



28 de mayo de 2026
AL-A-0625-2026

Antonio Farah Matarrita
Director Estrategia Turística

Benjamín Pineda Zúñiga
Jefe, Planeamiento Turístico
Instituto Costarricense de Turismo

Asunto: solicitud de criterio legal PZM-0133-2026. Ref. Su oficio DET-P-072-2026-OFC.

Estimados señores:

En atención a la consulta planteada mediante el documento DET-P-072-2026_OFC, de fecha 21 de mayo de 2026, relacionada con el oficio PZM-0133-2026 de la Municipalidad de Osa, se emite el presente criterio jurídico sobre las actuaciones propuestas en la zona pública de Playa Dominical.

Para mayor claridad, se transcriben las consultas formuladas:

- 1. Requerimos valoración legal, a efectos de determinar si mediante algún mecanismo formal, sea convenio específico o visto bueno interinstitucional, se puedan realizar labores de limpieza, mantenimiento básico o gestión comunitaria dentro de la zona pública, en el caso particular de Playa Dominical, cantón de Osa, provincia de Puntarenas. Así como los alcances, condiciones y limitaciones bajo los cuales podrían llevarse a cabo dichas actividades.*
- 2. Bajo el mecanismo que se logre determinar, sería procedente autorizar, la colocación de elementos físicos que impidan el acceso vehicular a la zona pública, como medida de ordenamiento y protección del dominio público, si sería mediante permisos, avales o autorizaciones específicas, así como el procedimiento y las entidades competentes involucradas en el otorgamiento de estos avales y el procedimiento a seguir para brindar mayor información a la municipalidad.*
- 3. Al haber un ente comunal interesado en realizar labores de intervención en la zona pública, se puede valorar por su Asesoría la procedencia de autorizar, bajo algún mecanismo formal, convenio específico o visto bueno interinstitucional o municipal, la sustitución de un elemento de mobiliario existente en zona pública en este caso por una Asociación de Desarrollo Integral para mejorar las condiciones del disfrute del*



dominio público, en el entendido que el mobiliario existente se encuentra en mal estado y representa un riesgo para la seguridad de los menores de edad.

I. MARCO NORMATIVO APLICABLE. Para atender la consulta planteada, resulta necesario partir del marco normativo que regula la naturaleza, uso y protección de la zona pública de la zona marítimo terrestre.

1. Naturaleza demanial de la zona pública. La zona pública de la zona marítimo terrestre se encuentra sometida a un régimen especial de dominio público. Su finalidad esencial es garantizar el uso común, el libre tránsito, la protección del litoral, la seguridad de las personas y el disfrute colectivo de las playas. La Procuraduría General de la República ha reiterado que la zona marítimo terrestre constituye un bien demanial, inalienable e imprescriptible, protegido por un régimen especial que impide su apropiación particular. En esa misma línea, ha señalado que la zona pública está destinada al uso común y que las actuaciones administrativas sobre ella deben preservar ese destino público (Procuraduría General de la República, 1995, Dictamen C-157-95).

2. Actividades admisibles en zona pública. El régimen restrictivo de la zona pública no significa que toda actividad en ella esté prohibida; pueden autorizarse actividades deportivas, culturales, recreativas o de otra índole, lucrativas o no, siempre que sean de carácter temporal, no impidan el uso común, no limiten el libre tránsito, no impliquen construcciones permanentes y no perjudiquen las condiciones naturales del área. Esta regla resulta relevante para el caso consultado, porque permite diferenciar entre actividades comunales simples y compatibles con el uso público, y aquellas intervenciones que, por su intensidad material, requieren un análisis técnico y jurídico más estricto. Bajo esa lógica, una jornada de limpieza manual, una actividad comunal de recolección de residuos o una gestión básica de ornato puede ser compatible con la zona pública si se mantiene dentro de límites claros. En cambio, el uso de maquinaria pesada, la remoción de vegetación, la nivelación del terreno, la colocación de rocas, la instalación de estructuras o la sustitución de mobiliario con vocación de permanencia no pueden tratarse como simples labores de limpieza, pues implican una intervención material sobre el bien demanial.

3. Permiso de uso como figura excepcional. El permiso de uso en la zona pública constituye una autorización administrativa excepcional, temporal, precaria y revocable, mediante la cual la Administración permite un uso limitado del bien público, siempre que sea compatible con su destino demanial, no afecte sus condiciones naturales y no contradiga la planificación costera aplicable. Esta figura no constituye un título para ocupar o aprovechar privativamente la zona pública, ni genera derechos adquiridos, ocupación permanente o una situación jurídica consolidada. Únicamente otorga una



habilitación restringida, subordinada en todo momento al interés público y a la permanencia de las condiciones de hecho y de derecho que justificaron su otorgamiento. Por ello, el permiso de uso solo resulta admisible para actividades temporales, simples, de bajo impacto y fácilmente removibles, que no impliquen infraestructura fija, obras permanentes ni alteración del libre tránsito o del uso público de la playa. Cuando la actividad pretendida requiere permanencia, infraestructura, construcción fija o un aprovechamiento más intenso del bien, el permiso de uso deja de ser la figura adecuada y debe acudir, según corresponda, a las autorizaciones excepcionales previstas en la Ley N° 6043, particularmente en sus artículos 18, 21 y 22.

4. Acceso vehicular a la zona pública. En materia de acceso vehicular, debe tenerse presente que la finalidad de la Ley N° 6043 es asegurar una zona de libre tránsito que facilite el uso y disfrute público de las playas, el mar litoral, riscos y esteros, así como la seguridad de las personas. En ese sentido, el tránsito vehicular dentro de la zona pública no constituye una regla general, sino una situación excepcional que requiere autorización municipal cuando proceda. La Procuraduría, en Dictamen C-093-2007, ha indicado que la finalidad de la Ley N° 6043 es asegurar una zona de libre tránsito que facilite el uso y disfrute público de las playas, el mar litoral, riscos y esteros, así como la seguridad de las personas, además indica, refiriéndose a la zona pública:

“... El Reglamento recoge con precisión sus principales funciones: “En el ejercicio del derecho al uso público debe tenerse siempre presente el interés general, garantizando en todo momento el acceso a la zona y el libre tránsito en ella de cualquier persona, la práctica de deportes y de actividades para el sano esparcimiento físico y cultural.

En la zona pública es prohibido transitar en vehículos motores, salvo cuando para ello se cuente con el correspondiente permiso municipal” (art. 9). Permiso que será excepcional, para situaciones aisladas que lo ameriten y con el objeto de circular por tramos distintos a las vías públicas. A estas ha de entenderse referida la circulación de vehículos por “las playas del país”, que la Ley de Tránsito sujeta a sus regulaciones (art. 1, 127 y 130, inciso m)”

De esta regla se desprende que la Municipalidad puede adoptar medidas para evitar el ingreso o estacionamiento indebido de vehículos en la zona pública; sin embargo, tales medidas no pueden ejecutarse informalmente ni quedar libradas a la actuación de particulares. La colocación de rocas, bolardos, barreras u otros elementos físicos debe valorarse como una medida de ordenamiento y protección del dominio público, sujeta a expediente, criterio técnico, análisis de seguridad, valoración ambiental y coordinación interinstitucional cuando corresponda.



5. Construcciones, instalaciones y mobiliario en zona pública. En relación con eventuales construcciones, instalaciones o mobiliario dentro de la zona pública, debe tenerse presente que cualquier intervención física requiere una valoración más estricta que una simple autorización de limpieza o gestión comunal. El Reglamento de Construcciones del INVU dispone que, para autorizar construcciones dentro de la zona pública o restringida de la zona marítimo terrestre, la Municipalidad debe proceder conforme a la Ley N° 6043, su Reglamento, la normativa vigente y el plan regulador costero cuando exista.

II. ANÁLISIS JURÍDICO GENERAL. Antes de atender las consultas, conviene precisar que las actuaciones planteadas no pueden valorarse desde su finalidad práctica o comunitaria, sino desde la naturaleza jurídica del bien sobre el cual recaen. En este caso, se trata de la zona pública de la zona marítimo terrestre, es decir, un bien demanial protegido, destinado al uso común, al libre tránsito, al disfrute colectivo de las playas y a la conservación del litoral. Por ello, aun cuando las acciones propuestas puedan perseguir fines legítimos —como limpieza, ordenamiento, seguridad infantil o protección del espacio público—, su procedencia depende de que no desnaturalicen el destino público del área ni impliquen una ocupación privativa o permanente.

Bajo ese marco, la Administración debe distinguir entre tres niveles de actuación. El primero corresponde a labores de colaboración comunitaria, como recolección manual de residuos, limpieza superficial o apoyo en jornadas comunales, que pueden autorizarse mediante mecanismos administrativos simples, siempre que se mantenga la dirección y fiscalización municipal. El segundo nivel comprende usos especiales, temporales o excepcionales del bien público, que por involucrar una utilización diferenciada de la zona pública requieren una autorización más formal, normalmente bajo la figura del permiso de uso, con carácter precario, temporal y revocable. El tercer nivel se presenta cuando la actuación supone infraestructura, obra fija, instalación permanente, remoción de vegetación, modificación del terreno, colocación de barreras u ocupación material del espacio; en esos supuestos, la Administración debe aplicar un estándar más estricto y verificar si corresponde acudir a autorizaciones especiales, criterios técnicos, permisos ambientales o aprobaciones interinstitucionales conforme a la Ley N° 6043 y normativa conexa.

También debe tomarse en cuenta que la administración ordinaria de la zona pública corresponde a la Municipalidad competente, sin perjuicio de la superior vigilancia del Instituto Costarricense de Turismo y de la intervención de otras autoridades cuando el caso involucre ambiente, riesgo, infraestructura, tránsito, accesos o seguridad pública. En consecuencia, cualquier autorización debe constar en expediente administrativo, estar debidamente motivada, delimitar con precisión el alcance de lo permitido y conservar



siempre la potestad municipal de fiscalizar, suspender, modificar o revocar la autorización cuando así lo exijan el interés público, la seguridad de las personas, la protección ambiental o la defensa del dominio público.

Desde esta perspectiva, las respuestas a las consultas deben partir de una regla común: la colaboración comunal es posible y puede resultar conveniente para la protección de la playa, pero solo dentro de un marco formal, limitado y fiscalizado. No puede convertirse en una delegación de potestades municipales, ni en una habilitación abierta para intervenir físicamente la zona pública, colocar elementos, sustituir estructuras o modificar las condiciones naturales del sitio sin el procedimiento y las autorizaciones que correspondan.

III. SOBRE LAS CONSULTAS. Antes de responder las interrogantes, se aclara que los criterios emitidos por este Instituto constituyen opiniones de carácter orientador y no revisten obligatoriedad, al derivar del ejercicio de la función administrativa. Asimismo, de persistir alguna duda sobre la interpretación jurídica aplicable, la Municipalidad puede plantear la consulta ante la Procuraduría General de la República.

1. Sobre la autorización para realizar labores de limpieza, mantenimiento básico o gestión comunitaria en la zona pública. Se consulta si la Municipalidad puede autorizar a una organización comunal o privada para realizar labores de limpieza, mantenimiento básico o gestión comunitaria en la zona pública de Playa Dominical, y bajo qué mecanismo, condiciones y límites.

Sobre el particular, se considera jurídicamente viable que la Municipalidad de Osa autorice labores comunales de limpieza ordinaria o mantenimiento básico en la zona pública, siempre que se trate de actividades de bajo impacto, compatibles con el uso común del bien y sujetas a dirección y fiscalización municipal. No obstante, el mecanismo aplicable dependerá del alcance real de la actividad autorizada. Cuando se trate de una colaboración puntual, manual, temporal y supervisada —por ejemplo, recolección de residuos, limpieza superficial o jornadas comunales de ornato—, no necesariamente debe otorgarse un permiso de uso, en esos supuestos, podría bastar una autorización administrativa simple, una resolución municipal, una orden de coordinación o un programa municipal de voluntariado, siempre que conste por escrito y delimite con claridad el área, plazo, horario, responsables, labores permitidas, manejo de residuos y fiscalización municipal. Distinto es el caso en que la actividad implique un uso especial o diferenciado de la zona pública, aunque sea temporal; si la organización requiere ocupar un sector determinado, utilizar equipo, permanecer durante varias horas o días, desarrollar una actividad que exceda la simple limpieza manual, colocar señalización,



instalar centros de acopio, lo procedente sería valorar un permiso de uso precario, temporal y revocable.

Alcances permitidos: La autorización podría comprender únicamente actividades de bajo impacto, tales como recolección manual de residuos sólidos, limpieza superficial, apoyo comunitario en campañas de ornato, retiro de basura no integrada al ecosistema, coordinación con la Municipalidad para disposición final de residuos y reporte de incidencias.

Condiciones mínimas: Debe indicar con precisión el área, plazo, horario, responsables, tipo de labores permitidas, prohibiciones, fiscalización municipal, forma de manejo de residuos, obligación de no impedir el libre tránsito y posibilidad de revocatoria inmediata.

Limitaciones: No debe autorizar maquinaria pesada, remoción de vegetación, nivelación del terreno, raspado del suelo, extracción de material natural, conformación de planicies o “planteles”, colocación de rocas, instalación de estructuras, mobiliario permanente o cualquier intervención que altere la condición natural de la zona pública.

2. Sobre la colocación de elementos físicos para impedir el acceso vehicular a la zona pública. Se consulta si puede autorizarse la colocación de rocas, barreras u otros elementos físicos para impedir el ingreso vehicular a la zona pública, y cuáles serían el mecanismo, procedimiento y entidades competentes.

La colocación de elementos físicos para controlar el ingreso vehicular puede ser jurídicamente valorada, porque la protección del libre tránsito peatonal, la seguridad de las personas y la preservación del dominio público constituyen fines legítimos. Sin embargo, esa medida no debe autorizarse como parte de una limpieza comunal ni ejecutarse por iniciativa de una asociación privada, sino que debe tramitarse como una medida municipal de ordenamiento y protección de la zona pública. La razón es que rocas, bolardos, pilotes, barreras u otros elementos similares pueden incidir en el libre tránsito, el acceso de vehículos de emergencia, las rutas de evacuación, la seguridad de las personas usuarias, la dinámica costera y las condiciones ambientales del sitio. Por ello, su colocación requiere un expediente administrativo específico, criterio técnico y acto municipal expreso.

Como procedimiento mínimo, la Municipalidad debería: identificar el problema vehicular que se pretende corregir; delimitar el sector donde se ubicarían los elementos; justificar técnicamente la necesidad de la medida; verificar que no se afecte el tránsito peatonal ni el acceso de emergencia; valorar riesgos naturales y rutas de evacuación; solicitar criterio ambiental cuando exista vegetación costera, sensibilidad ambiental o



posible afectación del cordón litoral; y emitir una resolución o acuerdo municipal que apruebe, condicione o rechace la medida.

Según la naturaleza de la intervención, podrían intervenir la Municipalidad de Osa, como administradora ordinaria de la zona marítimo terrestre; el Instituto Costarricense de Turismo, en ejercicio de su superior vigilancia; el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, particularmente el Área de Conservación Osa, si hay elementos ambientales comprometidos; la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, si existe incidencia en rutas de evacuación o riesgo de tsunami; y, cuando corresponda, MOPT, INVU, SETENA u otras autoridades sectoriales. Si los elementos físicos constituyen una obra, instalación permanente o intervención material significativa en zona pública, deberá valorarse además la aplicación de las autorizaciones excepcionales previstas en la Ley N° 6043, particularmente cuando la medida incida sobre accesos, caminos o infraestructura.

En consecuencia, la medida puede ser procedente, pero solo si es asumida por la Municipalidad como actuación propia de ordenamiento del dominio público, con respaldo técnico, coordinación institucional y acto administrativo motivado. No debe autorizarse como actuación privada ni como extensión de un permiso de limpieza.

3. Sobre la sustitución de un mobiliario recreativo existente en zona pública. Se consulta si puede autorizarse a una Asociación de Desarrollo Integral la sustitución de un mobiliario recreativo existente en zona pública, específicamente un *playground*, considerando que se encuentra deteriorado y podría representar un riesgo para personas menores de edad.

La sustitución del *playground* puede valorarse jurídicamente, pero no como un simple visto bueno informal. Debe tramitarse en un expediente independiente, porque implica una intervención específica sobre un bien de dominio público; en ese expediente, la Municipalidad debe definir primero la naturaleza de la intervención propuesta, pues de ello dependerá el mecanismo jurídico aplicable y el nivel de autorizaciones requeridas. Si la propuesta corresponde a mobiliario recreativo removible y de bajo impacto, la Municipalidad podría valorar un permiso de uso precario, expreso, temporal, revocable y condicionado, siempre que el mobiliario sea de uso público general, no comercial, no exclusivo, de fácil retiro y compatible con el libre tránsito y las condiciones naturales de la zona pública. En cambio, si la sustitución implica construir una nueva edificación, instalar una estructura fija, realizar obra civil, colocar bases de concreto, incorporar anclajes permanentes, modificar el terreno o afectar elementos ambientales, no debería autorizarse como simple permiso de uso, en ese caso, la actuación tendría naturaleza de obra o instalación en zona pública y deberá someterse al régimen técnico, ambiental e



institucional que corresponda conforme a la Ley N° 6043, su Reglamento, el plan regulador costero aplicable y la normativa conexas.

Para valorar la autorización, la Municipalidad debería abrir un expediente específico y verificar, al menos, la ubicación exacta del mobiliario, su condición dentro de la zona pública, la existencia de antecedentes de instalación o autorización previa, el estado actual de la estructura, el riesgo que representa y la necesidad real de sustitución. Además, podría solicitar a la asociación la memoria descriptiva del proyecto, croquis, dimensiones, materiales, sistema de instalación, forma de anclaje, carácter removible o permanente, responsable de instalación y plan de mantenimiento.

También debe valorarse la seguridad de la estructura frente a condiciones propias del sitio, como viento, corrosión, oleaje, inundación o riesgo de tsunami. En ese sentido, al tratarse del sector Dominical-Dominicalito-Barú, reconocido como comunidad [Tsunami Ready](#), cualquier mobiliario o estructura en zona pública debe verificarse desde la gestión del riesgo, procurando que no obstruya [rutas de evacuación](#), accesos de emergencia ni condiciones de seguridad de las personas usuarias.

Como condiciones mínimas, la autorización debe establecer que el *playground* será de uso público general, sin cobro, sin cerramiento, sin apropiación por parte de la asociación, sin fines comerciales y sin restricción de acceso. Además, deberá ser removible o de bajo impacto, no afectar vegetación costera, árboles, drenajes naturales, cordón litoral, libre tránsito, rutas de evacuación ni ingreso de vehículos de emergencia.

La asociación podría asumir obligaciones de mantenimiento, limpieza, reparación, vigilancia básica del estado de la estructura y retiro inmediato cuando la Municipalidad lo ordene; sin embargo, esas obligaciones no le otorgan derecho alguno sobre el área. El acto municipal debe indicar expresamente que la autorización es precaria y revocable, que no constituye concesión, no genera derecho real, no habilita ocupación privativa, no permite ampliaciones futuras sin nueva autorización y no convalida actuaciones ejecutadas previamente sin permiso.

IV. CONCLUSIONES

1. La zona pública de la zona marítimo terrestre se encuentra sometida a un régimen especial de dominio público, por lo que cualquier actuación que se pretenda desarrollar en ella debe preservar el uso común, el libre tránsito, la seguridad de las personas, la protección del litoral y las condiciones naturales del área. La finalidad comunal o recreativa de una intervención no sustituye la autorización administrativa previa ni permite actuar al margen del régimen establecido por la Ley N° 6043 y su normativa conexas.



2. La Municipalidad puede autorizar labores comunales de limpieza ordinaria, mantenimiento básico o gestión comunitaria en la zona pública de Playa Dominical, siempre que sean actividades manuales, temporales, superficiales, de bajo impacto y fiscalizadas. Para jornadas puntuales podría bastar una autorización administrativa escrita, resolución, orden de coordinación o programa municipal de voluntariado; si la actividad implica ocupación temporal, uso de equipo, señalización o centros de acopio, deberá valorarse un permiso de uso precario, temporal y revocable.

3. En ningún caso esa autorización puede habilitar maquinaria pesada, remoción de vegetación, nivelación, raspado del terreno, movimiento de material natural, colocación de rocas, instalación de estructuras o alteración de las condiciones naturales de la zona pública.

4. La colocación de rocas, bolardos, barreras u otros elementos para impedir el ingreso vehicular puede valorarse como medida municipal de ordenamiento y protección del dominio público, pero no como actuación privada. Debe tramitarse mediante expediente específico, con justificación técnica, delimitación del sector, análisis de seguridad, libre tránsito peatonal, accesos de emergencia, rutas de evacuación, valoración ambiental cuando corresponda y acto administrativo motivado. Según el caso, podrá requerirse coordinación con ICT, SINAC-ACOSA, CNE, MOPT, INVU, SETENA u otras autoridades competentes. Si la medida constituye obra, instalación permanente o intervención significativa, deberá valorarse el régimen excepcional de la Ley N° 6043.

5. La sustitución del playground debe tramitarse en expediente independiente. Si se trata de mobiliario recreativo removible, seguro, de bajo impacto, sin fines comerciales y abierto al uso público general, la Municipalidad podría valorar un permiso de uso precario, expreso, temporal y revocable. Si la propuesta implica obra fija, bases de concreto, anclajes permanentes, modificación del terreno o afectación ambiental, no procede como simple permiso de uso y deberá tramitarse como intervención constructiva o instalación en zona pública, con los criterios técnicos, ambientales e institucionales correspondientes. Toda autorización deberá dejar claro que no constituye concesión, derecho real, exclusividad ni ocupación privativa; no permite cobro, cerramiento, explotación comercial ni ampliaciones futuras sin nuevo trámite; no obstruye rutas de evacuación, accesos de emergencia ni condiciones de seguridad; y no convalida actuaciones ejecutadas previamente sin permiso municipal.

6. En atención a que el sector Dominical-Dominicalito-Barú cuenta con reconocimiento como comunidad *Tsunami Ready*, cualquier medida física, mobiliario o estructura que se pretenda ubicar en la zona pública debe valorarse desde la gestión del



riesgo, garantizando que no obstaculice rutas de evacuación, accesos de emergencia ni condiciones de seguridad de las personas usuarias.

Advertencia. El presente criterio se emite con base en los hechos, antecedentes y documentos aportados para el caso concreto de Playa Dominical, por lo que sus conclusiones quedan condicionadas a la veracidad, suficiencia y alcance de dicha información. En consecuencia, cualquier variación relevante en la ubicación del sitio, características de las obras o mobiliario, condiciones ambientales, existencia de autorizaciones previas, planificación costera aplicable o riesgos asociados, podría modificar el análisis jurídico aquí expuesto y exigir una nueva valoración técnica o legal por parte de las autoridades competentes.

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 0776
Archivo