



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-291-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“DECLARACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO EL DESARROLLO TURÍSTICO
DE LOS CANTONES DE UPALA, GUATUSO Y LOS CHILES”**

EXPEDIENTE N° 23.085

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR

**ALEXANDRA QUIRÓS ARIAS
ASESORA PARLAMENTARIA**

REVISADO Y SUPERVISADO POR

**CRISTINA RAMÍREZ CHAVARRÍA
JEFA DE ÁREA**

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL

**SELENA REPETTO AYMERICH
DIRECTORA A. I.**

24 DE OCTUBRE, 2022



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	3
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	4
IV. CONSIDERACIONES FINALES	8
V. TÉCNICA LEGISLATIVA	8
VI. PROCEDIMIENTO	9
6.1 Votación	9
6.2 Delegación	9
6.3 Consultas	9
VII. FUENTES	9



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-291-2022

INFORME JURÍDICO¹

“DECLARACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO EL DESARROLLO TURÍSTICO DE LOS CANTONES DE UPALA, GUATUSO Y LOS CHILES”

EXPEDIENTE N.º 23.085

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa de ley propone declarar de interés público el desarrollo turístico de los Cantones de Upala, Guatuso y Los Chiles. Menciona el proponente que su objetivo es incentivar la atracción de inversión pública y privada, en infraestructura, el desarrollo del comercio y el hotelaría dentro de un marco de desarrollo sostenible; para atraer así el turismo nacional y extranjero a visitar dichos Cantones de la Provincia de Alajuela.

Según se relata en la exposición de motivos, la actividad turística permite el aprovechamiento y protección del medio ambiente, gracias a la forma en que interactúan los visitantes con la naturaleza de una manera sostenible. Aunado a que el desarrollo turístico es necesario para crear nuevas fuentes de empleo en armonía con la naturaleza y la adecuada distribución de la riqueza.

Se indica que dentro de los atractivos turísticos de los tres Cantones mencionados en la iniciativa, se encuentran el Parque Nacional Volcán Tenorio, el Río Celeste, y la Laguna Dantas en Upala. El Refugio de Vida Silvestre Caño Negro en Los Chiles, y la cercanía del Cantón de Guatuso con lugares turísticos como las Cavernas de Venado, el Lago Cote y el Parque Nacional Volcán Arenal.

II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE²

El proyecto de ley se vincula con los siguientes objetivos de la Agenda 2030:

- **Objetivo Número Ocho sobre Trabajo Decente y Crecimiento Económico:** La propuesta pretende incentivar la reactivación económica del sector turismo con el apoyo de las instituciones estatales, enfocadas en la atracción de inversión, el desarrollo de infraestructura y la generación de puestos de trabajo.

¹ Elaborado por Alexandra Quirós Arias, Asesora. Supervisado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefa de Área Jurídica. Revisión Final por Selena Repet

to Aymerich, Directora a.i. del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

² Vinculación con los ODS, elaborada por Alexandra Quirós Arias, Asesora Parlamentaria.

- **Objetivo Doce Producción y Consumo Responsable:** Las actividades turísticas forman parte del contenido de este objetivo, en el tanto se propicie un aprovechamiento equilibrado entre el desarrollo de las actividades turísticas y un aprovechamiento de los recursos naturales de manera sostenible y ecológicamente racional.
- **Objetivo Dieciséis sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas:** La propuesta establece el apoyo estatal a la reactivación económica de estas tres zonas, mediante políticas públicas que sean ejecutadas bajo esquemas de desarrollo sostenible, que contribuyan con la preservación de los recursos y el adecuado manejo del medio ambiente.

Analizado integralmente el articulado de la iniciativa, se considera que la propuesta se acerca al cumplimiento de los objetivos citados; en las conclusiones de este Informe Técnico se hace referencia a este punto.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El proyecto de ley se compone de **tres artículos**, sobre los cuales esta Asesoría realiza las siguientes observaciones:

Artículo 1- Declaración de interés público

La norma declara de **interés público** el desarrollo turístico de los Cantones de Upala, Guatuso y Los Chiles, estableciendo el **deber del Estado, a través de sus instituciones públicas**, de promover el desarrollo de la infraestructura y las inversiones en turismo en los citados Cantones, bajo un esquema de desarrollo sostenible y manejo adecuado del medio ambiente que fortalezca la condición social y económica de los citados Cantones.

En cuanto a este tipo de declaratorias de interés público, es importante tener presente que el concepto del interés público debe ser entendido en los parámetros que establece el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, que expresamente indica:

“Artículo 113.-

1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.

2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.

3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a

los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.” (El destacado no es del original).

Por su parte, la Sala Constitucional en referencia a la conceptualización del interés público, ha señalado que:

“(...) la noción de “interés público” que aparece en el Derecho Público cumple una función triple: a) es uno de los criterios que inspira la interpretación y aplicación de sus normas; b) es un concepto jurídico que, por su parte, necesita ser interpretado, y; c) constituye el núcleo de la discrecionalidad administrativa. La esencia de toda actividad discrecional lo constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación. De manera que la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público, para que pueda tomar su decisión libre de un detallado condicionamiento previo, y sometido al examen de las circunstancias relevantes que concurren en cada caso.”³

De manera tal, que si bien, el interés público podría definirse como un concepto indeterminado, el mismo adquiere contenido propio cuando se adecúa a una situación concreta, aunado al hecho de que su finalidad va orientada hacia toda aquella actividad que convenga a la colectividad. Por lo cual, el interés público “se configura como perteneciente a todos y cada uno de los componentes de esa generalidad; es el interés que todos los miembros de una colectividad poseen por igual en virtud de su pertenencia a esa categoría”⁴.

En forma específica, en lo que respecta a este tipo de declaratorias en el Sector Turismo, es oportuno indicar que en el ordenamiento jurídico costarricense ya se cuenta con variada legislación que contempla la declaratoria del interés público de esta industria de manera general, así por ejemplo en la Ley N° 6990 de *Incentivos para el Desarrollo Turístico*, en su artículo primero establece que se “*declara de utilidad pública la industria del turismo*”. Mientras que en la Ley N° 8724, *Fomento del Turismo Rural Comunitario*, en su artículo tercero indica lo siguiente:

“Declárase de interés público el turismo rural comunitario como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo de las comunidades rurales del territorio nacional. El turismo rural comunitario es una actividad prioritaria dentro de las políticas del Estado, por lo que se autoriza a las instituciones de la Administración Pública, los entes estatales y no estatales, las empresas públicas y las municipalidades a impulsar actividades de apoyo para su desarrollo.”

³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2006-001114 de las 09:45 horas del 03 de febrero de 2006.

⁴ Procuraduría General de la República, Dictamen N°111 del 02 de junio del año 1999.

Por su parte la Ley N° 8694, de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional, igualmente en su artículo primero establece la declaratoria del turismo como “*industria de utilidad pública*”.

Aunado a lo anterior, actualmente se encuentran vigentes los siguientes decretos que contienen declaratorias de interés público para el Sector Turismo:

- Decreto Ejecutivo N° 30455-P-TUR-MOPT-H-S del 08 de mayo del 2002, publicado en el Alcance No. 38 a la Gaceta No. 91 del 14 de mayo del 2002, que en su artículo uno⁵ decreta “*de interés nacional y de alta prioridad la actividad socioeconómica del Turismo*”.
- Decreto Ejecutivo N° 33536-MP-TUR del 04 de diciembre del 2006, publicado en la Gaceta No. 17 del 24 de enero del 2007, el artículo primero⁶ decreta “*de interés público el turismo rural comunitario*”.

Como se aprecia, el sector turístico ya cuenta de manera amplia con declaratorias de interés público en torno a sus actividades que llevan implícita la obligación para el Estado de incentivar, organizar y estimular la producción y el desarrollo⁷ de este importante sector de la economía nacional.

Las señoras y señores diputados cuentan con total facultad y discrecionalidad, para establecer la declaratoria de interés público sobre los Cantones indicados en el proyecto de ley aquí analizado.

El artículo está redactado en modo **imperativo**, sin especificar a cuáles **instituciones del Estado** se les está imponiendo el deber de promoción del desarrollo de la infraestructura y las inversiones en turismo en los Cantones de la provincia de Alajuela ya indicados; con lo cual se deduce que tal mandato cubre a todo el sector público e instituciones autónomas.

Artículo 2-

El artículo **insta** a las instituciones del Sector Público, las instituciones autónomas y semiautónomas, para que, dentro del marco jurídico respectivo, gestionen los mecanismos de apoyo y cooperación con los Cantones citados, para lograr la ejecución de esta iniciativa, mediante cualquier tipo de recursos, alternativas, convenios de cooperación, iniciativas, y asociaciones público privadas, con el fin de promover el desarrollo turístico de dichos Cantones.

⁵ Decreto Ejecutivo N°30455: Artículo 1º-Declarar de interés nacional y de alta prioridad la actividad socio-económica del Turismo.

⁶ Decreto Ejecutivo N° 33536: Artículo 1º-Se declara de interés público el turismo rural comunitario. Se autoriza a las Instituciones del Estado para colaborar en el desarrollo de esta actividad, integrando en sus planes operativos la misma y destinando los recursos necesarios de acuerdo con sus posibilidades presupuestarias y normativa legal correspondiente.

⁷ Constitución Política: “Artículo 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza (...)”

Esta norma, a diferencia del primer artículo, está redactada de **manera facultativa**, con lo cual no se le está imponiendo ninguna nueva función u obligación a las **entidades autónomas y semiautónomas** encargadas de la ejecución de las políticas enfocadas en el Sector Turismo.

Esta artículo aplicaría en sentido amplio a todas las instituciones que se enmarquen dentro de esa naturaleza jurídica, incluidas las citadas en el artículo 1 del proyecto (autónomas), por lo que se sugiere aclararla para que no genere contradicción e incerteza y tenga viabilidad jurídica en el sentido de dejar en este artículo únicamente a las instituciones semiautónomas quedando las autónomas dentro del imperativo del artículo 1, si así lo deciden las señoras y señores diputados.

En todo caso, se reitera que el país ya cuenta con amplia normativa⁸ que contempla la participación articulada de las instituciones para impulsar el desarrollo conjunto de la actividad turística, desde diversas aristas en todo el territorio nacional, lo cual responde al deber de coordinación interinstitucional que debe verse reflejado en la actuación de toda la Administración Pública. **La relevancia y novedad de este proyecto es que es específico para los Cantones citados.**

⁸ **Ley N° 1917, Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (ICT):** Artículo 5°.- **El Instituto tendrá las siguientes funciones:**

(...)

b) Dirigir y efectuar en el exterior, por todos los medios adecuados, la propaganda necesaria para dar a conocer el país, con la finalidad de incrementar la afluencia de visitantes; contará con la colaboración de todas las Dependencias Gubernamentales, especialmente con las del Ministerio de Relaciones Exteriores, para lograr dicho propósito;

(...)

k) Promover, en coordinación con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Inder), planes y programas para el desarrollo de actividades de ecoturismo y turismo rural en beneficio de las comunidades que habitan en las áreas colindantes y de influencia de las áreas silvestres protegidas.

Ley N° 8724, Fomento del Turismo Rural Comunitario: ARTÍCULO 3.- Declaratoria de interés

Declarase de interés público el turismo rural comunitario como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo de las comunidades rurales del territorio nacional. El turismo rural comunitario es una actividad prioritaria dentro de las políticas del Estado, por lo que se autoriza a las instituciones de la Administración Pública, los entes estatales y no estatales, las empresas públicas y las municipalidades a impulsar actividades de apoyo para su desarrollo.

Ley N° 6990, Incentivos para el Desarrollo Turístico: ARTÍCULO 10.- El Banco Central de Costa Rica incluirá los recursos para el desarrollo de la actividad turística en su programa crediticio anual.

Ley N°8694, Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional: ARTÍCULO 6.- La Dirección General de Migración y Extranjería y la Dirección General de Aviación Civil, a requerimiento expreso del ICT, podrán constituirse en sujetos colaboradores de la Institución y brindarle la información y el apoyo que este considere útil para el cumplimiento de las funciones indicadas en el artículo 2 de esta Ley.

Ley N°8811, Incentivo de la Responsabilidad Social Corporativa Turística: ARTÍCULO 15.- Promoción del turismo social. El Instituto Costarricense de Turismo, con apoyo y en coordinación con las dependencias y entidades públicas y privadas competentes, promoverá la constitución y operación de empresas miembros del sector social que tengan por objeto la prestación de servicios turísticos accesibles a la población. Asimismo, promoverá la conjunción de esfuerzos para mejorar la atención y el desarrollo de los lugares en que pueda ser susceptible elevar su nivel económico de vida, mediante la industria turística.

Artículo 3-

Se establece que el Estado **podrá** apoyar todas las iniciativas **que promuevan el desarrollo local y las actividades de las pequeñas y medianas empresas de los habitantes de los Cantones dichos, vinculadas al desarrollo turístico.**

Aunque el contenido de este artículo, parece reiterar lo ya contenido en el artículo primero en cuanto a la participación del Estado en la promoción de las inversiones en turismo en estas zonas, ya que dentro de este impulso se encuentra incluido el apoyo a las iniciativas del desarrollo local de las pequeñas y medianas empresas del sector turístico de los Cantones objeto de esta declaratoria. **La relevancia de este artículo 3 es particularizar y especificar el apoyo para el desarrollo local y las actividades de las pequeñas y medianas empresas, por lo que se recomienda a las señoras y señores diputados uniformar la redacción de esta norma con la del artículo 1 que está redactado en términos obligatorios (deberá), y de igual manera no se generen vicios por inseguridad jurídica ni contradicción normativa.**

IV. CONSIDERACIONES FINALES

De conformidad con las observaciones plasmadas en el presente informe, se concluye que si bien, los artículos que componen la iniciativa de ley, guardan estricta relación con las argumentaciones dadas en la exposición de motivos, se recomienda considerar las observaciones respecto de la redacción y alcances que hace esta Asesoría al analizar cada uno de los artículos a efectos de evitar conflictos normativos y vicios por roces con el principio de certeza y seguridad. De integrarse las observaciones indicadas, el proyecto contaría con viabilidad jurídica para su integración al ordenamiento.

En cuanto a lo indicado en el análisis de vinculación de este proyecto, con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible Agenda 2020-2030, recomendamos que para asegurar el alcance de los propósitos que plantea el proyecto, lo idóneo es establecer una fuente de recursos específica, sin embargo se establece una norma imperativa para el Estado y sus Instituciones, para que inviertan en lo que dispone la normativa formulada en esta iniciativa, elemento que dejamos expuesto para la valoración de las señoras y señores diputados

V. TÉCNICA LEGISLATIVA

De los tres artículos que componen la iniciativa, solo el primero contiene epígrafe o título, de acuerdo con una correcta técnica legislativa, los tres artículos deberían

llevar su correspondiente epígrafe, o bien eliminarlo para uniformar todo el articulado.

VI. PROCEDIMIENTO

6.1 Votación

De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

6.2 Delegación

La iniciativa de ley **SI** puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de las excepciones que establece el artículo 124 constitucional.

6.3 Consultas

Obligatorias

- ✓ Municipalidad del Cantón de Upala.
- ✓ Municipalidad del Cantón de Guatuso.
- ✓ Municipalidad del Cantón de Los Chiles.
- ✓ Municipalidad de Alajuela.
- ✓ Instituto Costarricense de Turismo.
- ✓ A todas las demás Instituciones Autónomas incluidos los Bancos del Estado.

VII. FUENTES

Legislación

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.
- ✓ Ley N°6227, Ley General de la Administración Pública, del 2 de mayo de 1978.
- ✓ Ley N°6990, Incentivos para el Desarrollo Turístico, del 15 de julio de 1985.
- ✓ Ley N°8694, Ley de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional, del 11 de diciembre del 2008.
- ✓ Ley N°8724, Fomento del Turismo Rural Comunitario, del 17 de julio del 2009.
- ✓ Ley N° 1917, Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), del 30 de julio de 1955.
- ✓ Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos

Pronunciamientos Administrativos:

- ✓ Procuraduría General de la República, Dictamen N°111 del 02 de junio del año 1999.
- ✓ Decreto Ejecutivo N° 30455-P-TUR-MOPT-H-S del 08 de mayo del 2002.
- ✓ Decreto Ejecutivo N° 33536-MP-TUR del 04 de diciembre del 2006.

Jurisprudencia Constitucional:

- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2006-001114 de las 09:45 horas del 03 de febrero de 2006.

Proyectos Similares en la Corriente Legislativa⁹

- ✓ Expediente N° 23.007 Declaratoria de interés público para el desarrollo turístico de los Cantones: Puntarenas, Esparza, Parrita y Quepos, se encuentra en el Orden del Día de la Comisión Especial de Turismo.
- ✓ Expediente N°22.300 Ley que Declara de Interés Público el Desarrollo Turístico del Cantón de Garabito, generó la Ley N°10.121.
- ✓ Expediente N°22.324 Ley que Declara de Interés Público el Desarrollo Turístico del Cantón de Guácimo, generó la Ley N°10.169.
- ✓ Expediente N°21.590 Declaración de Interés Público el Desarrollo Turístico, ecológico y cultural del Cantón de Coto Brus, generó la Ley N°10.059.

Informes del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos:

- ✓ AL-DEST-IJU-245-2022, Informe Jurídico al Expediente N° 23.007 “Declaratoria de interés público para el desarrollo turístico de los Cantones: Puntarenas, Esparza, Parrita y Quepos”, elaborado por Alexandra Quirós Arias, asesora parlamentaria, supervisado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefe de Área Jurídica, y autorizado por Selena Repetto Aymerich, Directora a.i.

Elaborado por: AQA
/*wml/24-10-2022
c.arch/23085 IJU/D/S/SIL

⁹ Recopilación realizada por la asesora Maribel Largaespada Robles, del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.