoramiento en las zonas turísticas y un 40% para obras de mejoramiento del cantón, la Contraloría –en el informe de comentario- mostró separadamente los montos sin ejecutar en cada uno de esos rubros, obteniendo los resultados que se muestran en el próximo cuadro.³⁹⁸

Para el análisis de esa información, debe advertirse que los montos expuestos no corresponden al total de los recursos percibidos por los Gobiernos Locales, sino que se trata de los montos que aún no han sido ejecutados. Sin embargo, esos datos son útiles para mostrar que existen Municipios que a pesar de tener altas sumas de dinero, no han dispuesto lo necesario para gestionar la elaboración de un plan regulador costero, lo que confirma lo ya dicho por algunos en cuanto a que la falta de recursos para la planificación es un mito, puesto que en realidad lo que falta es voluntad política.³⁹⁹

³⁹⁷ *Ibidem.*

³⁹⁸ Estos datos corresponden a la información recopilada por la Contraloría hasta el 31 de diciembre de 2006. Actualmente, según lo indicó la Lic. Flor Alfaro Gómez de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa en llamada telefónica del 1º de abril de 2009, la Contraloría se encuentra actualizando los datos según la información del año 2008 cuyos resultados se expondrán probablemente en julio de 2009.

³⁹⁹ Participación del Dr. Rosendo Pujol Mesalles, Director del Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible (PRODUS). I Congreso Internacional de Derecho Ambiental. Colegio de Abogados de Costa Rica, 21 de octubre de 2008.

| Cuadro N° 4 | | | | |
|--|----------------|---|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Saldos de Liquidación de los Ingresos por Cobro de Cánones en la Zona | | | | |
| Marítimo Terrestre (cifras en colones) | | | | |
| 2006 | | | | |
| Municipalidad | Total | 40% Mejoramiento Zonas Turísticas | 40% Mejoramiento del Cantón | 20% Fondo para Pago de Mejoras |
| Liberia | 662.332.527,55 | 300.758.444,56 | 163.198.117,23 | 198.375.965,76 |
| Carrillo | 502.375.698,08 | 225.242.159,94 | 143.927.613,73 | 133.205.924,41 |
| Santa Cruz | 186.416.702,30 | 70.915.239,15 | 39.691.938,23 | 75.809.524,92 |
| Puntarenas | 170.768.737,91 | 27.526.688,91 | 55.145.417,73 | 88.096.631,27 |
| Garabito | 155.407.423,13 | 27.662.306,82 | 55.499.277,52 | 72.245.838,79 |
| Golfito | 72.951.464,12 | 13.321.793,26 | 24.210.265,77 | 35.419.405,09 |
| Osa | 63.040.552,70 | 15.140.921,58 | 22.760.885,97 | 25.138.745,15 |
| Parrita | 58.246.953,16 | 1.100.133,59 | 902.661,29 | 56.244.158,28 |
| La Cruz | 55.773.959,80 | 6.044.607,59 | 25.816.755,62 | 23.912.596,59 |
| Nandayure | 38.270.398,69 | 0,00 | 0,00 | 38.270.398,69 |
| Aguirre | 33.550.130,65 | 0,00 | 0,00 | 33.550.130,65 |
| Nicoya | 26.165.586,15 | 0,00 | 0,00 | 26.165.586,15 |
| Limón | 25.344.846,53 | 10.137.938,61 | 10.137.938,61 | 5.068.969,31 |
| Hojancha | 21.894.574,76 | 286.111,27 | 0,00 | 21.608.463,49 |
| Talamanca | 16.825.531,49 | 653.743,38 | 653.743,38 | 15.518.044,74 |
| Esparza | 11.902.845,87 | 0,00 | 2.482.095,01 | 9.420.750,86 |
| Cóbano | 11.095.599,59 | 16.083,10 | 16.083,10 | 11.063.433,39 |
| Pococí | 2.209.912,24 | 61.506,00 | 476.988,16 | 1.671.418,08 |
| Paquera | 879.224,05 | 351.689,62 | 351.689,62 | 175.844,81 |
| Lepanto | 154.997,49 | 39.462,80 | 7.425,44 | 108.109,25 |
| Colorado | 3.460,00 | 0,00 | 0,00 | 3.460,00 |

Fuente: Lic. Flor Alfaro Gómez. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Municipales. Contraloría General de la República. 8 de noviembre de 2007.

Según el criterio de la propia Contraloría, en virtud de lo indicado por el artículo 59 de la Ley ZMT y 78 de su Reglamento, el 20% de lo percibido debe destinarse a la creación de un fondo para el pago de las mejoras hechas por los particulares en la zona marítimo terrestre; otro 40% a obras de mejoramiento del cantón que incluye por ejemplo, la construcción de escuelas, parques, centros de salud, zonas de recreación, etc.; y el restante 40% en obras de mejoramiento de las zonas turísticas de la zona marítimo terrestre que incluye la contratación de servicios de asesoría, la expropiación de los terrenos privados que se encuentren dentro de la zona marítimo terrestre –según el artículo 78 del Reglamento⁴⁰⁰ y el financiamiento de la elaboración de planes reguladores costeros.⁴⁰¹

Puede observarse que el inciso b) del artículo 59 citado se refiere a obras de mejoramiento en las zonas turísticas, por lo que no se contemplan las obras de mejoramiento de las zonas no turísticas, las cuales –como se analizó- también requieren ser planificadas. Así las cosas, es posible interpretar que la elaboración de planes reguladores –sea costeros o urbanos- constituyen obras de mejoramiento del cantón, por lo que a nuestro criterio pueden ser cubiertos con el otro 40% dirigido a ese tipo de obras.

Por lo anterior y tomando en cuenta las revisiones de los avalúos de los terrenos concesionados que ha llevado a cabo la Dirección de Tributación Directa por medio del Órgano de Normalización Técnica, principalmente en Guanacaste, y el consecuente aumento en las recaudaciones municipales por concepto de cánones⁴⁰², y que según PRODUS, un plan regulador costero puede tener un valor aproximado de mil dólares por kilómetro⁴⁰³ y que por ejemplo, el plan regulador de

⁴⁰⁰ Contraloría General de la República. Informe N° FOE-SM-1811-2003 del 2 de setiembre de 2003.

⁴⁰¹ Entrevista con Lic. Flor Alfaro Gómez. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Municipales. Contraloría General de la República. 8 de noviembre de 2007.

⁴⁰² Periódico El Financiero. 22 de julio 2007. En <http://www.financiero.com> (21 de marzo de de 2009).

⁴⁰³ Información dada por el Dr. Rosendo Pujol Mesalles, Director del Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica, en llamada telefónica del 17 de octubre de 2007.

la Isla Chira que mide cuarenta y tres kilómetros cuadrados tiene un costo de 27 millones de colones y que el de toda la costa del cantón de Osa cuesta aproximadamente 56 millones⁴⁰⁴, es viable que se realicen los estudios contables necesarios para que los Gobiernos Locales utilicen los fondos percibidos para la contratación de empresas consultoras o de otras instituciones públicas que realicen los estudios técnicos para elaborar un plan regulador costero, lo cual puede lograrse con una adecuada planificación municipal en los términos dispuestos por la Contraloría. Así las cosas, de conformidad con el artículo 2º y 4º inciso f) del Código Municipal⁴⁰⁵, los Municipios pueden gestionar préstamos para dicho fin, los cuales pueden ser cubiertos con los fondos que posteriormente se obtengan al concesionar la zona planificada.

Se debe indicar que en el año 2005, las Municipalidades de La Cruz, Osa, Parrita, Aguirre, Santa Cruz y Carrillo gestionaron la autorización de la Contraloría para obtener un préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar el “Proyecto de Amojonamiento y Plan Regulador de Zona Marítimo Terrestre” de cada uno de esos cantones.⁴⁰⁶ Sin embargo, después de las recomendaciones giradas por la Contraloría, el proyecto no avanzó y nunca se concretó.⁴⁰⁷

Según el artículo 32 de la Ley ZMT, los bancos del sistema bancario nacional se encuentran autorizados para financiar la elaboración de estudios en la

⁴⁰⁴ Periódico La Nación. 1º de Noviembre de 2008. En <http://nacion.com>. (2 de noviembre de 2008).

⁴⁰⁵ “Artículo 2.- La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.”

“Artículo 4.-La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:

(...)

f) *Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.”*

⁴⁰⁶ Sobre el tema pueden verse los oficios de la Unidad de Autorizaciones y Aprobaciones de la División de Desarrollo Institucional de la Contraloría General de la República números DI-AA-2686, DI-AA-2689, DI-AA-2690, DI-AA-2692 y DI-AA-2693 todos del 9 de noviembre de 2005, y el DI-AA-1689 del 17 de agosto de 2004.

⁴⁰⁷ Información dada por Mario Moreira, quien es el director del Departamento Financiero de la Municipalidad de Santa Cruz, en conversación telefónica del 1º de abril de 2009.

zona marítimo terrestre, por medio de créditos a las Municipalidades. Asimismo, el IFAM, en virtud de los artículos 5° inciso a), 32, 33 y 34 de su Ley de Organización, Ley N° 4716 del 9 de febrero de 1971, puede otorgar créditos para la elaboración de planes reguladores bajo una tasa de interés y plazos acordes con el presupuesto de cada Municipalidad y del proyecto en concreto que pretenda financiar.⁴⁰⁸ Es posible entonces que las Municipalidades obtengan créditos del IFAM para elaborar un plan regulador costero y luego cancelen el préstamo con los fondos que posteriormente obtengan al concesionar la zona regulada.⁴⁰⁹

B. Apoyo Técnico para la Contratación

Ahora bien, si se acude a la contratación de una empresa externa para la elaboración de los estudios necesarios para la confección del plan regulador costero, se deben recordar las carencias técnicas y de personal capacitado de las Municipalidades, lo que nos lleva a pensar que éstas no cuentan con la capacidad apropiada para definir los términos de la contratación, controlar adecuadamente el proceso y revisar estrictamente el producto final.

Por lo tanto, los Municipios, ante las carencias actuales, requieren apoyo técnico para esos efectos. Para ello, podrían requerir la asesoría técnica del IFAM, dado que este Instituto en virtud del artículo 5° incisos d) y e) tiene como atribuciones brindar asistencia técnica a las Municipalidades para elaborar y ejecutar proyectos de obras y servicios públicos y para promover el perfeccionamiento de su organización y administración.

Otra opción se encuentra en el apoyo y asesoría que pueden brindar los órganos técnicos de las Federaciones de Municipalidades. Sobre ese tipo de

⁴⁰⁸ Entrevista con Crhisty Williams Aimerich. Área de Financiamiento Municipal. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. 12 de octubre de 2007.

⁴⁰⁹ Entrevista con Carlos Guzmán Mejía. Dirección Jurídica. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. 18 de octubre de 2007.

federaciones podría llevarse a cabo una investigación aparte, sin embargo, para los efectos de ésta, basta con hacer una breve referencia, sobre todo en lo relacionado con el manejo de la zona marítimo terrestre.

En virtud de lo normado por los artículos 9, 10 y 11 del Código Municipal⁴¹⁰, es posible que las Municipalidades pacten convenios entre sí para integrarse en federaciones o confederaciones para facilitar el cumplimiento de sus objetivos y para lograr una mayor eficiencia en sus acciones.

Actualmente existen 12 Federaciones de Municipalidades que persiguen distintos fines según los Municipios que las integran y los estatutos que las rigen. Cuatro de ellas integran a Municipalidades o Concejos Municipales de Distrito que administran zona marítimo terrestre: Federación de Municipalidades de Guanacaste (Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Cañas, Abangares, Tilarán, Hojancha, Nandayure, Carrillo, La Cruz y Colorado), Federación de Municipalidades y Concejos de Distrito del Pacífico Central (Orotina, Montes de Oro, Puntarenas, Esparza, San Mateo, Turrubares, Aguirre, Parrita, Garabito, Monteverde, Lepanto, Paquera y Cóbano), Federación de Cantones Productores de Banano (Limón, Pococí, Siquirres, Matina, Talamanca, Guácimo, Golfito, Turrialba, Sarapiquí, Corredores y Osa), Federación de Municipalidades de la Zona Sur (Golfito, Osa, Corredores, Buenos Aires, Coto Brus) y Federación de

⁴¹⁰ “Artículo 9.- Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.”

“Artículo 10.- Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.”

“Artículo 11.- Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán la autorización de cada Concejo, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes”

Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica (Paquera, Monteverde, Lepanto, Cobano, Colorado, Tucurrique, Cervantes y Peñas Blancas.⁴¹¹

De esas cuatro Federaciones, únicamente la de Guanacaste brinda asesoría en materia de zona marítimo terrestre, ya que además, cuenta con una Unidad Técnica de Zona Marítimo Terrestre financiada por los aportes de las Municipalidades que la constituyen⁴¹². Esa Unidad cuenta con cuatro funcionarios (un abogado, un geógrafo, un especialista en computación y un ingeniero) que brindan asesoría técnica a las Municipalidades miembro, lo cual puede incluir la revisión de los términos de referencia de una contratación para los estudios de un plan regulador costero y hasta la propia elaboración del plan, como en el caso del plan de playa Cuajiniquil en La Cruz, para el cual se han contratado a empresas externas para la elaboración de algunos estudios específicos y se ha coordinado directamente con la Municipalidad de La Cruz.⁴¹³

La conveniencia de la gestión mancomunada ha sido reconocida en materia de manejo y planificación de la zona marítimo terrestre, pues se ha indicado que por medio de las federaciones se logran paliar las carencias técnicas y de personal de las Municipalidades, dotándolas de capacidades propias para tratar la problemática de la zona marítimo terrestre, puesto que se optimizan los recursos disponibles y se generan soluciones comunes a los problemas costeros, además de ser un espacio de discusión y capacitación. Asimismo, en cuanto a las unidades técnicas, éstas brindan apoyo y asesoría especializada y hacen posible una participación activa municipal en el proceso de elaboración de los planes

⁴¹¹ Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE). Listado de Federaciones de Municipalidades. En <http://www.fomude.go.cr/federaciones>. (26 de marzo de 2009).

⁴¹² La Contraloría, por medio del informe N° FOE-SM-2407-2005 del 15 de noviembre de 2005, aceptó la posibilidad de que los Municipios miembros de la Federación de Municipalidades de Guanacaste trasladen recursos correspondientes al inciso b) del artículo 59 de la Ley ZMT para financiar el funcionamiento de la Unidad Técnica de Zona Marítimo Terrestre.

⁴¹³ Información dada por Mariela Campos, funcionaria de la Unidad Técnica de Zona Marítimo Terrestre de la Federación de Municipalidades de Guanacaste, en llamadas telefónicas del 18 de febrero de 2008 y 1° de abril de 2009.

reguladores costeros, en su implementación y posteriormente en su actualización.⁴¹⁴

En fin, se indica que la opción mancomunada permite a los Gobiernos Locales el acceso a servicios técnicos especializados con los que individualmente no podrían contar.⁴¹⁵

Dadas esas ventajas, el esquema instaurado en la Federación de Municipalidades de Guanacaste debe mejorarse y fortalecerse hacia un modelo ideal de gestión mancomunada⁴¹⁶ y reproducirse en las demás federaciones que integran a Gobiernos Locales y Concejos Municipales de Distrito que administran zona marítimo terrestre.⁴¹⁷

Sección II. Elaboración por Parte de Otras Instituciones⁴¹⁸

A. INVU e ICT

En los apartados 3 y 4 del punto b de la segunda sección del primer capítulo, se analizó la posibilidad legal –artículo 38 de la Ley ZMT- de que el ICT y el INVU colaboren con las Municipalidades con la elaboración de los planes reguladores costeros.

La colaboración del INVU, posiblemente por tener una función más enfocada hacia la planificación urbana o cantonal, no se ha presentado con mucha

⁴¹⁴ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA). Op. cit. Pág. 14.

⁴¹⁵ *Ibíd.* Págs. 43-44.

⁴¹⁶ El cual es descrito en Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (DEMUCA). Op. cit. Págs. 48-49.

⁴¹⁷ Según información dada por Héctor Sáenz, funcionario de la Federación de Cantones Productores de Banano, en llamada telefónica del 6 de abril de 2009, se está impulsando la conformación de una Federación que sea integrada por todos los cantones costeros del país.

⁴¹⁸ No deben olvidarse lo ya indicado acerca la no aplicación de concursos licitatorios para los contratos suscritos entre entes públicos y la no cobertura de la Ley de Contratación Administrativa a los convenios de colaboración entre éstos.

frecuencia en la planificación de la zona marítimo terrestre. Lo anterior puede notarse cuando se observa que la Dirección de Urbanismo del INVU ha cubierto “...la totalidad de los costos que implica la implementación de planes reguladores a las principales áreas urbanas del territorio nacional de los cuales aproximadamente un 88% fueron financiados por el INVU.”⁴¹⁹ Además, según el estudio propio de planes reguladores costeros, el INVU ha participado únicamente en el 3,22% de los planes.

Por su parte, el ICT ha colaborado con el 12,09% de los planes reguladores costeros vigentes, y a partir del año 2005 ha trabajado en la elaboración de varios planes reguladores costeros integrales que cubren las zonas reguladas por los planes parciales vigentes en una sola unidad, contando con la autorización de las Municipalidades correspondientes y contratando a la empresa consultora encargada.⁴²⁰

El ICT ya ha elaborado los planes de Santa Teresa-Malpaís, Sámará-Carrillo, Drake, Islas del Golfo, San Miguel-Coyote, Matapalo-Barú, Hermosa-El Coco-Bahía Azul, Avellanas-Junquillal, Cabuya-Montezuma, Barú-Coronado y Esterillos-Parrita, sin embargo, hacen falta los índices de fragilidad ambiental y la determinación del patrimonio natural del Estado.⁴²¹ Además, se pretende llevar a cabo los planes de Tortuguero, Parismina, Cahuita y Puerto Viejo.⁴²²

Ahora bien, de las conversaciones sostenidas con funcionarios del ICT⁴²³, pareciera que las Municipalidades cuyo territorio costero se está planificando, no han tenido una participación activa y decisoria en el proceso de elaboración de los planes, sino que han autorizado al Instituto para que realice los planes y

⁴¹⁹ AGUILAR VÍQUEZ, Juan Manuel y GRANADOS BENAVIDES, José Miguel. Op. cit. Pág. 77.

⁴²⁰ Entrevista con Eduardo Salazar. Funcionario de de Macroproceso de Planeamiento Turístico, Instituto Costarricense de Turismo. 13 de febrero de 2008.

⁴²¹ Lic. Geovanni Solera Córdoba. Proceso de Planeamiento Turístico. Llamada telefónica del 2 de marzo de 2009.

⁴²² Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Págs. 53-54.

⁴²³ Geovanni Solera Córdoba y Eduardo Salazar.

posteriormente los recibirán para ser aprobados. Ello es confirmado por Alberto Carazo, pues revela que según lo consultado en las Municipalidades costeras, en la elaboración de estos planes no se les ha tomado en cuenta, sino que por el contrario, el propio ICT ha indicado que es inconveniente tener que tratar con dos Municipalidades, como en el caso del plan para Sámara y Carrillo, en el cual deben participar la Municipalidad de Nicoya y la de Hojancha.⁴²⁴

A pesar de los beneficios que puede traer la colaboración del ICT por medio de la elaboración de planes integrales que buscan corregir los errores y mitigar los efectos negativos de los planes elaborados bajo la modalidad criticada en este trabajo, debe recordarse lo ya indicado acerca de la potestad irrenunciable de los Municipios, pues pareciera que en estos casos las políticas de planificación y de desarrollo local están siendo fijadas por el ICT y además, no debe olvidarse que una vez aprobados los planes, éstos deberán ser implementados por los Gobiernos Locales, que no han tenido participación activa en el proceso de elaboración.

B. Universidad de Costa Rica

En otro orden de ideas, recientemente la Procuraduría confirmó la participación de PRODUS –órgano adscrito a la Universidad de Costa Rica (en adelante, UCR)- en la elaboración técnica de los planes reguladores costeros, indicando que se trata de una modalidad distinta a la estudiada en la Opinión Jurídica OJ-096-2005 ya comentada. En ese sentido, mediante el Dictamen N° C-070-2009 del 11 de marzo de 2009, indicó que de conformidad con los artículos 84 y 85 de la Constitución Política⁴²⁵ y los numerales 93 y 94 de la Ley de Promoción

⁴²⁴ CARAZO, Alberto. Op. cit. Págs. 76-77.

⁴²⁵ Referidos al régimen legal que cubre a las universidades estatales.

de Desarrollo Científico y Tecnológico⁴²⁶, Ley N° 7169 del 26 de junio de 1990, la UCR y el resto de universidades estatales⁴²⁷ se encuentran facultadas para dar y vender servicios científicos y técnicos a las instituciones públicas y a particulares, como bien puede ser la preparación de los estudios técnicos necesarios para la elaboración de planes reguladores costeros, por medio de una contratación con la Municipalidad correspondiente en los términos del artículo 130⁴²⁸ del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 33411 del 27 de setiembre de 2006.

Bajo ese marco normativo, PRODUS se encuentra realizando los planes reguladores costeros cantonales de Osa y Golfito (que integran todos los planes existentes) y de la Isla Chira. En los dos primeros casos, se está trabajando en la última etapa de elaboración de reglamentos, mientras que en el caso de la Isla Chira se encuentran en la etapa de diagnóstico.⁴²⁹ En este punto debe resaltarse el hecho de que en el proceso de elaboración de los planes sí se da una

⁴²⁶ “Artículo 93.- Para todos los efectos legales se establecen, con carácter de “actividad ordinaria”, la investigación y la prestación de servicios en ciencia y tecnología, a cargo de las entidades públicas, incluyendo las instituciones de educación superior universitaria estatal.

Estas entidades, a su vez, podrán vender servicios técnicos y de transferencia de tecnología a terceros. Para ambos efectos, las instituciones podrán utilizar los procedimientos de contratación directa que establece la Ley de la Administración Financiera de la República.”

“Artículo 94.- Las instituciones de educación superior universitaria estatal quedan habilitadas y autorizadas para la venta de bienes y servicios ligados a los proyectos de investigación, desarrollo tecnológico, consultorías y cursos especiales. Para mejorar y agilizar la venta de bienes y servicios, dichas instituciones también quedan habilitadas y autorizadas para crear fundaciones y empresas auxiliares.”

⁴²⁷ Ello implica que se pueden contratar los servicios técnicos de las otras universidades, sin embargo, acá se hace referencia a la Universidad de Costa Rica por ser ésta la que ha tenido participación en materia de planificación territorial.

⁴²⁸ “Artículo 130.- Actividad contractual desarrollada entre sujetos de Derecho Público. Los sujetos de derecho público, podrán celebrar entre sí contrataciones sin sujeción a los procedimientos de contratación, siempre y cuando la actividad desplegada por cada uno se encuentre habilitada dentro de sus respectivas competencias. En sus relaciones contractuales, deberán observar el equilibrio y la razonabilidad entre las respectivas prestaciones.

Los convenios de colaboración suscritos entre entes de derecho público, en ejercicio de sus competencias legales, no estarán sujetos a las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa.”

⁴²⁹ Información dada por el Ingeniero Félix Zumbado, Funcionario del Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica. Llamada telefónica del 1° de abril de 2009.

participación activa por parte de los Municipios, dado que éstos son los clientes del Programa y a través de un convenio se fijan los lineamientos que deben atenderse, además de que cada etapa debe ser aprobada por el Gobierno Local.⁴³⁰ Y además, se ha propiciado la participación de la comunidad.⁴³¹

C. Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro

Por último, también debe rescatarse la labor de la UE, pues el Convenio de Préstamo N° 1284/OC-CR para el Programa de Regularización del Catastro y Registro entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo que fue aprobado mediante Ley N° 8154 del 27 de noviembre de 2001, establece la posibilidad de esa Unidad, adscrita como un órgano de desconcentración máxima al Ministerio de Hacienda, de formular e integrar planes de desarrollo.

Además de la demarcación digital de los litorales y de la determinación del patrimonio natural del Estado en la zona marítimo terrestre, el Programa tiene como uno de sus objetivos la revisión de todos los planes costeros parciales existentes y aquéllos que se encuentren en proceso de elaboración, para confeccionar un plan regulador costero por cada cantón, desde Bahía Salinas (frontera con Nicaragua) hasta el Río Barú (límite entre el cantón de Aguirre y Osa)⁴³² para lo cual ha contratado a la empresa EPYSA.⁴³³ Ese proceso está por iniciar, dado que aún resta amojonar algunos sectores.⁴³⁴

Debe resaltarse que –según indicó la directora del componente encargado- el proceso de elaboración de estos planes es participativo, en el tanto, en cada

⁴³⁰ *Ibidem*.

⁴³¹ CARAZO, Alberto. Op. cit. Pág. 73.

⁴³² Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Pág. 34.

⁴³³ *Ibid.* Pág. 10.

⁴³⁴ Zeidi Villalobos. Asistente del Componente II. Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro. Llamada telefónica del 20 de marzo de 2009.

Gobierno Local se debe crear una comisión multidisciplinaria que se encargue de coordinar con la UE y con la empresa consultora.⁴³⁵

Ahora, dado que este Programa pretende la revisión y elaboración de los planes de casi toda la costa del Pacífico, excepto en Golfito y Osa donde PRODUS está trabajando, es claro que en algunos sectores el ICT se encuentra realizando los ya citados planes integrales, por lo que debería coordinarse adecuadamente con ese Instituto para no redoblar esfuerzos y malgastar recursos.

Por último y para concluir esta sección, no se puede dejar de resaltar el hecho de que en un plazo relativamente corto, todos los cantones de la costa Pacífica y algunos sectores de la costa Atlántica, contarán con planes reguladores costeros que revisarán y unificarán los elaborados anteriormente bajo la modalidad descrita en este trabajo, lo cual constituye un indudable avance en el proceso de cambio del modelo de planificación de las costas al que se hizo referencia al concluir el tema de la declaración de nulidad de los planes reguladores costeros, siempre y cuando dichos procesos tengan como entes rectores a los Municipios, en cuanto a la definición de las políticas de ordenamiento territorial que les compete.

Sección III. Participación de Particulares

A. Donaciones de Particulares

En primer lugar, es necesario analizar un tema que tiene íntima relación con la participación de particulares en la elaboración de planes reguladores costeros. Se hace referencia a la posibilidad de que sujetos de derecho privado donen recursos económicos o servicios técnicos a los Municipios para que éstos procedan a elaborar los planes contratando bajo el marco de la Ley de

⁴³⁵ Miriam Miranda. Directora del Componente II. Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro. Llamada telefónica del 2 de marzo de 2009.

Contratación Administrativa, aunque no exista una norma legal expresa que faculte a las Municipalidades a aceptar ese tipo de donaciones, lo cual, puede presentarse como contrario a lo ya expuesto acerca del principio de legalidad.

En ese sentido, ante una consulta de la Junta de Protección Social acerca de la posibilidad legal de recibir donaciones de particulares para el cumplimiento de sus fines dada la ausencia de una norma legal que así lo autorizara, la Procuraduría reconoció la validez de ese tipo de donaciones, argumentando que la facultad de aceptarlas se desprende de la personalidad jurídica del ente y de la capacidad de derecho privado que posee. En ese sentido, indicó:

“En la medida en que la Junta es considerada parte de la Administración Pública, requiere de una autorización legal para actuar, tal como se deriva del principio de legalidad. De allí la duda que se presenta en la actualidad. Sin embargo, debe recordarse que la posibilidad legal de recibir donaciones se desprende del carácter de persona jurídica que ostenta la Junta y de la capacidad de Derecho Privado que como ente tiene. Capacidad que es inherente a la Junta en tanto que persona jurídica y que se mantiene por todo el plazo de su existencia, tal como se desprende del numeral 36 del Código Civil.

Con base en dicha capacidad, cabría sostener que la Junta está autorizada a recibir donaciones siempre y cuando no exista una disposición expresa que lo prohíba (sic) o limite. Por el contrario, para donar sí se requiere autorización legal expresa, diferencia que se aplica porque la donación implica una liberalidad y una liberalidad respecto de bienes o fondos públicos.”⁴³⁶

Igual criterio ha sido sostenido por la Contraloría, que ha indicado que cuando la Administración Pública desea realizar una donación, debe encontrarse autorizada legalmente para ello, pero al contrario, cuando la donación es hecha por un particular a favor de alguna entidad pública, ese sujeto privado se encuentra amparado en el principio de autonomía de la voluntad, por lo que

⁴³⁶ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-246-2000 del 4 de octubre de 2000.

únicamente requiere capacidad jurídica suficiente y poseer facultades de disposición sobre lo donado.⁴³⁷

En ese mismo sentido, ORTIZ ORTIZ en su tesis referida a la actividad privada de la administración indica que “...*toda persona pública por el hecho de serlo, tiene capacidad para realizar los actos y negocios al alcance de los particulares, con las limitaciones y prohibiciones que establece la ley y los principios generales del Derecho.*”⁴³⁸ Y en cuanto a la posibilidad de la Administración de ser parte de un contrato de donación, expuso que:

*“No hay duda de que tales contratos son posibles cuando el ente público sea donatario... la única restricción a esta posibilidad radica en el respeto al fin del ente, que constituye su especialidad. Debe reputarse prohibida, en virtud de un principio general de Derecho, la donación o acto liberal otorgado a favor de un ente público con la expresa condición de que el beneficio concedido sea invertido o afectado a un giro material o jurídico distinto y no conexo con la especialidad del ente. Pues, o bien se trata de actividades materiales extrañas e incompatibles con el giro normal, o bien de actos jurídicos o contratos perjudiciales para el mismo, y en ambos casos la donación o liberalidad resulta inaceptable.”*⁴³⁹

Como lo hace Eduardo Ortiz, debe reconocerse que la facultad de aceptar donaciones tiene ciertos límites. Así, la institución estatal debe tener seguridad de que la liberalidad no genera una limitación a sus potestades de imperio y que ésta es útil, necesaria y acorde con el interés público que debe resguardar.⁴⁴⁰

En ese mismo sentido, la Contraloría General de la República, en el informe N° FOE-AM-628-2006 del 31 de agosto de 2006 se refirió a esas limitaciones indicando que:

⁴³⁷ Contraloría General de la República. Informe N° FOE-AM-628-2006 del 31 de agosto de 2006.

⁴³⁸ ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. cit. Tomo I. Pág. 117.

⁴³⁹ *Ibid.* Págs. 140-141.

⁴⁴⁰ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-067-2008 del 8 de agosto de 2008.

- Debe existir una vinculación entre el fin público que persigue la entidad y el bien donado, pues éste debe ser adecuado para el cumplimiento de sus fines y de ninguna manera, limitar el cumplimiento de sus funciones públicas.
- La entidad donataria debe realizar las diligencias mínimas adecuadas para acreditar la procedencia y licitud del bien por aceptar, y así determinar la conveniencia de recibir donaciones de dudosa procedencia.
- La Administración debe valorar la intención del donante y determinar la conveniencia de recibir donaciones de particulares que tienen trámites pendientes ante la institución o con los que se tienen o puedan tener algún tipo de relación.
- Es necesario que se cumpla en todo momento con el deber de probidad establecido en el artículo 3º de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N° 8422 del 6 de octubre de 2004.
- La donación debe ser incondicionada, lo que significa que con la donación no se puede determinar cómo debe cumplir el ente las funciones públicas que tiene asignadas o hacia dónde debe dirigir los fondos donados.

Acerca de este último punto, se está de acuerdo con la primera parte, es decir, con la imposibilidad de que el donante condicione el modo en que la institución deba cumplir sus fines públicos, sin embargo, no así con la imposibilidad de que la donación se dirija a un fin específico. Esa limitación también ha sido considerada por la Procuraduría en el dictamen N° C-246-2000 ya citado, en el cual le indica a la Junta de Protección Social que una donación condicionada y por lo tanto, no permitida es aquella en la que se indique hacia qué deben dirigirse los fondos.

No se estima conveniente limitar a las instituciones públicas a recibir donaciones para fines genéricos, es decir, únicamente a aceptar donaciones en las que los fondos donados sean usados para el fin que tenga a bien la entidad beneficiada, pues de esa manera se desestimula el interés que pueda tener algún particular en beneficiar un fin público específico, claro está, sin buscar un beneficio personal desviando la consecución del fin público. Bajo esa limitación, no sería aceptable entonces que un particular colabore con la entrega de una suma de dinero a una Municipalidad para la construcción de una plaza de deportes, para la instalación de un hogar de ancianos, para la arborización de un inmueble destinado a la conservación, para la mejora de las calles del cantón o para la compra de un camión recolector de basura.

Además, como bien lo ha indicado la Procuraduría, “...*en ausencia de disposiciones específicas que regulen la donación por parte del Estado, ese contrato se rige por el Código Civil*”⁴⁴¹. Por ello debe tenerse en cuenta que el artículo 1399 de ese Código –dentro de las limitaciones del Derecho Público– establece la posibilidad de que en los contratos gratuitos se establezcan modos o cargas, los cuales se entienden como una declaración de voluntad accesoria por la cual se establece al adquirente el cumplimiento de cierta obligación.⁴⁴² La donación onerosa, es aquella que “...*impone al donatario un gravamen inferior al valor de lo donado*”⁴⁴³ y por lo tanto, podría entenderse como una carga o modo definir el destino para el cual el donatario debe utilizar los fondos, recordando además que el donatario tiene la facultad de aceptar o rechazar esa donación por no parecerle conveniente. Eso sí, esa carga no podría implicar una renuncia de funciones u obligaciones legales por parte de la Administración donataria u obligarla a realizar actos para los cuales no se encuentra facultada legalmente.

⁴⁴¹ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-067-2008.

⁴⁴² PÉREZ VARGAS, Víctor. Derecho Privado. San José, Costa Rica, Litografía e Imprenta Lil, tercera edición, 1994. Pág. 293.

⁴⁴³ DÍEZ PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio. Sistema de Derecho Civil. Madrid, España, Editorial Tecnos S.A., reimpresión de la cuarta edición, volumen II, 1984. Pág. 403.

La Procuraduría ha aceptado la procedencia de donaciones con fines específicos. El ejemplo más claro es el Dictamen N° C-141-2000 del 23 de junio de 2000, en el cual se dijo que *“...ha quedado acreditado con el Acuerdo de Donación suscrito entre el Gobierno de la República de China y el Gobierno de Costa Rica, y en el oficio N° DCI-481-00 de 26 de abril de 2000, el Gobierno de la República de China, dona al de Costa Rica la suma de veintidós millones de dólares para costear la construcción del puente sobre el Río Tempisque y sus rutas de acceso...”*⁴⁴⁴ También puede observarse el caso de la donación del Gobierno chino para la construcción de la segunda etapa de la carretera Naranjo-Florencia.⁴⁴⁵

En cuanto al tipo de donaciones, ese órgano consultivo expuso que la donación *“...puede tener como objeto un bien material, un servicio, un recurso financiero, sean valores, dinero en efectivo.”*⁴⁴⁶ Así, además de la donación de dinero, la Administración puede recibir donaciones de servicios técnicos especializados para el cumplimiento de sus funciones, como lo ha aceptado la Procuraduría en el caso de las donaciones del BCIE (OJ-067-2008 del 8 de agosto de 2008) y la donación de servicios por parte del Reino de los Países Bajos para un estudio de revisión del rompeolas y análisis morfológico de Puerto Caldera (C-330-2004 del 12 de noviembre de 2004).

Cuando se trata de donaciones de fondos, una vez efectuada la donación, éstos se convierten en fondos públicos que como tales deben ser presupuestados y por lo tanto son objeto de fiscalización. En el caso de la donación de servicios, a pesar de que la Administración no recibe dinero que deba presupuestar, dado que los servicios donados deben estar destinados a fines públicos, una vez efectuada la donación éstos se someten al control interno de la institución correspondiente y

⁴⁴⁴ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-141-2000 del 23 de junio de 2000.

⁴⁴⁵ Ídem. Dictamen N° C-358-2003.

⁴⁴⁶ Ídem. Opinión Jurídica N° OJ-067-2008.

al de la Contraloría General de la República, en cuanto al uso adecuado de esos servicios y su conformidad con el fin público para el cual fueron donados.⁴⁴⁷

En el caso de los planes reguladores costeros –que es lo que verdaderamente interesa para los efectos de este trabajo- sí se ha analizado la posibilidad de que éstos sean elaborados con recursos técnicos o económicos donados. Tal es el caso de la consulta –a la cual ya se hizo referencia- de la UCR a la Procuraduría acerca de la posibilidad de que un particular –en el caso de los planes reguladores costeros de Osa y Golfito, la organización The Nature Conservancy y en el de Isla Chira, Fundecooperación⁴⁴⁸- done a la Municipalidad los servicios técnicos de PRODUS para que éste, por medio de un contrato con el Municipio, realice los estudios técnicos necesarios para la elaboración de un plan regulador costero. Ello significa, en palabras de la UCR, que el particular contrata los servicios del Programa, es decir, le paga directamente al Programa, para que éste suscriba un convenio con la Municipalidad para elaborar el plan, sin que el donante participe en las decisiones de ordenamiento territorial ni en la forma en que se lleve a cabo el procedimiento para la elaboración del plan.⁴⁴⁹ No sobra decir que ese tipo de convenio suscrito entre la UCR y la Municipalidad se encuentra contemplado en el artículo 2º inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 130 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, por lo cual no le es aplicable lo dispuesto en esa ley.

Ante esa consulta, la Contraloría –a quien se le dio audiencia- se manifestó a favor del esquema planteado, indicando que el convenio se encuentra sujeto a las verificaciones legales internas de la Municipalidad y que la UCR en ningún momento debe sustituir a la Municipalidad en el ejercicio de su autonomía, pues ésta debe definir las políticas y lineamientos necesarios y ejercer un papel activo

⁴⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁴⁸ Información dada por el Ingeniero Félix Zumbado, Funcionario del Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica. Llamada telefónica del 1º de abril de 2009.

⁴⁴⁹ Universidad de Costa Rica. Oficio N° R-7637- 2008 del 25 de noviembre de 2008. Expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República.

supervisando y controlando la ejecución del plan regulador, así como que el ámbito político del plan es una función propia de la Municipalidad, por lo que ésta debe exponerlas en un pliego de especificaciones y requerimientos a la Universidad.

En cuanto a la donación particular, ese órgano contralor, exhortó a la Municipalidad y a la UCR a realizar las gestiones necesarias para garantizar la transparencia de las donaciones recibidas, exigiendo la emisión de declaraciones juradas por parte del donante indicando que no tiene intereses económicos directos o indirectos en la elaboración del plan, constatando que los donantes no tienen vínculos con los futuros beneficiarios del plan, prohibiendo al donante su participación e intervención en el proceso de elaboración y comprobando que la donación no se encuentre condicionada.⁴⁵⁰

Así las cosas, la Procuraduría, acogiendo las recomendaciones del órgano contralor, contestó favorablemente la consulta y aceptó el esquema consultado por la UCR.

Cabe preguntarse si ese esquema también sería válido si quien presta el servicio técnico no es una institución pública como lo es la UCR. A nuestro criterio, bajo las condiciones señaladas por la Contraloría y cumpliendo con las exigencias que dicho órgano recomienda –a pesar de que éstas fueron rendidas para el caso específico de la consulta planteada- y según lo indicado por ese órgano fiscalizador y por la Procuraduría en cuanto a las donaciones, sí se considera posible que un particular done dinero o servicios técnicos para que la Municipalidad contrate la elaboración de la parte técnica de un plan regulador costero. En el caso en que se donen servicios técnicos, debe hacerse referencia a que según lo indicado por el 2º inciso d)⁴⁵¹ de la Ley de Contratación

⁴⁵⁰ Contraloría General de la República. Oficio N° DAGJ-0119-2009 del 23 de enero de 2009. Expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República.

⁴⁵¹ “Artículo 2º.-Excepciones. Se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley las siguientes actividades:

(...)

Administrativa y 131 inciso i)⁴⁵² de su Reglamento, la Administración puede contratar directamente –sin recurrir al procedimiento de concurso- a organizaciones no gubernamentales o entidades privadas que evidencien su afán de ayudar desinteresadamente a la Administración y no tengan un interés de lucro en el resultado de la operación, siempre y cuando se valore su idoneidad y se obtenga la autorización de la Contraloría⁴⁵³.

Así, tanto para el caso en que se done el dinero o los servicios técnicos de una empresa consultora, la Municipalidad debe, en aras de velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito y para garantizar la imparcialidad de su futura gestión y otorgamiento de concesiones, constatar que lo donado sea acorde, necesario y útil para los fines públicos que debe procurar con el ejercicio de la potestad de planificar el territorio; comprobar que con la donación no existe ningún tipo de limitación a sus potestades de imperio, lo cual significa que la Municipalidad debe elaborar el plan sin renunciar a su potestad de fijar las políticas de ordenamiento de la zona; realizar las diligencias mínimas para constatar la procedencia y licitud de lo donado; valorar la intención del donante y determinar que no pretenda la

d) La actividad de contratación que, por su naturaleza o las circunstancias concurrentes, no pueda ser sometida a concurso público o no convenga someterla, sea porque solo existe un único proveedor, por razones especiales de seguridad o por otras igualmente calificadas de acuerdo con el Reglamento de esta Ley.”

⁴⁵² *“Artículo 131.—Objetos de naturaleza o circunstancia concurrente incompatibles con el concurso. La Administración, podrá contratar de forma directa los siguientes bienes o servicios que, por su naturaleza o circunstancias concurrentes, no puede o no conviene adquirirse por medio de un concurso, así como los que habilite la Contraloría General de la República:*

(...)

i) Interés manifiesto de colaborar con la Administración. Los contratos de servicios y suministros con personas físicas, organizaciones no gubernamentales o entidades privadas que evidencien su afán de ayuda desinteresada a la Administración y su ausencia de ánimo de lucrar en la respectiva operación. Se entiende que se está en los supuestos anteriores, cuando el precio fijado por el particular a la Administración Pública resulte inferior al valor real mínimo de mercado en 30% o más. El valor real mínimo será determinado por los estudios de mercado que se hagan o, cuando la naturaleza del objeto lo permita, mediante una valoración hecha por peritos idóneos según sea ordenado por la propia Administración. Si se tratara de bienes inmuebles dicha valoración deberá hacerla un funcionario de la propia entidad o en su defecto la Dirección General de Tributación.”

⁴⁵³ Véase el artículo 139 del reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

consecución de beneficios personales, como podría ser la planificación de la zona para obtener concesiones posteriores; y determinar que no se trate de una donación condicionada, como que el donante determine la forma en que el plan debe elaborarse o que establezca a quién se deben otorgar las concesiones futuras.

Sobre ese tipo de donaciones, la Contraloría improbió una partida presupuestaria de la Municipalidad de Garabito para la elaboración de un plan regulador costero, dado que el dinero presupuestado fue donado por un particular. El órgano contralor rechazó la partida aduciendo básicamente dos razones, primero, que la Municipalidad no se encuentra facultada para recibir donaciones condicionadas, y por lo tanto no puede aceptar la donación estudiada en el caso concreto puesto que el donante la condicionó a obtener una concesión después de elaborado el plan y ello significaría una violación al deber de probidad dispuesto en el artículo 3º⁴⁵⁴ de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito; y segundo, que como lo ha indicado la Procuraduría, la planificación de la zona marítimo terrestre es una potestad indelegable, por lo que la Municipalidad renuncia a ella cuando acepta una donación de un particular para elaborar el plan o cuando autoriza a un particular para que lo elabore y luego lo someta a su aprobación, porque una adecuada planificación es aquélla en la que el Municipio decide cuáles áreas requiere regular según sus propias prioridades, necesidades y planes y no por el interés de un particular en un sector costero determinado.⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ “Artículo 3º—Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”

⁴⁵⁵ Esas consideraciones pueden observarse en los oficios de la Contraloría General de la República N° FOE-SM-1026-2008 del 17 de junio de 2008 y N° FOE-SM-1615-2008 del 11 de setiembre de 2008. Además, debe advertirse que no es correcto afirmar, como lo hizo el señor

Se coincide con el criterio de la Contraloría, en cuanto a que la donación no es válida dado que se condicionó a la posterior adjudicación de las concesiones en el área por planificar, lo que implica que la Municipalidad no se estaría apegando al procedimiento y a las reglas establecidas por la Ley ZMT y su Reglamento para el otorgamiento de las concesiones. Cabe agregar que no es válido argumentar que la condición de obtener las concesiones es una carga o modo del contrato de donación, puesto que, como ya se indicó, esa carga implicaría un actuar ilegal por parte de la Municipalidad, ya que se estaría irrespetando el procedimiento legal para ese fin.

Por el contrario, no se comparte el criterio de que elaborar un plan con donaciones de particulares implique una renuncia a la potestad de planificar el territorio, puesto que la Municipalidad no renuncia a ella siempre y cuando valore la conveniencia de planificar la zona para la cual se donaron los recursos y ésta sea quien contrate a la empresa consultora y dirija el proceso de elaboración bajo sus políticas de ordenamiento e intereses propios y según los procedimientos que corresponda según la Ley de Contratación Administrativa.

Lo anterior no quiere decir que se aprueben las donaciones de recursos o de servicios que los particulares interesados en obtener concesiones en la zona realicen a favor de las Municipalidades para la elaboración de los planes reguladores costeros. Si bien no se comparte el argumento de que por el sólo hecho de aceptar esas donaciones, las Municipalidades renuncian a su potestad de planificar el territorio, sí se considera válido otro argumento para no aceptar su procedencia. Para ello, se debe recordar que una donación es “...*un contrato por*

Juan José Echeverría Alfaro (en su nota dirigida al procurador Mauricio Castro Lizano y que se encuentra en el expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República) que la Contraloría improbo la partida comentada únicamente porque el donante condicionó la donación al otorgamiento de las concesiones posteriores y que si no hubiese existido esa condición, la Contraloría sí habría aceptado la donación, pues como ya se vio, el órgano contralor se opuso también por otras razones.

*el que una persona traspasa a otra, gratuitamente, la propiedad de una cosa.*⁴⁵⁶ (el subrayado no es del original). Se trata de un contrato gratuito, en el que quien dona, no recibe una ventaja patrimonial⁴⁵⁷ ni tiene interés en obtenerla, sino que es movido por un impulso espontáneo y generoso y es guiado por la benevolencia y el desinterés.⁴⁵⁸ Bajo esas consideraciones y tomando en cuenta que la planificación territorial costera persigue fines eminentemente públicos, en aras de garantizar la supremacía de los fines generales y de mantener la imparcialidad en el proceso de elaboración del plan y en toda la gestión de la zona marítimo terrestre –lo cual incluye el procedimiento de otorgamiento de las concesiones- no es conveniente que la Administración acepte donaciones (de dinero o de servicios técnicos) para realizar planes reguladores costeros de particulares cuyo móvil o interés para donar sea meramente privado, es decir, el interés en obtener una concesión en la zona por planificar.

Argumentar que las donaciones de particulares para elaborar planes reguladores costeros no deben ser aceptadas porque ello conlleva la renuncia de la potestad de imperio de planificar el territorio, implicaría la denegación de todas aquellas donaciones desinteresadas que únicamente pretenden coadyuvar con el fin público de proteger la zona marítimo terrestre, como ocurre en el caso del plan regulador costero de Cuajiniquil que actualmente se encuentra elaborando la Municipalidad de La Cruz junto con la Unidad Técnica de la Federación de Municipalidades de Guanacaste, pues los fondos con los cuales se ha cubierto el proceso, fueron donados por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares⁴⁵⁹ e incluso los planes de Golfito, Osa e Isla Chira que según vimos se están realizando con

⁴⁵⁶ BRENES CÓRDOBA, Alberto. Tratado de los Contratos. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, quinta edición, 1998. Pág. 353.

⁴⁵⁷ BAUDRIT CARRILLO, Diego. Derecho Civil IV. Teoría General del Contrato. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, tercera edición, volumen I, 2000. Págs. 33-34.

⁴⁵⁸ BRENES CÓRDOBA, Alberto. Op. cit. Pág. 354.

⁴⁵⁹ Información dada por Mariela Campos, funcionaria de la Unidad Técnica de Zona Marítimo Terrestre de la Federación de Municipalidades de Guanacaste, en llamada telefónica del 1º de abril de 2009.

fondos donados por dos organizaciones privadas. Por lo tanto, se consideran válidas las donaciones de dinero o de servicios que realicen los particulares a las Municipalidades para que elaboren un plan regulador costero, siempre y cuando éstos no sean movidos por un interés privado de obtener una ventaja personal, sea una concesión en la zona marítimo terrestre, para lo cual, los Municipios deben ajustarse a las recomendaciones de la Contraloría que ya fueron comentadas al momento de aceptar ese tipo de donaciones y que se estiman válidas de conformidad con las facultades de control otorgadas por la Constitución Política a ese órgano y que han sido reconocidas por la Sala Constitucional en varias ocasiones.⁴⁶⁰ Asimismo, en caso de tratarse de la donación de servicios de una empresa privada para que la Municipalidad contrate y elabore el plan, la propia Contraloría puede determinar si realmente la causal –de interés manifiesto de colaborar con la Administración- existe y por tanto, es viable la contratación directa.

Ahora, cualquiera podría preguntarse cuál es la diferencia existente entre la donación de dinero o de servicios por parte de un particular en los términos señalados, y la práctica que se denuncia en este estudio. Ante ello, cabe indicar que la diferencia es clara, pues en el primer supuesto quien elabora el plan regulador costero es la Municipalidad, quien sin renunciar a su potestad, determina las políticas de ordenamiento territorial deseadas para la zona concreta utilizando los servicios técnicos donados o el dinero entregado por el particular para contratar a una empresa consultora –según el procedimiento aplicable de la Ley de Contratación Administrativa-, fijándole a quien elabora los estudios técnicos, las condiciones y lineamientos a los que debe ajustarse, sin que el donante participe o influya en el proceso de elaboración. Por el contrario, en la

⁴⁶⁰ De suma importancia es el voto de la Sala Constitucional N° 5445-1999, pues se indicó que “*el control que emana de la Contraloría General de la República, que es de origen también constitucional según los textos de sus artículos 183 y 184, no contraría la autonomía municipal, porque su función principal es el control de legalidad de la administración financiera del sector público estatal y municipal, de donde se infiere que en lo que toca a los gobiernos locales, su procedencia tiene sustento en un texto constitucional expreso...*”

práctica que aquí se denuncia y por la cual los planes que resultan son absolutamente nulos, quien elabora el plan es el particular, pues –como vimos en su oportunidad- éste define la planificación de la zona de acuerdo con sus propios intereses y sin participación por parte del Municipio.

Debe advertirse que no es posible argumentar que al ser posibles las donaciones de particulares a la Administración Pública, también es posible que un particular done a la Municipalidad un plan regulador costero terminado. Lo anterior no sería válido, en el tanto, como bien se indicó, por medio de una donación no es posible que la institución donataria renuncie a sus potestades de imperio, lo cual estaría haciendo la Municipalidad en el supuesto que se expone, por las razones ya vistas en el punto 1 del apartado C de la sección II del capítulo segundo, lo que daría como resultado un plan absolutamente nulo en los términos expuestos. Entonces, por medio de una donación en esas condiciones se estaría aceptando la práctica comentada en este trabajo y por lo tanto, la Municipalidad estaría trasladando una competencia propia autorizando tácitamente a un particular a elaborar el plan, cuando dicha clase de autorización o de actuar municipal no se encuentra contemplado legalmente.

Es importante indicar que si los Municipios aplican todas las exigencias anotadas antes de aceptar una donación y no renuncian a su potestad fijando por medio de los contratos que suscriba con las empresas consultoras, todos los lineamientos y condiciones bajo los cuales deben hacerse los estudios técnicos del plan, muy probablemente, los particulares interesados en elaborar los planes bajo sus propios intereses para asegurar el desarrollo de un proyecto determinado, no tendrán interés en donar dinero o servicios para que la Municipalidad elabore el plan siguiendo políticas públicas que les desfavorezcan o que no contemplen sus intereses personales, pues el contenido del plan no estaría en sus manos.

En todo caso, las donaciones de dinero o de servicios, como bien lo ha indicado la Procuraduría, se encuentran sujetas al control interno de la

Municipalidad y de la Contraloría General de la República, y además, en caso de presentar vicios de nulidad, éstos pueden ser atacados por los medios procesales señalados.

Sin embargo, por tratarse de un tema tan sensible y de tanto interés para los desarrolladores turísticos, y por lo tanto, tan riesgoso para los intereses estatales, es posible y conveniente que por medio de una ley se definan claramente las condiciones bajo las cuales se pueden aceptar donaciones las limitaciones que aquí se han explicado con respecto a las donaciones de particulares interesados en obtener una concesión demanial y definir los requisitos que deben cumplir los Municipios para garantizar la idoneidad y utilidad de lo donado. Es decir, que se defina claramente cuál es el tipo de participación que pueden tener los particulares en la elaboración de los planes, delimitando estrictamente el campo de acción tanto de los sujetos privados como de las instituciones involucradas, claro está, sin que esa norma legal implique una sustracción de la potestad que por mandato constitucional se le ha atribuido a los Municipios.

B. Reforma Legal y Breve Referencia al Urbanismo Concertado

Según todo lo anotado en esta investigación, en nuestro ordenamiento jurídico no existe la posibilidad de que los particulares interesados en obtener una concesión en la zona marítimo terrestre y desarrollar allí algún tipo de proyecto comercial, turístico o inmobiliario, sean autorizados por los Gobiernos Locales para elaborar los planes reguladores costeros.

Ante ello, se ha argumentado que los criterios sostenidos por la Procuraduría en los pronunciamientos OJ-096-2005 y C-234-2006 son contrarios a al urbanismo concertado, el cual es *"...una moderna técnica de administrar, ya no bajo las tradicionales formas coactivas del poder, sino bajo la forma de la*

*concertación, en la que el particular interesado en lograr sus fines particulares colabora, a su vez, en el cumplimiento de los fines públicos.*⁴⁶¹

El tema de la participación particular en el urbanismo, ha sido ampliamente tratado en el medio jurídico español, pues en ese país, existen normas habilitantes que regulan el llamado urbanismo concertado. Como se expone en las obras doctrinarias españolas acerca del Derecho urbanístico consultadas⁴⁶², el sistema español en materia de planificación urbana es sumamente complejo, pues cuenta con diferentes clases de planes, sistemas y programas de actuación y difiere según la legislación autonómica correspondiente. A pesar de esa complejidad, y sin el ánimo de agotar el tema, pues habría que dedicar a ello una investigación aparte, es importante hacer una breve referencia con tal de mostrar que la práctica que aquí se critica no es una posibilidad de participación que se engloba en el marco del urbanismo concertado de ese país.

En primer término, se entiende por urbanismo concertado:

“...las actuaciones urbanísticas concertadas mediante concurso, con arreglo a unas bases previamente aprobadas por la Administración actuante, y que determinan el nacimiento de una relación entre ésta y el adjudicatario, que tiene por objeto la formulación y la ejecución por el propio adjudicatario de un Programa de Actuación Urbanística.

(...)

El llamado urbanismo concertado, bien para formular y ejecutar Programas de Actuación Urbanística o simplemente para ejecutarlos, supone una concesión a

⁴⁶¹ ORTIZ, Luis y JIMÉNEZ, Mariano. Pulso por Planes Reguladores Costeros. En *Periódico El Financiero*. 5-11 de marzo de 2007. En <http://www.financiero.com> (7 de marzo de 2009).

⁴⁶² GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. Op. cit.; NÚÑEZ RUIZ, Miguel Ángel. Op. cit.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. Op. cit.; PARADA, Ramón. Op. cit.; DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y PONS GONZÁLEZ, Manuel. Op. cit.; CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. Op. cit.; PAREJO ALFONSO, Luciano. Derecho Urbanístico. Instituciones; ESPEJO Y PÉREZ DE LA CONCHA, Enrique. “Ejecución de Planes de Ordenación Urbana y Proyectos de Urbanización” (Ley de Suelo y Derecho Urbanístico en España). Madrid, España, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, 1970; y GARCÍA RUBIO, Fernando. Problemas Actuales del Derecho Urbanístico. Madrid, España, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2007.

*unos particulares de la ejecución de algo que, en principio, corresponde a los Entes públicos. Lo que tiene lugar en virtud de un contrato.*⁴⁶³

Es decir, es la promoción de la colaboración de los particulares en las actividades y funciones públicas de planeamiento, urbanización y edificación, por medio del concurso licitatorio.⁴⁶⁴

Sobre los convenios urbanísticos se ha dicho que:

*“Se trata de una regulación pactada de cualquier materia de índole urbanística entre la Administración y el promotor o propietario; esto es, de acuerdos suscritos entre la Administración y los particulares afectados de un modo u otro por una determinada actuación urbanística en orden al mejor desarrollo de la misma (sic).”*⁴⁶⁵

Así, los convenios urbanísticos constituyen *“...un acuerdo de voluntades entre las Administraciones Públicas y personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, titulares de derechos o de intereses urbanísticos.”*⁴⁶⁶

También se han definido esos convenios urbanísticos como *“...acuerdos o manifestaciones concurrentes de voluntades de los distintos agentes u operadores urbanísticos, cuyo objeto es el desarrollo de una actuación urbanística.”*⁴⁶⁷ los cuales facilitan el ejercicio de las potestades de la Administración, pues la participación de los particulares con intereses concurrentes con los públicos, propicia la materialización de esos fines generales.⁴⁶⁸

Ahora bien, esa participación particular tiene fundamento legal. Primero, en el artículo 88 inciso 1) de la Ley N° 30/1992 del 26 de noviembre de 1992 sobre el

⁴⁶³ DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y PONS GONZÁLEZ, Manuel. Op. cit. Pág. 401.

⁴⁶⁴ JIMÉNEZ ACUÑA, Enrique. El Urbanismo Concertado. San José, Costa Rica, J y C Editores, 1998. Pág. 34-35.

⁴⁶⁵ DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y PONS GONZÁLEZ, Manuel. Op. cit. Pág. 104.

⁴⁶⁶ GARCÍA RUBIO, Fernando. Op. cit. Pág. 170.

⁴⁶⁷ CARBONERO GALLARDO, José Miguel. La Participación de los Particulares en el Urbanismo.: Aproximación al Urbanismo Concertado en España. Sf. En <http://www.demuca.org>. (10 de abril de 2009). Pág. 9.

⁴⁶⁸ *Ibidem*.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se establece que:

“Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule...”⁴⁶⁹ (El subrayado no es del original).

Asimismo, tanto en la legislación anterior como en la vigente Ley de Suelo, Ley N° 8/2007 del 28 de mayo de 2007 (cuyo texto fue aprobado por el Real Decreto Legislativo N° 2/2008 del 20 de junio de 2008), se establece la posibilidad de la participación privada. Así, en el inciso 3) del artículo 3º, se postula el fomento de la participación privada en la gestión urbanística. Y en el artículo 6º se materializa esa posibilidad, al indicarse que:

“La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

a) El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad...”

Ahora, en cuanto a la ordenación territorial y urbanística, esa misma ley establece en el inciso 1) del artículo 3º que:

⁴⁶⁹ Ley sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley N° 30/1992 del 26 de noviembre de 1992. En página web del Boletín Oficial del Estado Español, <http://www.boe.es>. (30 de abril de 2009).

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.”⁴⁷⁰ (El subrayado no es del original).

Además, dentro del proceso de elaboración y aprobación de los planes de ordenación, en el artículo 4º inciso e), se otorga a los particulares la posibilidad de participar *“...mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada...”* y en el artículo 6º inciso c) se manifiesta otro tipo de participación al indicar que:

“La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

(...)

c) El derecho de quienes elaboren instrumentos de ordenación de iniciativa privada, cuando hubieren obtenido la previa autorización de la Administración competente, a que se les faciliten por parte de los Organismos Públicos cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa.”

Las anteriores disposiciones conllevan a afirmar que existen dos tipos principales de convenios urbanísticos en la legislación española, convenios de gestión o ejecución y convenios de planeamiento.⁴⁷¹

Los primeros son aquellos convenios que tienen por objeto la ejecución de programas urbanísticos para hacer posible lo plasmado en el planeamiento, es decir, obras de urbanización y edificación, lo cual parece también ocurrir en nuestro ordenamiento, con la urbanización de terrenos por parte de los

⁴⁷⁰ Ley de Suelo, Ley Nº 8/2007 del 28 de mayo de 2007. En página web del Boletín Oficial del Estado Español, <http://www.boe.es>. (30 de abril de 2009).

⁴⁷¹ CARBONERO GALLARDO, José Miguel. Op. cit. Pág. 15.

particulares bajo las reglas y el procedimiento establecido en la LPU y en el Reglamento Nacional para el Control de Fraccionamientos y Urbanizaciones, Reglamento N° 3391 del 13 de diciembre de 1982 del INVU, aunque en la legislación española no se limita a ello, pues existe otro tipo de figuras urbanísticas no existentes en nuestro medio. Mientras que en los segundos, se pretende la formación de un plan con participación particular, la cual, en este caso *“...se articula mediante las técnicas de la información pública o mediante la técnica más minoritaria de la iniciativa.”*⁴⁷²

Sobre este último punto, se ha considerado que:

“Los convenios de planeamiento son, con seguridad, los que más rechazo han recibido desde la doctrina y la primera jurisprudencia por razones que ya hemos apuntado. El TS ha reiterado que los convenios no pueden suponer una disposición de la potestad de planeamiento; las potestades son inalienables, y están atribuidas para salvaguardar el interés público.

*Como dijimos más arriba, el TS ha expresado claramente que el convenio no puede prevalecer sobre el interés público que debe guiar la potestad administrativa de planeamiento. El convenio, pues, no podrá condicionar el contenido del Plan más allá de los límites de las normas imperativas, del interés público, y desde luego, no se podrá omitir el procedimiento establecido para la aprobación del planeamiento.”*⁴⁷³

Ahora bien, puede notarse que aunque se permita la participación e iniciativa privada en el planeamiento, *“...la formación de planes y su ejecución está condicionado a la dirección, control y autorización de la Administración.”*⁴⁷⁴, es decir, siempre se deja a salvo la potestad pública de planificar el territorio que no puede ser delegada, además de que, como se ha visto, se suscriben convenios a los cuales quedan sujetas las partes. Asimismo, en cuanto a los convenios de

⁴⁷² *Ibid.* Pág. 16.

⁴⁷³ *Ibid.* Pág. 17.

⁴⁷⁴ NÚÑEZ RUIZ, Miguel Ángel. Op. cit. Pág. 25.

gestión o ejecución “la Administración tiene siempre una facultad «inspectora» sobre la actuación.”⁴⁷⁵

Sin embargo, debe aclararse que según lo indicado por un funcionario español de la Fundación DEMUCA⁴⁷⁶, los instrumentos de ordenación privada a que hace referencia el artículo 6º inciso c) de la Ley de Suelo son “...estudios que las autoridades locales pueden solicitar para el desarrollo de una determinada actividad de carácter privado” como lo puede ser el planeamiento y diseño de construcciones en una zona residencial, es decir, de proyectos específicos, mas no de la clasificación de las tipologías del suelo, lo cual es una competencia pública.

No se debe omitir que la práctica que en nuestro país se presenta en la elaboración de planes reguladores costeros, no es común en España, donde los Municipios elaboran sus propios planes, subcontratando, en algunos casos, a empresas privadas para ese cometido.⁴⁷⁷ Asimismo, el catedrático y director de la Maestría de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Universidad de Alicante, España, indicó que las Comunidades Autónomas tienen sus propios planes de ordenamiento territorial que incluyen las costas bajo su jurisdicción⁴⁷⁸ y además, a pesar de no conocer toda la legislación autonómica, niega la posibilidad de que los planes de ordenamiento territorial sean elaborados por particulares.⁴⁷⁹

Lo anterior es acorde con lo indicado por la doctrina en cuanto a que:

⁴⁷⁵ ESPEJO Y PÉREZ DE LA CONCHA, Enrique. Op. cit. Págs. 38-39.

⁴⁷⁶ MILLÁN, Yon. Funcionario de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA). Correo electrónico recibido el 11 de mayo de 2009.

⁴⁷⁷ Ibidem.

⁴⁷⁸ En el artículo 114 de la Ley de Costas de España, se establece la competencia de las Comunidades Autónomas de planificar el territorio de conformidad con la legislación común y autonómica y en el 117.1 se establece la obligatoria coordinación que debe existir con la Administración del Estado en el proceso de planificación territorial que abarque la costa. (Ley de Costas, Ley N° 22/1998 del 28 de julio de 1998, en página web del Boletín Oficial del Estado Español, <http://www.boe.es>. (30 de abril de 2009.)

⁴⁷⁹ Conferencia del Lic. Juan José Díez Sánchez. Catedrático de Derecho Administrativo y director de la Maestría de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Universidad de Alicante, España. Gestión de la Zona Marino Costera. I Congreso Internacional de Derecho Ambiental. Colegio de Abogados de Costa Rica, 21 de octubre de 2008.

“No es dable atribuir a los convenios la facultad de limitar las potestades de planeamiento. Sus límites se contienen dentro del respeto a los intereses públicos. «Las exigencias del interés público que justifican la potestad de planeamiento, y por tanto, el ius variandi, implican que su actuación no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya concluido con los administrados»... Siendo el planeamiento una potestad de titularidad compartida por el Municipio y la Comunidad autónoma, nunca podrá el Convenio limitar el contenido de las potestades autonómicas.”⁴⁸⁰

Bajo ese panorama, no es posible indicar que la práctica de elaboración de los planes reguladores costeros que se ha dado en nuestro país y cuya ilegalidad ha sido expuesta por la Procuraduría, forme parte de la técnica de urbanismo concertado, pues como se vio, en el caso de España, la ordenación del territorio es una potestad pública irrenunciable, según lo indica el artículo 3º de la Ley de Suelos y los planes de ordenamiento tanto municipales como autonómicos, han sido asumidos por la Administración correspondiente. Igualmente, el urbanismo concertado en sentido estricto y según las definiciones apuntadas, se lleva a cabo por medio de un concurso, lo cual, evidentemente no sucede en la práctica denunciada.

Además, se considera que la Procuraduría no ha prohibido esa práctica, sino que únicamente ha expuesto las razones por las cuales no se encuentra permitida en nuestro ordenamiento y es que como ya se indicó, además de que no existe una ley que la autorice, ello implica una renuncia a la potestad de planificar el territorio.

Asimismo, no debe perderse de vista que al hablar de la elaboración de planes reguladores costeros, se está frente al despliegue de la potestad de planificar el uso de un bien de dominio público, y no de propiedades privadas, con lo cual, las posibilidades de que se permita la participación particular son menores,

⁴⁸⁰ DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y PONS GONZÁLEZ, Manuel. Op. cit. Pág. 106.

en el tanto, deben regularse intereses eminentemente públicos, y no privados, como podría ser el caso en que se planifiquen territorios en los que exista propiedad privada, escenario en el cual es mucho más acorde y conveniente la utilización de figuras relacionadas con el urbanismo concertado.

Por otra parte, la práctica que en este estudio se ha criticado, en los términos que ha sido expuesta, no puede legalizarse por medio de la emisión de una ley, pues debe recordarse que por medio de una norma legal no es posible sustraer una potestad pública que, constitucionalmente, ha sido atribuida a los Gobiernos Locales. Así, lo que podría permitirse por medio de una ley es que el Municipio pueda (fuera de los supuestos permitidos por la Ley de Contratación Administrativa) autorizar al particular a que realice el plan regulador costero contratando a una empresa consultora, pero siempre y cuando la Municipalidad tenga definidos clara y previamente los requisitos, las políticas de ordenamiento territorial y el modelo de planificación deseado, que en la elaboración exista una estricta supervisión por parte de la Municipalidad y que en el desarrollo del plan se realice una audiencia a todos los interesados y que ésta no sea una mera formalidad.⁴⁸¹ Así, en ese supuesto, el Gobierno Local debe fijar previamente las condiciones bajo las cuales el plan debe desarrollarse y establecer una serie de controles que garanticen su participación dentro del proceso, lo cual haría de dicho esquema uno muy similar al de la donación de servicios técnicos para que el Municipio contrate a una empresa para elaborar el plan, sin embargo, no mediaría un contrato entre la Municipalidad y la empresa encargada de elaborarlo.

Sin embargo, tal y como se dirá al culminar este apartado, esta opción se considera viable únicamente si se trata de particulares que no tengan interés en obtener concesiones en la zona marítimo terrestre, sino de particulares que únicamente desean colaborar con la Administración en la protección de un bien de

⁴⁸¹ JURADO FERNÁNDEZ, Julio. Funcionario de la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro y Ex Procurador del Área Agrario Ambiental de la Procuraduría General de la República. Entrevista realizada el 16 de diciembre de 2008.

dominio público, es decir, que se permita la autorización a particulares para elaborar el plan, bajo las limitaciones que fueron expuestas para el caso de las donaciones. Aún mayor sería la oposición a que por medio de una ley se permita a los particulares elaborar el plan y que la Municipalidad se comprometa a otorgarles una concesión a cambio, pues para el otorgamiento de esos derechos reales administrativos existe un procedimiento reglado, se limitaría la potestad municipal de otorgarlos bajo parámetros objetivos y además, dicha opción estaría únicamente en manos de particulares capaces de invertir en la elaboración de un plan, y no así de los pobladores y ocupantes de la zona con bajos recursos.

En la corriente legislativa, se pueden encontrar varios proyectos de ley referentes al régimen de la zona marítimo terrestre, sin embargo, se hace referencia únicamente a cuatro que tienen relación con el tema objeto de estudio.

El expediente legislativo N° 11961, que actualmente se encuentra archivado, contiene el proyecto denominado Ley para la Elaboración, Aprobación y Modificación de los Planes Reguladores Costeros en la Zona Marítimo Terrestre. Con esta iniciativa se confiere al ICT la potestad exclusiva para la elaboración, aprobación y modificación de los planes reguladores costeros para lo cual se exige la existencia de un departamento multidisciplinario encargado. Define el concepto de plan regulador costero y determina que éstos deben ser elaborados por el ICT, de oficio o a solicitud de la Municipalidad correspondiente o incluso, admite la posibilidad de que sujetos de derecho privado los elaboren y lo sometan a conocimiento del ICT o de la Municipalidad para su aprobación, alternativas para las cuales fija un procedimiento. Debe observarse que se traslada la potestad constitucional de planificar el territorio, propia de los Gobiernos Locales, al ICT y además no se contempla en el proyecto ninguna participación activa por parte de la Municipalidad cuando sean los particulares quienes elaboran el plan, lo que significa que se está legalizando la práctica que en este estudio se ha censurado, y al existir una delegación de la potestad de planificar el territorio, dicha iniciativa puede presentar vicios de inconstitucionalidad.

En un sentido similar y con los mismos defectos apuntados, el proyecto denominado Ley de Desarrollo de la Zona Marítimo Terrestre, contenido en el expediente legislativo N° 15263, que también fue archivado, deroga en su totalidad la Ley ZMT e indica que las Municipalidades no pueden otorgar concesiones hasta que ellas mismas hayan elaborado y aprobado los planes de desarrollo de la zona, para lo cual pueden solicitar la colaboración de otras instituciones públicas competentes o autorizar a particulares para que los elaboren y luego los sometan a su aprobación.

Por otra parte, existen otras iniciativas en las que se prohíbe expresamente la elaboración de los planes por particulares. Así, en el expediente N° 16302, que también está archivado, se encuentra el proyecto de Ley de Reforma de Varios Artículos de la Ley 6043 Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre, el cual pretende la posibilidad de otorgar concesiones en riscos, islotes y peñascos de la zona pública cuando posean vocación turística –lo que no parece conveniente- y en uno de sus artículos prohíbe que los planes reguladores sean elaborados por personas físicas o jurídicas privadas.

Otro proyecto similar que fue publicado en La Gaceta N° 74 del 17 de abril de 2009 y que actualmente se encuentra en la Comisión de Asuntos Jurídicos, es el contenido en el expediente N° 17310, denominado Ley para el Desarrollo Sostenible de la Zona Marítimo Terrestre, en el que, tomando en cuenta las apreciaciones de la Procuraduría, expone como uno de los problemas que se deben corregir en el manejo de la zona, la elaboración privada de los planes reguladores costeros. Pretende reformar la Ley ZMT para definir detalladamente el concepto de plan regulador costero e indicar que le compete a cada Municipalidad la elaboración y aprobación de los planes, para lo cual puede contratar bajo los términos de la Ley de Contratación Administrativa o solicitar la colaboración de alguna otra institución estatal autorizada para ello. Además, fija el procedimiento de elaboración y define claramente que no es posible planificar ni concesionar las áreas que se encuentran dentro del patrimonio natural del Estado.

Sin embargo, presenta algunas imprecisiones como que se exige la planificación únicamente para las áreas declaradas de aptitud turística y no así para las no turísticas, en las que la planificación es optativa. Además, indica que las Municipalidades junto con el MINAET deben revisar los planes vigentes con tal de determinar las zonas del patrimonio natural del Estado, pero establece la posibilidad de que los planes que hayan contemplado esas zonas e incluso las concesiones que se hubiesen otorgado sobre ellas, se mantengan vigentes hasta su vencimiento, para lo cual ambas instituciones deben garantizar la protección de los recursos naturales. Por último, indica que los planes vigentes que fueron elaborados por particulares con autorización municipal mantienen su vigencia.

Por otra parte, se conoce que la UE, trabaja en la generación de varios proyectos de ley, dentro de los cuales se encuentra uno relativo al tema de la zona marítimo terrestre. En dicha propuesta se pretende prohibir la práctica descrita en este trabajo, es decir, la elaboración de los planes por parte de particulares y su posterior sometimiento a aprobación del Municipio.⁴⁸²

Como una consideración personal, se debe indicar que ante las débiles estructuras municipales en el manejo de la zona marítimo terrestre que han sido expuestas en este trabajo y ante la falta de definición de políticas claras de ordenamiento territorial costero, no es adecuado permitir por medio de una ley, la participación de los particulares con intereses en la zona marítimo terrestre, en el tanto, debe trabajarse en el fortalecimiento de esos esquemas administrativos para que éstos puedan resguardar adecuadamente los intereses públicos que se esconden detrás de ese bien demanial, frente a las fuertes presiones e intereses del sector privado.

No es correcto que se reconozcan y validen –por medio de una ley- los intereses privados y económicos que los particulares puedan tener en la zona marítimo terrestre autorizándolos a participar en su planificación, pues no debe

⁴⁸² Información dada por Jorge Cabrera Medaglia, consultor externo de la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro en llamada telefónica del 23 de abril de 2009.

olvidarse que esta zona es un bien demanial que debe ser planificado por el propio Estado y por tanto, no es válido que alegando derechos e intereses privados sobre un bien demanial se permita la elaboración de los planes reguladores costeros, los cuales, como se vio, son el instrumento por medio del cual el Municipio ordena – tutelando intereses generales y públicos- el uso de un bien demanial que le corresponde administrar. Por lo anterior, existe inclinación hacia aquellos proyectos de ley que no permitan la elaboración de los planes reguladores costeros por parte de particulares interesados en ser concesionarios y que regulen clara y detalladamente el procedimiento de la planificación costera y que fijen el campo bajo el cual se pueden aceptar las donaciones de particulares, de dinero o de servicios técnicos, para la elaboración de los planes, como se expuso en el punto anterior.

Asimismo, sí se estaría conforme con alguna iniciativa de ley que permita a los Municipios autorizar a particulares a elaborar un plan regulador costero, siempre y cuando el Municipio fije previamente las políticas y condiciones bajo las que debe elaborarse y que no se trate de particulares interesados en obtener una concesión en la zona marítimo terrestre.

Lo anterior, dado que como ya se ha dicho, tratándose de la planificación de un bien de dominio público, parece congruente y lógico que el ejercicio de esa potestad sea conforme con intereses y fines públicos y no de intereses particulares.

Sin embargo, sea cual sea la opción seguida por el legislador, se estima que una tarea pendiente e ineludible, es el fortalecimiento de los Gobiernos Locales costeros, pues, sea que se permita o no la participación particular, en ambas alternativas su participación –como administradores de los servicios e intereses locales- es irrenunciable.

CONCLUSIONES

De conformidad con el desarrollo de esta investigación y por todo el análisis en ella plasmado, se puede indicar, satisfactoriamente, que la hipótesis planteada al inicio ha sido demostrada, lo cual puede notarse en las conclusiones a las que se ha llegado:

- La planificación territorial es una potestad pública que tiene como objetivo determinar el uso adecuado del territorio, con tal de satisfacer fines públicos como la salud, seguridad, bienestar de la población y la protección del ambiente.
- Dada la importancia ambiental, turística y económica de las zonas costeras, es necesario que las actividades desplegadas en ellas sean controladas bajo políticas de desarrollo sostenible y se ajuste a la “marca país” constituida internacionalmente, estableciéndose así un balance entre las actividades económicas, la protección de los recursos naturales y los intereses de las comunidades locales, para lo cual la planificación territorial es una útil herramienta.
- La zona marítimo terrestre es un bien de dominio público cuya zona restringida puede ser utilizada privativamente por medio de una concesión, para lo cual es necesario que la zona se encuentre planificada, lo que debe llevarse a cabo por medio de la figura del plan regulador costero. Además de esa utilidad práctica, el plan regulador costero es el instrumento legal y técnico por medio del cual la Municipalidad correspondiente fija las políticas de ordenamiento del territorio, el tipo de crecimiento turístico y comercial deseado, la protección de los recursos costeros y el resguardo de los intereses de las poblaciones locales en la zona costera de su cantón.
- Las Municipalidades son las responsables de elaborar los planes reguladores costeros, pues la potestad de planificar el territorio dentro de su cantón les ha sido atribuida legalmente y además, es una obligación que se incluye dentro de

los intereses y servicios locales que por mandato constitucional deben resguardar, para lo cual gozan de autonomía, razón por la que no pueden ser sustituidas por otros entes públicos en el cumplimiento de esa función.

- El proceso de elaboración de los planes reguladores costeros tiene dos niveles, uno político y uno técnico. El primero se refiere a la determinación de la voluntad municipal en cuanto a las políticas de ordenamiento territorial y de desarrollo del cantón, y el segundo consiste en la realización de los estudios técnicos necesarios que deben responder al primero. Es en el nivel político en el cual se ejecuta primordialmente la potestad de planificar el territorio por parte de los Municipios.
- El desarrollo de las costas no ha sido conforme con políticas de desarrollo sostenible, pues por el contrario, éstas muestran un crecimiento turístico e inmobiliario acelerado y graves problemas ambientales.
- Las Municipalidades costeras no cuentan con las estructuras administrativas adecuadas para el manejo y planificación de la zona marítimo terrestre, razón por la cual han elaborado por sí mismas aproximadamente el 2,41% de los planes reguladores costeros, mientras que el 81,45% ha estado en manos de particulares interesados en desarrollar proyectos en la zona marítimo terrestre, con una nula participación municipal, pues el propio Gobierno Local los autoriza a elaborar el plan y luego únicamente lo adopta y publica, lo que ha convertido al proceso de planificación, en un requisito formal para obtener una concesión en la zona marítimo terrestre.
- Las Municipalidades, el ICT y el INVU, estos últimos además de no contar con una lista clara y exacta de los planes reguladores costeros vigentes y que han aprobado, no han revisado adecuadamente los planes sometidos a su conocimiento, pues éstos han generado graves consecuencias como la parcialización de la planificación, la planificación sectorial de las playas,

desprotección de recursos naturales, desregulación de áreas de influencia, exclusión de comunidades e inaplicabilidad por los propios Municipios.

- Los planes elaborados bajo la modalidad estudiada son absolutamente nulos, pues no existe –y no podría existir- una ley que respalde ese tipo de actuación municipal y porque además, han significado una renuncia de la potestad de planificar el territorio por parte de los Gobiernos Locales, lo cual, también, los convierte en inconstitucionales. Ello en el tanto, la potestad de planificar el territorio no se ejerce únicamente con la aprobación individual de cada plan, sino que por la especialidad de la planificación territorial, las Municipalidades deben fijar las políticas de ordenamiento costero de su cantón y dirigir el proceso de elaboración de los planes, lo cual no ha sucedido, pues por el contrario, todo el proceso ha estado en manos de particulares. Por esa razón, es posible anular esos planes por las vías procesales correspondientes, sin embargo, debe estudiarse la capacidad financiera de los Municipios para hacer frente a esas anulaciones y al pago de mejoras.
- A pesar de que los Gobiernos Locales gozan de autonomía, no debe entenderse que la potestad de planificar el territorio es ilimitada y que no puede ser controlada, pues por el contrario, se encuentra sujeta al control de otras instituciones y además, en virtud del principio de legalidad, debe ser desarrollada siguiendo el procedimiento legal para ello, por tanto, los criterios de la Contraloría y de la Procuraduría en cuanto a la práctica de elaboración de los planes criticada, son válidos.
- Las Municipalidades pueden contratar servicios de empresas consultoras para elaborar el nivel técnico del plan, para lo cual pueden obtener créditos que pueden ser cancelados con los cánones que posteriormente sean cobrados al concesionar la zona y contando con el apoyo técnico de las unidades técnicas de las federaciones municipales, para la revisión de los términos de la contratación y de los resultados. Además, otras instituciones autorizadas legalmente, como el

ICT, el INVU, PRODUS y la UE, pueden elaborar los planes reguladores sin excluir a los Gobiernos Locales, quienes en todo caso deben guiar la elaboración fijando las políticas de ordenamiento, pues de lo contrario, ello significaría una renuncia a su potestad.

- Las Municipalidades pueden aceptar donaciones de servicios técnicos o de dinero por parte de particulares para elaborar por su cuenta los planes reguladores costeros, contratando bajo el marco de la Ley de Contratación Administrativa y según sus propias condiciones y sin delegar su potestad, a las empresas necesarias para la elaboración técnica del plan, para lo cual se consideran válidos los límites y controles establecidos por la Contraloría y la Procuraduría, sin limitar absolutamente ese tipo de donaciones pero no permitiendo las que sean realizadas por particulares interesados en obtener una concesión en la zona marítimo terrestre.
- Actualmente, ningún particular puede ser autorizado por la Municipalidad para elaborar un plan regulador costero, dado que no existe una norma legal que permita dicha autorización por parte del Municipio. Los particulares interesados en obtener una concesión en la zona marítimo terrestre, además de no poder ser autorizados para elaborar el plan, en virtud de las válidas limitaciones establecidas por la Procuraduría y la Contraloría, tampoco pueden donar dinero o servicios técnicos para que el propio Municipio elabore el plan. Sí pueden ser donantes aquellos particulares que no tengan interés en obtener concesiones, como sucede en el caso de los planes reguladores costeros de Golfito y Osa.
- La práctica que aquí se critica no puede legalizarse tal y como se ha presentado sin tener la ley que así lo regule, roces de constitucionalidad, por significar una renuncia a una potestad que incluso ha sido reconocida por la Sala Constitucional como integrante del concepto de intereses y servicios locales establecidos en el artículo 169 de la Constitución Política. Sí es posible que la ley permita que los Municipios autoricen a particulares a elaborar el plan, siempre y

cuando no se delegue el ejercicio de la potestad planificatoria: determinando previamente las políticas de planificación territorial y el modelo de desarrollo deseado, fijándole al particular autorizado las condiciones y lineamientos bajo los cuáles el plan debe ser elaborado y garantizando la participación municipal y popular en el proceso de elaboración.

- Dadas las carencias municipales actuales y tratándose de la planificación de un bien de dominio público en el que deben resguardarse intereses generales, no se estima conveniente que la ley permita ese tipo de autorizaciones a particulares con intereses privados en la zona marítimo terrestre y por lo tanto, existe inclinación por aquellos proyectos de ley que prohíban esa práctica y apoyen el fortalecimiento municipal, o al menos, por aquellos proyectos que si pretenden permitir a las Municipalidades autorizar a particulares a elaborar los planes, limiten esa autorización a particulares que no tengan interés en obtener concesiones en la zona marítimo terrestre.
- Considerando que los Gobiernos Locales son y seguirán siendo los encargados directos de planificar el territorio, es recomendable que se trabaje arduamente en el fortalecimiento de sus estructuras internas y en la consolidación de órganos mancomunados que coadyuven con su gestión, para que éstos ejerzan adecuadamente la potestad que les ha sido encomendada.
- Asimismo, en virtud de la importancia de cada una de las etapas del procedimiento de planificación costera, es recomendable que se regule ese procedimiento de manera integral, pues como se vio, éste no se encuentra dispuesto y unificado en la Ley ZMT, sino que se ha integrado e interpretado jurisprudencialmente. Además, es recomendable que se regulen legalmente, los requisitos y limitaciones señalados para la aceptación de donaciones por parte de particulares con el fin de elaborar los planes, pues de tal manera, se fija el marco dentro del cual pueden actuar los particulares y los Municipios.

BIBLIOGRAFIA

Libros y Tesis

AGUILAR VÍQUEZ, Juan Manuel y GRANADOS BENAVIDES, José Miguel. Confederaciones Intermunicipales Regionales Encargadas de la Planificación Urbana como una Alternativa ante la Ineficaz Administración Municipal de los Planes Reguladores. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, San José, Costa Rica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2006.

ARMIJO, Gilbert. La Tutela Constitucional del Interés Difuso. San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., segunda edición, 1999.

BAUDRIT CARRILLO, Diego. Derecho Civil IV. Teoría General del Contrato. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, tercera edición, volumen I, 2000.

BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Depalma, tercera edición, 1963.

BRENES CÓRDOBA, Alberto. Tratado de los Contratos. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, quinta edición, 1998.

BOIX REIG, Vicente. Presupuestos de Eficacia de la Gestión Urbanística Municipal. Madrid, España, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.

BUSTAMANTE GUERRA, Emilia. Participación Pública en la Elaboración de Planes Reguladores en la Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica. Tesis para

Optar por el Grado de Maestría en Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible, Ecología y Paz. San José, Costa Rica, Universidad para la Paz, 1993.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico. Madrid, España, Editorial Montecorvo S.A., quinta edición, 1992.

DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y PONS GONZÁLEZ, Manuel. Diccionario de Derecho Urbanístico. Granada, España, Editorial Comares, tercera edición, 1998.

DÍEZ PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio. Sistema de Derecho Civil. Madrid, España, Editorial Tecnos S.A., reimpresión de la cuarta edición, volumen II, 1984.

DROMI, José Roberto. Introducción al Derecho Administrativo. Madrid, España, Editorial Grouz, 1986.

ECO, Umberto. Come si fa una tesi di laurea. Tascabili Bompiani, 1977. (tr. al español de Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez, *Cómo se hace una tesis*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 2001.

ESPEJO Y PÉREZ DE LA CONCHA, Enrique. “Ejecución de Planes de Ordenación Urbana y Proyectos de Urbanización” (Ley de Suelo y Derecho Urbanístico en España). Madrid, España, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, 1970.

FALLAS VEGA, Elena *et al.* Constitución Política de la República de Costa Rica. Anotada, Concordada y con Jurisprudencia Constitucional. San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A, tercera edición, 2005.

FERNÁNDEZ ARGÜELLO, Hubert y SÁNCHEZ NAVARRO, Ileana. Las Consultas Populares a Nivel Cantonal y Distrital. San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 1999.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. Madrid, España, Publicaciones Abella, segunda edición, 1981.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Madrid, España, Editorial Civitas, quinta edición, Tomo I, 1989.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de Derecho Urbanístico. Madrid, España, Editorial Civitas S.A., segunda edición, 1981.

GARCÍA RUBIO, Fernando. Problemas Actuales del Derecho Urbanístico. Madrid, España, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2007.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Los Derechos Reales Administrativos. Madrid, España, Editorial Civitas S.A, 1984.

JARAMILLO GÓMEZ, Ángel. El Litoral como Ecosistema. Espacios Protegidos. En Ordenación del Litoral. Temas de Administración Local Nº 47, Granada, España, Imprenta Provincial, 1992.

JIMÉNEZ ACUÑA, Enrique. El Urbanismo Concertado. San José, Costa Rica, J y C Editores, 1998.

JINESTA LOBO, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A, Tomo I, 2006.

NÚÑEZ RUIZ, Miguel Ángel. Tratado de Derecho Urbanístico. Ejecución de los Planes de Urbanismo. Madrid, España, Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, Servicio Central de Publicaciones, 1974.

ORTEGA ALBA, Francisco. El Litoral. Aproximación Geográfica. En Ordenación del Litoral. Temas de Administración Local N° 47, Granada, España, Imprenta Provincial, 1992.

ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo. San José, Costa Rica, Stradtman Editorial, Tomos I, II y III, 2002.

OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 32ª edición, actualizada y corregida por Guillermo Cabanellas de Las Cuevas, 2006.

PANIAGUA ALFARO, Franklin. Análisis Integral del Proceso de Planificación Costera, Los Planes Reguladores, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1995.

PARADA, Ramón. Derecho Urbanístico. Madrid, España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 1999.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Derecho Urbanístico. Instituciones. Madrid, España, Ediciones Ciudad Argentina, 1986.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Estudios de Derecho Público. Garantía Institucional y Autonomías Locales. Madrid, España, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

PÉREZ VARGAS, Víctor. Derecho Privado. San José, Costa Rica, Litografía e Imprenta Lil, tercera edición, 1994.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, María del Pino. El Dominio Público Marítimo Terrestre: Titularidad y Sistemas de Protección. Madrid, España, Editorial Marcial Pons, 1999.

VÍQUEZ SOLÍS, Ronald. Régimen Legal de la Zona Marítimo Terrestre. Su Ley y su Reglamento. San José, Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, 2007.

Revistas

BRENES, Luis Guillermo. Dinámica Costera y Ordenamiento Territorial. En *Revista Ambientales: Gobernabilidad en Zonas Marino-Costeras*, N° 30, diciembre de 2005, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, págs. 16-20.

CALVO MURILLO, Virgilio F. Derecho Urbanístico, Derecho Ambiental y la Técnica Autorizatoria. En *Revista de Ciencias Jurídicas*, N° 90, mayo, 1999, Universidad de Costa Rica-Colegio de Abogados, San José, Costa Rica, págs. 61-70.

FALLAS MADRIGAL, Olga Nidia. Derecho Urbanístico y Planificación. En *Revista Propiedad, Ambiente y Urbanismo*, 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, págs. 13-19.

FALLAS MADRIGAL, Olga Nidia. Formación del Plan Regulador General. En *Revista Judicial*, N° 71, Año XXII, marzo de 1999, Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica, págs. 9-13.

FALLAS MADRIGAL, Olga Nidia. Naturaleza del Plan Regulador General. Discusión Doctrinaria. En *Revista Judicial*, N° 72, Año XXII, mayo de 1998, Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica, págs. 9-13.

MONGE QUIRÓS, David, *et al.* La Zona Marítimo Terrestre. En *Revista El Foro*, N° 5, diciembre de 2004, Colegio de Abogados, San José, Costa Rica, págs. 26-32.

MONTEJO MORALES, Andrés. Sobre el Ordenamiento Territorial. En *Revista Iustitia Notarial y Registral*, N° 1, setiembre-octubre 2001, Año I, Instituto Costarricense de Derecho Notarial, San José, Costa Rica, págs. 13-22.

SÁNCHEZ, Alberto. Desafíos de Planificación para el Desarrollo Turístico Costero. En *Revista Ambientales: Gobernabilidad en Zonas Marino-Costeras*, N° 30, diciembre de 2005, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, págs. 38-43.

Documentos de Organizaciones e Instituciones Públicas

CABRERA MEDAGLIA, Jorge. Marco Legal, Procesos Administrativos y Gestión de Cobro en la Zona Marítimo. En Reflexiones para el Debate N° 8, Manual para la Gestión Municipal de la Zona Marítimo-Terrestre en Costa Rica, San José, Fundación DEMUCA, 2005.

CARAZO, Alberto. Consultoría para la Elaboración de un Análisis de la Ocupación de la Zona Marítimo-Terrestre en los Litorales de Costa Rica. Informe Final: Cantones de Osa, Golfito, Parrita, Aquirre, Limón, Matina, Talamanca, Pococí y Siquirres, y Distritos de Cóbano, Lepanto y Paquera. Para la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Con la colaboración de Álvaro Fernández González y Olga García Hernández. Noviembre, 2007.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL. (Santiago, Chile). Turismo y Condiciones Sociales en Centroamérica: Las Experiencias en Costa Rica y Nicaragua. 2007. En <http://www.eclac.cl/publicaciones> (20 de enero de 2009).

Comisión de Mejora Regulatoria del Programa de Simplificación de Trámites (San José, Costa Rica). Manual del Inversionista. En <http://www.tramites.go.cr/manual/>. (22 de marzo de 2009).

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA) (San José, Costa Rica). La Gestión Territorial de las Zonas Costeras: Un Análisis desde la Perspectiva Municipal. En Reflexiones para el Debate N° 8, Manual para la Gestión Municipal de la Zona Marítimo-Terrestre en Costa Rica, San José, Fundación DEMUCA, 2005.

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA) (San José, Costa Rica). Memoria Institucional. 2005.

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe, DEMUCA (San José, Costa Rica). Ordenamiento

Territorial en Costa Rica y la Gestión Municipal Mancomunada. Lineamientos Básicos de Acción para la Fundación DEMUCA. Elaborado por Juan Manuel Baladares del Barco. 2003.

Instituto Costarricense de Turismo (San José, Costa Rica). Anuario Estadístico 2007. En <http://www.ict.go.cr>. (19 de enero de 2009).

Instituto Costarricense de Turismo (San José, Costa Rica). Listado de Planes Reguladores Aprobados. En <http://www.ict.go.cr>. (9 de noviembre de 2007).

Instituto Costarricense de Turismo. (San José, Costa Rica). Manual para Elaboración de Planes Reguladores Costeros. 2009. Publicado en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero de 2009.

Instituto Costarricense de Turismo. (San José, Costa Rica). Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012. En <http://www.ict.go.cr> (18 de enero de 2009).

Instituto Costarricense de Turismo (San José, Costa Rica), *et al.* Proyecto de Reglamento para la Elaboración de Planes Reguladores en los Litorales Marítimos. 1993. (Versión digital obtenida en el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal).

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (San José, Costa Rica), *et al.* Informe sobre Resultados y Desarrollo del Seminario Taller: La Administración de la Zona Marítimo Terrestre y la Gestión Territorial de las Zonas Costeras. 2009.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (San José, Costa Rica). Listado de Planes Reguladores Costeros. Suministrado por el señor Francisco Mora Arroyo

del Departamento de Archivo de la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Municipalidad de Santa Cruz (Guanacaste, Costa Rica) *et al.* Documento de Declaratoria. I Foro Nacional para el Análisis y Propuesta de Reforma a la Ley 6043 (Ley Sobre La Zona Marítimo Terrestre) y su Reglamento, San José, Jueves 19 de Octubre de 2006. <http://www.demuca.org> (24 de octubre de 2007).

Procuraduría General de la República (San José, Costa Rica). Manual de Procedimiento Administrativo. 2007. Redactado por: ARGUEDAS CHEN APUY, Ana Cecilia; BRENES ESQUIVEL, Ana Lorena; VINCENTI ROJAS, Iván; y BONILLA HERRERA, Luis Guillermo.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (San José, Costa Rica). Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2007.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (San José, Costa Rica). Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2008.

Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) (San José, Costa Rica). Elaboración y Revisión Técnica de los Planes Reguladores Costeros. En Reflexiones para el Debate N° 8, Manual para la Gestión Municipal de la Zona Marítimo-Terrestre en Costa Rica, San José, Fundación DEMUCA, 2005.

Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE). Listado de Federaciones de Municipalidades. En <http://www.fomude.go.cr/federaciones> (26 de marzo de 2009).

ROMÁN, Marcela. Desarrollo Turístico e Inmobiliario Costero y Preocupaciones Ambientales. Informe Final para el Decimotercer Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación. 2007. En <http://www.estadonacion.org>. (19 de enero de 2009).

Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Análisis del Mercado Inmobiliario-Hipotecario de Costa Rica. Características y Dinámica Reciente. Parte I. Serie Investigación y Análisis N° 5. Elaborado por Marcela Román Forastelli. Marzo, 2008.

Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Análisis del Mercado Inmobiliario-Hipotecario de Costa Rica. Problemas Fiscales Derivados de la Mala Declaración del Valor de las Propiedades: Estudio de Caso en Ocho Cantones. Parte II. Serie Investigación y Análisis N° 6-7. Elaborado por Marcela Román Forastelli. Marzo, 2008.

Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro (San José, Costa Rica). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la Tierra. Serie de Investigación y Análisis N° 9. Elaborado por Miriam Miranda Quirós. Setiembre, 2008.

Normativa

Nacional⁴⁸³

Acuerdo del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano. Artículo IV de la sesión ordinaria N° 257 del 27 de julio de 1994 mediante el cual se adoptaron los planes reguladores de Playa Hermosa, Sector Costero Punta y Quebrada Barrigona, Tambor y Peñón de Arío. La Gaceta N° 170 del 7 de enero de 1994.

Aprobación del Convenio de Préstamo N° 1284/OC-CR para el Programa de Regularización del Catastro y Registro entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, Ley N° 8154 del 27 de noviembre de 2001.

Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998.

Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley N° 8508 del 28 de abril de 2006

Constitución Política de la República de Costa Rica

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río, del 3 al 14 de junio de 1992. De la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. En <http://www.un.org> (10 de marzo de 2009).

Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, Ley N° 8422 del 6 de octubre de 2004.

⁴⁸³ Salvo indicación específica, la normativa fue obtenida del Sistema Costarricense de Información Jurídica, en <http://www.pgr.go.cr/scij>.

Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ley N° 2726 del 14 de abril de 1961.

Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494 del 2 de mayo de 1995.

Ley de Construcciones, Ley N° 833 del 2 de noviembre de 1949.

Ley de Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional, Ley N° 59 del 4 de julio de 1944.

Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Ley N° 4716 del 9 de febrero de 1971.

Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240 del 15 de noviembre de 1968.

Ley de Promoción de Desarrollo Científico y Tecnológico, Ley N° 7169 del 26 de junio de 1990.

Ley Forestal, Ley N° 7575 del 13 de febrero de 1996.

Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 28 de agosto de 1978.

Ley General de Concejos Municipales de Distrito, Ley N° 8173 del 7 de diciembre de 2001.

Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554 del 4 de octubre de 1995.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428 del 7 de setiembre de 1994.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley N° 6815 del del 27 de setiembre de 1982.

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Ley N° 1788 del 24 de agosto de 1954.

Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 6043 del 2 de marzo de 1977.

Manual de Instrumentos Técnicos para el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental Parte III, Decreto Ejecutivo N° 32967-MINAE del 20 de febrero de 2006.

Manual para la Clasificación de Tierras Dedicadas a la Conservación de los Recursos Naturales dentro de la Zona Marítimo Terrestre, Decreto Ejecutivo N° 34295 del 29 de enero de 2008.

Reforma al Artículo 172 de la Constitución Política, Ley N° 8105 del 30 de mayo de 2001.

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 33411 del 27 de setiembre de 2006.

Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Decreto Ejecutivo N° 7841-P del 16 de diciembre de 1977.

Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Ejecutivo N° 31849 – MINAE - S – MOPT – MAG – MEIC del 4 de mayo de 2004.

Reglamento Nacional para el Control de Fraccionamientos y Urbanizaciones, Reglamento N° 3391 del 13 de diciembre de 1982 del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

España

Ley de Costas, Ley N° 22/1998 del 28 de julio de 1998. En página web del Boletín Oficial del Estado Español, <http://www.boe.es>. (30 de abril de 2009).

Ley de Suelo, Ley N° 8/2007 del 28 de mayo de 2007. En página web del Boletín Oficial del Estado Español, <http://www.boe.es>. (30 de abril de 2009).

Ley sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley N° 30/1992 del 26 de noviembre de 1992. En página web del Boletín Oficial del Estado Español, <http://www.boe.es>. (30 de abril de 2009).

Proyectos de Ley⁴⁸⁴

Proyecto de Ley N° 11961, Ley para la Elaboración, Aprobación y Modificación de los Planes Reguladores Costeros en la Zona Marítimo Terrestre.

Proyecto de Ley N° 15263, Ley de Desarrollo de la Zona Marítimo Terrestre.

Proyecto de Ley N° 16302, Ley de Reforma de Varios Artículos de la Ley 6043 Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre.

⁴⁸⁴ Obtenidos en la página web de la Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.go.cr>.

Proyecto de Ley N° 17310, Ley para el Desarrollo Sostenible de la Zona Marítimo Terrestre.

Resoluciones Judiciales⁴⁸⁵

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 447-1991 de las 15:30 horas del 21 de febrero de 1991.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 1440-1992 de las 15:30 horas del 2 de junio de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 1739-1992 de las 11:45 horas del 1° de julio de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2934-1993 de las 15:27 horas del 22 de junio de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 6706-1993 de las 15:21 horas del 21 de diciembre de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 104-1994 de las 10:39 horas del 7 de enero de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2253-1996 de las 15:39 horas del 14 de mayo de 1996.

⁴⁸⁵ Las resoluciones judiciales fueron obtenidas del Sistema Costarricense de Información Jurídica, en <http://www.poder-judicial.go.cr/scij>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 459-1997 de las 15:09 horas del 22 de enero de 1997.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 6469-1997 de las 16:21 horas del 8 de octubre de 1997.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2318-1998 de las 17:51 horas del 31 de marzo de 1998.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 5445-1999 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 3773-2000 de las 12:15 horas del 5 de mayo de 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 711-2002 de las 12:17 horas del 25 de enero de 2002.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2349-2003 de las 14:42 horas del 19 de marzo de 2003.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 3475-2003 de las 8:56 horas del 2 de mayo de 2003.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 4926-2003 de las 15:26 horas del 4 de junio de 2003.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 6322-2003 de las 14:14 horas del 3 de julio de 2003.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 5016-2004 de las 14:54 horas del 12 de mayo de 2004.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 5017-2004 de las 14:55 horas del 12 de mayo de 2004.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 10492-2004 de las 15:00 horas del 28 de setiembre de 2004.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 4280-05 de las 18:12 horas del 20 de abril de 2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 6346-2006 de las 16:57 horas del 10 de mayo de 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 7994-2006 de las 8:57 horas del 2 de junio de 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 13330-2006 de las 17:33 horas del 6 de setiembre de 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2828-2007 de las 7:03 horas del 27 de febrero de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 17331-2007 de las 15:32 horas del 28 de noviembre de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 17338 de las 16:29 horas del 28 de noviembre de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 17388 de las 4:29 horas del 28 de noviembre de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 8713-2008 de las 9:06 horas del 23 de mayo de 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 15315 de las 14:59 horas del 10 de octubre de 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 15346 de las 15:30 horas del 10 de octubre de 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 16975-2008 de las 14:53 horas del 12 de noviembre de 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 3773-2009 de las 14:48 horas del 4 de marzo de 2009.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 7-1993 de las 15:05 horas del 20 de enero de 1993.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 40-1995 de las 15:00 del 22 de marzo de 1995.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 118-1996 de las 14:50 horas del 6 de noviembre de 1996.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 210-2001 de las 15:00 horas del 9 de marzo de 2001.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 718-2006 de las 15:20 del 27 de setiembre de 2006.

Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Primera. Voto N° 428-2007 de las 15:05 horas del 17 de octubre de 2007.

Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Voto N° 42-2001 de las 10:30 horas del 23 de enero de 2001.

Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Voto N° 288-2006 de las 9:20 horas del 28 de julio de 2006.

Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Sexta. Voto N° 5-2008 de las 9:15 horas del 15 de abril de 2008.

Tribunal Procesal Contencioso Administrativo. Voto N° 39-2009 de las 16:00 horas del 19 de enero de 2009 dictada dentro del expediente N° 08-904-1027-CA.

Pronunciamientos de la Procuraduría General de la República⁴⁸⁶

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-174-1987 del 8 de setiembre de 1987

⁴⁸⁶ Obtenidos del Sistema Costarricense de Información Jurídica, en <http://www.pgr.go.cr/scij>.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-062-1994 del 25 de abril de 1994.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-181-1994 del 23 de noviembre de 1994.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-100-1995 del 10 de mayo de 1995.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-108-1996 del 1° de julio de 1996.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-123-1996 del 29 de julio de 1996.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-097-1997 del 13 de junio de 1997.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-032-1998 del 25 de febrero de 1998.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-072-1998 del 22 de abril de 1998.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-178-1999 del 3 de setiembre de 1999.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-141-2000 del 23 de junio de 2000.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-210-2002 del 21 de agosto de 2002.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-230-2003 del 30 de julio de 2003.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-253-2003 del 22 de agosto de 2003.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-357-2003 del 13 de noviembre de 2003.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-358-2003 de 13 de noviembre de 2003.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-264-2004 del 9 de setiembre de 2004.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-297-2004 del 19 de octubre de 2004.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-336-2005 del 27 de setiembre de 2005.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-234-2006 del 7 de junio de 2006.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-093-2007 del 27 de marzo de 2007.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-461-2007 del 21 de diciembre de 2007.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-465-2007 del 20 de diciembre de 2007.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-154-2008 del 8 de mayo de 2008.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-218-2008 del 25 de junio de 2008.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-381-2008 del 21 de octubre de 2008.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-046-2009 del 18 de febrero de 2009.

Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-070-2009 del 11 de marzo de 2009.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-008-1995 del 27 de abril de 1995.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-011-1996 del 8 de marzo de 1996.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-014-2004 del 30 de enero de 2004.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-096-2005 del 14 de julio de 2005.

Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica N° OJ-061-2007 del 5 de julio de 2007.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-067-2008 del 8 de agosto de 2008.

Informes y Oficios de la Contraloría General de la República⁴⁸⁷

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-AM-11-2004 del 21 de junio de 2004.

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-AM-17-2004 del 2 de setiembre de 2004.

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-AM-32-2004 del 7 de diciembre de 2004.

⁴⁸⁷ Salvo indicación expresa, fueron obtenidos en el Sistema Archivo Digital (SAD) de la Contraloría General de la República, en su página web: <http://www.cgr.go.cr>.

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-AM-42-2004 del 14 de diciembre de 2004.

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-AM-628-2006 del 31 de agosto de 2006.

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-14-2004 del 5 de marzo de 2004.

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-169-2005 del 14 de diciembre de 2005.

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-206-2006 del 18 de diciembre de 2006.

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-2-2007 del 16 de febrero de 2007.

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-3-2007 del 16 de febrero de 2007.

Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SM-16-2007 del 9 de julio de 2007.

Contraloría General de la República. Informe DFOE-SM-17-2007 del mes de julio de 2007. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Periodo 2006.

Contraloría General de la República. Informe N° FOE-SM-1811-2003 del 2 de setiembre de 2003.

Contraloría General de la República. Informe N° FOE-SM-2407-2005 del 15 de noviembre de 2005.

Contraloría General de la República. Memoria Anual. 2007.

Contraloría General de la República. Oficio N° DAGJ-1251-2006 del 28 de julio de 2006.

Contraloría General de la República. Oficio N° DAGJ-0119-2009 del 23 de enero de 2009. Expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República.

Contraloría General de la República. Oficio N° DI-AA-1689 del 17 de agosto de 2005.

Contraloría General de la República. Oficio N° DI-AA-2686 del 19 de noviembre de 2005.

Contraloría General de la República. Oficio N° DI-AA-2690 del 19 de noviembre de 2005.

Contraloría General de la República. Oficio N° DI-AA-2692 del 19 de noviembre de 2005.

Contraloría General de la República. Oficio N° DI-AA-2693 del 19 de noviembre de 2005.

Contraloría General de la República. Oficio N° FOE-SM-1026-2008 del 17 de junio de 2008.

Contraloría General de la República. Oficio N° FOE-SM-1615-2008 del 11 de setiembre de 2008.

Comunicaciones Personales

ACUÑA, Rodrigo. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Nicoya. Llamada telefónica realizada el 7 de enero de 2009.

AGÜERO, Fabio. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Aguirre. Llamada telefónica realizada el 21 de enero de 2009.

ALFARO GÓMEZ, Flor. Funcionaria de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República. Entrevista realizada el 8 de noviembre de 2007 y llamada telefónica realizada el 1° de abril de 2009.

ARIAS, Diego. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Osa. Llamada telefónica realizada el 16 de enero de 2009.

BARRANTES CHAVES, Karla. Funcionaria del Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica. Llamada telefónica realizada el 1° de abril de 2009.

CABRERA MEDAGLIA, Jorge. Consultor externo de la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro. Llamada telefónica del 23 de abril de 2009.

CAMPOS, Mariela. Funcionaria de la Unidad Técnica de Zona Marítimo Terrestre de la Federación de Municipalidades de Guanacaste. Llamadas telefónicas realizadas el 18 de febrero de 2008 y el 1º de abril de 2009.

CARMONA, Geiner. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre del Concejo Municipal de Distrito de Colorado. Llamada telefónica realizada el 5 de diciembre de 2008.

CERDAS, Luis. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Parrita. Llamada telefónica realizada el 2 de diciembre de 2008.

CONEJO, Violeta. Funcionaria del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Golfito. Llamada telefónica realizada el 21 de enero de 2009.

COREA, Dorian. Funcionaria del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Carrillo. Llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

DÍAZ, Wilberth. Funcionario del Departamento de Geodesia y Topografía del Instituto Geográfico Nacional. Llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

ESPINOZA, Álvaro. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Liberia. Llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

FARAH MATARRITA, Antonio. Jefe del Departamento de Macroproceso de Planeamiento Turístico del Instituto Costarricense de Turismo. Llamada telefónica del 11 de febrero de 2008.

FERNÁNDEZ, Alcides. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano. Llamada telefónica realizada el 2 de diciembre de 2008.

GALO, Keneth. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre del Concejo Municipal de Distrito de Paquera. Llamada telefónica realizada el 21 de enero de 2008.

GARCÍA, Taylor. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Esparza. Llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

GONZÁLEZ, Silvia. Funcionaria del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Pococí. Llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

GUZMÁN MEJÍA, Carlos. Funcionario de la Dirección Jurídica del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Entrevista realizada el 18 de octubre de 2007.

HERNÁNDEZ, Laura. Funcionaria del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Puntarenas. Llamada telefónica realizada el 2 de diciembre de 2008.

JIMÉNEZ, Xiomara. Funcionaria del Concejo Municipal de Distrito de Lepanto. Llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

JURADO FERNÁNDEZ, Julio. Funcionario de la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro y Ex Procurador del Área Agrario Ambiental de la Procuraduría General de la República. Entrevista realizada el 16 de diciembre de 2008.

LÓPEZ, David. Funcionario del Departamento de la Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de La Cruz. Llamada telefónica realizada el 6 de enero de 2009.

MEJÍAS, Wady. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Hojanca. Llamada telefónica realizada el 5 de diciembre de 2008.

MILLÁN, Yon. Funcionario de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA). Llamada telefónica del 1º de abril de 2009.

MILLÁN, Yon. Funcionario de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA). Correo electrónico recibido el 11 de mayo de 2009.

MIRANDA, Miriam. Directora del Componente II de la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro. Llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

MONTIQUIEU, Ricardo. Funcionario del Departamento de Rentas y Construcciones de la Municipalidad de Matina. Llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

MORALES, Roxana. Funcionaria del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz. Llamada telefónica realizada el 6 de enero de 2009.

MOREIRA, Mario. Director del Departamento Financiero de la Municipalidad de Santa Cruz. Llamada telefónica realizada el 1º de abril de 2009.

PUJOL MESALLES, Rosendo. Director del Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica. Llamada telefónica del 17 de octubre de 2007.

RETANA, Juan Carlos. Coordinador de la Unidad de Planificación Territorial. Dirección de Urbanismo. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Entrevista realizada el 10 de octubre de 2007 y llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

RÍOS, Jhony. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Garabito. Llamada telefónica realizada el 7 de enero de 2009.

SÁENZ, Héctor. Funcionario de la Federación de Cantones Productores de Banano. Llamada telefónica del 6 de abril de 2009.

SALAZAR, Eduardo. Funcionario del Departamento de Macroproceso de Planeamiento Turístico del Instituto Costarricense de Turismo. Entrevista realizada el 13 de febrero de 2008.

SANABRIA, Doris. Funcionaria del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Limón. Llamada telefónica realizada el 21 de enero de 2009.

SÁNCHEZ, Tatiana. Funcionaria del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Talamanca. Llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

SÁNCHEZ CHAVES, Rodolfo. Funcionario del Departamento de Catastro de la Municipalidad de Cañas. Llamada telefónica realizada el 25 de noviembre de 2008.

SERRANO, Lady. Funcionaria del Departamento de Administración Tributaria de la Municipalidad de Siquirres. Llamada telefónica realizada el 2 de marzo de 2009.

SOLERA CÓRDOBA, Geovanni. Funcionario del Departamento de Proceso de Planeamiento Turístico del Instituto Costarricense de Turismo. Llamada telefónica del 2 de marzo de 2009.

VENEGAS, Adán. Funcionario del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Nandayure. Llamada telefónica realizada el 6 de enero de 2009.

VILLALOBOS, Zeidi. Asistente del Componente II de la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro. Llamada telefónica del 20 de marzo de 2009.

WILLIAMS AIMERICH, Crhisty. Funcionario del Área de Financiamiento Municipal del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Entrevista realizada el 12 de octubre de 2007.

ZUMBADO, Félix. Funcionario del Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica. Llamada telefónica realizada el 1º de abril de 2009.

Conferencias

Conferencia del Dr. Julio Jurado Fernández. Ordenamiento Territorial. I Congreso Internacional de Derecho Ambiental. Colegio de Abogados de Costa Rica, 21 de octubre de 2008.

Conferencia del Lic. Juan José Díez Sánchez. Catedrático de Derecho administrativo y director de la Maestría de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Universidad de Alicante, España. Gestión de la Zona Marino Costera. I Congreso Internacional de Derecho Ambiental. Colegio de Abogados de Costa Rica, 21 de octubre de 2008.

Participación del Dr. Rosendo Pujol Mesalles, Director del Programa de Investigación en Desarrollo Humano Sostenible (PRODUS). I Congreso Internacional de Derecho Ambiental. Colegio de Abogados de Costa Rica, 21 de octubre de 2008.

Periódicos

ORTIZ, Luis y JIMÉNEZ, Mariano. Pulso por Planes Reguladores Costeros. En *Periódico El Financiero*. 5-11 de marzo de 2007. En <http://www.financiero.com> (7 de marzo de 2009).

Periódico El Financiero. 22 de julio 2007. En <http://www.financiero.com/> (21 de marzo de de 2009).

Periódico La Nación. Lunes 19 de febrero de 2007. En <http://www.nacion.com>. (8 de enero de 2008).

Periódico La Nación. 1º de Noviembre de 2008. En <http://www.nacion.com>. (2 de noviembre de 2008).

Oficios

ECHEVERRÍA ALFARO, Juan José. Nota del 12 de enero de 2009 dirigida al procurador Mauricio Castro Lizano. Expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República.

Instituto Costarricense de Turismo. Oficio MPD-204-08 del 8 de diciembre de 2008. Expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República.

Universidad de Costa Rica. Oficio N° R-7637- 2008 del 25 de noviembre de 2008. Expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República.

Municipalidad de Nandayure. Acción de Inconstitucionalidad presentada a la Sala Constitucional el 13 de abril de 2009. Expediente N° 09-5543-0007-CO.

Municipalidad de Osa et al. Oficio sin número de 20 de enero de 2009 dirigido al Instituto Costarricense de Turismo. Expediente N° C-070-2009 de la Procuraduría General de la República.

Otras Fuentes de Internet

CARBONERO GALLARDO, José Miguel. La Participación de los Particulares en el Urbanismo: Aproximación al Urbanismo Concertado en España. Sf. En <http://www.demuca.org>. (10 de abril de 2009).

Página web de la Federación de Municipalidades de Guanacaste:
<http://www.federaciongte.go.cr>.

Página web de la Real Academia Española: <http://www.rae.es>.

Página web del Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE): <http://www.fomude.go.cr>.

Página web del Registro Nacional: <http://www.registronacional.go.cr>.

Página web de la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro: <http://www.uecatastro.org>.

Expedientes Administrativos Consultados⁴⁸⁸

Expediente Administrativo N° 830-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Expediente Administrativo N° 831-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Expediente Administrativo N° 833-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Expediente Administrativo N° 834-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

⁴⁸⁸ Revisión hecha el 23 de enero de 2008 en el Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Expediente Administrativo N° 835-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Expediente Administrativo N° 836-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Expediente Administrativo N° 837-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Expediente Administrativo N° 838-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Expediente Administrativo N° 839-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Expediente Administrativo N° 840-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Expediente Administrativo N° 841-97 del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Santa Cruz.

Planes Reguladores Costeros⁴⁸⁹

ARQUECO INTERNACIONAL S.A. Plan Regulador Playa Matapalo y Playa Blanca. Carrillo. Para Playa de las Palmitas S.A. 1991.

⁴⁸⁹ Consultados en la oficina de archivo de la Dirección de Urbanismo y del Departamento de Proceso de Planeamiento Turístico del Instituto Costarricense de Turismo.

ARQUECO INTERNACIONAL S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico de Punta Ruedas hasta Llegar a Playa las Playitas. Carrillo. Para Playa Punta Rueda S.A. 1999.

CHAVARRÍA CARRILLO, Héctor. Ampliación el Plan Regulador Isla Damas. Parrita. Para Compañía Leifel S.A. *Sf.*

CHAVARRÍA CARRILLO, Héctor. Plan Regulador Parcial de la Isla Caballo. Puntarenas. Para Playa Culzer S.A. 1995.

CHAVARRÍA CARRILLO, Héctor. Plan Regulador Playa Zapotal. Santa Cruz. Contratado por la Municipalidad de Santa Cruz. 1992.

CHAVARRÍA CARRILLO, Héctor. Plan Regulador del Sector Costero de Nombre de Jesús y Zapotillal. Santa Cruz. Para Playa Marel S.A. 1995.

COINSA. Modificación y Ampliación al Plan Regulador de Playa Rajada o Las Nubes. La Cruz. Para un solicitante de concesión. 1997.

COINSA. Plan Regulador de Playas Papaturre y Copal. La Cruz. Para varios particulares. 1995.

COMERCIO Y DESARROLLO S.A. Plan Regulador Costero de Puerto Soley. La Cruz. Para Irwin Wilhite. 1990.

COSTA NOVA S.A. Plan de Usos del Suelo de Punta Cuchillo. Puntarenas. 1990.

DEPPAT S.A. Actualización del Plan Regulador Sector Costero Turístico Punta Sabana y Playa Conchal. Santa Cruz. Para Desarrollos Hoteleros de Guanacaste S.A. 2004.

DEPPAT S.A. Actualización el Plan Regulador Sector Costero Turístico de Punta San José. Osa. Para Estación Biológica Marengo S.A. 1997.

DEPPAT S.A. Ampliación del Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Dominical. Osa. Contratado por el ICT. 1996.

DEPPAT S.A. Ampliación del Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Dominical Sector Sur. Osa. Para Cabinas Caballito de Mar S.A. 1997.

DEPPAT S.A. Ampliación del Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Piñuela. Osa. Para Desarrollos Turísticos Punta Piñuela S.A. 1995.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Costero de Playa Hermosa. Garabito. Para Complejo Turístico Itálico S.A. 1990.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Isla Damas. Parrita. Para AGRO-DAM S.A y otros. 1989.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Parcial Playa Dominical. Osa. Para Inversiones Caracoli S.A. 1990.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Parcial Sector Costero Turístico Playa Colorada. Osa. Para Isla Fantasma S.A. 2001.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Parcial del Sector Costero Turístico de Playa Guápil. Aguirre. Para Playa Matapalo S.A. 1995.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Parcial Sector Costero Turístico Playa Manzanillo. Puntarenas. Para Paraíso Tropical de Manzanillo S.A. 1996.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Parcial del Sector Costero Turístico Playa Sombrero. Golfito. Para BOULDER de Osa S.A. 1996.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Playa Blanca y Arbolito. Santa Cruz. Empresa Playa Blanca 21 S.A. y Seis Banderas S.A. 2000.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Boca del Coronado. Osa. Para Bruno Lötscher y otros. 1993.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Gringo. Carrillo. Para Marbella S.A. 1988.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Honda y Modificación del Plan Regulador de Playa Roble. Santa Cruz. Para Bosque Tropical Húmedo S.A y Almac Inmobiliaria S.A. 1992.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Honda y Roble. Santa Cruz. Para Bosque Tropical Húmedo S.A e Inmobiliaria S.A. 1992.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Ocotal. Carrillo. Para La Mil Ochocientos Doce. 1986.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Palma. Parrita. Para Jorge Montero Arguedas. Parrita. 1988.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Parcial del Sector Costero Turístico de Playa Guápil. Aguirre. Para Playa Matapalo S.A. 1995.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Parcial Sector Costero Turístico Playa Manzanillo. Puntarenas. Para Paraíso Tropical de Manzanillo S.A. 1996.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Parcial del Sector Costero Turístico Playa Sombrero. Golfito. Para BOULDER de Osa S.A. 1996.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Playa Blanca y Arbolito. Santa Cruz. Empresa Playa Blanca 21 S.A. y Seis Banderas S.A. 2000.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Boca del Coronado. Osa. Para Bruno Lötscher y otros. 1993.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Gringo. Carrillo. Para Marbella S.A. 1988.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Honda y Modificación del Plan Regulador de Playa Roble. Santa Cruz. Para Bosque Tropical Húmedo S.A y Almac Inmobiliaria S.A. 1992.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Honda y Roble. Santa Cruz. Para Bosque Tropical Húmedo S.A e Inmobiliaria S.A. 1992.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Ocotal. Carrillo. Para La Mil Ochocientos Doce. 1986.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Palma. Parrita. Para Jorge Montero Arguedas. Parrita. 1988.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Playa Prieta. Santa Cruz. Para Paraíso Estival S.A e Inversiones Valeo S.A. 1992.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Playas San Miguel y Coyote. Nandayure. Contratado por ICT. *Sf.*

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Puerto Coyote. Nandayure. Para Alejandro Arias Font. 1997.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Punta Dominical. Osa. Contratado por la Municipalidad de Osa y financiado por el IFAM. 1994.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico Bahía Pavón Sector Río Claro. Golfito. Para Olas del Sur S.A y Claudio Lobo Vargas. 1997.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico Boca del Río Estrella. Limón. Para Sergio Miranda Torres. 1996.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico Parcial de Playa Las Caletas. Osa. Para Aventuras Corcovado S.A. *Sf.*

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Cocalito y Playa Las Caletas. Osa. Para Copa de Árbol Bahía de Pato S.A. 2000.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Las Manchas Montezuma. Puntarenas. Para Las Manchas Azules S.A. 1998.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Manzanillo. Puntarenas. Para Paraíso Tropical de Manzanillo S.A. 1996.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Pará. Aguirre. Para SONDA S.A. 2001.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico Punta San Josecito Campanario. Osa. Para Legítimo Campanario de Osa S.A. 1997.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico de Punta Ventanas. Osa. Para Las Ventanas de Osa S.A. 2001.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico Quebrada Mangle e Higo. Bahía Pavón. Golfito. Para Punta Verde del Mangle S.A. 1997.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero no Turístico Puerto Nuevo. Osa. Para Corporación Hotelera del Pacífico Sur S.A. 1995.

DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero no Turístico Punta Achiote y Turístico Parcial Playa Hermosa. Osa. Para Punta Achiote S.A. 1996.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de Uso del Suelo (Parcial) de Playa Carrillo. Hojancha. Para Inversiones Punta Carrillo S.A. 1990.

DEPPAT S.A. Plan Regulador de la Zona Marítimo Terrestre de Tortuguero. Pococí. Para Caribbean Conservation Corporation financiado por Agencia Internacional para el Desarrollo. 1991.

DEPPAT S.A. Plan de Uso del Suelo de la Zona Marítimo Terrestre de Costa Pájaros. Puntarenas. Contratado por la Municipalidad de Puntarenas y financiado por el IFAM. 1989.

DEPPAT S.A. Plan de Usos del Suelo Playa San Martín. Osa. Para Patricia Mitchel y otros. 1991.

DEPPAT S.A. Plan de Usos del Suelo Playa San Martín II Etapa. Osa. Para Bienes Raíces Dominical S.A. 1995.

DEPPAT S.A. e INDECA Ltda. Plan Regulador de Playa Hermosa. Carrillo. Para Federico Jenkins Moreno. 1988.

DEPPAT S.A. e INDECA Ltda. Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Malpaís. Puntarenas. Para Amanda Mar S.A. 1997.

DEPPAT S.A y SINERGIA 69 S.A. Revisión y Actualización de Plan Regulador de Playa Tamarindo. Santa Cruz. Para solicitantes de concesión. 1994.

DEPPAT y SINERGIA 69 S.A. Revisión del Plan Regulador de Espadilla. Aguirre. Contratado por el ICT. 1994.

EDIFI S.A. Plan Regulador de Playa Bejuco. Parrita. Para varios interesados. 1981.

ECOPLAN. Actualización del Plan Regulador de Uso de Suelo Sector Turístico Parcial de Playa Islita, Sector no Turístico Parcial de Acantilados al Este. Nandayure. Para PAFLO S.A. 2003.

ECOPLAN. Plan Regulador Sector Costero el Peñón de Arío. Puntarenas. Para Desarrollo Turístico El Peñón S.A y otros. 1993.

ECOPLAN. Plan Regulador Sector Costero del Peñón del Arío. Modificación. Puntarenas. Para Playa Cecilia S.A. y otros. 1993.

ECOPLAN. Plan Regulador del Sector Costero Punta Castilla. La Cruz. Para Finanzas S.A. 2000.

ECOPLAN. Plan Regulador del Sector Costero de Punta Centinela. Carrillo. Contratado por el ICT. 2002.

ECOPLAN. Plan Regulador Sector Costero Turístico Cocal del Peñón. Puntarenas. Para Rogelio Vázquez Blanco, Lomas de la Dehesa S.A y otros. 1998.

ECOPLAN. Plan Regulador Sector Costero Turístico Pavones Puerto Pílon, Anexo Quebrada El Macho Quebrada Piña. Contratado por el ICT. 1998.

ECOPLAN. Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Cocles. Talamanca. Para Rastafari S.A. 2003.

ECOPLAN. Plan Regulador del Sector Costero Turístico Playas del Coco. Carrillo. Contratado por el ICT. 2002.

ECOPLAN. Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Delfines Cañaza. Golfito. Para Costa y Pan S.A y otros. 2002.

EDIFISA. Plan Regulador de Usos del Suelo Playa Guiones Norte. Nicoya. Para Marbella Agropecuaria S.A. 1981.

EDIFISA. Plan Regulador de los Usos del Suelo de Playa Junquillal. Santa Cruz. Para varios solicitantes de concesión. 1981.

GARCÍA, Carlos Manuel. Plan Regulador de Playa Lagarto (Sector Playa Socorro). Santa Cruz. Inversiones Pita S.A. 1992.

GARCÍA, Carlos Manuel. Plan Regulador Sector Costero de Punta Barrigona y Quebrada Barrigona. Puntarenas. Para Corporación Hotelera Mar Azul. 1992.

GEOAMBIENTE S.A. Plan Regulador de Playa Pájaros. Puntarenas. Para Arena Blanca del Norte S.A. 1995.

GONZÁLEZ CHAVES, José Iván. Plan Regulador Costero de Playa Azul. Santa Cruz. Para Desarrollos Turísticos Playa Azul S.A. 1998.

GRUPO PLERUS S.A. Plan Regulador Parcial Sector Costero de Puerto Jiménez. Golfito. Para Bahía Cocodrilo S.A. 2002.

GUEVARA DUARTE, Kerner. Ampliación y Modificación al Plan Regulador de Playa Junquillal. Santa Cruz. Para La Loma de Arbolito S.A. y otros. 2001.

HERRERA SOTO, Wilberth y ROLDÁN CHACÓN, Carmen. Estudio Ecológico de Playa Tivives. Esparza. Para Cooperativa Tivives S.A. 1986.

INDECA Ltda. y DEPPAT S.A. Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Carmen Sector Sureste. Puntarenas. Para Amanda Mar S.A. 1999.

INGENIEROS ASOCIADOS S.A. y PLANCONSULT S.A. Plan Regulador de Uso del Suelo Playa Ballena. Osa. Para LA ROCA S.A. 1992.

Instituto Costarricense de Turismo. Plan Regulador de Playas El Jobo y Las Nubes. La Cruz. 1988.

Instituto Costarricense de Turismo. Plan Regulador Playa La Penca. Santa Cruz. 1984.

Instituto Costarricense de Turismo. Plan Regulador de Uso del Suelo de Sámara. Nicoya. 1980.

Instituto Costarricense de Turismo. Plan Regulador de los Usos del Suelo Playa Brasilito. Santa Cruz. 1981.

Instituto Costarricense de Turismo. Plan Regulador de los Usos del Suelo Playa Palo Seco. Parrita. 1980.

Instituto Costarricense de Turismo. Plan Regulador de Uso del Suelo de Playa Real-Roble. Santa Cruz. 1983.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Actualización del Plan Regulador de Esterillos. Parrita. 1997.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Plan Regulador Isla Palo Seco. Parrita. 1996.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Plan Regulador de Playas Pitahaya-Cóncavas. Santa Cruz. 1993.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Reglamento de Playas del Coco. Carrillo. Elaborado por el INVU. *Sf.*

LUIS ROJAS INGENIEROS ASOCIADOS y PLANICONSULT S.A. Plan Regulador Parcial de Uso del Suelo Isla Cedros. Puntarenas. Para Eugenio Desanti Hurtado y otros. 1994.

MARÍN LARA, Elías. Plan Regulador de Playa Coyotera. La Cruz. Para ECOPLAYA S.A. 1994.

MIRANDA CORDERO, Fernando. Plan Regulador Sector Costero Punta y Playa Zacate. La Cruz. Para Corporación ADRAL S.A. 2003.

OIKOS BIOCONSULTORES S.A. Modificación Parcial del Plan Regulador de Playa El Jobo y Plan Regulador Acantilados Sector Norte de Playa El Jobo. La Cruz. Para Playa Arena Plateada S.A. 2001.

OIKOS BIOCONSULTORES S.A. Plan Regulador del Extremo Sur de Playa Hermosa. Sector Declarado de Interés Turístico. Carrillo. Para Suelos Arroceros S.A. 2001.

OIKOS BIOCONSULTORES S.A. Plan Regulador Isla Grande, Caleta Central. Golfito. Para Hacienda El Dorado S.A. 2003.

OIKOS BIOCONSULTORES S.A. Plan Regulador Parcial Sector Noroeste Isla Damas. Parrita. Para Manufacturas Artesanales Ticas Ltda. 2000.

PIZA ROCAFORT, Beatriz. Plan Regulador del Uso del Suelo Sector Norte Bahía Herradura. Garabito. Para Inversiones Turísticas Playa Coyol de Herradura S.A. 1997.

PLANICONSULT S.A. Modificación Parcial del Plan Regulador de Playa El Jobo. La Cruz. Para Ecología Itamara S.A y Proyecto Turístico Aromar S.A. 2001.

Programa de Estudios Ambientales (PROAMBI) de la Universidad de Costa Rica. Plan Regulador de Bahía Pavones. Contratado por el ICT. 1996.

Programa de Investigaciones Geográficas (PROIGE) de la Universidad de Costa Rica. Plan Regulador Costero Playa Zancudo. Golfito. 1997.

RAMÍREZ, Jorge E. Plan Regulador de Playa Hermosa de Ario. Puntarenas. Para Espartanos S.A. 1990.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, Ebelio. Plan Regulador de un Sector de Playa Potrero (Zona de Quebrada Brasilar). Santa Cruz. Para Luna Mar S.A. 1989.

Ramón Merino y Asociados S.A Consultores. Plan Regulador de Usos del Suelo Playa Platanares. Golfito. Para Corporación de Desarrollos Turísticos Codetur Ltda. 1989.

SANCHO, Rodolfo. Plan Regulador Parcial Playa Matapalo. Aguirre. Para Brown Ecoturismo S.A, y otros. 1996.

SANCHO, Rodolfo *et al.* Plan Regulador Playa Caletas (Esterillos Oeste). Parrita. Para Inversiones Delmon S.A. 1994.

SERVICIOS TURISTICOS PROFESIONALES. Plan Regulador de Playa Zapotal. Carrillo. Para Compañía Zapotal Inmobiliaria Golfina, Golf Club Zapotal S.A. y otros. 1992.

SINERGIA 69. Esquema de Uso del Suelo Punta Conejo. Garabito. Para Sociedad Tropiexpos S.A. 1990.

SINERGIA 69. Plan Regulador del Uso del Suelo de Playa Banco. Golfito. Para TISKITA S.A. 1997.

SINERGIA 69 S.A. Plan Regulador de Uso del Suelo de Playa Pleito. Santa Cruz. Para Las Brisas del Sol S.A. 1992.

SINERGIA 69 S.A. Plan Regulador del Uso del Suelo del Sector Acantilados en el Extremo Noreste de Playa Zapotillal (Punta Sabana). Santa Cruz. Para Ría Lora S.A. 1991.

SINERGIA 69 S.A. Plan Regulador del Uso del Suelo Sector Costero de Caletas. Osa. Para Nirvanita de Osa S.A. 1995.

SINERGIA 69 S.A. Plan Regulador del Uso del Suelo del Sector Costero entre Punta Islita y Punta Roble. Hojancha. 1993. Para Inversiones Villas Playa El Roble S.A.

SINERGIA 69 S.A S.A. Plan Regulador de Uso del Suelo del Sector Costero Punta Islita. Hojancha. Para Ricardo Rojas. 1997.

SINERGIA 69 S.A. Plan Regulador de Uso del Suelo San Juanillo. Santa Cruz. Para un particular. 1994.

SINERGIA 69 S.A. Plan Regulador de Uso del Suelo Sector Turístico Parcial de Playa Islita y Sector no Turístico Parcial de Acantilados al Este. Nandayure. Para PAFLO S.A. 1997.

SINERGIA 69 S.A et al. Plan Regulador de un Sector Costero en Playa Tambor. Puntarenas. Para Inmobiliaria Playa Tambor S.A. 1991.

VALENZUELA, Abraham. Plan Regulador Sector Costero Turístico Playa Blanquita. Puntarenas. Para Playa Blanquita Ltda. 1995.

VINDAS, José y GARCÍA, Carlos Manuel. Plan Regulador Sector de Playa Corozalito (Sector Declarado no Turístico) y Acantilados Sector Norte. Nandayure. Para Mayer Ltda. 1998.