



20 de mayo de 2026
AL-A-0539-2026

Señor
Víctor Quesada Rodríguez
Gerente General a.i.
Instituto Costarricense de Turismo

Asunto: Respuesta a oficio MC-ALC-CRR-0688-2026. Réplica y solicitud de reconsideración respecto del criterio legal AL-A-0433-2026. Criterio sobre solicitud de aprobación de permiso de uso en zona pública de la Zona Marítimo Terrestre, a favor de la Asociación de Pescadores Artesanales y Buzos Afines de Playas del Coco. Ref oficio N° MC-AL-AL-400-2026.

Estimado señor:

En atención a correo electrónico recibido de la Gerencia General el día 30 de abril 2026, damos respuesta al traslado del oficio MC-ALC-CRR-0688-2026, de fecha 30 de abril de 2026, firmado por la señora Alcaldesa de la Municipalidad de Carrillo, mediante el cual se plantea réplica y solicitud de reconsideración respecto del criterio legal emitido por esta Asesoría en el oficio AL-A-0433-2026, relacionado con la solicitud de aprobación de permiso de uso en zona pública de la zona marítimo terrestre, a favor de la Asociación de Pescadores Artesanales y Buzos Afines de Playas del Coco.

Analizado el contenido del oficio MC-ALC-CRR-0688-2026 remitido por la Municipalidad, esta Asesoría estima que no existe mérito jurídico para variar el criterio previamente emitido, por lo que corresponde reiterar en todos sus extremos lo concluido en el oficio [AL-A-0433-2026](#).

En lo sustancial, la Municipalidad sostiene que la gestión resulta procedente con fundamento en el artículo 18 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre, N° 6043, alegando que el proyecto corresponde a una instalación artesanal de maricultura, que la ubicación en la zona pública es indispensable para su ejecución, que la ocupación sería temporal y precaria, y que no existiría fraude de ley al no pretenderse eludir el régimen de concesión. Asimismo, invoca el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública y aporta como elementos adicionales la referencia a un aval del MOPT, la temporalidad de doce meses, el área reducida de ocupación y la supuesta inexistencia de afectación al libre tránsito.



No obstante, tales argumentos no desvirtúan la conclusión jurídica ya alcanzada por esta Asesoría, tal como se expuso en el oficio AL-A-0433-2026, el punto central del análisis no radica únicamente en la temporalidad de la ocupación, en la extensión del área o en la ausencia de estructuras fijas permanentes, sino en la naturaleza jurídica del uso pretendido y en la figura habilitante que corresponde conforme a la Ley 6043.

En ese sentido, el criterio emitido fue claro al establecer que el permiso de uso en la zona pública de la zona marítimo terrestre constituye una figura excepcional, precaria, temporal y de alcance restringido, admisible solo para usos simples, provisionales y compatibles con el destino legal de esa franja, y que, cuando el uso pretendido suponga permanencia, infraestructura o un aprovechamiento más intenso del bien, la figura del permiso cede ante las figuras especiales previstas por la Ley 6043.

Precisamente, la Procuraduría General de la República, en el dictamen PGR-C-255-2023, retomado en el criterio legal institucional, ha advertido que cuando existe un aprovechamiento a cierto plazo o con infraestructura, “necesariamente se requiere ser titular de una concesión, y no de un permiso”, diferenciando entre el simple uso temporal de la zona pública con obras sencillas de fácil remoción y aquellos supuestos que, por su entidad material o funcional, deben canalizarse por la vía concesional.

De igual forma, tampoco puede compartirse la interpretación de la Municipalidad en cuanto a que el artículo 18 de la Ley 6043 autorizaría, por sí mismo, un permiso de uso en zona pública, tal como se indicó en el oficio AL-A-0433-2026, dicho artículo no regula un permiso de uso ordinario, en ese marco, el artículo 18 no habilita una autorización precaria en los términos del artículo 154 LGAP, sino una utilización excepcional que, de acuerdo con el análisis jurídico efectuado, debe encauzarse mediante la figura de la concesión.

En esa misma línea, el criterio previo fue expreso en señalar que los supuestos de los artículos 18, 21 y 22 de la Ley 6043 no se ubican dentro del ámbito del permiso de uso, concebido como una autorización precaria y temporal, sino dentro del régimen especial de utilización de la zona pública cuya instrumentación jurídica corresponde a la concesión.

Así, el hecho de que la Municipalidad invoque el artículo 18 no fortalece la tesis del permiso de uso; por el contrario, refuerza la conclusión de que la figura planteada no es la correcta.

Tampoco es jurídicamente suficiente la referencia al artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública, como se desarrolló ampliamente en el criterio AL-A-0433-2026, la aplicación de esa norma general en materia de zona marítimo terrestre debe entenderse necesariamente a la luz del principio de especialidad, dado que la Ley 6043 regula de forma



específica el régimen de uso del bien, las excepciones admitidas, las figuras habilitantes procedentes y la necesidad de sujeción a la planificación costera. La doctrina administrativa de la Procuraduría General de la República ha advertido, además, que el permiso de uso no puede operar como mecanismo para sustituir la figura jurídica que realmente corresponde ni para eludir requisitos más rigurosos, pudiendo incluso configurar un supuesto de fraude de ley cuando se utiliza una norma de cobertura para obtener un resultado contrario al ordenamiento especial aplicable.

En el caso concreto, la propia Municipalidad reconoce que lo pretendido es autorizar el montaje de estructuras de fibra de vidrio y de madera para la conformación de un restaurante flotante sobre jaulas de cultivo, durante un plazo de doce meses, alegando que la ubicación en la zona pública es indispensable para el proyecto. Esa caracterización confirma, precisamente, que no se está ante un uso simple o residual compatible con la figura del permiso, sino ante una utilización funcionalmente vinculada al desarrollo de un proyecto específico, con una finalidad concreta y con utilización de estructuras necesarias para su ejecución, lo que desborda el ámbito propio de la autorización precaria ordinaria.

Adicionalmente, esta Asesoría mantiene lo ya señalado en cuanto a que, tratándose de autorizaciones excepcionales en zona pública, la doctrina administrativa de la Procuraduría General de la República exige, como regla general, la existencia previa de plan regulador costero y la conformidad del proyecto con dicho instrumento. El oficio de réplica no desvirtúa esa observación ni acredita integralmente el cumplimiento de los presupuestos jurídicos exigibles para la procedencia de una autorización de esa naturaleza en zona pública.

Por otra parte, las consideraciones expuestas por la Municipalidad en torno a la utilidad del proyecto, el apoyo institucional recibido, la finalidad social o productiva de la iniciativa, la temporalidad de la ocupación, la superficie involucrada o la supuesta inexistencia de afectación al libre tránsito, no modifican la conclusión jurídica de fondo. Tales elementos pueden ser valorables dentro del examen administrativo del proyecto, pero no alteran la figura jurídica aplicable ni sustituyen el cumplimiento del régimen especial establecido por la Ley 6043. La improcedencia del permiso de uso en este caso deriva de que, por su objeto, fundamento normativo y alcance material, la gestión se ubica dentro de un supuesto excepcional de utilización de la zona pública que debe analizarse y tramitarse bajo la figura de la concesión, y no como permiso de uso.

En consecuencia, esta Asesoría Legal recomienda a esa Gerencia mantener el criterio ya emitido en el oficio AL-A-0433-2026 y, con fundamento en él, rechazar la solicitud de reconsideración planteada por la Municipalidad de Carrillo, por no existir elementos jurídicos que justifiquen su modificación. De igual forma, se recomienda reiterar que la



gestión presentada no resulta aprobable como permiso de uso, por cuanto el uso pretendido corresponde materialmente a una utilización excepcional de la zona pública que, conforme a la Ley 6043, debe encauzarse bajo la figura de la concesión, con acreditación plena de los requisitos legales, reglamentarios, técnicos e institucionales aplicables.

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 693
c.c. Gerencia General, ICT
Archivo