ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY DE FORTALECIMIENTO DEL DEPÓSITO LIBRE COMERCIAL DE GOLFITO

GUSTAVO ALONSO VIALES VILLEGAS
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.° 21.710

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY DE FORTALECIMIENTO DEL DEPÓSITO LIBRE COMERCIAL DE GOLFITO

Expediente N.° 21.710

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En 1985, se crea el Depósito Libre Comercial en el Área Urbana de Golfito, desde esa época se constituyó en uno de los principales empleadores de la Zona Sur y como motor de desarrollo para los cinco cantones: Buenos Aires, Osa, Golfito, Corredores y Coto Brus. Su objetivo ha sido estimular el progreso económico de la región, reactivando la economía, específicamente a través de la visitación y venta de artículos comerciales. Es importante recalcar que esta iniciativa surge luego del vacío económico y la debacle producida en la región por la salida de la actividad bananera en esa época.

A lo largo de sus años de funcionamiento, el Depósito Libre de Golfito, ha sido un importante empleador y sobre todo un atractivo para la visitación a la Zona Sur, generándose con ello nuevos modelos comerciales a base de turismo, restaurantes, servicios, comercio y hotelería.

Posteriormente, con la creación de Judesur mediante la Ley N.° 7730, los recursos que generan las ventas y los alquileres de los almacenes del Depósito, se administran para invertir en proyectos sociales, productivos y comunales de la Zona Sur. De esta forma, los beneficios del Depósito Libre ya no se limitaban únicamente a la empleabilidad y atractivo de visitación para nuevos negocios, si no que era capaz de generar recursos para reinvertirlos en los cantones más pobres del país.

Más tarde, mediante Ley N.° 9356, Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (Judesur), de 24 de mayo de 2016, se reforma integralmente la Ley N.° 7730, con el objetivo de mejorar la capacidad de gestión política, administrativa y financiera de esta institución.

Es relevante indicar que en 34 años después de su creación, este Depósito ha permitido generar en la Zona solo en empleos directos una cantidad cercana a los 1000 empleos vinculados a: Actividades de los locales comerciales, operación de Judesur, transportistas de mercancía, puestos de aduanas, servicios aduaneros, acarreadores, limpieza y seguridad, entre otros. Por otra parte, en empleos indirectos, se han generado unos 5000 puestos relacionados con la actividad de los hoteles, restaurantes, servicios de transporte, comercios aledaños y el turismo de la zona en general.

Así mismo, en ingresos a Judesur, producto de las ventas y alquileres de los locales comerciales, se han generado miles de millones que se han invertido en becas estudiantiles, infraestructura comunal, apoyo en programas indígenas, cooperativas y Pymes, construcción de delegaciones policiales, escuelas, carreteras, financiamiento a productores, etc. Como dato relevante se tiene que, a noviembre del 2019, Judesur ha recibido por concepto de ingresos generados por el Depósito Libre de Golfito, la suma de mil millones de colones (¢1.000.000.000,00) correspondientes a ese año. Recursos que se invierten directamente en la Zona Sur de acuerdo con la distribución pactada en la Ley N.° 9356.

La continuidad de esta estrategia comercial que involucra tanto el Depósito Libre de Golfito como a Judesur, ha permanecido en estos años gracias a la constante actualización legal y administrativa que adecua la normativa para que prevalezcan los beneficios. En otras palabras, los gobernantes (Ejecutivo y Legislativo) a lo largo de más de tres décadas han adecuado el funcionamiento porque entienden los resultados y porque es conocido el deterioro social que incurriría la Zona Sur con el cierre de estas instituciones.

Como referencia de lo anterior se tiene lo siguiente:

- 1986: Promulgación de la Ley N.° 7012, de 04 de noviembre de 1985, crea el Depósito Libre Comercial de Golfito.

- 1997: Promulgación de la Ley N.° 7730, de 20 de diciembre de 1997, crea la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur).

- 2013: Promulgación de la Ley N.° 9152, de 15 de julio de 2013, Interpretación Auténtica de la Ley N.° 8813, de 23 de abril de 2010, "Reforma de la Ley N.º 7012, Creación Depósito Libre Comercial de Golfito en el Área Urbana de Golfito, de 4 de noviembre de 1985, y sus reformas", autoriza una prórroga de las concesiones.

- 2016: Promulgación de la Ley N.° 9356, de 24 de mayo de 2016, “Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (Judesur)”, fortalece las capacidades operativas de Judesur y baja los aranceles al Depósito Libre Comercial de Golfito con el fin de hacerlo más atractivo.

- 2017: Promulgación de la Ley N.° 9424, de 16 de febrero de 2017, “Reforma Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (Judesur)”, para permitir el uso de recursos de superávit específico de Judesur con el fin de invertirlos en la construcción de 14 locales comerciales que anteriormente se habían quemado.

Actualmente, la infraestructura física de las instalaciones del Depósito Libre de Golfito presenta un gran deterioro que atenta con el funcionamiento interno y genera riesgo para los trabajadores y los visitantes.

Las nuevas soluciones comerciales en otras partes del país evidencian una descontinua y depreciada planta física del Depósito y desestimula la visitación por no presentar condiciones, ni horarios, que garanticen seguridad, movilidad y esparcimiento; elementos fundamentales para generar una buena experiencia de compra.

El horario de funcionamiento del Depósito Libre de Golfito se limita a un horario de oficina pública de 08:00 a.m. a 4:30 p.m. de martes a sábado, y los domingos de 7:00 a.m. a 3:00 pm, limitando la actividad comercial propia de los visitantes. Esta medida obsoleta debe variarse para que represente un mejor espacio de compra, como cualquier centro comercial con el que compite actualmente.

Por otra parte, según disposiciones de Judesur y de la Procuraduría General de la República, las concesiones de los locales comerciales tienen plazo de vencimiento al mes de mayo del 2020.

En efecto, el dictamen C-120-2019, de 07 de mayo de 2019, de la Procuraduría General de la República, establece lo siguiente:

"[…]

En relación con la consulta planteada, tenemos que la interpretación auténtica que se hizo mediante la Ley N° 9152 resultaba pertinente y apropiada, toda vez que la redacción del texto original efectivamente puede estimarse que resultaba ambiguo. Esto por cuanto parecía establecer prórrogas sucesivas, pero luego en la última parte se habla de una sola prórroga. Así las cosas, podía caber la duda en cuanto a la verdadera intención del legislador.

Es así como la Ley 9152 viene a definir con precisión que se trata de una prórroga única por diez años, y, además, que la voluntad y el espíritu del legislador es que se aplique a todas aquellas concesiones que vencieron durante el mes de abril del 2010, es decir, en el mes de promulgación de la citada Ley 8813.

Atendiendo a todo lo anterior, respecto de la primera de las interrogantes planteadas resulta de obligada conclusión que la fecha que debe considerarse que rige para contabilizar los 10 años de prórroga que otorgó la Ley N° 8813 a las concesiones de los locales del Depósito Libre Comercial de Golfito es el 6 de mayo del 2010, fecha de entrada en vigencia de dicha normativa.

En efecto, por las razones que fueron expuestas supra, no podría pretenderse tomar la fecha de entrada en vigor de la Ley N° 9152 –que fue la normativa que hizo una interpretación auténtica– en razón de que, como vimos, los términos de esa normativa que interpreta se tienen por incorporados a la norma original, como parte de ésta.

Incluso, nótese que para que pudiera tomarse como fecha de referencia la entrada en vigor de la Ley 9152 (19 de julio del 2013), ésta tendría que tratarse de una ley

*que haya introducido una reforma, y serían esas disposiciones reformadas las que pudiera entenderse que entran en vigor en esa fecha, lo cual, como vimos, no es el caso de la Ley 9152, que no introduce una modificación, sino únicamente hace una interpretación auténtica.**”** (el subrayado no es nuestro)*

“*[…]*

IV. Conclusiones

[…]

3. En el asunto consultado, se advierte que la Ley N° 8813 resultaba ambigua en su texto, de ahí que la Ley 9152 viene a definir con precisión que se concede una prórroga <u>única</u> por diez años, y, además, que la voluntad y el espíritu del legislador es que se aplique a todas aquellas concesiones que vencieron durante el mes de abril del 2010, es decir, en el mes de promulgación de la citada Ley 8813.

4. La fecha que debe considerarse que rige para contabilizar los 10 años de prórroga que otorgó la Ley N° 8813 a las concesiones de los locales del Depósito Libre Comercial de Golfito es el 6 de mayo del 2010, fecha de entrada en vigencia de dicha normativa.

*[…]**.”***

Cómo se ve, esta incertidumbre jurídica limita a que los poseedores de las concesiones inviertan en mercadería y propicia el cierre de su actividad comercial, por temor a no poder venderla en los meses de funcionamiento, y como consecuencia se tienen despidos, almacenes vacíos y sin oferta para los visitantes.

Actualmente se contabiliza el cierre de 4 locales comerciales y la pérdida de cerca de 60 empleos directos y muchísimos indirectos. Así mismo, con ocasión de la reciente salida de los concesionarios que arrendaban, se han generado pérdidas para la institución en el orden del 12%, recursos que de acuerdo con los artículos 3 y 59 de la Ley N.° 9356, son recursos con un destino específico, a saber: gastos de administración, operación, funcionamiento, construcción y mantenimiento de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur. Consecuentemente, al no generarse, se revierte en problemas para el adecuado mantenimiento de la infraestructura y mantenimiento.

Ambas circunstancias, el grave deterioro en infraestructura y la poca vigencia de las concesiones comerciales, son amenazas directas a la estabilidad de esta estrategia comercial que ha producido múltiples beneficios a una región necesitada del país.

La Región Sur a pesar de contar desde hace tres décadas con el Depósito Libre de Golfito y de Judesur, y de reconocer su invaluable aporte; requiere de acompañamiento estatal en proyección turística, innovación tecnológica, atracción

de inversión, infraestructura pública, educación y seguridad. Los datos evidencian el necesario acompañamiento estatal, por cuanto, si no hay fuentes de trabajo, de forma exponencial se incrementan los delitos contra la seguridad ciudadana.

Por ejemplo, en el cantón de Golfito, hay datos muy preocupantes en esta última materia: solo en delitos contra la propiedad (asalto, hurto, robo y tacha contra personas, casas, vehículos y edificaciones) se registran 545 incidencias durante el año 2018. [1] Mientras que, la tasa de pobreza en el país alcanza un 21% de la población, en este cantón supera el 32% de sus habitantes, de una población proyectada al 2019 de 45082 personas. Esto lo ubica en el Índice de Pobreza Cantonal para el año 2016 en la posición número 76, de 82 cantones del país, y en el lugar 78 en el Índice de Desarrollo Social Cantonal para el año 2014.

Asimismo, en cuanto a la tasa de desempleo, según datos de la *Encuesta Continua de Empleo del III trimestre del* 2017 del INEC, la tasa de desempleo a nivel nacional está en **11,9%**; representando una tasa de desempleo del 12,3% en la zona urbana y en la rural de un 10,8%, y para la Región Brunca representa un **11%.**[2]

Estos datos tienden a incrementarse negativamente para la Zona Sur en caso de que no se actúe con prontitud para mantener la vigencia del Depósito Libre de Golfito y de Judesur.

Es preciso indicar, que estas necesidades en igual medida se han tenido en el pasado y el legislador ha actuado para evitar un desplome de esta actividad comercial. Es así como, en el año 2013 con la aprobación de la Ley N.° 9152 se amplían las concesiones por 10 años más para asegurar su funcionamiento. Posteriormente con la Ley N.° 9424, en el 2017, se autoriza al uso de superávit específico para mejorar a la infraestructura que anteriormente se había quemado.

Es decir, ya el propio legislador ha experimentado por ley, la posibilidad de extender el beneficio comercial, social y económico a la Zona Sur por medio de aplicación directa tanto en el Depósito Libre de Golfito como de Judesur.

Actualmente, Judesur cuenta con ¢8.281.000.000,00 millones en recursos del superávit institucional, y una parte de ellos, en el rubro de superávit específico, puedan ser utilizados para mejoras en la infraestructura del Depósito que permitan la inclusión social, una correcta movilidad de los visitantes y trabajadores, además de prevenir futuros siniestros.

---

[1] *Fichero cantonal Tribunal Supremo de Elecciones, 2019. Recuperado el día 19 de noviembre de 2019 de abril del 2019 de https://www.tse.go.cr/2020/fichero.htm*

[2] ***Instituto Nacional de Estadísticas y Censo*** *(INEC). Encuesta Continua de Empleo al III trimestre del 2019. Resultados generales (mayo, 2019). Recuperado el día 14 de noviembre del 2019 de http://inec.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/reeceit2019.pdf*

En síntesis, el objetivo de esta propuesta de ley pretende, por un lado, autorizar el uso del superávit específico existente, a efecto de disponer de este dinero para invertirlo en mejoras a la infraestructura del Depósito; adecuar el horario de funcionamiento y, por otro lado, prorrogar los contratos de concesión por un plazo de diez años, para que se siga generando de manera continua el servicio, así como la inyección de recursos para la institución.

Por las razones expuestas, someto a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE FORTALECIMIENTO DEL DEPÓSITO LIBRE COMERCIAL DE GOLFITO

ARTÍCULO 1- Se reforman los artículos 38 y 45, y el transitorio IV de la Ley N.° 9356, Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (Judesur), de 24 de mayo de 2016. El texto es el siguiente:

Artículo 38- Se entiende por Depósito Libre Comercial de Golfito el área física, debidamente cercada, administrada por la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur), cuyos límites son vigilados por la aduana, en la que se encuentran almacenes y expendios para la venta de mercaderías, nacionales y extranjeras, libres de todo tributo, salvo el dispuesto en el artículo 40 de la presente ley.

El horario de funcionamiento del Depósito Libre Comercial de Golfito estará acorde a las necesidades de atención de los visitantes que acudan a realizar sus compras, razón por la cual, las instalaciones y locales comerciales del Depósito permanecerán abiertas todos los días desde las ocho horas y hasta las veintiúna horas.

Artículo 45- Podrán participar como comerciantes en el Depósito Libre Comercial de Golfito tanto personas físicas como jurídicas. Cuando se trate de personas jurídicas, será requisito que su capital esté representado por acciones nominativas.

Los contratos de concesión de todos los locales que actualmente se encuentran en ejecución dentro del Depósito Libre Comercial de Golfito, al momento de la publicación de la presente ley, se prorrogarán automáticamente por diez años, a partir de la fecha establecida en cada contrato de concesión. Dicha prórroga será aplicable únicamente a quienes estén al día con sus obligaciones con la Junta de Desarrollo de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas, así como las demás obligaciones establecidas por ley.

Quienes adeuden montos por concepto de alquiler o garantía de cumplimiento a la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, deberán desocupar los locales en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la publicación de la presente ley, lo cual deberá verificar y ejecutar la administración de Judesur, mediando únicamente la notificación de desalojo, sin perjuicio de las acciones judiciales y administrativas que el incumplimiento de las obligaciones con Judesur. Dentro de ese plazo, los concesionarios deudores deberán sacar sus mercancías del Depósito Libre Comercial de Golfito, para lo cual deberán cancelar los impuestos nacionales dentro del mismo plazo anteriormente indicado.

Una vez transcurridos los treinta días naturales, la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, en cumplimiento de la Ley N.° 7494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995, deberá concesionar cada local mediante concurso público, y tendrán una vigencia máxima de diez años.

El procedimiento de concurso público establecido en la Ley N.° 7494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995, se aplicará, igualmente, una vez vencidos los contratos de concesión de los locales del Depósito Libre Comercial de Golfito, prorrogados en el párrafo segundo y cuarto del presente artículo.

Dichas concesiones se otorgarán por un plazo de diez años, siempre que el concesionario haya cumplido las obligaciones establecidas en las leyes y los reglamentos que rigen su operación. Vencido este último plazo, las concesiones deberán ser renovadas nuevamente mediante un concurso público, por plazos de diez años, y así sucesivamente.

Transitorio IV- Se autoriza a la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, por una única vez, para que utilice los recursos de superávit específico, para la ejecución de los siguientes proyectos de infraestructura, equipamiento y mejoras del Depósito Libre Comercial de Golfito, en el plazo de seis meses contados a partir de la publicación de la presente ley:

[…]

e) Construcción y acondicionamiento de un comedor para trabajadores de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur y trabajadores del Depósito Libre Comercial de Golfito.

f) Construcción y acondicionamiento de una sala de lactancia materna para trabajadores de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, trabajadores y clientes del Depósito Libre Comercial de Golfito.

g) Acondicionamiento de la totalidad de las áreas comunes del Depósito Libre Comercial de Golfito, para el fiel cumplimiento de la normativa sanitaria vigente.

h) Mantenimiento y pintura de todas las áreas comunes del Depósito Libre Comercial de Golfito, así como de las áreas externas de todos los locales comerciales y la Aduana.

i) Sustitución completa de todas las baterías de baños y lavatorios de las áreas comunes del Depósito Libre Comercial de Golfito.

j) Reconstrucción de la entrada principal del Depósito Libre Comercial de Golfito, que garantice el libre tránsito y seguridad a las personas.

Para lo anterior, Judesur deberá iniciar los procesos licitatorios correspondientes en un plazo no mayor a seis meses de la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

ARTÍCULO 2- Se deroga el transitorio VII de la Ley N.° 9356, Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (Judesur), de 24 de mayo de 2016.

Rige a partir de su publicación.

Gustavo Alonso Viales Villegas
Diputado

5 de diciembre de 2019

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.