

3 de septiembre de 2026

AL-A-0437-2026

Licenciada

Erika Matarrita Carrillo

Coordinadora A.I. Departamento de Zona Marítima Terrestre

Municipalidad de Nicoya

ematarrita@nicoya.go.cr.

Asunto: Alcances jurídicos de la denominada Zona Privada (ZPR) del Plan Regulador Costero de Playa Sámara y tratamiento de terrenos de naturaleza demanial comprendidos dentro de dicha delimitación

Dando seguimiento a la consulta planteada mediante el oficio ZMT-281-2026, así como a la solicitud de aclaración y ampliación formulada mediante el oficio ZMT-403-2026, ambos emitidos por el Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Nicoya, se procede a emitir el presente criterio jurídico.

I. CONSULTA PLANTEADA. Mediante el oficio ZMT-281-2026 se solicita criterio sobre la denominada Zona Privada (ZPR) prevista en el Plan Regulador Costero de Playa Sámara. La Municipalidad señala que el apartado 8.2, punto 4, define dicha zona de la siguiente manera:

“Lotes localizados dentro de la Zona Marítimo Terrestre, pero que fueron debidamente inscritos de acuerdo al inciso 4° de la Ley 4558, y otras leyes. La Ley excluye a estas áreas del control establecido para el resto de la Zona Marítimo Terrestre. Únicamente se harán recomendaciones que quedarán a juicio de los propietarios privados. (Art. 6° de la Ley).”

A partir de esa regulación se formularon las siguientes interrogantes:

“1. ¿Debe interpretarse que la delimitación de la Zona Privada (ZPR) excluye por sí misma la posibilidad de otorgar concesiones sobre terrenos de naturaleza demanial ubicados dentro de dicha categoría, aun cuando estos no correspondan a propiedades privadas inscritas?”

2. En caso de que la respuesta anterior sea negativa, ¿resulta jurídicamente procedente otorgar concesiones sobre dichos terrenos aplicando de manera supletoria los parámetros urbanísticos (usos permitidos, densidades, coberturas,

retiros, etc.) de alguna de las zonas reguladas por el Plan Regulador Costero, particularmente la Zona Residencial, tomando en consideración las recomendaciones de uso establecidas en el artículo 7 para la ZPR?”

Como parte de la atención de esa consulta, el Departamento de Planeamiento Turístico del ICT emitió el oficio DET-P-110-2026_OFC, de 4 de agosto de 2026, en el cual indicó, en síntesis, que tratándose de propiedades privadas debidamente inscritas ante el Registro Nacional no resulta aplicable la Ley N° 6043 y su Reglamento, y que corresponde realizar los estudios de antecedentes de dominio necesarios para determinar si efectivamente se está frente a un terreno privado. Asimismo, señaló que, una vez determinada la existencia de propiedad privada, la planificación de esos terrenos puede quedar sometida a otra normativa urbanística aplicable, como un plan regulador urbano.

Posteriormente, mediante oficio ZMT-403-2026, la Municipalidad aclaró que la consulta no se dirige al supuesto ordinario de una finca privada legítimamente inscrita, sino a terrenos que aparecen cartográficamente comprendidos dentro de la ZPR, pero respecto de los cuales no existe título legítimo de propiedad privada o cuya naturaleza demanial ha sido determinada posteriormente.

La Municipalidad señala además que en Playa Sámara se han identificado concesiones inscritas en el Registro Nacional, destinadas incluso a uso residencial recreativo, que fueron otorgadas y aprobadas sobre terrenos comprendidos gráficamente dentro de la ZPR precisamente porque se determinó que tenían naturaleza demanial. Solicita, por ello, un criterio que permita valorar tanto situaciones anteriores como futuros trámites concesionarios.

II. SOBRE LA NATURALEZA DEL CRITERIO. A continuación, damos respuesta a sus interrogantes, aclarando que los criterios emitidos por este Instituto, y en particular por esta Asesoría Legal, constituyen opiniones de carácter orientador, no vinculantes y sin efectos obligatorios, emitidas en ejercicio de la función administrativa. En caso de persistir alguna duda sobre la interpretación jurídica aplicable, puede plantearse la consulta ante la Procuraduría General de la República, que ostenta la competencia de control de legalidad en materia del régimen de la zona marítimo terrestre.

III. MARCO JURÍDICO

3.1. Naturaleza jurídica del terreno y alcance de la categoría ZPR. La Ley N° 6043 establece como regla general que la zona marítimo terrestre integra el patrimonio

nacional, pertenece al Estado y tiene carácter inalienable e imprescriptible; sin embargo, el propio legislador reconoce determinadas excepciones, entre ellas las propiedades inscritas con sujeción a la ley a nombre de particulares, conforme a su artículo 6.

Por ello, la ubicación física de un terreno dentro de la franja costera no basta, por sí sola, para determinar su naturaleza jurídica; dentro de un mismo sector pueden coexistir terrenos demaniales, propiedades privadas legítimamente inscritas y áreas sujetas a otros regímenes especiales.

La Procuraduría General de la República abordó esta diferencia en el Dictamen C-132-2019, de 14 de mayo de 2019, en donde se indicó que una inscripción que haya incorporado bienes públicos sin fundamento jurídico puede presentar vicios de nulidad; no obstante, mientras el asiento registral se mantenga vigente, la Administración no puede simplemente desconocerlo, sino que debe acudir a los mecanismos jurídicos correspondientes para cuestionar su validez.

Para efectos de la presente consulta, interesa el supuesto contrario: terrenos que aparecen representados como propiedad privada dentro del Plan Regulador, pero respecto de los cuales se ha determinado que no existe un título privado legítimo o que forman parte del dominio público marítimo terrestre. En estos casos, la clasificación como ZPR pierde sustento respecto de ese terreno, porque dicha categoría fue prevista precisamente bajo la premisa de la existencia de propiedad privada.

El Plan Regulador Costero de Playa Sámara indica que la ZPR fue definida para terrenos debidamente inscritos a nombre de particulares y respecto de ellos señala que únicamente se formularán recomendaciones. La categoría no fue concebida como una zona de concesión, sino como una forma de identificar dentro del ámbito gráfico del Plan aquellos terrenos que se consideraban excluidos del régimen demanial de la Ley N° 6043.

Esta misma lógica aparece en el oficio DET-P-110-2026_OFC del Departamento de Planeamiento Turístico, que parte de la necesidad de verificar los antecedentes de dominio para determinar si el terreno es efectivamente privado y, por tanto, si resulta o no aplicable el régimen concesional.

De ello se desprende una primera regla importante para resolver la consulta: la cartografía del Plan Regulador no crea ni extingue derechos de propiedad. Si se determina jurídicamente que un terreno representado como ZPR es demanial, la

denominación gráfica no lo convierte en propiedad privada ni lo excluye del régimen de la Ley N° 6043.

Ahora bien, esa conclusión tampoco significa que el terreno pase automáticamente a otra categoría de zonificación. Aquí deben separarse dos cuestiones: la naturaleza jurídica del bien, que determina si se encuentra sometido a la Ley N° 6043, y su ordenación territorial, que define qué usos y parámetros pueden autorizarse sobre él. Una no resuelve automáticamente la otra.

3.2. Planificación aplicable, usos previstos para la ZPR y otorgamiento de concesiones. La condición demanial de un terreno permite que, en principio, pueda ser objeto de concesión conforme a la Ley N° 6043, pero no basta por sí sola para autorizar cualquier aprovechamiento. La concesión debe ajustarse al instrumento de planificación vigente y al uso previsto para el terreno.

La Procuraduría General de la República ha reiterado esta regla, en el Dictamen C-307-2020 que señaló que el plan regulador costero constituye el instrumento de planificación de la zona marítimo terrestre bajo administración municipal y que las concesiones deben sujetarse a sus disposiciones.

El plan regulador debe entenderse como un instrumento integral, la cartografía, la zonificación y el reglamento forman parte de una misma regulación; por ello, la Administración no puede escoger libremente los usos, densidades, coberturas, retiros o alturas que considere más convenientes para una parcela si esos parámetros corresponden a otra categoría territorial.

En el caso particular de la ZPR existe una situación especial, su regulación fue pensada para propiedades privadas y, por esa razón, el Plan indica que los usos allí previstos tienen carácter de recomendación para las personas propietarias, esta expresión no significa que la persona propietaria privada pueda construir o desarrollar cualquier actividad sin control municipal; las obras y actividades continúan sometidas a las licencias, normas urbanísticas, constructivas, ambientales y demás disposiciones que resulten aplicables al inmueble. Lo que debe diferenciarse es el carácter de las recomendaciones propias de la ZPR frente a las normas urbanísticas vinculantes provenientes de otras fuentes.

Cuando posteriormente se determina que un terreno representado como ZPR es en realidad demanial, la situación cambia. Desaparece la condición de propiedad privada que justificaba el tratamiento previsto originalmente para esa categoría.

Si el uso que se pretende autorizar mediante una concesión coincide con alguno de los usos contemplados para la ZPR, existe una correspondencia material con la planificación prevista para ese sector. En tal supuesto, no puede afirmarse que la sola denominación ZPR constituya un impedimento para el concesionamiento; sin embargo, deberá verificarse que la regulación vigente contenga elementos suficientes para determinar el uso y los parámetros urbanísticos necesarios para tramitar la concesión.

El problema se presenta con mayor claridad cuando se pretende otorgar un uso distinto de los contemplados para la ZPR o cuando, aun existiendo coincidencia en el uso, la regulación no contiene parámetros suficientes para aplicarlo al terreno demanial.

En esos casos no resulta jurídicamente procedente trasladar por analogía o supletoriedad los parámetros de la Zona Residencial, Turística, Mixta o de cualquier otra categoría del Plan. Hacerlo significaría asignar administrativamente una zonificación que el instrumento vigente no estableció.

El principio de legalidad impide que una interpretación administrativa sustituya el procedimiento formal de planificación. La interpretación puede aclarar el alcance de una norma existente, pero no puede crear un nuevo uso del suelo ni extender una zonificación a terrenos que el Plan colocó dentro de otra categoría.

3.3. Corrección de la discordancia entre la ZPR y la naturaleza demanial del terreno. Cuando se comprueba que un terreno identificado como ZPR es de naturaleza demanial se produce una discordancia entre la realidad jurídica del bien y la forma en que fue incorporado al Plan Regulador; esa situación debe corregirse cuando la regulación existente no resulte suficiente para el uso concesional pretendido.

Esto no significa, necesariamente, que la Municipalidad deba elaborar y tramitar integralmente un nuevo Plan Regulador Costero para Playa Sámara.

El Manual para la Elaboración de Planes Reguladores Costeros contempla mecanismos para intervenir planes reguladores vigentes mediante rectificaciones técnicas, ajustes parciales y modificaciones, dependiendo de la naturaleza y magnitud del cambio requerido; de esta forma, si el problema consiste esencialmente en hacer coincidir la representación gráfica del Plan con una realidad jurídica ya determinada, podrá valorarse si corresponde una rectificación técnica; si, además de corregir la representación de la ZPR, es necesario incorporar el terreno a otra categoría, redistribuir los usos o establecer parámetros urbanísticos que actualmente no posee, deberá analizarse la procedencia de un ajuste parcial.

Cuando el cambio requerido exceda esos supuestos y suponga una alteración sustantiva de los objetivos, propósitos o estructura territorial del Plan, deberá utilizarse el procedimiento de modificación que corresponda.

No compete a esta Asesoría definir en abstracto cuál de esos mecanismos debe aplicarse a todos los terrenos demaniales representados como ZPR. Esa decisión dependerá de la extensión del área involucrada, la causa de la discordancia, el uso propuesto, la regulación actualmente existente, las condiciones territoriales y ambientales y el alcance del cambio requerido. Corresponderá a la Municipalidad valorar el mecanismo aplicable dentro del procedimiento respectivo y realizar, cuando lo estime necesario, las coordinaciones técnicas con las instituciones competentes.

Lo relevante para esta consulta es que la existencia de una discordancia no obliga necesariamente a elaborar un plan regulador completamente nuevo, pero tampoco permite resolverla mediante la aplicación discrecional de parámetros correspondientes a otra zona.

3.4. Concesiones previamente otorgadas en terrenos representados como ZPR. El oficio ZMT-403-2026 señala que existen concesiones inscritas, destinadas incluso a uso residencial recreativo, que fueron otorgadas por la Municipalidad y aprobadas por el ICT sobre terrenos comprendidos dentro de la delimitación gráfica ZPR.

Estas situaciones deben analizarse separadamente de los nuevos trámites.

Las consideraciones desarrolladas en este criterio no permiten concluir que esas concesiones sean automáticamente inválidas. Cada una constituye un acto administrativo concreto y debe ser examinada a partir de las circunstancias existentes al momento de su otorgamiento, entre ellas la normativa y versión del Plan aplicable, la naturaleza jurídica del terreno, el uso autorizado, el fundamento técnico y jurídico utilizado.

Los actos administrativos favorables gozan de presunción de validez mientras no sean anulados por los procedimientos correspondientes. Por ello, si del estudio de una concesión en particular surgiera la existencia de un eventual vicio, deberá determinarse el mecanismo jurídico aplicable según su naturaleza y gravedad, sin desconocer de plano el acto vigente. Esta misma distinción aparece en la versión del criterio actualmente en revisión.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO. El problema planteado por la Municipalidad surge porque el Plan Regulador de Playa Sámara partió de una premisa: los terrenos representados como ZPR eran propiedades privadas legítimamente inscritas. Por esa razón, los identificó bajo una categoría distinta de las áreas sometidas al régimen ordinario de concesiones.

Sin embargo, la Municipalidad informa que existen terrenos comprendidos dentro de esa delimitación cuya condición demanial se encuentra jurídicamente determinada. En esos casos, el no podría prevalecer la ZPR sobre la naturaleza pública del bien, por lo que el terreno estaría sujeto a la Ley N° 6043, esto resuelve la primera parte del problema, pero no necesariamente la segunda.

Que el terreno sea demanial no significa que pueda asignársele libremente cualquier uso previsto en otra zona del Plan, para eso debe analizarse qué regulación contiene la propia ZPR y cuál es el uso que se pretende autorizarse.

Si la concesión solicitada mantiene un uso que coincide con los contemplados para la ZPR, esa coincidencia es relevante porque demuestra que el uso ya fue considerado dentro de la planificación de ese sector; en este supuesto deberá revisarse si el Plan contiene parámetros suficientes para sustentar la concesión y si estos resultan compatibles con el régimen demanial aplicable.

En cambio, si se pretende un uso diferente o se requiere aplicar densidades, coberturas, retiros u otros parámetros pertenecientes a otra categoría, no sería jurídicamente correcto trasladarlos por semejanza. Esa decisión ya no sería una interpretación del Plan, sino una modificación material de su zonificación.

Es precisamente en estos casos donde cobra importancia la posibilidad de rectificar, ajustar o modificar el Plan vigente. La solución no debe plantearse únicamente entre dos extremos —aplicar otra zona por analogía o elaborar un plan completamente nuevo— porque el ordenamiento contempla mecanismos intermedios para corregir discordancias puntuales; cuando el cambio sea principalmente cartográfico podrá valorarse una rectificación; cuando requiera redistribuir usos o incorporar parámetros, un ajuste parcial; y cuando implique una revisión sustantiva de la planificación, la modificación correspondiente. Esta solución permite mantener la coherencia del Plan Regulador sin desconocer la verdadera naturaleza jurídica de los terrenos y, a la vez, evita que la Administración cree usos o condiciones de concesión por vía interpretativa.

Respecto de las concesiones existentes, su situación deberá analizarse individualmente. El hecho de que actualmente se identifique una discordancia entre la naturaleza del terreno y la representación del Plan no permite concluir, por sí solo, que los actos anteriores sean inválidos.

V. RESPUESTAS CONCRETAS

1. ¿Debe interpretarse que la delimitación de la Zona Privada (ZPR) excluye por sí misma la posibilidad de otorgar concesiones sobre terrenos de naturaleza demanial ubicados dentro de dicha categoría, aun cuando estos no correspondan a propiedades privadas inscritas? No. La representación de un terreno como ZPR no modifica su naturaleza jurídica. Si se encuentra debidamente determinado que el terreno forma parte del dominio público marítimo terrestre y no existe un título privado legítimo, deberá ser tratado como terreno demanial. La sola delimitación cartográfica como ZPR no excluye, por sí misma, la posibilidad de otorgar concesiones; sin embargo, el otorgamiento de la concesión deberá ajustarse a la planificación vigente. Si el uso solicitado coincide con los usos contemplados para la ZPR, deberá verificarse que exista una regulación suficientemente determinada para sustentar el uso y los parámetros aplicables a la concesión. Si la regulación resulta insuficiente o se pretende un uso diferente, deberá adecuarse previamente el instrumento de planificación mediante el mecanismo que corresponda.

2. ¿Resulta jurídicamente procedente otorgar concesiones aplicando de manera supletoria los parámetros urbanísticos de alguna otra zona del Plan Regulador, particularmente la Zona Residencial? No resulta jurídicamente procedente trasladar de manera automática o supletoria a un terreno clasificado como ZPR los usos, densidades, coberturas, retiros u otros parámetros establecidos para una categoría distinta del Plan Regulador. Cada zonificación responde a una decisión técnica y normativa específica y aplicar parámetros de otra zona sin que el Plan lo autorice equivaldría a atribuir administrativamente al terreno una zonificación distinta de la aprobada. Debe distinguirse, no obstante, el supuesto en que el uso pretendido coincida con alguno de los usos ya contemplados para la ZPR; en ese caso existiría una correspondencia material con la planificación del sector que puede ser considerada al tramitar la concesión, siempre que la regulación vigente permita determinar de forma suficiente las condiciones urbanísticas aplicables. Cuando el uso pretendido sea distinto o la regulación de la ZPR resulte insuficiente, deberá valorarse una rectificación, ajuste parcial o modificación del Plan Regulador, según la naturaleza y magnitud del cambio requerido, sin que ello implique necesariamente elaborar integralmente un nuevo plan.

3. ¿Qué tratamiento debe darse a las concesiones ya otorgadas y aprobadas sobre terrenos identificados gráficamente como ZPR? Las concesiones existentes no deben considerarse automáticamente inválidas. Cada expediente deberá analizarse individualmente, tomando en consideración la naturaleza jurídica del terreno, la normativa y versión del Plan Regulador vigente al momento del otorgamiento, el uso aprobado, los parámetros aplicados, el fundamento técnico y jurídico utilizado, los actos municipales y la situación registral de la concesión. Si se determina la existencia de algún vicio, deberá establecerse en cada caso el mecanismo jurídico procedente para su eventual corrección o revisión, respetando la presunción de validez de los actos administrativos vigentes.

VI. CONCLUSIONES

Primera. La denominación ZPR dentro del Plan Regulador Costero de Playa Sámara no determina la naturaleza jurídica del terreno. Si se acredita que un inmueble representado dentro de esa categoría es de naturaleza demanial, queda sometido al régimen de la Ley N° 6043.

Segunda. La categoría ZPR fue concebida bajo la premisa de que los terrenos comprendidos en ella correspondían a propiedades privadas legítimamente inscritas. El oficio DET-P-110-2026_OFC del Departamento de Planeamiento Turístico parte igualmente de la necesidad de verificar previamente esa condición.

Tercera. La naturaleza demanial del terreno y su regulación urbanística son cuestiones distintas. La primera determina el régimen patrimonial aplicable; la segunda define el uso y las condiciones bajo las cuales puede autorizarse su aprovechamiento.

Cuarta. Si el uso que se pretende otorgar mediante una concesión coincide con alguno de los usos contemplados para la ZPR, esa correspondencia puede ser tomada en cuenta, siempre que el Plan contenga regulación suficiente para determinar las condiciones aplicables. Si se pretende un uso diferente, no resulta jurídicamente procedente trasladar por analogía o supletoriedad los parámetros previstos para otra categoría del Plan.

Quinta. Cuando exista una discordancia entre la naturaleza demanial del terreno y la planificación vigente, la solución no exige necesariamente elaborar integralmente un nuevo Plan Regulador. Según el alcance del cambio, podrá valorarse una rectificación técnica, un ajuste parcial o una modificación del instrumento. La determinación del mecanismo de adecuación que corresponda debe realizarse atendiendo a las

condiciones concretas del sector y a los aspectos técnicos, territoriales y ambientales involucrados.

Sexta. Las concesiones previamente otorgadas y aprobadas dentro de terrenos representados como ZPR deben analizarse individualmente. Su ubicación dentro de esa categoría no permite concluir, por sí sola, su invalidez ni desconocer los actos administrativos mediante los cuales fueron constituidas.

El alcance de este criterio se encuentra condicionado por los hechos expuestos y la documentación aportada para su análisis, cualquier variación relevante en esos elementos, o la existencia de antecedentes no considerados, podría incidir en la valoración jurídica correspondiente.

Cordialmente,

Lic. José Francisco Coto Meza. MSc.
Asesor Legal

Msc. Rosibel Ureña Cubillo
Coordinadora de Unidad
Gestión Jurídico-Administrativa

Licda. Monikha Cedeño Castro
Asesoría Legal

ICT | **Firmado
Digitalmente
Valide las firmas digitales**

FCM/RUC/MCC/AL-2026
NI 1276
c.c. Dirección de Estrategia Turística, ICT
Departamento de Planeamiento Turístico, ICT
Archivo