

AL-A-0832-2026

14/07/2026

Señor
Romel Álvarez Navarro
Auditor interno

Asunto: Respuesta AI-197-2026, solicitud de criterio legal sobre la viabilidad de centralizar funciones de infraestructura pública turística del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo en la Unidad de Infraestructura Pública Turística

Nos permitimos brindar respuesta a su oficio AI-197-2026, en relación con la solicitud de criterio legal sobre la viabilidad de centralizar funciones de infraestructura pública turística del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo en la Unidad de Infraestructura Pública Turística. Al respecto, nos permitimos indicar lo siguiente:

Primero: ICT administrador de las áreas del Polo Turístico Golfo Papagayo.

Con base en lo que establece el artículo 2° de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, Ley N°1917 del 30-07-1955, el ICT es una institución autónoma con personalidad jurídica plena y patrimonio propio que realiza función de gobierno en el ámbito nacional, a quien le ha sido asignada una competencia específica en la satisfacción de un fin público, el cual es el fomento del turismo hacia Costa Rica y dentro del país. Además, tiene autonomía administrativa, política y organizativa, pero está sujeto a la tutela administrativa del Estado. La Junta Directiva será responsable de su gestión en forma total e ineludible.

En consecuencia, por ser el ICT el ente rector en materia de turismo, por disposición de otras leyes, se le han asignado otras funciones principales y para el caso de consulta, cabe indicar las siguientes funciones: en nombre del Estado, la superior y general vigilancia de todo lo referente a la zona marítimo terrestre (artículo 2 Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre) y administrador del entonces denominado “proyecto de Desarrollo Integral de la Bahía Culebra” (artículo 74 Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre), proyecto de desarrollo turístico, hoy conocido como Polo Turístico Golfo Papagayo (PTGP).



El Proyecto Polo Turístico Golfo Papagayo, como desarrollo turístico estatal, está estructurado bajo un marco jurídico especial de aplicación en un área específica y legalmente afectada al desarrollo del Polo a través de concesiones otorgadas a favor de terceros para el desarrollo de proyectos turísticos; para lo cual, la misma Ley creó una Oficina Ejecutora que básicamente cuenta con las siguientes características:

- 1) Facultades de dirigir, coordinar, administrar y controlar el desarrollo. Artículo 9 Ley Regula la Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo, N° 6758.
- 2) Adscrita al ICT. Artículo 9 Ley Regula la Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo, N° 6758.
- 3) Depende directamente de la Junta Directiva del ICT. Artículo 9 Ley Regula la Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo, N° 6758.
- 4) La Oficina Ejecutora es un órgano de desconcentración en grado máximo del Instituto. Artículo 3 del Reglamento a la Ley 6758.
- 5) Integrada por un Consejo Director (que dirige, fiscaliza y recomienda), artículo 3 bis del Reglamento a la Ley 6758 y la Dirección Ejecutiva del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (administración total del proyecto y responde plenamente por su adecuado funcionamiento), artículo 3 ter del Reglamento a la Ley 6758.

Ahora bien, para el caso específico del PTGP, precisamente para llevar a cabo el rol de administrador en nombre del Estado, el ICT ha tenido que contar con la colaboración y apoyo de otras instituciones, además por el necesario respeto de competencias específicas asignadas por Ley. Ejemplo de lo anterior, el caso de diversos convenios con otras instituciones, tales como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, siempre en aras de cumplir con el deber legal de administrar y controlar el desarrollo con la provisión de la infraestructura básica necesaria para el Proyecto Polo Turístico Golfo Papagayo y coordinar con las entidades públicas especializadas y competentes para lograr su dotación, en este



último caso, de agua para la población y para el desarrollo de los proyectos turísticos, siguiendo al efecto las figuras autorizadas para la contratación administrativa y coordinando con otras instituciones del Estado, la construcción de las obras requeridas para infraestructura básica.

Segundo: Infraestructura básica e infraestructura pública turística en el PTGP

Dispone el artículo 8 de la Ley Declara de utilidad pública los bienes inmuebles para realizar y ejecutar el proyecto turístico en Bahía Culebra o Papagayo, N° 6370 de 3 de septiembre de 1979:

"El Estado financiará inmediatamente y adecuadamente la compra y acondicionamiento de terrenos necesarios, su conservación y la dotación de la infraestructura primaria, para ejecutar el proyecto turístico en Bahía Culebra. Se autoriza al Instituto Costarricense de Turismo para coordinar con las instituciones y organismos estatales, la construcción de las obras requeridas".

El término "infraestructura básica" se utiliza en el artículo 8 de la Ley que Regula la Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo, Ley N° 6758 del 4 de junio de 1982:

*"De conformidad con lo dispuesto en el artículo sexto de esta ley, se contratarán, igualmente, los créditos que sean necesarios para que el Instituto Costarricense de Turismo proceda a invertir y a construir todas las obras necesarias y la **infraestructura básica** para el desarrollo total del proyecto, así como también las viviendas e instalaciones necesarias para levantar un pueblo turístico, que sea complemento del proyecto por desarrollar. Para tales efectos, el Instituto también podrá y solicitar los créditos necesarios con los bancos del Sistema Bancario Nacional".*

Al respecto, la Procuraduría General de la República en dictamen C-189-2003 del 23 de junio de 2003, dispuso:

"Estima la Procuraduría que las obras de infraestructura que el ICT está obligado a construir son aquéllas que tienden a llevar los servicios públicos básicos a los distintos terrenos que componen el Proyecto Papagayo cuya administración asume, así como la creación de las vías de comunicación correspondientes. El concepto de "infraestructura básica" ha sido definido como:



"las relativas a comunicaciones terrestres (carreteras y ferrocarriles) marítimas (puertos) y aéreos (aeropuertos), al abastecimiento de agua (captación, tratamiento y distribución) y al saneamiento (alcantarillado, drenajes y estaciones depuradoras), al suministro de energía..". Diccionario del medio ambiente. A, ANDRES BENITO-O, ROGER LOPPACHER, EINIA, Barcelona, 1994, p. 159."

Además, concluye la PGR lo siguiente:

"1-. Se aclara que la obligación del ICT de dotar de la infraestructura básica al Proyecto Papagayo abarca la construcción de las vías de comunicación y de la infraestructura necesaria para dotar el Proyecto de los servicios básicos de abastecimiento de agua, alcantarillado público y suministro de energía eléctrica."

Ahora bien, según lo consultado por esa Auditoría, de un estudio, se ha determinado que actualmente tanto el Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (PTGP), como la Unidad de Infraestructura Pública Turística ejecutan actividades vinculadas con la planificación y el desarrollo de **"infraestructura pública turística"**; posteriormente, se hace referencia al artículo 8 de la Ley 6758 transcrito anteriormente, el cual, efectivamente menciona la obligación del ICT de dotar de **"infraestructura básica para el desarrollo total del proyecto"**.

De acuerdo con lo descrito anteriormente, la infraestructura básica que debe desarrollar el ICT en el PTGP, se refiere accesos, calles, abastecimiento de agua, alcantarillado público, suministro de energía eléctrica y otros servicios básicos. Sin embargo, en el PTGP, es necesario llevar a cabo otro tipo de infraestructura turística especialmente porque este polo turístico, constituye un caso paradigmático en el derecho administrativo costarricense, al consolidarse como un proyecto estratégico nacional desarrollado bajo un régimen jurídico de excepción. Esta figura especial, otorgada por el ordenamiento jurídico, se justifica no solo por razones de conveniencia económica, sino también por razones de planificación, sostenibilidad y control estatal. Su creación y ejecución se fundamentan en una serie de actos legislativos y administrativos que, de forma sistemática, configuran un marco normativo diferenciado frente al régimen común de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) regulado por la Ley N° 6043; aún y cuando esta última Ley fue la que creó dicho polo turístico.



Que el PTGP sea un proyecto estratégico de interés nacional, se refuerza con la declaratoria de conveniencia nacional del proyecto (Decreto Ejecutivo N.º 33132 de 2005), que vino a confirmar aún más su posición dentro de las políticas públicas estatales, al considerarlo como prioritario para el desarrollo económico, la generación de empleo y la atracción de inversión extranjera directa.

Por lo tanto, si el ICT cuenta con una dependencia especializada en el desarrollo de proyectos de “infraestructura pública turística” para el país, es factible que dicha dependencia, participe en modo conjunto y como apoyo con la Oficina Ejecutora y especial coordinación con la Dirección Ejecutiva para llevar a cabo este tipo de obras, que no son más que obras de inversión en infraestructura pública para el fomento, la grata atención de los turistas, atracción de visitantes y contribución al desarrollo económico de las comunidades locales, situación que la misma Ley 6758, ha determinado como “necesidades” garantizado su ejecución, cuando indicó en su artículo 7 “(...) *Todos los recursos que el propio proyecto genere, irán al fondo en referencia. Cualquier remanente que se produzca, una vez cubiertas las necesidades del proyecto, se destinará a desarrollar proyectos factibles de apoyo en el resto del país, dando prioridad a aquellas zonas de aptitud turística que ameriten planes de inversión.*”

Lo anterior, sin incurrir en la figura de la delegación, la cual no es aplicable al caso, ya que no se busca que la UIPT, asuma las funciones de la Dirección Ejecutiva, lo cual no es jurídicamente viable. Sin embargo, debe considerarse, si es necesaria la reforma a normativa interna, como el reglamento de operación del ICT o creación de un procedimiento interno para obras de infraestructura pública en el PTGP.

Es evidente que para llevar a cabo la administración de un sector turístico tan amplio como lo es el PTGP, se necesitaría básicamente de una estructura administrativa similar a la de una municipalidad, es decir, que cuente con profesionales en las diferentes áreas tales como, ingeniería, arquitectura, asesoría legal, departamento financiero, contable, talento humano, entre otros, lo cual, es materialmente imposible para el caso de la Oficina Ejecutora del PTGP; razón por la cual, se acude a otras instancias dentro del ICT para el desarrollo y ejecución del PTGP. Al respecto, el artículo 3 ter del Reglamento a la Ley 6758, ha considerado la posibilidad de la participación de otras unidades del ICT, para lo cual dispone:

“Son funciones de la Dirección Ejecutiva, bajo la absoluta responsabilidad del Director Ejecutivo:

(...)

k) Fiscalizar, en conjunto con el Departamento Financiero del ICT, el control presupuestario sobre los procesos, transacciones, operaciones relativas a las obras de infraestructura de inversión pública que le compete desarrollar al Proyecto; así como inversiones para la planificación, el desarrollo, ejecución, promoción y mercadeo del Proyecto Turístico Golfo Papagayo, para lo cual deberá coordinar con el Departamento de Mercadeo del ICT.

h) Proponer la emisión de la normativa interna necesaria para la correcta y oportuna ejecución del Proyecto.

i) Velar por una adecuada coordinación del Proyecto Papagayo con las distintas instituciones públicas involucradas y relacionadas con el mismo.”

Siguiendo en la misma línea, el Plan Maestro del PTGP, dispone:

“c) Competencia de la Oficina Ejecutora: La Oficina Ejecutora del Polo Turístico es la competente para planificar, coordinar, financiar y evaluar el desarrollo de la obra pública que se hubiere incluido en la planificación estratégica, para lo que en la medida sus posibilidades y prioridades, los proyectos de obra pública en la zona del Polo Turístico se financiarán con el Fondo de Desarrollo Turístico (FONDETUR) que administra, sin perjuicio de la inversión privada que voluntariamente consideren oportuno realizar los concesionarios o sujetos de derecho privado en general previa aprobación del ICT.”

Tercero: Obras en el PTGP deben ser conforme a lo establecido en el Plan Maestro.

Concepto de Plan Maestro según Reglamento a la Ley 6758:



“Artículo 2º.- En el área destinada al desarrollo de este proyecto deberán llevarse a cabo, únicamente las obras previstas en el Plan Maestro, aprobado por el Instituto Costarricense de Turismo, y todas aquellas obras concordantes con el mismo, de conformidad con las disposiciones de esta ley y de acuerdo con las normas técnicas que este Instituto emita al efecto.”

Corresponde a la Dirección Ejecutiva determinar si cualquier obra de infraestructura (ya sea de servicios básicos o turística), cumple con las disposiciones del Plan Maestro, esto último también es una función específica que no es delegable a ninguna otra dependencia del ICT. Lo que sí se considera indispensable, es que sea siempre a través de la Dirección Ejecutiva, que gestionen todas los trámites relacionados con inversión en obra pública en el PTGP, por lo que, se reitera, debe considerarse, si es necesaria la reforma a normativa interna, como el reglamento de operación del ICT o creación de un procedimiento interno para obras de infraestructura pública en el PTGP o en su defecto, suplir la carencia de personal de la Dirección Ejecutiva; situación que debe competir valorar la Administración, sin dejar de lado que, al final es el ICT a quien le corresponde realizar toda aquella infraestructura turística necesaria en el PTGP.

Criterio legal:

1. ¿Es jurídicamente procedente trasladar, centralizar o asignar a la UIPT las funciones relacionadas con la planificación, ejecución, seguimiento y control de infraestructura pública turística que actualmente ejecuta el PTGP, considerando la normativa que lo regula?

No es procedente trasladar, centralizar o asignar funciones que la normativa especial designa a la Oficina Ejecutora y específicamente a la Dirección Ejecutiva. Sin embargo, es posible que otras unidades del ICT, colaboren y apoyen con la Oficina Ejecutora y específicamente a la Dirección Ejecutiva, en diversas labores. Al día de hoy, la Asesoría Legal, la proyección institucional y el departamento financiero, la brindan.

2. ¿La condición del PTGP como órgano desconcentrado del ICT limita o impide que dichas funciones sean asumidas por una unidad perteneciente a la estructura central del Instituto?



Tal como se indicó anteriormente, no es el PTGP el órgano desconcentrado del ICT, sino más bien la Oficina Ejecutora del PTGP. Las funciones propias de dicha oficina Ejecutora, no pueden ser asumidas por una unidad perteneciente a la estructura central del Instituto, pero sí pueden ser puede brindar apoyo, atención, asesoramiento y coordinar lo necesario, con la Dirección Ejecutiva; sin perder esta última su función de administradora.

3. ¿Es jurídicamente viable que la UIPT asuma las funciones especializadas de planificación, ejecución, seguimiento y control de los proyectos de infraestructura pública turística del PTGP, manteniéndose en este último las funciones de fiscalización de los proyectos una vez construidos?

Se reitera lo indicado en la respuesta 1. Es viable que la UIPT apoye, asesore, colabore y coordine acciones relacionadas con la planificación, ejecución, seguimiento y control de los proyectos de infraestructura pública turística en el PTGP en estricta coordinación con la Dirección Ejecutiva; manteniéndose en la Dirección Ejecutiva del PTGP, las funciones de fiscalización de los proyectos una vez construidos.

Atentamente,

Lic. José Francisco Coto Meza, MSC
Asesor Legal

Licda. Wendy Estrada Hernández
Asesoría Legal

NI-1008
FCM/WEH/weh: Oficios 2026/Papagayo
C.c. Archivo/Consecutivo