



22 de enero de 2026

FCS-57-2026

Licda. Roxana Cabalceta Rubio
Unidad de Estudios
Consejo Universitario

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

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito informar que esta Decanatura solicitó dictámenes a diversas unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales, con el propósito de atender la solicitud de criterio relativa al nuevo texto sustitutivo del proyecto de ley denominado **“Reforma del artículo 23 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley N.º 6043, del 2 de marzo de 1977 y sus reformas, para garantizar el acceso público a las playas”** (Expediente N.º 24.413).

Los criterios emitidos se encuentran disponibles en el sitio web de la Facultad de Ciencias Sociales (<https://www.fcs.ucr.ac.cr/>), con el objetivo de facilitar su consulta, ampliar su alcance y conformar un acervo documental de carácter institucional. En este sentido, dichos pronunciamientos trascienden la atención de una solicitud puntual y se constituyen en posicionamientos institucionales que integran el conocimiento académico en el debate público y en los procesos de formulación de políticas.

La publicación de estos criterios responde, además, al interés de poner en valor los aportes de la universidad pública ante la sociedad costarricense, destacando su papel en la construcción de propuestas responsables, sólidamente fundamentadas y orientadas a la justicia social.

Este Decanato recomienda la aprobación del proyecto de ley siempre y cuando se incorporen de manera sustantiva las observaciones formuladas por las personas especialistas consultadas de la Facultad de Ciencias Sociales. Si bien existe consenso en que el acceso público a las playas, como bienes de dominio público, no se garantiza de forma efectiva en la práctica y que, por tanto, resulta legítimo revisar el marco normativo vigente, los criterios académicos coinciden en que el texto sustitutivo presenta debilidades relevantes.

En particular, se advierte la necesidad de integrar un enfoque socioambiental integral, criterios técnicos previos de delimitación territorial, mecanismos efectivos de participación comunitaria y salvaguardas ambientales claras, así como de asegurar un acceso material, inclusivo y universal. **La omisión de estos elementos podría derivar en exclusión social, inseguridad jurídica e impactos ambientales regresivos, razón por la cual su incorporación resulta condición indispensable para una eventual aprobación.**



Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Ciencias Políticas, la Dra. Tania Rodríguez Echavarría, en el oficio ECP-51-2026 del 19 de enero de 2026. Este dictamen fue elaborado por la Dra. María José Guillén Araya y la M.Sc. Alexa Obando Campos.

Criterio de la Dra. María José Guillén Araya:

“En este documento reitero lo expresado en mi criterio del 15 de enero del 2025 sobre el texto original del proyecto N.º 24.413. Además, considero los siguientes puntos como relevantes para fundamentar el apoyo a la aprobación de este proyecto de ley:

Toponimia: *Se considera valiosa la iniciativa de rotulación de las playas en dos sentidos. Primero, porque promueve claridad informativa y fomenta un conocimiento geográfico de los territorios. Segundo, porque, al ser la rotulación con los nombres oficiales asignados por el MOPT y el IGN, se fomenta la preservación y diseminación de los nombres de uso local de los lugares, evitando prácticas de nomenclatura que pueden resultar ajenas para las poblaciones locales. Esto es relevante porque, sobre todo en áreas costeras que son atractivos turísticos, es común escuchar testimonios o ver rotulaciones con nombres nuevos o ajenos a las comunidades, en ocasiones, estos nombres exotizan o buscan blanquear y elitizar ciertos espacios para el consumo turístico.*

La transformación del nombre de un lugar no es solo un elemento simbólico o de branding, sino que tiene consecuencias en términos de identidad, expectativas de consumo, racialización y elitización (e.g. el nombre Banana Beach). Esta práctica, así como sus efectos adversos han sido ampliamente documentados en investigaciones académicas sobre territorios, cultura y turismo (ver, por ejemplo, el volumen editado por Caiazzo, Coates & Azaryahu 2020).

Por estas razones, poner y mantener rotulaciones estatales respaldadas con la fuerza de la ley que identifiquen los espacios costeros con sus nombres oficiales puede ser un desincentivo para prácticas de nomenclatura que desconocen los contextos históricos y geográficos de los lugares donde se dan; así como un incentivo para que las personas visitantes de las zonas costeras tengan acceso a información geográfica precisa.

El acceso como infraestructura: *El carácter público de la playa no es necesariamente coincidente con su carácter inclusivo. Es por ello que, de conformidad con las leyes 6043 y 7600, el estado como las municipalidades deben orientar el desarrollo de condiciones materiales e infraestructurales para garantizar el acceso público a las playas sin importar las condiciones económicas (e.g. tener un vehículo o tener que hospedarse en un hotel o consumir en un restaurante) y de movilidad (e.g. tener las capacidades físicas para caminar/escalar en trillos empinados, angostos y rocosos). Esto es un elemento que ha sido constantemente descuidado y omitido en muchas de las concesiones dadas en la zona restringida de la ZMT, así como en permisos de construcción. La obligación de construir, rotular y mantener caminos que den acceso a la playa es el paso mínimo para hacer cumplir la ley 6043.*



Sobre el deber de proteger la ZMT como parte del patrimonio natural del estado: La ley 6043 consigna esto como un imperativo para el estado. Por esta razón es que la apertura y mantenimiento de caminos públicos no es solo un tema de acceso e inclusión, sino también un asunto ambiental. El inciso e) de la propuesta de reforma al artículo 23 indica con claridad que el acceso del camino para personas y vehículos debe llegar “hasta la zona pública”, es decir, no incluye los primeros 50 metros contados desde la línea de pleamar ordinaria. El significado de la preposición “hasta” es relevante de recalcar, pues, el ingreso de vehículos a la playa no solamente representa un riesgo para la vida silvestre que hace de la playa su hábitat, sino que también puede ser una forma de prevenir la erosión costera que afecta tanto al Pacífico como al Caribe del país (Castillo Chinchilla et al; Blanco Picado 2022).

Referencias:

Blanco Picado, Patricia. “Las playas sucumben ante la erosión costera”. Noticias UCR, publicado el 14 de febrero de 2022:
<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/2/14/lasplayas-sucumben-ante-la-erosion-costera.html>

Caiazzo, Luisa; Richard Coates and Maoz Azaryahu (eds). Naming, Identity and Tourism. Newcastle, UK: Cambridge Scholars Publishing, 2020.

Castillo Chinchilla, Maikol; Piedra Castro, Lilliana; Pereira Chaves, José Miguel; Sierra Sierra, Luis. “Acciones de mitigación y adaptación ante la erosión costera de playas arenosas del Caribe Sur, Costa Rica”. Investigaciones Geográficas 115, 2025:<https://doi.org/10.14350/rig.60854>

Criterio de la M.Sc. Alexa Obando Campos:

“Si bien en Costa Rica las playas de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) son bienes de dominio público y no sujetos a la apropiación privada, esta titularidad pública del bien no garantiza un acceso material (o en la práctica) efectivo a ellas. El artículo 23 del texto vigente reconoce en lo abstracto, pero no necesariamente garantiza el acceso a las playas como tal.

La reforma “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” es pertinente en cuanto establece requisitos claros, mínimos y obligatorios sobre el acceso público a las playas. Entre los que se encuentran:

- Mínimo de accesos
- Señalización y registro.
- Características de acceso
- Accesibilidad e inclusión para la igualdad de oportunidades
- Condiciones de seguridad



Esta reforma del artículo 23 resulta necesaria debido al carácter insuficiente y general del texto vigente, que no define requisitos mínimos ni controles claros (por ejemplo, condiciones de accesibilidad, responsabilidades, señalización y seguridad). Al definir de manera más concreta y exigible los accesos públicos, la reforma buscaría impedir que la exclusión territorial se produzca mediante mecanismos indirectos o vacíos legales por parte de otros usuarios.

*Sin embargo, también es importante mencionar que las playas no solo representan un lugar de disfrute escénico o recreacional, sino también **un espacio de trabajo para comunidades de pesca artesanal a pequeña escala**, donde el acceso directo, continuo y sin obstáculos a la playa es una condición de subsistencia. Por lo tanto, los accesos deberían considerar en caso de que fuera necesario, **sitios históricos de desembarque, la señalización que reconozca el uso pesquero y la compatibilidad de usos (pesca artesanal y turismo)**. Esto con el fin de no establecer accesos que reubiquen las prácticas pesqueras a zonas más lejanas, menos seguras o incompatibles con prácticas tradicionales, que pueden aumentar riesgos de accidentes, pérdidas materiales o reducir su calidad o funcionalidad en cuanto a mareas u oleaje.”*

Criterio suscrito por el director a. i. de la Escuela de Antropología, Dr. Mauricio Murillo Herrera, en el oficio EAT-15-2026, del 19 de enero de 2026, elaborado por el Dr. Diego Lobo Montoya, quien propone lo siguiente:

“1.- Ausencia de problematización sobre la privatización de la ZMT

El proyecto ignora la problemática de la privatización de la ZMT, perpetuando la invisibilización de conflictos sociales y ambientales derivados de la apropiación privada de bienes públicos. La Sala Constitucional ha sido enfática en que “las zonas marítimo-terrestres son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles” (según la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, art. 1, Ley N.º 6043, ver: Sala Constitucional, Resolución N.º 08713 - 2008), y que el Estado debe garantizar el acceso universal y equitativo (véase Sentencia N.º 04616 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 30 de Abril de 2004).

2.- Visión utilitarista de las playas: omisión de la fragilidad ecológica y la biodiversidad

El texto sustitutivo privilegia el acceso y la vialidad, sin reconocer la fragilidad ecológica ni la biodiversidad de las playas. La Sala Constitucional ha reiterado que el derecho al ambiente sano (art. 50, Constitución Política) implica la protección de ecosistemas costeros (véase Sentencia N.º 16938 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 7 de Diciembre de 2011 donde se reafirma que el Estado debe adoptar medidas preventivas para evitar la degradación de los ecosistemas marino-costeros). Además, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (art. 8) obliga a conservar hábitats críticos, algo que el proyecto omite por completo.



3.- Enfoque tecnicista sobre caminos y vialidad: riesgo para los ecosistemas costeros

El proyecto impone requisitos técnicos para la construcción de caminos (derecho de vía de 14 metros, vialidad para vehículos automotores), sin prever estudios de impacto ambiental ni salvaguardas para evitar la sobrecarga de los ecosistemas. La Sala Constitucional ha establecido que toda obra pública o privada que pueda afectar el ambiente debe someterse a evaluación de impacto ambiental (Sentencia N.º 02019-2019 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 11 de febrero de 2009; Ley Orgánica del Ambiente, art. 17). Ignorar este mandato puede traducirse en daños irreversibles a la integridad ecológica de la ZMT.

4.- Ausencia de consideración sobre playas en áreas silvestres protegidas y patrimonio natural del Estado

El proyecto no distingue ni regula el acceso en playas ubicadas dentro de áreas silvestres protegidas (ASP) o el Patrimonio Natural del Estado, ignorando regímenes jurídicos especiales. La Sala Constitucional ha señalado que “Cualquier intervención en áreas protegidas es contraria tanto al principio de no regresión en materia ambiental como al de no irreductibilidad del bosque” (Sentencia N.º 2025026465 de Sala Constitucional, 22-08-2025). La omisión puede vulnerar obligaciones internacionales como la Convención de Ramsar y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

5.- Falta de consideraciones sociales: comunidades locales, enclaves turísticos y elitización del espacio público

El proyecto carece de una perspectiva social y de justicia territorial. No contempla los impactos sobre comunidades costeras, ni mecanismos de consulta y participación de poblaciones locales. La Sala Constitucional ha advertido que “La obligación de involucrar plenamente a los pueblos indígenas en decisiones que les afectan directamente, respetando su cosmovisión y estructuras tradicionales, es legal.” (Sentencia N.º 2024035187, Sala Constitucional, 26 de noviembre de 2024; véase también el Convenio 169 de la OIT, válido para el caso de los territorios indígenas de Kéköldi, pueblo Bribri, y de Conte Burica, pueblo Ngäbe Buglé). Sin estas salvaguardas, la reforma puede profundizar la exclusión social y la elitización de la ZMT. Véase también la Sentencia N.º 2012-13367, Sala Constitucional, 21 de septiembre de 2012, respecto a la necesidad de procesos participativos y consulta de las comunidades afectadas.

En conclusión: *El proyecto de reforma al artículo 23 de la Ley sobre la ZMT es pobre e insuficiente, pues omite la problemática de privatización, invisibiliza la fragilidad ecológica, privilegia un enfoque tecnicista sin salvaguardas ambientales, ignora la protección diferenciada de ASP y patrimonio natural, y desatiende las implicaciones sociales para comunidades costeras. Estas carencias lo hacen regresivo frente a los estándares constitucionales, internacionales y jurisprudenciales.*



Referencias

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1977). *Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre*, Ley N.º 6043.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1995). *Ley de Expropiaciones*, Ley N.º 7495.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1996). *Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*, Ley N.º 7600.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1996). *Ley Forestal*, Ley N.º 7575.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1996). *Ley Orgánica del Ambiente*, Ley N.º 7554.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). *Ley de Biodiversidad*, Ley N.º 7788.
- Boza, M. (2006). *Conservación en la zona costera de Costa Rica*. *Revista de Biología Tropical*, 54(Suppl. 1), 1-18.
- Convenio de Ramsar sobre Humedales, 1971.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (30 de mayo de 2008). *Sentencia N.º 08713-2008*.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (30 de abril de 2004). *Sentencia N.º 04616-2004*.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (7 de diciembre de 2011). *Sentencia N.º 16938-2011*.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (21 de septiembre de 2012). *Sentencia N.º 13367-2012*.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (26 de noviembre de 2024). *Sentencia N.º 2024035187*.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (22 de agosto de 2025). *Sentencia N.º 2025026465*

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social, la Dra. Rita Andrea Meoño Molina, en el oficio ETSoc-57-2026, del 20 de enero de 2026, elaborado por la Dra. Cindy Calvo Salazar, quien propone lo siguiente:

“El presente proyecto de ley propone modificar el artículo 23 de la Ley N.º 6043 Ley sobre la Zona Marítima Terrestre, particularmente lo relacionado con el acceso a cada playa del territorio nacional reconocida por el Instituto Geográfico Nacional.

I. Considerandos

Las playas son un bien público y de uso común. Su acceso debe ser para todas las personas, constituyéndose en un derecho fundamental a la libertad de movimiento, es decir, la posibilidad de circular libremente dentro del territorio nacional sin impedimentos.

Las leyes y decretos deben reforzar el carácter público de las playas y establecer claramente los requisitos para accesos, asegurando condiciones mínimas tales como:



señalización, anchos de vía y condiciones aptas para garantizar el acceso igualitario para todas las personas.

Acatamiento obligatorio a lo establecido en la Ley N.º 7600 Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y sus reformas, para garantizar accesibilidad y la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ingreso y disfrute de la zona pública.

Se declara de interés público toda vía de acceso existente o que se origine en el planeamiento del desarrollo de la zona pública y procederá su expropiación. Si se tratase de inmuebles que estuvieren con restricciones específicas para vías públicas a favor del Estado o sin inscribir en el Registro Público, bastará que sean declarados de libre tránsito mediante decreto ejecutivo.

Esta disposición no excluye ni limita la existencia o creación de más vías para garantizar el acceso a la zona pública.

No obstante, es importante tomar en cuenta lo siguiente:

Cada playa tiene una diversidad particular y una capacidad de carga ambiental diferente. Por tanto, no se recomienda generar o promover la misma cantidad de accesos para todas las playas, pues se debe conocer la naturaleza del territorio que se pretende proteger, especialmente en playas donde su biodiversidad se puede ver altamente amenazada por el acceso indiscriminado de personas o vehículos.

Se debe considerar el cambio climático y en especial las zonas costeras como áreas críticas de adaptación, vulnerables a factores tales como el aumento del nivel del mar, la erosión y las marejadas. En este sentido, se propone que, los ecosistemas costeros funcionen como barreras naturales frente al cambio climático.

Por tanto, el presente proyecto de ley debe considerar esta variable climática y fomentar de manera integral la participación del sector público y privado para armonizar el derecho de acceso con la protección ambiental y la adaptación al cambio climático.

Las municipalidades deben velar que estos requerimientos sustantivos sean contemplados y tomados en cuenta dentro de su planificación territorial y uso de espacios públicos.

Recomendación: *Se recomienda aprobar el presente proyecto de ley tomando en cuenta los considerandos anteriores."*

Criterio suscrito por el director de la Escuela de Geografía, el D.E.A. Pascal Girot Pignot, en el oficio EG-81-2026 del 21 de enero de 2026, dictamen elaborado por el M.Sc. Melvin Lizano Araya.

*Luego del análisis del texto sustitutivo del proyecto de ley en consulta, se emite un **criterio negativo respecto a su aprobación en la forma actual**, por las razones técnicas y conceptuales que se exponen a continuación:*



1. Hay una indefinición técnica de la “zona pública” como punto de referencia obligatorio

El proyecto establece que los accesos deben garantizarse “hasta la zona pública”, sin que exista actualmente una delimitación actualizada, homogénea y técnicamente validada de esta zona a nivel nacional.

Desde una perspectiva geomorfológica, cartográfica y geoespacial, la zona pública no constituye un límite fijo, sino es un espacio dinámico, cuya delimitación depende de los siguientes elementos:

- *La línea de pleamar ordinaria,*
- *La posición efectiva de los mojones oficiales, y*
- *Los procesos costeros activos que modifican la línea de costa.*

Al no existir una actualización previa y sistemática de los mojones y de la línea de pleamar ordinaria, sería técnicamente improcedente exigir la construcción o definición de accesos con base en un límite que no se encuentra claramente definido a nivel territorial.

2. Dinámica costera y efectos del cambio climático no considerados adecuadamente

El texto sustitutivo parte del supuesto implícito de que existe una estabilidad espacial de la zona pública, lo cual no se corresponde con la realidad costera actual. Diversos procesos reconocidos afectan directamente la ubicación y extensión de esta zona, entre los que destacan:

- *El aumento del nivel medio del mar,*
- *La erosión costera diferencial,*
- *Reconfiguración de playas por eventos extremos, y*
- *Migración natural de la línea de costa por procesos como los mencionados.*

Esto puede provocar que áreas hoy consideradas fuera de la zona pública pasen a integrarla en el futuro, o viceversa, generando conflictos técnicos, legales y administrativos si los accesos se definen sin una base geoespacial actualizada y validada científicamente.

3. Riesgo de inconsistencias legales y territoriales

La exigencia de accesos definidos “hasta la zona pública”, sin una delimitación precisa, puede derivar en:

- *Conflictos con derechos de propiedad,*
- *Procesos de expropiación técnicamente cuestionables,*
- *Inseguridad jurídica para municipalidades y concesionarios.*
- *Aplicación desigual de la norma entre distintos sectores costeros.*

Desde el punto de vista de la planificación territorial, no resultaría recomendable legislar sobre accesos obligatorios sin que previamente se haya resuelto la base espacial sobre la cual se aplica la norma.



Si bien el proyecto incluye transitorios que asignan al Instituto Geográfico Nacional y al Instituto Costarricense de Turismo la elaboración de un registro de playas y accesos, estos procesos se plantean posteriormente a la entrada en vigor de la reforma. Desde una perspectiva técnica, el orden correcto debería ser el siguiente:

1. *Actualización de mojones y línea de pleamar,*
2. *Delimitación precisa y oficial de la zona pública,*
3. *Registro georreferenciado validado*
4. *Definición normativa de accesos con base en esa delimitación.*

El texto actual invierte esta lógica, trasladando la incertidumbre técnica a la etapa de aplicación de la ley y de ahí que luego puedan darse los problemas que ya fueron expuestos.

4. Conclusión del criterio

En virtud todo lo anterior, se considera que el proyecto, en su forma actual, carece de una base técnica sólida para definir y garantizar accesos a la zona pública, ya que no resuelve previamente la delimitación espacial efectiva de la zona pública, especialmente en un contexto de alta variabilidad costera y cambio climático.

Por tanto, se recomienda no aprobar el proyecto de ley en los términos planteados, y se sugiere que cualquier reforma en esta materia esté condicionada a:

- *La actualización previa y oficial de los mojones costeros,*
- *La incorporación explícita de criterios científicos y geoespaciales.*
- *La articulación clara entre legislación, cartografía oficial y procesos costeros actuales."*

Atentamente,

UCR | Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. Archivo