

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA GARANTIZAR LA CONSOLIDACIÓN, EL MANTENIMIENTO Y
EL FINANCIAMIENTO PERMANENTE DE NUESTROS PARQUES
NACIONALES. REFORMA DEL ARTÍCULO 2 DE LA
LEY N.º 8694, DE 27 DE MARZO DE 2009**

**JOSE MARÍA VILLALTA FLOREZ-ESTRADA
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 18.251

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA GARANTIZAR LA CONSOLIDACIÓN, EL MANTENIMIENTO Y EL FINANCIAMIENTO PERMANENTE DE NUESTROS PARQUES NACIONALES. REFORMA DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N.º 8694, DE 27 DE MARZO DE 2009

Expediente N.º 18.251

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Costa Rica, por su ubicación geográfica, ha resultado favorecida como puente biológico entre las masas continentales de América del Sur y del Norte, que brinda afinidad a la flora y fauna de esas regiones, las cuales a su vez han encontrado, en la variabilidad topográfica y climática de esta región, un nicho de gran importancia para el establecimiento de uno de los territorios más ricos en diversidad biológica de la tierra, pues se estima que en escasos 51.100 km² el país alberga más de medio millón de especies.

Hace cuarenta años se creó el Sistema Nacional de Parques Nacionales, con el objetivo de proteger la prodigiosa biodiversidad de este territorio. El hecho se convirtió en un hito a nivel mundial, lo cual logró salvar de la depredación humana gran cantidad de bosques y especies que hoy mostramos al mundo, constituyendo una relevante fuente de ingresos para el país.

Los 28 parques nacionales y 138 otras áreas protegidas, se hallan integrados en once áreas de conservación, resguardando lo mejor de nuestro patrimonio natural, y brindando al país prestigio y reconocimiento internacional. Más que cualquier costosa campaña publicitaria, la conservación de este patrimonio ha promovido un turismo sano e interesado en la conservación de nuestras bellezas naturales.

En la actualidad, aproximadamente un diecisiete por ciento (17%) de nuestro territorio se encuentra dividido en categorías de manejo, tales como parques nacionales, reservas biológicas y monumentos naturales, que protegen en forma estricta nuestros recursos naturales. Otras áreas con niveles diversos de protección (reservas forestales, humedales, zonas protectoras y refugios de vida silvestre) suman un nueve por ciento (9%) más del país, para completar aproximadamente un veintiséis por ciento (26%) de nuestra geografía dedicada a la protección.

El modelo de protección costarricense se forjó, en algunos casos, al declarar como parques nacionales gran cantidad de tierras que pertenecían al Estado y, en otros casos, expropiando tierras privadas, muchas veces sin pagarlas a sus dueños. Además, varias áreas silvestres protegidas han sido ampliadas

recientemente. Todo lo anterior ha ocasionado que, a julio de 2011, el monto por expropiaciones no canceladas sume un total de ¢20.069.951.873,66 (veinte mil sesenta y nueve millones novecientos cincuenta y un mil ochocientos sesenta y tres colones con sesenta y seis centavos), para un total de veintiún inmuebles en proceso de expropiación.

El Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet), por medio del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), se encuentra realizando esos procesos de expropiación en tres parques nacionales. En el Parque Nacional Marino Las Baulas en Guanacaste, se encuentra la mayoría de las expropiaciones pendientes (64 inmuebles) sin embargo, se tienen en proceso activo de expropiación únicamente 7,23 hectáreas divididas en 19 inmuebles, por problemas presupuestarios. Por su parte, en el Parque Nacional Manuel Antonio, se encuentra en proceso de expropiación de un inmueble de 18 hectáreas, y en el Parque Nacional Volcán Arenal existe un proceso expropiatorio de otro inmueble de menos de 3 hectáreas.

La fuente más estable de recursos, para llevar a cabo estos procesos expropiatorios, es el Presupuesto Ordinario de la República, el cual en los últimos cinco años viene aportando un máximo anual de alrededor de mil millones de colones, para un total de ¢4.891.747.391,45 (cuatro mil ochocientos noventa y un millones setecientos cuarenta y siete mil trescientos noventa y uno con cuarenta y cinco centavos). Además, se ha contado con el aporte del Fondo de Parques Nacionales de ¢272.356.827,69 (doscientos setenta y dos millones trescientos cincuenta y seis mil ochocientos veintisiete colones con sesenta y nueve centavos), para un total aportado por el Estado de ¢5.164.104.219,14 (cinco mil ciento sesenta y cuatro millones ciento cuatro mil doscientos diecinueve con catorce centavos), lo que a todas luces resulta insuficiente, pues a este ritmo nunca se llegará a presupuestar la totalidad de los recursos necesarios para consolidar la titularidad pública de nuestras áreas protegidas.

Por otra parte, existen otras áreas en las que no se han iniciado los procesos de expropiación, a pesar de la urgencia de protegerlas por su altísimo valor la preservación de nuestras fuentes de agua y nuestra biodiversidad. Un ejemplo de lo anterior es la Zona Inalienable del Macizo del Barva, creada mediante el Decreto Legislativo LXV, de 30 de julio de 1888. Un área indispensable para garantizar el abastecimiento de agua de la población del Gran Área Metropolitana que todavía no ha sido consolidada, aún cuando existen varios criterios de la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional que reafirman la vigencia de la legislación que desde hace más de un siglo la destinó a un régimen de protección.

Otro ejemplo es la apremiante necesidad de convertir en parque nacional la Loma Salitral (Desamparados, San José), para proteger el último reducto de bosque que queda en la hacinada y sobrepoblada zona sur de la ciudad capital. En este caso, aunque nadie duda sobre la necesidad de proteger la Loma Salitral,

faltan los recursos para realizar expropiaciones y consolidar la creación en un parque nacional.

Según el estudio realizado por J.R. De Shazo y Luis Monestel Vega "*La Importancia de las Áreas Protegidas Públicas en el Desarrollo del Turismo en Costa Rica: Un Análisis de su Visita*", sobre la importancia de las áreas protegidas para el turismo en Costa Rica se pueden rescatar los siguientes aspectos:

- 1.- Los turistas extranjeros visitan 4.5 lugares públicos durante su estadía de 16 días en el país.
- 2.- De un cincuenta por ciento (50%) a un setenta por ciento (70%) del tiempo de extranjeros es invertido en áreas protegidas públicas y sus alrededores.
- 3.- Para turistas extranjeros, el turista de mayor ingreso invierte una proporción mayor de su tiempo en visitar áreas protegidas. (...)"

Del promedio de 16 días en el país, un turista internacional va a invertir un promedio de 8.4 días en áreas protegidas públicas y 1.8 días viajando a esos lugares (visita 4.5 lugares en promedio). Esto implica que un sesenta y cuatro por ciento (64%) de su tiempo de permanencia en el país (10.2 días) se dedica al disfrute de áreas protegidas públicas en Costa Rica.

Aunque los estudios citados tienen 10 años de realizados, análisis recientes tanto del Minaet como del Instituto Costarricense de Turismo corroboran que los datos siguen vigentes. Las tendencias respecto a la visita de turistas al país y el número de visitantes a los parques nacionales, muestra un comportamiento estable a lo largo de los últimos tres años.

Es importante destacar que, como producto de las visitas a las áreas protegidas, se desarrolla una industria turística que es fuente de trabajo para cientos de costarricenses y que permite inyectar ingresos a la economía de muchas zonas deprimidas, cuya situación sería desesperada si no fuera por la afluencia de turismo, nacional y extranjero, a su región.

El turismo, tanto interno como externo, considerado la industria sin chimeneas, es una de las principales fuentes de ingresos de nuestro país y por ello debemos preocuparnos por alentar su visita, procurando que se convierta en factor multiplicador. Un turista satisfecho siempre recomendará la visita al lugar donde disfrutó, y pocos países poseen tanta y tan variada belleza natural como el nuestro; por eso, es un deber ineludible proteger y mejorar estas áreas, así como honrar las deudas pendientes con particulares.

Por eso es tan preocupante la insuficiencia de recursos que hoy enfrentan nuestros parques nacionales y demás áreas silvestres protegidas. No se trata solo de las expropiaciones pendientes, aunque esta es una de las necesidades más apremiantes. Nuestros parques nacionales afrontan una severa carencia de guardaparques que los protejan de las diversas amenazas de contaminación, explotación y destrucción de su riqueza natural. En muchas de las áreas

protegidas no hay condiciones adecuadas ni servicios básicos para la atención a visitantes.

Esta problemática afecta la preservación de nuestro patrimonio natural, pero también lesiona seriamente al turismo. Los turistas extranjeros que visitan el país, no tendrán interés de regresar o recomendar la visita de áreas protegidas, abandonadas, sin seguridad ni infraestructura adecuada, que se deterioran aceleradamente.

Si las áreas protegidas nos brindan tantos y tan valiosos servicios, tenemos la obligación legal y moral de buscar los mecanismos necesarios para cancelar el monto adeudado por concepto de tierras expropiadas y asegurar la conservación y el mantenimiento de las áreas existentes, así como de seguir luchando para ampliar en el futuro estas zonas, como herencia para las generaciones venideras.

Si bien nuestro país ha sido pionero en la protección de sus recursos naturales, también es cierto que en los últimos lustros esta protección ha venido a menos por diversos factores. El Minaet, encargado de la protección, administración y mejoramiento de los parques nacionales y las áreas protegidas, no posee ni el presupuesto ni los recursos humanos necesarios para proteger dichas áreas.

Por otra parte, en los últimos años el apoyo financiero gubernamental para el manejo de áreas protegidas ha decrecido en términos reales, lo cual afecta especialmente la operación y el mantenimiento de la infraestructura básica, los servicios y el personal destacado.

Además, los ingresos que se recaudan por la visita a esas zonas, no son girados en su totalidad al Minaet, lo cual ha provocado que no se invierta en infraestructura y mejoramiento de los servicios que ahí se brindan, los que lógicamente se han ido deteriorando con el transcurso del tiempo.

Nuestra biodiversidad es la mejor carta de presentación que poseemos, pero si las autoridades competentes continúan sin definir una clara política nacional ambiental, seguiremos mostrando al mundo una credencial de conservacionistas, aunque la realidad es que nuestros bosques se acaban por la tala legal e ilegal incontrolada y la fauna desaparece por la acción de los cazadores furtivos, mientras el Estado permanece inerte, atrapado en las redes de la telaraña burocrática.

Estos centros de atracción turística, visitados tanto por nacionales como por extranjeros, languidecen ante la indiferencia de los gobiernos de turno, los cuales en los foros internacionales pregonan nuestra vocación ambientalista, aunque la realidad desmiente esa propaganda.

Es importante indicar que nuestro país, como destino turístico, se encuentra entre los más caros de América Latina, pero la atracción que ejerce su

biodiversidad sobre los turistas que nos visitan, compensa los elevados costos que deben satisfacer para admirar lo que hemos protegido. En pro de un verdadero compromiso con la naturaleza y del derecho de las futuras generaciones a disfrutar de sus recursos, debemos hacer un esfuerzo claro para que las áreas silvestres protegidas tengan sostenibilidad y cada día se vean mejoradas no solo en su parte estructural, sino también en sus áreas de servicio.

Así las cosas, mediante la presente iniciativa, pretendemos dotar de una vez por todas a los parques nacionales de Costa Rica de una fuente de financiamiento segura y estable que garantice la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, su consolidación como Patrimonio de la Nación. Además, buscamos contribuir a resolver definitivamente el crónico problema de falta de recursos para la protección y mantenimiento de nuestras áreas silvestres protegidas, incluyendo la carencia de infraestructura básica para la atención de visitantes.

Para lograr este objetivo se plantea reformar la legislación que asigna recursos al ICT provenientes del impuesto sobre los boletos aéreos que pagan los turistas que ingresan al país, con el objetivo de que una parte de estos recursos sean destinados a financiar la consolidación de los parques nacionales.

El 27 de marzo de 2009 se publicó la Ley de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional, N.º 8694. Esta ley, en su artículo segundo, crea *“(...) un impuesto de quince dólares netos, moneda de los Estados Unidos de América (USD \$15,00), (...) a favor del Instituto Costarricense de Turismo (ICT). Este impuesto se le cobrará a cada persona que ingrese por vía aérea al territorio nacional y que haya adquirido su boleto en el exterior. Para los efectos de este impuesto, se considerarán boletos aéreos comprados en el exterior, todos los adquiridos fuera del territorio nacional, independientemente del medio o vehículo utilizado para comprarlos”*.

Este tributo fue creado a favor del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) para financiar programas de promoción, mercadeo, planificación y desarrollo de Costa Rica como destino turístico, en sustitución del antiguo impuesto de tres por ciento (3%) sobre el hospedaje en hoteles, pensiones y establecimientos similares, creado por la Ley N.º 2706, de 2 de diciembre de 1960.

No obstante, según estimaciones del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, el nuevo tributo no se limitó a mantener los ingresos del ICT sustituyendo la fuente, sino que implicó un incremento significativo en los ingresos de dicha institución. Concluye dicho informe que: *“De acuerdo con el análisis anterior, y suponiendo que el proyecto hubiese estado vigente en el año 2006, el Instituto Costarricense de Turismo hubiese dejado de percibir ingresos por aproximadamente ¢4.363.5 millones por concepto del impuesto del 3% sobre hospedaje y en su lugar se esperaría recaudar con el impuesto propuesto un monto estimado en alrededor de ¢9.630.6 millones anuales, con lo cual los recursos se incrementarían en ¢5.267.1 millones, lo que conllevaría un incremento*

en los ingresos en aproximadamente un 120% con respecto al monto recaudado actualmente". (Oficio N.º ST.288-2007 I, expediente legislativo N.º 16.752)

Revisando la ejecución presupuestaria del ICT, del año 2010, con base en el Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP), encontramos que dicha institución tuvo ingresos por un total de ¢28.624.000.000,00 (veintiocho mil seiscientos veinticuatro millones de colones) y egresos durante el mismo período por un total de ¢18.484.000.000,00 (dieciocho mil cuatrocientos ochenta y cuatro millones de colones). Los montos anteriores nos dan como resultado un superávit de ¢10.140.000.000,00 (diez mil ciento cuarenta millones de colones).

Asimismo, en los datos contables aportados por el ICT, encontramos que el presupuesto de la institución creció en los años 2009 y 2010 en alrededor de diez mil millones de colones, en relación con los años anteriores. El monto recaudado por el ICT, por medio del impuesto de 15 dólares de la Ley N.º 8694, asciende a los ¢9.694.000.000,00 (nueve mil seiscientos noventa y cuatro millones de colones) en el año 2010, es decir, una cifra similar al superávit mostrado por la institución y a su crecimiento presupuestario.

Aun cuando no existiera este notable superávit, es una verdad de perogrullo que la industria turística nacional no puede seguir creciendo y desarrollarse a largo plazo si seguimos permitiendo el deterioro de nuestro principal atractivo turístico: los parques nacionales. Por lo tanto, es más que razonable, justo y necesario, que al menos una parte de los ingresos recaudados por el impuesto que pagan los turistas que ingresan al país sea destinada a garantizar que Costa Rica seguirá contando con bellezas naturales dignas de ser visitadas.

Tan importante como promover el atractivo turístico de nuestro país en el exterior, es asegurarle a las futuras generaciones que ese atractivo seguirá existiendo. Por tanto, proponemos que el cincuenta por ciento (50%) de los recursos recaudados por el impuesto creado en el artículo 2 de la Ley N.º 8694 sea girado al Sistema Nacional de Áreas de Conservación para financiar consolidación y protección de nuestros parques nacionales.

En síntesis, las razones que motivan el presente proyecto de ley se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1.- Hay deudas pendientes de pago para cancelar las expropiaciones de parques nacionales y otras áreas silvestres protegidas.
- 2.- Las áreas silvestres protegidas no cuentan con presupuesto adecuado para su manutención y hay una urgente necesidad de asignarles recursos para garantizar su sostenibilidad.
- 3.- El turismo depende en gran medida de las áreas silvestres protegidas.

4.- Actualmente, quienes compran un boleto de avión con destino a Costa Rica, deben cancelar a su arribo la suma de quince dólares (US\$15) por concepto del impuesto especial creado en la Ley N.º 8694.

5.- El presupuesto del ICT ha crecido al doble con la entrada en vigencia de la Ley N.º 8694.

6.- Hay una deficiente ejecución, por parte del ICT, del presupuesto recaudado por medio de la Ley N.º 8694. El superávit de 10 mil millones mantenido por dicha institución en 2010 es mayor que la recaudación total del citado tributo durante el mismo período fiscal.

7.- La intención de este proyecto de ley es asignar de forma más razonable y equitativa los ingresos del impuesto de quince dólares del artículo 2 de la Ley N.º 8694, distribuyéndolos entre el ICT y el Sinac, con el fin de destinar la mitad de lo recaudado al pago de las expropiaciones adeudadas, y a garantizar la protección, la recuperación y el mantenimiento de las áreas silvestres protegidas, así como a la inversión en obras de infraestructura y mejoramiento de los servicios que en ellas se brindan. Asimismo, se establece que cuando se cancelen las deudas por expropiaciones pendientes, también se podrá destinar recursos a la creación de nuevas áreas protegidas o la ampliación de las existentes.

8.- Nadie duda de la importancia de promover y mercadear el turismo hacia Costa Rica. Pero igualmente es importante consolidar, proteger y mantener nuestros parques nacionales, que son nuestra principal carta de presentación en el exterior, la “gallina de los huevos de oro” de la industria turística. Con parques nacionales en manos privadas, abandonados, desprotegidos, con infraestructura insuficiente y deteriorada, no hay mucho que mercadear en el exterior.

Por las razones expuestas sometemos a consideración de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley para su estudio y aprobación por parte de las señoras diputadas y los señores diputados.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA GARANTIZAR LA CONSOLIDACIÓN, EL MANTENIMIENTO Y
EL FINANCIAMIENTO PERMANENTE DE NUESTROS PARQUES
NACIONALES. REFORMA DEL ARTÍCULO 2 DE LA
LEY N.º 8694, DE 27 DE MARZO DE 2009**

ARTÍCULO ÚNICO.- Refórmase el artículo 2 de la *“Ley de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional”* N.º 8694, de 27 de marzo de 2009, que en adelante se leerá así:

“Artículo 2.- Créase un impuesto de quince dólares netos, moneda de los Estados Unidos de América (USD \$15,00), o su equivalente en colones al tipo de cambio de referencia de venta del día, establecido por el Banco Central de Costa Rica, a favor del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y el **Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac)**. Este impuesto se le cobrará a cada persona que ingrese por vía área al territorio nacional y que haya adquirido su boleto en el exterior. Para los efectos de este impuesto, se considerarán boletos aéreos comprados en el exterior, todos los adquiridos fuera del territorio nacional, independientemente del medio o vehículo utilizado para comprarlos.

Los ingresos obtenidos por dicho impuesto se destinarán específicamente **a los siguientes fines:**

- a) **Un cincuenta por ciento (50%)** a la promoción, el mercadeo, la planificación y el desarrollo sostenible de Costa Rica como destino turístico, que realiza el ICT.
- b) **El restante cincuenta por ciento (50%)** será girado al **Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac)** para ser destinado exclusivamente al pago de tierras compradas o expropiadas para la creación de parques nacionales y otras áreas silvestres protegidas antes de la entrada en vigencia de esta ley, así como a garantizar la protección y el mantenimiento adecuado, en cuanto a personal e infraestructura, de los parques nacionales y las demás áreas silvestres protegidas.

Asimismo, podrán destinarse recursos a la compra o expropiación de tierras para la creación de nuevas áreas silvestres protegidas, una vez que el Estado costarricense haya cancelado en su totalidad las obligaciones correspondientes a expropiaciones pendientes.”

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Florez-Estrada
DIPUTADO

20 de setiembre de 2011

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Ambiente.