

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -198-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE VARIA LEYES PARA EXTENDER LOS BENEFICIOS DEL ECOTURISMO Y EL TURISMO RURAL COMUNITARIO A LAS COMUNIDADES RURALES Y COSTERAS"

EXPEDIENTE N°21.562

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR

CARLOS ALBERTO ALFARO MATA
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR

SELENA REPETO AYMERICH JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOR MARTÍNEZ DIRECTOR A.I

6 DE AGOSTO, 2020



TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY:	3
II.	CONSIDERACIONES DE FONDO	3
	2.1 De la Ley Fomento de Turismo Rural Comunitario	4
	. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	
	Artículo 1	5
	Artículo 2	
	Artículo 4	11
IV.	. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	12
	Votación	
	Delegación	12
	Consultas	
	Obligatorias	
	Facultativas	12
V.	NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY	12



"MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE VARIA LEYES PARA EXTENDER LOS BENEFICIOS DEL ECOTURISMO Y EL TURISMO RURAL COMUNITARIO A LAS COMUNIDADES RURALES Y COSTERAS"

EXPEDIENTE Nº 21.562

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto tiene como objetivo que las familias rurales y costeras encuentren beneficios económicos dentro de su cultura agraria, ecológica, fluvial y marítima, sin que para ello se vean forzados a incurrir en grandes gastos económicos, sino más bien, inmersos en la cotidianidad de sus quehaceres de subsistencia común, buscando la sostenibilidad productiva en las fincas, bosques, ríos, playas, mares y biodiversidad sumando la periferia de las áreas silvestres protegidas del Estado.

Se propone que el Instituto Costarricense de Turismo en coordinación con el Instituto de Desarrollo Rural, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura y el MINAE, desarrollen políticas en donde los empresarios agrarios connotados en asociaciones o cooperativas se afiancen en el desarrollo turístico rural y ecológico.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO.

La viabilidad del proyecto estará en función del principio de legalidad, constitucionalidad y desarrollo sostenible, según lo aportado en su motivación y en la estructura sustantiva del articulado.

La iniciativa proyecta como objetivo que las familias rurales y costeras desarrollen Turismo rural comunitario y ecológico, permitiendo mejores condiciones y oportunidades económicas sin competir con altos egresos para el desarrollo de infraestructura.

Para ese fin la iniciativa propone, modificar y adicionar normativa a la Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario y a la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo.

2.1 De la Ley Fomento de Turismo Rural Comunitario

La Ley de Fomento de Turismo Rural Comunitario, Ley N° 8724 de 1 de octubre de 2009, tiene por objeto (artículo 1), fomentar la constitución de empresas de base familiar y comunitaria, conformadas según la Ley de Asociaciones o la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, con el propósito de que los habitantes de las comunidades rurales



gestionen su propio desarrollo, incluido el manejo de destinos turísticos locales, así como participar en la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales además, que participen en la planificación y el aprovechamiento de los recursos naturales que poseen.

En ese mismo sentido se encuentra enmarcado el objetivo en el Reglamento a la Ley de marras, Decreto Ejecutivo N° 36273-MEIC.

Es importante recalcar que para optar por los beneficios intrínsecos en el desarrollo del turismo rural comunitario es necesario ser parte de una asociación o cooperativa.

Para esta asesoría lo determinado tanto en la Ley como en el Reglamento, sería incompatible con lo estipulado en el artículo 25¹ de la Constitución Política; aun cuando la norma literalmente no obliga a las personas a asociarse en empresas familiares comunitarias rurales -la obligación es tácita- al expresar que toda empresa familiar comunitaria rural conformada en asociaciones o cooperativas (Leyes 218 y 4179), tienen el derecho de acceder a los beneficios establecidos tanto en la Ley como en el reglamento, aspecto que lleva a discriminación del empresario agrario sin que el proyecto de ley lo corrija.

Una empresa familiar organizada de hecho y no inscrita en los registros correspondientes según las normas de cita, no tendría opción a beneficio alguno, aun desarrollando proyectos agrarios y de recursos naturales dentro de sus fundos bajo la afinidad empresarial. Y más aún, esa construcción empresarial establecida podría no ser tan accesible por su temática jurídica y económica para las familias rurales.

2.2 Decreto Ejecutivo N° 33536

El Decreto Ejecutivo N° 33536 de 4 de diciembre de 2006, declara el turismo rural comunitario de interés público, definiéndolo en su artículo 2 como:

"Artículo 2º-Para los efectos del presente decreto se entiende por turismo rural comunitario aquellas experiencias turísticas planificadas integradas sosteniblemente al medio rural y desarrolladas por los pobladores locales organizados para beneficio de su familia y de la comunidad".

La definición indica que los pobladores locales deben organizarse para desarrollar el turismo rural comunitario en beneficio familiar y comunal, estar organizado no significa estar vinculado a una organización jurídica en estricto sensu, la cual podría ser de hecho.

Nótese que lo señalado por este Decreto como lo indicado por la Ley N° 8724 se asemejan entre sí, diferenciándose (el decreto) en que las personas no están obligadas a asociarse en cooperativas o asociaciones.

¹ Artículo 25.- Los habitantes de la República, tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.



2.3 Del Ecoturismo

Revisada la legislación a reformarse, no se observan normas que regulen lo referente al ecoturismo, ni tampoco se incorpora una definición de este término.

Es menester señalar que, en la legislación ambiental la Ley Forestal² permite el desarrollo del ecoturismo dentro del Patrimonio Natural del Estado, incorporándose en el Reglamento a la Ley de cita, Decreto Ejecutivo N° 25721-MINAE de 23 de enero de 1997, el concepto de "ecoturismo" indicando que:

"Ecoturismo: Viajar en forma responsable hacia áreas naturales, conservando el medio ambiente y mejorando el bienestar de las poblaciones locales.

Sobre este aspecto el dictamen C-339-2004 de la Procuraduría General de la República del 17 de noviembre del 2004, en su desarrollo realiza una homologación de conceptos: turismo ecológico con turismo sostenible, definiéndolo como:

"El desarrollo turístico sostenible puede definirse como el conjunto de actuaciones destinado a garantizar el mantenimiento de la diversidad de los recursos naturales, la

El ecoturismo está en estrecha relación con la naturaleza, su manejo, conservación, aprovechamiento, bienestar, economía y cultura de las poblaciones locales inmersa en ecosistemas que poseen las áreas naturales de propiedad privada o estatales.

Para los fines de la propuesta de ley, se hace necesario, contar con una definición técnico-jurídica que reúna explícitamente el contexto de ecoturismo para familias rurales y costeras, en aras de dar una certeza jurídica a la aplicación de la ley.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1

Propone la reforma a los incisos a) y c) del párrafo segundo y el párrafo final del artículo 4, el artículo 5, primer párrafo y el inciso a) del artículo 6, todos de la Ley de Fomento de Turismo Rural Comunitario.

En aras de que se visualicen con más claridad las reformas, se presenta a continuación un cuadro comparativo con cada una de ellas y su correspondiente comentario.

LEY N° 8724, LEY DE FOMENTO DE				REFORMA PROPUESTA					
TURISMO RURAL COMUNITARIO				EXPEDIENTE N° 21.562					
Artículo 4 Activ	ridades de	turismo	rural	Artículo comunita		Actividades	de	turismo	rural

² Artículo 18- Autorización de labores. En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo (...)



El turismo rural comunitario es una actividad apoyada por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), de experiencias turísticas planificadas e integradas sosteniblemente al medio rural y desarrolladas por agrupaciones reconocidas en esta Ley.

(...)

Son actividades de turismo rural comunitario las siguientes:

a) Posadas de turismo rural: tipo de establecimiento con un mínimo de tres habitaciones, dotadas de baño privado, que pueda ofrecer los servicios de alimentación y se encuentre localizado en un entorno ruraldefinido por el ICT.

Posadas de turismo rural: tipo de a) establecimiento que ofrece servicios de

Son actividades de turismo rural comunitario

- hospedaje sin mínimo de habitaciones, enfocados en compartir las vivencias y costumbres de las familias que habitan en un entorno rural y que se encuentre localizado en dicho entorno. Estos establecimientos podrán ofrecer los servicios de alimentación.
- b) Agencias de viaje especializadas en turismo rural comunitario: establecimientos ubicados en la zona rural que ofrecen un destino turístico local.

(...)

c) Actividades temáticas especializadas en turismo rural comunitario: área destinada a ofrecer servicios turísticos y/o de rescate del patrimonio cultural, material o inmaterial.

c) Actividades temáticas especializadas en turismo rural comunitario: establecimientos o actividades, incluyendo tour operadoras, dedicadas a ofrecer a las personas turistas servicios turísticos y experiencias vivenciales del entorno rural. tales como históricas, patrimonio manifestaciones cultural material o inmaterial, áreas naturales, apreciación У conservación de biodiversidad in situ y ex situ, deporte de actividades de aventura, agroturismo, parques temáticos y recreativos, entre otras vinculadas a las costumbres y tradiciones de las comunidades rurales y costeras.

Servicios de alimentos y bebidas: restaurantes rurales, fondas, sodas de comidas locales y servicios de comidas criollas a domicilio.

(...)

Las actividades enunciadas en los incisos a), b), c) y d) de este artículo deberán ser realizadas por una organización regida por la Ley de asociaciones, Nº 218, o conformada como cooperativa de autogestión de la zona rural, regulada en la Lev de asociaciones cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Lev Nº 4179, v sus reformas.

Las actividades enunciadas en este artículo deberán ser realizadas por las asociaciones u organizaciones indicadas en el artículo 1 de esta ley.



Los incisos a) y b) son oraciones secundarias y cada una es un párrafo independiente, por lo que en buena técnica legislativa la redacción del artículo debería indicar se modifican los incisos a) y b) del artículo 4 y no como se indica "del segundo párrafo" del artículo 4.

En ese mismo orden se está ante una norma que determina actividades especiales relacionadas al turismo rural comunitario, la frase -entre otras- permite la existencia de más temas especializados vinculantes fuera de los ya mencionados.

Ahora bien, se llama la atención respecto a cuál institución le correspondería determinar esa calificación especial concomitante, al no indicarse, se propicia inseguridad jurídica lo cual puede conllevar a problemas en la aplicación de la norma.

Lo conveniente sería que el ICT sea el ente competente para determinar que otras actividades especiales se pueden instaurar.

LEY N° 8724, LEY DE FOMENTO DE TURISMO RURAL COMUNITARIO	REFORMA PROPUESTA EXPEDIENTE N° 21.562				
Artículo 5 Posadas del turismo rural comunitario	Artículo 5 Posadas del turismo rural comunitario				
Las posadas del TRC deberán cumplir todos los requisitos establecidos en la legislación vigente para obtener la declaratoria turística y el contrato turístico, excepto el mínimo de habitaciones; estas podrán obtenerlos con un mínimo de tres habitaciones.	Para obtener la declaratoria turística y el contrato turístico, las posadas del TRC deberán cumplir los requisitos específicos que establecerán el Poder Ejecutivo y el ICT en la reglamentación de esta ley, a fin de facilitar que los beneficios del turismo rural comunitario puedan llegar a más comunidades del país.				

Como se observa, las posadas de turismo rural comunitario podrán obtener su declaratoria turística una vez que cumplan con los requisitos que se establecerán el Poder Ejecutivo y el ICT en el reglamento a lo que sería esta ley. Se elimina el mínimo de habitaciones contenidas en el actual artículo 5, lo que no quiere decir que ese mínimo se mantenga o suba en la normativa que para tal efecto se incorpore en el Reglamento.

No encuentra esta asesoría problemas de legalidad en la propuesta y su viabilidad será determinada por las valoraciones de conveniencia y oportunidad que hagan los señores y señoras diputadas.

LEY N° 8724, LEY DE FOMENTO	REFORMA PROPUESTA				
TURISMO RURAL COMUNITAR	EXPEDIENTE N° 21.562				
Artículo 6 Competencias del Costarricense de Turismo El ICT es el ente rector de la actividad en el país y podrá tener las s			Competencias de Turismo	del	Instituto



competencias, en relación con la actividad del TRC:

a) Otorgar la declaratoria y el contrato turístico a las agrupaciones de TRC que cumplan los requisitos establecidos en la legislación vigente.

- **b)** Regular, tramitar y resolver el reconocimiento por parte del ICT de las agrupaciones que realicen actividades de TRC, conforme al Plan nacional de desarrollo turístico.
- **c)** Incorporar, dentro de sus planes de desarrollo turístico y los planes anuales operativos, programas específicos que garanticen el fomento y la promoción del TRC.
- **d)** Destinar los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios para la ejecución de las políticas que fomenten y promuevan el TRC.
- **e)** Promover, frente a otras entidades del Estado y los gobiernos locales, el desarrollo de obras y servicios que requiere la actividad.
- f) Impulsar a nivel nacional e internacional la actividad del TRC, tanto en las campañas que lleva a cabo el ICT como en la divulgación permanente que realiza.
- **g)** Coordinar el asesoramiento y la capacitación de las acciones formativas para el fomento y el desarrollo de la actividad del TRC.
- h) Promover, en conjunto con otras instituciones públicas, el desarrollo de programas de capacitación específicos para las agrupaciones del TRC.
- i) Promover, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), la implementación de contratos por pago de servicios ambientales en terrenos dedicados al TRC.

El ICT es el ente rector de la actividad turística en el país **y tendrá** las siguientes competencias, en relación con la actividad del TRC:

a) Otorgar la declaratoria y el contrato turístico a las agrupaciones de TRC que cumplan los requisitos establecidos en la normativa específica diseñada para regular las distintas actividades de turismo rural comunitario indicadas en el artículo 4 de esta Ley. Estos requisitos deberán ser razonables proporcionales, adaptándose las condiciones particulares del TRC y a la naturaleza de los productos ofrecidos. Se limitarán a los requerimientos básicos para proteger la vida y la seguridad de las personas turistas. Será absolutamente nula cualquier exigencia de requisitos excesivos, que tenga por efecto excluir de los beneficios de esta a ley a los micro y pequeños emprendimientos de las familias y comunidades rurales.

(...)



- j) Fomentar, en coordinación con el Ministerio de Salud, la gestión integral de residuos en el TRC
- **k)** Desarrollar campañas publicitarias para informar, tanto a nivel nacional como internacional, las actividades que desarrolla el TRC.
- I) Garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

La reforma va dirigida en el mismo sentido de las que se proponen para los artículos 4 y 5, sea, respecto a las regulaciones y requisitos que deben cumplir las agrupaciones TCR para desarrollar la actividad, en el entendido de que esto no vaya a convertirse en requisitos de difícil cumplimiento que imposibiliten el turismo rural comunitario y cause un perjuicio a las pequeñas empresas emprendedoras de las zonas.

Artículo 2

Se adicionan un inciso e) y un inciso f) al segundo párrafo del artículo 4 de la Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario, Ley N° 8724 de 1 de octubre de 2009.

En aras de que se visualicen con más claridad las reformas, se presenta a continuación un cuadro comparativo con cada una de ellas y su correspondiente comentario.

LEY N° 8724, LEY DE FOMENTO DE TURISMO RURAL COMUNITARIO	REFORMA PROPUESTA EXPEDIENTE N° 21.562				
Artículo 4 Actividades de turismo rural comunitario	Artículo 4 Actividades de turismo rural comunitario				
El turismo rural comunitario es una actividad apoyada por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), de experiencias turísticas planificadas e integradas sosteniblemente al medio rural y desarrolladas por las agrupaciones reconocidas en esta Ley. Son actividades de turismo rural comunitario las	()				
a) Posadas de turismo rural: tipo de establecimiento con un mínimo de tres habitaciones, dotadas de baño privado, que pueda ofrecer los servicios de alimentación y se encuentre localizado en un entorno rural, definido por el ICT.					



- b) Agencias de viaje especializadas en turismo rural comunitario: establecimientos ubicados en la zona rural que ofrecen un destino turístico local.
- c) Actividades temáticas especializadas en turismo rural comunitario: área destinada a ofrecer servicios turísticos y/o de rescate del patrimonio cultural, material o inmaterial.
- d) Servicios de alimentos y bebidas: restaurantes rurales, fondas, sodas de comidas locales y servicios de comidas criollas a domicilio.

Las actividades enunciadas en los incisos a), b), c) y d) de este artículo deberán ser realizadas por una organización regida por la Ley de asociaciones, Nº 218, o conformada como cooperativa de autogestión de la zona rural, regulada en la Ley de asociaciones cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Ley Nº 4179, y sus

- e) Cabotaje turístico de pequeña escala. Actividad de transporte acuático de turistas en embarcaciones pequeñas que cumplen los requisitos básicos de seguridad establecidos por la Dirección de Transporte Marítimo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con la finalidad de dar a conocer y disfrutar los atractivos turísticos naturales y culturales del entorno rural, sin sujeción a un horario prestablecido.
- f) Pesca turística de pequeña escala. Actividad turística realizada embarcaciones pequeñas o de pesca artesanal, que consiste en el transporte y guía de turistas para la práctica de la pesca deportiva en aguas marinas o continentales, y la apreciación de las costumbres de las comunidades rurales y costeras dedicadas a la pesca. El ICT coordinará con el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) y el Sistema Nacional de Áreas (SINAC), Conservación corresponda, a fin de facilitar y simplificar los trámites para el otorgamiento y renovación de licencias para esta actividad, en cuenta las condiciones particulares de dichas comunidades.

(...)

En aras de una sana aplicación a la técnica legislativa la adición al artículo 4 de la Ley N° 8724 debería de haberse contemplado dentro del artículo primero del proyecto en estudio, el cual plantea una reforma a varios incisos de ese numeral, razón por la cual sugerimos plasmar ambas intenciones en el artículo primero de la siguiente manera:



"Se reforman los incisos a) y c), se adiciona un inciso e) y un inciso f) al artículo 4; el artículo 5; el artículo 6, primer párrafo y el inciso a), de la Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario, Ley N.º8724 de 1 de octubre de 2009, que en adelante se leerán así:" (...)

Artículo 3

Reforma el inciso b) del artículo 14 de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Ley N° 1917 de 30 de julio de 1955 y sus reformas.

La propuesta tiene como objeto incluir como miembro de la Junta Directiva del ICT, a un representante del sector ecoturismo y el turismo rural comunitario.

Es importante acotar, que la norma es omisa en señalar la forma en que estas agrupaciones escogerán a su representante, aspecto esencial para garantizar que ese nuevo miembro a la Junta Directiva del ICT esté realmente vinculado con el sector.

En otro orden, el ecoturismo está superficialmente regulado en la Ley Forestal, como acciones permisivas dentro de las áreas del Patrimonio Natural del Estado. Y la definición señalada en el Reglamento de esa Ley no alcanza con precisión el entorno del concepto científico de la ecología. Esto hace que sea necesario definir y regular el ecoturismo como una actividad turística nacional en la legislación que se pretende reformar.

Artículo 4

Se adicionan dos nuevos incisos j) y k) al artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Ley N.º 1917 de 30 de julio de 1955 y sus reformas.

Sobre la propuesta se recomienda cambiar la redacción en el segundo párrafo del inciso j) donde dice -entre otras- para obtener mayor seguridad jurídica indicarse: "Y cualquier otra que defina el ICT".

TRANSITORIO II

Dispone que en un plazo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de le Ley, el Poder Ejecutivo en coordinación con el ICT y el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura definirá un procedimiento simplificado para facilitar que las personas y organizaciones dedicadas a la pesca artesanal puedan obtener licencias para diversificar o reconvertir su actividad a actividades de cabotaje turístico y pesca turística de pequeña escala, ya sea en el marco de la Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario, N.º 8724 de 1 de octubre de 2009 o como micro y pequeñas empresas dedicadas a actividades de ecoturismo.



Sobre el particular, sería conveniente para mayor claridad y ejecución de lo que se propone, contemplar dentro de la norma cuál será el órgano o ente del Poder Ejecutivo que se encargará de llevar a cabo esa coordinación.

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto para su aprobación requiere de una votación de la mayoría absoluta de los presentes, atendiendo a lo que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción contenidos en el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias

- Instituto Costarricense de Turismo
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural

Facultativas

- Procuraduría General de la República de costa Rica
- Contraloría General de la República
- Ministerio de Ambiente y Energía

V. NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

Leyes

- ➤ Ley N° 7788 del 30 de abril de 1998 y sus reformas, Ley de Biodiversidad.
- Ley N° 7554 04 de octubre de 1995 y sus reformas, Ley Orgánica del Ambiente.
- Ley N° 7317 de 30 de octubre de 1992 y sus reformas, Ley de Conservación de la Vida Silvestre.
- ➤ Ley N° 7575 de 13 de febrero de 1996 y sus reformas, Ley Forestal.



Decretos

- ➤ Decreto Ejecutivo N° 36273-MEIC de 27 de setiembre de 2010, Reglamento de la Ley de Fomento de Turismo Rural Comunitario y reforma Reglamento Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico y Reglamento de las Empresas y Actividades Turísticas.
- Decreto Ejecutivo N° 33536 de 4 de diciembre de 2006, Declara de interés público el turismo rural comunitario.

Elaborado por: cam /*lsch//6-8-2020 c. archivo