



27 de enero de 2025
FCS-36-2025

Ph.D. Ana Patricia Fumero Vargas
Directora
Consejo Universitario

Asunto: Remisión de criterio sobre el proyecto de ley bajo el expediente 24.413

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito hacer de su conocimiento de que la suscrita solicitó dictámenes a las unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales para atender el oficio CU-15-2025, fechado 8 de enero de 2025 sobre el proyecto: *“Reforma del artículo 23 de la Ley sobre la zona marítima terrestre, Ley N.º 6043, del 02 de marzo de 1977 y sus reformas, para garantizar el acceso público a las playas”* (expediente: 24.413).

Reconociendo el esfuerzo sostenido en la elaboración de dictámenes durante los últimos años, tanto por su diversidad temática como por su volumen, le informamos que los criterios solicitados por la Dirección del Consejo Universitario se encuentran publicados en el sitio web de la Facultad (<https://www.fcs.ucr.ac.cr/>). Esta medida tiene como objetivo facilitar su acceso y promover su amplia difusión.

Dichos documentos no solo responden a las consultas planteadas, sino que también constituyen una posición institucional. Representan un esfuerzo colectivo que articula la perspectiva académica en proyectos de política pública de alcance nacional y pone de relieve la riqueza de habilidades y conocimientos interdisciplinarios de la Facultad de Ciencias Sociales

En atención a las observaciones formuladas por las personas especialistas que respondieron a la solicitud, esta Decanatura **recomienda la aprobación del proyecto** y que **se incorporen las sugerencias propuestas** a fin de mejorar el proyecto y su viabilidad.

Criterio suscrito por el director a.i. de la Escuela de Ciencias Políticas, el Dr. Sergio Salazar Araya, en el oficio ECP-58-2025 del 17 de enero de 2025. Este dictamen fue elaborado por la docente de esta unidad académica, la Dra. María José Guillén Araya.

Criterio de la Dra. Guillén Araya:

“El proyecto de ley es una iniciativa pertinente y relevante para la realidad de muchas playas nacionales en donde el acceso no solo es restringido o potencialmente restringido, sino que se han iniciado ciertas prácticas espaciales que conllevan a distintos grados y formas de privatización del espacio público. En este sentido, el proyecto de ley parte implícitamente de una diferenciación entre propiedad privada –en la que primarían los derechos de exclusión que limitan el uso del espacio o bien– y espacio público –en el que la inclusión e inclusividad deberían ser una aspiración que guíe el accionar del Estado.”



La carencia de accesos en ciertas playas o el no mantenimiento de los accesos existentes ha creado distintas formas de exclusión como la “recreación mercantilizada” y la “exclusión por incomodidad” (Keul 2015, p 52). En el primero, el acceso a un espacio público está mediado por el pago por un bien o servicio. Por ejemplo, cuando se requiere de pagar un parqueo para entrar a los 50 metros de zona pública de una playa. En el segundo, se crean barreras físicas o sociales que disuaden del uso de ciertos espacios. Por ejemplo, al tener que atravesar un acantilado en marea baja o enfrentar formas de vigilancia excesiva para llegar a un determinado punto.

Ambas situaciones demuestran cómo el uso y manejo del espacio crea y condiciona desigualdades en el continuum de inclusión-exclusión a partir de prácticas en las que entes privados de una u otra manera mantienen control sobre el uso de espacios legalmente públicos. Por estas razones, se hace una primera recomendación de incorporar el mandato de mantenimiento de infraestructura (mediante recolección de basura, asfaltado, mantenimiento de entradas de lastre, poda, chapeo, adecuación según Ley N.º 7600, y otras pertinentes) por parte de los gobiernos locales. La falta de mantenimiento de estos espacios y bienes demaniales crea una lógica de desinversión en infraestructura pública que muchas veces se convierte en la justificación para apropiación privada por medio de la reinversión en espacios públicos a costa de la exclusión de las personas que no puedan pagar por el uso de un espacio o el consumo de un bien o servicio en él.

De manera acertada, el proyecto de ley N.º 24.413 señala en los incisos a la reforma del artículo 23 de la Ley de Zona Marítimo Terrestre, el número de accesos, su dimensión, rotulación, nomenclatura, e inclusividad. Por ello, se plantea una segunda recomendación (para la ley o para su reglamento) de que deberían existir formas de asegurar el cumplimiento de la garantía de acceso a la zona pública de la ZMT que se consideren adecuadas y proporcionales, como, por ejemplo, multas por la obstrucción de accesos con cercas, portones, vehículos de construcción, etc., o por la creación de señalización engañosa respecto de los accesos y la playa (lo cuál ha sido documentado en otras latitudes, ver Schanz 2023).

(...)

Trabajos citados

Keul, Adam. "The fantasy of access: Neoliberal ordering of a public beach." Political Geography 48, 2015: 49-59 <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2015.05.005>

Schanz, Elisabeth. "Reducing Barriers to Coastal Public Beach Access. Sustainable Development Code. 2023. <https://sustainablecitycode.org/brief/reducing-barriers-to-coastal-public-beach-access/>



Criterio suscrito por el directora. de la Escuela de Antropología, la Dra. Claudia Palma Campos, en el oficio EAT-8-2025 del 24 de enero de 2025. Este dictamen fue elaborado por el docente de esta unidad académica, el Dr. Diego Lobo Montoya.

“El proyecto de ley refiere a la actualización de la normativa referente al carácter público, al acceso gratuito y la inalienabilidad de las playas de Costa Rica. Se fundamenta en una examinación de la Ley N.º 6043 de 1977, jurisprudencia o criterios vinculantes emanados en las últimas tres décadas, principalmente por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República.

El razonamiento se dirige principalmente al creciente problema de la elitización de los espacios costeros por parte de las industrias turísticas, proyectos urbanísticos y el desarrollo de la turistificación, en general, que ha conducido a la acumulación ilegal de tierras públicas en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT), conduciendo a una expropiación y privatización de bienes comunes (la propia ZMT, mediante formas de acumulación de capital por desposesión) así como a una creciente gentrificación de las comunidades costeras.

En concordancia, el objeto de la legislación es reafirmar el carácter público de la ZMT y las playas, así como elaborar una hoja de ruta para garantizar el acceso público y universal a estas. El acceso es entendido literalmente, es decir, como la construcción y el mantenimiento de vías públicas que permitan el acceso universal a un bien común (las playas). Más concretamente el proyecto propone:

a) Establecer el mandato para que el Estado, a través del Instituto Geográfico Nacional (IGN) y las municipalidades correspondientes reconozcan las playas existentes (según se cita en la fundamentación, existe un subregistro importante).

La responsabilidad primaria es del IGN, que dispondrá de dos años para completar la tarea.

b) El Registro de Playas y Accesos a la ZMT, armonizado con los Planes Reguladores Costeros, permitirán que el Estado o las municipalidades construyan, al menos, tres vías públicas accesibles (en cumplimiento de la Ley 7600). El Estado y las municipalidades deberán garantizar las vías de acceso público a la ZMT en un plazo no mayor a los cuatro años a partir de la vigencia de la ley.

c) La declaratoria de interés público de toda vía de acceso existente o que se origine en el planteamiento de desarrollo de la zona pública y procederá la expropiación.

Se estima que el conjunto de consideraciones, así como la definición de tareas y responsabilidades para garantizar el carácter público de las playas y la ZMT del país, es congruente y apropiada para enfrentar algunos problemas puntuales producidos por la turistificación y elitización de los espacios costeros. Particularmente en la medida de centrarse en la accesibilidad entendida literalmente, y en la definición de las responsabilidades públicas y políticas para su garantía.



No obstante, se considera que el proyecto de ley en cuestión no profundiza en el problema de fondo, es decir, en la acumulación de capital por desposesión, derivada de la ocupación ilegal de la ZMT o de la expropiación mediante actos de compra de grandes porciones de tierras costeras. Esto supone una desventaja mayor: reducir el problema social de la privatización del espacio público al servicio del capitalismo a un asunto de mera accesibilidad. Asimismo, se identifica un problema importante en la definición de tres accesos como la cantidad mínima de vías públicas que deben construirse o resguardarse para el acceso a las playas, siendo posible las excepciones únicamente cuando “según los criterios técnicos establecidos en el reglamento, se determine que la extensión de la playa lo impide” (Expediente N.º 24.413, Artículo 23, inciso a).

Evidentemente, el texto provisto no resuelve los motivos, debidamente justificados, para la definición de la cantidad mínima de vías públicas ni los criterios que mediarían en las posibles excepciones. Al respecto, es posible plantear al menos una objeción directa y contundente: ¿las valoraciones incluyen una evaluación de impacto ambiental de las vías públicas? Este asunto no es una mera objeción técnica pues guarda relación con la preservación de las condiciones ecológicas y la biodiversidad, así como con la no fragmentación de los ecosistemas de playa frente a la posible construcción de, al menos, tres vías públicas para garantizar la accesibilidad a cada playa del país.

La fragmentación de bosques y la escasa conservación de ecosistemas de playa se ha identificado como un problema grave, principalmente en la costa Pacífica del país. Las consecuencias directas de este fenómeno son el aislamiento de poblaciones y la acentuación del peligro de desaparición de especies, incluso la extinción (García, 2002). La multiplicación de vías de comunicación guarda una relación directa con el aislamiento físico de la fauna (la carretera constituye una barrera física), principalmente por provocar el atropellamiento, el aislamiento y el cambio en patrones reproductivos (Arroyave, y otros, 2006). En consecuencia, las carreteras se han identificado como causas directas de la fragmentación de hábitats, el aislamiento de poblaciones y los procesos de extinción, un fenómeno que se ha estudiado en el Parque Nacional Carara (Quesada-Acuña, y otros, 2012).

En síntesis, se considera que el proyecto de ley es importante pues reafirma la naturaleza pública de la ZMT y las playas, y procura la garantía de accesos públicos de calidad. Sin embargo, el proyecto se queda corto en términos de los problemas de fondo que afectan a las playas y la ZMT, mientras que su propuesta de accesibilidad vial carece de consideraciones ecológicas suficientes para garantizar la sustentabilidad de las medidas a implementar.

Bibliografía

García, R. (2002). *Biología de la conservación: conceptos y prácticas*. Heredia: Editorial INBio.

Arroyave, M. d., Gómez, C., Gutiérrez, M. E., Múnera, D. P., Zapata, P. A., Vergara, I. C., . . . Ramos, K. C. (2006). *Impactos de las carreteras sobre la fauna silvestre y sus principales medidas de manejo*. *Revista EIA* (5), 45-57.

Quesada-Acuña, S. G., Valdelomar, V., Arrieta, C., Ruiz Morales, G., Matarrita-Herrera, M., Araya, J. F., & Sandoval Hernández, I. (2012). *Brenesia. Caracterización del paisaje y análisis del límite oeste del Parque Nacional Carara, Costa Rica: implicaciones para la conservación de la biodiversidad* (78), 6-11.”



Criterio suscrito por el director de la Escuela de Geografía, el D.E.A. Pascal Girot, en el oficio EG-72-2025 del 28 de enero de 2025.

Introducción

“El Proyecto de Reforma a la Ley N.º 6043 Ley sobre la Zona Marítima Terrestre, Propuesto por el Diputado Ariel Robles, atiende una necesidad urgente de mejorar las condiciones de acceso a las playas públicas de nuestro país. También aborda el efecto de la gentrificación en las zonas costeras de nuestro país, y sus efectos colaterales como el aumento de precios y la venta de tierras debido a las crecientes presiones inmobiliarias por apropiarse de las playas de Costa Rica.

Comentarios

- 1. El Proyecto de Reforma a la Ley No. 6043 de Ley sobre la Zona Marítima Terrestre propone una modificación al texto original en el que define criterios objetivos para garantizar la inalienabilidad de los bienes demaniales de la zona marítimo terrestre, así como mejorando su accesibilidad a toda la ciudadanía costarricense. La zona marítimo terrestre según los términos de la ley, se compone de dos secciones, una franja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria que es estrictamente pública y los restantes ciento cincuenta metros se denominan "zona restringida", permitiendo cierta posesión por los particulares mediante concesiones otorgadas por el ICT o las Municipalidades correspondientes.*
- 2. Que el ICT y las autoridades locales resuelven el tema de la accesibilidad a zonas de playa de forma casuística, atendiendo a las características y necesidades de cada lugar, así como a los objetivos de la planificación territorial que hagan las Municipalidades administradoras. Este proyecto de ley propone una serie de criterios unificados para orientar estas decisiones de ordenamiento territorial con base en principios universales y bien establecidos.*
- 3. En la actualidad pocas playas públicas tiene los accesos reglamentarios para todo público, incluyendo a personas discapacitadas. En su Artículo 1 este proyecto de Ley propone que cada playa oficialmente delimitada por el Instituto Geográfico Nacional debe contar con un mínimo de tres accesos para todo público. Lo cual es sin duda una mejora en materia de accesibilidad y de usufructo universal de un bien demanial público, cumpliendo con lo establecido en la Ley N.º 7600 Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.*
- 4. En el transitorio I el Proyecto de Ley exige que el Instituto Geográfico Nacional realice un levantamiento de todas las playas del país, para actualizar la demarcación de la zona pública y zona restringida según la Ley de la Zona Marítimo Terrestre. A este transitorio, se le debería agregar una mención al monitoreo permanente de los efectos del aumento del nivel del mar, producto del cambio climático, y sus implicancias en la configuración de la Zona Marítimo Terrestre. Asimismo, debería prever los estudios por parte del ICT, institución a cargo de la planificación territorial en las zonas costeras de interés turístico en nuestro país, sobre las previsiones a tener para enfrentar los efectos del aumento en el*



nivel del mar, incluyendo retiros obligatorios de infraestructuras públicas y privadas en las zonas afectadas, y el rediseño en estrecha colaboración con el Instituto Geográfico Nacional de las zonas públicas y restringidas de la Zona Marítimo Terrestre proyectadas según los escenarios plausibles de aumento en el nivel del mar.

5. *El transitorio IV debería basarse en las recomendaciones derivadas de los estudios realizados en base al Transitorio IV y redefinir periódicamente los linderos de la Zona Marítimo Terrestre y sus accesos en base al cambio en el nivel del mar.”*

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

- C. Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario
Archivo