

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS BIBLIOTECARIOS,  
DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN

Centro de Investigación Legislativa  
CEDIL  
Unidad de Investigación

Dossier No. 066-2010

ZMT- Liberia Carrillo; Proyecto Turístico Papagayo

**Elaborado:**

Lic. Francisco José Valerio Meléndez  
Coordinador  
Unidad de Investigación

Marcia Jarquín Benavides  
Investigadora Asociada  
CEDIL

**Revisado:**

M.Sc. Isabel Zúñiga Quirós  
Jefatura CEDIL

20 DE ENERO DE 2011

*Este documento tiene como fin exclusivo contribuir con la labor legislativa por lo que su uso es estrictamente para este ámbito y debe ser conforme con la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos No. 8422.*

---

<b>I. Contenido</b>	
<b>II. Objeto de estudio.....</b>	<b>3</b>
<b>III. Metodología.....</b>	<b>3</b>
<b>IV. La Zona Marítimo Terrestre, generalidades.....</b>	<b>4</b>
Cuadro N° 1 Estudio CREST, Polo Turístico Golfo de Papagayo.....	5
<b>V. Normativa.....</b>	<b>7</b>
Cuadro N° 2 Normativa Zona Marítimo Terrestre, ZMT.....	9
Cuadro N° 3 Informes Contraloría General de la República sobre ZMT / Papagayo.....	10
<b>VI. Decreto 25439.....</b>	<b>15</b>
Cuadro N° 4 Estudio Comparado DE25439.....	15
Cuadro N° 5 Trasiego de Información Proyecto DE25439.....	17
<b>VII. CANON.....</b>	<b>17</b>
Cuadro N° 6 Impacto de la variación del método de cálculo de los avalúos de ZMT en PTGDP.....	19
<b>VIII. ELEMENTOS CONCLUSIVOS.....</b>	<b>22</b>
<b>IX. REFERENCIAS.....</b>	<b>23</b>

**Dossier No. 066-2010<sup>1</sup>****ZMT- Liberia Carrillo; Proyecto Turístico Papagayo****II. Objeto de estudio**

Esta investigación se realiza a solicitud del diputado José María Villalta López-Estrada, Jefe de Fracción del Partido Frente Amplio, quien solicita investigar diversos aspectos relacionados con el cobro de los cánones aplicables a las concesiones de la Zona Marítimo Terrestre, específicamente las ubicadas en los cantones de Liberia y Carillo.

Pese a que la investigación solicitada es referente a este tema, la recopilación de información generó una diversidad de documentos que se consideran medulares para la comprensión del resultado final.

**III. Metodología**

Para esta recopilación, se utilizó la metodología cualitativa aplicando la técnica del análisis documental, así como de entrevista a expertos que aportan información y contexto a la consulta. Así mismo se tramitó información relacionada con el tema y que con un proceso de verificación y validación se presenta como producto de esta investigación.

Dentro de las principales limitaciones que se encontraron en este estudio, cabe señalar, la gestión ante oficinas públicas de elementos importantes como los datos de cánones y el tema en sí; del cual se dedicó una buena cantidad de tiempo en conocer, ya que la administración de los mismos difieren en contenido y estructura entre las diferentes unidades administrativas consultadas.

Se recuerda que algunos de los documentos adjuntos o de referencia podrían encontrarse en formato PDF, por lo que deberá tenerse instalado el visor o el programa para poder visualizarlo.

---

<sup>1</sup> Elaborado por el Lic. Francisco José Valerio Meléndez, Coordinador de la Unidad de Investigación del Centro de Investigaciones Legislativas (CEDIL), con la colaboración de la investigadora asociada Marcia Jarquín Benavides y revisada por la M.Sc. Isabel Zúñiga Quirós, Jefa del CEDIL, 20 de enero, 2011.

#### **IV. La Zona Marítimo Terrestre, generalidades**

La Zona Marítimo Terrestre, ZMT, es la zona inalienable que comprende lo que en tiempos de la colonia se denominaba milla marítima. Esta franja de tierra y que ahora se compone de doscientos (200) metros de ancho a lo largo del litoral nacional y que incluye también islas e islotes.

La franja que se indicó, a su vez, se compone de dos secciones o zonas que establecen el uso de la misma. La primera es una zona de exclusión de 50 metros, medidos desde la línea de pleamar - línea de la marea alta - hacia el interior, y que es de uso público, ningún privado puede hacer restricciones de uso, disfrute o paso, mientras la segunda, es la zona de uso restringido, la cual se encuentra definida como una franja de terreno de 150 metros y que está destinada a la explotación por medio de concesiones, las cuales administra cada una de las municipalidades.

Es precisamente esta última, la que genera los ingresos que por canon de explotación cobran los municipios; los terrenos son administrados de acuerdo a las características del Plan Regulador Urbano de la municipalidad correspondiente.

La tasación de los terrenos, así como su adjudicación y aprobación, corresponde al trabajo mancomunado de diversas instituciones estatales, como por ejemplo: el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU, el Instituto Costarricense de Turismo, ICT, y el Instituto de Desarrollo Agrario, IDA.

Más allá de la aplicación de las leyes actuales, es importante señalar que en casos excepcionales, la Corona Española, o la Ley han dado potestades de registrar a título de persona estas propiedades, mediante la inscripción en el Registro de la Propiedad.


El estudio realizado por el Arq. Alberto Salas Roiz, para el Center for Responsible Travel A Nonprofit Research Organization Stanford University

and Washington, DC., titulado “*Análisis del Polo Turístico Golfo de Papagayo como un modelo único gubernamental de concesión turística*” (Salas, 2008), desarrolla de forma amplia las implicaciones que tiene el modelo del polo de desarrollo turístico, además guía al lector en cuanto el desarrollo que el mismo ha tenido a lo largo del tiempo.

Se recomienda su lectura, a fin de conocer y dominar de forma completa la temática, ya no solamente de la ZMT, sino de la especialidad en cuanto a características, influencias, diseños y efectos en el área de Bahía Culebra de este modelo de desarrollo turístico.

El documento se puede acceder en el siguiente cuadro.

**Cuadro Nº 1 Estudio CREST, Polo Turístico Golfo de Papagayo**

Descripción	Vínculo al documento
Análisis del Polo Turístico Golfo de Papagayo como un modelo único gubernamental de concesión turística (Salas, 2008)	 <a href="#">presione aquí</a>

Elaborado por: Lic. Francisco José Valerio Meléndez, Coordinador Unidad de Investigación, CEDIL  
Fuente: Dirección de Planeamiento y Desarrollo Turístico, ICT

Como parte importante de este desarrollo temático, es necesario citar la información obtenida por este Centro en cuanto a la ZMT para lo cual se requirió de la respuesta de las siguientes instituciones:

Institución	Contacto	Información solicitada	Respuesta
Municipalidad de Carrillo	Sr. Francisco Canales	Detalle de ZMT en Administración de la municipalidad. Información del estado de los criterios de la municipalidad respecto del nuevo decreto. Información de las concesiones de ZMT.	Vía telefónica se obtuvo un primer contacto, no se logro obtener mucha información, si contestó que no tenían conocimiento del Decreto, que las comunicaciones les tomó por sorpresa, además no poseían estudios de los impactos de las variaciones. Se solicito información vía

			correo electrónico. Del despacho del Diputado Villalta se recibe respuesta a consulta "eco" generada allí. Se tramita como respuesta parcial de los requerimientos.
<b>Municipalidad de Liberia</b>	Sr. Alvaro Espinoza Obando	Detalle de ZMT en Administración de la municipalidad. Información del estado de los criterios de la municipalidad respecto del nuevo decreto. Información de las concesiones de ZMT.	No se obtuvo respuestas concisas respecto de los cuestionamientos. Afirma desconocer de los antecedentes ni del trámite del nuevo decreto. No tienen estudio final, solamente un estudio preliminar que al cierre de la investigación no se logró obtener respecto de los impactos de los nuevos cánones. Se envió solicitud de información. Responden al 25 de noviembre de 2010
<b>Administración Tributaria de Guanacaste</b>	Sr. Eliecer Valverde Román	Se solicita metodología del cálculo del canon, además de su metodología.	Amplia en respuesta telefónica los elementos solicitados con algunas referencias a los anteriores decretos. Facilita la plataforma lógica con la cual se desarrolla el cuadro de proyección. Aclara elementos importantes del flujo de trámites entre las municipalidades y el MH, planos, avalúos y su aprobación.
<b>Polo Turístico Proyecto Golfo de Papagayo, ICT</b>	Sr. Henry Wong	Se solicitó información variada relacionada con el proyecto: Planos, información de concesionarios y Planes reguladores, concesiones, Detalle de éstas.	Las respuestas obtenidas fundamentan la información ofrecida en el estudio respecto de proyecciones.

<b>Asesoría Legal del ICT</b>	Sr. Francisco Coto Meza / Sra. Melissa Hernández Novoa	Solicitud de información administrativa de las consultas realizadas por el ICT a los diversos interesados del proyecto de nuevo decreto (Versión 4.)	Se obtienen copias de los envíos de las consultas y copia del reglamento para validación de los obtenidos por otras fuentes.
<b>Procuraduría General de la República</b>	Página WEB	Normativa y jurisprudencia referente al tema	Versiones de toda la normativa necesaria para la resolución del presente estudio
<b>Contraloría General de la República</b>	Página WEB	Informes referentes al tema	Versiones de todos los informes necesaria para la resolución del presente estudio
<b>Departamento de Planeamiento y Desarrollos Turísticos, ICT</b>	Sr. Antonio Farah Matarrita / Sr. Luis Guillermo Miranda	Información relacionada con la ZMT, general	Información complementaria para el estudio, validación y verificación de parámetros generales de aplicación y de aplicación particular para el PDTGP. Se valida las teorías de información respecto de la ZMT
<b>Administración Tributaria de Puntarenas, Ministerio de Hacienda</b>	Sr. Eliecer Valverde Román	Solicitud de información referida a los avalúos de las concesiones de la ZMT.	Se recibe la información por vía del Sr. Diputado solicitante. Base del desarrollo de proyecciones y hoja de calculo
<b>Sistema Nacional de Áreas de Conservación</b>	Sr. Marco Solano	Información sobre Tierras dedicadas a Conservación en ZMT, extensión de litorales nacionales	Información específica respecto del tema. Validación de información obtenida en Internet.

## V. Normativa

La relación de legislación de la ZMT que se incluye en el siguiente estudio, corresponde a la zona conocida como Bahía Culebra, o Golfo de Papagayo; A esta zona le aplica lo contenido en la Ley No. 6758 “Regula la Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo” y que se encuentra

reglamentada por el decreto ejecutivo No. DE25439 “Reglamento a la Ley para el Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo”.

Ambas normas, vigentes se encuentran disponibles en el sitio de la PGR o bien en el Cuadro No. 1.

En la solicitud de estudio se solicita el análisis del decreto No. 35962, el cual es una reforma parcial del decreto supra citado, lo cual hace incurrir en una serie de insuficiencias respecto del contenido y cobertura, ya que es necesario ubicar las reformas en el texto total de la normativa. Además se ubican dos modificaciones anteriores del decreto actual y que se encuentran concurrentemente en la versión facilitada del DE25439.

Dentro del desarrollo normativo es imperativo, señalar que la Ley 6043 “Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre”, es la que a nivel nacional, señala y establece los lineamientos de la administración de la ZMT; sin embargo, por la aplicación del principio general del derecho, de que la norma especial priva sobre la general, en la zona del Proyecto Golfo de Papagayo se aplica la Ley No. 6758. De forma supletoria para lo no incluido en esa ley, y que sea necesario regular, se utiliza lo indicado en la Ley 6043.


Aunque evidentemente ambas legislaciones y normativas son vinculantes en sus extremos, se solventa otra de las deficiencias de la solicitud, en la cual se solicitó la comparación de dos decretos, el ya mencionado DE35962 y el DE29818, este último, reglamento de la ley 6043.

La señalada inconsistencia hace que sea inaplicable el supuesto de que se están variando condiciones para la totalidad del país; es únicamente aplicable para el Proyecto Turístico Papagayo.

En el siguiente cuadro se incluye un detalle de la legislación mencionada.



Cuadro Nº 2 Normativa Zona Marítimo Terrestre, ZMT

Normativa	Vínculo al documento
Ley No. 6758: Regula la Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo	 <a href="#">presione aquí</a>
Decreto Ejecutivo No. 25439: Reglamento a la Ley para el Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo	 <a href="#">presione aquí</a>
Decreto Ejecutivo No.29794: Reglamento Regula el otorgamiento de las garantías reales que graven las concesiones del Polo Turístico Golfo Papagayo	 <a href="#">presione aquí</a>
Decreto Ejecutivo No.31991: Reforma Reglamento a la Ley desarrollo ejecución proyecto turístico Golfo Papagayo	 <a href="#">presione aquí</a>
Decreto Ejecutivo No.35962: Reforma Reglamento a la Ley para el Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo	 <a href="#">presione aquí</a>
Directriz No. 3: Al ICT para Regularizar Situación de Concesiones en Proyecto Papagayo	 <a href="#">presione aquí</a>
LEY NO. 6043: Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre	 <a href="#">presione aquí</a>
DECRETO EJECUTIVO NO. 7841 Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre	 <a href="#">presione aquí</a>
DECRETO EJECUTIVO NO. 25072 Define y Regula Concepto de Marina con Fines Turísticos	 <a href="#">presione aquí</a>
DECRETO EJECUTIVO NO. 29818 Reforma al Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre	 <a href="#">presione aquí</a>
Acuerdo : 0 del 16/03/2010 Manual para la Elaboración de Planes Reguladores Costeros en La Zona Marítimo Terrestre	 <a href="#">presione aquí</a>

Elaborado por: Lic. Francisco José Valerio Meléndez, Coordinador Unidad de Investigación, CEDIL  
Fuente: Procuraduría General de la República,



Se facilita, asimismo, el Manual para la Elaboración de Planes Reguladores del ICT (PGR, 2010), el cual es el que deberá de aplicarse a las nuevas propuestas que sean realizadas, así como modificaciones, cesiones o ampliaciones.

Finalmente y por la relevancia que tiene para la definición de la ZMT, se adjunta el manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales en la ZMT, emitido por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, SINAC, y que establece las disposiciones para determinar y clasificar los terrenos llamados Patrimonio Natural del Estado o PNE, y que se excluyen de las concesiones que sobre la ZMT se hagan. El documento está disponible en el siguiente vínculo: [MANUAL DE CLASIFICACIÓN DE TIERRAS, SINAC](#)





De acuerdo a criterios de la PGR, los alcances de las instituciones que operan o administran la ZMT se extiende más allá del principio de especificidad de la ley, ya que existen una serie de trámites y gestiones que aplican de forma supletoria a la ley especial y que deben ser tomados en cuenta. Un ejemplo de esto son los alcances correspondientes a la autorización o aprobación que realizan las autoridades municipales de permisos de construcción, los estudios, para lo que corresponda del IDA, entre otros.

El siguiente cuadro presenta un detalle de la documentación aportada por la Contraloría General de la República, CGR.

**Cuadro Nº 3 Informes Contraloría General de la República sobre ZMT /  
Papagayo**

Informes	Vínculo al documento
INFORME SOBRE LA GESTIÓN DEL CANON DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE EN LA MUNICIPALIDAD DE CARRILLO, DFOE-SM-13-2010	 <a href="#">presione aquí</a>
ESTUDIO EN LAS MUNICIPALIDADES DEL LITORAL PACÍFICO SOBRE LA GESTIÓN DEL COBRO DEL CANON Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA DE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE DETALLE DE INFORMES DE LAS PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE DEL AÑO 2004 AL 2009	 <a href="#">presione aquí</a>

**Continuación Cuadro Nº 3 Informes Contraloría General de la República  
sobre ZMT / Papagayo**

Informes	Vínculo al documento
INGRESOS Y GASTOS REALES SEGÚN SALDOS DE LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA	 <a href="#">presione aquí</a>
INFORME DEL ESTUDIO REALIZADO EN EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT) SOBRE EL PROYECTO TURÍSTICO DEL GOLFO DE PAPAGAYO	 <a href="#">presione aquí</a>
INFORME SOBRE EL ESTUDIO PARA EVALUAR LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA SUPERIOR DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT) EN EL TEMA DE ZONA MARÍTIMO TERRESTRE	 <a href="#">presione aquí</a>
Remisión del informe No. DFOE-PGAA-12-2009 que contiene los resultados del estudio efectuado sobre la gestión del SINAC, en relación con el Patrimonio Natural del Estado ubicado en la Zona Marítimo Terrestre.	 <a href="#">presione aquí</a>

Elaborado por: Lic. Francisco José Valerio Meléndez, Coordinador Unidad de Investigación, CEDIL  
Fuente: Contraloría General de la República, Área de Servicios Municipales.

El primero de los documentos, señala a la Municipalidad de Carrillo, como resultado del estudio del ente contralor, que deben subsanar una serie de deficiencias en cuanto a los trámites de los estudios en alzada que hacen los concesionarios, cuando alguno de ellos considera y así presenta un acto de revocatoria de los avalúos, los cuales a criterio de la Contraloría, deberán ser enviados en un plazo de diez días al Ministerio de Hacienda. Es importante indicar que en el Ministerio de Hacienda, en la Administración Tributaria de Puntarenas, que es la que se encarga de realizar estos trámites, indican que la falta de recurso humano no posibilita realizar la totalidad de los avalúos que son enviados de forma inmediata, amén de que los municipios no envían los estimaciones constantemente, sino que “esperan hacer grupos” para presentar los trámites. Lo anterior se desprende de conversaciones telefónicas del investigador con funcionarios de la Administración Tributaria mencionada.

Este mismo Informe detalla de forma particular las deficiencias del sistema de recaudación y de manejo de las concesiones actuales. Por lo que ordena al alcalde municipal, que se realicen las correcciones y los

planeamientos necesarios para corregir los yerros citados. Es importante indicar que, pese a las recomendaciones, estos criterios quedarían en un limbo de aplicación, ya que al ser actualmente el ICT el ente encargado y que define los avalúos, sería ante ellos y no el Ministerio de Hacienda ante quienes deberían presentarse los actos de revocatoria. En tanto las deficiencias en el manejo y los controles, la recomendación y elaboración de planes se mantiene, sin importar cuál es el ente que tramite los avalúos, aunque como se verá más adelante es evidente que existe una afectación en cuanto a la valoración de los terrenos concesionados.

El segundo de los documentos de la CGR, recopila aspectos importantes del manejo de la ZMT, por parte de las municipalidades del litoral pacífico. Entre estas destaca el caso de la Municipalidad de Carrillo, de la cual se extrae:

- “De los 6 kilómetros cuadrados de la ZMT, solo un total de 1,33 cuentan con un plan regulador.
- En zonas que cuentan con planes reguladores, se detectaron en grado importante desarrollos inmobiliarios como piscinas y áreas recreativas privadas, en la zona pública, que no califican dentro de las excepciones permitidas por la ley de ZMT.
- Se recibe del interesado la solicitud de concesión y se permite que se instale y construya edificaciones, aplicándole para los efectos el cobro del canon o una cuota de ocupación, sobre las cuales no se obtuvo evidencia que estuvieran, técnica y jurídicamente establecidas.
- De 638 expedientes existentes de la ZMT, apenas 218 han culminado su trámite de autorización emitida por el ICT e inscritos en el Registro Nacional, en 420 de los casos (65%) no se han cumplido todas las formalidades legales.
- Según los registros municipales, indistintamente de si la solicitud cuenta o no con la aprobación del ICT, se aplica el cobro del canon o la cuota de ocupación, salvo los clasificados como pasivos a los cuales no se les registra nuevos cobros.
- De los 218 registros que cuentan con aprobación del ICT, 73 contratos (33%) se encuentran clasificado como pasivos, no obstante, 35 tienen

pendiente de cobro en el SIM o en los registros del Departamento de cobros. También, de 7 que se encuentran vencidos, 4 tienen pendiente de cobro en esos registros. En todos esos casos los predios se encuentran ocupados, pero se desconoce si la ocupación la hacen los interesados a quienes se les aprobó la concesión.

- De los 420 que solo cuentan con solicitud, 79 casos mostraban pendiente de cobro y fueron archivados y dados de baja sin mencionar la justificación para ello, con excepción de 9 expedientes en los que se pudo determinar que corresponden a demoliciones por estar en zona pública.
- En los archivos de la municipalidad aparecen 25 personas con solicitudes de concesión en trámite o aprobadas, que de acuerdo con el padrón del Tribunal Supremo de Elecciones están fallecidas.
- El departamento de ZMT está a cargo de un jefe (que tiene una concentración de funciones sumamente sensibles e incompatibles) y una oficinista, a los que no se les han asignado formalmente por escrito sus funciones y responsabilidades. El manual de puestos es general.
- Falta de recurso humano, materiales, equipo tecnológico y de transporte.
- La información almacenada en los sistemas informáticos de los departamentos de ZMT y de cobros es imprecisa y poco confiable por lo siguiente:
  - contribuyentes de ZMT que están en los registros de cobros y no hay información en el departamento de ZMT;
  - registros de pendientes de cobro en el SIM, de los que ni los departamentos de cobros, ni de ZMT saben cómo se generaron;
  - contribuyentes que tienen registrado un canon en el SIM, diferente al de cobros y al canon reportado por el departamento de ZMT.
- De ¢697 millones de la ZMT, que administró en el año 2007, solo aplicó ¢22,9 millones en obras cantonales, es decir, tuvo una subejecución de ¢ 674 millones, un 97% de los ingresos.

El valor de los terrenos dados en concesión y ocupados en la ZMT no se han actualizado con nuevos avalúos.”

Es necesario indicar que lo anterior corresponde al DFOE-SM-106-2008, anterior al informe de fiscalización que se reseñó de forma previa, sin embargo, muestra un comportamiento similar al de otras municipalidades en cuanto a faltas y deficiencias en el manejo de la ZMT.

Se presenta una progresión desde el año 2006 al 2009 de las liquidaciones que realizan los municipios respecto de los fondos recaudados y su inversión. Se identifican especialmente a las Municipalidades objeto de estudio, Carrillo y Liberia, donde se destaca el destino de fondos a obras de mejoramiento del Cantón y Turísticas, así como el pendiente de cobro. Todo lo anterior tiene como fuente los modelos electrónicos de liquidaciones de la CGR.

Referente a los informes Nos. DFOE-ED-5-2008 y DFOE-ED-71-2008 “INFORME DEL ESTUDIO REALIZADO EN EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT) SOBRE EL PROYECTO TURÍSTICO DEL GOLFO DE PAPAGAYO” e “INFORME SOBRE EL ESTUDIO PARA EVALUAR LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA SUPERIOR DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT) EN EL TEMA DE ZONA MARÍTIMO TERRESTRE”, respectivamente; cada uno de ellos detalla las observaciones que el ente contralor tiene respecto de las acciones que el Instituto debe corregir y modificar para la buena administración de los terrenos de la ZMT.

Basándose en estos estudios, es que el ICT contrata una consultoría externa para desarrollar una propuesta de modificación que culmina los procesos de discusión y trámite y llega a convertirse en la Versión 4 del DE 25349.

Sin embargo, consultada la Asesoría Legal del Instituto respecto de cuál es el estudio de la CGR que indica el cambio de la institución responsable de los avalúos, indican que ciertamente en ningún documento se incluye esa recomendación, sin embargo, del trabajo realizado para la propuesta y posteriormente en conocimiento de los órganos decisorios del Instituto es que se consolida el hecho de que es el ICT el que determinará los valores para la cancelación de los cánones.

Finalmente dentro de este aparte, se incluye el informe del ente contralor, referido al SINAC, el cual de igual forma que los anteriores, detalla las indicaciones y los elementos a corregir dentro de las políticas

institucionales para que a lo interno de la dependencia del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, MINAET, procedan a afinar y así facilitar el registro de las áreas consideradas Patrimonio Natural del Estado, PNE; también que con una fijación estructurada y fehaciente de las mismas, facilite a las municipalidades y a las entidades que tienen una capacidad de decisión en la adjudicación de concesiones, el trabajo de administración de la ZMT. Las recomendaciones de este informe son de carácter general y abarcan la cobertura total de la zona litoral del país, por lo que su aplicación es general a la totalidad de la ZMT nacional.

El compendio de informes anteriormente citado, completa una valoración objetiva, no sólo del trabajo que deberá realizarse por los gobiernos locales, sino que detalla las importantes deficiencias que se encuentran en la actual aplicación de las medidas de control, adjudicación y cobro de los extremos relacionados a las concesiones de la ZMT.

## VI. Decreto 25439

Parte integral del presente estudio es la identificación de los elementos que fueron variados entre la versión actual del DE25439 (que llamaremos Versión 4, V4), y su versión anterior (Versión 3, V3).

En el citado decreto, se engloba los elementos que regulan de forma específica la materia de la ZMT en el área del Desarrollo Turístico Papagayo, Sin embargo al igual que con las leyes involucradas, la materia que resultare omisa se regulará con la general.

El siguiente cuadro contiene el comparativo de ambas normas. En el recurso, se utilizan tres columnas. Las dos primeras columnas contienen las versiones de los decretos, mientras que la tercera contiene los elementos más importantes entre ambas.

**Cuadro Nº 4 Estudio Comparado DE25439**

Descripción	Vínculo al documento
-------------	----------------------

**Estudio Comparado del Decreto Ejecutivo No. 25439**[presione aquí](#)

Elaborado por la Investigadora Asociada Marcia Jarquín Benavides, Revisado por el Lic. Francisco José Valerio Meléndez, Coordinador Unidad de Investigación, CEDIL. Fuente: Procuraduría General de la República

A manera de resumen, y de acuerdo a conversaciones de esta asesoría con el Departamento Legal del ICT, específicamente con la licenciada Melissa Hernández Novoa, se identifican una serie de hechos que deben tomarse en cuenta para la comprensión del cambio, los cuales se detallan a continuación:

1. Lo que llamaremos como la V4, fue redactado por un consultor externo del ICT, identificado como el licenciado Hubert May.
2. El texto final fue acordado por la Junta Directiva del ICT.
3. Dicho texto se acopla a lo solicitado por la CGR en el Informe de Fiscalización No.DFOE-ED-5-2008 (ver aparte anterior), así como en “otras necesidades” del ICT, según lo indicado por la Licda. Hernández.
4. El ICT realizó las notificaciones a los involucrados y posibles afectados por el cambio de los parámetros; Los concesionarios, así como las Municipalidades.
5. De los documentos remitidos por el ICT, únicamente se identifica respuesta de los Concesionarios.
6. Confirma la Licda. Hernández que la tasa indexada de lo establecido en el DE 25439, artículo 12 para determinar el valor de los avalúos es de \$1,56 por metro cuadrado.


La importancia de la información solicitada, radica en que en un primer contacto las municipalidades indicaron que ellos en ningún momento recibieron comunicación del borrador del DE25439, que tampoco recibieron notificación de la aprobación, razón por la cual se indica - en un principio - que la información no podría ser suministrada de forma inmediata al CEDIL. Por lo que se les solicitó a los funcionarios



mencionados del ICT las notificaciones, las cuales confirmó en su momento la Licda. Hernández.

Estos documentos fueron enviados y se presentan en el cuadro que sigue, es importante notar que las fechas de envío de los facsímiles son anteriores a la puesta en vigencia del decreto, por ello es que no se puede aducir por parte de las municipalidades que desconocían de las directrices, o bien en ese momento, del proyecto.

**Cuadro N° 5 Traslado de Información Proyecto DE25439**

Descripción	Vínculo al documento
Documentos de envío de propuesta de modificación al DE254349	 <a href="#">presione aquí</a>

Elaborado por el Lic. Francisco José Valerio Meléndez, Coordinador Unidad de Investigación, CEDIL. Fuente: Instituto Costarricense de Turismo, Asesoría Legal.

En cuanto a la relación específica del Reglamento, es importante indicar que los cambios sustanciales se dan en cuanto a la definición del precio base para la realización del avalúo. Como se puede observar, hasta la modificación era Tributación Directa, mediante las oficinas de Puntarenas, la que realizaba los avalúos, los cuales según se indicó, se realizaban tomando como base el precio de mercado de las propiedades, con lo cual y de acuerdo a las características propias de cada terreno, se tasaban y se establecía un precio para el área, de esta forma se concluía con el precio para cada uno de los terrenos.

Posterior al cambio y a partir del año 2012, en que se comiencen a vencer los correspondientes avalúos, se iniciará con el nuevo sistema, en el cual se establece un techo al costo del metro cuadrado, y que como se indicó es de \$1.56 dólares por metro cuadrado.

## VII. CANON

La consulta se centra en una relación de los ingresos que actualmente las municipalidades de Liberia y Carrillo reciben de los concesionaron, para

esto es importante indicar que las relaciones de las versiones de los decretos que se desarrollaron en el punto anterior sirven de base para el diseño de una hoja de cálculo con la cual generar proyecciones de recaudación, costos y diferencias entre lo que actualmente se cobra y lo que podría llegarse a percibir por parte de las municipalidades.

Para la realización de este documento se contó con la participación, asesoría y verificación del Lic. Mauricio Porras León, coordinador del Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos de esta Asamblea Legislativa.

Para el correcto uso de la hoja, es importante tomar en consideración lo siguiente:


1. La Hoja está diseñada tomando como base la información más fidedigna en cuanto a los avalúos actuales; estos dados por la Administración Tributaria de Puntarenas, lo anterior en virtud de la imposibilidad de la Administración Tributaria de Guanacaste, por falta de recursos, para la realización de los avalúos. Se indicó vía telefónica con esta asesoría, que efectivamente la oficina de Puntarenas era la que tenía el personal calificado.
2. Los montos de los avalúos que se presentan, son los finales y a los cuales se les aplican las tasas de los cánones a favor de las municipalidades. Así se consultó a la Administración Tributaria, en donde, vía telefónica, se aclaró que los avalúos ya incluyen los porcentajes de castigo por áreas no utilizables, que ya cuentan con las visitas de los peritos del Ministerio de Hacienda al sitio y por tanto el área que se estudia y valúa es la real. Es importante en este punto indicar, que los avalúos realizados por esta Administración son desarrollados tomando como base los planos que presentan los concesionarios, tal y como lo establece la Ley 6758 y su reglamento.
3. Los montos que resultan de estas aplicaciones pueden ser comparados con los documentos que más adelante se indican, y

que son comunicaciones de las municipalidades respecto de su recaudación y cobro.

4. Las proyecciones se pueden calcular de una aplicación de la tasa de indexación del monto fijado en el artículo 12 del DE25439, a las áreas de los terrenos concesionados.
5. Deberá considerarse así, que las aplicaciones de los montos son en igualdad de condiciones para los terrenos, sea, que como se indicó en el punto número 2 de este aparte, ya cuenta con los rebajos y castigos correspondientes.

El cuadro siguiente dirige a la hoja de cálculo.

**Cuadro Nº 6 Impacto de la variación del método de cálculo de los avalúos de ZMT en PTGDP**

Descripción	Vínculo al documento
Hoja de cálculo del impacto de la variación de la metodología de avalúo de la ZMT PTGDP	 <a href="#">presione aquí</a>

Elaborado por el Lic. Francisco José Valerio Meléndez, Coordinador Unidad de Investigación, Colaboró el Lic. Mauricio Porras León, Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos. Fuente: Listado de avalúos de la Administración Tributaria Puntarenas, DE25439.

Para la correcta utilización del cuadro:

1. Para definir el porcentaje del canon, deberá de sustituirse en la celda F2 el porcentaje correspondiente.
2. Para definir el tipo de cambio para el cálculo, se deberá modificar la celda G2, esto permitirá actualizar el cambio a colones costarricenses de la aplicación de los dispuesto en el artículo 12 del DE25439.
3. La información contenida en el rango de celdas A3:G3 y de ese rango al rango A49:G49; corresponde a información suministrada por la Administración Tributaria de Puntarenas, la cual puede ser verificada mediante oficio [No ATP-Q6-AV-194-2010](#)

4. Debido a que no se logró obtener información tan detallada, entre los tipos de uso de suelos o los porcentajes de estos en cada una de las áreas de las concesiones, se debe tener presente que la proyección se hace de forma general y para el 100 por ciento del área.

Respecto de la comparación de los diversos registros que se obtuvieron de las diversas dependencias, no fue posible realizar un cruzamiento de los datos, ya que la mayoría de las concesiones reportadas no concuerdan entre sí, sea porque en casos se incluye solamente información relacionada con el propietario, otras con la cédula jurídica y que no necesariamente coincide con la obtenida de la Administración Tributaria de Puntarenas y que sirve de base para el estudio y cálculo de cánones. ([Liberia](#), [Carrillo1](#), [Carrillo2](#))

Es importante hacer notar esto, ya que tampoco es posible establecer una paridad de la información respecto de las áreas concesionadas, ya que por riesgo de existir sesgo, aún en los pocos casos en los cuales se puede establecer paridad entre los beneficiarios de la concesión, las áreas son totalmente diferentes, así se puede identificar en el documento intitulado [Concesiones de Carrillo](#), enviado vía correo electrónico a este Centro, en el cual se detallan rubros de cobro y proyecciones respecto del nuevo canon, sin embargo nótese que en el caso del El Chunco S.A., ninguno de los datos de cálculo coinciden, así como el área de la concesión, la cual es básica para el cálculo.

Por lo anterior, y de acuerdo a la seguridad jurídica que brindan los datos oficiales emitidos por el Ministerio de Hacienda por medio de la Administración Tributaria de Puntarenas, es que para los efectos del cálculo solicitado, se utilizarán los datos emitidos por la dependencia de Hacienda.

Como elemento final, y por formar parte integral del sistema de control ordenado por la CGR al ICT, se ofrece en el siguiente cuadro el registro de concesiones de la ZMT y que es elaborado por el ICT en el cual se

registran aquellas concesiones que han sido aprobadas, y de las cuales existe una resolución de la Junta Directiva de la autónoma.

El listado se presenta tal cual fue recibido con la totalidad de las concesiones, para su valoración y análisis.

Antes de finalizar la recolección de documentos de este estudio, fue remitida por la Dirección Ejecutiva del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo, PTGDP, un oficio en el cual detalla el uso de suelos, así como las áreas, concesionarios y otra información de interés; sin embargo se debe indicar que la información relacionada con las concesiones, que se encuentra actualizada al 14 de diciembre del año 2010, no concuerda en beneficiarios, ni en cantidad si se considera que concesiones múltiples son tomadas en consideración en el listado del PTGDP mientras que el listado de Hacienda no consigna múltiples concesiones. Ambas suman un total de 42 concesiones, más, un cruzamiento de datos realizado preliminarmente arroja como resultado que en el caso de la municipalidad de Carrillo es donde más coincidencias se presentan, en cuanto a los nombres, pero difieren en cuanto a las áreas, montos e inclusive razones sociales.

Donde más inconsistencias se presentan es en el caso de Liberia, allí no hay un parámetro de relación. Consultados funcionarios del PTGDP, indicaron que el problema subsiste por la falta de información de gobierno local capital de Guanacaste, mientras que de Carrillo, indicaron, obtuvieron más colaboración.

Es además un problema, explican, de gestión institucional dado el poco personal que posee la Administración Tributaria de Puntarenas.

Esta situación no permite que se complete de forma exitosa el desarrollo de la composición del uso de suelos, frente a los avalúos y las proyecciones propuestas.

## VIII. ELEMENTOS CONCLUSIVOS

1. Que la Contraloría General de la República solicitó al Instituto Costarricense de Turismo que realizara cambios importantes y necesarios en la estructura de manejo y administración de la Zona Marítimo Terrestre.
2. El Decreto Ejecutivo 25439 sufrió a partir del mes de abril del 2010 una modificación que hace que, ahora, en vez de ser el Ministerio de Hacienda el que regula los avalúos, lo es el Instituto Costarricense de Turismo, además se establecen regulaciones para las cesiones y los traspasos. Es parte de una de las características de cumplimiento del ICT a las solicitudes de la CGR.
3. Que la tasa efectiva indexada para la definición del valor de las concesiones es de \$1.56 por m<sup>2</sup>.
4. Que en las municipalidades de Liberia y Carrillo, no tenían conocimiento de los cambios; el nuevo DE25439 les tomo por sorpresa.
5. Que el ICT comunicó en tiempo a los interesados sobre los cambios.
6. El ICT comunicó, según documentos presentados, en tiempo a los gobiernos locales e interesados respecto de los cambios del DE25439.
7. El estudio citado en el punto primero del presente estudio constituye el más completo estudio identificado de la bibliografía nacional sobre el desarrollo del Proyecto Turístico Papagayo.
8. La norma específica priva sobre la general, ese principio general del derecho de supone que la ley aplicable al PTGDP es la Ley No. 6758. La Procuraduría General de la República señala que para los efectos legales aquello que no esté cubierto por la ley especial aplica lo que regule la ley general.
9. Existe una limitación para las ZMT en cuanto a la identificación de las Áreas de Patrimonio Natural del Estado por parte del SINAC, ya que no existe una base de información que permita su consulta.
10. De acuerdo a las proyecciones realizadas por el CEDIL, tomando como base los avalúos de la Administración Tributaria de Puntarenas, hay una afectación a los ingresos de las municipalidades debido a la reducción del monto de los valores de las propiedades. Anteriormente Hacienda

establecía el precio de mercado como la base para definir los estudios, mientras que la nueva herramienta establece \$1.00 (\$1.56 indexado) por metro cuadrado.

## IX. REFERENCIAS

PGR. (15 de AGOSTO de 2010). *Procuraduría General de la República*.

Recuperado el 15 de AGOSTO de 2010, de [www.pgr.go.cr](http://www.pgr.go.cr)

Salas, A. (2008). *Análisis del Polo Turístico Golfo de Papagayo*. San José: CREST.