



15 de mayo de 2025

AL-A-0490-2025

Señor
Romel Álvarez Navarro
Auditor Interno
Instituto Costarricense de Turismo

Asunto: se atiende solicitud de criterio legal sobre la Comisión Reguladora de Turismo (en adelante CRT).

Estimado señor:

Mediante oficio AI-127-2025, recibido en esta Asesoría Legal el pasado 7 de mayo, se solicitó criterio legal respecto de 5 interrogantes. En el presente oficio, se atiende lo solicitado.

Primera consulta planteada:

“¿Qué debe entenderse que la CRT esté “adscrita al Instituto Costarricense de Turismo” y cuáles son las implicaciones de la tesis de adscripción?”

Criterio legal.

La Administración Pública, desde una perspectiva subjetiva, se compone de entes (un ente mayor y múltiples entes menores), mismos que a su vez, se componen de órganos.

Mediante dictamen 374 de 1984, la Procuraduría General de la República definió el concepto de **adscrito**, indicando lo siguiente

“C.- EL CONCEPTO DE ORGANIZACION ADSCRITA. PRECISION TECNICA.

En el párrafo anterior hemos dicho que organización es sinónimo de organismo y, organismo, a su vez, se utiliza indistintamente como órgano o ente. sin embargo, cuando hablamos de organización adscrita, u organismo adscrito, se agota la indistinción en el uso del término organización, porque la connotación que al mismo le da el calificativo de adscrito, hace que aquél



sólo sea equivalente a órgano, más no a ente, toda vez que el ente es un organismo independiente, con personalidad jurídica propia y la organización adscrita refiere a un organismo subordinado, dependiente, de acuerdo con el significado que este adjetivo tiene, según lo establecido líneas arriba."

Lo anterior permite concluir que, cuando el reglamento a la ley 6990 establece que, la CRT se encuentra adscrita al ICT, lo que debe entenderse es que se tiene a la Comisión como un órgano del Instituto.

Lo indicado supra, se complementa con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 6990, que establece que, es el ICT quien otorga los Contratos Turísticos previa aprobación de la CRT. Se dice que se complementa por cuanto la CRT al ser un órgano del ICT, no tiene la capacidad jurídica para asumir obligaciones y derechos, como si la ostenta el ente, quien es sujeto de imputaciones jurídicas.

Finalmente, las implicaciones de la adscripción de la CRT respecto de ICT, son aquellas que surgen de cualquier otro órgano del Instituto, con la diferencia de que la competencia de la CRT, está dada por ley.

Segunda consulta planteada:

"¿Cómo debe entenderse la Naturaleza Jurídica de la CRT, según el enunciado del Reglamento, artículo 1 definiciones, inciso c)?"

Criterio legal.

En oficio AL-A-0981-011, se detalló sobre la naturaleza jurídica de la CRT. Al respecto se indicó:

"Naturaleza jurídica y funcional: La Comisión Reguladora de Turismo es un órgano colegiado interinstitucional e intersectorial, creado por el artículo 4 de la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, Ley N° 6990 y carece de personalidad jurídica y presupuesto propios, ya que actúa en representación del Estado y adscrita al Instituto Costarricense de Turismo, el cual le brinda los recursos económicos, materiales, técnicos y humanos para su funcionamiento

La Ley N° 6990 dispone en el mismo numeral 4 que sea el Instituto Costarricense de Turismo quién otorgue los beneficios que son determinados en su artículo 7, ello por medio del contrato turístico, previa aprobación de la Comisión Reguladora de Turismo. El artículo 4, dispone además y en forma



expresa, que ese contrato otorgado por el I.C.T. con el visto bueno previo de la Comisión, deberá incluir tanto los beneficios como las obligaciones y garantías que en cada caso corresponda exigir al solicitante. El Instituto es también el que se constituye como sede de dicha Comisión Reguladora y el que le brinda los medios económicos, materiales, técnicos y humanos, necesarios para su funcionamiento, según el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico.”

Por lo transcrito, se concluye que, la naturaleza jurídica de la CRT, es la de ser un órgano colegiado del ICT, interinstitucional y cuyas competencias están definidas por ley.

Tercera consulta planteada:

“¿La CRT debe considerarse dentro del concepto de órgano colegiado?”

Criterio legal.

La competencia en la administración pública, puede ser ejercida por órganos unipersonales o bien, órganos colegiados. Los primeros, son aquellos órganos integrados por una sola persona, los segundos, son aquellos que lo componen 2 o más personas.

El artículo 4 de la Ley 6990 establece la integración del órgano, indicando que lo compone un representante del Instituto Costarricense de Turismo, un representante del Ministerio de Hacienda, un representante del Ministerio de Industria Energía y Minas y, dos representantes de la empresa privada, por lo que se tiene que la CRT es un órgano colegiado e interinstitucional.

Aunado a lo anterior, el artículo 5 de la Ley 6990 indica que, la función de los miembros de la CRT estarán sujetas a las disposiciones que para los órganos colegiados establece la Ley General de la Administración Pública.

Finalmente, la Procuraduría General de la República en su opinión jurídica OJ-30-99, refiriéndose a la CRT, indicó

“En virtud de lo anterior, es claro que la Comisión es un órgano colegiado y consecuentemente se encuentra sujeto a las disposiciones que sobre éstos contiene la Ley General de la Administración Pública, en particular, los artículos 49 y siguientes.”



Si bien es cierto, las opiniones jurídicas de la PGR no son vinculantes, sí representan un criterio jurídico previo del representante legal del Estado.

Por lo expuesto, es correcto afirmar que la CRT es un órgano colegiado.

Cuarta consulta planteada:

“Los órganos -CRT y Secretaría- que dispone la Ley 6990, están obligados a presentar informes según el Reglamento, artículo 14. Además, el ICT según el mismo cuerpo normativo, artículo 8, pone a disposición de la CRT los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

- a) *¿Cuál de los dos órganos es el obligado a la rendición de cuentas?*
- b) *¿Cuáles son los entes facultados para la recepción de los informes?”*

Criterio legal.

Esta Asesoría Legal estima que, los informes anuales de los que habla el artículo 14 del reglamento a la ley 6990, no son informes que deban ser elaborados por la CRT ni, por la Secretaría Técnica, sino, por las empresas que gozan de bienes exonerados. La anterior conclusión se deriva de la lectura integral del reglamento, en especial de los artículos 6, 13, 14, 25 y 42.

El artículo 13 del reglamento en cuestión, establece

“Artículo 13.-Son funciones y deberes de la secretaría:

(...)

*h) **Llevar actualizado un sistema de información por actividad turística y empresa, en origen (sic) cronológico y alfabético, según se detalla en el artículo siguiente.***

(...)

*j) **Recibir, analizar y aprobar los informes anuales que se establecen en el artículo 42 de este Decreto.*** El resaltado es propio.

El artículo 14 establece el deber que tiene la Secretaría de implementar y mantener actualizado un sistema de información que contenga al menos los siguientes elementos:



"a) Listado que consigne datos generales de las empresas: nombre, número de contrato, vigencia del contrato y beneficios otorgados.

b) Solicitudes de contrato recibidas y aprobadas.

c) Contratos aprobados (documentos originales).

d) Informes anuales.

e) Otros informes solicitados por la Comisión.

f) Correspondencia enviada y recibida.

g) Contratos cancelados y suspendidos.

h) Listado de empresas sancionadas o que incumplan con su Contrato Turístico.

i) Otros que la Secretaría considere necesarios para su funcionamiento." El resaltado es propio.

Tal cual se desprende de lo transcrito, el artículo 13 inciso h) establece que **la secretaría deberá de llevar un sistema de información actualizado por actividad turística y empresa**, según se detalla en el artículo 14 y, el artículo 14 lo que hace es indicar los documentos que deberán de constar en ese sistema, incluyendo entre ellos, los informes anuales. De una lectura de los artículos 13 y 14, es dable concluir que, los informes indicados en el inciso d) del artículo 14, son los establecidos en los artículos 25 y 42 del Reglamento.

La conclusión anterior, se refuerza cuando se revisan las funciones y deberes de la CRT y su Secretaría. El artículo 6 (funciones de la CRT) establece una lista *numerus apertus*, en la que no se establece la obligación de elaborar un informe anual. Revisada la integralidad del reglamento, no se encontró disposición expresa que imponga a la CRT, el deber de elaborar un informe anual.

El artículo 13 establece una lista taxativa de las funciones que corresponden a la Secretaría de la CRT, no indicándose allí, la elaboración de un informe anual.

Por lo anterior y, en atención a su consulta, se concluye que, el informe establecido en el artículo 14 del reglamento a la ley 6990, no debe ser elaborado por la CRT ni



por la Secretaría Técnica. El informe anual debe ser presentado por las empresas que gozan de bienes exonerados, tal cual lo establecen los artículos 25 y, 42 del reglamento

“Artículo 25.-Las empresas deben presentar un informe anual ante la Secretaría , con copia a la Dirección , en el cual se indique el uso y destino de los bienes exonerados durante ese período.”

Este informe tendrá carácter de declaración jurada y se presentará durante los primeros tres meses posteriores a la finalización del período fiscal previamente autorizado por la Dirección General de la Tributación para cada empresa.”

“Artículo 42.- Las empresas estarán obligadas a presentar un informe anual ante el Departamento de Gestión Turística, sobre el uso y destino de los bienes exonerados durante el último período, de conformidad con lo establecido en el artículo 25, el cual contendrá como mínimo: el nombre, razón social, número de cédula jurídica, representante legal, rama de actividad en la que opera, período que cubre el informe, número de contrato, localización del establecimiento, números de teléfonos, número de empleados.”

Respecto de la consulta de cuáles son los entes encargados de recibir dichos informes, se indica que corresponde al Departamento de Gestión Turística.

Ahora bien, expuesto lo anterior, se estima pertinente establecer en el presente oficio, la naturaleza de los citados informes anuales y las implicaciones que conlleva.

Mediante oficio AI-373-2016, el entonces auditor del ICT, planteó una serie de interrogantes a la PGR. Dichas interrogantes fueron atendidas mediante dictamen C-065-2017, criterio vinculante para el ICT.

En dicho dictamen, se estableció que, la fiscalización que debe ejercer el ICT y, el Ministerio de Hacienda, está circunscrita a las competencias sustantivas de cada institución. Al respecto, el dictamen estableció

“La circunstancia de que existan estas dos instancias de fiscalización debe, necesariamente, conducir a considerar que el objeto de la fiscalización es



diferente respecto de uno y otro organismo. El criterio de diferenciación debe estar en relación con sus competencias sustantivas.”

Producto de lo anterior, la PGR estableció que, corresponde al Ministerio de Hacienda lo referente al contenido tributario de los contratos turísticos, como lo es, la fiscalización sobre el destino de exoneraciones y de los bienes o actividades que se financian con dichas exenciones. Respecto de la fiscalización que debe ejercer el ICT, establece que la misma es tendiente a comprobar la existencia y mantenimiento de las condiciones que determinan el otorgamiento y permanencia del régimen a favor. Indica además, que la fiscalización de ICT se trata de comprobar que la empresa realiza el proyecto turístico por el cual se le dio el régimen, cumpla debidamente con sus obligaciones y contribuya en forma efectiva al desarrollo del turismo y del país.

La anterior precisión es de especial trascendencia, por cuanto según el dictamen en cuestión, la competencia de las auditorías internas, se encuentra delimitada a las competencias del organismo del cual forma parte. Al respecto, estableció

*“Pues bien, tal como se ha indicado en otros pronunciamientos, **la amplia competencia que se le otorga a la auditoría interna está en relación con la organización en que se desempeña.** Lo que comprende no solo los órganos externos e internos de esta, los órganos desconcentrados si los hubiere, en su caso, las empresas en que participa sino también sujetos privados en tanto administren, custodien fondos públicos de esa organización. Escapan a la “competencia institucional” de una auditoría los asuntos que son propios de otra Administración.*

(...)

*Conforme lo expuesto, **la facultad de consultar está referida a la competencia de auditor y al ámbito de las competencias del organismo que controla y del cual forma parte. No se encuentran autorizados los auditores para consultar sobre materias que no se refieran o no estén contenidas en la esfera de su competencia institucional, o dentro de la competencia de los órganos administrativos de los cuales forman parte.** El resaltado es propio.*

Tal cual se desprende del texto transcrito, la competencia de las auditorías internas está circunscrita al objeto de la competencia institucional al que se encuentran adscritas. Producto de lo expuesto supra y, de la fiscalización que debe de ejercer el ICT según la PGR, se considera que, el contenido de los informes anuales que



se establecen en el artículo 14, 25 y 42 del reglamento, es resorte exclusivo del Ministerio de Hacienda.

Quinta consulta planteada:

“El incumplimiento de rendir los informes que establece el Reglamento, artículo 14 ¿qué tipo de responsabilidades podría generar?”

Criterio legal.

Habiendo concluido que, el informe anual del que habla el artículo 14 del reglamento se refiere al que deben de presentar las empresas que obtuvieron exoneraciones para la compra de bienes, se expone lo siguiente.

El artículo 26 del reglamento a la ley 6990 establece que, **se considera incumplimiento al régimen de exención, la no presentación**, la omisión de datos y las informaciones inexactas o falsas **del informe estipulado en los artículos 25 y 42** del mismo texto normativo. A pesar de lo anterior, la ley 6990 no establece sanción para la omisión en la presentación de los informes anuales.

No obstante, se reitera que, según dictamen C-065-2017, la fiscalización de aspectos tributarios vinculados con ley 6990, es resorte exclusivo del Ministerio de Hacienda.

En los términos expuestos, se evacúa la solicitud de criterio legal petitionado mediante oficio AI-127-2025.

Cordialmente,

Lic. José Francisco Coto Meza, MSc.
Asesor Legal

Lic. Luis Fernando Rojas Murillo
Abogado analista

ICT | **Firmado**
Digitalmente
Valide las firmas digitales

NI. 0670

JFC/LFRM/lfrm Laboral 2025, Administrativo, Criterios



INSTITUTO
COSTARRICENSE
DE TURISMO

GOBIERNO
DE COSTA RICA



C/ Archivo