

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN COSTA RICA

Enrique ROJAS FRANCO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Derecho administrativo, derecho turístico*. III. *Marco constitucional*. IV. *Sistema legal*. V. *Otras normas jurídicas reguladas por el derecho administrativo, que regulan la actividad turística en Costa Rica*. VI. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El turismo en el ámbito mundial es una actividad que ha demostrado ser una de las más estables en términos de crecimiento y generación de divisas.

El turismo, se dice, es una industria sin humo. En realidad, este silogismo es válido, por cuanto genera riqueza en cualquier país, al crear empleos directos e indirectos, divisas, alienta la construcción vial, recursos suplementarios en monedas fuertes, europeas o estadounidenses (euro, dólar, el yen japonés), que engrosa la masa monetaria de un determinado país y permite su desarrollo económico social.

De modo tal que todos los países receptores de turistas consideran de interés público esta actividad, en razón de los innegables beneficios que produce en adquisición de materiales o enseres necesarios para recibir a los turistas, incluso el fisco se beneficia por los impuestos indirectos en servicios, tales como restaurantes, de los pagos que se hacen de las tasas por servicios en restaurantes, aeropuertos, taxis, autobuses, hoteles, en general, el comercio interno, porque normalmente se adquieren bienes de consumo, originadas en el folklore nacional, entradas a museos, parques nacionales.

Los hoteles a la vez pagan impuestos directos y contratan personal. Todos estos beneficios hacen que el Estado tenga un enorme interés en esta actividad. Por ello, trata de fomentarla y controlar su calidad, para lo cual existen sacrificios fiscales que se autorizan en las leyes y reglamentos de fomento y fiscalización.

Más claro, si bien el sujeto privado tanto físico como público es el que realiza directamente esta actividad, lo cierto es que el Estado y sus instituciones tratan de dictar normas y reglamentos necesarios para lograr su desarrollo sostenible.

Lo anterior apareja el interés real y cierto de fomentar un turismo interno, dentro de las políticas del Estado, de lograr que su población también tenga acceso a los diferentes bienes naturales y físicos, de esparcimiento y recreación de los seres humanos, que son necesarios para fomentar la buena salud mental de los habitantes de un determinado país, y, por ende, existe toda una promoción internacional y turística, para atraer a los consumidores internos y externos de los bienes instalados y refaccionados por el Estado con ese objetivo de interés general. En síntesis, es una actividad de interés público de ejecución pública y privada; verbigracia, la publicidad internacional.

II. DERECHO ADMINISTRATIVO, DERECHO TURÍSTICO

En esta actividad confluyen intereses tanto del Estado y sus instituciones como también los intereses de los sujetos privados. De modo que si bien es cierto que en la realidad es una actividad reglada por el Estado, con base en los diferentes principios de derecho público, básicamente el principio de legalidad,¹ son propiamente los entes privados los que se organi-

¹ Constitución Política: “Artículo 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.

Ley General de la Administración Pública: “Artículo 11

zan para tratar, tratando de lograr que ese fomento y ese sacrificio fiscal del Estado repercuta en un mayor desarrollo de infraestructura y de estructura, el cual es necesario para posibilitar las condiciones materiales que son imprescindibles para que la actividad pública y privada se desarrolle y se alcancen los beneficios esperados social y públicamente.

III. MARCO CONSTITUCIONAL

En Costa Rica, esta actividad tiene una gran importancia, máxime que nuestro país tiene grandes y enormes riquezas naturales, que han posibilitado un desarrollo turístico ecológico, el cual se pretende que sea sostenible y sostenido, en aras de preservar precisamente esas condiciones naturales para las futuras generaciones. El artículo 50 de la Constitución Política establece al efecto:

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.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

Por su parte, el artículo 89 constitucional menciona propiamente como objetivos del Estado los siguientes:

Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa”.

Los principios de legalidad, de autonomía de la voluntad y de libertad contractual están garantizados constitucionalmente (artículos 28 y 33), de modo que deben converger, para así posibilitar sostenidamente y coordinadamente esta actividad de interés público, teniendo claro que sus actores principales no sólo son los turistas con sus necesidades de recreación, de descanso y de placer, sino tratando también el Estado de orientar esa actividad bajo los márgenes de las normas jurídicas e incluso éticas, en protección o defensa social, como por ejemplo, combatir el sexo con menores de edad.

De modo que constitucionalmente existen las normas que permiten enmarcar esa actividad como de interés público, o sea, función del Estado.

IV. SISTEMA LEGAL

1. *Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo*

Con base en esas normas constitucionales, surgen las de carácter legal, como la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, Ley 1917, publicada en *La Gaceta* del 9 de agosto de 1955, la cual crea el Instituto Costarricense de Turismo, como institución autónoma del Estado, con personería jurídica y patrimonio propios, con el objetivo de ejercer una gestión administrativa y comercial, con absoluta independencia, guiándose exclusivamente por las decisiones de su Junta Directiva, la cual deberá actuar conforme al ordenamiento jurídico, básicamente la Constitución, las leyes y reglamentos específicos, y las demás normas de carácter privado, civil, comercial, etcétera, necesarias para fomentar el turismo hacia Costa Rica y dentro de Costa Rica.

El Instituto Costarricense de Turismo es una institución descentralizada por servicio. En ese sentido, la Constitución Política de Costa Rica le otorga autonomía administrativa de organización y gobierno. El sistema autónomo lo establecen los artículos 188 y 189 constitucionales, los cuales indican:

Artículo 188. Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

Artículo 189. Son instituciones autónomas:

- 1) Los Bancos del Estado;
- 2) Las instituciones aseguradoras del Estado;
- 3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

Igualmente, el Instituto Costarricense de Turismo (en adelante ICT), tiene una doble capacidad de derecho público y derecho privado, y en ese sentido la Ley General de la Administración Pública preceptúa que como ente autónomo, su organización se rige por el derecho público y sus principios, en cuanto a su actividad puede serlo por el derecho privado.²

Asimismo, existen instituciones de fomento o gestión privada, como el Instituto Nacional de Seguros (en materia de seguros), los bancos del sistema bancario nacional, el ICE (telefonía y electricidad), Recope (Refinadora Costarricense de Petróleo), esta última empresa pública y otras empresas que tienen un gran desarrollo institucional, con base en las aplicaciones de las normas y principios del derecho privado o común.

La finalidad del ICT es fomentar el turismo en el país, para lo cual pretende lograr cada día un mayor ingreso de turistas (internacional y nacional), para que éstos gocen de las bellezas del país, tengan una grata permanencia, buscando descanso, diversión o entretenimientos, para lo cual se deben construir y mantener lugares de habitación y recreo para uso de los turistas, tanto extranjeros como nacionales.

Igualmente, con ese objetivo, debe realizar la propaganda necesaria para dar a conocer al país, y de esa forma hacer atractivo el turismo bajo un régimen de competencia internacional legítima.

Por otra parte, al ICT corresponde promover y vigilar la actividad privada, para lograr que los turistas “vuelvan de nuevo”, para que hablen bien del país, y para que “se sientan como en su casa”.³

² Ley General de la Administración Pública: “Artículo 1o. La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

Artículo 2o.:

1. Las reglas de esta ley que regulan la actividad del Estado se aplicarán también a los otros entes públicos, en ausencia de norma especial para éstos.

2. Las reglas que regulan a los otros entes públicos no se aplicarán al Estado, salvo que la naturaleza de la situación requiera lo contrario”.

³ Ley Orgánica del ICT:

Entre las funciones del ICT se encuentran construir, arrendar y administrar hoteles y otras edificaciones, campos de deporte y entretenimiento adecuados al descanso y esparcimiento de los visitantes, así como vías de acceso a los mismos. Por supuesto, el ICT no sustituye al sujeto privado; más bien, cuando éste no tiene interés por razones de alto costo del proyecto o por falta de interés puede sustituirlo, pero únicamente bajo esas dos condiciones. Para cumplir lo anterior, el ICT puede concertar empréstitos públicos, privados, así como realizar convenios con entes municipales o entes descentralizados, a fin de lograr los recursos económicos necesarios para la creación de la infraestructura física necesaria para cumplir los objetivos de la Ley.

Igualmente, es el ente público el que dirige y efectúa en el exterior, no en forma exclusiva (el sujeto privado lo puede hacer), la propaganda necesaria para dar a conocer las bellezas naturales, culturales e históricas del país, con objeto de incrementar la afluencia de visitantes. En ese sentido, todas las dependencias del gobierno (embajadas, consulados y oficinas específicas), deberán darle todo el apoyo necesario.

Debe también promover y estimular cualquier actividad comercial, industrial, de transporte, deportiva, artística o cultural, para atraer el turismo, por lo cual debe brindar al gestor todas las facilidades y distracciones que sean necesarias para dar a conocer el país (política de concierto Estado-sujeto privado), cuando no sea el ICT el organizador directo.

En ese sentido, es importante resaltar el aspecto cultural de Costa Rica, país que no tiene ejército,⁴ que tiene museos, casas de cultura y, muy im-

“Artículo 4o. La finalidad principal del Instituto será la de incrementar el turismo en el país:

- a) Fomentando el ingreso y la grata permanencia en el país de los visitantes extranjeros que busquen descanso, diversiones o entretenimiento;
- b) Promoviendo la construcción y mantenimiento de lugares de habitación y recreo para uso de los turistas;
- c) Realizando en el exterior la propaganda necesaria para dar a conocer el país, a fin de atraer el turismo; y
- d) Promoviendo y vigilando la actividad privada de atención al turismo”.

⁴ Constitución Política de La República de Costa Rica

“Artículo 12. Se proscribe el Ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.

Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil: no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva”.

portante, un desarrollo del folklore o actividad cultural autóctona, como lo define el *Diccionario de la lengua española*, como anglicismo, pero que da a entender la cultura de un país que se remonta a muchos siglos atrás.

En ese sentido, también debe propiciar que los medios de transporte sean eficientes y efectivos, para transportar al turista dentro y fuera del territorio nacional.

Finalmente, debe proteger y dar a conocer construcciones y sitios de interés histórico, así como las bellezas naturales o de importancia científica, para lo cual debe darles mantenimiento, incluyendo la flora y la fauna costarricenses.

En cuanto a los ingresos del Instituto, se originan sobre determinados impuestos que se cobran a algunos moteles, pero sobre todo es el presupuesto nacional el que da los mayores ingresos.

Por Ley 5507, del 19 de abril de 1974, Ley de Presidencias Ejecutivas, se le dio rango de ministro al presidente ejecutivo del Instituto, para que pudiera concurrir a las sesiones del Consejo de Gobierno.⁵

1. Organización administrativa del Instituto Costarricense de Turismo

Tiene una junta directiva, conformada por cinco miembros, uno de los cuales es el ministro de Relaciones Exteriores, que será ex-officio miembro de la junta directiva, y cuatro personas de reconocida experiencia en aspectos íntimamente relacionados con los problemas de turismo. Al respecto, véase la reforma por Ley 5507.⁶

⁵ Constitución Política de la República de Costa Rica:

“Artículo 147. El Consejo de Gobierno lo forman el Presidente de la República y los Ministros, para ejercer, bajo la Presidencia del primero, las siguientes funciones:

- 1) Solicitar a la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz;
- 2) Ejercer el derecho de gracia en la forma que indique la ley;
- 3) Nombrar y remover a los Representantes Diplomáticos de la República;
- 4) Nombrar a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo;
- 5) Resolver los demás negocios que le someta al Presidente de la República quien, si la gravedad de algún asunto lo exige, podrá invitar a otras personas para que, con carácter consultivo, participen en las deliberaciones del Consejo”.

⁶ Artículo 3.

Reformase el artículo 4o. de la ley No. 4646 de 20 de octubre de 1970, para que se lea así:

Se nombran por cuatro años y puede ser reelecto.

ARTÍCULO 20: Los miembros de la Junta desempeñarán su cometido con absoluta independencia del Poder Ejecutivo y serán los únicos responsables por su gestión.

Sin perjuicio de otras sanciones que les fueren aplicables, responderán personalmente con sus bienes, de las pérdidas que irroguen al Instituto por la autorización de operaciones prohibidas por la ley o realizadas sin los trámites requeridos. Quedarán exentos de esta responsabilidad únicamente quienes hicieren constar su voto disidente. Los miembros de la Junta Directiva deberán rendir caución por veinte mil colones (¢ 20,000.00), antes de entrar en el ejercicio del cargo. Esta caución puede ser hipotecaria, fiduciaria, mediante póliza de fidelidad del Instituto Nacional de Seguros o depósito en efectivo. Para la calificación de la garantía y otorgamiento de la escritura, en su caso, se seguirán las prescripciones del Código Fiscal.

“Artículo 4.

Las Juntas Directivas del Consejo Nacional de Producción, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto de Tierras y Colonización, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, Instituto Nacional de Seguros, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal e Instituto Mixto de Ayuda Social, estarán integradas de la siguiente manera:

1) Presidente Ejecutivo de reconocida experiencia y conocimientos en el campo de las actividades de la correspondiente institución, designado por el Consejo de Gobierno cuya gestión se regirá por las siguientes normas:

a) Será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución y le corresponderá, fundamentalmente velar porque las decisiones tornadas por la Junta se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya Junta preside, con la de las demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley le están reservadas al Presidente de la Junta Directiva, así como las otras que le asigne la propia Junta;

b) Será un funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva; consecuentemente, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, ni ejercer profesiones liberales;

c) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo.

Para la determinación de esa indemnización, se seguirán las reglas que fijan los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo, con las limitaciones en cuanto al monto que ese articulado determina.

2) Seis personas de amplios conocimientos o de reconocida experiencia en el campo de actividades de la correspondiente institución o con título profesional reconocido por el Estado, de nombramiento del Consejo de Gobierno.

En las juntas Directivas de instituciones cuya ley orgánica no establece la representación del Poder Ejecutivo, los siete miembros de la Junta serán nombrados por el Consejo de Gobierno, con iguales requisitos a los señalados en el inciso anterior”.

Al respecto, véanse los artículos 108, inciso 2), 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207, todos de la Ley General de la Administración Pública.

Con respecto a las atribuciones de la junta directiva, como máxima autoridad, cito el artículo 26 de la Ley:

ARTÍCULO 26:

a) Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley a su juicio necesarios para solucionar los problemas de turismo;

b) Dictar, promulgar, reformar e interpretar los reglamentos internos necesarios para el mejor desarrollo de los fines del Instituto; y someter al Poder Ejecutivo los reglamentos que requieran su aprobación. Para que tengan validez los reglamentos y reformas que dicte la Junta Directiva, deberán publicarse en el Diario Oficial;

c) Organizar las dependencias y servicios de la Institución;

d) Acordar y revocar el establecimiento de agencias y representaciones;

e) Solicitar la expropiación de los inmuebles que se estimen necesarios para la realización de los fines del Instituto, mediante los procedimientos legales correspondientes;

f) Dirigir la política del Instituto y acordar las inversiones de los recursos del mismo;

g) Autorizar la adquisición, hipoteca, gravámenes y enajenación de bienes, así como contratar empréstitos de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del artículo 5°;

h) Acordar el Presupuesto anual de la Institución y los Presupuestos Extraordinarios, y someterlos a la aprobación de la Contraloría General de la República;

i) Aprobar la Memoria Anual y los balances generales del Instituto;

j) Nombrar y remover al Gerente y al Auditor, y asignarles sus funciones y deberes, dentro de las prescripciones de la presente ley;

k) Conocer en alzada de las apelaciones que se presenten contra las resoluciones dictadas por la Auditoría o por la Gerencia, y declarar agotada la vía administrativa;

l) Someter en juicio o fuera de él, los derechos del Instituto, transigir o someter a arbitraje las cuestiones pendientes y dar los poderes que estime necesarios para ello;

m) Velar por el estricto cumplimiento de las leyes y reglamentos relacionados con el turismo. Al efecto se entiende que todas las actividades relacionadas con el turismo estarán sujetas sea al control o a la vigilancia del Instituto; y

n) Ejercer todas las demás funciones, facultades y deberes que le correspondan, de acuerdo con las leyes, y, en general, la superior fiscalización de los servicios y funciones encargados por esta ley al Instituto, y adoptar todas las demás resoluciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

La Presidencia nombra con el voto de al menos cuatro de sus miembros, un gerente, que tendrá a su cargo la administración general del Instituto, de acuerdo con la Ley y las instrucciones que le imparta la Junta.

El gerente y quien lo sustituya temporalmente deberá reunir los mismos requisitos exigidos a los miembros de la junta directiva.

Esas normas citadas *ut supra* son complementadas por los artículos 6o. y 7o. de la Ley 4646, del 20 de octubre de 1970, Modifica la Integración de Juntas Directivas de Instituciones Autónomas, y 6o., párrafo 1o., de la Ley 5507, del 19 de abril de 1924.⁷

Con respecto al tema, la Procuraduría General de la República, en dictamen C-251-2007, del 27 de julio de 2007, con referencia a las labores que debe desempeñar el presidente ejecutivo, dispone:

En relación con las atribuciones del Presidente Ejecutivo, la Ley 4646 dispone que le corresponde, fundamentalmente, velar porque las decisiones adoptadas por la Junta Directiva de la institución se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad, presidir la Junta Directiva y asumir las funciones propias del presidente de este órgano colegiado. El Reglamento a la Ley de Presidentes Ejecutivos de la Juntas Directivas del Banco Central

⁷ Modifica la integración de juntas directivas de instituciones autónomas, Ley No. 4646.

“Artículo 6.

Los gerentes y subgerentes de las instituciones citadas en el artículo 4o. de esta ley serán nombrados para períodos de seis años y podrán ser reelectos. Sus nombramientos, así como su reelección, requerirán no menos de cuatro votos favorables de los directores de la Junta respectiva.

“Artículo 7.

No podrá ser electo gerente, subgerente o auditor del Banco Central de Costa Rica, de los Bancos Comerciales ni de las instituciones autónomas o semiautónomas, quien hubiere ocupado un cargo como miembro de la Junta Directiva de la respectiva institución durante todos o parte de los dos años anteriores”.

Ley de presidencias ejecutivas Ley No. 5507

“Artículo 6.

Los Gerentes de la institución continuarán siendo los principales funcionarios administrativos”.

de Costa Rica y demás Instituciones Autónomas y Semiautónomas no Bancarias, le asigna otras funciones, unas de naturaleza gubernamental y otras en el ámbito administrativo. Dentro de las primeras están: la programación de actividades generales que se requieren para realizar y alcanzar los objetivos de la institución, coordinar con el ministro del ramo, de acuerdo con los lineamientos que el Presidente de la República establezca, coordinar con las demás instituciones autónomas y semiautónomas y con el gobierno central las políticas, objetivos, planes y programas de la entidad, formar parte del Consejo de Coordinación Interinstitucional a que se refiere el artículo 19 la Ley de Planificación Nacional, otorgar el visto bueno a los proyectos de presupuesto anual y extraordinario que se eleven a la Junta Directiva, presentar al Ministerio de Planificación y Política Económica, previa aprobación de la Junta Directiva, los proyectos de presupuesto y programas de inversión, etc. Dentro de las segundas están: informar a la Junta Directiva sobre las actuaciones de la gerencia en cuanto al cumplimiento de sus funciones (potestad de vigilancia), ordenar a la gerencia una labor sistemática de modernización de la entidad y racionalización del uso de sus recursos, someter a la aprobación de la Junta Directiva cualquier cambio en la organización y administración, supervisar y evaluar los programas de la entidad y proponer a la Junta Directiva la organización técnica y administrativa de la institución.

...

Respecto de los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas cubiertas por el artículo 4o. de la Ley No. 4646, dicha norma impone una restricción particular y especial en lo referente al desempeño simultáneo de cargos públicos (de frente al artículo 17 de la Ley No. 8422), de ahí que el Presidente Ejecutivo del INS se constituye en un funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva, por lo que *no puede ocupar ningún otro cargo público, incluyendo los puestos directivos en las sociedades anónimas creadas por el INS.*

Además el ICT, de conformidad con el artículo 23 de su Ley Orgánica, dispone:

Tendrá una Auditoría que ejercerá la vigilancia y fiscalización constantes de todos sus demás departamentos, secciones y dependencias, incluyendo agencias y representaciones.

Con respecto al tema, es importante hacer mención a la Ley General de Control Interno, Ley 8292, del 4 de setiembre del 2002, la cual dispone en lo que interesa:

Artículo 20. —Obligación de contar con auditoría interna. Todos los entes y órganos sujetos a esta Ley tendrán una auditoría interna, salvo aquellos en los cuales la Contraloría General de la República disponga, por vía reglamentaria o disposición singular, que su existencia no se justifica, en atención a criterios tales como presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel de riesgo institucional o tipo de actividad. En este caso, la Contraloría General ordenará a la institución establecer los métodos de control o de fiscalización que se definan.

Artículo 21. —Concepto funcional de auditoría interna. La auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

En este sentido, la Procuraduría General de la República, en Dictamen C-098-2007, del 29 de marzo de 2007, dispone literalmente:

... la Ley General de Control Interno, Ley no. 8292 de 31 de julio del 2002, le impone, en numeral 12, a los jefes y a los titulares subordinados los deberes de velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo y tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades; asimismo, el artículo 13 les asigna el deber de evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales, todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable; también, el artículo 15, señala como un deber de estos funcionarios la protección y conservación de todos los activos institucionales y ejercer los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación; por último, el numeral 17, en lo referente al seguimiento del sistema de control interno, tienen el deber de velar que los funcionarios responsabilizados realicen continuamente las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales integradas a tales acciones.

Como es bien sabido, la Ley General de Control Interno adopta una nueva concepción en relación con las potestades y labores de vigilancia, control y fiscalización, pues, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, parte de la idea central que la Administración activa debe auto controlarse así misma, sin que ello sea óbice para que también ejerzan esas potestades las Auditorías Internas y la Contraloría General de la República, estando esta última más llamada a realizar una labor de dirección, de coordinación, de fijación de grandes lineamientos y a ejercer una labor de control y fiscalización de “segundo piso”.

De conformidad con el artículo 38 de la Ley Orgánica del ICT, por turista se entiende todo extranjero no residente en Costa Rica, que visite el país por un tiempo no mayor de seis meses, con fines de distracción, descanso, salud, u otros lícitos, siempre y cuando no sean los de obtener trabajo o empleo, o realizar actividades mercantiles en el territorio nacional.

En cuanto a la protección del turista contemplada en la presente ley, se entienden también por turistas los costarricenses que viajen con fines de salud, recreo o descanso a otros lugares dentro del territorio nacional diferentes al de su residencia.

Para la mejor atención de los turistas, el Instituto capacitará guías de turismo y será el único autorizado para extender licencias que autoricen para ese tipo de labor. Los deberes, atribuciones y requisitos de los guías de turismo serán establecidos en el respectivo reglamento.

Nadie podrá realizar esas funciones si no cuenta con la respectiva licencia otorgada por el Instituto Costarricense de Turismo. Con respecto al tema, cito literalmente los siguientes artículos de la Ley 1917:

Artículo 39. Los restaurantes, bares, cantinas, cafés, clubes nocturnos y demás establecimientos análogos de primera o de segunda categoría, así como las empresas de transportes, agencias de viajes y otras similares, someterán a la aprobación del Ministerio de Gobernación —y pondrán en conocimiento del Instituto— las tarifas detalladas de los precios que cobran por sus servicios. Estas tarifas regirán por el tiempo que expresen y sólo podrán ser variadas, previa aprobación del Ministerio de Gobernación, después de hecha notificación escrita al Instituto con treinta días de anticipación.

Al mismo trámite quedarán sujetos los hoteles y cualesquiera otros lugares de alojamiento para turistas respecto a las tarifas que cobren por alquileres de habitación. Dichas tarifas regirán durante dos periodos anuales que se fijarán por los propios interesados; para variarlas se seguirá el mismo procedimiento indicado en el párrafo primero de este artículo.

Los establecimientos anteriormente citados que cumplieren con estas disposiciones, serán incluidos en las Guías que publique el Instituto Costarricense de Turismo para uso de los turistas.

Artículo 40. Se prohíbe la publicación de guías, directorios, tarjetas, postales, planos para turistas, o cualquier otra clase de propaganda turística que haya de circular en el exterior o en el interior del país, sin la aprobación previa y escrita del Instituto Costarricense de Turismo. Quien incumpliere esta disposición incurrirá en una multa de quinientos colones.

Artículo 43. Los turistas extranjeros víctimas de cualquiera de las faltas previstas en esta ley o en el Código de Policía, no están obligados a formular denuncia ante la autoridad competente. Bastará comunicar el hecho al Instituto, el cual levantará una investigación sumaria, y formulará la correspondiente denuncia. En ningún caso de los citados será obligatoria la comparecencia del turista ante la autoridad judicial, ya que se considerará representado por el Instituto para todos los efectos de ley.

Artículo 45. El Instituto Costarricense de Turismo gozará de franquicia postal y telegráfica, para los asuntos relacionados con el desarrollo de sus actividades.

Asimismo gozará de exención de impuestos aduaneros y derechos y tasas del Registro.

Artículo 46. Créanse los siguientes impuestos a fin de que se recauden ingresos suficientes que permitan al Estado atender debidamente la subvención que debe serle asignada al Instituto, según el artículo 7o. inciso b) de esta ley:

a) Un impuesto del cinco por ciento del valor de los pasajes vendidos en Costa Rica para cualquier clase de viajes internacionales.

Esta ley derogó la Ley 91, del 16 de julio de 1931, que había creado la Junta Nacional de Turismo, incluyendo los decretos leyes 347 y 398, del 14 de enero y 2 de febrero de 1949.

La Ley fue promulgada en la época de José Figueres, siendo ministro de Relaciones Exteriores don Mario A. Esquivel, y presidente don Gonzalo J. Fait.

2. *Ley de Industria Turística*

(Núm. 2706, del 2 de diciembre de 1960, publicada en *La Gaceta* del 6 de diciembre de 1960, modificada por la Ley 7293, Ley Reguladora de todas las Exoneraciones Vigentes, del 31 de marzo de 1992, publicada en *La Gaceta* del 3 de abril de 1992).

Es importante mencionar que el Estado considera de utilidad pública o de interés público la actividad turística, y bajo ese principio jurídico otorga beneficios e incentivos de carácter fiscal y financiero a la industria turística, con objeto de que se logre su pleno desarrollo.⁸

3. *Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico núm. 6990, del 15 de julio de 1985*

Siempre que existen conceptos jurídicos indeterminados es porque el legislador no los define; sin embargo, la intención o, mejor, la *ratio legis*, es lo que importa, porque utilidad pública es sinónimo de interés público, interés social e interés general; en todo caso, son aspectos que definen que el Estado es una creación humana, que ha nacido para satisfacer las necesidades de toda índole de los habitantes de un determinado territorio o, mejor, todo lo que es de interés social, es de interés del Estado.

En ese sentido, se remarca en la Ley ese aspecto teleológico de la actividad del Estado, tratando de fomentar, sobre todo en el sector privado, pero no exclusivamente, ya que el Estado también puede realizar obras de infraestructura o publicidad en general, pero no competir, sino complementar, o incluso sustituir a la actividad privada, si fuera necesario y conveniente para la mejor satisfacción de su función pública.

Esta ley “tiene por objeto establecer un proceso acelerado y racional de desarrollo de la actividad turística costarricense, para lo cual se establecen los incentivos y beneficios que se otorgarían, como estímulo para la organización de programas y proyectos importantes de dicha actividad”.

El artículo 3o. de esta ley dispone literalmente:

Las disposiciones de la presente Ley serán aplicadas a las siguientes actividades turísticas:

- a) Servicios de hotelería.
- b) Transporte aéreo de turistas, internacional y nacional.
- c) Transporte acuático de turistas.
- ch) Turismo receptivo de agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a esta actividad.
- d) Arrendamiento de vehículos a turistas extranjeros y nacionales.

⁸ Se dicta la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico Núm. 6990, del 30 de julio de 1985, que fue modificada posteriormente por la ley 7293, del 3 de abril de 1992.

El cuadro formal de estos incentivos se hace por medio de un contrato, que se denomina turístico, pero obviamente es un contrato regido por el derecho administrativo, suscrito por el ente Instituto Costarricense de Turismo y el gestor turístico y previa aprobación de la comisión reguladora de turismo, que nombrará la Presidencia de la República.

La Comisión la forman representantes del ICT, del Ministerio de Hacienda, Energía y Minas y dos representantes de la empresa privada, que tengan relación con las actividades enumeradas en el artículo 3o.

En ese sentido, los incentivos se pueden dar para proyectos nuevos o para ampliación o remodelación de los existentes.

ARTÍCULO 5o. Para el otorgamiento de los incentivos y beneficios que estipula esta ley, serán consideradas las actividades señaladas en el artículo 3o. que operen en la actualidad, así como los proyectos nuevos y los de ampliación o remodelación.

El motivo es el porqué del acto. Es muy importante para establecer si puede hacer exceso o desviación de poder en los actos administrativos, un motivo o contenido que no sea de acuerdo con el fin, produce vicios en los actos (véanse los artículos 11, 131, 132, 133 y concordantes de La Ley General de la Administración Pública de Costa Rica).

De forma que las razones que deben demostrarse para ser acreedores a los beneficios de la Ley son las siguientes:

- a) La contribución en la balanza de pagos.
- b) La utilización de materias primas e insumos nacionales.
- c) La creación de empleos directos o indirectos.
- ch) Los efectos en el desarrollo regional.
- d) La modernización o diversificación de la oferta turística nacional.
- e) Los incrementos de la demanda turística interna e internacional.
- f) Los beneficios que se reflejan en otros sectores.

Es decir, tales como la creación de empleos indirectos, aunque no son propiamente del sector, pero que sí están en relación directa con un desarrollo turístico; por ejemplo, los servicios personales que requieran los turistas tanto nacionales como extranjeros, tales como médicos, abogados, dentistas, enfermeras, etcétera.

A las empresas calificadas para obtener los beneficios de esta Ley se les podrán otorgar, total o parcialmente, los siguientes incentivos, de acuerdo con la actividad en que se clasifiquen:

Condiciones y Características de los Incentivos:

a) Servicio de Hotelería:

i) Exención de todo tributo y sobretasas que se apliquen a la importación o compra local de los artículos indispensables para el funcionamiento o instalación de empresas nuevas o de aquellas que, al estar establecidas, ofrezcan nuevos servicios, así como para la construcción, ampliación o remodelación del respectivo edificio, con excepción de vehículos automotores y combustibles.

Esta exención no se aplicará a la importación de aquellos bienes similares, que se fabriquen en el territorio de los países signatarios del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, en igualdad de condiciones en cuanto a calidad, cantidad y precios, a juicio del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

ii) Depreciación acelerada de los bienes que por su uso y naturaleza se extinguen con mayor rapidez, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta.

iii) Concesión de las patentes municipales que requieran las empresas para el desarrollo de sus actividades. Las municipalidades concederán estas patentes en el plazo máximo de los treinta días naturales posteriores a la presentación de la solicitud y cobrarán el impuesto correspondiente. No se podrán conceder patentes para salas de juegos prohibidos por otras leyes.

iv) Autorización del Banco Central de Costa Rica para que empresas hoteleras costarricenses dedicadas a la atención del turismo internacional, sean contratadas como cajas auxiliares de dicha Institución para la compra de divisas a los turistas extranjeros. Las operaciones se realizarán en nombre y por cuenta del Banco Central de Costa Rica, el cual establecerá, en el convenio respectivo, los plazos y condiciones en que los hoteles le traspasarán las divisas que reciban mediante esa actividad.

v) Exoneración del impuesto territorial, hasta por un periodo de seis años a partir de la firma del contrato, a aquellos establecimientos que se instalen fuera de la región metropolitana establecida por el Ministerio de Planificación.

Este último inciso lo que pretende es simple y llanamente lograr el desarrollo fuera de las grande urbes, y posibilitar el desarrollo de los ambien-

tes rurales, evitando de ese modo que los nuevos puestos se mantengan en esas zonas y no vengán al área metropolitana.

b) Transporte aéreo internacional y nacional de turistas:

Clasifican en este aparte únicamente las empresas, que transporten turistas en las rutas internacionales y en vuelos de itinerario dentro del territorio nacional. Incentivos:

i) Depreciación acelerada, de conformidad con la Ley de Impuesto sobre la Renta.

ii) Suministro de combustible a un precio competitivo no mayor al promedio establecido en el mercado internacional.

iii) Exención de todo tributo y sobretasas para la importación o compra local de los repuestos necesarios para el correcto funcionamiento de las aeronaves.

c) Transporte acuático de turistas:

i) Exención de todo tributo y sobretasas que se aplique a la importación o compra local de bienes indispensables para la construcción, ampliación o remodelación de muelles y otros lugares destinados al embarque o desembarque de turistas, así como para la construcción y mantenimiento de marinas, balnearios y acuarios destinados a la atención del turismo, siempre y cuando los bienes que se vayan a importar no se fabriquen en el territorio de los países signatarios del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, en condiciones competitivas de precio, cantidad, calidad y oportunidad, a juicio del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

ii) Depreciación acelerada, de conformidad con la Ley de Impuesto sobre la Renta.

iii) Exoneración de todo tributo y sobretasas, excepto de los derechos arancelarios a la importación cuya tarifa se fija en un veinte por ciento (20%), a la importación o compra local de naves acuáticas destinadas exclusivamente al transporte turístico de pasajeros, para lo que se deberá contar con facilidades adecuadas para el atraque, embarque y desembarque de pasajeros.

Las actividades de cabotaje turístico en cualesquiera de sus formas, de puerto a puerto costarricense, quedarán única y exclusivamente reservadas a los yates, barcos tipo crucero turístico y similares, de bandera nacional.

La clasificación de las embarcaciones, sus características y requisitos de verificación sobre el uso y el destino de los bienes exonerados, se fijarán mediante Decreto Ejecutivo.

ch) Turismo receptivo de agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a esta actividad: Exoneración de todo tributo y sobretasas, excepto de los derechos arancelarios para la importación de vehículos para el trans-

porte colectivo con una capacidad mínima de quince personas. Si la tarifa del impuesto ad valorem supera el cinco por ciento (5%), se exonerará la obligación tributaria correspondiente a dicho exceso tarifario.

d) Arrendamiento de vehículos a turistas extranjeros y nacionales.

Exonerase el cincuenta por ciento (50%) del monto total resultante de aplicar los impuestos vigentes que afecten la importación de los vehículos automotores destinados exclusivamente a arrendarlos a los turistas. (Rent a Car)

Estos vehículos deberán estar debidamente autorizados para circular, mediante licencia que otorgará el Instituto Costarricense de Turismo.

También deberá identificárseles con la respectiva placa y las calcomanías especiales que extenderá y controlará la Dirección General de Transporte Automotor del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Los vehículos exonerados mediante esta Ley deberán renovarse cada tres años como máximo.

Las tarifas y el servicio serán regulados por el Instituto Costarricense de Turismo.

El uso indebido de los vehículos mencionados conlleva la cancelación automática de la licencia indicada y de la respectiva patente comercial de operación. Igualmente se exigirá la cancelación de todos los impuestos no cubiertos y, además, se impondrá una multa equivalente a diez veces el monto exonerado.

El traspaso de los bienes exonerados por esta Ley, que efectúen las empresas turísticas beneficiarias a terceros que no gocen de idénticos beneficios legales, en cualquier tiempo, sólo podrá hacerse válidamente previo pago, por parte de dichas empresas, de los tributos y sobretasas correspondientes. El Poder Ejecutivo en el Reglamento de esta Ley establecerá los controles adecuados para la correcta aplicación de las normas contenidas en este artículo.

ARTÍCULO 8o. Las personas físicas o jurídicas que, previamente autorizadas por el Instituto Costarricense de Turismo, destinen recursos al pago de programas vacacionales de turismo, dentro del territorio nacional, en beneficio de sus empleados, podrán deducir esos gastos del monto imponible del impuesto sobre la Renta.

Los gastos que se originen en programas vacacionales no estarán sujetos a deducción por concepto de cuotas obrero-patronales de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Banco Popular, del Instituto Nacional de Aprendizaje, o por cualquier otro tipo de carga social.

(Derogado parcialmente respecto de la exención al pago del impuesto sobre la renta por inciso c) del artículo 22 de la Ley No. 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria de 4 de julio del 2001).

Finalmente, “las tasas o tarifas por prestación de servicios y procedimientos, que afecten a los barcos denominados cruceros turísticos y yates turísticos, que atraquen en puertos costarricenses, a las que se apliquen en puertos de otros países de la región”.

O sea, se equiparan estas tasas o tarifas para lograr competitividad.

El control en la ejecución de los contratos turísticos corresponde al Instituto Costarricense de Turismo y al Ministerio de Hacienda, pero también a la Contraloría General de la República, de acuerdo con los artículos 182 y 183 de la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, núm. 7428, la Ley de Contratación Administrativa, núm. 7494, y su Reglamento, entre otras.

Ahora bien, entre las faltas que pueden producir sanciones está tener un nivel de calidad y precios diferentes, lo cual puede llevar hasta la cancelación de la autorización y de los beneficios fiscales.

Igualmente, las personas físicas o jurídicas que importen materiales de construcción, mobiliario, equipo o cualesquiera otros artículos que hayan sido exonerados al amparo de la presente ley, y los vendieran, arrendaran, prestaran o negociaran en cualquier forma, o les dieran un uso diferente al que motivó la exoneración o el beneficio, pueden ser sancionadas con una multa igual a diez veces el valor de la exoneración, sin perjuicio de cualesquiera otras sanciones de orden penal o civil que les puedan aplicar (artículo 14).

Por otra parte, se establece como obligación del Ministerio de Relaciones Exteriores, que alguno de sus funcionarios en las sedes diplomáticas y a nombre del Instituto Costarricense de Turismo se encargará de la promoción e información turística de Costa Rica, para lo cual debe recibir entrenamiento y capacitación del ICT.

Esta Ley tampoco afecta lo concerniente a la zona pública. En Costa Rica existe la zona restringida, que puede ser autorizada para un desarrollo turístico, pero no pueden impedir el acceso del público a la zona inalienable, que es de 50 metros. La zona restringida es de 150 metros, ninguna forma, salvo si es posible por una vía destinada a este efecto, o sea, lo que no puede es impedirse. Lo que pasa es que en todo esto la Procuraduría ha tenido otro criterio.

Ahora bien, la Ley de Incentivos exonera al ICT al pago de impuestos de aduana y de todo tipo de tributos internos, para la importación o compra local de los equipos y materiales de promoción turística, equipo de computación y vehículos de transporte necesarios para el desempeño de su

actividad. Los vehículos exonerados no podrán tener una cilindrada mayor de dos mil centímetros cúbicos

La promulgación de la Ley de Incentivos Turísticos, sin lugar a dudas, le permitió a Costa Rica mejorar la capacidad de ofrecer productos y servicios que efectivamente pusieron en valor los atractivos del país. Siendo así, uno de los hechos que realmente impulsó el desarrollo turístico en el país. Sobre este particular es importante señalar que los incentivos turísticos se fueron reduciendo paulatinamente en el periodo 1992-1998, hasta llegar casi a desaparecer en el presente.

4. *Reglamento a la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico*

Decreto ejecutivo 24863, del 5 de diciembre de 1995, publicado en *La Gaceta* del 31 de enero de 1996, reformado por decreto ejecutivo 29215-H-MEIC-TUR, del 19 de enero del 2001, publicado en *La Gaceta* del 7 de febrero del 2001, y por decreto ejecutivo 29579-H-TUR, publicado en el Alcance 41-A a *La Gaceta* 110 del 8 de junio del 2001.

Este Reglamento lo que pretende, como toda disposición general de ese carácter y con base en la facultad que le otorga la Constitución Política al Poder Ejecutivo de reglamentar las leyes, artículo 140, inciso 3,⁹ es simplemente desarrollar, aclarar y simplificar, sin desvirtuar la ley 6990, citada anteriormente.

En ese sentido, en el primer artículo dispone algunas definiciones importantes, a saber:

Establece que la industria turística es la actividad que realizan productores de bienes y prestadores de servicios para el consumo y uso de los turistas, así como las organizaciones públicas o privadas directamente relacionadas con el desarrollo y promoción del turismo en Costa Rica, reconocidas y registradas por el Instituto como tales.

En el capítulo II se establece la organización y funcionamiento de la Comisión encargada de asesorar al Instituto en la ejecución de la Ley y el Reglamento.

⁹ “Artículo 140. Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento”.

En este sentido, el artículo 14 del Reglamento dispone literalmente:

Contra los acuerdos emitidos por la Comisión, el interesado podrá interponer los recursos de revocatoria y apelación: la revocatoria la presentará ante la misma Comisión dentro del término de 3 días contados a partir de la comunicación del acuerdo. En caso de que la Comisión declare sin lugar la revocatoria, se enviará ante la Junta Directiva del Instituto para que conozca la apelación, lo que podrá dar por agotada la vía administrativa, de conformidad con las disposiciones vigentes de la Ley General de la Administración Pública.

En el capítulo VI establece nuevamente los incentivos y beneficios. En este sentido, dispone el artículo 30 del Reglamento:

A) Exención de todo tributo y sobretasa que se aplique a la importación o compra local de bienes indispensables para el funcionamiento o instalación de empresas nuevas, o de las establecidas que ofrezcan nuevos servicios. Estos bienes deben guardar una relación estrecha con la actividad a que serán destinados. Para estos efectos, se tendrán como nuevos servicios la actualización y modernización de los ya existentes. Así como, aquellos bienes necesarios para la construcción, ampliación o remodelación de los edificios donde desarrollan sus actividades. Respecto a los bienes que se consideran indispensables se aplicará lo establecido en el inciso j) del artículo 1o. del presente Decreto. Las exenciones anteriores no se otorgarán para la importación de bienes similares a los que se fabriquen en el territorio de los países signatarios del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano en igualdad de condiciones en cuanto a calidad, cantidad y precios, a juicio del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Dicho Ministerio queda facultado para emitir autorizaciones semestrales sobre los productos en los que no existe fabricación centroamericana en las citadas condiciones.

B) Depreciación acelerada sobre los bienes, que por su uso o naturaleza se extinguen con mayor rapidez de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta.

C) Concesión por las municipalidades correspondientes, dentro de los treinta días siguientes a la solicitud, de las patentes y permisos municipales, que requieran las empresas para el desarrollo de sus actividades, incluyendo las de licores nacionales y extranjeros, para atender las necesidades de la población flotante. La patente de licores cubre todos los puestos que tenga la empresa en sus instalaciones del lugar donde fue autorizada. La patente

de licores otorgada bajo estas condiciones, no podrá ser utilizada en otro establecimiento.

El precio de la patente antes mencionada, no podrá exceder el valor del último remate de una patente similar en el mismo distrito.

D) Autorización del Banco Central de Costa Rica para que empresas hoteleras costarricenses dedicadas a la atención del turismo internacional, sean contratadas como cajas auxiliares de dicha institución para la compra de divisas a los turistas extranjeros. Las operaciones se realizarán en nombre y por cuenta del Banco Central de Costa Rica, el cual establecerá, en el convenio respectivo, los plazos y condiciones en que los hoteles le traspasarán las divisas que reciban mediante esa actividad.

E) Exención del Impuesto Territorial hasta por un período de seis años contados a partir de la firma del contrato, a aquellos establecimientos que se instalen, fuera de la Región Metropolitana delimitada por el Ministerio de Planificación. Para estos fines, la empresa demostrará a la Administración Tributaria la exención a que tiene derecho, adjuntando a su solicitud respectiva, una fotocopia de su contrato

Igualmente, este reglamento establece cada una de las exoneraciones que se dan al transporte aéreo, turistas internacionales y nacionales.

Asimismo, las agencias de viajes de turismo receptivo que se dediquen exclusivamente a esta actividad tienen derecho al siguiente beneficio: exención de todo tributo y sobretasas, excepto de los derechos arancelarios, en la importación de vehículos con una capacidad mínima de quince personas, cuando tales vehículos se destinen exclusivamente al transporte colectivo de turistas. Si la tarifa del impuesto ad-valorem supera el cinco por ciento (5%), se exonerará la obligación tributaria correspondiente a dicho exceso tarifario.

Igualmente, las empresas dedicadas al transporte acuático de turistas tienen ciertos incentivos.

Ahora bien, las empresas estarán obligadas a presentar un informe anual ante la Secretaría sobre el uso y destino de los bienes exonerados, que contendrá como mínimo: el nombre comercial, razón social, número de cédula jurídica, representante legal, rama de actividad en la que opera, periodo que cubre el informe, número de contrato, localización del establecimiento, números de teléfonos, número de empleados.

El Instituto y la Dirección fiscalizarán todos los aspectos concernientes al cumplimiento de las obligaciones contraídas por las empresas o perso-

nas físicas, en virtud de la concesión de los beneficios e incentivos de la presente ley.

Cuando el ICT tenga conocimiento de que se infringen las estipulaciones de calidad y precio de los servicios, se hace una prevención (15 días de plazo); si no se corrige la irregularidad aplicará las sanciones establecidas en la Ley, previo debido proceso y de acuerdo con los artículos 214 y 308 de la Ley General de la Administración Pública.

Ahora bien, cuando por causa de fuerza mayor, incendio, terremoto, u otros, hubiera pérdidas o destrucción total de los bienes exonerados, el interesado deberá, a la brevedad, comunicarlo a la Comisión y remitir una copia a la Dirección, y presentar ante la Comisión, cuando lo considere necesario, la solicitud de reposición, para que esta última resuelva en firme lo que estime procedente en cada caso.

Es posible el traspaso a terceros de los bienes adquiridos al amparo de los incentivos concedidos por la Ley, y podrá autorizarlo la Comisión, previa solicitud de la empresa. Al respecto, cito en lo que interesa el artículo 47 del Reglamento:

La Comisión podrá autorizar el traspaso de aquellos bienes adquiridos por una empresa con contrato Turístico a otra del mismo régimen, siempre que gocen de los mismos beneficios, previa solicitud de la empresa, excepto para vehículos y naves acuáticas. La Comisión remitirá copia de la autorización al Departamento de Exenciones de la Dirección.

Si los bienes a traspasar son vehículos y naves acuáticas, la empresa deberá tramitar la solicitud ante el Departamento de Exenciones de la Dirección, previa recomendación de la Comisión.

Los traspasos de bienes exonerados a terceros que no gocen de los mismos beneficios fiscales, obligan al pago de los respectivos tributos y sobretasas, de conformidad con lo indicado en el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley No. 7293. Esto siempre y cuando la empresa no haya incurrido en incumplimientos que ameriten la iniciación de los respectivos procedimientos administrativos.

Se pueden hacer algunas valoraciones sobre estos incentivos. ¿Son necesarios? Bueno, dependiendo de si hay una demanda mayor y un desarrollo, que implique que haya que construir más infraestructura, más habitantes.

Se puede dar a esas grandes empresas transnacionales, transan en bolsas transnacionales, que tienen gran capital, un gran nombre.

No obstante, estas empresas internacionales adquieren una nacional, por la vía de la compra de las acciones, y de esa forma violan la ley.

Los artículos 19 y 33 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establecen la prohibición de hacer discriminación entre nacionales y extranjeros.

Una vez que ya adquirieran el nivel óptimo económico, las empresas turísticas exoneradas deben crearse un impuesto especial, para que devuelvan algo al fisco, aunque con un destino específico, de paliar soluciones, ya de interés general, que tiene el Estado.

Recuérdese que siempre los recursos financieros y económicos son siempre insuficientes.

V. OTRAS NORMAS JURÍDICAS REGULADAS POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO QUE REGULAN LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN COSTA RICA

Este trabajo tiene limitado su espacio, y en ese sentido no podemos, por esa razón, realizar un examen exhaustivo de la reglamentación existente en Costa Rica, que regula la actividad turística.

Por eso, señalaremos de manera sucinta algunas normas de regulación jurídica más importantes.

1. *Reglamento de las Empresas y Actividades Turísticas*

Decreto Ejecutivo 25226-MEIC-TUR, del 15 de marzo de 1996, publicado en *La Gaceta* del 26 de junio de 1996, reformado por decreto ejecutivo 26843-MEIC-TUR, del 2 de marzo de 1998, publicado en *La Gaceta* del 20 de abril de 1998, y por Decreto 29058-MEIC-TUR, del 6 de noviembre de 2000, publicado en *La Gaceta* del 16 del noviembre de 2000.

Este Reglamento tiene como objeto establecer un adecuado ordenamiento general de las empresas y actividades turísticas existentes en el país. Tiene por finalidad regular el otorgamiento de declaratorias turísticas a las empresas y actividades que clasifiquen como turísticas. Dicha clasificación será facultad exclusiva del Instituto Costarricense de Turismo.

Igualmente, el artículo 3 establece cuáles son las empresas turísticas, a saber:

Las que presten servicios directa o principalmente relacionados con el turismo y que a juicio del Instituto reúnan las condiciones necesarias para ser calificados como tales.

Por su parte, son actividades turísticas todas aquellas que, aunque no reúnan requisitos para ser calificadas como empresas turísticas, se relacionen con el turismo, siempre que lleven consigo la prestación de servicios al turista, tales como transporte, venta de productos típicos o artesanales, y manifestaciones culturales.

2. Ley Reguladora de Agencias de Viajes

Ley 5339, del 23 de agosto de 1973, publicada en alcance 119 a *La Gaceta* del 7 de setiembre de 1973.

Con respecto a la Ley, cito literalmente algunos artículos de interés:

Artículo 1. Se consideran agencias de viajes y quedan sujetas a los preceptos de la presente ley, todas las personas naturales o jurídicas que se dediquen profesionalmente al ejercicio de actividades mercantiles, dirigidas a servir de intermediarios entre los viajeros y los prestatarios de los servicios utilizados por los mismos, poniendo los bienes y servicios turísticos a disposición de quienes deseen utilizarlos.

Artículo 2. Las agencias de viajes tendrán carácter mercantil y sólo podrán operar legalmente mediante la obtención de un título-licencia que, una vez llenados los requisitos que esta ley determina, otorgará el organismo competente y regulador de los mismos.

Artículo 3. Corresponde al Instituto Costarricense de Turismo conocer y resolver de todo asunto relacionado con la aplicación de esta ley. Contra sus resoluciones definitivas no cabrá más recurso que los señalados en el Título Tercero, Capítulo Primero de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Artículo 11. El Instituto Costarricense de Turismo tratará de evitar que se produzca una saturación de las agencias de viajes, en detrimento de la calidad de los servicios que éstas prestan.

Artículo 19. Cuando un turista resultare perjudicado por incumplimiento de lo pactado con la agencia o sub-agencia de viajes, podrá ocurrir al Instituto Costarricense de Turismo, a sus representantes en el extranjero o a autoridades diplomáticas o consulares costarricenses, a establecer la denuncia correspondiente. En todo caso deberá aportar las pruebas que tuviere en su poder.

Artículo 20. Recibida por el Instituto Costarricense de Turismo la denuncia, concederá una audiencia a la agencia o sub-agencia respectiva, para que dentro del plazo improrrogable de treinta días haga la presentación que estime pertinente y aporte las pruebas necesarias.

Artículo 21. Concluida la información, el Instituto Costarricense de Turismo procurará avenir las partes en sus diferencias y de no lograrlo, formulará la acción penal en representación del denunciante ante el Tribunal respectivo.

3. *Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre*

Número 6043, del 2 de marzo de 1997, publicada en el alcance 36 a *La Gaceta* del 16 de marzo de 1977.

La zona marítimo-terrestre constituye una parte muy importante del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de la ley.

Ahora bien, corresponde al Instituto Costarricense de Turismo, en nombre del Estado, la superior y general vigilancia de todo lo referente a la zona marítimo-terrestre.

No obstante, el artículo 3o. establece que compete a las municipalidades también velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo-terrestre, y en especial de las áreas turísticas de los litorales.

El usufructo y administración de la zona marítimo-terrestre, tanto de la zona pública (150 metros) como de la restringida (50 metros), corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva.

Pareciera que existe un conflicto de competencias entre la municipalidad y el ICT; no obstante, la idea que cuando esa zona es declarada de interés turístico, es el criterio del ICT el que prevalece.

Ahora bien, la Procuraduría General de la República, que es el abogado del Estado, por sí o a instancia de cualquier entidad o institución del Estado o de parte interesada, ejercerá el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de esta ley. En consecuencia, hará las gestiones pertinentes respecto a cualesquiera acciones que violaran o tendieran a infringir estas disposiciones o de leyes conexas, o que pretendan obtener derechos o reconocimiento de éstos contra aquellas normas, o para

anular concesiones, permisos, contratos, actos, acuerdos o disposiciones obtenidos en contravención a las mismas. Lo anterior, sin perjuicio de lo que corresponda a otras instituciones o dependencias de conformidad con sus facultades legales.

Salvo disposición legal en contrario, solamente la Asamblea Legislativa podrá conceder permisos u otorgar concesiones en las zonas cubiertas permanentemente por el mar, adyacentes a los litorales. Se exceptúan aquellas instituciones de protección y salvamento autorizadas por la respectiva municipalidad que se hagan para resguardo de las personas y la seguridad en la navegación.

Los terrenos situados en la zona marítimo-terrestre no pueden ser objeto de informaciones posesorias, y los particulares no podrán apropiarse de ellos ni legalizarlos a su nombre, por éste u otro medio.

Artículo 8. Se declara de utilidad pública la zona marítimo terrestre a efecto de que los lotes, parcelas o mejoras ubicados en ella, que hubieren sido vendidos, adquiridos o poseídos en propiedad, por particulares, puedan rescatarse para el patrimonio nacional por medio de expropiación.

Artículo 9. Zona marítimo terrestre es la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deje el mar en descubierta en la marea baja.

Para todos los efectos legales, la zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobre salga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República. Se exceptúa la Isla del Coco que estará bajo el dominio y posesión directos del Estado y aquellas otras islas cuyo dominio o administración se determinen en la presente ley o en leyes especiales.

Artículo 10. La zona marítimo terrestre se compone de dos secciones: la Zona Pública, que es la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria y las áreas que quedan al descubierta durante la marea baja; y la Zona Restringida, constituida por la franja de los ciento cincuenta metros restantes o por los demás terrenos, en casos de islas.

Los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar corresponden a la zona pública.

Artículo 11. Zona pública es también, sea cual fuere su extensión, la ocupada por todos los manglares de los litorales continentales e insulares y esteros del territorio nacional.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en resolución 2005-06628, de las 21:10 horas del treinta y uno de mayo de dos mil cinco, dispone al respecto:

Debe hacerse notar que la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre únicamente conceptúa como del dominio público una franja de doscientos metros, de los que cincuenta son zona pública, diríase “estrictamente pública” mientras que los restantes ciento cincuenta pueden denominarse como “zona restringida”, en la que se permite cierta y condicionada posesión por los particulares, lo cual es prueba de una “desafectación” legal de parte de esa zona ya que, como es sabido, durante muchos años la normativa se aplicó a una franja de una milla, por lo que aún hoy se habla de la “milla marítima” para referirse a esta normativa. En relación a la primera de éstas, —la “zona pública”—.

Establece esa Ley, 6043, en el capítulo IV, las funciones que corresponden en la zona marítimo-terrestre al Instituto Costarricense de Turismo. Cito al respecto:

Artículo 26. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, que se declare de interés público, el Instituto Costarricense de Turismo, con la colaboración de la Oficina de Planificación y de otros organismos oficiales competentes, elaborarán el plan general de uso de la tierra en la zona marítimo terrestre, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional y teniendo en cuenta el interés de conservar esa zona como patrimonio nacional.

Artículo 27. La facultad de declarar zonas turísticas o no turísticas, en la zona marítimo terrestre corresponde al Instituto costarricense de Turismo, ya sea por propia iniciativa o a solicitud de las municipalidades.

Esas declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial. A partir de la publicación, la zona respectiva quedará afectada a las disposiciones de esta ley.

Artículo 28. El Instituto podrá formular proyectos de desarrollo turístico integral que comprendan parte o el total de una zona turística, los que deberán ajustarse a las regulaciones de esta ley. Se podrán financiar y administrar, ya sea únicamente por el Instituto o conjuntamente con la municipalidad interesada, en los términos que ambas entidades convinieren.

Las municipalidades respectivas tendrán derecho a cobrar y percibir cánones sobre las concesiones otorgadas o que se otorguen para el disfrute de las áreas que ocupen estos desarrollos, salvo que ellas formaren parte importante de éstos.

Artículo 29. El Instituto Costarricense de Turismo dictará, de acuerdo con las normas de esta ley y sus reglamentos, las disposiciones necesarias para el mejor aprovechamiento de las zonas declaradas de aptitud turística.

Artículo 30. El Instituto llevará el Registro General de Concesiones de la zona marítimo terrestre. A tal efecto, las municipalidades deberán remitirle copia de las concesiones que otorguen, de las prórrogas que acuerden, de los traspasos y gravámenes u otras operaciones que autoricen, así como de los demás atestados que aquél les solicite, sin perjuicio de que los interesados presenten directamente al Instituto los documentos correspondientes a esos actos o contratos o fotocopias de los mismos.

Esos títulos no perjudicarán a terceros sino desde la fecha de su recibo o presentación en dicho Registro. El Reglamento de esta ley señalará la tasa de inscripción de esos documentos así como las normas para el funcionamiento del Registro.

El Registro indicado pasará a formar parte del Registro Nacional, mediante decreto ejecutivo, aplicándose al efecto lo dispuesto en el párrafo segundo del transitorio I de la Ley del Registro Nacional, No. 5695 de 28 de mayo de 1975.

Artículo 31. Todos los planos de desarrollos urbanos o turísticos que afecten la zona marítimo terrestre deberán ser aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Costarricense de Turismo, así como por los demás organismos oficiales que tuvieren competencia para intervenir al efecto, de acuerdo con la ley.

Solamente podrán intervenir en desarrollos turísticos en la zona marítimo terrestre o con acceso a ella, personas físicas o jurídicas costarricenses que puedan tener concesiones. Igualmente podrán intervenir entidades extranjeras siempre que se trate de empresas turísticas, cuyo capital para el desarrollo pertenezca en más de un cincuenta por ciento a costarricenses.

Artículo 32. Los bancos del Sistema Bancario Nacional quedan autorizados para financiar la elaboración de planos y estudios de factibilidad relativos a esos desarrollos urbanos o turísticos, mediante créditos que otorguen a las municipalidades interesadas en tales proyectos.

Artículo 33. Quienes se propusieren realizar explotaciones turísticas en la zona marítimo terrestre, además de requerir aprobación de sus planos conforme indica el artículo 31, deben garantizar ante la municipalidad correspondiente la debida ejecución de sus proyectos mediante garantía previamente aprobada por el Instituto Costarricense de Turismo.

Después establece las funciones de las municipalidades, de la siguiente manera:

Artículo 42. Las concesiones en las áreas turísticas requieren la aprobación del Instituto Costarricense de Turismo. En las demás áreas de la zona marítimo terrestre la aprobación corresponderá al Instituto de Tierras y Colonización.

Estos institutos no podrán denegar la aprobación, salvo que ésta viole la ley, lo que deberá indicar expresamente, en forma razonada.

Si la concesión se refiere a una isla o islote marítimos, o parte de las mismas, será necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Artículo 43. Aunque no se exprese en los documentos respectivos, todas las concesiones otorgadas de conformidad con esta ley están sujetas a la condición de que los concesionarios no podrán variar el destino de su parcela y las edificaciones o instalaciones que hagan en ella, sin el consentimiento de la municipalidad respectiva y del Instituto de Tierras y Colonización o del Instituto Costarricense de Turismo, según corresponda.

Artículo 44. Las concesiones se otorgarán atendiendo al principio de que el primero en tiempo es primero en derecho. Sin embargo, el reglamento de esta ley podrá establecer un orden de prioridades atendiendo a la naturaleza de la explotación y a la mayor conveniencia pública de ésta; pero en igualdad de condiciones se ha de preferir al ocupante del terreno que la haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua.

Artículo 45. Es prohibido ceder o comprometer, o en cualquier otra forma traspasar o gravar, total o parcialmente, las concesiones o los derechos derivados de ellas, sin la autorización expresa de la municipalidad respectiva y del Instituto Costarricense de Turismo o del Instituto de Tierras y Colonización, según sea el caso. Carecerán de toda validez los actos o contratos que infringieren esta disposición.

Artículo 57. En las zonas declaradas turísticas por el Instituto Costarricense de Turismo, además de las normas anteriores, las concesiones quedan sujetas a las siguientes disposiciones:

a. Los lotes o parcelas destinados a edificar en ellos residencias o quintas de recreo para uso del concesionario y sus allegados, y que no constituyan actividad lucrativa, serán concedidos de acuerdo con el plan de desarrollo de la zona. Estos planes procurarán una distribución y uso racional de la tierra de acuerdo con las técnicas urbanísticas, determinarán la localización, el tamaño y el destino de los lotes, sin permitir cabidas menores a las mínimas establecidas por las normas sanitarias;

b. Las parcelas destinadas a establecimientos de centros de recreo, instalaciones hoteleras, restaurantes y similares, residencias o quintas para alquilar, negocios comerciales, u otra clase de actividades fuera de las indicadas, podrán otorgarse por el área máxima que sea técnicamente necesaria de

conformidad con los respectivos proyectos, de acuerdo con la planificación de la zona, previa aprobación del Instituto Costarricense de Turismo;

c. Hasta una cuarta parte de la zona deberá ofrecerse, como concesiones, para fines de esparcimiento, descanso y vacaciones, a cooperativas de turismo, agrupaciones gremiales o asociaciones de profesionales, sindicatos de trabajadores, federaciones de estudiantes, federaciones o confederaciones sindicales, juntas progresistas, asociaciones comunes o de desarrollo de la comunidad, o entidades de servicio social o clubes de servicio, sin ánimo de lucro.

En estos casos las concesiones llevan la condición implícita de que las instalaciones que se construyan no podrán dedicarse a fines lucrativos ni usarse para fines político electorales, todo lo cual les estará prohibido;

d. En ningún caso podrán darse parcelas para industrias que no sean las relacionadas con la explotación turística; y

e. Ninguna persona junto con su cónyuge e hijos menores, podrá tener más de una concesión.

4. *Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre*

Número 7841-P, publicado en el alcance 74 a *La Gaceta* del 2 de mayo de 1978.

ARTÍCULO 3. ...En todos los casos, las solicitudes para autorizaciones excepto las relativas a la construcción de viviendas y aquellas otras que solamente requieran de permiso municipal, deberán hacerse ante el ICT, el que se encargará de hacer llegar las mismas a las instituciones correspondientes; éstas a su vez, enviarán copia de la resolución tomada al ICT.

Artículo 6o. Corresponde al ICT la facultad de declarar zonas turísticas, para lo cual deberá tomar en cuenta, entre otros factores, el acceso a la zona, sus atributos naturales, las características sociales y culturales de los pobladores y cualesquiera otras que dicha institución estime conveniente.

Artículo 8o. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley, se requerirá la autorización de la municipalidad respectiva, del ICT, del INVU, y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y, además, la del Ministerio de Economía, Industria y Comercio en el caso de instalaciones industriales, mineras o de artesanía; del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el caso de instalaciones de pesca deportiva o artesanal y de programas de maricultura u otros de su competencia, sin perjuicio de las consultas que puedan hacerse a otros organismos especializados tales como el Ministerio de Salud, el Instituto Costarricense de Acueductos y

Alcantarillados, y el Instituto Costarricense de Electricidad y el Servicio Nacional de Electricidad. El ICT coordinará a las entidades indicadas en la tramitación respectiva.

Establece un Registro General de Concesiones de la Zona Marítimo-Terrestre como dependencia del Registro Nacional. Es decir, en ese Registro se inscribirán las concesiones otorgadas, prórrogas o cesiones de los respectivos contratos, los gravámenes que se constituyan, así como cualquier otro acto o contrato que afecte, limite, modifique o extinga los derechos derivados de las concesiones, aplicando para este efecto las disposiciones siguientes y los procedimientos establecidos en el Código Civil, Reglamento del Registro Público, Decreto Ejecutivo No. 9885-J, del 16 de abril de 1979 y sus reformas, Ley 6145, del 18 de noviembre de 1977 (Ley sobre Inscripción de Documentos en el Registro Público) y sus reformas y demás leyes conexas.

5. *Ley Forestal*

Número 7575, del 13 de febrero de 1996, publicada en alcance de *La Gaceta* del 16 de abril de 1996.

La Ley Forestal establece, como función esencial y prioritaria del Estado, velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. Además, velará por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a las actividades silviculturales.

En virtud del interés público (salvo lo estipulado en el artículo 18),¹⁰ se prohíbe la corta o el aprovechamiento de los bosques en parques nacionales, reservas biológicas, manglares, zonas protectoras, refugios de vida silvestre y reservas forestales propiedad del Estado.

¹⁰ “ARTÍCULO 18. Autorización de labores

En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, una vez aprobadas por el Ministro del Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley”.

6. *Concesión especial, denominado en Costa Rica
“Proyecto Turístico Golfo Papagayo”*

Creado por una Ley 5847, del 18 de noviembre de 1975, alcance 194-A a *La Gaceta*, del 22 del noviembre de 1975.

Se otorgó un empréstito por parte del Banco Interamericano de Integración Económica, con objeto de desarrollar una zona en el Pacífico y darle un régimen jurídico especial.¹¹

Igualmente, con el Polo turístico en Bahía Culebra, Decreto Ejecutivo 7780-T., situado en el Golfo de Papagayo, provincia de Guanacaste.

7. *Ley Relativa a la Adquisición de Tierras para el Desarrollo
del Proyecto Turístico de Papagayo, n. 6370, del 3 de setiembre de 1979*

La ley declaró de utilidad pública los bienes inmuebles, sean fincas completas, porciones, derechos o intereses patrimoniales legítimos, que por su publicación sean necesarios para realizar y ejecutar el proyecto turístico en Bahía Culebra.

Se autorizó al Instituto Costarricense de Turismo para adquirir en forma directa, prescindiendo del trámite de licitación, pero con el referendo de la Contraloría General de la República, los bienes inmuebles dentro de la zona descrita en el artículo 1o. de la ley, que a su juicio sean necesarios para el desarrollo del proyecto.

El Instituto Costarricense de Turismo deberá llevar un expediente administrativo sobre los inmuebles que adquirirá para desarrollar el proyecto de Bahía Culebra.

8. *Ley Reguladora del Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico
del Golfo de Papagayo*

Número 6758 del 4 de junio de 1982, publicada en *La Gaceta* del 25 de junio de 1982, que regula y desarrolla el desarrollo y ejecución del proyecto turístico de Papagayo, que se realizará en Bahía Culebra, provincia de Guanacaste.

¹¹ Es un megadesarrollo Proyecto Turístico, en el litoral pacífico en la provincia de Guanacaste; por endetiene un régimen especial para posibilitar su desarrollo sostenible.

En esa área únicamente podrán llevarse a cabo las obras previstas en el plan maestro, aprobado por el Instituto Costarricense de Turismo, así como todas aquellas obras concordantes con el mismo, de conformidad con las disposiciones de la ley y de acuerdo con las normas técnicas que el Instituto de Turismo emita al efecto.

Las áreas destinadas al desarrollo del proyecto turístico de Papagayo que no estén debidamente inscritas en el Registro Público de la Propiedad, por ser derechos de posesión, se inscribirán a nombre del Instituto Costarricense de Turismo, sin más trámites que la presentación de los planos catastrados y del documento o documentos de compraventa del derecho o derechos, sin perjuicio de terceros.

El Instituto Costarricense de Turismo crea una oficina especial para la ejecución de este Proyecto, necesario para el desarrollo del Proyecto.

9. Fondo de Desarrollo Turístico del Proyecto Golfo de Papagayo

Decreto Ejecutivo 21828 MT-MEIC, del 17 de diciembre de 1992.

Se crea un Fondo de Desarrollo Turístico, cuyas siglas serán “FON-DETUR”, con la finalidad de desarrollar, ejecutar y financiar el Proyecto Turístico Golfo Papagayo, que se ubica en la provincia de Guanacaste.

Una vez concluido el Proyecto Golfo Papagayo, el fondo podrá ser usado para planificar, desarrollar, ejecutar, financiar y asesorar otros proyectos turísticos factibles de apoyo en el resto del país y que sean de interés nacional, dando prioridad a aquellas zonas declaradas por el Instituto Costarricense de Turismo, de aptitud turística que ameriten planes de inversión.

10. Reglamento Regula el Otorgamiento de las Garantías Reales que Graven las Concesiones del Polo Turístico Golfo Papagayo, 29794-Mp-Tur., del 30 de agosto del 2001

Artículo 1o. El presente Reglamento regula el otorgamiento de las garantías reales que graven las concesiones del Polo Turístico Golfo Papagayo.

11. *Registro de Concesiones del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo en Bahía de Culebra, Decreto Ejecutivo 22489-Mp-J-Tur, del 10 de septiembre de 1993. Gaceta 174*

Artículo 1.

Créase el Registro de Concesiones del Proyecto Turístico de Golfo Papagayo en Bahía Culebra, como una Sección del Registro General de Concesiones del Registro Público de la Propiedad, ubicado en el Registro Nacional, que tendrá a su cargo la inscripción de todas las concesiones que otorgue dicho Instituto, en el Proyecto de Desarrollo Golfo Papagayo.

Artículo 2.

Inscribirá igualmente, las prórrogas, cesiones, modificaciones y cancelaciones y los gravámenes hipotecarios que se constituyan; así como cualquier otro acto o contrato que afecte, limite, modifique o extinga los derechos derivados de las concesiones del Proyecto Turístico de Golfo Papagayo.

12. *Ley de Biodiversidad, No. 7788, del 30 de abril de 1998*

El artículo primero de esta Ley es claro al disponer el objeto de la misma, el cual cita literalmente:

El objeto de la presente ley es conservar la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, así como distribuir en forma justa los beneficios y costos derivados.

De conformidad con su artículo 10, esta ley procura alcanzar los siguientes objetivos:

1. Integrar la conservación y el uso sostenible de los elementos de la biodiversidad en el desarrollo de políticas socioculturales, económicas y ambientales.
2. Promover la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso ecológicamente sostenible de la biodiversidad, para procurar la sostenibilidad social, económica y cultural.
3. Promover la educación y la conciencia pública sobre la conservación y la utilización de la biodiversidad.
4. Regular el acceso y posibilitar con ello la distribución equitativa de los beneficios sociales ambientales y económicos para todos los sectores de la sociedad, con atención especial a las comunidades locales y pueblos indígenas.

5. Mejorar la administración para una gestión efectiva y eficaz de los elementos de la biodiversidad.
6. Reconocer y compensar los conocimientos, las prácticas y las innovaciones de los pueblos indígenas y de las comunidades locales para la conservación y el uso ecológicamente sostenible de los elementos de la biodiversidad.
7. Reconocer los derechos que provienen de la contribución del conocimiento científico para la conservación y el uso ecológicamente sostenible de los elementos de la biodiversidad.
8. Garantizarles a todos los ciudadanos la seguridad ambiental como garantía de sostenibilidad social, económica y cultural.
9. No limitar la participación de todos los sectores en el uso sostenible de los elementos de la biodiversidad y el desarrollo de la investigación y la tecnología.
10. Promover el acceso a los elementos de la biodiversidad y la transferencia tecnológica asociada.
11. Fomentar la cooperación internacional y regional para alcanzar la conservación, el uso ecológicamente sostenible y la distribución de beneficios derivados de la biodiversidad, especialmente en áreas fronterizas o de recursos compartidos.
12. Promover la adopción de incentivos y la retribución de servicios ambientales para la conservación, el uso sostenible y los elementos de la biodiversidad.
13. Establecer un sistema de conservación de la biodiversidad, que logre la coordinación entre el sector privado, los ciudadanos y el Estado, para garantizar la aplicación de esta ley.

Ahora bien, el artículo 22 de dicha Ley define al Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Cito literalmente:

Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Créase el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, en adelante denominado Sistema, que tendrá personería jurídica propia; será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.

Conforme a lo anterior, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la

estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos. Queda incluida como competencia del Sistema la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos.

El Consejo Nacional de Áreas de Conservación estará integrado por el ministro del Ambiente y Energía, quien lo presidirá; el director ejecutivo del Sistema, que actuará como secretario del consejo; el director ejecutivo de la Oficina Técnica de la Comisión; los directores de cada área de conservación; un representante de cada consejo regional de las áreas de conservación, designado del seno de cada consejo.

Siendo esto así, la misma Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en resolución 9563-2006, de las 16:06 horas del 5 de julio de 2006, ha dispuesto con respecto al tema:

Nuestro país ha dependido y seguirá dependiendo, al igual que cualquier otra nación, de sus recursos naturales y su medio para llenar las necesidades básicas de sus habitantes y mantener operando el aparato productivo que sustenta la economía nacional, cuya principal fuente la constituye la agricultura y, en los últimos años, *el turismo, especialmente en su dimensión de ecoturismo*. El suelo, el agua, el aire, los recursos marinos y costeros, los bosques, la diversidad biológica, los recursos minerales y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas —como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación— serían imposibles. De igual modo, nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales. Por otro lado, las metas del desarrollo sostenible tienen que ver con la supervivencia y el bienestar del ser humano y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, es decir, de la calidad ambiental y de la sobrevivencia de las otras especies. Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida es hablar de la demanda de los recursos naturales a nivel individual y de los medios directos o de apoyo necesarios para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez hagan posible la transformación de los recursos en productos de consumo, de producción y de exportación. La declaración que se hizo en la Cumbre de la Tierra en 1992, se proclamó y reconoció la naturaleza integral e independiente del planeta, ello significa la aceptación de ciertos principios que informan la transición de los actuales estilos de desarrollo a la sostenibilidad. Los Estados signatarios, entre los que figura Costa Rica, se comprometieron, dentro

de la preservación del desarrollo sostenible, a la protección sobre todo del ser humano. Se partió del principio de que toda persona tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; se incluyó el derecho de las generaciones presentes y futuras a que el desarrollo se realice de modo tal que satisfaga sus necesidades ambientales y de progreso; se mantuvo la potestad soberana de los Estados de explotar sus recursos, recalcando su responsabilidad de asegurar que las actividades que realicen dentro de su jurisdicción y control no causen daños ambientales a otros Estados o áreas más allá de los límites de su jurisdicción nacional. Establecieron el deber de los Estados de cooperar en la conservación, protección y restauración del ambiente y sus responsabilidades comunes en ese sentido; de ese modo la cooperación internacional en la promoción y apoyo del crecimiento económico y el desarrollo sostenible permitirá abordar mejor los problemas de la degradación ambiental. Dentro de ese contexto de protección se estableció en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río, el principio precautorio:

Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. (En igual sentido ver artículo 11 de la Ley de Biodiversidad).

13. *Ley Orgánica del Ambiente*

Número 7554, del 4 de octubre de 1996, Publicada en *La Gaceta* del 13 de noviembre de 1995.

Artículo 1. Objetivos

La presente ley procurará dotar, a los costarricenses y al Estado, de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El Estado, mediante la aplicación de esta ley, defenderá y preservará ese derecho, en busca de un mayor bienestar para todos los habitantes de la Nación. Se define como ambiente el sistema constituido por los diferentes elementos naturales que lo integran y sus interacciones e interrelaciones con el ser humano.

14. *Reglamento de Uso Público para la Reserva Biológica Isla del Caño*

Decreto Ejecutivo 22989, del 21 de febrero de 1994.

Artículo 1o. Dentro de los límites de la Reserva Biológica Isla del Caño de Servicio de Parques Nacionales dará énfasis a la protección de los recursos naturales existentes y a la investigación científica; no obstante se permitirá la visitación recreativa de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento.

Ahora bien, en Costa Rica existe la Ley de Migración y Extranjería, Ley 8487 del 22 de noviembre del 2005, publicado en *La Gaceta* del 12 de diciembre de 2005.

Lo que pretende esta ley es, al igual que existe en otros países, regular el ingreso de las personas costarricenses y extranjeras al territorio de la República, y el egreso de él, así como la permanencia de las personas extranjeras en el país, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales debidamente ratificados y los acuerdos de integración debidamente aprobados. Esta ley está reglamentada por el Reglamento a la Ley de Migración y Extranjería en Materia de Residentes, Pensionados y Rentistas, Decreto Ejecutivo 21975-G-TUR, del 15 de febrero de 1993, publicado en *La Gaceta* del 10 de marzo de 1993.

Creación del depósito libre comercial de golfito, Ley 7012, del 4 de noviembre de 1985 y su reforma, Ley 7730, del 20 de diciembre de 1997; asimismo, esta Ley está Reglamentada por el Decreto Ejecutivo 26999 del 5 de mayo de 1998, Reglamento del Depósito Libre Comercial de Golfito.

Es la creación de un área para comprar libre de impuestos hasta \$500.00 en mercadería por persona.

VI. CONCLUSIÓN

En los últimos años el ICT ha aprobado una nueva estructura orgánica, mediante la cual se ha fortalecido la institución, tanto en la planificación del sector turismo y el fortalecimiento de los servicios hacia el exterior (el turista como cliente) y hacia el interior (empresario turístico). Asimismo, es necesario recalcar que este proceso de modernización requiere de una

amplia revisión, modificación y actualización de la legislación nacional, de manera que permita al ICT tener mayor flexibilidad en esta evolución.

Ahora bien, uno de los indicadores más importantes del desarrollo turístico en Costa Rica es el número de arribos de turistas internacionales, lo cual constituye un efecto directo en la generación de divisas, y un efecto indirecto en variables como la inversión y el empleo en diversas actividades económicas relacionadas.

Asimismo, entre los elementos claves para la competitividad de Costa Rica como destino turístico podemos mencionar los siguientes:

- La diversidad concentrada geográficamente (parques naturales, playas, deportes acuáticos, etcétera) que se encuentran cerca entre ellos.
- Infraestructura.
- Biodiversidad.
- Estabilidad política reconocida internacionalmente.
- Nivel promedio de educación alto.
- Un alto porcentaje maneja un segundo idioma.
- El mercado local tiene varias compañías especializadas en nichos.
- Fácil acceso desde el mercado norteamericano.
- Imagen como uno de los principales destinos naturalistas en el mundo.
- Tiene un sistema de áreas de conservación bien estructurado.

El turismo continúa siendo una de las fuentes más importantes generadoras de empleo directo e indirecto, representando el empleo generado un alto grado de estabilidad económica, social y de desarrollo humano, norte o guía de las funciones del Estado a través del tiempo.