

UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADEMICO DE LICENCIATURA EN
DERECHO.**

**INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE ACCESO PÚBLICO EN LA ZONA
MARÍTIMO TERRESTRE DEL PACÍFICO CENTRAL, CONOCIMIENTO Y
RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DEL CANTÓN DE
GARABITO.**

SUSTENTANTE: FRANKLIN DE JESÚS AGUIRRE HERNÁNDEZ

TUTORA:

LICDA. MONIKHA CEDEÑO CASTRO

MAYO, 2026

INDICE

DECLARACIÓN JURADA	VI
CARTA DEL TUTOR.....	VII
CARTA DEL LECTOR	VIII
AUTORIZACIÓN CENIT	IX
DEDICATORIA	XI
AGRADECIMIENTO	XII
CAPITULO I.....	13
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	13
1.1 Planteamiento del Problema	14
1.1.1 Antecedentes del problema:	14
1.1.2 Tesis Doctrinales relativas a la Zona marítimo terrestre:.....	22
1.1.2.1 Estudios nacionales sobre la tutela del dominio público en la Zona marítimo terrestre	22
1.1.2.2 Estudios internacionales comparados sobre la regulación del litoral y el acceso al mar	24
1.1.3 Problematización del Problema:	27
1.2 Hipótesis	32
1.3 Formulación del Problema	32
1.4 Objetivos de la Investigación	34
1.4.1 Objetivo General:.....	34
1.4.2 Objetivos Específicos:.....	34
1.5 Alcances y Limitaciones	35
1.5.1 Alcances:	35
1.5.2 Limitaciones:.....	35
1.6 Marco Metodológico.....	36
1.6.1 Tipo de Investigación	36
1.7 Sujetos y Fuentes de Información	37
1.7.1 Sujetos	37
1.7.2 Fuentes de Información	38
1.7.2.1 Fuentes Normativas Primarias	39

1.7.2.2 Fuentes Normativas Secundarias	39
1.7.2.3 Fuentes Administrativas	39
CAPÍTULO II.....	41
MARCO TEÓRICO	41
2.1 Marco jurídico y conceptual del acceso público en la zona marítimo terrestre.	42
2.2 Principio de acceso público a los bienes de dominio público.	43
2.3 Naturaleza jurídica de la zona marítimo terrestre.	46
2.4 Competencias de las municipalidades en la zona marítimo terrestre	48
2.5. Referencias de derecho comparado e internacional.	50
2.6. Jurisprudencia relevante.	54
2.6.1 Naturaleza demanial y régimen jurídico del dominio público.	55
2.6.2 Potestad de control desalojo y demolición por parte de la administración.	56
2.6.3 Régimen de concesiones y límites al uso privativo.	57
2.6.4 Protección ambiental y coordinación institucional.	58
2.6.5 Seguridad jurídica y situaciones excepcionales	60
2.6.6 Vinculación con la hipótesis de investigación.....	61
2.7. Responsabilidad del estado.	62
CAPÍTULO III.....	66
RESTRICCIÓN DEL ACCESO PÚBLICO EN GARABITO	66
3.1 Análisis de casos concretos de restricción del acceso público.	67
3.1.1 Caso 1. Eliminación de controles y cierre vehicular en Playa Mantas. .	69
3.1.2 Caso 2: Conflicto por la privatización de facto en playa mantas (Hotel Punta Leona).....	73
3.1.3 Análisis comparativo y síntesis de los casos.....	76
3.2 Identificación de mecanismos de restricción: físicos, administrativos y de omisión.	78
3.3 Causas estructurales y normativas de la restricción.....	79
3.3.1 Causas Normativas.	79
3.3.2 Causas Estructurales.....	80
3.4 Síntesis analítica.....	81

CAPÍTULO IV.....	83
ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD MUNICIPAL EN EL INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE ACCESO.....	83
4.1 Evaluación del grado de conocimiento de las autoridades municipales.	84
4.1.1 El conocimiento como presupuesto de la responsabilidad administrativa:	85
4.1.2 Análisis cronológico de casos: evidencia del conocimiento municipal... ..	86
A. Caso 1: Cierres por Pandemia y Post-Pandemia (2020-2021)	86
B. Caso 2: Restricción Vehicular en Playa Mantas (2023-2026).....	87
C. Caso 3: Conflicto de Playa Blanca y Punta Leona (2023-2025).	91
D. Caso 4: Recuperación del Peñón de Guacalillo (2025)	92
E. Caso 5: Playa Herradura y Estacionamiento en Zona marítimo terrestre (2025).....	94
4.1.3 El conocimiento a través de los órganos de control y asesoría.	95
4.2 Estudio de omisiones y posibles actos contrarios a la ley por parte de la autoridad municipal.....	97
4.2.1 Omisiones históricas.....	97
4.2.2 Actuaciones recientes con vicios procedimentales	98
4.3 Aplicación de la figura de responsabilidad patrimonial y administrativa.....	99
4.4 Análisis del marco de fiscalización y control institucional.	103
CAPÍTULO V.....	107
LINEAMIENTOS Y PROPUESTAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO PÚBLICO Y SOSTENIBLE.....	107
5.1 Propuestas jurídicas.	108
5.1.1 Reforma al Reglamento de Parques y Sitios Públicos del Cantón de Garabito.....	108
5.1.2. Acuerdo municipal para garantizar accesos públicos periódicos y efectivos hacia la playa.....	109
5.1.3. Protocolos de Control	111
5.1.4 Rendición de cuentas	112
5.2 Recomendaciones administrativas.....	113
5.2.1 Sistema de Denuncias	113
5.2.2 Fiscalización Activa	114

5.2.3 Campañas Educativas y de Sensibilización	115
5.3 Alineación con los principios de sostenibilidad y derecho público costarricense	118
5.4 Viabilidad y aplicabilidad de las propuestas	120
CAPÍTULO VI.....	124
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.....	124
6.1 Conclusiones.	125
6.2 Recomendaciones	130
Referencias bibliográficas	133

DECLARACIÓN JURADA

DECLARACIÓN JURADA

Yo **Franklin de Jesús Aguirre Hernández**, mayor de edad, portador de la cédula de identidad número **2-0770-0722** egresado de la carrera de **Derecho** de la Universidad Hispanoamericana, hago constar por medio de este acto y debidamente apercibido y entendido de las penas y consecuencias con las que se castiga en el Código Penal el delito de perjurio, ante quienes se constituyen en el Tribunal Examinador de mi trabajo de tesis para optar por el título de **Licenciatura**, juro solemnemente que mi trabajo de investigación titulado: **Incumplimiento del principio de acceso público en la Zona Marítimo Terrestre del Pacífico Central, conocimiento y responsabilidad de las autoridades municipales del Cantón de Garabito**, es una obra original que ha respetado todo lo preceptuado por las Leyes Penales, así como la Ley de Derecho de Autor y Derecho Conexos número 6683 del 14 de octubre de 1982 y sus reformas, publicada en la Gaceta número 226 del 25 de noviembre de 1982; incluyendo el numeral 70 de dicha ley que advierte; artículo 70. Es permitido citar a un autor, transcribiendo los pasajes pertinentes siempre que éstos no sean tantos y seguidos, que puedan considerarse como una producción simulada y sustancial, que redunde en perjuicio del autor de la obra original. Asimismo, quedo advertido que la Universidad se reserva el derecho de protocolizar este documento ante Notario Público.

En fe de lo anterior, firmo en la ciudad de San José, a los **doce** días del mes **mayo** de del año **dos mil veintiséis**.



Franklin de Jesús Aguirre Hernández

Cédula: 2-0770-0722

CARTA DEL TUTOR

San José, 12 de mayo de 2026

Señor
Piero Vignoli Chesler
Director Carrera de Derecho
Universidad Hispanoamericana
Presente

Estimado señor

El estudiante, **Franklin de Jesús Aguirre Hernández**, cédula de identidad número 2-0770-0722; me ha presentado, para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado **Incumplimiento del Principio de Acceso Público en la Zona Marítimo Terrestre del Pacífico Central, conocimiento y Responsabilidad de las Autoridades Municipales del cantón de Garabito**; el cual ha elaborado para optar por el grado académico de Licenciado en Derecho.

En mi calidad de tutora, he verificado que se han hecho las correcciones indicadas durante el proceso de tutoría y he evaluado los aspectos relativos a la elaboración del problema, objetivos, justificación; antecedentes, marco teórico, marco metodológico, tabulación, análisis de datos; conclusiones y recomendaciones.

De los resultados obtenidos por el postulante, se obtiene la siguiente calificación:

a)	ORIGINAL DEL TEMA	10%	10
b)	CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE AVANCES	20%	20
c)	COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS, LOS INSTRUMENTOS APLICADOS Y LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	30%	30
d)	RELEVANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20%	20
e)	CALIDAD, DETALLE DEL MARCO TEÓRICO	20%	20
	TOTAL		100

En virtud de la calificación obtenida, se avala el traslado al proceso de lectura.

Cordialmente,

MONIKHA CEDEÑO Firmado digitalmente por MONIKHA
CEDEÑO CASTRO (FIRMA)
CASTRO (FIRMA) Fecha: 2026.05.12 10:06:13 -06'00'

Monikha Cedeño Castro. Tutora.

CARTA DEL LECTOR

CARTA DE LECTOR

San José, 15 de junio de 2024

**Universidad Hispanoamericana
Sede Llorente
Carrera Derecho
Licenciado Piero Vignoli Chessler
Estimado señor**

Franklin de Jesús Aguirre Hernández

El estudiante Franklin de Jesús Aguirre Hernández, cédula de identidad 207700722, me ha presentado para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado “INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE ACCESO PÚBLICO EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE DEL PACÍFICO CENTRAL, CONOCIMIENTO Y RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DEL CANTÓN DE GARABITO.” el cual ha elaborado para obtener su grado de Licenciada en Derecho.

He revisado y he hecho las observaciones relativas al contenido analizado, particularmente lo relativo a la coherencia entre el marco teórico y análisis de datos, la consistencia de los datos recopilados y la coherencia entre éstos y las conclusiones; asimismo, la aplicabilidad y originalidad de las recomendaciones, en términos de aporte de la investigación. He verificado que se han hecho las modificaciones correspondientes a las observaciones indicadas.

Por consiguiente, este trabajo cuenta con mi aval para ser presentado en la defensa pública.

Atentamente, ROSAURA
SEGNINI
VARGAS
(FIRMA)

Firmado
digitalmente por
ROSAURA SEGNINI
VARGAS (FIRMA)
Fecha: 2024.06.15
21:26:04 -06:00

Firma
Nombre Rosaura Segnini Vargas
Cédula 502390628
Carné 8846

AUTORIZACIÓN CENIT

**UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA
CENTRO DE INFORMACION TECNOLOGICO (CENIT)
CARTA DE AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES PARA LA CONSULTA, LA
REPRODUCCION PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA
DE LOS TRABAJOS FINALES DE GRADUACION**

San José, 19 Junio de 2026.

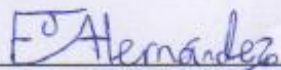
Señores:
Universidad Hispanoamericana
Centro de Información Tecnológico (CENIT)

Estimados Señores:

El suscrito **Franklin de Jesús Aguirre Hernández**. Con número de identificación **207700722**. Autor (a) del trabajo de graduación titulado **"INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE ACCESO PÚBLICO EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE DEL PACÍFICO CENTRAL, CONOCIMIENTO Y RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DEL CANTÓN DE GARABITO"**. presentado y aprobado en el año **2026** como requisito para optar por el título de **LICENCIATURA EN DERECHO**; **SI** Autorizo al Centro de Información Tecnológico (CENIT) para que, con fines académicos, muestre a la comunidad universitaria la producción intelectual contenida en este documento.

De conformidad con lo establecido en la Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos N° 6683, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Cordialmente,


Franklin de Jesús Aguirre Hernández
Cédula: 207700722

ANEXO 1 (Versión en línea dentro del Repositorio)
LICENCIA Y AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES PARA PUBLICAR Y
PERMITIR LA CONSULTA Y USO

Parte 1. Términos de la licencia general para publicación de obras en el repositorio institucional

Como titular del derecho de autor, confiero al Centro de Información Tecnológico (CENIT) una licencia no exclusiva, limitada y gratuita sobre la obra que se integrará en el Repositorio Institucional, que se ajusta a las siguientes características;

- a) Estará vigente a partir de la fecha de inclusión en el repositorio, el autor podrá dar por terminada la licencia solicitándolo a la Universidad por escrito.
- b) Autoriza al Centro de Información Tecnológico (CENIT) a publicar la obra en digital, los usuarios puedan consultar el contenido de su Trabajo Final de Graduación en la página Web de la Biblioteca Digital de la Universidad Hispanoamericana
- c) Los autores aceptan que la autorización se hace a título gratuito, por lo tanto, renuncian a recibir beneficio alguno por la publicación, distribución, comunicación pública y cualquier otro uso que se haga en los términos de la presente licencia y de la licencia de uso con que se publica.
- d) Los autores manifiestan que se trata de una obra original sobre la que tienen los derechos que autorizan y que son ellos quienes asumen total responsabilidad por el contenido de su obra ante el Centro de Información Tecnológico (CENIT) y ante terceros. En todo caso el Centro de Información Tecnológico (CENIT) se compromete a indicar siempre la autoría incluyendo el nombre del autor y la fecha de publicación.
- e) Autorizo al Centro de Información Tecnológica (CENIT) para incluir la obra en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión.
- f) Acepto que el Centro de Información Tecnológico (CENIT) pueda convertir el documento a cualquier medio o formato para propósitos de preservación digital.
- g) Autorizo que la obra sea puesta a disposición de la comunidad universitaria en los términos autorizados en los literales anteriores bajo los límites definidos por la universidad en las "Condiciones de uso de estricto cumplimiento" de los recursos publicados en Repositorio Institucional.

SI EL DOCUMENTO SE BASA EN UN TRABAJO QUE HA SIDO PATROCINADO O APOYADO POR UNA AGENCIA O UNA ORGANIZACIÓN, CON EXCEPCIÓN DEL CENTRO DE INFORMACIÓN TECNOLÓGICO (CENIT), EL AUTOR GARANTIZA QUE SE HA CUMPLIDO CON LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES REQUERIDOS POR EL RESPECTIVO CONTRATO O ACUERDO.

DEDICATORIA

Dedico este proyecto de graduación a mi amada Madre, Nuria Alemán Hernández. Por darme todo el amor fraternal del mundo y siempre apoyarse en todo. Sin ella esta carrera profesional no hubiera sido posible, gracias a su constante apoyo y motivación todo me fue más fácil de lograr.

AGRADECIMIENTO

A Dios, porque a pesar de las adversidades, siempre me ha dado fe, sabiduría, disciplina, valor y coraje para salir adelante y jamás darme por vencido.

A mi amada madre: Nuria; por darme la vida, amor, cuidados, educación, sustento, techo y abrigo, por enseñarme que el trabajo es la dignificación del hombre y por inculcarme valiosos valores, que ahora rigen en mi vida.

A Jacqueline León, quien me ayudo y brindo su apoyo incondicional y me motivo todos estos años a seguir adelante para lograr mis metas profesionales. Y por enseñarme que la riqueza y satisfacción del ser humano brota de la bondad de su corazón.

Y a mis hermanos por ser un gran apoyo y brindarme palabras de motivación y a no dejarme solo en esta etapa profesional.

Y a mi tutora Monikha quien me oriento y me brindo su aporte para que este proyecto de graduación fuera posible. Y poder ser un gran Licenciado.

CAPITULO I.
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El presente capítulo expone el problema de investigación relacionado con el cumplimiento del principio de acceso público en la Zona marítimo terrestre del cantón de Garabito, en el Pacífico Central de Costa Rica. En primer lugar, se describen los antecedentes del problema, contextualizando el crecimiento turístico y urbanístico de la zona, así como las tensiones generadas entre el desarrollo privado y el derecho colectivo al acceso libre a las playas, reconocido por el ordenamiento jurídico costarricense.

Posteriormente, se revisan diversos estudios doctrinales nacionales e internacionales sobre la protección del dominio público marítimo terrestre, lo que permite evidenciar la escasez de investigaciones específicas sobre las restricciones al acceso público en contextos locales como el cantón de Garabito. A partir de este análisis, se plantea la problematización del tema, destacando las posibles implicaciones jurídicas, administrativas y penales derivadas del incumplimiento de las obligaciones de fiscalización y control por parte de las autoridades municipales.

Asimismo, el capítulo presenta la hipótesis, la formulación del problema y la justificación de la investigación, resaltando su relevancia jurídica, social, ambiental e institucional. Finalmente, se establecen los objetivos de la investigación, los alcances y limitaciones del estudio, así como el marco metodológico, los sujetos institucionales involucrados y las fuentes de información que servirán de base para el desarrollo del trabajo.

1.1 Planteamiento del Problema

1.1.1 Antecedentes del problema:

En el Pacífico Central, provincia de Puntarenas localizamos el cantón de Garabito, y específicamente en su distrito número uno localizamos a Jacó.

Municipalidad de Garabito (2025), “*Jaco es el distrito central del cantón de Garabito, el pueblo de Jacó presenta un gran desarrollo urbanístico y comercial, especialmente en la región cercana a la playa donde se observan negocios comerciales, hoteles, cabinas y restaurantes*” <http://www.munigarabito.go.cr>

Dicha información es confirmada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, (2023) *Población E5. Costa Rica. Cantones con mayor crecimiento relativo de población, 2011 – 2022*” <https://inec.cr/busqueda?searchtext=CRECIMIENTO%2520JACO> donde ubica a Garabito en segundo lugar de crecimiento, la población en el año 2011 era de 17.229 habitantes y para el año 2022 se incrementó en 26.672, lo que representó un 3,97%.

La economía del cantón de Jacó se sustenta principalmente en el sector turístico, actividad que ha impulsado el desarrollo de infraestructura hotelera, servicios y comercio asociados al disfrute de sus playas, por ser la localidad más visitada por los turistas, seguida de otras playas como: Herradura, Playa Hermosa, Playa Mantas y Esterillos, quienes tienen en común la presencia de áreas en zona marítimo terrestre.

El artículo 1, de la Ley sobre la Zona marítimo terrestre N° 6043 establece de manera imperativa que:

“La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley”. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1977, art. 1).

En este contexto, la adecuada gestión de la Zona marítimo terrestre resulta fundamental para garantizar el equilibrio entre el desarrollo turístico privado y el derecho colectivo al uso de los bienes de dominio público. Si bien el turismo constituye una actividad relevante para el crecimiento económico del cantón, la generación de empleo y el aprovechamiento ordenado del litoral, dicho desarrollo no puede realizarse en detrimento del carácter público, inalienable e imprescriptible de la Zona marítimo terrestre.

Por ello, la administración municipal debe asegurar que los proyectos turísticos, concesiones, permisos o cualquier forma de aprovechamiento privado se ejecuten dentro de los límites establecidos por la Ley N° 6043, su reglamento y la normativa, esto implica verificar que el uso económico de la zona costera no genere barreras físicas, controles privados, cierres, cobros indebidos o restricciones que limiten el libre tránsito y el acceso efectivo de la colectividad a las playas.

De esta manera, la gestión municipal no debe entenderse únicamente como una función de autorización o trámite administrativo, sino como un deber permanente de planificación, fiscalización y tutela del dominio público. Solo mediante una actuación activa y constante de la autoridad competente es posible compatibilizar el desarrollo turístico con la protección del interés público, evitando que el aprovechamiento privado del litoral derive en formas de exclusión o privatización de hecho de espacios que pertenecen a todas las personas.

Se observa que las dinámicas de control municipal podrían tener incidencia en el acceso y disfrute de la zona marítimo terrestre por parte de diversos actores sociales, entre ellos el turista nacional y la población residente del cantón. En este contexto, es posible identificar los siguientes grupos:

1. Comunidades locales que ven limitado su derecho al uso de bienes de dominio público.
2. Pequeños y medianos empresarios turísticos, que se ven desplazados por grandes desarrollos privados que restringen el acceso a la zona pública de la zona marítimo terrestre.
3. Organizaciones ambientales o comunales, al dificultársele implementar programas de conservación, reforestación y educación ambiental en playas de acceso exclusivo para los huéspedes de cadenas hoteleras donde se ubican los complejos turísticos.

De esta manera, el crecimiento sostenido de la actividad turística en el cantón ha generado una dinámica cada vez más compleja entre el desarrollo económico impulsado por proyectos privados y la obligación estatal de garantizar el carácter público de la Zona marítimo terrestre. En la práctica, el incremento de desarrollos inmobiliarios, proyectos turísticos y concesiones en sectores costeros ha provocado situaciones en las que el acceso libre y efectivo de las personas a la zona pública se ve limitado, restringido o dificultado por distintos tipos de obstáculos físicos, controles de ingreso, cierres informales o prácticas que desincentivan el uso colectivo de estos espacios.

Este contexto evidencia una tensión relevante entre el aprovechamiento económico del litoral y el principio jurídico que reconoce la Zona marítimo terrestre como un bien de dominio público destinado al uso y disfrute de toda la colectividad. Dicha situación adquiere especial importancia debido a que el ordenamiento jurídico costarricense atribuye a las municipalidades competencias específicas de

administración y vigilancia sobre estos territorios, particularmente en relación con el resguardo del acceso público y la correcta utilización de las áreas concesionadas.

En consecuencia, surgen interrogantes jurídicas y administrativas sobre el grado de conocimiento que poseen las autoridades municipales respecto de las restricciones existentes en determinados sectores costeros, así como sobre el alcance de su deber de fiscalización, supervisión y actuación frente a posibles afectaciones al libre acceso.

Asimismo, se plantea la necesidad de analizar hasta qué punto la inacción, tolerancia u omisión administrativa podría comprometer la responsabilidad de las autoridades encargadas de la tutela de este bien demanial, especialmente cuando el ordenamiento jurídico les confiere potestades concretas para prevenir, corregir o sancionar actuaciones contrarias al régimen de dominio público marítimo terrestre.

En los últimos años se ha evidenciado una creciente práctica de restricción y privatización de facto del acceso a playas que forman parte del dominio público. Un caso representativo es el conflicto suscitado en torno al acceso a Playa Blanca, relacionado con el complejo turístico Hotel Punta Leona, donde se ha intentado hacer valer un supuesto derecho de propiedad privada sobre terrenos que la Municipalidad considera pertenecientes a la zona pública de la Zona marítimo terrestre. Esta situación ha generado una controversia sobre la correcta interpretación y aplicación de la normativa vigente, particularmente en relación con los límites del dominio público y el principio de acceso libre y gratuito a las playas. Mientras dicha controversia no se resuelva de forma definitiva, tanto turistas como residentes de la zona costera deben recurrir a rutas indirectas o caminos alternos para llegar a Playa

Blanca, enfrentando dificultades constantes debido a la ausencia de accesos directos y debidamente habilitados hacia la playa.

El artículo 9 del Reglamento de la Zona marítimo terrestre establece que:

“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”. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1977, art. 9).

En síntesis, este artículo reafirma que la zona marítimo terrestre es un bien de uso público destinado al disfrute general, donde el acceso y tránsito de las personas debe garantizarse de forma permanente.

A esta problemática se suma la proliferación de desarrollos turísticos, residenciales, condominios y concesiones privadas que han instalado casetas de seguridad, controles de ingreso, cercas, cobros por estacionamiento e incluso portones cerrados que, en la práctica, obstaculizan el libre tránsito hacia la zona marítimo terrestre. Estas acciones afectan especialmente a las comunidades locales que históricamente han utilizado estos espacios para actividades recreativas, sociales y económicas, así como a turistas nacionales e internacionales, generando restricciones indebidas al acceso a bienes de dominio público y comprometiendo el ejercicio efectivo del derecho fundamental al libre tránsito.

Por otra parte, la situación descrita sugiere la necesidad de analizar el papel de la Municipalidad de Garabito como ente competente en el otorgamiento de

concesiones y en la supervisión del cumplimiento de la Ley N° 6043, particularmente en lo relativo a la garantía del acceso público. En este sentido, resulta pertinente examinar si los mecanismos de fiscalización y la aplicación de medidas correctivas han sido suficientes y oportunos, así como las posibles implicaciones jurídicas y administrativas derivadas de su implementación. Este análisis permitiría valorar, desde una perspectiva jurídica, eventuales afectaciones al acceso público y su relación con derechos fundamentales.

El presente proyecto de tesis se desarrolla como una respuesta a una necesidad de formular recomendaciones jurídicas y administrativas orientadas a fortalecer la gestión municipal y a garantizar el libre acceso a las playas y la zona marítimo terrestre, en beneficio tanto de los habitantes de Garabito como a los visitantes nacionales y extranjeros. El acceso ilimitado a los bienes de dominio público constituye no solo un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico costarricense, sino también un elemento esencial para el disfrute responsable de los recursos naturales y la promoción del bienestar físico y mental de quienes acuden a dichas zonas.

Finalmente, este proyecto, tratará de generar conciencia en los entes municipales que es su responsabilidad garantizar el cumplimiento de los principios del derecho público, como lo es el carácter inalienable e imprescriptible de los bienes de dominio público, tutelados en el artículo 1 de la Ley sobre la Zona marítimo terrestre y el artículo 261 del Código Civil.

Resulta necesario, para efectos de esta investigación, precisar el concepto de Zona marítimo terrestre, en tanto constituye el objeto central de análisis.

Los artículos 9 y 10, de la Ley sobre la Zona marítimo terrestre N° 6043 la definen como:

“Zona marítimo terrestre es la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deje el mar en descubierto en la marea baja.

Para todos los efectos legales, la zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobre salga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República. Se exceptúa la Isla del Coco que estará bajo el dominio y posesión directos del Estado y aquellas otras islas cuyo dominio o administración se determinen en la presente ley o en leyes especiales. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1977, art. 9).

La zona marítimo terrestre se compone de dos secciones: la ZONA PÚBLICA, que es la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja; y la ZONA RESTRINGIDA, constituida por la franja de los ciento cincuenta metros restantes o por los demás terrenos, en casos de islas.

Los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar corresponden a la zona pública “. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1977, art. 10).

El régimen jurídico de la Ley sobre la Zona marítimo terrestre ha sido objeto de análisis en diversos trabajos académicos, particularmente en relación con la naturaleza jurídica del dominio público costero, la distribución de competencias institucionales y los mecanismos de tutela del patrimonio público. Sin embargo, la

literatura especializada evidencia que, aunque existen investigaciones relevantes sobre la gestión y protección de la zona marítimo terrestre. Aún son limitados los estudios que abordan de manera específica la problemática del acceso público efectivo a las playas y las restricciones generadas por desarrollos turísticos o residenciales.

1.1.2 Tesis Doctrinales relativas a la Zona marítimo terrestre:

1.1.2.1 Estudios nacionales sobre la tutela del dominio público en la Zona marítimo terrestre

A nivel nacional a través de las tesis para optar por el grado académico de licenciatura, la autora nacional hace referencia a los Mecanismos de tutela y recuperación del dominio público de la zona marítimo terrestre de la siguiente forma: Araya, (2021). Concluye:

“...A manera de conclusión general, en este trabajo final de graduación se analizaron los mecanismos de tutela y recuperación del dominio público en la Zona marítimo terrestre que se encuentran dispersos en la normativa costarricense. Puntualmente, hay una amplia variedad de cuerpos normativos que son fundamentales para la aplicación para los operadores jurídicos que administran, vigilan o dirimen conflictos relacionados con la ZMT a saber: disposiciones constitucionales, civiles, penales, ambientales y hasta electorales. Eso incluye a 21 jurisdicciones cantonales, ubicadas en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón, en las que intervienen en la administración de la ZMT tanto funcionarios municipales como autoridades de Gobierno Local que ocupan cargos de elección popular. A la vez, pueden actuar otras instituciones como Fuerza Pública, PGR, CGR

y el ICT, las cuales tienen competencias de tutela sobre la ZMT” ... (p.101).

<https://iiij.ucr.ac.cr/sites/default/files/2022-11/TFG-Gina-Araya-Araujo.pdf>

También en el campo nacional referente al Conflicto legal por la zona marítimo terrestre, ¿Bien de dominio público o bien de dominio privado? caso Cabuyal: Carvajal, (2013). Nos dice:

...”es importante recalcar como se ha venido mencionando que la Zona marítimo terrestre es un Bien de Dominio Público y en consecuencia nos pertenece a todos los ciudadanos por igual y por esta razón este tipo de bienes no pueden ser apropiados por particulares ni legalizarlos a su nombre, sea mediante localización de derechos o información posesoria y el apoderamiento, aún mediante la utilización de supuestos procedimientos legales, resulta viciado de nulidad absoluta, además conlleva la obligación por parte de la Municipalidades en su función de administradora de la Zona marítimo terrestre y en caso de irrespeto a la misma deberá ejercer las acciones civiles, penales y Contencioso - Administrativas, no solo en defensa de ese Patrimonio Público, sino además en rescate del mismo, esto mediante las acciones reivindicatorias y las de carácter penal que eventualmente se puedan presentar”...(p.58).

<https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/server/api/core/bitstreams/9678d687-ef75-4ade-a0ab-8d5409b86d95/content>

Ambos estudios coinciden en señalar la importancia de fortalecer los mecanismos de tutela del dominio público costero; sin embargo, sus análisis se centran en el marco jurídico e institucional de protección, sin profundizar en las problemáticas prácticas relacionadas con la restricción del acceso público a las playas.

1.1.2.2 Estudios internacionales comparados sobre la regulación del litoral y el acceso al mar.

A nivel internacional, diversos estudios han analizado el régimen jurídico del dominio público marítimo y la protección del acceso ciudadano al litoral.

En países como España, la zona marítimo terrestre también se constituye un bien de dominio público. En su tesis doctoral: *La ordenación del litoral: Régimen jurídico*, la autora española (Torres), (2004). Afirma:

... **“3. La servidumbre de acceso al mar** La LC prevé en el artículo 28 la imposición de una servidumbre de acceso público y gratuito al mar sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso.

Esta servidumbre ha sido calificada por el TC como una “medida indispensable para la efectividad de la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre”. Precisamente por ello el artículo 28 de la LC establece la obligación de que se prevean suficientes accesos al mar y aparcamientos y prohíbe las obras o instalaciones que interrumpan el acceso al mar sin que se proponga por los interesados una solución alternativa que garantice su efectividad (p.57-58)”...

<https://rodin.uca.es/bitstream/handle/10498/28893/Tesis306948.pdf;jsessionid=D718D1CD942FA130B55E1BF349E50700?sequence=1>

Según este enfoque, el ordenamiento jurídico español establece la obligación de prever accesos suficientes al mar y prohíbe la construcción de obras o instalaciones que interrumpan o dificulten el paso hacia la costa, salvo que se garantice una alternativa que mantenga la efectividad del acceso público. Este modelo normativo resulta particularmente relevante desde una perspectiva

comparada, ya que evidencia cómo otros ordenamientos jurídicos han desarrollado instrumentos específicos para proteger el acceso ciudadano al dominio público marítimo.

Otros trabajos académicos han abordado la regulación del espacio marítimo desde una perspectiva más amplia vinculada al derecho administrativo y al derecho internacional del mar.

Otras tesis internacionales, no tocan de lleno el tema de la zona marítimo terrestre, sino las relaciones del derecho marítimo con otras ramas jurídicas. El autor guatemalteco: (Carrero), (2012). Afirma:

...” Con el derecho administrativo: El derecho administrativo dentro del aspecto netamente marítimo, se da en cuanto a la utilización y protección del dominio público marítimo terrestre, el régimen de distribución de competencias en materia de puertos, en lo referente a su organización, ubicación y regulación, entre otras” ... (p.27) http://www.biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_10339.pdf

Las autoras hondureñas: (Cañas, Guevara y Reina), (2009). Indican la necesidad de un marco legal en el derecho del mar para Honduras:

...” “La zona de mar adyacente que se extiende más allá del Mar Territorial hasta las doscientas millas marinas contadas desde la línea base, se denomina Zona Económica Exclusiva, sobre la que ejerce derechos de soberanía para explorar, explotar, conservar y administrar los recursos naturales vivos y no vivos de las aguas supra yacentes al lecho, del lecho y del subsuelo del mar y, para desarrollar cualquier otra actividad con miras a la exploración y la explotación económica de esa zona. Aquí se puede citar uno de los factores que traería la reducción del territorio, con consecuencias económicas porque la reducción de la Zona Económica Exclusiva

(ZEE) es una zona en donde no ejercen soberanía los Estados ribereños sino solo derechos soberanos sobre los recursos vivos, ya que sobre la explotación de éstos sí se tiene poder y autoridad”... (p.15-16)

<https://repositorio.ues.edu.sv/server/api/core/bitstreams/d6e9bd43-8208-49c7-a32d-40264369e83a/content>

Los estudios citados, se enfocan principalmente en la regulación del espacio marítimo desde una perspectiva macro del derecho del mar, sin abordar específicamente los conflictos vinculados al acceso público a las playas o a la administración de las zonas costeras por parte de los gobiernos locales.

A partir de la revisión de la literatura académica existente, es posible identificar que la mayoría de los estudios se concentran en el análisis del régimen jurídico del dominio público marítimo, la distribución de competencias institucionales y la regulación del derecho del mar. Sin embargo, se observa una limitada producción académica enfocada específicamente en las restricciones al acceso público a las playas y en la responsabilidad de las autoridades municipales en la garantía de este derecho.

En particular, se advierte la ausencia de investigaciones que analicen de manera sistemática la problemática del acceso público a la Zona marítimo terrestre en el Cantón de Garabito, un territorio caracterizado por un intenso desarrollo turístico y residencial en su litoral.

En este contexto, la presente investigación busca contribuir al debate jurídico mediante el análisis del cumplimiento del principio de acceso público a la Zona marítimo terrestre, en el Pacífico Central costarricense, así como del conocimiento y la responsabilidad de las autoridades municipales en la garantía de este derecho. De

esta manera, el estudio pretende aportar elementos jurídicos y empíricos que permitan identificar debilidades en la aplicación del marco normativo vigente y proponer posibles mejoras en la gestión del dominio público costero.

1.1.3 Problematicación del Problema:

En el caso de Costa Rica, la zona marítimo terrestre constituye un bien de dominio público, caracterizado por su naturaleza inalienable, imprescriptible e inembargable, destinado al uso y disfrute de todas las personas. Este régimen jurídico se encuentra establecido en la Ley sobre la Zona marítimo terrestre, su reglamento, así como en los principios constitucionales que protegen el acceso libre a las playas y al litoral como parte del patrimonio público del Estado.

Este régimen se encuentra regulado principalmente en la Ley sobre la Zona marítimo terrestre y su reglamento, así como en los principios constitucionales relacionados con la tutela del dominio público, el ambiente sano y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Desde esta perspectiva, las playas y demás espacios comprendidos dentro de la Zona marítimo terrestre no pueden ser tratados como bienes privados ni quedar sujetos a prácticas que limiten injustificadamente su utilización colectiva. Por el contrario, el ordenamiento jurídico costarricense parte de la premisa de que el litoral debe mantenerse accesible para la población, sin perjuicio de que determinadas áreas de la zona restringida puedan ser objeto de concesión bajo las condiciones y controles establecidos por la normativa aplicable.

No obstante, durante las últimas décadas se ha evidenciado una creciente tensión entre el marco normativo vigente y la realidad práctica en distintas zonas costeras del país, esta tensión se manifiesta, principalmente, en la coexistencia entre

el desarrollo turístico e inmobiliario del litoral y la obligación pública de garantizar el acceso efectivo a la zona pública. En algunos sectores, el crecimiento de proyectos privados, complejos turísticos, residenciales, comercios y concesiones ha generado transformaciones territoriales que, aunque pueden responder a fines económicos legítimos, también pueden producir efectos restrictivos sobre el uso común de las playas.

En particular, el cantón de Garabito representa un caso relevante para el análisis, debido a su alto desarrollo turístico e inmobiliario dentro del Pacífico Central, la importancia económica de esta zona ha propiciado una ocupación significativa del territorio costero, así como una mayor presión sobre los espacios próximos al litoral. En ese contexto, se han presentado situaciones en las que el acceso público a las playas se ve restringido o dificultado, lo cual plantea una contradicción entre el principio jurídico de acceso libre y la forma en que algunas áreas costeras son utilizadas o administradas en la práctica.

En la realidad territorial, se han documentado casos en los que el acceso al litoral se limita mediante cercas, portones, controles de ingreso, casetas de seguridad privada, calles cerradas, construcciones, rótulos restrictivos o prácticas que desincentivan el tránsito de las personas hacia la zona pública. Aunque estas medidas pueden presentarse bajo argumentos de seguridad, ordenamiento interno o protección de propiedades privadas colindantes, resultan problemáticas cuando producen como efecto directo o indirecto la exclusión de la población del uso común de las playas. La problemática se agrava cuando dichas restricciones no son aisladas, sino que responden a patrones de ocupación o control del espacio costero que terminan debilitando el carácter público de la Zona marítimo terrestre.

Desde una perspectiva jurídica, estas situaciones generan una preocupación particular, ya que el ordenamiento establece la obligación de garantizar accesos públicos adecuados al litoral. La existencia de concesiones, desarrollos privados o proyectos turísticos no elimina el deber de mantener vías de ingreso suficientes, visibles y funcionales hacia la zona pública. Por el contrario, cuando existe un aprovechamiento privado del entorno costero, se vuelve aún más necesario asegurar que dicho aprovechamiento no afecte el derecho colectivo de acceder a las playas y transitar libremente por los espacios de dominio público.

La problemática no se limita, entonces, a la existencia material de obstáculos o restricciones físicas. También involucra la actuación, omisión o nivel de control de las autoridades encargadas de administrar la Zona marítimo terrestre. En el caso de las municipalidades costeras, su papel resulta central, pues el ordenamiento jurídico les atribuye competencias de administración, vigilancia y protección sobre estos bienes. Esto implica que no basta con reconocer formalmente el carácter público del litoral; también es necesario ejercer acciones concretas para prevenir, corregir y sancionar aquellas conductas que puedan afectar el acceso público.

En ese sentido, el problema adquiere una dimensión administrativa relevante. Si las autoridades municipales conocen, toleran o no fiscalizan adecuadamente la existencia de obstáculos al acceso público, podría configurarse una omisión en el cumplimiento de sus deberes legales. Esta omisión no solo debilita la eficacia del régimen de protección de la Zona marítimo terrestre, sino que también puede favorecer la consolidación de prácticas privadas contrarias al interés público. Por ello, resulta necesario analizar hasta qué punto las municipalidades cuentan con

conocimiento efectivo de estas situaciones, qué mecanismos de control ejercen y cuál es el grado de responsabilidad que podría derivarse de su inacción.

De esta forma, el problema de investigación no se reduce a determinar si existen restricciones físicas al ingreso a las playas, sino que busca comprender la relación entre dichas restricciones, el deber jurídico de garantizar el acceso público y la responsabilidad de las autoridades municipales encargadas de la administración del bien demanial. La tensión entre desarrollo turístico, aprovechamiento económico privado y protección del dominio público exige un análisis jurídico que permita valorar si la gestión municipal ha sido suficiente para asegurar el cumplimiento del régimen legal de la Zona marítimo terrestre en el cantón de Garabito.

En consecuencia, la presente investigación parte de una preocupación central: aunque la normativa costarricense reconoce y protege el acceso público a la Zona marítimo terrestre, en la práctica pueden existir condiciones territoriales, administrativas y privadas que limitan ese acceso. Esta contradicción entre norma y realidad justifica el estudio del grado de conocimiento y responsabilidad de las autoridades municipales, así como de los mecanismos jurídicos disponibles para garantizar que el litoral continúe siendo un espacio público, accesible y protegido para todas las personas.

Cuando dichas obligaciones no se cumplen de manera efectiva, pueden generarse diversas consecuencias jurídicas e institucionales. Entre ellas destacan:

a) Interposición de recursos de amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: cuando las restricciones al acceso afecten derechos fundamentales como el libre tránsito o el uso común de bienes públicos.

b) Demandas ante la jurisdicción contencioso-administrativa: contra actos u omisiones de la administración pública, especialmente las autoridades municipales que no garantizan el acceso público o permiten situaciones contrarias al régimen jurídico de la zona marítimo-terrestre.

c) Declaratoria de nulidad de actos administrativos: cancelación de concesiones o permisos municipales otorgados en contravención del régimen del dominio público, cuando estos permitan construcciones o intervenciones que bloqueen accesos al litoral.

d) Denuncias ante órganos de control del estado, como Defensoría de los Habitantes, Procuraduría General de la República, Contraloría General de la República, con el fin de investigar posibles irregularidades en la administración del dominio público.

e) Procedimientos administrativos para la recuperación del dominio público, pueden incluir órdenes de demolición, retiro de obstáculos o restitución de accesos públicos cuando se determine una ocupación indebida de la zona marítimo terrestre.

f) Consecuencias penales por inatención u omisión de las autoridades municipales, además de las consecuencias administrativas y constitucionales, el incumplimiento del deber de protección del dominio público en la zona marítimo terrestre puede generar eventuales responsabilidades penales para los funcionarios públicos encargados de su administración, cuando se configure una omisión grave en el ejercicio de sus funciones, en este contexto podrían enfrentar causas judiciales por incumplimiento de deberes, prevaricato administrativo y abuso de autoridad. La inacción o tolerancia frente a situaciones que limiten el acceso público al litoral no

solo puede generar responsabilidad, sino también eventuales consecuencias penales cuando se demuestre una omisión grave o una actuación contraria al ordenamiento jurídico por parte de los funcionarios responsables.

1.2 Hipótesis

Durante el período 2016-2026, el incumplimiento del principio de acceso público en la zona marítimo terrestre del cantón de Garabito podría ser atribuible principalmente a la omisión de la administración municipal en el ejercicio oportuno y eficaz de sus deberes de control, vigilancia y tutela del dominio público, pese a contar con competencias legales y conocimiento de la normativa aplicable para actuar, situación que se ve agravada por factores estructurales de gestión institucional y que compromete la responsabilidad de la municipalidad en la garantía efectiva del acceso público.

1.3 Formulación del Problema

Surge la interrogante: ¿Cómo se manifiesta el cumplimiento del principio de acceso público en la Zona marítimo terrestre y cuál ha sido la actuación de las autoridades municipales en relación con su protección y garantía en el cantón de Garabito durante el período 2016-2026?”

1.3.1 Justificación del Problema:

Esta investigación, se justifica por la necesidad de analizar el alcance jurídico del principio de acceso público en la Zona marítimo terrestre, así como su aplicación en el cantón de Garabito durante el período el tiempo, el acceso a los bienes de dominio público dentro del ordenamiento jurídico costarricense, particularmente en el marco de la Constitución Política de Costa Rica conforme lo estipula el artículo 45 y Ley sobre la Zona marítimo terrestre (Ley N° 6043).

El estudio de esta problemática se justifica por su relevancia jurídica, social, ambiental, académica e institucional.

Desde el punto de vista jurídico, la investigación permite examinar el contenido normativo del principio de acceso público, las competencias atribuidas a las autoridades administrativas y municipales, y los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para la protección, administración y tutela de la Zona marítimo terrestre.

Desde la perspectiva social, el estudio reviste importancia en la medida en que el acceso a las playas y a la Zona marítimo terrestre se vincula con el uso y disfrute colectivo de bienes de dominio público, cuyo aprovechamiento interesa tanto a las comunidades locales como a las personas usuarias de esos espacios, por lo que la investigación permite abordar una temática relacionada con la utilización de bienes públicos en un cantón con dinámica turística y urbana relevante.

En el ámbito ambiental, el análisis resulta pertinente debido a la relación entre la gestión de la Zona marítimo terrestre y la protección de los ecosistemas costeros, el estudio del acceso público en estos espacios nos permite analizar la interacción entre uso del territorio, regulación administrativa y conservación de áreas de interés ambiental

Asimismo, desde una perspectiva académica, la investigación encuentra sustento en la necesidad de desarrollar estudios aplicados sobre la implementación del régimen jurídico de la Zona marítimo terrestre en ámbitos locales concretos. Si bien existen trabajos sobre su regulación general, resulta útil profundizar en casos territoriales específicos, particularmente en cantones con alta actividad turística e inmobiliaria, como Garabito.

Finalmente, desde el punto de vista institucional el estudio permite examinar la actuación de la administración municipal dentro del marco de sus competencias legales, identificar los elementos jurídicos y administrativos que inciden en la garantía del acceso público en la Zona marítimo terrestre y aportar insumos para la comprensión del problema desde una perspectiva jurídica e institucional.

1.4 Objetivos de la Investigación

1.4.1 Objetivo General:

Analizar el incumplimiento del principio de acceso público en la Zona marítimo terrestre del cantón de Garabito (Pacífico Central), en relación con la responsabilidad de las autoridades municipales frente a las restricciones de acceso a las playas de Garabito, por proyectos turísticos y desarrollos inmobiliarios, con el fin de identificar lineamientos jurídicos y administrativos que garanticen el uso público y sostenible de estas

1.4.2 Objetivos Específicos:

1. Analizar el marco jurídico aplicable al principio de acceso público a la Zona marítimo terrestre, y las competencias atribuidas a las municipalidades para su tutela, con fundamento en la Constitución Política, Ley sobre la Zona marítimo terrestre, Ley de la Jurisdicción Constitucional, Reglamento de Parques y Sitios Públicos del cantón de Garabito y jurisprudencia relevante.
2. Identificar y sistematizar casos concretos ocurridos en el cantón de Garabito, durante el periodo 2016-2026 en los que se haya restringido el acceso público a las playas en la Zona marítimo terrestre.
3. Determinar el alcance de la responsabilidad administrativa o patrimonial de la Municipalidad de Garabito frente a acciones u omisiones

relacionadas con la garantía del principio de acceso público en la Zona marítimo terrestre.

4. Proponer recomendaciones jurídicas y administrativas orientadas al fortalecimiento de la actuación y fiscalización municipal en la protección del principio de acceso público en la Zona marítimo terrestre del cantón de Garabito.

1.5 Alcances y Limitaciones

1.5.1 Alcances:

La presente investigación se delimita al análisis del *principio de acceso público* en la Zona Marítimo Terrestre del cantón de Garabito durante el período 2016-2026, con énfasis en la actuación de la administración municipal en el ejercicio de sus competencias de control, vigilancia y tutela del dominio público. El estudio se desarrolla dentro del ordenamiento jurídico costarricense, tomando como eje normativo principal: la Constitución Política, Ley sobre la Zona marítimo terrestre, su reglamento y jurisprudencia pertinente. Desde una perspectiva jurídica y administrativa, el estudio abarca el análisis del contenido y alcance del principio de acceso público, de las competencias municipales para su tutela, de las restricciones de acceso identificables en dicho cantón, de la actuación u omisión administrativa en esta materia y de la eventual responsabilidad institucional derivada de ello, considerando además la incidencia de factores estructurales de gestión institucional.

1.5.2 Limitaciones:

A pesar de que, el proyecto es viable, existen riesgos a los que estaría sujeta esta investigación tales como:

1. Acceso a la información pública: Debe considerarse la posibilidad de demora de información por parte de la municipalidad, lo que puede afectar los tiempos de análisis de la información sobre expedientes o concesiones en concreto.
2. Disponibilidad de entrevistas: Por temas de agendas o confidencialidad de la información el alcalde, funcionarios municipales o representantes comunales pueden excusar o limitar su colaboración.
3. Reformas legales: Posibles reformas o nuevas disposiciones administrativas del tema por encontrarse en este momento en el centro de atención podrían requerir de ajustes metodológicos.
4. Uso de fuentes secundarias de información como lo son información de prensa local, publicaciones comunitarias o denuncias públicas.
5. Posible sesgo en las fuentes periodísticas o comunitaria en el periodo 2016-2026.

1.6 Marco Metodológico

1.6.1 Tipo de Investigación

Esta investigación se desarrollará a partir de una metodología descriptiva-analítica, se llevará a cabo una investigación de carácter documental, sustentada en noticias oficiales, pronunciamientos municipales, análisis doctrinario, normativo y jurisprudencial. Para ello, se consultarán diversas fuentes especializadas, tales como libros, revistas jurídicas, doctrina nacional, jurisprudencia tanto administrativa como judicial, con el fin de examinar los distintos criterios de aplicación e interpretación de los conceptos jurídicos contenidos en la normativa general y especial que regula el dominio público en la zona marítimo-terrestre.

De manera particular, se realizará un estudio detallado de los pronunciamientos, dictámenes y opiniones jurídicas emitidas por la Procuraduría General de la República, así como de los informes y resoluciones de la Contraloría General de la República, en cuanto órganos técnicos de control y asesoría del Estado, cuya jurisprudencia administrativa resulta determinante para la comprensión del alcance de las competencias, obligaciones y responsabilidades de las autoridades públicas en la gestión y protección de la zona marítimo-terrestre.

Esta tesis utiliza un enfoque jurídico-dogmático, que consiste en analizar las normas legales, la jurisprudencia y los principios del ordenamiento jurídico costarricense, para interpretar su aplicación al caso del acceso público a las playas. Este análisis se complementa con la revisión de documentos administrativos, entrevistas y otras fuentes relacionadas con el funcionamiento municipal.

1.7 Sujetos y Fuentes de Información

1.7.1 Sujetos

Los sujetos institucionales constituyen las entidades públicas con competencias directas o indirectas sobre la administración, fiscalización y tutela de la Zona marítimo terrestre. Entre ellos se incluyen:

1. La Municipalidad de Garabito, particularmente la Alcaldía Municipal, el Concejo Municipal, el Departamento de Zona marítimo terrestre, la Asesoría Jurídica y los funcionarios encargados de la inspección y control en dicha zona.

2. El Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en especial las dependencias vinculadas a la aprobación, supervisión y control de planes reguladores costeros y concesiones en la Zona marítimo terrestre.

3. El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), por medio del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), en su función de protección ambiental y resguardo del dominio público costero.

4. La Procuraduría General de la República, en su rol consultivo y emisor de dictámenes vinculantes sobre la correcta interpretación del régimen jurídico de la Zona marítimo terrestre.

1.7.2 Fuentes de Información

En este apartado se detallan las fuentes de información que serán utilizadas para el desarrollo de la presente investigación, con el fin de sustentar el análisis jurídico, doctrinario y contextual del problema planteado. Las fuentes seleccionadas permitirán examinar el régimen jurídico aplicable a la Zona marítimo terrestre, el principio de acceso público al litoral, las competencias de las autoridades municipales y la eventual responsabilidad administrativa derivada de la omisión en el ejercicio de sus deberes de control y vigilancia.

Las fuentes de información utilizadas en esta tesis permitirán construir una base sólida para el análisis del problema, combinando normativa, jurisprudencia, doctrina, documentos institucionales e información contextual. Esto facilitará determinar si existe una correspondencia adecuada entre el régimen jurídico que protege el acceso público a la Zona marítimo terrestre y la forma en que dicho acceso es conocido, controlado y garantizado por las autoridades municipales competentes.

1.7.2.1 Fuentes Normativas Primarias

Las fuentes normativas primarias constituyen el fundamento jurídico principal del estudio y comprenden:

1. Constitución Política de la República de Costa Rica.
2. Leyes
3. Reglamentos
4. Jurisprudencia de Sala Constitucional, Tribunal Contencioso

Administrativo entre otros.

5. Dictámenes de la Procuraduría General de la República
6. Actas o resoluciones municipales oficiales.
7. Posibles entrevistas a funcionarios (porque es información directa).

1.7.2.2 Fuentes Normativas Secundarias

Las fuentes normativas secundarias comprenden los comentarios, estudios o análisis que otras personas han hecho sobre las fuentes primarias y comprenden:

1. Tesis de otros estudiantes.
2. Libros de derecho administrativo, ambiental o municipal.
3. Artículos en revistas jurídicas.
4. Opiniones doctrinarias.
5. Reportajes de prensa.

1.7.2.3 Fuentes Administrativas

Como parte del análisis empírico y administrativo, se utilizarán fuentes informativas referentes a los años 2016- 2026

1. Actas del Concejo Municipal de Garabito.

2. Dictámenes y opiniones jurídicas de la Procuraduría General de la República.
3. Resoluciones administrativas municipales relacionadas con concesiones y accesos públicos.
4. Informes técnicos y administrativos del Instituto Costarricense de Turismo y del Ministerio de Ambiente y Energía, relativos a la Zona marítimo terrestre del Pacífico Central.

CAPÍTULO II.
MARCO TEÓRICO

2.1 Marco jurídico y conceptual del acceso público en la zona marítimo terrestre.

El presente capítulo desarrolla el marco teórico, normativo, doctrinal y jurisprudencial que sustenta el análisis del principio de acceso público en la Zona marítimo terrestre, con especial énfasis en el papel, conocimiento y responsabilidad de las autoridades municipales del cantón de Garabito. Esta base permitirá examinar si las eventuales situaciones de restricción o afectación en el acceso a las playas pueden constituir incumplimientos jurídicamente relevantes atribuibles a la administración municipal.

Desde esta perspectiva, el ordenamiento jurídico costarricense dispone de un conjunto de normas que regulan el acceso público a la Zona marítimo terrestre. La Constitución Política, la Ley sobre la Zona marítimo terrestre, su reglamento, la normativa administrativa general, así como la jurisprudencia constitucional y los dictámenes de la Procuraduría General de la República, configuran un régimen jurídico que reconoce la naturaleza demanial de estos bienes, delimita las competencias municipales y establece deberes de tutela, vigilancia, recuperación y protección del uso común.

No obstante, más allá de su existencia formal, resulta relevante analizar el grado de claridad, suficiencia y exigibilidad de este marco normativo en la práctica. En este sentido, puede sostenerse que, en términos generales, la normativa vigente proporciona herramientas jurídicas que permitirían a las autoridades municipales intervenir de manera efectiva en la garantía del acceso público. Sin embargo, la operatividad de dichas disposiciones depende de su adecuada interpretación, aplicación y ejecución dentro de la gestión administrativa.

En este contexto, el problema jurídico que orienta la presente investigación se centra en determinar si, durante el período 2016-2026, la Municipalidad de Garabito ejerció de manera oportuna y eficaz las competencias y deberes que el ordenamiento jurídico le atribuye en materia de control, vigilancia y protección del dominio público marítimo terrestre. Este análisis se vincula directamente con la hipótesis planteada, en la medida en que permite valorar si eventuales limitaciones al acceso público pueden asociarse no tanto a vacíos normativos, sino a aspectos relacionados con la gestión institucional y el ejercicio de las potestades administrativas.

2.2 Principio de acceso público a los bienes de dominio público.

El principio de acceso público constituye una manifestación esencial del régimen jurídico de los bienes de dominio público. En el derecho costarricense, estos bienes se caracterizan por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como por su destinación al uso y disfrute colectivo. Su afectación al interés general excluye la apropiación privada y justifica la existencia de un régimen especial de protección administrativa.

La Sala Constitucional ha precisado que el dominio público está integrado por bienes destinados, por voluntad del legislador, al servicio de la comunidad y al interés público, sometidos a un régimen especial y está fuera del comercio de los hombres. Debido a ello, tales bienes no pueden ser objeto de apropiación privada, gravamen ni posesión en los términos del derecho civil, y respecto de ellos únicamente pueden reconocerse derechos de uso o aprovechamiento en los supuestos legalmente autorizados. Esta construcción jurisprudencial permite afirmar que los bienes de dominio público se encuentran jurídicamente protegidos por su destino colectivo, lo

que exige a la Administración su conservación, defensa y recuperación cuando ese destino es alterado.

Desde una perspectiva constitucional, el principio de acceso público se relaciona con la igualdad en el disfrute de los bienes públicos, la libertad de tránsito, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el principio de legalidad administrativa. En consecuencia, el uso y disfrute de estos bienes no puede ser restringido arbitrariamente ni por la Administración ni por particulares, salvo en los casos expresamente previstos por la ley y conforme a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En el ámbito doctrinario, la afectación del bien al interés general impone a la Administración una obligación positiva de tutela. No se trata únicamente de abstenerse de excluir ilegítimamente a los administrados del uso común, sino de desplegar una actuación activa destinada a impedir ocupaciones indebidas, remover obstáculos materiales y garantizar la conservación del destino público del bien. Así, el principio de acceso público implica no solo una prohibición de exclusión, sino también un deber jurídico de protección efectiva.

Aplicado a la zona marítimo terrestre, este principio adquiere una intensidad particular. La zona pública, por su naturaleza demanial, está destinada al uso común, al libre tránsito y al disfrute colectivo, por lo que resulta incompatible con ocupaciones privadas, cierres materiales, barreras de acceso o cualquier otra forma de privatización de hecho. En ese contexto, el Estado y, particularmente, las municipalidades como administradoras de la zona marítimo terrestre, tienen el deber de velar por el acceso libre y seguro a estos espacios, adoptar medidas de vigilancia,

prevenir apropiaciones indebidas y ejecutar las acciones de recuperación que correspondan conforme al ordenamiento jurídico.

La Ley N° 6043 y su reglamento refuerzan esta conclusión. En el régimen jurídico de la Zona marítimo terrestre, el acceso público no funciona únicamente como criterio interpretativo, sino como un principio operativo que impone deberes jurídicos concretos a las autoridades competentes. En particular, el artículo 13 de la Ley sobre la Zona marítimo terrestre establece que:

“Las autoridades de la jurisdicción correspondiente y las municipalidades respectivas, tan pronto tengan noticia de las infracciones a que se refieren los dos artículos anteriores procederán, previa información levantada al efecto si se estimare necesaria, al desalojo de los infractores y a la destrucción o demolición de las construcciones, remodelaciones o instalaciones realizadas por aquellos, sin responsabilidad alguna para la autoridad o la municipalidad. El costo de demolición o destrucción se cobrará al dueño de la construcción o instalación. Todo lo anterior sin perjuicio de las sanciones penales que procedan” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1977, art. 13).

Por ende, tan pronto se tengan noticias de las infracciones previstas en la ley, las autoridades de la jurisdicción correspondiente y las municipalidades respectivas procederán al desalojo de los infractores y a la demolición de las construcciones o instalaciones ilegales. La utilización de una fórmula imperativa revela que la intervención municipal no es facultativa ni discrecional, sino obligatoria.

Asimismo, el artículo 63 de la misma ley sanciona al funcionario o empleado que otorgue permisos, concesiones o aprobaciones contrarias al régimen legal aplicable, o que impida o haga nugatoria una orden de suspensión, demolición o

sanción. Esta disposición confirma que el legislador concibió la protección del dominio público costero como un deber funcional jurídicamente exigible, cuya inobservancia puede generar consecuencias administrativas, laborales e incluso penales.

“El funcionario o empleado que otorgare concesiones o permisos de ocupación o de desarrollo o aprobare planos, contra las disposiciones de esta ley o leyes conexas, o impidiere o hiciere nugatoria la orden de suspensión o demolición, legalmente decretadas o dispuestas, de una obra o instalación, o la sanción de algún infractor a las normas de esta ley y sus reglamentos, será reprimido con prisión de tres meses a dos años si no se tratare de delito más grave. Además, será despedido de su empleo sin responsabilidad patronal. Si el funcionario fuere de elección popular, procederá a la pérdida de su credencial a juicio del Tribunal Supremo de Elecciones, previa información que éste dispondrá levantar”. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1977, art. 63).

Esta investigación no parte de una ausencia de regulación, sino de la necesidad de verificar cómo estas obligaciones han sido cumplidas o desatendidas en la práctica.

2.3 Naturaleza jurídica de la zona marítimo terrestre.

La Zona marítimo terrestre constituye un bien de dominio público especial, sometido a un régimen jurídico particular establecido por la Ley N° 6043. Su configuración responde a la necesidad de proteger una franja territorial costera de especial relevancia ambiental, social y jurídica, sujeta a un sistema diferenciado de administración, uso y aprovechamiento.

Esta zona comprende una franja de doscientos metros de ancho a lo largo de los litorales del país, contados a partir de la pleamar ordinaria, e incluye además las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja. Jurídicamente, se divide en dos secciones: la zona pública y la zona restringida. La primera comprende los cincuenta metros contados desde la pleamar ordinaria y está destinada al uso común y general; es absolutamente inalienable y no puede ser objeto de concesión.

La segunda comprende los ciento cincuenta metros restantes y puede ser objeto de concesión únicamente bajo los requisitos y condiciones establecidos por la normativa aplicable.

La naturaleza demanial de la Zona marítimo terrestre implica consecuencias jurídicas directas. Como bien de dominio público, se encuentra fuera del comercio de los hombres; no puede ser transferida válidamente al dominio privado ni adquirida por el transcurso del tiempo. La inalienabilidad excluye la enajenación del bien fuera de los supuestos legalmente autorizados, mientras que la imprescriptibilidad impide que las ocupaciones ilegales consoliden derechos a favor de particulares. En consecuencia, ninguna ocupación irregular de la zona pública puede transformarse en una situación jurídicamente protegida por el mero paso del tiempo.

La doctrina administrativista respalda que los bienes del dominio público, al estar afectados al uso común o al servicio público, se encuentran sometidos a un régimen especial, caracterizado precisamente por la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que se constituyen en una garantía dirigidas a preservar el destino colectivo del bien y a impedir su apropiación privada.

Desde esta óptica, la naturaleza demanial de la zona marítimo terrestre no admite la tolerancia administrativa frente a ocupaciones privadas, cierres de acceso o restricciones al uso común de la zona pública.

2.4 Competencias de las municipalidades en la zona marítimo terrestre

La administración municipal, como encargada de su tutela, no puede asumir una posición pasiva ante situaciones que desnaturalizan el destino legal del bien. Por el contrario, la afectación pública del territorio le impone un deber permanente de conservación, defensa y recuperación.

La Ley N° 6043 atribuye a las municipalidades el usufructo y administración de la Zona marítimo terrestre dentro de su respectiva jurisdicción, así como el deber de velar directamente por el cumplimiento de las normas que regulan su dominio, aprovechamiento y uso.

“Sin perjuicio de las atribuciones de ese Instituto, compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales.

El usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1977, art. 3)”.

Esta competencia no se trata simplemente de que la municipalidad pueda actuar, sino de que debe hacerlo cuando el dominio público costero resulte amenazado o afectado.

El artículo 13 de la ley expresa con claridad ese carácter obligatorio. La disposición establece que, tan pronto tengan noticia de infracciones, las

municipalidades y autoridades competentes procederán al desalojo de los infractores y a la destrucción o demolición de las obras ilegales. La ley excluye la interpretación de estas potestades como facultades puramente discrecionales, la actuación administrativa ciertamente debe respetar el debido proceso y pueda requerir actuaciones previas de constatación, no obstante, ello no elimina el deber de intervenir y en algunos casos debe ordenarse la suspensión, desalojos, demoliciones y coordinación interinstitucional.

El régimen jurídico de la zona marítimo terrestre no permite justificar la pasividad institucional en razones de conveniencia, mera priorización administrativa o limitaciones materiales. Tales limitaciones pueden contextualizar las dificultades del cumplimiento, pero no convierten la inacción en una conducta jurídicamente legítima.

El artículo 260 del Código Electoral contempla consecuencias sobre la credencial de funcionarios de elección popular cuando se configure este tipo de conductas. De esta manera, el ordenamiento no solo impone el deber de tutela, sino que también prevé consecuencias concretas frente a su incumplimiento.

“Cancelación de credenciales por afectación de la zona marítimo terrestre. Cuando se denuncien los hechos contemplados en el artículo 63 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre, el Tribunal lo comunicará a la Procuraduría General de la República, a fin de que esta investigue, preliminarmente, el asunto y eventualmente ejerza la respectiva acción penal. El Tribunal resolverá una vez que los tribunales penales dicten el respectivo pronunciamiento, siempre se tendrá, como parte del procedimiento administrativo, a la Procuraduría” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2009, Código Electoral art. 260)”.

Esta base normativa resulta fundamental para la hipótesis de la investigación. Si la obligación de proteger el acceso y dominio públicos costero es permanente, expresa y exigible, entonces los factores estructurales de gestión institucional no eliminan el deber de actuar, sino que pueden presentarse como circunstancias que agravan o dificultan su cumplimiento. Por ello, la hipótesis no se contradice con la existencia de limitaciones estructurales: las incorpora como factores concurrentes, sin desvirtuar que la omisión municipal sigue siendo jurídicamente relevante.

2.5. Referencias de derecho comparado e internacional.

Internacionalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR, 1982) y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo han vinculado el acceso a bienes naturales con derechos colectivos, ambientales y culturales, especialmente cuando su restricción afecta a comunidades locales.

Si bien estas referencias no son directamente vinculantes en todos sus extremos, resultan útiles como criterios interpretativos para reforzar la protección del acceso público en la Zona marítimo terrestre costarricense, en tanto consolidan un estándar internacional orientado a garantizar el uso común de los bienes naturales y a limitar su apropiación privada.

Los recursos marinos han pasado a engrosar la lista de los recursos naturales agotables, lo que ha llevado a distintos ordenamientos jurídicos a fortalecer sus marcos regulatorios para garantizar su protección. En este contexto, diversos países han desarrollado modelos normativos que buscan equilibrar el aprovechamiento económico del litoral con la garantía del acceso público.

En el caso de España, destacan las siguientes normas:

- Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (7/1985).
- Ley de Costas (Ley 22/1988).
- Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral (Ley 2/2013).
- Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015).

Desde una perspectiva comparativa, el ordenamiento español presenta diferencias relevantes respecto del modelo costarricense. En primer lugar, existe una mayor intervención del Estado central en la gestión del dominio público marítimo-terrestre, lo que reduce los márgenes de discrecionalidad de los gobiernos locales. En segundo lugar, la normativa española desarrolla de forma expresa mecanismos para garantizar el acceso público, tales como las servidumbres de tránsito y acceso al mar, las cuales obligan jurídicamente a asegurar el paso libre y continuo hacia las playas.

Este elemento constituye un aporte significativo para el análisis del caso costarricense, ya que evidencia que no basta con declarar jurídicamente el carácter demanial del litoral ni reconocer, en términos generales, que las playas pertenecen al dominio público, sino que para que esa protección sea efectiva, resulta necesario traducir el principio de acceso público en mecanismos concretos, verificables y exigibles por parte de la Administración. Esto implica no solo la existencia formal de rutas o servidumbres de acceso, sino también su adecuada señalización, fiscalización y protección frente a prácticas privadas que limiten el ingreso de la población.

Desde esta perspectiva, el acceso público no debe entenderse como una garantía meramente declarativa, sino como una obligación administrativa que requiere actuación continua. La autoridad competente debe adoptar medidas que permitan prevenir restricciones de hecho, corregir situaciones irregulares y evitar que la tolerancia institucional termine consolidando formas indirectas de apropiación o exclusión del litoral. En ese sentido, la operativización del acceso público reduce la posibilidad de que cierres, portones, u otras limitaciones sean normalizados por falta de vigilancia oportuna, reforzando así el deber estatal y municipal de proteger el uso común de los bienes de dominio público.

Por su parte, El Salvador, a través del Decreto N° 906 (Ley de concesión de espacios de dominio público marítimo terrestre, 2018), regula el otorgamiento de concesiones sobre estos espacios, estableciendo procedimientos, condiciones y requisitos para su explotación por particulares.

El aporte comparativo de este modelo radica en el énfasis en la formalización del régimen concesional y en la delimitación clara de derechos y obligaciones, lo que permite un mayor control jurídico sobre el uso del dominio público. No obstante, también evidencia que la existencia de reglas claras no impide, por sí misma, la generación de conflictos en torno al acceso público si no existe una fiscalización efectiva.

Las experiencias comparadas demuestran que, incluso en ordenamientos jurídicos con regulaciones claras sobre el dominio público marítimo terrestre, persisten conflictos relacionados con el acceso público a las playas. Estos conflictos suelen estar asociados a factores estructurales como la presión del desarrollo

turístico, la privatización de facto del litoral o las limitaciones institucionales para ejercer el control territorial.

No obstante, el análisis comparado permite extraer aprendizajes concretos aplicables al caso costarricense hay una necesidad de establecer mecanismos jurídicos específicos que garanticen el acceso público efectivo, y no solo su reconocimiento abstracto, en segundo lugar, la importancia de reducir los márgenes de inacción administrativa mediante obligaciones más claras y mecanismos de control más estrictos. en tercer lugar, se confirma que la efectividad del régimen jurídico depende directamente de la actuación oportuna y eficaz de la administración pública, considero que el modelo costarricense presenta una debilidad estructural en la ejecución municipal, ya que hay deficiencias profundas y permanentes en la organización, planificación y designación de recursos municipales, impiden cumplir metas, ejecutar el presupuesto eficientemente o brindar servicios. No es un problema temporal, sino un fallo en la estructura misma de la administración.

El análisis del derecho comparado y de los estándares internacionales permite advertir que la protección del dominio público marítimo terrestre y del acceso público a las playas constituye un principio ampliamente reconocido en distintos ordenamientos jurídicos. Tanto la legislación española como otros países de la región establecen obligaciones claras para las autoridades administrativas en la defensa del litoral, incluyendo la recuperación de terrenos ocupados ilegalmente y la garantía del acceso público a estos espacios, lo cual refuerza la exigibilidad de dichas obligaciones en el contexto costarricense.

En este sentido, tanto la experiencia comparada como los instrumentos internacionales coinciden en que la administración pública tiene un deber activo de

tutela del litoral, el cual comprende la prevención de ocupaciones ilegales, la recuperación de terrenos de dominio público y la garantía del uso común de estos espacios.

El derecho comparado no solo contextualiza el caso costarricense, también refuerza la hipótesis de la presente investigación, en el caso del cantón de Garabito, debe haber un ejercicio oportuno y eficaz de las potestades municipales en cuanto a control, vigilancia y tutela del dominio público.

2.6. Jurisprudencia relevante.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado una línea jurisprudencial reiterada y consistente en relación con la protección del acceso público a la Zona marítimo terrestre, la naturaleza demanial de las playas y las obligaciones de las municipalidades, a través de sus resoluciones, dicho tribunal ha reafirmado que las playas y demás bienes integrantes del dominio público no pueden ser objeto de apropiación privada, cierre, limitación arbitraria o uso excluyente, precisamente porque se encuentran destinados al disfrute colectivo y sometidos a un régimen jurídico especial de protección.

Asimismo, la Procuraduría General de la República, mediante su función consultiva, ha reforzado estos criterios con carácter vinculante para la Administración Pública. Sus dictámenes y opiniones jurídicas han contribuido a precisar que las municipalidades no actúan como propietarias del litoral, sino como administradoras de un bien público sujeto a fines de interés general. Por ello, sus potestades deben ejercerse conforme al principio de legalidad, al deber de protección del dominio público y a la obligación de garantizar que el aprovechamiento privado autorizado no afecte el uso común de las playas.

Para efectos de un mejor análisis, la jurisprudencia se sistematiza en los siguientes ejes temáticos:

2.6.1 Naturaleza demanial y régimen jurídico del dominio público.

- Resolución N° 10583-2019 (Sala Constitucional).
- Resolución N° 02241-2009 (Sala Constitucional).
- Resolución N° 05140-2005 (Sala Constitucional).

Estas resoluciones reiteran que la Zona marítimo terrestre constituye un bien de dominio público, caracterizado por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, destinado al uso común. Asimismo, establecen que la zona pública no puede ser objeto de ocupación ni construcción por particulares, y que cualquier derecho otorgado sobre estos bienes es de carácter precario y revocable.

Criterio jurídico principal:

De forma uniforme, la Sala Constitucional ha consolidado el criterio de que el dominio público costero excluye cualquier forma de apropiación privada, ocupación exclusiva o restricción injustificada por parte de particulares, la Zona marítimo terrestre, por su naturaleza demanial, no puede ser tratada como un bien disponible dentro del comercio jurídico ordinario, sino como un espacio sometido a un régimen especial de protección, cuyo destino principal es el uso común y el disfrute colectivo.

Este criterio implica que la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de la Zona marítimo terrestre no son simples características formales del bien público, sino garantías jurídicas orientadas a impedir que el litoral sea privatizado de hecho o utilizado de manera incompatible con su función pública. En consecuencia, cualquier ocupación, construcción, cierre o control privado sobre

la zona pública debe analizarse de forma restrictiva, pues puede afectar directamente el principio de acceso libre que protege este régimen.

Desde esta perspectiva, el acceso público constituye un elemento esencial del dominio público costero, es decir, no basta con reconocer que las playas pertenecen al Estado o que están destinadas al uso común; también es necesario asegurar que las personas puedan transitar y disfrutar de esos espacios. Por ello, la protección del dominio público exige una actuación administrativa activa, especialmente por parte de las municipalidades, a quienes corresponde velar por que no se consoliden obstáculos o prácticas privadas que limiten el uso colectivo del litoral.

2.6.2 Potestad de control desalojo y demolición por parte de la administración.

- Resolución N° 13766-2025 (Sala Constitucional).
- Resolución N° 02241-2009 (Sala Constitucional).

En estos casos, la Sala avala la actuación de las municipalidades al ordenar desalojos y demoliciones de estructuras ubicadas en la Zona marítimo terrestre, especialmente cuando se trata de ocupaciones ilegales que restringen el acceso público o implican explotación indebida del espacio.

Particularmente, en el caso del “Mirador El Peñón de Guacalillo”, se evidenció una ocupación privada que impedía el libre tránsito y el acceso, siendo necesaria la intervención municipal para restituir el uso público.

Criterio jurídico principal:

La jurisprudencia reconoce que las municipalidades no solo tienen la facultad, sino el deber jurídico de actuar de forma efectiva para recuperar el dominio público,

incluyendo la demolición de obras ilegales y la eliminación de obstáculos al acceso público.

2.6.3 Régimen de concesiones y límites al uso privativo.

- Resolución N° 09567-2007 (Sala Constitucional).
- Dictamen C-255-2023 (Procuraduría General de la República).
- Dictamen C-166-2017 (Procuraduría General de la República).

Estos pronunciamientos desarrollan un criterio relevante sobre el uso y aprovechamiento de la zona restringida de la Zona marítimo terrestre. Si bien esta franja puede ser objeto de aprovechamiento por particulares, dicho uso no opera de manera libre ni automática, sino únicamente mediante el otorgamiento de una concesión tramitada conforme al procedimiento legal y sujeta a las condiciones establecidas por el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, la existencia de una concesión no transforma la naturaleza pública del terreno ni genera un derecho de propiedad a favor del concesionario, la Zona marítimo terrestre conserva su carácter demanial, por lo que el particular únicamente adquiere un derecho de uso y aprovechamiento, condicionado al cumplimiento de la ley, el reglamento, el plan regulador aplicable y al contrato de concesión.

De esta manera, el aprovechamiento privado dentro de la zona marítimo terrestre, debe entenderse como una excepción regulada dentro del régimen de dominio público. No se trata de una autorización abierta para ocupar, construir o modificar el terreno según el interés del particular, sino de una habilitación limitada, sujeta a control administrativo permanente. Por ello, cualquier uso distinto al autorizado, puede generar consecuencias jurídicas.

Asimismo, estos criterios advierten rechazan la posibilidad de legitimar ocupaciones o construcciones realizadas sin concesión válida, pues ello implicaría debilitar el régimen especial de protección de la Zona marítimo terrestre y permitir que una actuación irregular produzca efectos jurídicos favorables para quien ocupó o construyó al margen de la normativa.

Por lo que la Administración no puede validar por vía indirecta lo que la ley no permite de forma expresa, la ausencia de concesión, la falta de ajuste al plan regulador o la existencia de obras no autorizadas no pueden subsanarse simplemente mediante permisos precarios o tolerancia administrativa y admitir esto implicaría vaciar de contenido el régimen de las concesiones.

Criterio jurídico principal:

Por tanto, el criterio que se desprende de estos pronunciamientos es que el aprovechamiento privado de la zona restringida debe ser estrictamente legal, formalmente autorizado y materialmente compatible con el interés público. Las concesiones no equivalen a privatización del litoral, ni pueden utilizarse como fundamento para excluir el control municipal o estatal sobre el uso del bien demanial. Al contrario, la existencia de una concesión refuerza el deber de fiscalización, porque obliga a verificar que el particular utilice el terreno únicamente dentro de los límites y condiciones que le fueron concedidos.

2.6.4 Protección ambiental y coordinación institucional.

- Dictamen C-093-2007 (Procuraduría General de la República).
- Dictamen C-297-2004 (Procuraduría General de la República).

Estos criterios destacan que ciertos espacios dentro de la Zona marítimo terrestre, como manglares, humedales y bosques, forman parte del patrimonio natural

del Estado y cuentan con una protección reforzada, bajo la administración de entidades como el SINAC.

Asimismo, se establece la obligación de coordinación interinstitucional por parte de las municipalidades antes de adoptar decisiones que afecten estos ecosistemas.

Criterio jurídico principal:

La protección del litoral no es una competencia exclusivamente municipal, sino una responsabilidad pública compartida que exige coordinación entre las distintas instituciones con atribuciones sobre la Zona marítimo terrestre. Si bien las municipalidades tienen funciones de administración sobre la zona pública y la zona restringida dentro de su jurisdicción, dichas competencias no pueden ejercerse de manera aislada cuando en el territorio existen áreas ambientalmente sensibles, tales como manglares, humedales, bosques u otros ecosistemas sujetos a regímenes especiales de protección.

Desde esta perspectiva, la municipalidad no puede adoptar decisiones sobre concesiones, construcciones, accesos, usos del suelo o intervenciones en el litoral sin verificar previamente si el área se encuentra afectada por alguna condición ambiental especial. Cuando existan manglares, humedales, bosques o terrenos bajo administración de entidades ambientales, corresponde coordinar con las instituciones competentes, particularmente con el SINAC, a fin de determinar la viabilidad jurídica y técnica de cualquier actuación. Esta coordinación no constituye un trámite accesorio, sino una obligación derivada del deber de protección del dominio público y del ambiente.

2.6.5 Seguridad jurídica y situaciones excepcionales

- Dictamen C-132-2019 (Procuraduría General de la República).

Este dictamen analiza situaciones excepcionales relacionadas con derechos adquiridos con anterioridad a la normativa vigente, reconociendo ciertos derechos privados cuando estos se consolidaron bajo regímenes jurídicos previos, siempre sujetos a las limitaciones del dominio público.

Criterio jurídico principal:

El reconocimiento de situaciones jurídicas consolidadas constituye una excepción restringida dentro del régimen jurídico de la Zona marítimo terrestre. Este reconocimiento no puede interpretarse como una autorización general para privatizar el litoral. Por el contrario, se trata de supuestos excepcionales en los que debe verificarse, de manera estricta, si el derecho alegado nació válidamente bajo un régimen jurídico anterior y si logró consolidarse antes de la entrada en vigencia de la normativa que actualmente regula la materia, o dentro de las excepciones que se dieron.

Desde esta perspectiva, la seguridad jurídica protege únicamente aquellas situaciones que cuentan con un origen legítimo y jurídicamente comprobable, es decir, no basta con la simple ocupación del terreno, el paso del tiempo o la existencia de actos administrativos incompletos para afirmar la existencia de un derecho adquirido, sino que debe demostrarse que la situación jurídica invocada se perfeccionó conforme al ordenamiento vigente en su momento y que no se trata de una expectativa, una tolerancia administrativa o una ocupación de hecho.

Aun cuando se reconozca una situación jurídica consolidada, dicho reconocimiento no elimina las limitaciones propias del dominio público, es decir, la Zona marítimo terrestre conserva su naturaleza especial y continúa sometida a los principios de interés público, protección ambiental, uso colectivo y control administrativo.

En consecuencia, la seguridad jurídica no puede utilizarse como fundamento para desconocer el carácter público de la Zona marítimo terrestre, sino que su función es proteger situaciones válidamente consolidadas, pero no legitimar irregularidades ni convertir en derechos definitivos aquellas ocupaciones o aprovechamientos que carecen de sustento legal.

Así que el reconocimiento de derechos preexistentes debe analizarse caso por caso, la Administración debe verificar el origen y límites del derecho alegado, evitando que una excepción termine convirtiéndose en una vía para debilitar el régimen de protección del dominio público. En ese sentido, las situaciones jurídicas consolidadas no desvirtúan la naturaleza demanial de la Zona marítimo terrestre, y menos de la zona publica, sino que deben armonizarse con ella, siempre bajo una interpretación restrictiva y conforme al interés general.

2.6.6 Vinculación con la hipótesis de investigación.

En resumen, del análisis sistematizado de la jurisprudencia resulta posible establecer una conexión directa con la hipótesis planteada. La reiteración, claridad y uniformidad de criterios de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República evidencian que no existe ambigüedad normativa ni interpretativa respecto a:

- Naturaleza pública de la Zona marítimo terrestre,

- Garantía del acceso público,
- Deber de actuación de las municipalidades.

La jurisprudencia no solo reconoce potestades administrativas, sino que configura verdaderos deberes jurídicos de actuación, especialmente en lo relativo al control, vigilancia y recuperación del dominio público.

Asimismo, varios de los casos analizados evidencian que la intervención municipal suele producirse tras períodos prolongados de ocupación ilegal o luego de múltiples denuncias ciudadanas, lo que permite identificar patrones de inacción, tolerancia institucional y debilidades en el control territorial.

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia refuerza la hipótesis de la investigación, en tanto se demuestra que el problema del incumplimiento del principio de acceso público en la Zona marítimo terrestre no radica en la ausencia de normas o criterios jurídicos, sino en la omisión en el ejercicio oportuno y eficaz de las potestades municipales, situación que puede comprometer la responsabilidad de la administración en la garantía efectiva de dicho acceso.

2.7. Responsabilidad del estado.

La responsabilidad del Estado constituye una institución central del Derecho Administrativo, en tanto permite atribuir consecuencias jurídicas a la actuación u omisión de la Administración Pública cuando esta lesiona bienes jurídicos tutelados o incumple deberes impuestos por el ordenamiento. En esta investigación, su estudio resulta especialmente relevante, porque el análisis del acceso público a la Zona marítimo terrestre no se limita a identificar competencias municipales, sino que exige valorar las consecuencias jurídicas derivadas de su eventual incumplimiento.

Desde la doctrina, se admite que la responsabilidad estatal puede originarse tanto en actuaciones ilegítimas como en omisiones administrativas, siempre que exista un deber jurídico concreto de actuar, ya que claramente la inacción administrativa genera responsabilidad patrimonial.

En el ordenamiento costarricense, la responsabilidad del Estado se encuentra vinculada al principio de legalidad, a la sujeción plena de la Administración, al ordenamiento jurídico y al deber de tutela efectiva del interés público. Tratándose de bienes de dominio público, la actuación administrativa no queda librada a criterios amplios de conveniencia, sino que responde a mandatos normativos orientados a proteger el destino colectivo del bien. Por ello, cuando una municipalidad, en su condición de administradora de la zona marítimo terrestre, omite ejercer las potestades que la ley le atribuye para prevenir, corregir o remover ocupaciones incompatibles con el uso público, genera consecuencias legales, administrativas, ambientales y económicas.

Ahora bien, para efectos analíticos, conviene distinguir entre la existencia del deber jurídico de actuar y las limitaciones estructurales de gestión institucional. Estas últimas pueden manifestarse en insuficiencia de recursos, debilidad técnica, carencias organizativas o falta de coordinación interinstitucional. Sin embargo, tales factores no eliminan la obligación legal de tutela ni convierten la inacción en una conducta legítima. A lo sumo, permiten contextualizar el incumplimiento, pero no desvirtúan la exigibilidad del deber ni excluyen la eventual responsabilidad derivada de su omisión.

En consecuencia, el problema de investigación no radica en la ausencia de base normativa, sino en la forma en que dichas obligaciones han sido ejercidas o desatendidas frente a situaciones concretas que afectan el acceso público.

En esta materia, la responsabilidad del Estado no debe entenderse únicamente desde una perspectiva indemnizatoria, sino también desde una dimensión funcional e institucional. Lo determinante es establecer si la Administración cumplió con el deber de actuar, si empleó los mecanismos de control que el ordenamiento le confiere y si respondió de manera oportuna frente a infracciones conocidas o previsibles. Cuando ello no ocurre, la omisión administrativa deja de ser una mera deficiencia de gestión para convertirse en un incumplimiento jurídicamente relevante del deber de tutela del acceso público y del régimen jurídico de la Zona marítimo terrestre.

Por tanto, el análisis de la responsabilidad del Estado permite articular el marco normativo y doctrinal aplicable a la administración de la zona marítimo terrestre y ofrece un criterio de valoración indispensable para determinar si las restricciones al acceso público observadas en el cantón de Garabito responden a hechos aislados o a una omisión administrativa sostenida susceptible de comprometer la responsabilidad de la Municipalidad en la garantía efectiva del uso común de los bienes demaniales costeros.

En este sentido, este marco teórico servirá como parámetro de evaluación para el análisis de los casos concretos que se desarrollarán en la presente investigación, permitiendo determinar si, frente a situaciones específicas de restricción del acceso público, la Municipalidad de Garabito actuó de manera oportuna y eficaz en el ejercicio de sus potestades legales, o si, por el contrario,

incurrió en omisiones relevantes que puedan generar responsabilidad administrativa, patrimonial o funcional.

CAPÍTULO III.
RESTRICCIÓN DEL ACCESO PÚBLICO EN GARABITO.

El presente capítulo tiene como propósito identificar, documentar y analizar críticamente los casos concretos de restricción del acceso público a la Zona marítimo terrestre, en el cantón de Garabito. A partir del análisis de fuentes periodísticas, denuncias comunales y del marco normativo local, se examinarán los mecanismos utilizados para limitar el acceso, así como las causas estructurales y normativas que subyacen a esta problemática.

Para lograr este objetivo, el capítulo se estructura en cuatro apartados. El primero reexamina los casos de restricción más representativos, incorporando un análisis jurídico detallado que conecta cada hecho con la normativa aplicable y la hipótesis. El segundo clasifica los mecanismos de restricción demostrando cómo operan en la práctica. El tercero profundiza en las causas estructurales, evidenciando que el problema es el resultado de decisiones y omisiones acumuladas en el tiempo. Finalmente, el cuarto apartado ofrece una síntesis analítica que consolida los hallazgos y confirma la naturaleza estructural del conflicto.

3.1 Análisis de casos concretos de restricción del acceso público.

La presión turística e inmobiliaria en el Pacífico Central ha generado diversos conflictos en torno al libre acceso a las playas, especialmente en territorios donde el crecimiento urbano, comercial y turístico se ha desarrollado de forma acelerada. En estos espacios, el litoral adquiere un alto valor económico, lo que provoca una mayor competencia entre el aprovechamiento privado del suelo costero y el derecho de todas las personas a ingresar y transitar la zona pública de la Zona marítimo terrestre.

En el cantón de Garabito, esta tensión resulta particularmente relevante, debido a que se trata de una zona con fuerte actividad comercial y turística, si bien estas actividades pueden contribuir al desarrollo económico local, también generan

riesgos cuando el crecimiento privado del entorno costero no se acompaña de una adecuada fiscalización municipal ni de mecanismos efectivos para asegurar el acceso y permanencia a la zona pública.

La restricción del acceso a la zona pública no siempre se presenta de manera expresa, en muchos casos, no existe una prohibición escrita que indique que el ingreso a la playa está cerrado; pero se colocan portones, cercas, casetas de seguridad, rótulos ambiguos, controles de paso, calles sin salida aparente o barreras que desincentivan o impiden el ingreso de las personas.

Desde el punto de vista jurídico, estos conflictos deben analizarse a partir del carácter demanial de la Zona marítimo terrestre y del deber de las municipalidades de proteger el acceso y el uso común del litoral.

A continuación, se analizan casos paradigmáticos ocurridos en el cantón de Garabito, los cuales permiten observar distintas formas en que puede materializarse la restricción del acceso público a las playas. Estos casos muestran que la problemática no responde únicamente a la presencia de obstáculos físicos, sino también a la forma en que las autoridades municipales conocen, atienden, investigan o toleran determinadas situaciones.

El análisis de estos casos resulta útil para identificar patrones comunes, tales como la intervención de particulares en áreas de interés público, la existencia de conflictos entre desarrollo turístico y uso colectivo, la falta de claridad sobre rutas de acceso, la posible omisión de controles administrativos y la necesidad de coordinación entre instituciones públicas.

3.1.1 Caso 1. Eliminación de controles y cierre vehicular en Playa Mantas.

Descripción del hecho.

En un lapso de menos de un mes, la Municipalidad de Garabito implementó dos medidas contradictorias en el acceso a Playa Mantas. Primero, a finales de diciembre de 2025, la municipalidad eliminó los postes de seguridad que regulaban el ingreso vehicular al área pública que conduce a la playa, una acción que, según vecinos, generó preocupación por la posibilidad de que el espacio se convirtiera en un parqueo informal sin control (Radio On, 2025, párr. 3).

Días después, a inicios de enero de 2026, la misma municipalidad colocó bloques de concreto para impedir completamente el acceso de automotores a la playa, justificando la medida como un acto de ordenamiento y seguridad (Hidalgo, 2026, párr. 1-2).

Fuente

Noticias periodísticas actuales de Costa Rica que reportan un conflicto socio-legal en Playa Mantas, Garabito.

Problema jurídico identificado.

Este caso evidencia un conflicto de competencias y un actuar contradictorio por parte de la administración local. Los problemas centrales son: ¿puede la Municipalidad restringir el acceso vehicular a la Zona marítimo terrestre? ¿Su actuación constituye una garantía del dominio público o, por el contrario, una restricción desproporcionada al libre acceso y tránsito? Subyace la afectación a los derechos de libre tránsito, acceso a espacios públicos y el principio de igualdad, especialmente para personas con discapacidad o movilidad reducida.

Normativa aplicable.

Constitución Política: Artículo 19, que garantiza el libre tránsito dentro del territorio nacional.

Ley sobre la Zona marítimo terrestre N° 6043: Artículo 1, que declara la Zona marítimo terrestre como bien de dominio público inalienable e imprescriptible, y artículo 23, que establece la obligación del Estado de construir y conservar las vías de acceso a las playas.

Reglamento de Parques y Sitios Públicos de Garabito (Municipalidad de Garabito, 2021): Artículo 9, que reconoce el derecho de todos los ciudadanos al uso y disfrute de los espacios públicos.

Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad N° 7600: Artículos 1 y 20, que garantizan la accesibilidad al entorno físico y la eliminación de barreras arquitectónicas.

Criterio de la Procuraduría General de la República (PGR): La Procuraduría General de la República ha sostenido, en dictámenes como el C-220-2023, que la tutela de los bienes de dominio público, incluyendo los accesos a las playas, corresponde a las municipalidades en ejercicio de sus potestades de policía. Este criterio establece que las vías de acceso a las playas forman parte del dominio público y cualquier acto que obstaculice o impida su libre tránsito constituye una violación al ordenamiento jurídico, facultando a la municipalidad a adoptar las medidas necesarias para restituir el acceso público, bajo el principio de responsabilidad administrativa (Procuraduría General de la República, 2023).

Análisis jurídico.

Desde una perspectiva jurídica, la situación descrita evidencia una gestión contradictoria y una aparente confusión sobre el rol de la Municipalidad. Su obligación legal no es meramente reactiva o restrictiva, sino de planificación y garantía activa del acceso público.

El artículo 23 de la Ley 6043 es explícito: “El Estado construirá y conservará caminos que den acceso a las playas, los cuales deberán estar debidamente rotulados y ser de uso público” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1977).

Esta disposición impone una obligación ineludible a las municipalidades, en tanto parte del Estado, para planificar, construir, señalizar y mantener las vías de acceso a la Zona marítimo terrestre.

No es una facultad discrecional, sino un mandato legal que requiere acción y ejecución. La Procuraduría General de la República ha sido enfática en que la inacción municipal frente a restricciones configura una omisión que lesiona el interés público (Procuraduría General de la República, 2009).

De esta manera, la eliminación de los postes de seguridad seguida del cierre con bloques de concreto revela la ausencia de un plan integral de gestión de accesos. Ambas medidas, por separado y en conjunto, incumplen el mandato del artículo 23. La primera por omisión al no ejercer control; la segunda por acción al imponer una barrera física desproporcionada.

La municipalidad no ha demostrado la existencia de un estudio técnico que justifique el cierre como única alternativa, ni ha habilitado accesos alternativos seguros y accesibles, como lo exige la Ley 7600. El único parqueo público habilitado

con tarifas elevadas, denunciado por los visitantes, agrava la situación al crear una restricción de facto basada en la capacidad de pago.

Luego, la obligación municipal era, y sigue siendo, diseñar e implementar un plan de gestión de accesos para Playa Mantas. Dicho plan debió contemplar:

- i) La delimitación de las vías públicas de acceso,
- ii) La señalización clara,
- iii) La regulación del estacionamiento para evitar la saturación y garantizar el acceso a servicios de emergencia, y
- iv) La eliminación de barreras físicas ilegales, no la creación de nuevas.

Al no hacerlo, su actuar constituye un incumplimiento de su deber legal y una restricción injustificada al dominio público.

En conclusión, de conformidad con el artículo 23 de la Ley sobre la Zona marítimo terrestre N° 6043, el Estado, por delegación funcional las municipalidades en ejercicio de sus competencias de administración y tutela territorial tienen la obligación de construir, conservar y garantizar vías de acceso público a las playas. En el caso de Playa Mantas, las medidas adoptadas por la Municipalidad de Garabito evidencian un incumplimiento de dicho mandato legal, al no existir una gestión orientada a asegurar un acceso efectivo, continuo y accesible para la colectividad. La colocación de barreras físicas, aunada a la ausencia de planificación integral y de alternativas adecuadas de ingreso, refleja una omisión en el deber jurídico de protección del dominio público marítimo terrestre y de garantía del libre tránsito hacia la zona pública.

3.1.2 Caso 2: Conflicto por la privatización de facto en playa mantas (Hotel Punta Leona).

Descripción del hecho.

En julio de 2025, la Municipalidad de Garabito ordenó al Hotel Punta Leona el retiro de estructuras que, según el gobierno local, invadían la Zona marítimo terrestre pública. La acción municipal se fundamentó en la Ley N° 6043 y en denuncias ciudadanas recurrentes sobre la restricción del acceso a la playa. En respuesta, el hotel calificó la orden como una amenaza a su "propiedad privada debidamente titulada", argumentando que la intervención municipal violaría el artículo 45 de la Constitución Política (Villegas, 2025, párr. 15-16).

Fuente

Es un artículo del diario digital CRHoy, uno de los medios con mayor alcance en Costa Rica.

Problema jurídico identificado.

El caso plantea un conflicto central entre el dominio público sobre la Zona marítimo terrestre y los derechos de propiedad privada supuestamente adquiridos. Las preguntas clave son: ¿puede un título de propiedad privada anteceder y prevalecer sobre la naturaleza de dominio público de la Zona marítimo terrestre? ¿Qué ocurre cuando hay una superposición de títulos? ¿Cuál es el rol de la Municipalidad frente a esta disputa? Se evidencia la afectación al derecho de acceso público a la playa por la alegación de derechos privados.

Normativa aplicable.

Constitución Política: Artículo 45, que garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada, pero con una salvedad fundamental: "Nadie podrá ser privado de

su propiedad... sino por interés público legalmente comprobado" (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1949). Este interés público está claramente definido para la Zona marítimo terrestre.

Ley sobre la Zona marítimo terrestre N° 6043: Artículo 1, que declara la Zona marítimo terrestre como bien de dominio público, inalienable e imprescriptible, estableciendo una jerarquía normativa que prevalece sobre cualquier disposición de carácter privado que se le oponga.

Código Civil: Artículo 496, que establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles.

Criterio de la Procuraduría General de la República (PGR): La Procuraduría General de la República ha sido enfática en señalar que la Zona marítimo terrestre es un bien de dominio público inalienable e imprescriptible, cuya tutela corresponde a las municipalidades. En dictámenes como el C-156-2025 y C-193-2023, ha establecido que las concesiones sobre estos bienes constituyen derechos reales administrativos de carácter discrecional, sin que puedan amparar ocupaciones permanentes que restrinjan el acceso público. Corresponde a las municipalidades velar por la protección de estos bienes y adoptar las medidas necesarias para restituir el dominio público cuando este sea vulnerado (Procuraduría General de la República, 2023, 2025).

Análisis jurídico.

La situación descrita permite inferir que la Municipalidad de Garabito tenía conocimiento del conflicto derivado de las denuncias ciudadanas y contaba con competencias legales suficientes para intervenir en defensa del dominio público marítimo terrestre. Si bien la emisión de una orden de retiro evidencia una actuación

administrativa inicial, esta resulta insuficiente frente a la magnitud y permanencia del conflicto, particularmente ante la persistencia de restricciones asociadas a la ocupación del espacio público. La ausencia de medidas integrales, continuas y coercitivas orientadas a garantizar la restitución efectiva del acceso público permite advertir una actuación limitada en el ejercicio de sus potestades de fiscalización, control y tutela. En consecuencia, puede sostenerse que existió una respuesta municipal parcial, que no logró materializar plenamente el deber jurídico de protección y recuperación del dominio público frente a procesos de privatización de facto.

Este caso ilustra la tensión entre el interés público y los intereses privados consolidados. Desde la perspectiva jurídica, la situación revela un conflicto de legalidad que la Municipalidad no puede soslayar.

El artículo 1 de la Ley N° 6043 es claro: la Zona marítimo terrestre es un bien de dominio público. Esto significa que está fuera del comercio y no puede ser objeto de propiedad privada. Por lo tanto, ningún título de propiedad privada, por antiguo que sea, puede válidamente amparar la ocupación, restricción o privatización de estos espacios.

La Procuraduría General de la República ha sido consistente en este punto, señalando que la existencia de títulos registrales en zonas que objetivamente son de dominio público no legitima la ocupación, y corresponde a las municipalidades, en ejercicio de sus competencias de policía, hacer valer la naturaleza pública del bien (Procuraduría General de la República, 2005).

La respuesta del Hotel Punta Leona, invocando el artículo 45 constitucional, presenta una falsa disyuntiva. Si bien la propiedad privada está protegida, dicha

protección no ampara la invasión de un bien de dominio público. La expropiación por interés público es una figura constitucionalmente válida. En este contexto, el interés público es manifiesto y debe primar.

La obligación legal de la Municipalidad, ante las quejas ciudadanas y la evidencia de restricción, era actuar de manera firme y fundamentada, no solo emitiendo una orden de retiro, sino, si es necesario, iniciando un proceso administrativo o judicial para el desahucio de las estructuras invasoras, con el respaldo de los criterios técnicos y jurídicos de instituciones como el Instituto Geográfico Nacional (IGN) y la Procuraduría General de la República

En síntesis, el conflicto con el Hotel Punta Leona es el ejemplo más claro de cómo la permisividad histórica de gobiernos locales anteriores ha permitido la consolidación de una situación de privatización de facto. Si la Municipalidad hubiera actuado con la diligencia debida desde el origen de las primeras construcciones o restricciones, la situación no habría llegado a un punto de tal complejidad y confrontación.

La respuesta del hotel, desafiando a la autoridad con argumentos de propiedad privada, demuestra la asimetría de poder que se ha gestado durante décadas de inacción estructural. El problema, por tanto, no es un desconocimiento actual de la ley, sino la acumulación de omisiones pasadas que han creado un escenario donde la defensa del dominio público se ha vuelto un acto de alta complejidad política y jurídica, reforzando la hipótesis de la investigación.

3.1.3 Análisis comparativo y síntesis de los casos.

Los dos casos analizados, aunque distintos en su manifestación, comparten un patrón común que fortalece la hipótesis. En Playa Mantas, el problema es la falta

de planificación y la gestión reactiva de la Municipalidad. En Punta Leona, el problema es la omisión histórica que permitió la consolidación de una restricción ilegal. En ambos, la raíz es estructural:

Decisión actual vs. Omisión pasada: La decisión contradictoria de la Municipalidad en Playa Mantas es un síntoma de la ausencia de una política pública de gestión costera. El conflicto en Punta Leona es la consecuencia directa de décadas de omisión en la fiscalización.

Obligación legal incumplida: En ambos casos, la Municipalidad ha incumplido su deber de garantizar el acceso público. Su obligación no era reaccionar con medidas improvisadas o emitir órdenes aisladas, sino implementar un sistema de gestión de accesos, fiscalizar proactivamente y hacer valer el dominio público de manera consistente.

En ambos casos, la situación analizada evidencia un posible incumplimiento del deber establecido en el artículo 23 de la Ley sobre la Zona marítimo terrestre N° 6043, el cual impone al Estado y a las autoridades competentes la obligación de garantizar vías de acceso a la zona pública. La adopción de decisiones contradictorias en Playa Mantas, así como la falta de intervención oportuna y sostenida frente a restricciones consolidadas en Punta Leona, permiten identificar una respuesta institucional insuficiente frente a obligaciones claramente definidas por el ordenamiento jurídico. Esta circunstancia evidencia que las limitaciones al acceso público no constituyen hechos aislados, sino manifestaciones de una problemática estructural asociada a debilidades en la gestión municipal.

3.2 Identificación de mecanismos de restricción: físicos, administrativos y de omisión.

La clasificación y análisis de los mecanismos utilizados para restringir el acceso a la zona marítimo terrestre en Garabito permite comprender cómo opera la privatización de facto. Estos mecanismos no actúan de forma aislada, sino que se retroalimentan, creando un sistema de restricción.

Mecanismos Físicos.

Son las barreras más visibles, por ejemplo, las casetas de seguridad, portones, cercas y letreros de "propiedad privada" instalados por desarrollos turísticos, como en el caso de Punta Leona.

También las públicas contradictorias como los bloques de concreto colocados por la propia Municipalidad de Garabito en Playa Mantas, que, lejos de garantizar el orden, constituyen una barrera física que limita el acceso universal, especialmente de personas con discapacidad, contraviniendo el artículo 9 de su propio Reglamento de Parques y Sitios Públicos (Municipalidad de Garabito, 2021) y la Ley 7600.

Mecanismos Administrativos.

Son decisiones o vacíos normativos que generan inseguridad jurídica y facilitan las restricciones. Como: la ausencia de un plan regulador costero y de un catastro único y vinculante de accesos a playas crea un vacío que es aprovechado por privados para argumentar confusión sobre los límites.

Asimismo, la eliminación de postes de seguridad en Playa Mantas sin un plan alternativo, lo que demuestra una gestión administrativa que, en lugar de resolver, profundiza el problema y erosiona la confianza ciudadana.

Mecanismos de Omisión.

Constituyen la forma más insidiosa y estructural de restricción. Es la "no actuación" del Estado. Por ejemplo, La falta de control sobre las ocupaciones y restricciones en la Zona marítimo terrestre ha permitido que estas se consoliden con el tiempo, creando una peligrosa apariencia de legalidad.

La Municipalidad no ha utilizado las herramientas que la ley le otorga para hacer cumplir sus propias órdenes. Esto traslada la carga de la defensa del dominio público a los ciudadanos, quienes deben recurrir a medios de comunicación o acciones judiciales para exigir sus derechos, como se evidencia en las denuncias sobre parqueos informales sin permisos (Radio On, 2025, párr. 6)

3.3 Causas estructurales y normativas de la restricción.

La persistencia de las restricciones de acceso en Garabito no es un hecho aislado, sino el resultado de una combinación de causas estructurales que se han gestado durante décadas.

3.3.1 Causas Normativas.

Si bien la Ley 6043 establece principios sólidos, su aplicación presenta debilidades estructurales:

Falta de desarrollo reglamentario: La ley carece de una definición precisa sobre las características técnicas que deben cumplir los accesos públicos y de un catastro único y vinculante que identifique claramente las playas y sus vías de ingreso. Esta indefinición ha sido un caldo de cultivo para los conflictos.

Artículo 23 no desarrollado: La obligación de construir accesos no ha sido acompañada de una asignación presupuestaria obligatoria ni de un sistema de

rendición de cuentas para las municipalidades. En la práctica, esta obligación ha sido mayoritariamente incumplida.

Para subsanar estas debilidades, se tramita el proyecto de ley N° 24.413 (Robles, 2025), que propone reformar el artículo 23 de la Ley N° 6043 para establecer requisitos mínimos obligatorios. La propuesta de que cada playa reconocida cuente con al menos tres accesos públicos accesibles según la Ley N° 7600 es un reconocimiento legislativo de que el marco actual es insuficiente. Sin embargo, la existencia de esta reforma subraya la deficiencia estructural del ordenamiento actual.

3.3.2 Causas Estructurales.

Son las que explican la raíz del problema, vinculadas directamente con el modelo de desarrollo y la gestión pública:

Modelo de desarrollo turístico excluyente: El desarrollo del Pacífico Central ha privilegiado la inversión privada a gran escala sin una contraparte de planificación pública. Esto ha generado una presión inmobiliaria que ha desbordado la capacidad operativa y técnica de los gobiernos locales.

Falta de planificación urbana y costera: Garabito carece de un plan regulador que integre la gestión costera. Esto ha permitido que los desarrollos turísticos se apropien de facto de los accesos a las playas, sin que exista una política municipal para garantizar vías públicas alternativas.

Permisividad histórica: Este es el factor más relevante. Las omisiones de gobiernos locales anteriores se han acumulado en el tiempo. La inacción frente a las primeras restricciones en los años 80 y 90 consolidó una situación que hoy es extremadamente compleja de revertir. El desafío del Hotel Punta Leona a la

autoridad municipal no surge de la nada, sino que es la culminación de décadas de una relación permisiva entre el desarrollo turístico y el Estado local.

Debilidad institucional y asimetría de poder: El Estado local carece de los recursos técnicos, financieros y del respaldo institucional necesario para hacer frente a poderosos grupos económicos. La inacción prolongada no es solo un fallo administrativo, sino una consecuencia directa de esta correlación desigual de fuerzas.

3.4 Síntesis analítica.

El análisis de los casos, mecanismos y causas permite afirmar que la restricción del acceso público a la Zona marítimo terrestre en el cantón de Garabito constituye un problema estructural profundamente arraigado, cuyos hallazgos confirman la hipótesis de investigación.

Se identifican patrones recurrentes: una actuación municipal reactiva e improvisada que privilegia medidas coyunturales sobre la planificación integral; una omisión histórica en fiscalización que ha permitido la consolidación de restricciones; y un conflicto de competencias donde la Municipalidad ha titubeado frente a intereses privados.

Su responsabilidad, conforme al artículo 23 de la Ley 6043 y la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República, es ineludible: debe planificar accesos, fiscalizar y ejecutar acciones de restitución del dominio público. El incumplimiento sistemático de estas obligaciones evidencia que el problema no es coyuntural ni obedece a desconocimiento normativo, sino que es el resultado acumulado de décadas de permisividad histórica, ausencia de planificación territorial

y un modelo de desarrollo turístico excluyente que ha priorizado intereses privados sobre el interés público.

CAPÍTULO IV.

ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD MUNICIPAL EN EL

INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE ACCESO.

Este capítulo tiene como meta el análisis de la responsabilidad municipal en el incumplimiento del principio de acceso público a la Zona marítimo terrestre en el cantón de Garabito.

4.1 Evaluación del grado de conocimiento de las autoridades municipales.

El análisis de la responsabilidad de la Municipalidad de Garabito en el incumplimiento del principio de acceso público a la Zona marítimo terrestre exige, como premisa jurídica ineludible, determinar el grado de conocimiento que poseen sus autoridades sobre el marco normativo aplicable y las obligaciones que de este se derivan.

En este ordenamiento, el conocimiento de la ley se presume como condición de validez de la actuación estatal, por ello, la ignorancia de la norma no constituye excusa válida para su incumplimiento, especialmente cuando se trata de la tutela de bienes de dominio público y derechos fundamentales como el libre acceso a las playas.

El conocimiento normativo excluye cualquier justificación basada en ignorancia y refuerza directamente la imputación de responsabilidad por omisión o actuación defectuosa. A través de los casos analizados, se demostrará que las autoridades municipales de Garabito han tenido un conocimiento constante y actualizado del régimen jurídico de la Zona marítimo terrestre

Sin embargo, en múltiples ocasiones han actuado en contradicción con sus deberes legales, esto evidencia que el problema central no radica en la falta de información, sino en la ausencia de una política pública coherente, la acumulación de omisiones históricas y una interpretación sesgada de sus competencias.

4.1.1 El conocimiento como presupuesto de la responsabilidad administrativa:

En el ordenamiento jurídico costarricense, el principio de legalidad que rige la función administrativa en su artículo 11 de la Constitución Política impone a los funcionarios públicos la obligación de conocer y aplicar las normas que regulan su competencia.

La Sala Constitucional ha señalado de forma reiterada que el error o la ignorancia de la ley no excusan su incumplimiento, particularmente cuando se trata de la protección de bienes de dominio público o de derechos fundamentales, como el libre tránsito y el acceso a espacios públicos (Sala Constitucional, Voto N° 2012-004541).

Por su parte, la Procuraduría General de la República ha sido enfática en sus pronunciamientos que las municipalidades están investidas de potestades de policía que deben ejercerse de oficio, sin que sea admisible la pasividad o la invocación de falta de conocimiento como justificación para no actuar.

En el ámbito específico de la Zona marítimo terrestre, los dictámenes de la PGR han desarrollado con precisión los alcances de la administración municipal sobre este patrimonio estatal, incluyendo la obligación de garantizar el acceso público y el libre tránsito consagrado en el artículo 9 del Reglamento a la Ley N° 6043.

Como municipalidad costera con alto desarrollo turístico y múltiples conflictos documentados sobre el acceso a playas, la Municipalidad no puede invocar ignorancia normativa. Los dictámenes de la PGR y la jurisprudencia constitucional le son plenamente exigibles, por lo que cualquier omisión en la tutela del dominio público o en la garantía de accesos efectivos genera responsabilidad administrativa.

En el caso concreto analizado, este marco jurídico refuerza que el incumplimiento del principio de acceso público no deriva de desconocimiento, sino de una gestión deficiente y selectiva de sus obligaciones legales.

4.1.2 Análisis cronológico de casos: evidencia del conocimiento municipal.

A. Caso 1: Cierres por Pandemia y Post-Pandemia (2020-2021)

El primer caso que evidencia el conocimiento de las autoridades sobre su competencia para regular el acceso a las playas se remonta a marzo de 2020, cuando la Municipalidad de Garabito, mediante el Comité Municipal de Emergencias, decretó el cierre total de los accesos a las principales playas del cantón. Según reportó Jiménez (2020), para Teletica.com, “la Municipalidad de Garabito le confirmó a Teletica.com que ante la declaratoria de estado de emergencia nacional por el Coronavirus Covid-19 en el país, realizará cierres totales en los accesos a las principales playas del cantón” (párr. 1).

La información oficial del ayuntamiento señalaba que “Policías Municipales trabajarán para garantizar las medidas recomendadas por el Ministerio de Salud y que se han estado analizando en forma conjunta por las autoridades cantonales que atienden la Emergencia” (Jiménez, 2020, párr. 4). Las playas afectadas por esta medida fueron Jacó, Herradura, Bochínche, Agujas, Mantas, Hermosa, Pita, Pógeres y Tárcoles (Jiménez, 2020, párr. 3).

Esta actuación demuestra que la Municipalidad es plenamente consciente de su potestad de policía para regular, e incluso restringir temporalmente, el acceso a la Zona marítimo terrestre cuando así lo requieran razones de orden público, seguridad o salubridad.

La utilización de barreras físicas y la movilización de la Policía Municipal para hacer cumplir la medida revelan un conocimiento operativo de las herramientas legales a su disposición. Sin embargo, este mismo conocimiento se torna problemático cuando, años después, la administración local utiliza las mismas potestades para imponer restricciones permanentes sin la debida justificación técnica o planificación alternativa, como ocurriría en los casos subsiguientes.

Lo relevante para este apartado es que, desde 2020, la Municipalidad ha actuado con la plena certeza de que la regulación de accesos a la Zona marítimo terrestre es una función que le compete y que puede ejercer de manera directa y efectiva.

En conclusión, esta actuación demuestra que la Municipalidad de Garabito posee pleno conocimiento de su potestad de policía para regular el acceso a la Zona marítimo terrestre cuando existen razones de orden público o salubridad. Dicha capacidad de actuación efectiva refuerza la responsabilidad posterior por omisión, ya que evidencia que la Municipalidad es capaz de intervenir con diligencia cuando existe voluntad política, por lo que su inacción o actuación selectiva en otros contextos (como la reapertura incompleta de accesos tras la emergencia o los cierres permanentes sin alternativas) no puede justificarse en desconocimiento normativo, configurando así una posible responsabilidad administrativa por omisión en la garantía del acceso público.

B. Caso 2: Restricción Vehicular en Playa Mantas (2023-2026)

El conflicto por el acceso vehicular a Playa Mantas constituye un ejemplo paradigmático de la evolución del conocimiento municipal y de sus contradicciones. En enero de 2023, tres vecinos de Garabito presentaron un recurso de hábeas corpus

ante la Sala Constitucional contra el Hotel Punta Leona y la Municipalidad. Según reportó Martínez (2023), para *Radio UCR*, los denunciantes “planeaban entrar a playa Mantas para pasar un domingo de enero, pero no pudieron. Estas personas aseguran que el Hotel Punta Leona S.A les impidió el acceso y solo les permitía entrar si pagaban ¢15.000 colones de entrada por vehículo” (párr. 1).

En el recurso, los abogados denunciaron que recibieron por parte del hotel una “restricción arbitraria de la libertad de tránsito” al prohibirles el ingreso a una playa el pasado 29 de enero de 2023 (Martínez, 2023, párr. 3).

Los recurrentes argumentaron, con base en jurisprudencia consolidada de la Sala Constitucional, que el libre acceso a las playas es una manifestación de la libertad individual y del principio de igualdad. Según manifestó el abogado Esteban Madrigal, uno de los denunciantes, “la Sala Constitucional ha reconocido en muchas ocasiones que el libre acceso a la costa, en condiciones paritarias, es una manifestación de la libertad individual, del principio de igualdad y del derecho que tienen todas las personas de disfrutar de un ambiente adecuado” (Martínez, 2023, párr. 16).

Asimismo, los recurrentes señalaron que “el acceso únicamente puede ser limitado o restringido bajo circunstancias muy calificadas, que lógicamente deben adecuarse al riguroso examen de razonabilidad y proporcionalidad” (Martínez, 2023, párr. 18).

Este recurso judicial puso en conocimiento formal de la Municipalidad, desde 2023, una situación que ya era de público conocimiento: la existencia de restricciones indebidas al acceso en Playa Mantas. La Sala Constitucional notificó tanto al hotel como al gobierno local, otorgándoles la oportunidad de pronunciarse y actuar.

La Municipalidad, al ser parte demandada en un proceso constitucional, adquirió un conocimiento formal, documentado y exigible sobre la problemática. Sin embargo, pese a este conocimiento, la situación no solo persistió, sino que se agravó.

Tres años después, en enero de 2026, la Municipalidad decidió cerrar el acceso vehicular a Playa Mantas colocando bloques de concreto. Según reportó Hidalgo (2026), para AmeliaRueda.com, “la decisión de cerrar el paso de los automotores colocando bloques de concreto se ejecutó el pasado 31 de diciembre, día en el que los visitantes del sitio de recreo mostraron su oposición a la medida, tomando en cuenta que el único parqueo público habilitado estaba cobrando ₡20.000 de tarifa” (párr. 2).

Ante la oposición ciudadana, “este viernes 2 de enero, el personal municipal llegó de nuevo al sitio a colocar los dispositivos, en este caso llegaron con maquinaria para 'enterrar' los bloques de concreto y evitar que puedan ser movilizados con facilidad” (Hidalgo, 2026, párr. 4).

El alcalde de Garabito, Francisco González, justificó la medida en declaraciones recogidas por Hidalgo (2026).:

“Con respecto a los cierres que estamos llevando a cabo en las playas de Garabito, se debe a varios objetivos que queremos lograr en las playas. El primero es brindarle mayor seguridad a todos los turistas que disfrutamos de la playa, así que ese es un objetivo esencial para evitar que los vehículos ingresen a la playa. El siguiente es que la ley 6043 y la Ley de Tránsito prohíben que los vehículos estén en la zona marítimo terrestre público, entonces también es un cumplimiento que ya se exige de ley”. (párr. 7)

El alcalde añadió que “tenemos muchas razones para ofrecerle una mejor comunidad, más ordenada, más seguridad, mejor confort en la playa a todos nuestros turistas y a todos los locales” (Hidalgo, 2026, párr. 9).

Esta actuación revela un conocimiento selectivo y contradictorio de la normativa. El alcalde cita correctamente la prohibición de circular con vehículos en la zona pública de la Zona marítimo terrestre conforme al artículo 9 del Reglamento a la Ley N° 6043, pero omite mencionar su obligación correlativa.

El artículo 23 de la Ley sobre la Zona marítimo terrestre N° 6043 establece de manera imperativa que “el Estado construirá y conservará caminos que den acceso a las playas, los cuales deberán estar debidamente rotulados y ser de uso público” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1977, art. 23).

La medida adoptada, al ser una restricción sin un estudio técnico que la justifique y sin la habilitación de accesos alternativos accesibles como lo exige la Ley N° 7600, Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, en sus artículos 1 y 20, demuestra que la autoridad conoce sus potestades restrictivas, pero desatiende sus deberes positivos de planificación y garantía del acceso universal.

Finalmente, la Municipalidad de Garabito conocía formalmente las restricciones indebidas al acceso vehicular en Playa Mantas desde el recurso de hábeas corpus de 2023 y, no obstante, optó por cerrar el paso con bloques de concreto sin realizar un estudio técnico ni habilitar accesos alternativos adecuados. Esta omisión en cumplir con la obligación imperativa de construir, conservar y señalizar caminos de acceso público, establecida en el artículo 23 de la Ley N° 6043, constituye un incumplimiento directo de sus deberes positivos de garantía. Dicha conducta permite configurar una posible responsabilidad administrativa por omisión,

al vulnerar el principio de razonabilidad y el derecho al acceso universal a la Zona marítimo terrestre.

C. Caso 3: Conflicto de Playa Blanca y Punta Leona (2023-2025).

Este es el caso más complejo y el que mejor ilustra el conocimiento histórico de las autoridades municipales sobre sus obligaciones, así como la acumulación de omisiones a lo largo de múltiples administraciones. El conflicto por el acceso a Playa Blanca, controlado por el Hotel Punta Leona mediante una aguja de seguridad y el cobro de “Day Pass”, cuenta con antecedentes judiciales que se remontan a más de dos décadas. El propio alcalde Francisco González reconoció la existencia de resoluciones judiciales firmes desde 2004, entre ellas una del Tribunal de Casación Penal y otra de la Sala Constitucional (Villegas, 2025), que ordenaban eliminar los obstáculos y garantizar el libre tránsito.

La existencia de estas resoluciones judiciales constituye la prueba más contundente del conocimiento que las autoridades municipales poseen sobre sus deberes. Se trata de mandatos de cumplimiento obligatorio emitidos por el Poder Judicial, no de simples recomendaciones. El hecho de que, durante más de veinte años y a lo largo de cuatro administraciones municipales, no se haya ejecutado una orden judicial firme no indica desconocimiento, sino una omisión deliberada o negligente.

En julio de 2025, la Municipalidad intentó finalmente cumplir con las resoluciones ordenando el retiro de la aguja, pero el Hotel Punta Leona obtuvo medidas cautelares. Ante ello, el alcalde anunció la construcción de un sendero peatonal alternativo en zona pública, demostrando un conocimiento preciso de las alternativas legales disponibles (Pacheco, 2025).

La inejecución prolongada de resoluciones judiciales firmes durante más de veinte años configura una omisión grave imputable a la administración municipal. Esta conducta constituye un incumplimiento sistemático del artículo 23 de la Ley N° 6043 y de los deberes de tutela del dominio público, lo que genera responsabilidad administrativa por omisión grave. La omisión histórica permitió la consolidación de una privatización de facto del acceso a Playa Blanca.

D. Caso 4: Recuperación del Peñón de Guacalillo (2025)

En abril de 2025, la Municipalidad de Garabito, en conjunto con la Fuerza Pública, ejecutó un operativo para recuperar el Peñón de Guacalillo, un sitio de alto valor paisajístico y turístico que había sido cercado y explotado privadamente por particulares que cobraban por el acceso y el estacionamiento. Según reportó Granados (2025) para *CRHoy*, “luego de una orden expresa del Concejo Municipal emitida hace seis meses, la Municipalidad de Garabito reabrió el paso del Peñón de Guacalillo, cerrado años atrás, donde los usuarios debían cancelar un monto para ingresar al recinto” (párr. 1). La decisión se tomó “cerca del mediodía del jueves 10 de abril, según lo reportado en las redes sociales de esta región del Pacífico Central” (Granados, 2025, párr. 2).

El proceso de recuperación del terreno se concretó mediante un operativo conjunto. Granados (2025) detalló que “el proceso de recuperación del terreno se concretó mediante un operativo conjunto entre la Alcaldía y efectivos de la Policía Municipal, durante el cual se desalojaron grupos que habían cercado la propiedad y cobraban ilegalmente por el acceso” (párr. 3).

La solicitud para reabrir el camino público fue presentada por el abogado Walter Brenes Soto, quien “en octubre de 2023 pidió instaurar un procedimiento administrativo ante el cuerpo de ediles con el fin de habilitar nuevamente la vía municipal” (Granados, 2025, párr. 4). El abogado “cuestionó el abandono del terreno por parte de las autoridades locales y denunció la presencia de intereses privados en el sitio; además, subrayó la desatención hacia la comunidad desde la entrada por la Ruta 34” (Granados, 2025, párr. 4).

El Concejo Municipal actuó de manera determinante. Según Granados (2025), “el Concejo Municipal acordó de forma unánime y definitiva acoger por completo la recomendación de presentar estudios técnicos y sociales en un plazo de 10 días hábiles” (párr. 5). La solicitud “se dirigió al entonces alcalde Tobías Murillo Rodríguez, e incluyó el Reglamento de Reapertura de Vías Públicas del cantón de Garabito, junto con el inicio del procedimiento administrativo requerido por Brenes Soto” (Granados, 2025, párr. 6). Finalmente, el medio reportó que “se prevé la presencia constante de oficiales de la Policía Municipal para resguardar la seguridad del área” (Granados, 2025, párr. 7).

Este caso demuestra que la Municipalidad tiene pleno conocimiento de sus facultades de policía para recuperar el dominio público invadido. La acción de desalojo y demolición de estructuras ilegales fue ejecutada de manera eficaz, con el respaldo de la Fuerza Pública y basada en un procedimiento administrativo formal, iniciado a partir de una solicitud ciudadana y tramitado conforme al Reglamento de Reapertura de Vías Públicas del cantón de Garabito.

La capacidad demostrada en este caso contrasta con la pasividad exhibida durante décadas en el conflicto de Punta Leona. Esta disparidad en la actuación

municipal no puede explicarse por falta de conocimiento, sino por la existencia de otros factores, como la capacidad de presión de los actores privados involucrados o la complejidad jurídica de los títulos de propiedad en disputa.

Este caso demuestra la capacidad operativa de la Municipalidad de Garabito para recuperar el dominio público cuando existe voluntad política. La actuación eficaz en el Peñón de Guacalillo, mediante procedimiento formal y apoyo policial, evidencia que el problema no radica en el desconocimiento del marco normativo de la Ley N° 6043, sino en la voluntad o priorización institucional.

Esta disparidad en la actuación refuerza la hipótesis de la investigación: el incumplimiento sistemático del principio de acceso público obedece a factores estructurales y a una aplicación selectiva de las competencias, más que a una falta de conocimiento por parte de las autoridades municipales.

E. Caso 5: Playa Herradura y Estacionamiento en Zona marítimo terrestre (2025)

La actuación de la Municipalidad de Garabito en Playa Herradura y Playa Mantas refleja una aplicación selectiva del ordenamiento jurídico. Según el alcalde Francisco González, el cierre del paso vehicular mediante bloques de concreto responde a objetivos de "orden y seguridad", buscando "brindarles mayor seguridad a todos los turistas" y cumplir con la prohibición legal de circulación en la zona marítimo terrestre (Hidalgo, 2026, párr. 6). No obstante, esta interpretación omite que la Ley N° 6043 no solo prohíbe el tránsito vehicular, sino que obliga a las municipalidades a garantizar el acceso público efectivo.

La Municipalidad ignora que la Ley N° 6043 no solo prohíbe el tránsito vehicular en la Zona marítimo terrestre, sino que impone el deber positivo de

construir, conservar y señalizar vías de acceso público (artículo 23). Al bloquear el acceso con bloques de concreto sin habilitar alternativas adecuadas de estacionamiento público, los usuarios se ven obligados a utilizar parqueos privados con tarifas elevadas de hasta ¢20.000 (Hidalgo, 2026, párr. 2).

Esta conducta vulnera el principio de razonabilidad y proporcionalidad, ya que la medida restrictiva, sin un estudio técnico que la justifique ni accesos alternativos accesibles conforme a la Ley N° 7600, genera una privatización de facto del acceso a la playa. La ejecución inmediata de los bloqueos con maquinaria, contrastada con la inacción en la creación de infraestructura pública de estacionamiento, evidencia una comprensión parcial de sus deberes y una gestión deficiente de la Zona marítimo terrestre.

La falta de alternativas de acceso efectivo configura un incumplimiento del artículo 23 de la Ley N° 6043 y una vulneración al principio de razonabilidad. Esta omisión permite configurar una posible responsabilidad administrativa por no garantizar el acceso universal y efectivo a la Zona marítimo terrestre.

4.1.3 El conocimiento a través de los órganos de control y asesoría.

El grado de conocimiento de las autoridades municipales no solo se infiere de su actuación en casos concretos, sino que se presume por la existencia de un sistema institucional de control y asesoría que constantemente les ha recordado sus deberes.

La Procuraduría General de la República ha emitido en los últimos años una serie de dictámenes (C-193-2023, C-220-2023, C-241-2023, C-255-2023 y C-156-2025) que constituyen una guía ineludible para la administración municipal en materia de gestión de la Zona marítimo terrestre. Estos pronunciamientos han sido categóricos al señalar que:

1. La tutela de los bienes de dominio público en la Zona marítimo terrestre corresponde a las municipalidades en ejercicio de sus potestades de policía.

2. Las vías de acceso a las playas forman parte del dominio público y su obstaculización constituye una violación al ordenamiento jurídico.

3. La inacción municipal frente a restricciones configura una omisión que lesiona el interés público y puede generar responsabilidad administrativa.

4. La existencia de títulos de propiedad privada no legitima la ocupación o restricción de la Zona marítimo terrestre, cuya naturaleza de dominio público es inalienable e imprescriptible.

Es jurídicamente insostenible que una municipalidad costera, con alto desarrollo turístico y una larga historia de conflictos por el acceso a las playas, no tenga conocimiento de esta consolidada línea jurisprudencial y administrativa. La existencia misma de estos dictámenes, sumada a las notificaciones judiciales recibidas en casos como el de Playa Mantas (2023) y Playa Blanca, constituye un acervo documental que acredita, más allá de toda duda razonable, que las autoridades de Garabito han tenido, tienen y seguirán teniendo un conocimiento pleno de sus obligaciones legales en materia de acceso público a la Zona marítimo terrestre.

En síntesis, la existencia de estos dictámenes de la Procuraduría General de la República elimina cualquier duda sobre el conocimiento institucional de la Municipalidad de Garabito. Este acervo normativo consolida la imputación de responsabilidad por omisión, al demostrar que el incumplimiento del principio de acceso público no deriva de ignorancia normativa, sino de la falta de voluntad para

aplicar efectivamente las obligaciones legales derivadas de la Ley N° 6043 y del interés público.

4.2 Estudio de omisiones y posibles actos contrarios a la ley por parte de la autoridad municipal.

El análisis de la responsabilidad de la Municipalidad de Garabito exige examinar no solo sus acciones directas, sino también las omisiones administrativas que han permitido la consolidación de barreras ilegales en la Zona marítimo terrestre. Según el artículo 4 de la Ley N° 6043 (1977), las municipalidades tienen la obligación irrenunciable de velar por el cumplimiento de las normas relativas al uso y aprovechamiento de esta zona de dominio público.

La evidencia de los casos analizados permite distinguir claramente dos tipos de conductas irregulares:

4.2.1 Omisiones históricas

Durante décadas, la Municipalidad mantuvo una permisividad pasiva frente a las restricciones privadas al acceso público. El caso más emblemático es el conflicto de Playa Blanca y Punta Leona, donde, pese a resoluciones judiciales firmes desde 2004 que ordenaban eliminar los obstáculos y garantizar el libre tránsito, ninguna administración municipal ejecutó dichas órdenes durante más de veinte años. Esta inacción prolongada constituyó un incumplimiento grave del artículo 23 de la Ley N° 6043, que impone al Estado el deber de construir y conservar caminos de acceso público.

Igualmente, al finalizar la emergencia sanitaria por COVID-19 en 2021, la Municipalidad omitió reabrir efectivamente los senderos tradicionales, permitiendo que entes privados consolidaran mecanismos de exclusión (como el cobro de “Day

Pass” o parqueos privados). Esta omisión vulneró el deber de vigilancia y tutela del dominio público consagrado en el artículo 4 de la Ley N° 6043 y el derecho al libre acceso reconocido por la Sala Constitucional.

4.2.2 Actuaciones recientes con vicios procedimentales

A partir de 2025 se observa un cambio hacia acciones materiales, pero con deficiencias jurídicas relevantes. En el caso del Peñón de Guacalillo, la Municipalidad actuó correctamente al recuperar el espacio público mediante procedimiento administrativo formal y desalojo de estructuras ilegales. Sin embargo, en el enfrentamiento con el Hotel Punta Leona, el intento de demoler la aguja sin una resolución administrativa firme provocó medidas cautelares del Tribunal Contencioso Administrativo, evidenciando que la “acción de hecho” no sustituye al debido proceso (Pacheco, 2025).

Asimismo, los cierres vehiculares en Playa Mantas y Herradura, justificados en razones de seguridad y la prohibición de vehículos en Zona marítimo terrestre, se realizaron sin estudio técnico previo ni habilitación de alternativas de estacionamiento público accesible. Esta medida contraviene el artículo 23 de la Ley N° 6043 y el principio de razonabilidad, además de desconocer las obligaciones de accesibilidad universal establecidas en la Ley N° 7600. Al bloquear el acceso sin proveer alternativas, se generó una privatización de facto del acceso a las playas.

En conclusión, la responsabilidad municipal en Garabito oscila entre omisiones históricas graves que permitieron la privatización de facto del acceso público y actuaciones recientes que, aunque más activas, adolecen de rigor procedimental y planificación integral. Ambos tipos de conducta configuran incumplimientos al artículo

4 y 23 de la Ley N° 6043, generando responsabilidad administrativa por omisión y posible desviación de poder.

4.3 Aplicación de la figura de responsabilidad patrimonial y administrativa.

La determinación de la responsabilidad en el contexto de la gestión de la Zona marítimo terrestre no debe limitarse a la identificación de omisiones, si bien resulta indispensable identificar si la Municipalidad dejó de actuar o no ejerció de manera suficiente sus potestades de vigilancia y control, el análisis jurídico debe ir más allá, y corresponde valorar cuáles consecuencias pueden derivarse de esa inactividad, especialmente cuando la omisión permite que se consoliden restricciones al acceso público sobre bienes que pertenecen al dominio público.

En este sentido, la responsabilidad puede analizarse desde dos dimensiones. Por un lado, la eventual responsabilidad patrimonial de la Municipalidad, cuando el funcionamiento anormal de la Administración genera un daño antijurídico que no debe ser soportado por la colectividad. Por otro lado, la posible responsabilidad administrativa de los funcionarios o autoridades que, teniendo competencias legales para fiscalizar no adoptaron las medidas necesarias.

La responsabilidad patrimonial de la Municipalidad de Garabito podría fundamentarse en la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, esto se da cuando la colectividad, que tiene derecho al uso común de la zona pública, se ve privada de acceder o disfrutar un bien demanial debido a un funcionamiento anormal de la Administración. En estos casos, el daño no recae únicamente sobre una persona individual, sino sobre el interés colectivo, porque se limita el ejercicio de un derecho que corresponde a todas las personas: el acceso libre y gratuito.

Desde esta perspectiva, la omisión municipal adquiere relevancia cuando la falta de inspección, señalización, apertura de accesos, ejecución de resoluciones o atención oportuna de denuncias permite que particulares consoliden barreras físicas o prácticas restrictivas. La Administración no puede permanecer pasiva frente a situaciones que vacían de contenido el carácter público de la Zona marítimo terrestre. Cuando esa pasividad favorece una privatización de hecho del acceso a la playa, se configura un escenario que debe ser valorado no solo como una deficiencia de gestión, sino como una posible fuente de responsabilidad.

Al respecto, la Ley General de la Administración Pública establece un régimen de responsabilidad objetiva que vincula directamente el daño causado con la actividad administrativa. El artículo 190.1 dispone: "La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero" (Asamblea Legislativa, 1978, p. 54).

En los casos concretos examinados, esta responsabilidad patrimonial objetiva se configura con especial claridad. En el conflicto de Playa Blanca, la omisión prolongada durante más de veinte años en ejecutar resoluciones judiciales que ordenaban garantizar el acceso público ha privado a la colectividad del uso de un bien de dominio público, generando un daño continuado que podría dar lugar a demandas contencioso administrativa, s por lesividad.

De igual forma, los cierres vehiculares en Playa Mantas y Herradura, realizados sin estudio técnico ni habilitación de alternativas accesibles, constituyen un funcionamiento anormal de la administración que vulnera el principio de igualdad ante las cargas públicas.

Luego, como la restricción en Playa Blanca o los cierres vehiculares en Playa Mantas, la Municipalidad podría enfrentar procesos de lesividad o demandas contenciosas por daños y perjuicios si se demuestra que su inacción como permitir agujas privadas o su acción defectuosa de cierres sin debido proceso lesionaron derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados. Como bien señala la doctrina nacional sobre la responsabilidad objetiva, "el ciudadano no tiene el deber jurídico de soportar un daño derivado de una gestión administrativa ineficiente o negligente en la tutela de los bienes públicos" (Ortiz, 2020, p. 112).

Por otro lado, la responsabilidad administrativa y personal de los funcionarios como el alcalde, Concejo Municipal y promotores legales cobra especial relevancia bajo el marco de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

La omisión en la recuperación de la Zona marítimo terrestre no debe entenderse como una deficiencia de gestión municipal o como una falta de seguimiento administrativo. Cuando la autoridad conoce la existencia de ocupaciones irregulares, obstáculos al acceso público sobre bienes demaniales, y aun así no adopta las medidas necesarias, dicha inactividad puede adquirir relevancia jurídica. En estos casos, la omisión podría constituir un incumplimiento de los deberes funcionales asignados a las autoridades y funcionarios.

En esta línea, el artículo 211.1 de la Ley General de la Administración Pública establece que: "El funcionario público será responsable ante la Administración por los daños que cause por dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes" (Asamblea Legislativa, 1978, p. 60). Esta norma permite analizar si la falta de intervención municipal, cuando responde a una conducta gravemente negligente o

injustificadamente pasiva, puede generar responsabilidad del funcionario frente a la propia Administración.

En el caso de Garabito, la persistencia de obstáculos en Playa Blanca a pesar de existir resoluciones judiciales desde el año 2004 que ordenaban su apertura sugiere una "culpa grave" por omisión.

Esta situación faculta a la Administración, o en su defecto a la Contraloría General de la República, para iniciar procedimientos administrativos sancionatorios que podrían derivar en la destitución del cargo o en la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional y la doctrina del Derecho Público han reforzado de manera consistente que la protección del dominio público no es una facultad discrecional, sino una obligación imperativa e inexcusable para los gobiernos locales.

Al ser la Zona marítimo terrestre un bien afectado a un fin público, la Municipalidad de Garabito ostenta una posición de garante, lo que implica que cualquier omisión en la tutela de estos espacios no solo violenta el principio de legalidad, sino que faculta a los ciudadanos para exigir la restitución del derecho al uso común por las vías legales pertinentes. En consecuencia, la inercia administrativa frente a la colocación de obstáculos físicos sean agujas, postes o cierres vehiculares arbitrarios genera una responsabilidad institucional directa, ya que el Estado, a través del ente municipal, está obligado a garantizar que el uso de las playas sea general, libre y gratuito para todas las personas sin distinción alguna.

En el caso específico de Garabito, la persistencia de obstáculos en Playa Blanca pese a resoluciones judiciales desde 2004, la gestión contradictoria en los

cierres de Playa Mantas y la inacción histórica que permitió la consolidación de restricciones privadas, configuran supuestos típicos de responsabilidad tanto patrimonial como administrativa.

Estas conductas no solo lesionan derechos subjetivos de los administrados, sino que además podrían derivar en responsabilidad personal de los funcionarios por culpa grave (art. 211.1 LGAP), especialmente cuando se demuestra que existía conocimiento pleno de las obligaciones legales y, aun así, se priorizó la pasividad o la acción selectiva.

Finalmente, la aplicación de la responsabilidad civil de forma solidaria es una posibilidad latente, el cual, si la Municipalidad es condenada al pago de indemnizaciones por su gestión en la Zona marítimo terrestre, el ente público está obligado a repetir contra el funcionario responsable si este actuó con dolo o culpa grave, garantizando así que el patrimonio municipal no sea el único afectado por las decisiones arbitrarias o las omisiones prolongadas de sus jerarcas.

4.4 Análisis del marco de fiscalización y control institucional.

El ejercicio de las competencias municipales en la Zona marítimo terrestre no es absoluto ni discrecional; se encuentra sujeto a un riguroso sistema de pesos y contrapesos diseñados para garantizar la integridad del patrimonio público. Este marco de fiscalización se divide en dos dimensiones que es el control interno, ejercido por la propia municipalidad, y el control externo, liderado por órganos de relevancia constitucional y legal.

En primera instancia, el control interno se fundamenta en las atribuciones del Concejo Municipal y la Auditoría Interna. De acuerdo con el artículo 13, inciso e) del Código Municipal (Ley N° 7794), corresponde al Concejo “acordar los presupuestos

y vigilar la recaudación e inversión de las rentas municipales” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998, art. 13.e), lo cual incluye la correcta administración de los cánones de Zona marítimo terrestre y la protección de sus áreas públicas.

Complementariamente, la Ley General de Control Interno (Ley N°8292), en su artículo 8, impone a los jefes la obligación de establecer sistemas que garanticen la “protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002, art. 8). En Garabito, la persistencia de conflictos por décadas sugiere una debilidad en la ejecución de estos mecanismos, donde la Auditoría Interna debe trascender el control contable para ejercer una vigilancia operativa sobre la recuperación de los 50 metros de zona pública.

En el ámbito del control externo, la Procuraduría General de la República ha emitido criterios que constituyen una guía ineludible para la administración municipal. En materia sancionatoria, el Informe de Investigación del Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL) señala que, conforme al artículo 13 de la Ley N° 6043, “las autoridades de la jurisdicción correspondiente y las municipalidades respectivas, tan pronto tengan noticia de las infracciones [...] procederán [...] al desalojo de los infractores y a la destrucción o demolición de las construcciones [...] sin responsabilidad alguna para la autoridad o la municipalidad” (Centro de Información Jurídica en Línea, 2023, p. 7).

El informe destaca que “este artículo constituye el arma más importante que tiene el Estado, para hacer respetar el carácter de bien público de la Zona marítimo terrestre y para garantizar el libre uso de la Zona Pública” (Centro de Información

Jurídica en Línea, 2023, p. 7). Asimismo, la jurisprudencia citada en el informe establece que “la demolición es una consecuencia inevitable que se deduce de la naturaleza misma de la acción [...] aún frente a un fallo absolutorio” (Centro de Información Jurídica en Línea, 2023, p. 24). Este criterio refuerza la posición de la Municipalidad de Garabito como garante del dominio público, cuya omisión en casos como el de Playa Blanca donde existían resoluciones judiciales desde 2004 que ordenaban la apertura del paso—configura un incumplimiento grave de sus deberes legales, pudiendo incluso generar responsabilidad para los funcionarios conforme al artículo 63 de la Ley N° 6043, que sanciona a “el funcionario o empleado que otorgare concesiones o permisos [...] contra las disposiciones de esta ley [...] o impidiere o hiciere nugatoria la orden de suspensión o demolición” (Centro de Información Jurídica en Línea, 2023, p. 11).

La Sala Constitucional ha complementado este marco al señalar, en el Voto N° 2012-004541, que “el libre acceso a las playas es una manifestación de la libertad individual y del principio de igualdad, cuya restricción únicamente procede bajo circunstancias calificadas que superen el riguroso examen de razonabilidad y proporcionalidad” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2012, párr. 23).

Este pronunciamiento adquiere especial relevancia ante las medidas adoptadas por la Municipalidad en Playa Mantas y Herradura, donde los cierres vehiculares sin habilitación de accesos alternativos evidencian una aplicación selectiva de las potestades de policía, priorizando facultades restrictivas sobre deberes positivos de garantía del acceso universal.

Finalmente, la existencia de un proyecto de ley (N° 24.413) que reforma el artículo 23 de la Ley N° 6043 para establecer requisitos mínimos obligatorios de accesos a playas constituye un reconocimiento legislativo de las deficiencias estructurales del marco normativo actual (Robles, 2025, párr. 4).

En definitiva, la existencia de un marco normativo integrado por el control interno del Concejo Municipal y la Auditoría Interna, los criterios vinculantes de la Procuraduría General de la República, las potestades sancionatorias y demolición directa de la Ley N° 6043, así como los pronunciamientos de la Sala Constitucional que garantizan el acceso universal a las playas demuestra que el problema no es de vacíos legales, sino de gestión y aplicación efectiva de las herramientas existentes.

La persistencia del incumplimiento en la Zona marítimo terrestre de Garabito, evidenciada en casos como Playa Blanca, Playa Mantas o Herradura, no obedece a la falta de mecanismos de fiscalización, sino a una decisión institucional que ha priorizado la permisividad frente a intereses privados consolidados, convirtiendo la debilidad en la ejecución del control en la verdadera causa del deterioro del patrimonio público y la restricción ilegítima del acceso ciudadano a las playas.

CAPÍTULO V.

LINEAMIENTOS Y PROPUESTAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO

PÚBLICO Y SOSTENIBLE.

Las propuestas que se presentan en este capítulo surgen directamente de los hallazgos de los capítulos anteriores. El análisis de responsabilidad municipal evidenció omisiones históricas, actuaciones selectivas, deficiencias procedimentales y falta de mecanismos sistemáticos de control que han permitido la consolidación de restricciones indebidas al acceso público en playas como Blanca, Mantas, Herradura y Guacalillo. Por ello, los lineamientos que se proponen buscan corregir precisamente esas fallas estructurales, fortaleciendo la actuación municipal en el marco de la Ley N° 6043 y el Código Municipal.

5.1 Propuestas jurídicas.

La superación del incumplimiento del principio de acceso público en la Zona marítimo terrestre del cantón de Garabito exige, en primer lugar, fortalecer el marco regulatorio interno de la Municipalidad para reducir la discrecionalidad y la pasividad que caracterizaron casos como el conflicto prolongado en Playa Blanca y Punta Leona, y las actuaciones recientes en Playa Mantas y Herradura.

5.1.1 Reforma al Reglamento de Parques y Sitios Públicos del Cantón de Garabito.

Resulta prioritaria la actualización del Reglamento de Parques y Sitios Públicos del Cantón de Garabito (La Gaceta N°229 de 2021). Aunque este instrumento representa un avance, su contenido general resulta insuficiente para abordar las particularidades de la gestión de la Zona marítimo terrestre.

Se propone incorporar un capítulo específico titulado “Protección y Garantía del Acceso Público a la Zona marítimo terrestre”. Este nuevo capítulo deberá contener, entre otros aspectos:

A. Necesidad de registro actualizado de accesos públicos a playas:

La obligación de elaborar y actualizar cada dos años un inventario georreferenciado de todos los accesos existentes a las playas del cantón como Jacó, Herradura, Mantas, Blanca, Guacalillo, entre otras, incluyendo su ubicación exacta, estado de conservación, señalética y posibles obstáculos.

B. Garantizar el libre acceso a zona pública:

La prohibición expresa de autorizar o tolerar cualquier barrera física tales como cerchas, portones, agujas de seguridad o administrativa que impida el libre tránsito peatonal hacia la zona pública de los 50 metros.

5.1.2. Acuerdo municipal para garantizar accesos públicos periódicos y efectivos hacia la playa

Como criterio obligatorio de planificación de la Zona marítimo terrestre debe la Municipalidad asegurar el acceso hacia la zona pública de las playas, de manera que el acceso no quede condicionado por desarrollos privado o concesiones que dificulten el ingreso a la población. Para ello, podrá utilizarse como referencia general la habilitación de accesos cada uno o dos kilómetros aproximadamente.

No obstante, dicha distancia no debe aplicarse de forma rígida, sino conforme a las condiciones particulares de cada sector. La Municipalidad deberá valorar la forma del terreno, acantilados, zonas ambientalmente sensibles, desarrollos consolidados, concesiones vigentes y cualquier otra circunstancia física o jurídica que incida en la viabilidad, ubicación y necesidad del acceso público correspondiente, por lo que la municipalidad deberá verificar, en cada caso, si el espacio físico permite o exige la habilitación de un acceso público hacia la playa, tomando en cuenta la configuración del terreno y el interés público comprometido.

En ese sentido, el objetivo no es imponer accesos sin análisis previo, sino evitar que amplios tramos del litoral queden materialmente cerrados o controlados por proyectos privados, concesionarios o desarrollos inmobiliarios.

Para ello, antes de otorgar nuevas concesiones, renovar concesiones existentes o aprobar modificaciones relevantes en la zona restringida, la Municipalidad deberá revisar si en el sector correspondiente existen accesos públicos suficientes, visibles y transitables hacia la zona pública.

Asimismo, cuando una concesión existente llegue a su vencimiento, la Municipalidad deberá valorar, antes de otorgar una nueva concesión sobre ese mismo espacio o sobre áreas colindantes, si corresponde reservar, habilitar o reforzar un acceso público hacia la playa, esta verificación es importante en sectores donde, por la distribución de las concesiones o por la forma en que se ha desarrollado el territorio, el acceso de la población a la zona pública se ha vuelto difícil, confuso o dependiente de la autorización de particulares.

En consecuencia, toda nueva concesión, renovación o modificación en la zona restringida debería condicionarse al respeto del acceso a la zona pública, cuando técnicamente corresponda, el contrato de concesión deberá incluir obligaciones expresas para mantener libre el paso, y colaborar con la Municipalidad en la señalización y conservación del acceso. De esta forma, el aprovechamiento privado de la zona restringida quedaría subordinado al deber superior de garantizar el uso común de la zona pública.

Esta medida permitiría pasar de una protección general del acceso público a un sistema de control territorial más concreto y verificable, además, ayudaría a prevenir situaciones como la registrada en Playa Blanca, donde la falta de ejecución

oportuna de resoluciones judiciales y la ausencia de medidas administrativas eficaces permitieron la consolidación de facto del acceso al litoral (Villegas, 2025).

La propuesta podría implementarse mediante un acuerdo del Concejo Municipal, acompañado de un criterio técnico territorial y un dictamen de la Asesoría Jurídica. También sería recomendable someterla a consulta pública, especialmente con comunidades costeras, concesionarios, organizaciones comunales y actores turísticos. Su tramitación podría desarrollarse en un plazo aproximado de seis a nueve meses, dependiendo de la complejidad del levantamiento de información y de la revisión de las concesiones vigentes.

5.1.3. Protocolos de Control

Otra medida importante es crear un Protocolo Municipal de Tutela Activa de la Zona marítimo terrestre, este documento lo tendría que aprobar el Concejo Municipal y sería obligatorio para todas las dependencias: Alcaldía, Departamento de Zona marítimo terrestre, Asesoría Jurídica y Policía Municipal.

Este protocolo establecería procedimientos claros y plazos perentorios realistas:

A. Plazo máximo inspección técnica:

Máximo 15 días hábiles para realizar la inspección técnica tras recibir una denuncia ciudadana sobre obstáculos al acceso.

B. Plazo máximo emitir una resolución motivada:

Máximo 30 días hábiles para emitir una resolución motivada, con remisión inmediata a la Procuraduría General de la República cuando se detecte posible infracción a la Ley N° 6043.

C. Activación inmediata de medidas:

Activación inmediata de medidas cautelares, de precintos, custodia temporal por Policía Municipal o señalética provisional en casos de riesgo inminente de consolidación de hechos consumados, tal como ocurrió con los cierres vehiculares en Playa Mantas en enero de 2026 (Hidalgo, 2026).

El protocolo definiría pasos claros y plazos concretos para atender denuncias, también, establecería cómo se deben ejecutar las resoluciones judiciales pendientes, para evitar errores como el que pasó en Punta Leona, donde intentaron demoler la aguja sin tener una resolución firme y terminaron con medidas cautelares en contra (Pacheco, 2025).

Se puede redactar y aprobar en tres o cuatro meses, donde no hace falta gastar mucho dinero, basta con reorganizar mejor el trabajo interno y capacitar al personal que ya está trabajando en estos temas.

5.1.4 Rendición de cuentas

Por otro lado, la medida clave es fortalecer la rendición de cuentas, se puede incluir en el Reglamento Orgánico Interno o mediante un acuerdo específico del Concejo Municipal la obligación de presentar informes semestrales sobre cómo se está gestionando la Zona marítimo terrestre. Estos informes deberán contener información concreta sobre:

- A. El estado actual de los accesos públicos a las playas del cantón.
- B. Las acciones de fiscalización y recuperación realizadas durante el semestre.
- C. Las denuncias recibidas, su seguimiento y resolución.
- D. El cumplimiento o pendiente de resoluciones judiciales y administrativas relacionadas con la Zona marítimo terrestre.

Los informes tendrían que publicarse obligatoriamente en el sitio web de la Municipalidad y también colocarse en un tablero físico en la sede central, para que todo el mundo pueda verlos.

Esta obligación ya está respaldada por el artículo 13 inciso e) del Código Municipal (Ley N° 7794) y el artículo 8 de la Ley General de Control Interno (Ley N° 8292). Lo más importante es que ayuda a generar mayor legitimidad y permite que los ciudadanos hagan un control real sobre lo que pasa. Algo que claramente faltó durante las omisiones largas que vimos en casos como Playa Blanca.

Además, esta medida se puede poner en marcha de inmediato, porque la información ya existe en las diferentes dependencias municipales.

5.2 Recomendaciones administrativas

Las propuestas jurídicas están bien, pero no son suficientes por sí solas, hace falta complementarlas con acciones operativas concretas que fortalezcan el trabajo diario de la Municipalidad de Garabito. De esta manera se evitaría la aplicación selectiva que hemos visto: por un lado, la recuperación rápida y efectiva del Peñón de Guacalillo en 2025, y por otro, la pasividad de años frente a casos grandes como Playa Blanca y Punta Leona.

5.2.1 Sistema de Denuncias

El sistema podría aprovechar plataformas digitales ya existentes en la Municipalidad, como el sitio web institucional, formularios en línea, correo electrónico oficial o sistemas internos de gestión documental. En caso de no contar con una herramienta tecnológica, podría iniciarse con un desarrollo básico y de bajo

costo, mediante un formulario digital, una matriz de control interno y una sección pública de seguimiento, lo importante es que el mecanismo sea accesible, fácil de usar y que permita a la ciudadanía conocer qué ocurrió con su denuncia.

El sistema podría incluir los siguientes componentes:

A. Una ventanilla única, tanto física como en la sede principal de la Municipalidad y en las delegaciones distritales como digital, a través del sitio web oficial o una aplicación sencilla.

B. La posibilidad de presentar denuncias por obstáculos al acceso, cobros indebidos, cierres arbitrarios o cualquier otra afectación al libre tránsito en la Zona marítimo terrestre.

C. Un mecanismo de registro con número de expediente y un portal de seguimiento en tiempo real, para que la persona que denuncia pueda revisar en cualquier momento el estado de su caso (si está recibido, en inspección, en resolución, archivado o remitido).

Esta herramienta ayudaría a reducir esa sensación de impunidad que ha existido en casos como Playa Mantas y Playa Blanca, donde muchas denuncias quedaban sin un seguimiento claro ni oportuno.

5.2.2 Fiscalización Activa

También hace falta poner en marcha un Programa de Fiscalización Activa de la Zona marítimo terrestre. Este programa consistiría en realizar inspecciones periódicas, por lo menos cada tres meses, en las playas que más problemas han tenido: Jacó, Herradura, Mantas, Blanca y Guacalillo.

Las inspecciones deben priorizar los lugares donde hay denuncias repetidas o resoluciones judiciales que siguen pendientes, como pasó durante más de veinte años en Playa Blanca (Villegas, 2025) o con los cierres vehiculares en Playa Mantas en 2026 (Hidalgo, 2026).

En cada visita, el personal del Departamento de Zona marítimo terrestre y la Policía Municipal revisarían el estado de los accesos públicos, buscarían barreras ilegales y verificarían si se están cumpliendo las concesiones otorgadas.

Se levantaría un acta detallada de cada inspección y se activarían los procedimientos que correspondan según el Protocolo de Tutela Activa que se propone en el apartado 5.1.2.

Además, es necesario capacitar de forma específica y continua a la Policía Municipal en temas de Zona marítimo terrestre. La capacitación no debería centrarse solo en restringir o cerrar accesos, sino principalmente en proteger activamente el dominio público y garantizar el libre tránsito peatonal. Deben incluir los dictámenes más recientes de la Procuraduría General de la República como: C-193-2023, C-220-2023, C-241-2023, C-255-2023 y C-156-2025.

Con esto se dejaría atrás la forma reactiva y selectiva de actuar que hemos visto hasta ahora, para pasar a una fiscalización más sistemática y preventiva, y, así se evitaría que se sigan consolidando barreras privadas, como ocurrió en varios de los casos analizados.

5.2.3 Campañas Educativas y de Sensibilización

Es importante fortalecer la conciencia ciudadana e institucional sobre el uso, protección y administración de la zona marítimo terrestre, para ello, se recomienda que la Municipalidad impulse campañas educativas y de sensibilización, al menos

una vez al año, dirigidas tanto a la población local como a turistas, concesionarios, comerciantes, desarrolladores, funcionarios municipales y demás personas que utilizan o intervienen en estos espacios. Por eso, Estas campañas deberían realizarse preferiblemente durante la temporada alta turística, cuando existe mayor afluencia de personas en las playas y, por tanto, mayor necesidad de informar sobre los derechos y obligaciones relacionados con el uso del litoral.

Estas acciones educativas podrían desarrollarse en coordinación organizaciones comunales, asociaciones de desarrollo, grupos ambientales locales, centros educativos y actores vinculados con el sector turístico, la idea sería transmitir información clara y accesible sobre el régimen jurídico de la zona marítimo terrestre, evitando que el desconocimiento favorezca prácticas restrictivas, ocupaciones indebidas o la normalización de obstáculos al acceso público.

Las campañas deberían enfocarse, como mínimo, en tres aspectos centrales. En primer lugar, la naturaleza de dominio público de la Zona marítimo terrestre, conforme al artículo 1 de la Ley N° 6043, destacando que se trata de un bien inalienable e imprescriptible, destinado al interés público y no susceptible de apropiación privada. En segundo lugar, el derecho de todas las personas al libre acceso y tránsito peatonal en la zona pública, de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento a la Ley N° 6043, lo cual implica que ninguna persona física o jurídica puede impedir arbitrariamente el ingreso o circulación en ese espacio. En tercer lugar, la obligación municipal de construir, conservar y señalizar vías de acceso público a las playas, según el artículo 23 de la Ley N° 6043, como parte de sus deberes de administración, vigilancia y protección del dominio público costero.

Además, se recomienda incorporar módulos obligatorios sobre protección de la Zona marítimo terrestre dentro de los programas de inducción y capacitación del personal municipal incluyendo alcaldía, concejo, inspectores y Policía Municipal. Esta formación debería incluir a la Alcaldía, al Concejo Municipal, funcionarios administrativos, inspectores, personal técnico, Policía Municipal y cualquier otra dependencia que participe en la gestión territorial, permisos, fiscalización o atención de denuncias.

Por último, se debe colocar de forma progresiva clara y uniforme en todos los accesos identificados hacia las playas, cumpliendo, además, con la Ley N° 7600. Esta señalización debe indicar, de manera visible y comprensible, que se trata de un acceso a zona pública, que el tránsito peatonal es libre y que existen prohibiciones específicas, como la circulación de vehículos dentro de los cincuenta metros de la zona pública, salvo los supuestos permitidos por la normativa. Con ello se facilitaría el reconocimiento ciudadano de los accesos autorizados, se reducirían conflictos con particulares y se reforzaría la presencia institucional de la Municipalidad en la protección del litoral.

Cuadro resumen de propuestas:

Propuesta	Problema que atiende	Fundamento jurídico principal	Responsable principal	Plazo estimado
Reforma al Reglamento de Parques	Ausencia de normativa interna específica	Ley N° 6043 y Código Municipal	Concejo Municipal	6-9 meses
Acuerdo Municipal, acceso a zona publica	Acceso a la zona pública de las playas	Código Municipal	Concejo Municipal	6-9 meses

Protocolo de Tutela Activa	Omissiones procedimentales y lentitud	Ley N° 6043 y potestades de policía Alcaldía y Concejo	Alcaldía y Concejo Municipal	3-4 meses
Informes semestrales de rendición	Falta de transparencia	Código Municipal y Ley N° 8292	Concejo Municipal	Inmediato
Sistema de Denuncias	Dificultad para denunciar y dar seguimiento	Potestades de policía municipal	Departamento de Zona marítimo terrestre	4-6 meses
Programa de Fiscalización Activa	Actuación reactiva y selectiva	Ley N° 6043	Departamento de Zona marítimo terrestre y Policía	3 meses (inicio)
Campañas educativas y señalética	Bajo conocimiento y accesibilidad	Ley N° 6043 y Ley N° 7600	Alcaldía (en alianza con ICT)	Anual

Fuente: Elaboración propia (2026).

5.3 Alineación con los principios de sostenibilidad y derecho público costarricense

Todas estas propuestas están directamente conectadas con los principios básicos del derecho público costarricense y con el desarrollo sostenible del litoral. Desde el punto de vista jurídico, responden al principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, que obliga a los funcionarios públicos a conocer, aplicar y hacer cumplir las normas que regulan su actuación, especialmente en la protección de bienes de dominio público y derechos fundamentales.

La Sala Constitucional ha sido clara al señalar que el libre acceso a las playas constituye una expresión de la libertad individual y del principio de igualdad, cuya restricción solo procede en casos excepcionales y debe superar un riguroso examen de razonabilidad y proporcionalidad (Voto N°2012-004541). Las omisiones históricas y las actuaciones selectivas identificadas en el Capítulo IV vulneraron estos principios, priorizando en ocasiones las potestades restrictivas de policía sobre los deberes positivos de garantía.

Las propuestas formuladas buscan corregir precisamente esa distorsión. La reforma del reglamento, el Protocolo de Tutela Activa, el sistema de denuncias, la fiscalización periódica y los informes semestrales de rendición de cuentas comparten un objetivo común: fortalecer el rol de la Municipalidad como garante del dominio público. Esta orientación coincide plenamente con los dictámenes de la Procuraduría General de la República (C-193-2023, C-220-2023, C-241-2023, C-255-2023 y C-156-2025), que enfatizan que la tutela de la Zona marítimo terrestre es una obligación de oficio, no discrecional.

Asimismo, todas las medidas incorporan el principio de razonabilidad y proporcionalidad exigido por la jurisprudencia constitucional, al requerir estudios técnicos, alternativas viables y señalética accesible conforme a la Ley N° 7600. De esta forma se evita que las restricciones terminen generando una privatización de hecho del espacio público.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad, las propuestas promueven un turismo más inclusivo y equilibrado. Buscan prevenir la gentrificación y el desplazamiento de comunidades locales y pequeños empresarios, problemas evidentes en playas como Blanca. La mejora de accesos públicos bien señalizados

contribuye a distribuir mejor el flujo de visitantes, reduce la presión sobre ecosistemas sensibles y favorece la conservación del litoral.

Estas recomendaciones locales adquieren mayor relevancia ante el Proyecto de Ley N° 24.413, que busca establecer requisitos mínimos de accesos a las playas. Mientras dicho proyecto avanza en la Asamblea Legislativa, la Municipalidad de Garabito tiene la oportunidad de implementar estándares más altos en su territorio.

De esa manera, las propuestas cierran la brecha entre el conocimiento normativo de las autoridades y su actuación efectiva, permitiendo pasar de una gestión reactiva y selectiva a una tutela sistemática, transparente y consistente del patrimonio público costero.

5.4 Viabilidad y aplicabilidad de las propuestas

Todas las propuestas se ajustan al ordenamiento jurídico actual y, sobre todo, a las competencias que ya tiene la Municipalidad de Garabito según la Ley N° 6043 y el Código Municipal (Ley N° 7794).

Debe destacarse que estas propuestas no requieren reformas legales de alcance nacional ni inversiones extraordinarias a nivel nacional ni gastar cantidades enormes de dinero, se pueden poner en marcha con los recursos y las herramientas que la municipalidad ya maneja, tanto en el corto como en el mediano plazo.

Aunque la aprobación del Proyecto de Ley N° 24.413 ayudaría a fortalecerlas, todas estas medidas se pueden adoptar de forma autónoma por el Concejo Municipal y la Alcaldía sin esperar nada externo.

La reforma del Reglamento de Parques y Sitios Públicos, la creación del Protocolo de Tutela Activa y la obligación de presentar informes semestrales se pueden aprobar mediante acuerdos del Concejo Municipal.

No se requiere ninguna autorización de otro órgano del Estado. De la misma forma, el Sistema de Denuncias, el programa de fiscalización activa y las campañas educativas caben perfectamente dentro de las potestades de policía y las funciones de control que le corresponden a la municipalidad.

En cuanto al dinero, el costo es moderado y manejable, se puede financiar con el presupuesto ordinario de la municipalidad. El inventario de accesos, la señalética nueva y las campañas educativas se pueden cubrir reasignando partidas que ya existen o buscando apoyo del Instituto Costarricense de Turismo.

La ventanilla digital de denuncias no necesita tecnología complicada; se puede hacer con las plataformas que ya tiene la municipalidad o con un desarrollo sencillo y barato.

La capacitación de la Policía Municipal y del personal del Departamento de Zona marítimo terrestre, se puede organizar con talleres internos o con el apoyo técnico de la Procuraduría General de la República, sin generar gastos extras importantes.

Los informes semestrales de rendición de cuentas se pueden empezar a aplicar de inmediato, porque la información ya la están generando las diferentes dependencias. La reforma del reglamento y la elaboración del Protocolo de Tutela Activa se podrían completar en seis a nueve meses, incluyendo la consulta pública y el dictamen de la Asesoría Jurídica. El Sistema de Denuncias y las inspecciones trimestrales se pueden ir implementando poco a poco durante el primer año. Las campañas educativas anuales podrían arrancar en la siguiente temporada alta.

Un ejemplo claro de que esto es posible lo tenemos en la recuperación del Peñón de Guacalillo en 2025. Con una orden del Concejo Municipal, un

procedimiento administrativo formal y el apoyo de la Policía Municipal y la Fuerza Pública, se logró desalojar estructuras ilegales y volver a abrir un espacio público que estaba siendo usado de forma privada. Ese caso demuestra que la municipalidad sí tiene la capacidad humana y operativa para actuar cuando hay voluntad política y procedimientos claros.

La diferencia está en dejar de actuar de forma aislada y selectiva para pasar a una política sistemática y constante de protección del dominio público. Adoptar estas propuestas es importante por varias razones.

Primero, reduciría considerablemente el riesgo de que la municipalidad enfrente responsabilidad administrativa o patrimonial por omisiones o por acciones mal hechas.

Segundo, fortalecería la legitimidad de la institución frente a los ciudadanos. Tercero, ayudaría a bajar la cantidad de conflictos judiciales y recursos de amparo. Y cuarto, mejoraría la imagen turística de Garabito, posicionándolo como un destino más inclusivo, ordenado y respetuoso del derecho al acceso público.

Al final, estas medidas permitirían cerrar la brecha principal que identificó esta tesis: la distancia entre lo que las autoridades municipales saben que deben hacer y lo que realmente están haciendo en la práctica.

Si la Municipalidad de Garabito decide implementar estos lineamientos, estaría cumpliendo mejor con sus obligaciones legales según la Ley N°6043 y la Constitución Política, y permitiría consolidar un modelo de gestión municipal más preventivo, transparente y orientado a la protección efectiva de la Zona marítimo terrestre.

Asimismo, su aplicación podría constituir un precedente relevante para otros cantones costeros del país, al demostrar que la administración municipal no solo debe

reaccionar ante denuncias, sino también adoptar medidas permanentes de planificación, fiscalización y educación ciudadana para garantizar el uso público de la zona pública.

En conclusión, estas propuestas buscan corregir las omisiones estructurales identificadas en la investigación, fortaleciendo la capacidad de la Municipalidad de Garabito para garantizar el acceso público efectivo, libre y sostenible a la Zona marítimo terrestre.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.

6.1 Conclusiones.

La presente investigación permitió determinar que en el cantón de Garabito existe un incumplimiento sostenido del principio de acceso público en la zona marítimo terrestre del Pacífico Central, Esta situación no responde a un hecho aislado, sino a una combinación de omisiones administrativas, insuficiente fiscalización municipal y consolidación progresiva de intereses privados sobre espacios que, por su naturaleza, pertenecen al dominio público y deben permanecer destinados al uso y disfrute colectivo.

Primera: El análisis del marco jurídico aplicable al acceso público en la Zona marítimo terrestre permitió determinar que el ordenamiento jurídico reconoce este espacio como un bien de dominio público sometido a un régimen especial de protección, caracterizado por su naturaleza inalienable, imprescriptible y de uso común. Según la normativa que regula la materia, la Constitución Política, la Ley sobre la Zona marítimo terrestre N° 6043, su reglamento, la jurisprudencia constitucional y los criterios emitidos por la Procuraduría General de la República, se concluye que las municipalidades no solo poseen competencias administrativas sobre la gestión de la ZMT, sino también un deber jurídico imperativo de garantizar, proteger y restituir el acceso público a las playas cuando este resulte limitado o afectado.

La investigación evidenció que el acceso público no constituye una facultad discrecional sujeta a conveniencia administrativa o intereses particulares, sino una obligación derivada directamente de la tutela del dominio público y del principio de igualdad en el disfrute de los bienes demaniales, en consecuencia, cualquier forma

de aprovechamiento dentro de la zona pública debe ejecutarse de manera compatible con el libre tránsito y acceso a la zona pública.

En el caso específico del cantón de Garabito, se evidenció que pese a la existencia de un marco normativo amplio y criterios jurídicos claros, existen restricciones al acceso público, las cuales se evidencian por medio de cierres físicos, controles privados de ingreso y formas de apropiación indirecta de espacios públicos por proyectos turísticos y hoteleros, también se identificaron debilidades en la aplicación de las competencias municipales, sobre todo en materia de fiscalización, planificación de accesos y control territorial, lo que ha dificultado una tutela efectiva del dominio público costero.

Finalmente, esta investigación permitió relacionar los principales criterios jurídicos aplicables al acceso público en la Zona marítimo terrestre, evidenciando que las municipalidades tienen obligaciones concretas de planificación, fiscalización y protección del dominio público, cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad administrativa y afectar directamente el derecho colectivo de acceso a las playas.

Segunda. En distintos sectores del cantón de Garabito, el desarrollo hotelero, turístico e inmobiliario ha tenido efectos negativos sobre el acceso a las playas, mediante infraestructura privada que limita y otras medidas que, aunque no siempre impiden totalmente el paso, sí lo dificultan, lo desvían o lo condicionan, obstaculizando el libre tránsito hacia la zona pública de la Zona marítimo terrestre.

Desde el punto de vista jurídico, estas situaciones no son compatibles con la naturaleza pública de la Zona marítimo terrestre ni con el principio de acceso libre a las playas. El desarrollo turístico puede coexistir con el aprovechamiento de la zona costera, pero no puede convertirse en una forma indirecta de apropiación del espacio

público ni en una barrera para que las personas puedan disfrutar de bienes que pertenecen al dominio público.

Los casos analizados muestran que el problema no proviene únicamente de la actuación de particulares o empresas turísticas, sino también de una fiscalización municipal insuficiente y de la falta de una planificación clara de accesos. Cuando la Municipalidad no actúa de forma oportuna para prevenir, corregir o remover obstáculos, esas restricciones terminan consolidándose en la práctica y generan exclusión territorial en perjuicio de las comunidades locales, visitantes y usuarios de las playas.

La limitación u obstaculización de los accesos a las playas restringe el disfrute colectivo de estos espacios y favorece procesos de exclusión territorial contrarios al régimen jurídico de la zona marítimo terrestre.

Este resultado también guarda relación con el objetivo número uno de mi investigación, relativo al análisis del marco jurídico y constitucional desarrollado, particularmente respecto de las obligaciones estatales y municipales de tutela del acceso público. Como aporte jurídico, esta investigación evidencia la necesidad de definir criterios más claros de compatibilidad entre el desarrollo turístico y la garantía del acceso público, de manera que toda actividad privada en la zona costera se someta al respeto del libre tránsito, del uso común y de la protección del patrimonio público.

Tercera: La investigación permitió concluir que la garantía del acceso público a las playas no puede limitarse a una declaración normativa abstracta, sino que requiere mecanismos concretos de planificación, fiscalización y control territorial por parte de las municipalidades en la administración de la Zona marítimo terrestre. En

ese sentido, se determinó que la ausencia de criterios obligatorios para asegurar accesos públicos periódicos y efectivos ha favorecido, en determinados sectores costeros, la consolidación de barreras materiales derivadas de desarrollos privados y concesiones que restringen o dificultan el disfrute colectivo del litoral.

A partir del análisis jurídico realizado, se concluye que las municipalidades poseen competencias suficientes para incorporar, mediante acuerdos municipales y criterios técnicos de planificación, obligaciones orientadas a garantizar accesos visibles, transitables y funcionales hacia la zona pública de las playas. Asimismo, quedó evidenciado que dichas medidas deben aplicarse de forma razonable y proporcional, considerando las características geográficas, ambientales, urbanísticas y jurídicas de cada sector, evitando así soluciones rígidas incompatibles con la realidad territorial de las costas.

Esta investigación sostiene que la adopción de acuerdos municipales respaldados por criterios técnicos, dictámenes jurídicos y procesos de consulta pública representa una alternativa viable y necesaria para consolidar un modelo de administración costera más transparente, preventivo y compatible con los principios constitucionales de igualdad, acceso público y protección del patrimonio natural del Estado. Como aporte jurídico concreto, la investigación reconoce la competencia municipal específica, y convierte el acceso a la playa en un criterio obligatorio de planificación y fiscalización administrativa

Cuarta: La existencia de concesiones válidamente otorgadas, no elimina ni disminuye el deber municipal de garantizar el acceso ilimitado a la zona pública, las concesiones generan obligaciones adicionales de vigilancia y control para la municipalidad, especialmente cuando se detectan obstáculos físicos o restricciones

ilegales impuestas por concesionarios o desarrolladores privados, la omisión de dichos deberes agrava la inacción municipal, al no ejecutarse los procedimientos de cancelación de concesión previstos en la Ley N° 6043.

Los resultados conectan específicamente con el objetivo número dos de este trabajo. El aporte jurídico principal consiste en vincular la omisión municipal en el ejercicio de potestades de control con posibles incumplimientos del deber de tutela administrativa del dominio público marítimo terrestre.

Quinta: El análisis de los casos ocurridos entre los años 2016 y 2026 permitió identificar una recurrencia en la obstrucción de accesos hacia playas y zonas públicas, particularmente en sectores de alto auge turístico, evidenciando una fiscalización municipal insuficiente frente a restricciones ilegales consolidadas en perjuicio del dominio público. Esta situación refleja debilidades estructurales en la capacidad de fiscalización municipal y en la ejecución efectiva de las potestades de autotutela administrativa que el ordenamiento jurídico otorga a la administración local.

Estos resultados conectan específicamente con el objetivo número dos de mi proyecto de graduación. Como aporte jurídico concreto, la investigación propone la necesidad de establecer lineamientos operativos y mecanismos administrativos de fiscalización más eficaces para fortalecer la gestión municipal en la protección del acceso público a la zona marítimo terrestre.

Sexta: Otra conclusión relevante consiste en que la omisión administrativa reiterada en la protección del acceso público de la zona marítimo terrestre puede generar responsabilidad patrimonial para la Municipalidad de Garabito, al configurarse una falta de servicio en la protección y tutela de bienes demaniales de uso público. La ausencia de actuaciones preventivas y correctivas expone al gobierno

local a posibles condenas judiciales por daños y perjuicios derivados de la afectación al interés colectivo.

Esta conclusión guarda relación con el objetivo número tres de la presente investigación, referente al alcance de la responsabilidad administrativa o patrimonial de la municipalidad. El aporte jurídico de la investigación consiste en establecer una relación entre la omisión municipal y la posible generación de responsabilidad patrimonial derivada del incumplimiento de los deberes de tutela del dominio público marítimo terrestre.

6.2 Recomendaciones

La investigación reafirma que el acceso público a la Zona marítimo terrestre constituye una obligación jurídica imperativa para las municipalidades y un límite al ejercicio de concesiones y desarrollos privados. Asimismo, sistematiza criterios jurídicos y jurisprudenciales sobre la tutela del dominio público marítimo terrestre y evidencia que la omisión municipal en la fiscalización y protección de estos espacios puede generar responsabilidad administrativa y patrimonial.

Con base en las conclusiones se plantean recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la gestión, fiscalización y actuación preventiva de la Municipalidad de Garabito para garantizar el acceso público efectivo a las playas.

Primera: Crear un Registro Histórico de Conflictos en Zona marítimo terrestre que permita a la Municipalidad de Garabito identificar puntos críticos de reincidencia y priorizar la vigilancia permanente en los sectores donde históricamente se ha restringido el acceso.

Segunda: Iniciar procesos de auditoría técnica y jurídica sobre las concesiones colindantes con la zona pública para verificar el cumplimiento de los accesos,

procediendo con la apertura de expedientes de cancelación en aquellos casos donde se mantengan barreras físicas de forma persistente, al mismo tiempo implementar un sistema de auditoría interna y rendición de cuentas que identifique las omisiones de los funcionarios encargados de velar por acceso público de la zona marítimo terrestre, con el fin de evitar procesos de lesividad y asegurar que la administración actúe preventivamente para mitigar riesgos de demandas contra el municipio.

Tercera: Se propone que las municipalidades costeras adopten formalmente un acuerdo municipal que establezca, como criterio obligatorio de planificación y fiscalización de la Zona marítimo terrestre, la garantía de accesos públicos periódicos, visibles, transitables y efectivos hacia la zona pública de las playas. Dicho acuerdo debería aplicarse previo al otorgamiento, renovación o modificación de concesiones en la zona restringida, verificando técnicamente si el sector cuenta con accesos suficientes que permitan el libre disfrute del litoral por parte de la colectividad.

Cuarta: Se recomienda que la Municipalidad de Garabito fortalezca los mecanismos de inspección territorial en la zona marítimo terrestre mediante fiscalizaciones permanentes y coordinadas que permitan detectar y corregir restricciones ilegales al acceso público. Para ello, se sugiere crear una unidad técnica especializada dentro del municipio, implementar inspecciones periódicas en zonas conflictivas, utilizar herramientas tecnológicas de monitoreo y fortalecer la coordinación interinstitucional y los canales de denuncia ciudadana, con el fin de garantizar una protección efectiva del acceso público a las playas.

Quinta: Actualizar el Reglamento de Parques y Sitios Públicos del cantón para incluir un procedimiento de remoción inmediata de obstáculos, alineado con los criterios de autotutela administrativa dictados por la Sala Constitucional.

Sexta: Condicionar el otorgamiento, renovación o mantenimiento de concesiones y patentes comerciales a la certificación técnica de que el proyecto no obstaculice ningún acceso público, estableciendo la apertura de accesos como una carga obligatoria para el desarrollador.

Estas recomendaciones buscan fortalecer la capacidad operativa de la Municipalidad de Garabito para ejercer una administración más eficiente, transparente y ajustada al principio de legalidad en la tutela de la zona marítimo terrestre.

Referencias bibliográficas

Araya, G. (2021). Mecanismos de tutela y recuperación del dominio público de la zona marítimo terrestre de la siguiente forma: Araya. (Tesis inédita de Licenciatura) Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
<https://iiij.ucr.ac.cr/sites/default/files/2022-11/TFG-Gina-Araya-Araujo.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2021). *Código Civil*.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=15437

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2009). *Código Electoral*, Ley N° 8765.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=66148

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). *Código Municipal* N° 7794.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.
https://pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1996). *Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* N° 7600.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=23261

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1977). Ley de la Jurisdicción Constitucional de 1977. N° 7135. [Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 11 de octubre de 1989. San José, Costa Rica. \(1989\)](#)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). *Ley General de la Administración Pública* N° 6227. [Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 02 de mayo de 1978. San José, Costa Rica. \(1978\)](#)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2024). *Ley Marco de Acceso a la Información Pública*. N° 10554. [Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 23 de octubre de 2024. San José, Costa Rica. \(2024\)](#)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995). *Ley Orgánica del Ambiente*, Ley N° 7554. [Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 14 de octubre de 1995. San José, Costa Rica. \(1995\)](#)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1977). *Ley sobre la Zona marítimo terrestre* N° 6043. [Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 02 de marzo de 1977. San José, Costa Rica. \(1977\)](#)

Brewer-Carías, A. R. (2016). *Tratado de derecho administrativo* (Tomos I-IV). Editorial Jurídica Venezolana. <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2013/07/BREWER-TRATADO-DE-DA-TOMO-IV-9789803652098-txt-2.pdf>

Cañas Meléndez, A., Guevara Escobar, L., & Reina Gómez, V. (2009). El derecho del mar (CONVEMAR) en el marco de las relaciones internacionales y sus implicaciones jurídico-políticas para los países subdesarrollados: Caso El Salvador. Universidad de El Salvador.

<https://repositorio.ues.edu.sv/server/api/core/bitstreams/d6e9bd43-8208-49c7-a32d-40264369e83a/content>

Carrero, S. (2012). Diferencias Ideológicas y estructurales entre el derecho del mar y el derecho marítimo, (Tesis inédita de Licenciatura). Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_10339.pdf

Carvajal, G. (2013). Conflicto Legal por la Zona marítimo terrestre. ¿Bien de dominio público o bien de dominio privado? Caso Cabuyal. (Tesis inédita de Licenciatura). Universidad de Costa Rica, Guanacaste, Costa Rica. <https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/server/api/core/bitstreams/9678d687-ef75-4ade-a0ab-8d5409b86d95/content>

Centro de Información Jurídica en Línea. (2023). *Informe de investigación: Sanciones establecidas por la Ley de Zona marítimo terrestre*. Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MTM0Nw==>

Contraloría General de la República. (2023). Resolución N° R-DC-2023-0012. <https://www.cgr.go.cr/05-tramites-consult-docs.html>

Decreto Ejecutivo N° 7841 Reglamento a la Ley sobre la Zona marítimo terrestre. de 1977. 27 de enero de 1978. La Gaceta N 20, del 27 de enero de 1978. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=18579

Granados, G. (2025, 10 de abril). Tras orden del Concejo Municipal, recuperan espacio de vía en Peñón de Guacalillo. *CRHoy*. <https://crhoy.com/nacionales/tras-orden-del-concejo-municipal-recuperan-espacio-de-via-en-penon-de-guacalillo/>

Hidalgo, K. (2026, 2 de enero). Polémica en Garabito por cierre vehicular a playa Mantas; medida pretende evitar tacha de vehículos, dice alcalde. *AmeliaRueda.com*. <https://ameliarueda.com/noticia/polemica-garabito-cierre-vehicular-playa-mantas-orden-seguridad-tacha-alcalde-noticias-costa-rica>

Inder, Caracterización Territorio, Quepos, Garabito y Parrita. <https://www.inder.go.cr/wp-content/uploads/2024/11/Caracterizacion-Quepos-Garabito-Parrita.pdf>

Jiménez, L. (2020, 19 de marzo). Municipalidad de Garabito cierra accesos a sus playas como medida preventiva por coronavirus. *Teletica.com*. https://www.teletica.com/nacional/municipalidad-de-garabito-cierra-accesos-a-sus-playas-como-medida-preventiva-por-coronavirus_251985

CRHoy. <https://crhoy.com/nacionales/acceso-a-playa-blanca-la-disputa-de-anos-que-hoy-enfrenta-a-la-municipalidad-con-punta-leona/>

Martínez, G. (2023, 29 de marzo). Vecinos de Garabito denuncian que hotel limita acceso a playas Mantas y Blanca. *Radio UCR*. <https://www.radiourcr.ucr.ac.cr>

Municipalidad de Garabito. (2021). *Reglamento de parques y sitios públicos del Cantón de Garabito*. La Gaceta N° 229. <https://share.google/8aqsMtsF0LFrGZJNC>

Pacheco, G. (2025, 11 de julio). Garabito construirá sendero alternativo a Playa Blanca tras medida cautelar de Punta

Leona. [Teletica.com](https://www.teletica.com/nacional/garabito-construira-sendero-alterno-a-playa-blanca-tras-medida-cautelar-de-punta-leona). <https://www.teletica.com/nacional/garabito-construira-sendero-alterno-a-playa-blanca-tras-medida-cautelar-de-punta-leona> 388375

Procuraduría General de la República. (2004). Dictamen C-297-2004, https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_detalle.aspx?param1=PRR¶m6=1&nDictamen=12805&strTipM=R

Procuraduría General de la República. (2023). Dictamen C-255-2023. <https://www.pgr.go.cr/servicios/pronunciamientos/pronunciamientos-2023/dictamenes-2023/>

Procuraduría General de la República. (2023). Dictamen C-241-2023. <https://www.pgr.go.cr/servicios/pronunciamientos/pronunciamientos-2023/dictamenes-2023/>

Procuraduría General de la República. (2023). Dictamen C-220-2023. <https://www.pgr.go.cr/servicios/pronunciamientos/pronunciamientos-2023/dictamenes-2023/>

Procuraduría General de la República. (2023). *Dictamen C-193-2023*. <https://www.pgr.go.cr/servicios/pronunciamientos/pronunciamientos-2023/dictamenes-2023/>

Procuraduría General de la República. (2025). Dictamen C-156-2025. <https://www.pgr.go.cr/servicios/pronunciamientos/pronunciamientos-2025/dictamenes-2025/>

Procuraduría General de la República. (2017). Dictamen C-166-2017 https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=20041&strTipM=T

Procuraduría General de la República. (2005). Dictamen C-145-2005.
<https://www.pgr.go.cr/servicios/pronunciamientos/pronunciamientos-2020/dictamenes-2020/>

Procuraduría General de la República. (2019). Dictamen C-132-2019
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=21194&strTipM=T

Procuraduría General de la República. (2007). Dictamen C-093-2007
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=14474&strTipM=T

Procuraduría General de la República. (2009). Dictamen C-089-2009.
<https://www.pgr.go.cr/servicios/pronunciamientos/pronunciamientos-2020/dictamenes-2020/>

Radio On. (2025, 27 de diciembre). *Municipalidad de Garabito elimina postes de seguridad en acceso a Playa Mantas y genera preocupación* [Publicación de página].

Facebook. <https://www.facebook.com/videotourchannel/posts/municipalidad-de-garabito-elimina-postes-de-seguridad-en-acceso-a-playa-mantas-y/1392311952905856/>

Robles, A. (2025). *Proyecto de ley N° 24.413: Reforma del artículo 23 de la Ley sobre la Zona marítimo terrestre para garantizar el acceso público a las playas*. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2005). Resolución N° 05140-2005.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2007). Resolución N° 09567-2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2009). Resolución N° 02241-2009.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2019). Resolución N° 10583-2019.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2025). Resolución N° 13766-2025.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1991). Voto N° 2306-1991.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1993). Voto N° 5399-1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1996). Voto N° 0320-1996.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2012). Voto N° 2012-004541.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2012). *Resolución N° 2012004541, Expediente 12-002222-0007-CO*.

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. (2003). Resolución N° 385-2003.

Tribunal de Casación Penal. (1998). Resolución N° 690-1998.

Tribunal de Casación Penal. (1999). Resolución N° 384-1999.

Tribunal de Casación Penal. (2000). Resolución N° 703-2000.

Tribunal de Casación Penal. (2003). Resolución N° 974-2003.

Tribunal de Casación Penal. (2004). Resolución N° 928-2004.

Tribunal de Casación Penal. (2004). Resolución N° 1213-2004.

Tribunal de Casación Penal. (2005). Resolución N° 667-2005.

Tribunal de Casación Penal. (2005). Resolución N° 1045-2005.

Tribunal de Casación Penal del Segundo Circuito Judicial de San José.
(2004). *Resolución N° 00349-2004, Causa N° 95-838-427-PE*.

Torres, Y. (2022). La ordenación del litoral: Régimen Jurídico. (Tesis doctoral).

Universidad de Cadiz, Cadiz, España

<https://rodin.uca.es/bitstream/handle/10498/28893/Tesis306948.pdf;jsessionid=CD08E282A55148817107640BDA806B7A?sequence=1>

Villegas, A. (2025, 7 de julio). Alcalde de Garabito ordena retiro de estructuras en zona marítimo terrestre de Punta Leona. *CR y Acceso a playa Blanca: la disputa de años que hoy enfrenta a la municipalidad con Punta Leona. Hoy.* <https://crhoy.com/nacionales/alcalde-de-garabito-ordena-retiro-de-estructuras-en-zona-Marítimo-terrestre-de-punta-leona/> <https://crhoy.com/nacionales/acceso-a-playa-blanca-la-disputa-de-anos-que-hoy-enfrenta-a-la-municipalidad-con-punta-leona/>