



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

San José, 6 de junio de 2019  
DM-852-2019

Sra. Flor Sánchez Rodríguez  
Jefa de Área  
Comisión Legislativa VI  
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Dentro del plazo conferido mediante oficio **20936-135-2019** del 27 de mayo de 2019 en el que solicita criterio al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) sobre Expediente 21.050 del proyecto “*Reforma integral a la Ley Reguladora de la Ejecución del Proyecto Turístico Papagayo, Ley 6758 de 4 de junio de 1982*”; respetuosamente hago de su conocimiento que no se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de MIDEPLAN establecidas en la Ley de Planificación Nacional 5525 de 2 de mayo de 1974. Sin embargo, se emiten las siguientes consideraciones:

I) **OBJETIVO:**

Partir de lo contenido en la Ley 6758 (de 04/06/1982) y sus muchas reformas, así como los Reglamentos según Decreto Ejecutivo 4572 (10/07/1995) y sus varias reformas, Decreto Ejecutivo 25439 (27/08/1996) y sus varias reformas, con el fin de regular las Concesiones que se están ejecutando en el Proyecto Turístico de Papagayo en Bahía Culebra, provincia de Guanacaste, en una serie de aspectos de alto impacto, como por ejemplo, elevar a rango de Ley el denominado “*Plan Maestro General del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo*” abreviado como PLAN MAESTRO, creando su Oficina Ejecutora en la estructura del Instituto Costarricense de Turismo la cual estará ubicada en el cantón de Carrillo, Guanacaste.

II) **COMENTARIOS AL NUEVO TEXTO:**

Ofrece un cambio radical a la totalidad del texto de la Ley 6758, incorporado en el Plan Regulador Costero de la Zona Marítima Terrestre.

Además, el proyecto de Ley establece la participación de MIDEPLAN en el Consejo Asesor (*artículo 13 c) e inciso 3*) del Proyecto Turístico Papagayo y permite así revisar los movimientos y concesiones que operen en este marco de ley, para observar el cumplimiento de objetivos y metas de desarrollo, especialmente en el área estratégica de Desarrollo Territorial.

III) **OBSERVACIONES**

1. El proyecto de ley, en su exposición de motivos, hace referencia a una serie de problemas de gestión que se han realizado en el Proyecto Turístico Golfo de Papagayo, algunos de ellos determinados por un informe de la Contraloría General de la República, como es la realización de





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-852-2019  
Pág. 2

concesiones que no han desarrollado o explotado el proyecto en 10 años; falta de control y fiscalización por parte de la Unidad Ejecutora; entre otros.

Esta situación demuestra que el legislador considera que la forma de solucionar los problemas de gestión, es a través de generación de normativa; lo cual es una práctica incorrecta, ya que la normativa brinda un marco general de acción pero la solución a los problemas de gestión se realiza mediante la implementación de planes, políticas, programas y proyectos.

2. En el artículo 5 se indica que el Plan Maestro deberá estar asociado al Plan Nacional de Desarrollo Turístico y el Plan Regulador Costero con la colaboración de la Oficina de Planificación. Al respecto, queda la duda de a quien se refiere con la denominación de "Oficina de Planificación", ya que no se comprende si se refiere al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, denominado previo a 1974 como "Oficina de Planificación" o a la Unidad de Planificación Institucional del ICT.

3. En el artículo 10 se establece la creación de la Oficina Ejecutora, la cual ya se encuentra establecida en la actual Ley 6758 (artículo 9) como un órgano adscrito al ICT; actualmente cuenta con desconcentración máxima dada por el decreto ejecutivo 25439 "Reglamento a la Ley para el Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo" (artículo 3), siendo que el presente proyecto no se encuentra creando nueva institucionalidad. Pese a ello y considerando las limitaciones de gestión determinadas por la Contraloría General de la República y el propio proyecto de ley, la limitación y poca ejecución de este proyecto no se puede asociar precisamente a la existencia o no del órgano, sino a la poca capacidad de la Oficina Ejecutora para orientar el proyecto hacia los fines que fue constituido.

En el artículo 12 se le brinda desconcentración mínima a la citad Oficina Ejecutora, pese a ello, se indica que deberá desarrollar los lineamientos que determine la Junta Directiva del ICT. Es preciso que el legislador comprenda claramente la figura de la desconcentración, ya que la desconcentración es una técnica jurídico administrativa mediante la cual una competencia (función u obligación) del jerarca institucional es transferida (encargada o encomendada) mediante ley o reglamento para que la ejecute -de manera exclusiva- una unidad u órgano inferior de la misma institución (ministerio institución autónoma o cualquier otra entidad que se rija por el derecho público).

La desconcentración será mínima cuando el superior jerárquico del ministerio o institución no pueda avocar (retomar la competencia para sí temporalmente y para resolver una situación jurídica concreta) o revisar y sustituir la conducta del inferior (influyendo u obligando al órgano desconcentrado a variar lo resuelto valiéndose de su poder jerárquico). En este sentido, tenemos que -a contrario sensu- cuando la desconcentración es mínima, el superior jerárquico sí puede girarle órdenes, instrucciones o circulares al inferior órgano desconcentrado, siempre y cuando estas disposiciones no afecten el núcleo duro que implica el ejercicio de la competencia desconcentrada.





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-852-2019  
Pág. 3

De esta forma, deberá analizarse si conforme a la figura de la desconcentración la Junta Directiva le podrá solicitar ciertas acciones a la citada Oficina Ejecutora, más si estas afectarán el ejercicio de la desconcentración dada. En este sentido, si la intención es que la Junta Directiva sea quien tome las decisiones respecto al proyecto, lo ideal es no darle desconcentración en ningún grado a dicho órgano. Igualmente, se observa que la Presidencia Ejecutiva del ICT es quien preside el Consejo Asesor, siendo que presenta una dependencia directa al propio ICT.

4. Por otra parte, se establece que el ICT creará un fondo especial para el desarrollo del proyecto, pese a que en 1975 el mismo fue financiado con fondos de un crédito con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por un monto de \$370 mil dólares y después de más de 40 años no se ha alcanzado dicho propósito. Para la constitución de dicho fondo se crea un canon que se le cobrará a los concesionarios. Adicionalmente, se le extiende las competencias y ámbito de cobertura a la Oficina Ejecutora, siendo que si existe remanentes de recursos se podrían desarrollar proyectos en el resto del país. Esta labor debería darse propiamente al ICT y no a la Oficina Ejecutora, ya que la misma ha sido creada con un fin y tiene delimitado su ámbito de acción.

5. En el artículo 11 se hace referencia a la construcción de un Pueblo Turístico Emblemático, el cual deberá ser construido por el ICT, ya sea con fondos propios o a través de un crédito; así como la construcción de instalaciones recreativas para las personas de la tercera edad, quienes con sus propios recursos construirán las mismas ya que el proyecto no hace referencia a las mismas. Al respecto, no se comprende por qué el ICT debería endeudarse para construir el citado pueblo o que las personas de la tercera edad utilicen sus recursos para construir instalaciones en dicha zona, considerando que los terrenos son del Estado y el proyecto plantea el cobro de un canon que tiene como fin desarrollar el proyecto y estas obras son parte del mismo.

6. En cuanto a la conformación del órgano asesor no se comprende que el por qué los alcaldes podrán ejercer la representación de las Cámaras de Turismo de Guanacaste y Liberia, ya que estas cámaras serán el contrapeso del sector privado. Adicionalmente, se indica hace referencia a incisos f y g que no se encuentran en el artículo 13.

Por otra parte, en el artículo 14 se le brinda personalidad jurídica instrumental al Consejo Asesor, lo cual es una práctica indebida ya que este tipo de característica se le brinda al órgano o ente, es decir a la Oficina Ejecutora y no a un órgano colegiado. Por otra parte, conforme a los intereses de la Administración actual y situaciones indicadas por la propia Contraloría General de la República, no debería seguir la práctica de estar dotando de personalidad jurídica instrumental a los órganos desconcentrados, ya que esto puede generar costos adicionales como es la constitución de estructura administrativa financiera que desarrolle estas funciones.

Igualmente, la denominación de dicho órgano no se comprende ya que se indica Consejo Asesor, cuando no realiza funciones asesoras sino más bien de dirección y fiscalización; lo cual lo convierte en el órgano superior de la Oficina Ejecutora además de darle funciones asociadas al manejo propio del órgano como el poder de decisión sobre las consultorías, adquisición de recursos, autorización de concursos, aprobación de planes de desarrollo, entre otras.





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-852-2019  
Pág. 4

Además, debe tenerse en cuenta que conforme a las funciones de la Dirección Ejecutiva, se indica que está deberá ejecutar los acuerdos que determine el Consejo Asesor y los que determine la Junta Directiva del ICT.

7. No se comprende lo indicado en el articulado respecto a la Oficina Ejecutora (artículos 10, 12 y 14) y el Transitorio III, ya que se indica que el ICT tendrá 24 meses para reubicar a la Dirección Ejecutiva dentro de la estructura organizativa y presupuestaria del ICT, lo cual es contradictorio ya que se brinda desconcentración mínima y personalidad jurídica instrumental, pero en el transitorio se indica que estarán dentro de la estructura del ICT.

8. La denominación correcta es Dirección Ejecutiva, no Dirección Ejecutora como se determina en varias partes del proyecto.

9. Finalmente, el proyecto parece indicar que se está creando un procedimiento de contratación que no es necesario debido a que existe legislación al respecto y la misma cumple con las necesidades de contratación que tiene el país.

Atentamente,

Luis Daniel Soto Castro  
Ministro a.i.

- C. Olegario Sáenz Batalla, Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN  
Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN  
Francisco Tula Martínez, Área de Inversiones Públicas, MIDEPLAN  
María José Zamora Ramírez, Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica MIDEPLAN  
Archivo

