

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Y SU LEGISLACIÓN

MÁSTER ROXANA SALAZAR

BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO

Nos referiremos a los bienes del dominio público, a fin de enmarcar, de manera general, los diferentes tipos de propiedad y los parámetros dentro de los cuales se desenvuelve la normativa especial sobre la zona marítimo-terrestre.

Se han definido como *cosas públicas* las que por ley están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general y aquellas que de todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Según el *Código Civil* todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a las municipalidades.

Nuestra jurisprudencia define como: "*cosas públicas o de dominio público*, de acuerdo con nuestro Ordenamiento jurídico, son las que están *destinadas al uso público*, como los caminos, los ríos, plazas, y también las que se hallen dedicadas a un servicio general, regula-

das en sus propios rasgos distintivos de las privadas, por el Derecho Administrativo" (1976. Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Nº 1851 de las 9,50 h del 5 de mayo).

Otra característica de las cosas públicas, como establece el artículo 262 del Código Civil, es que *están fuera del comercio* y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas. El modo de usar o aprovecharse de las cosas públicas se rige por los respectivos reglamentos administrativos, pero las cuestiones que surjan entre particulares, sobre mejor derecho o preferencia de uso y aprovechamiento de las cosas públicas, serán resueltas por los tribunales. Los bienes del *dominio público* se hallan fuera del comercio, por el procedimiento de la *afectación*. Los bienes de dominio público se caracterizan además de inenajenables, por ser *inalienables, imprescriptibles e inembargables*.

JURISPRUDENCIA SOBRE BIENES PÚBLICOS

Incluimos jurisprudencia sobre los bienes públicos relacionados con el tema principal para tener claro qué son estos bienes:

"La posesión sobre las *cosas públicas* la ejercen los entes titulares del derecho por el uso o el servicio a la que la cosa está destinada o dedicada y los particulares no ejercen posesión

sobre esas cosas, ya que ni de hecho ni de derecho las tienen bajo su poder y voluntad, solo las pueden usar o disfrutar del servicio que prestan, conforme a la ley y a los reglamentos; así, cuando un camino o calle pública es cerrado, los interesados tienen el camino del procedimiento administrativo de reapertura o, en su caso, la vía contencioso administrativa cuando ésta proceda, mas no la interdictal posesoria, la cual versa sobre bienes de dominio privado". (1976. Tribunal Superior Contencioso Administrativo, N° 1851, 5 de mayo).

"Los *bienes demaniales* son bienes caracterizados por ser inalienables, inembargables, sujetos al uso y servicio público a que han sido destinados, destino inmutable, al amparo de la permanencia de la necesidad que satisfacen y del derecho de todos al uso reconocido, conforme a las leyes y reglamentos administrativos; la salud, la seguridad de las personas, la especial protección de los niños, la recreación y el sano esparcimiento, la protección del medio ambiente natural y de los ambientes artificiales, y la estética y ornato de las ciudades y poblaciones, son bienes jurídicos de interés público y siempre han gozado de especial protección del Estado como uno de sus fines esenciales". (1981. Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sec. Primera, N° 5579 de las 10,50 h del 25 de mayo).

En punto a las aguas, un recurso tan importante, encontramos en primer lugar que en el concepto de propiedad de las aguas, se establece que la propiedad de las aguas es del

Estado, que las aguas son *bienes de uso público*, que existe el dominio público de las aguas, que su aprovechamiento se realiza de conformidad al interés social. Por supuesto, se prohíbe arrojar a las corrientes de agua, cualquier cosa que las contamine. Sin embargo, la realidad nos presenta un cuadro alarmante, las aguas son contaminadas con toda clase de desechos. Los ríos son los medios para evacuar aguas negras, industriales, basuras, etc. que terminan en el mar, con el deterioro inmediato de la vida marina, por ejemplo, los manglares que están siendo objeto de una degradación que afectará de manera directa las actividades pesqueras, una de las más importantes para el país. Vemos cómo conceptos tradicionales como *la propiedad de las aguas es del Estado*, son *bienes de uso público, dominio público* de las aguas, su aprovechamiento lo será conforme al *interés social*, aceptados tradicionalmente como parte de nuestra cultura jurídica, en el fondo nos llevan a que los bienes que tienen tal connotación, no reciban ninguna protección real. Los bienes que han sido cubiertos bajo estos conceptos son generalmente, las aguas, los bosques, el aire, la zona marítimo-terrestre, que actualmente se encuentran bajo una fuerte presión, producto de la degradación a que son sometidos. Son bienes que requieren de acciones inmediatas para su verdadera protección.

LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

Considerando que la zona costera es muy delicada, por cuanto en ella se encuentran concentrados gran cantidad de recursos naturales, pero asimismo es una zona económica de gran importancia, es necesario analizar esta legislación.

Información básica sobre la zona marítimo-terrestre.

La zona marítimo-terrestre es patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su vigilancia y administración

está en manos del Instituto Costarricense de Turismo —ICT— y de las municipalidades de las zonas costeras. Éstas deben velar por el cumplimiento de las normas de la ley y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales.

La zona costera en este momento es una zona de alta explotación donde se desarrollan usos muy variados, y hasta incompatibles entre ellos. Igualmente es una fuente valiosa de recursos naturales. Los usos que se le den a las zonas tienen impacto directo sobre los recursos

marinos, por ejemplo, la destrucción de estuarios afecta la reproducción de los peces y mariscos, lo mismo que la contaminación del mar por fuentes terrestres, así podemos continuar indicando los efectos negativos que actividades terrestres ejercen sobre la zona marítimo-terrestre y por recursos marinos.

La *zona marítimo-terrestre* es definida como 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 deje el mar en descubierto en la marea baja.

La zona marítimo-terrestre se compone de dos secciones:

1) *Zona pública*, que es la faja de cincuenta metros de ancho a partir de la pleamar ordinaria y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja; se incluye dentro de esta también todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional. En esta área es prohibido realizar cualquier tipo de construcción, esta área pertenece a todos los costarricenses, no puede cercarse, ni prohibirse su paso por ella.

2) *Zona restringida* constituida por la franja de los ciento cincuenta metros restantes o por los demás terrenos, en casos de islas. En esta parte se pueden levantar proyectos, deberán contar con el permiso de la municipalidad, que da una concesión por un plazo determinado.

Para determinar una adecuada utilización de la zona debe partirse de un ordenamiento del territorio, conforme a los usos que debe dársele a cada región fomentando un desarrollo económico que no perjudique los recursos naturales, puesto que estos se encontrarán en zonas distintas. La ley ha previsto la adecuada utilización de la ZMT con la aprobación de *planes reguladores*, en cuya formación participa la Dirección de Urbanismo del INVU, que es posteriormente aprobado por la municipalidad de la jurisdicción respectiva.

El *plan regulador* es el instrumento de planificación local que en un conjunto de plano, mapas, reglamentos y cualquier otro documen-

to gráfico o suplemento, establece la política que permitirá la distribución y uso racional de la tierra de acuerdo con normas urbanísticas y reglas de distribución de la población, usos del suelo, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcciones.

En relación con los planes reguladores y la participación de la municipalidad, encontramos que esta normativa sufre de gran falta de eficacia y de vigilancia. Pero no solo en esto reside el problema de la zona costera, encontramos que las municipalidades, en la mayoría de los casos, no cuentan con recursos —humanos y financieros— para realizar el plan regulador y su control. También en las zonas costeras se presenta la situación, de que gran cantidad de terrenos están titulados a nombre de propietarios privados, lo que impide que la normativa de la zona marítimo-terrestre se aplique en esas zonas, que han sido excluidas expresamente por la ley. En algunos casos, la municipalidad de la jurisdicción, ha permitido construcciones incluso en la zona pública, con miras a percibir un canon anual, no importa que vaya en detrimento del ambiente o de nuestro patrimonio nacional.

En el caso del Refugio de Fauna Silvestre de Ostional, encontramos que cuando se ampliaron sus límites con el Decreto Ejecutivo N° 16531-MAG, se presentó un problema con las zonas restringidas de la zona marítimo-terrestre, ya que se habían otorgado concesiones sobre ellas. Una empresa privada alegaba tener un derecho de concesión otorgado por la Municipalidad de Nicoya que, además, esa zona tenía un plan regulador, con fines turísticos. Esta concesión se vio afectada por dicho decreto. La Procuraduría ante una consulta de la Municipalidad de Nicoya manifestó que la compañía afectada debía continuar tramitando ante las autoridades de vida silvestre, para lograr el otorgamiento de los permisos para llevar a cabo su proyecto. Dicha compañía tiene planteado un recurso de inconstitucionalidad contra la ampliación del refugio.

Debemos indicar algunos de los problemas que existen en las zonas costeras de nuestro país, con el fin de puntualizar posibles necesidades a tomar en cuenta en caso de realizarse

un plan regulador. Entre los problemas que deben estudiarse en la zona costera se encuentran:

- 1) la falta de ordenación del territorio;
- 2) la falta de claridad de la competencia de los entes administrativos;
- 3) los efectos de los usos de aguas y tierras sobre las aguas marinas;
- 4) la destrucción de los manglares y estuarios;
- 5) el mal aprovechamiento de los recursos pesqueros;
- 6) la explotación irracional de estos recursos;
- 7) la inadecuada regulación de ciertas actividades como minería, turismo, transporte, etc.

JURISPRUDENCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE EN REFUGIOS DE FAUNA SILVESTRE

Debemos referirnos a la resolución emanada de la Procuraduría General de la República en que se analiza que los refugios no se regulan por la normativa que existe para la zona marítimo-terrestre. Según lo dispone el artículo 73 de la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre, Ley 6043, los *refugios* forman parte del *concepto de reservas equivalentes*, excluyéndose la administración municipal de estas áreas. Ahora bien, sería un contrasentido suponer que la anterior exclusión significa que *ya no es necesario elaborar un plan regulador para la zona marítimo terrestre comprendida en un refugio y su área de influencia, es decir, el refugio en su totalidad*. Dicho plan se mantiene como una necesidad y una obligación legal, solo que ahora le corresponde realizarlo a la Dirección General Forestal (o al ente administrativo que corresponda), debiendo ser un *plan de manejo* que implique mayores controles en atención a las consideraciones de creación del refugio. El *plan de manejo* del área protegida por supuesto debe comprender un plan regulador, que defina la zonificación o uso del suelo dentro del refugio, además, determine los lineamientos de manejo del área. Ese *plan de manejo* es la planificación total del manejo y administración del refugio.

La Procuraduría General de la República ante una consulta de la Dirección General Forestal sobre la delimitación del concepto de reservas equivalentes de la Ley sobre la Zona

Marítimo-Terrestre se ha manifestado de la siguiente manera:

1) Si bien técnicamente se ha dado a la expresión "reservas equivalentes" connotaciones más restringidas, en nuestro Ordenamiento jurídico y, en concreto en la Ley sobre Zona Marítimo-Terrestre, se ha utilizado para aludir a todas las áreas silvestres protegidas, junto con los parques nacionales que conforman el patrimonio forestal del Estado: reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales y refugios nacionales de fauna silvestre, las cuales, con carácter inalienables e inembargables, están sometidos a planes específicos de manejo público que garanticen la adecuada protección, conservación y uso racional de los recursos, para un desarrollo sostenido.

2) Que las zonas marítimo terrestres incluidas en dichas áreas no se rigen por la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre, sino por la Ley Forestal.

3) Consecuentemente, la DGF tiene la administración exclusiva respecto a las mismas cuando se refieren a reservas forestales, zonas protectoras y refugios nacionales de fauna silvestre (estos a través de su Departamento de Vida Silvestre), administración que ejerce en todo caso, al calificar las áreas de aptitud forestal (o estar dada la calificación por ley o mediante decreto) e incorporarse automáticamente al patrimonio forestal del Estado.

4) El Poder Ejecutivo ejerce la facultad de establecer reservas forestales, zonas protectoras y refugios de fauna silvestre en todo el territorio nacional, comprendida la zona marítimo-terrestre.

Se debe resaltar que, aunque en un refugio no rige la legislación de la zona marítimo terrestre, las comunidades aledañas, en la misma zona costera, sí están sometidas a estas regulaciones, por lo que su protección y manejo está sometido al plan regulador. Además, la zona pública, localizada o no dentro de un refugio, *sigue siendo un bien demanial o bien público*, que continúa en manos del Estado. De manera similar sucede con la denominada zona restringida, su ocupación no otorga ningún derecho, se puede utilizar por concesión, pero nunca titular.

Las categorías de *zona pública* y *zona restringida* pareciera que no son utilizables en el caso de un refugio. En esta situación la normativa que rige es la *Ley de Aguas* (Nº 276) que establece que son de propiedad nacional: *las playas y zonas marítimas*. En el artículo 69 se indica que por *zona marítima* se entiende el espacio de las costas de la República que baña el mar en su flujo y reflujo y los terrenos inmediatos hasta la distancia de una *milla o sean mil seiscientos setenta y dos metros*, contados desde la línea que marque la marea alta. Esta

zona marítima se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas, con un ancho de doscientos metros desde cada orilla, contados desde la línea que marque la marea alta.

La zona marítimo-terrestre, cualquiera sea su regulación, es un *bien de dominio público*, que por ley está destinado de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público (artículo 261, Código Civil).

En la resolución número 447-91 (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre) la Sala Constitucional dijo: "En nuestro medio, con toda claridad desde el siglo pasado se ha reconocido el carácter público de esa franja, como una prolongación de la propiedad del Estado en la zona marina adyacente al territorio nacional, en la que ejerce su soberanía. Sería una tarea que excede el propósito de esta resolución señalar los antecedentes normativos que recogen el carácter de 'cosa pública' de la zona marítimo-terrestre, que no hacen más que plasmar con carácter mandatario algo que la misma doctrina ha aceptado como un '*destino natural*' dadas las particularidades de las playas y costas, otorgándoles a estos, entonces, un *destino de afectación*".

SITUACIÓN ACTUAL

El principal problema que se nos presenta es lograr establecer una balanza entre los diferentes usos y un equilibrio entre uso y protección. Para determinar una adecuada utilización de la zona debe partirse de una adecuada planificación, conforme a los usos que debe dársele a cada región fomentando un desarrollo económico que no perjudique los recursos naturales, puesto que estos se encontrarán en zonas distintas.

Con base en los principios constitucionales, los recursos y riquezas naturales existentes

en las aguas nacionales, en el suelo y el subsuelo son patrimonio nacional. Se cuenta con varios problemas legales, que podemos indicar de la siguiente manera:

- 1) se carece de controles claros sobre las actividades en el medio marino; la infraestructura existente no permite ejercer verdaderos controles;
- 2) la estructura administrativa vigente presenta gran descoordinación entre los organis-

- mos encargados del sector; no existen programas conjuntos para lograr un mejor uso y administración de la zona costera; falta delimitación clara sobre las zonas costeras en relación con la competencia de cada uno de los organismos en determinadas jurisdicciones;
- 3) la normativa no contempla la capacitación ambiental de los funcionarios, incluyendo los guardias rurales, y menos de los ciudadanos;
 - 4) tanto los usuarios como los administradores desconocen la naturaleza y alcance de la normativa vigente;
 - 5) no existe una planificación sobre el uso del recurso desde las esferas públicas;
 - 6) faltan regulaciones sobre la contaminación e información sobre los efectos de la contaminación de las aguas cercanas a la costa;
 - 7) ciertas áreas —como estuarios, manglares, arrecifes, desembocaduras— o actividades como la pesca deportiva carecen de la legislación adecuada.

ACTIVIDADES DE UN MANEJO COSTERO

Para lograr la verdadera protección de nuestra zona costera se debería al menos partir de las siguientes recomendaciones:

Primera.

Delimitar el uso actual de la zona marítimo terrestre en relación con su explotación en la distribución espacial. Debe incluirse un análisis de casos específicos que sirvan para ilustrar los problemas alrededor del recurso.

Segunda.

Identificar los entes administrativos y sus funciones en relación con la zona marítimo-terrestre. Se debe determinar la eficacia de los controles existentes determinados en la legislación.

Tercera.

Analizar la legislación vigente aplicable —general o específica— para determinar su eficacia y determinar contradicciones o vacíos.

Cuarta.

Estudiar las políticas y ejecuciones de las instituciones, determinando su fundamentación, con el fin de relacionar la gestión ambiental con los problemas existentes.

Quinta.

Elaborar un proyecto de plan de manejo costero que incluya las necesidades reales, basado en una ordenación territorial.