

**ASAMBLEA LEGISLATIVA
DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**PAPAGAYO EN EQUILIBRIO:
REFORMA A LA LEY N.º6758, LEY REGULADORA DEL DESARROLLO Y
EJECUCIÓN DEL PROYECTO TURÍSTICO GOLFO DE PAPAGAYO, Y
REFORMA A LA LEY N.º6370, DECLARA EL INTERÉS PÚBLICO EL
PROYECTO DE BAHÍA CULEBRA O PAPAGAYO**

DIPUTADA

Cynthia Maritza Córdoba Serrano

EXPEDIENTE N°25.367

Enero de 2026

PROYECTO DE LEY

PAPAGAYO EN EQUILIBRIO:

REFORMA A LA LEY N.º6758, LEY REGULADORA DEL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO TURÍSTICO GOLFO DE PAPAGAYO, Y REFORMA A LA LEY N.º6370, DECLARA EL INTERÉS PÚBLICO EL PROYECTO DE BAHÍA CULEBRA O PAPAGAYO

Expediente N°25.367

El Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (en adelante, “PTGP”) fue concebido originalmente como un instrumento de política pública orientado a promover el turismo como actividad estratégica para el desarrollo nacional, bajo rectoría estatal, con generación de empleo, encadenamientos productivos y aprovechamiento racional del territorio costero. Su diseño inicial se sustentó en un régimen jurídico especial y en declaratorias de utilidad pública para la adquisición y ordenamiento de los inmuebles comprendidos en el área del proyecto, particularmente a partir de la Ley N.º6370, en un contexto histórico previo a la constitucionalización del derecho ambiental y al desarrollo del marco institucional moderno de protección del ambiente.

No obstante, el ordenamiento jurídico costarricense no ha permanecido estático. Por el contrario, ha experimentado una evolución sustantiva que ha consolidado un bloque constitucional y convencional de tutela ambiental y de derechos humanos, cuyo eje central es el derecho fundamental de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, consagrado en el artículo 50 de la Constitución Política, así como la obligación positiva del Estado de prevenir el daño ambiental, gestionar el riesgo, aplicar el principio precautorio y asegurar un desarrollo compatible con la sostenibilidad y la equidad intergeneracional.

En este proceso de maduración normativa adquiere especial relevancia la Ley Forestal N.º 7575, que introduce un cambio cualitativo en la forma de evaluar las intervenciones sobre ecosistemas boscosos. Dicha ley define las “actividades de conveniencia nacional” como aquellas cuyos beneficios sociales sean superiores a sus costos socioambientales, estableciendo expresamente que dicho balance debe realizarse mediante instrumentos apropiados, con base en evidencia, metodología y datos verificables (artículo 3, inciso m). Asimismo, impone reglas estrictas para la intervención de terrenos con cobertura boscosa y para la tala en

áreas de protección, permitiendo excepciones únicamente en supuestos calificados, como los proyectos declarados de conveniencia nacional por el Poder Ejecutivo y regula el Patrimonio Natural del Estado, integrado por los bosques y terrenos forestales propiedad de instituciones públicas (artículos 13, 19 y 34).

A la luz de este marco normativo reforzado, el desarrollo y la gestión del PTGP han evidenciado tensiones estructurales que esta reforma aborda de manera directa, responsable y proporcional. Entre los principales problemas identificados se encuentran:

(i) la mutación progresiva de la finalidad turística hacia desarrollos con componente residencial o habitacional, con efectos de privatización funcional del beneficio económico y restricción del disfrute colectivo de bienes públicos que, por su naturaleza, deben servir al interés general;

(ii) el uso extensivo y poco controlado de figuras como el arrendamiento, subarrendamiento o cesión de concesiones, que, en ausencia de reglas sustantivas claras y uniformes, ha facilitado la circulación de derechos concesionales entre privados, diluyendo la evaluación pública original y debilitando la rectoría estatal; y

(iii) la fragmentación de decisiones administrativas, concesión, subarrendamientos, subconcesiones, modificaciones al Plan Maestro y viabilidades ambientales, que impide valorar adecuadamente los impactos acumulativos y sinérgicos sobre el bosque, los recursos hídricos, los corredores biológicos, el paisaje y la resiliencia frente al cambio climático.

Las concesiones otorgadas sobre bienes de dominio público, como las comprendidas en el PTGP, tienen naturaleza *intuitu personae*, en tanto se conceden en atención a la persona del concesionario y a condiciones específicas previamente evaluadas por el Estado, tales como su idoneidad técnica, capacidad financiera, experiencia y compromiso con el interés público que justifica el uso del bien. En consecuencia, dichas concesiones no constituyen derechos de propiedad ni derechos patrimoniales libremente transmisibles, sino autorizaciones administrativas de carácter precario, sujetas a condiciones, fiscalización permanente y a la prevalencia del interés público.

La experiencia acumulada en Papagayo demuestra que la ausencia de reglas claras y sustantivas sobre cesión, arrendamiento y subarrendamiento ha permitido, en la práctica, una privatización funcional del uso y del beneficio económico del territorio, desnaturalizando la evaluación original del proyecto, debilitando el control público y facilitando la transformación de la finalidad turística hacia usos residenciales o habitacionales privados. Esta dinámica no solo afecta

la coherencia del proyecto y la confianza pública, sino que incrementa la fragilidad ambiental del área y compromete la legitimidad social del régimen especial.

La presente reforma legislativa responde a este diagnóstico. No pretende desconocer el valor económico del PTGP ni cerrar el proyecto, sino modernizar su gobernanza, armonizando el régimen especial con el bloque constitucional ambiental vigente. Para ello, reafirma expresamente el carácter *intuitu personae* de las concesiones; establece la intransferibilidad como regla general; y permite cesiones o arrendamientos únicamente de forma excepcional, motivada y sujeta a control estricto, garantizando que cualquier modificación preserve la finalidad turística real, no incremente la fragilidad ambiental y mantenga intactas las obligaciones ambientales y sociales originalmente impuestas.

Este proyecto de reforma se sustenta, además, en un hecho jurídico central: la Ley Forestal exige que el balance entre beneficio social y costo socioambiental se fundamente en instrumentos apropiados, verificables y atribuibles al proyecto específico. En contextos de ecosistemas boscosos y alta fragilidad ambiental, este estándar reforzado no se satisface con enunciados generales, indicadores agregados o beneficios institucionales no directamente atribuibles a la intervención propuesta. Un enfoque moderno de política pública exige trazabilidad, esto es, la capacidad del Estado de demostrar, con evidencia, metodología clara y datos verificables, cuándo una intervención genera efectivamente un beneficio social neto que justifique la afectación del patrimonio natural.

Este entendimiento es consistente con el derecho internacional de los derechos humanos. En la Opinión Consultiva OC-23/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos vinculó la protección ambiental con las obligaciones estatales de prevención, debida diligencia, acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia frente a riesgos de daño significativo. En el ámbito interno, la Sala Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia constante sobre el principio precautorio y el principio de no regresión ambiental, derivados de una interpretación evolutiva del artículo 50 constitucional, que impide degradar los niveles de protección alcanzados sin una justificación técnica y jurídica robusta.

La reforma evita, además, un doble estándar regulatorio incompatible con el Estado social y democrático de derecho: uno estricto y exigente para comunidades, pequeños proyectos y actores locales, y otro laxo para un enclave con régimen especial. Por el contrario, propone reglas claras, transparentes y proporcionales, acordes con la fragilidad ambiental del territorio y con el interés público comprometido.

En este marco, la iniciativa persigue seis objetivos estratégicos:

1. Reafirmar por ley que el PTGP es un proyecto turístico y no un vehículo para el desarrollo inmobiliario residencial.
2. Cerrar portillos normativos que facilitan subarrendamientos o cesiones sucesivas sin control público suficiente.
3. Reforzar la transparencia mediante registros públicos, identificación de beneficiarios finales y publicidad de cánones y obligaciones ambientales.
4. Incorporar la evaluación socioambiental costo–beneficio y la valoración del bosque como requisito material cuando se pretendan intervenciones en cobertura boscosa o áreas de protección, en coherencia con la Ley Forestal N.º 7575.
5. Introducir reglas expresas para evaluar impactos acumulativos y establecer límites de densidad y huella, evitando la agregación artificial de concesiones que incremente la fragilidad ambiental.
6. Proteger la seguridad jurídica, manteniendo derechos legítimamente adquiridos sin convalidar actos ilegales, mediante procedimientos claros de adecuación y revisión.

El turismo es, sin duda, un pilar de la economía nacional. Sin embargo, el éxito de un proyecto público no puede medirse únicamente por la magnitud de la inversión privada, sino por el beneficio social neto que genera. El bosque en pie provee servicios ecosistémicos de alto valor social: regulación hídrica, captura y almacenamiento de carbono, estabilidad de suelos, conectividad para la biodiversidad y atractivo para el ecoturismo, además al ser patrimonio del estado, es decir, pertenece a todos los costarricenses y su accionar debe responder a la legalidad. En esta línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su Revisión de Desempeño Ambiental de Costa Rica (2023), subraya la necesidad de fortalecer la gestión de la biodiversidad y la aplicación efectiva de instrumentos de política para evitar la degradación de ecosistemas estratégicos.

Como referencia comparada, diversas jurisdicciones han reforzado sus marcos normativos para evitar que regímenes concesionales en zonas costeras y bienes de dominio público deriven en usos residenciales permanentes que privatizan beneficios y externalizan costos ambientales. Estas experiencias responden a una preocupación común: cuando el bien es público, escaso y ambientalmente frágil, el Estado debe ejercer un control reforzado sobre su uso, transferencia y transformación.

En el caso de España, la Ley 22/1988, de Costas, regula estrictamente el dominio público marítimo-terrestre, calificándolo como inalienable, imprescriptible e

inembargable, y concibiendo las concesiones como autorizaciones temporales, sujetas a un uso específico compatible con el interés general, con límites reforzados para evitar su conversión en usos residenciales permanentes.

De manera similar, Francia, a través de la Loi Littoral (Ley n.º 86-2 de 1986) y del régimen del domaine public maritime, establece restricciones severas a la urbanización costera, exige justificación expresa del interés público para la ocupación del dominio público y limita la consolidación de usos privados permanentes en el litoral.

En Chile, el borde costero es reconocido como bien nacional de uso público, y las concesiones marítimas se regulan como autorizaciones temporales y revocables, que no generan derechos de propiedad ni pueden desnaturalizarse en derechos cuasi-propietarios, especialmente en ecosistemas frágiles.

Asimismo, en Colombia, el régimen constitucional de bienes de uso público y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han reforzado el control sobre ocupaciones privadas en zonas costeras y áreas estratégicas, señalando que estas solo son legítimas cuando sirven de manera clara, directa y verificable al interés general y no comprometen derechos colectivos ni ambientales.

Aunque con sus particularidades, estas experiencias evidencian una tendencia jurídica consistente: cuando el bien es público y ambientalmente frágil, el estándar de control estatal, transparencia y justificación técnica debe ser mayor, no menor. En ese contexto, la reforma propuesta se alinea con las mejores prácticas internacionales, reafirmando la rectoría estatal, la finalidad turística real del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo y la necesidad de evitar que un régimen especial se convierta en una excepción permanente al ordenamiento ambiental y constitucional vigente.

Adicionalmente, la reforma propuesta se alinea de manera directa y coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por Costa Rica en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, integrando desarrollo económico, protección ambiental, fortalecimiento institucional y equidad social.

En particular, la iniciativa contribuye al ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), al reafirmar el carácter turístico del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo y promover un desarrollo económico basado en actividades productivas reales, sostenibles y generadoras de empleo, evitando la sustitución del turismo por esquemas inmobiliarios residenciales de bajo encadenamiento productivo y alto impacto ambiental.

Asimismo, se vincula de manera sustantiva con el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), al establecer reglas claras de ordenamiento territorial, prevenir la fragmentación del territorio y asegurar que el uso de bienes públicos costeros responda al interés colectivo, protegiendo el acceso, el paisaje y la calidad ambiental como componentes esenciales del bienestar social.

La reforma se articula también con el ODS 12 (Producción y consumo responsables), al exigir evaluaciones socioambientales costo beneficio verificables, trazabilidad en las decisiones públicas y transparencia en el uso de los recursos naturales, fortaleciendo una gestión responsable del patrimonio natural del Estado.

En materia ambiental, la iniciativa se alinea de forma directa con el ODS 13 (Acción por el clima) y el ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres), al incorporar el principio precautorio, la evaluación de impactos acumulativos y la valoración del bosque como insumo material para la toma de decisiones, contribuyendo a la conservación de ecosistemas estratégicos, la resiliencia climática y la protección de servicios ecosistémicos esenciales.

Finalmente, la propuesta refuerza el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), al fortalecer la rectoría estatal, cerrar portillos normativos, prevenir la captura regulatoria y promover reglas claras, transparentes y predecibles para la gestión de bienes públicos, consolidando la confianza ciudadana en las instituciones y en el Estado de derecho.

En conjunto, esta reforma posiciona al Proyecto Turístico Golfo de Papagayo como un caso ejemplar de alineación entre desarrollo turístico, protección ambiental y gobernanza democrática, en coherencia con los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica y con la responsabilidad intergeneracional de preservar el patrimonio natural para las generaciones presentes y futuras.

Por lo anterior, se somete a consideración el siguiente proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

PAPAGAYO EN EQUILIBRIO:

REFORMA A LA LEY N.º6758, LEY REGULADORA DEL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO TURÍSTICO GOLFO DE PAPAGAYO, Y REFORMA A LA LEY N.º6370, DECLARA EL INTERÉS PÚBLICO EL PROYECTO DE BAHÍA CULEBRA O PAPAGAYO

ARTÍCULO 1.- Refórmese el artículo 1 de la Ley N.º6758 para que se lea así:

“Artículo 1.- Objeto. La presente ley regula el desarrollo y la ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (PTGP), como proyecto de interés público orientado exclusivamente al desarrollo turístico sostenible, bajo rectoría del Estado. En su aplicación serán de acatamiento obligatorio la Constitución Política, el artículo 50 y la jurisprudencia constitucional, así como la normativa ambiental vigente, incluida la Ley Forestal N.º7575 y sus principios de prevención, precaución y no regresión, y el cumplimiento de las obligaciones internacionales ratificadas por Costa Rica en materia ambiental y de derechos humanos.”

ARTÍCULO 2.- Adiciónese un artículo 1 bis a la Ley N.º 6758, para que se lea así:

“Artículo 1 bis.- Finalidad turística real y prohibición de mutación a uso residencial.

Las concesiones, planes maestros, planes de desarrollo, reglamentos y autorizaciones del PTGP deberán responder a un destino turístico comprobable. Se prohíbe autorizar, directa o indirectamente, la mutación de la finalidad turística hacia proyectos de uso predominantemente residencial, habitacional o de segunda vivienda, salvo los componentes estrictamente necesarios para operación turística (por ejemplo, alojamiento temporal turístico conforme a normativa de hospedaje y servicios complementarios). Cualquier interpretación deberá favorecer la protección del Patrimonio Natural del Estado y del derecho al ambiente sano, así como a la protección del Patrimonio Nacional Arqueológico *in situ*.”

ARTÍCULO 3.- Refórmese el artículo 2 de la Ley N.º 6758 para que se lea así:

“Artículo 2.- En el área destinada al desarrollo de este proyecto deberán llevarse a cabo las obras previstas en el Plan Maestro, aprobado por el Instituto Costarricense de Turismo, y todas aquellas obras concordantes con el mismo, de conformidad con las disposiciones de esta ley y de acuerdo con las normas técnicas que este Instituto emita al efecto y en armonía con lo dispuesto en la Ley de Protección del Patrimonio Nacional Arqueológico N° 6703, Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 y Ley Forestal N.º 7575.

El Plan Maestro deberá actualizarse cada diez años y establecer las etapas para cumplir con el desarrollo del proyecto incluyendo lo indicado en los artículos N°8 y N° 17 infra de esta ley”

ARTÍCULO 4.- Refórmese el artículo 12 de la Ley N.º 6758 para que se lea así:

“Artículo 12.- Concesiones: condiciones, transparencia y estándar reforzado.

La Junta Directiva del ICT podrá otorgar concesiones sobre el uso de las tierras del proyecto únicamente para fines turísticos, de conformidad con el Plan Maestro vigente, la capacidad de carga ecológica y las disposiciones ambientales aplicables.

Todo acuerdo de otorgamiento deberá:

- a) motivarse en el interés público, con criterios verificables de beneficio social neto; incorporar un análisis de impacto acumulativo y sinérgico (ambiental y social) respecto del conjunto del PTGP;
- b) publicarse íntegramente (términos esenciales) y registrarse en el Registro de Concesiones del PTGP, incluyendo el beneficiario final, cánones y obligaciones ambientales;
- c) sujetarse a audiencia pública en los casos de alto impacto, según reglamento. Queda prohibido utilizar la figura concesional para eludir o debilitar las salvaguardas de la Ley Forestal N.º 7575 cuando existan terrenos con cobertura boscosa o áreas de protección.

Las concesiones vigentes a la entrada en vigor de esta ley conservarán sus efectos y derechos únicamente en la medida en que hayan sido otorgadas y ejecutadas conforme al ordenamiento jurídico aplicable, sin que esta ley convalide, sanee o ‘blinde’ actos ilegales o contrarios al Patrimonio Natural del Estado.”

ARTÍCULO 5.- Adiciónese un artículo 12 bis a la Ley N.º 6758, para que se lea así:

“Artículo 12 bis.- Cesión y transferencia de concesiones: regla de excepcionalidad.

Las concesiones son intuitu personae y, por regla general, intransferibles. Solo podrá autorizarse la cesión o transferencia total o parcial cuando:

se acredite continuidad del fin turístico y capacidad técnica y financiera del cesionario.

- a) exista autorización previa, expresa y motivada del ICT;
- b) se mantengan o refuercen las obligaciones ambientales y sociales; y
- c) se realice consulta pública cuando corresponda por impacto. Se prohíben cesiones sucesivas de carácter especulativo o que impliquen, directa o indirectamente, la conversión a uso residencial. El incumplimiento será causal de caducidad de la concesión conforme al debido proceso.”

ARTÍCULO 6.- Adiciónese un artículo 12 ter a la Ley N.º 6758:

“Artículo 12 ter.- Arrendamientos y subarrendamientos de concesiones: control y trazabilidad.

El arrendamiento de concesiones solo podrá autorizarse como instrumento operativo y temporal para la explotación turística, bajo estrictas condiciones de interés público.

Todo contrato de arrendamiento deberá:

- a) contar con autorización previa del ICT;
- b) inscribirse en el Registro de Concesiones;
- c) identificar beneficiario final; y
- d) mantener la responsabilidad solidaria del concesionario original en materia ambiental, laboral y tributaria. Se prohíbe el subarrendamiento y cualquier forma de ‘cadena’ contractual que tenga por efecto transferir de hecho el control del bien sin la evaluación pública establecida en esta ley. Los reglamentos del ICT deberán adecuarse a esta norma.”

ARTÍCULO 7.- Adiciónese un artículo 12 quater a la Ley N.º 6758:

“Artículo 12 quater: Límite a la agregación de concesiones y a la huella constructiva

Se prohíbe la agregación, unificación, integración operativa o gestión conjunta, formal o de facto, de dos o más concesiones cuando su efecto, individual o acumulado, sea incrementar densidades, huella de construcción, ocupación de suelo o demanda hídrica por encima de lo previsto para cada unidad concesional en el Plan Maestro y en la viabilidad ambiental, o cuando aumente la fragilidad ambiental del área.

El Proyecto Turístico Golfo de Papagayo deberá evaluarse como una unidad funcional integral, por lo que ninguna autoridad podrá autorizar actos individuales que, considerados en conjunto, generen impactos acumulativos o sinérgicos no evaluados.

El ICT únicamente podrá autorizar integraciones operativas de carácter excepcional y estrictamente funcionales a la gestión turística, previa evaluación técnica independiente, con participación de la autoridad ambiental competente, que demuestre de forma verificable que dichas integraciones no incrementan el riesgo ambiental, no afectan el patrimonio natural del Estado y generan una mejora neta del desempeño social y ecológico del proyecto.

En todos los casos regirá el principio precautorio: ante incertidumbre relevante sobre la existencia de daño grave o irreversible, deberá prevalecer la protección del bosque, el agua y la biodiversidad.

Los actos administrativos dictados en contravención a lo dispuesto en este artículo serán nulos de pleno derecho.”

ARTÍCULO 8.- Adiciónese un artículo 12 quinquies a la Ley N.º 6758:

“Artículo 12 quinquies.- Estándar de ‘conveniencia nacional’ y Análisis Costo–Beneficio Socioambiental.

Cuando una actuación del PTGP implique intervención de terreno con cobertura de bosque o afectación de áreas de protección, la Administración deberá exigir, como requisito material, un Análisis Costo–Beneficio Socioambiental, con metodología, datos y supuestos verificables. Este análisis deberá demostrar que los beneficios sociales son mayores que los costos socioambientales, conforme al artículo 3 inciso m) de la Ley Forestal N.º 7575, sin que indicadores generales sustituyan la atribución específica al proyecto. Lo anterior se entiende sin perjuicio de los procedimientos ambientales y forestales ordinarios y de la eventual necesidad de declaratoria de conveniencia nacional cuando legalmente corresponda.”

ARTÍCULO 9.- Adiciónese un artículo 16 bis a la Ley N.º 6758:

“Artículo 16 bis.- Transparencia y control ciudadano.

El ICT deberá mantener un portal público actualizado de PTGP que contenga, al menos:

- a) Plan Maestro vigente y sus modificaciones;
- b) listado de concesiones con localización, área, uso autorizado, cánones, plazos y estado de cumplimiento;
- c) cesiones y arrendamientos autorizados con sus términos esenciales y beneficiario final;
- d) viabilidades ambientales y medidas de mitigación; (e) informes de cumplimiento ambiental y social.”

ARTÍCULO 10.- Refórmese el artículo 1 de la Ley N.º 6370 para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 1.- (...) La utilidad pública declarada por esta ley no exime del cumplimiento de la Constitución, del artículo 50 ni de la legislación ambiental vigente, incluyendo la Ley Forestal N.º 7575, ni habilita por sí misma cambios de uso o intervenciones en bosque sin el cumplimiento de los requisitos legales aplicables.”

TRANSITORIOS

TRANSITORIO I

Reglamentación. El Poder Ejecutivo y el ICT adecuarán los reglamentos del PTGP a lo dispuesto en esta ley en un plazo máximo de seis meses.

TRANSITORIO II

El Plan Maestro deberá actualizarse en un plazo de doce (12) meses a partir de la publicación de la presente ley.

TRANSITORIO III

En un plazo de doce (12) meses, el ICT deberá realizar una revisión de cumplimiento de todas las concesiones vigentes, con énfasis en:

- a) finalidad turística efectiva;
- b) arrendamientos y cesiones inscritas;
- c) cumplimiento de obligaciones ambientales;
- d) trazabilidad del beneficiario final.

El informe será público.

TRANSITORIO III

Los arrendamientos existentes deberán inscribirse en el Registro de Concesiones del PTGP y adecuarse a las nuevas reglas de autorización y prohibición de subarrendamiento dentro de un plazo de seis (6) meses. La falta de adecuación constituirá incumplimiento esencial.

Rige a partir de su publicación.