



## ■ Comentarios a los anteproyectos de leyes relativas al sector turístico

La promoción y fomento del turismo fue un tema de la campaña electoral del Presidente de la República y es un área en la que la administración ha mostrado verdadero interés. El primer acto de autoridad del nuevo gobierno, con gran satisfacción de los sectores involucrados en la actividad, fue la creación del Ministerio de Turismo<sup>1</sup>, que ha trabajado en la formulación de un nuevo marco legal para el sector.

Ha sido una iniciativa del gobierno que no ha generado controversias y parece gozar de general aprobación, con mucha razón. ¿Por qué habría alguien de oponerse al desarrollo del turismo? ¿Quién puede alegar la inconveniencia del fomento de una actividad económica que en muchos países genera ingresos cuantiosos y multitud de fuentes de trabajo, trae beneficios económicos a amplias capas de la

población, no produce contaminación ambiental y sólo genera problemas que suelen ser insignificantes, como resultado de diferencias culturales superables? Un primer proyecto de “Ley de Turismo” fue presentado a consideración de sectores interesados, incluyendo a FUSADES, a fines del año 2004, habiéndosele hecho numerosas observaciones. Muchas de ellas fueron aceptadas por el Ministerio y recogidas en los nuevos proyectos presentados para consideración y aprobación por la Asamblea Legislativa, que ha creado una comisión especial para su estudio y los ha remitido para obtener opinión.

Son tres los anteproyectos a los que el Ministerio ha dado iniciativa de ley y que tienen la intención de establecer un nuevo marco de regulación para el sector: 1) De “Ley de Turismo”, que consta de cuarenta y dos artículos, distribuidos en nueve capítulos; 2) De reformas a la “Ley del

<sup>1</sup> D.E. N° 1, 1° de junio de 2004; publicado en el D.O. N° 100, Tomo 363, 1° de junio de 2004, conteniendo reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.



*FUSADES reconoce el potencial de crecimiento que puede promover el apoyo a la industria turística, como lo indica el proyecto...*

*Antes de emitir una normativa de este tipo, es importante determinar el potencial y la oferta turística del país.*

Instituto Salvadoreño de Turismo”, que consta de seis artículos que reforman dieciséis de la ley, incluyendo derogatorias; y 3) De reformas a la “Ley de la Corporación Salvadoreña de Turismo”, que consta de trece artículos, que reforman ocho de la ley y le adicionan siete.

Tanto formal como conceptualmente, los nuevos proyectos constituyen un gran avance con relación al primero de “Ley de Turismo”. No están exentos de defectos de carácter formal, pero esto puede ser corregido con facilidad. Lo más importante es que se ha superado el principal defecto que se señaló al primer proyecto. Éste había sido redactado ignorando las leyes sobre materia turística que existen en el país, por lo que, de haber sido aprobado, habría creado mayor confusión en un sector que ya estaba regulado por tres leyes principales, contradictorias entre sí, y una serie de decretos misceláneos. Los nuevos proyectos, en cambio, con disposiciones derogatorias expresas y una intención clara de regularizar la administración del sector propenden a la creación de una normativa armónica y libre de contradicciones<sup>2</sup>.

FUSADES reconoce el potencial de crecimiento que puede promover el apoyo a la industria turística, como lo indica el proyecto, pero considera importante evaluar diversos aspectos, económicos y legales, contenidos en los mismos, en vista a su mejora.

<sup>2</sup> Sin embargo, se ha dejado la muy usada y errónea expresión que declara a la ley “de carácter especial” y que prevalecerá sobre otras leyes. Aparte de que es innecesaria y no produce los efectos que de ella se esperan, constituye un error de técnica legislativa.

## **Objeto de los proyectos de ley**

El Art. 1 del proyecto de Ley de Turismo señala que su objeto es “proteger y regular la industria y los servicios turísticos del país”. En realidad, sería más exacto que estipulara que su objeto es promover el turismo, como se establece en los considerandos y es evidente del texto. El proyecto no contiene medidas que puedan ser consideradas protectoras de la actividad y la regulación de la misma es mínima, prevaleciendo la libre voluntad de los particulares, tal como debe ser.

Es claro que la finalidad de la ley sería el fomento de la actividad turística, pero esto es algo que no puede hacer una ley por sí sola. En otras palabras, no por el hecho de que emitamos una ley sobre turismo y se confieran beneficios fiscales para el estímulo de las empresas del sector, vendrán turistas a nuestro país, sino que lo harán por razones que no tienen que ver con consideraciones legales. Antes de emitir una normativa de este tipo, es importante determinar el potencial y la oferta turística del país. Son éstos los que deben moldear el contenido de la ley y no podemos esperar que se desarrollen en seguimiento a esta última. Del texto del proyecto no puede deducirse que haya habido una ponderada consideración de este factor.

Diversos estudios que se han realizado respecto al desarrollo de la industria turística en El Salvador han insistido en que el primer paso en la estrategia de crecimiento del sector será la evaluación de la oferta



*...las consideraciones sobre el fomento del turismo deben hacerse teniendo en mente que la oferta turística de un país está siempre en competencia con la de otros estados, especialmente sus vecinos cercanos, y que una campaña de promoción exitosa es la que conduce a hacer pensar a consumidores extranjeros que una oferta determinada es mejor que las demás.*

nacional<sup>3</sup>. Esto debe ser seguido por la determinación del tipo de turistas que se desee atraer, tal como el turismo internacional que busca un esparcimiento de alta calidad o los salvadoreños residentes en el extranjero con intenciones más nostálgicas, y por la precisión de qué es lo que se quiere vender al promover al país a ese grupo determinado. Así, por ejemplo, un país puede intentar atraer turistas promoviendo su patrimonio histórico o artístico, folklore, culturas étnicas particulares, gastronomía, playas, atractivos naturales, recursos que favorecen la práctica de una actividad de ocio determinada (montañismo, canotaje, caza), etc., según los recursos con lo que cuente.

No podemos decir que los documentos dados a conocer por el Ministerio de Turismo en el mes de octubre de 2004 recojan los aspectos señalados. La “Política de Turismo” señala características nacionales que resultan beneficiosas para la promoción de la actividad en el país, como la diversidad, intensidad de posibles experiencias turísticas, concentración de los atractivos en territorio reducido, conectividad vial y calidez humana; señala los principios en que debe basarse la política turística; y establece lineamientos generales de acciones a tomar; todo esto sin hacer una determinación concreta de la oferta con que se cuenta ni especificar el grupo al que debe ir dirigida la promoción

turística. La “Estrategia Nacional para el Desarrollo Turístico de la República de El Salvador” (ESDETUR) no contiene un plan de acción concreto, sino referencias a que debe ser elaborado.

Otro aspecto que siempre es tratado por los consultores de la materia es que las consideraciones sobre el fomento del turismo deben hacerse teniendo en mente que la oferta turística de un país está siempre en competencia con la de otros estados, especialmente sus vecinos cercanos, y que una campaña de promoción exitosa es la que conduce a hacer pensar a consumidores extranjeros que una oferta determinada es mejor que las demás. En este sentido, es necesario ser realistas y reconocer que estamos en franca desventaja con nuestros vecinos. En cuanto lo que el país puede ofrecer, debemos señalar que no hay un atractivo que lo singularice haciéndolo único frente a los demás de la región; ya no tenemos un volcán en permanente erupción ni otro fenómeno o rasgo natural extraordinario. Debemos reconocer estas realidades y planificar encaminándonos a aprovechar al máximo las potencialidades reales. Algunos estudios han señalado que las riquezas naturales, arqueológicas e históricas del país deben ser desarrolladas, pero como complemento a esquemas o factores que garanticen de mejor forma la venida de extranjeros al país, como un centro de convenciones<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo: Arthur Consulting Group, Inc.: Tourism Strategy for El Salvador, Washington, D.C., 22 de julio de 1994. Este estudio contiene el más extenso inventario de recursos turísticos del país que hemos encontrado y propone un concreto plan de acción.

<sup>4</sup> Melhado, Oscar: Perspectivas y Limitaciones del Turismo en El Salvador, Documento de Trabajo N° 33, FUSADES, San Salvador, 1992.



*Es necesario crear un entorno general agradable que rodee al visitante, haga su estadía satisfactoria, lo motive a regresar y a recomendar el país como destino turístico a terceros.*

Una opción que también se ha sugerido, y que puede compensar algunas desventajas competitivas del país, ha sido integrarlo a paquetes regionales. Los dos últimos tratados internacionales multilaterales en materia turística ratificados por El Salvador, el “Convenio constitutivo de la Organización Mundo Maya”<sup>5</sup> y el “Convenio para el establecimiento de la Zona de Turismo Sustentable del Caribe”<sup>6</sup>, están hechos con miras a favorecer este esquema.

El fomento del turismo necesita también la realización de otras actividades complementarias, aparte de la creación de la infraestructura necesaria para la atención de los visitantes estimulada por los incentivos gubernamentales. Es necesario crear un entorno general agradable que rodee al visitante, haga su estadía satisfactoria, lo motive a regresar y a recomendar el país como destino turístico a terceros. En este aspecto, nos encontramos en una grave situación; las tres características nacionales que más impresionan a muchísimos visitantes extranjeros son la pobreza, la suciedad y la inseguridad personal.

Un país como la India nos demuestra que la existencia de altos niveles de pobreza no es un obstáculo para convertirse en un destino turístico importante, pero esa nación cuenta con un patrimonio natural y cultural extraordinario y de valor universal que

hará que siempre haya interesados en visitarla. No es este nuestro caso, por lo que hay también que atacar específicamente algunas de sus manifestaciones que para el turista implican algo más que una mala imagen, especialmente la mendicidad. Este es un problema relativamente fácil de erradicar ya que, como se ha señalado muchas veces, existe independientemente del nivel de riqueza de una sociedad en la medida en que se la tolere y su supresión no tiene que ver tanto con la lucha contra la pobreza como con la aplicación efectiva de medidas administrativas. No es necesario acudir a los drásticos medios que han empleado algunos estados, sino que el cumplimiento puntual de la legislación existente<sup>7</sup>, más algunas medidas complementarias, podrían solucionar en gran parte este problema.

En cuanto a la suciedad, la supresión de sus efectos más visibles, de manera similar al problema anterior, son fáciles de solucionar, con medidas como la regulación de la disposición de desechos sólidos, limpieza de playas y de las orillas de las carreteras. No dependerá tanto de la educación de la población como de la voluntad de la autoridad de sancionar a quienes incumplan las normas sobre sanidad pública. Uno de sus efectos colaterales más serios, la contaminación de las aguas, tanto las destinadas a consumo humano como marinas, es más difícil de tratar, pues requiere mayor número de

<sup>5</sup> D.L. N° 627, 28 de julio de 1993; D.O. N° 153, Tomo 320, 19 de agosto de 1993.

<sup>6</sup> D.L. N° 717, 23 de junio de 2005; D.O. N° 135, Tomo 368, 20 de julio de 2005.

<sup>7</sup> La Ley de Policía, que muchos funcionarios públicos se niegan a aplicar a pesar de estar vigente, contiene disposiciones regulando la mendicidad.



*Indudablemente, el que ha demostrado ser el problema más difícil de resolver y el obstáculo más grave para la atracción de turistas es el de la seguridad pública...*

acciones y de inversión, pero debe tener prioridad pues es uno de los más graves obstáculos a la masificación del turismo en nuestro país.

Indudablemente, el que ha demostrado ser el problema más difícil de resolver y el obstáculo más grave para la atracción de turistas es el de la seguridad pública, que al momento presente constituye un serio desestímulo para visitar el país. El Departamento de Estado de los Estados Unidos de América advierte a sus ciudadanos que desean viajar a nuestro país: “La Embajada de los Estados Unidos considera que El Salvador sufre una crítica amenaza delictiva. El índice de homicidios en el país ha aumentado en un 25 por ciento de 2004 a 2005, y El Salvador tiene uno de los más altos índices de homicidio en el mundo”<sup>8</sup>. Una evaluación aún más cruda hacen los turistas extranjeros, como lo podemos ver en los foros electrónicos destinados a intercambiar información entre viajeros estadounidenses<sup>9</sup>.

En el proyecto de Ley de Turismo, este problema no se aborda de una manera adecuada. El Art. 12 reza: “Las empresas turísticas, en cooperación con las autoridades públicas, velarán por la seguridad, la prevención de accidentes, la protección sanitaria y la higiene alimentaria de quienes recurran a sus servicios”.

<sup>8</sup> <http://www.state.gov>

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Tripadvisor en <http://www.tripadvisor.com>. La información aparece en páginas relativas a San Salvador como destino turístico.

Con respecto a la promoción sanitaria y la higiene alimentaria, esto significa que las empresas turísticas deben cumplir con normas contenidas en el Código de Salud y otras leyes de la materia. Sobre la prevención de accidentes, las empresas turísticas no tienen responsabilidad por los ocurridos a sus clientes más allá de la que establece el Código Civil para todas las personas. En cuanto a la seguridad, la disposición citada no tiene contenido jurídico. Pese a lo que diga dicho artículo, las empresas turísticas no tienen obligación de brindar seguridad a sus clientes, pues la disposición no está desarrollada en normas concretas que establezcan derechos y obligaciones determinadas a las partes en la relación jurídica en materia turística.

La Ley de Turismo será un avance y cumplirá la finalidad que se pretende con ella sólo si puede ser complementada con un plan de acción razonable llevado a la práctica y si problemas del entorno que obstaculizan la atracción de turistas pueden ser solucionados en gran medida.

### **El aspecto institucional**

Con los proyectos presentados por el Ministerio de Turismo a la Asamblea Legislativa se supera la principal crítica hecha al proyecto anterior y que, desde hace varios años, constituye un problema: el relativo a la triplicidad de competencias sobre la misma materia, que implica la coexistencia del Ministerio de Turismo y de las instituciones autónomas ISTU y CORSATUR. La aprobación de los



proyectos propuestos significaría que las de las instituciones involucradas en el sector quedarían claramente definidas<sup>10</sup>.

No obstante esto, lo primero que llama la atención de los tres proyectos remitidos a la Asamblea Legislativa es que ninguno de ellos hace mención del Ministerio de Turismo, sino que se refieren a una secretaría de estado sin identificarla con su nombre. El Art. 3 del proyecto de Ley de Turismo establece: “La Secretaría de Estado que de acuerdo al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo conozca de la materia de turismo, en adelante la Secretaría de Estado, es el organismo rector en materia turística; le corresponde determinar y velar por el cumplimiento de la Política y del Plan Nacional de Turismo, así como del cumplimiento de los objetivos de la presente Ley y sus Reglamentos”. Otros artículos atribuyen a dicha oficina la elaboración y ejecución de estudios y proyectos (Art. 4); la vigilancia del estricto cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley por las empresas turísticas (Art. 5); la inspección de los establecimientos que presten servicios turísticos (Arts. 6 y 10), para lo cual deberá proporcionar a sus delegados la identificación correspondiente (Art. 9); recibir informes sobre modificaciones de

<sup>10</sup> El proyecto de Ley de Turismo hace referencia a las competencias de otras oficinas públicas, sobre todo las encargadas de la protección del patrimonio cultural y del patrimonio natural, pero en este punto, no se añade nada más a las leyes existentes, sólo se hace una remisión a las mismas. La concesión de incentivos fiscales sería, como es natural, una atribución del Ministerio de Hacienda.

planes y proyectos de empresas turísticas que gozaren de incentivos fiscales (Art. 10); brindar apoyo e información a las empresas turísticas inscritas en el registro (Art. 10); determinar las áreas que serán consideradas como “Proyecto de Interés Turístico Nacional”<sup>11</sup> y emitir los acuerdos ejecutivos en que tales áreas se declaren (Art. 21); y aplicar las sanciones que establece la ley (Art. 29 a 36).

No se da explicación del por qué no se hace mención del Ministerio de Turismo en el proyecto de ley. Las atribuciones que la Ley de Turismo confiere a la “secretaría de estado” deben ser ejercidas por el Ministerio de Turismo.

De conformidad al proyecto de Ley de Turismo, correspondería a CORSATUR la formación y administración del Registro Nacional de Turismo, que luego pasamos a considerar (Art. 8), recibir el producto de los impuestos que crea la nueva ley (Art. 18) y preparar un catálogo de oferta turística de El Salvador (Art. 20 letra “a”). El decreto de reformas a la ley de la entidad es más importante, estableciendo que será función de la institución la promoción del

<sup>11</sup> Este es un concepto fundamental, con evidentes implicaciones sobre derechos de propiedad y libertad, por lo que debería estar desarrollado extensamente en la ley, en cuanto a su naturaleza, determinación, contenido y efectos, pero sólo aparece mencionado en un artículo del proyecto de ley. En éste no parece tomarse en cuenta tampoco que tales proyectos turísticos deben ser coordinados con los planes de desarrollo territorial, que ya tienen un marco legal para el área metropolitana de San Salvador y se extenderán a todo el territorio nacional cuando se apruebe la ley que está siendo elaborado por el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Vivienda y Desarrollo Urbano.



turismo hacia nuestro país en el extranjero, realizando una serie de actividades complementarias para ello<sup>12</sup>.

En el proyecto de Ley de Turismo, el Instituto Salvadoreño de Turismo no es mencionado ni una sola vez, pero el proyecto de reformas a la ley de la institución deja establecida muy claramente la que se espera que sea su función: la promoción y estímulo del turismo interno, lo que incluye la administración de los turicentros de propiedad estatal. Se derogan las facultades con respecto al turismo proveniente del extranjero que la institución tiene actualmente.

En resumen, el esquema propuesto para las tres instituciones parece que deslinda claramente sus atribuciones y competencia; a la secretaría de estado, cualquiera que esta sea, correspondería la formulación de políticas del sector, la toma de decisiones sobre planes y proyectos y la imposición de sanciones; a CORSATUR corresponde la ejecución de dichas políticas y proyectos y el fomento del turismo proveniente del extranjero; al ISTU correspondería el fomento del turismo interno y la administración de los turicentros estatales.

En nuestra opinión, las funciones del ISTU quedan claramente definidas y no se prevé

<sup>12</sup> Una de ellas es “fomentar la integración y funcionamiento de comités de desarrollo turístico regionales, departamentales y municipales”, cuyos miembros desempeñarán sus labores ad-honorem y cuya organización y funcionamiento será regulada reglamentariamente. Esto necesita aclaración, pues no es una actividad directamente relacionada con el fomento del turismo proveniente del extranjero y parece chocar con atribuciones asignadas al ISTU.

una interferencia con las de otras instituciones. En cuanto a las funciones de la secretaría de estado y CORSATUR, nos parece que, aunque no hay duplicidad de atribuciones, habrá dificultades prácticas para ejercer las que corresponden a estas dos instituciones.

Consideramos que las pocas atribuciones que se señalan a cada una de estas oficinas deberían ser ejercidas por una sola. La división de atribuciones entre las dos es innecesaria y conducirá a problemas de carácter burocrático. Así, será CORSATUR la institución que esté en contacto con los operadores turísticos y la que mejor se dará cuenta del cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones legales, sin embargo dependerá de un ministerio el otorgamiento de incentivos, las funciones de inspección y supervisión y las facultades sancionadoras, para todo lo cual necesitará la intervención de la institución autónoma.

CORSATUR debería desaparecer por innecesaria. De hecho, se ha señalado muchas veces la falta de objeto de CORSATUR, pues nunca ha podido determinarse con claridad su finalidad y razón de ser. Existiendo el ISTU, nunca debió haber sido creada una segunda institución oficial autónoma con atribuciones similares. Ahora, las funciones confiadas a la institución, que deberían ser ejercidas sin problemas por una oficina del gobierno central, parecen haberse incluido para justificar de alguna forma su existencia. En realidad, hacen manifiesta la falta de



trascendencia del organismo, que debería ser suprimido.

Es posible que el Ministerio de Turismo sienta resistencia a la supresión de una entidad autónoma por no poder absorber a su personal y deber enfrentar un problema laboral y político, pero la conservación de CORSATUR implica duplicidad e indefinición de atribuciones con el Ministerio y un gasto innecesario para el estado, en perjuicio de la sociedad salvadoreña.

Tenemos que hacer referencia también al Registro Nacional de Turismo creado en el proyecto de Ley de Turismo y encargado en el mismo a CORSATUR (Art. 8). Sus disposiciones se desarrollan en el proyecto de reforma a la ley de esta última institución (se adiciona un Capítulo VII-A, conteniendo los Arts. 19-A a 19-G).

Esta nueva oficina es muy distinta a los demás registros del estado como los de Propiedad Raíz e Hipotecas y de Comercio, pues no inscribe actos constitutivos de derechos de los particulares ni sirve para constituirlos. Más que un verdadero registro, será un archivo en el que se inventariarían las empresas turísticas que operen en el país. La “inscripción” en el mismo no es obligatoria, y una razón para no hacerlo sería evitar el pago de los derechos que causará la inclusión en el mismo. La razón para inscribirse en el Registro sería que tal asiento es indispensable para gozar de los beneficios de la ley.

No está del todo clara la función del Registro Nacional de Turismo. Algunos artículos del proyecto de Ley de Turismo parecen indicar que deben inscribirse en el mismo todas las empresas turísticas, estén gozando o no de esos beneficios (Arts. 5, 6, 9, 10, 20 y 26); en el Art. 26, inclusive, se establece como falta muy grave la falta de inscripción en el registro; pero en ninguna disposición se establece con claridad quienes deberán inscribirse en el mismo. Por otra parte, de conformidad al texto del proyecto, las obligaciones que se establecen para las empresas turísticas (Arts. 9 a 14), que incluyen deberes para con sus clientes, como las de brindar información objetiva y veraz y cumplir fielmente las estipulaciones contractuales pactadas, no son para todas las empresas turísticas, sino sólo para las inscritas en el registro. Además, si algunas empresas no gozan o no tienen interés de gozar los beneficios de la ley, no se explica la necesidad de dicha inscripción. Parece que no han tenido en cuenta las razones para la existencia de un registro, cuáles son sus efectos y organización y el objeto de la inclusión de información en él; como ejemplo de esto último, los titulares de las empresas de turismo se inscriben, pero no en el mismo expediente que éstas, sino en secciones de la oficina. Un registro existe precisamente para dar publicidad formal a determinados actos que deben ser conocidos por todos, por razones de seguridad jurídica, y por ello los registros son públicos, pero otras disposiciones del anteproyecto (Art. 9) establecen la confidencialidad de la información que las



empresas turísticas deben proporcionar al registro, lo que es contrario a todo principio de publicidad registral y lo haría un caso único en nuestro sistema. Todo esto provoca la impresión que una finalidad principal del registro es obtener fondos para CORSATUR. Creemos que este problema es, en su mayor parte, sólo una cuestión de redacción de las disposiciones que se solucionaría con una revisión del texto.

El régimen de sanciones ha sido adversado también, por la división de competencias indicada antes, por el procedimiento adoptado y por el breve período de prescripción, que puede legitimar graves actividades ilegales continuadas por el hecho de que no hayan sido detectadas en tiempo por la autoridad. El inciso final del Art. 27 del proyecto de Ley de Turismo establece la disposición muy común que las sanciones establecidas en dicha ley se aplicarán sin perjuicio de las contenidas en otras leyes para las mismas acciones. Este tipo de disposiciones que implican múltiple tipificación y sanción de la misma conducta, han sido señaladas, con justa razón, como inconstitucionales, ya que implica juzgar y condenar a la misma persona dos veces por la misma causa. El Ministerio de Turismo debería examinar cuáles son las demás sanciones que existen en otras leyes para las conductas que pretende tipificar y decidir si dichas sanciones son preferibles o necesita nuevas. De otra manera, la inclusión de las faltas y sus sanciones en la Ley de Turismo implicará una derogación tácita de leyes

anteriores y teniendo en cuenta que esto puede afectar el Código Penal, necesita una revisión cuidadosa.

### **Régimen fiscal y de incentivos**

En el Capítulo V del proyecto de Ley de Turismo, denominado “De los ingresos para la promoción turística” (Arts. 15 a 18), se establece un impuesto, al que se denomina “contribución especial”, con dos hechos generadores y montos: a) Pago de alojamiento en establecimientos que presten ese servicio, con monto del 5% del precio diario del servicio, excluyendo IVA; y b) Salida del territorio nacional por vía aérea, con un monto de US \$7.00. El agente de retención sería el prestador del servicio de alojamiento o la línea aérea y lo recaudado ingresará al Fondo General de la Nación.

Debemos hacer notar el error conceptual en la denominación del tributo. En el primer proyecto se le denominaba “tasa”; en el segundo “contribución especial”. Esto hace referencia a la clasificación tripartita de los tributos que recoge la Constitución (Art. 131 N° 6 Cn.), que incluye a los impuestos. Al comentar el primer proyecto se advirtió que las tasas son tributos que paga el particular al estado a cambio de una contraprestación, lo que no era el caso del tributo creado; ahora se ha usado el término contribución especial que es un tributo que se establece y paga una sola vez, teniendo como hecho generador el aumento de riqueza que para el particular significa la creación de una obra pública de

*La imposición de un tributo a actividades turísticas se justifica por el hecho de que el monto recaudado se reinvertirá en la promoción del sector, pero ha sido recibido con críticas porque encarecerá los servicios ofrecidos a los visitantes al país.*

*No se puede criticar la intención que tienen los redactores de la ley de que el producto recaudado con el impuesto sea dedicado exclusivamente a la promoción turística y no se desvíe a otros rubros, pero no puede obviarse la disposición que exige que todos los ingresos estatales integren un fondo único afecto a todas las necesidades del estado.*

infraestructura, como una carretera, que aumenta el valor de los inmuebles colindantes. La naturaleza de la carga tributaria no se modificará por el cambio de nombre.

La imposición de un tributo a actividades turísticas se justifica por el hecho de que el monto recaudado se reinvertirá en la promoción del sector, pero ha sido recibido con críticas porque encarecerá los servicios ofrecidos a los visitantes al país. Por una parte, se señala que los cobros por uso del Aeropuerto Internacional El Salvador son los más altos de toda la región centroamericana y el nuevo impuesto lo hará aún más gravoso; por otra parte, los costos de alojamiento también sufrirán un alza. Se ha señalado que los impuestos que gravan el turismo en países como Francia y España, son considerablemente mayores, señalándose que el impuesto a pasajes aéreos hacia esos países es superior a cien dólares, y que esto no desestimula el flujo de visitantes hacia esos países. Esto podrá ser cierto, pero estos países cuentan con atractivos de tal calidad que un costo relativamente alto no provoca una merma en el interés de visitarlos. Este no es el caso de nuestro país. Lo que es innegable es que el estímulo de una actividad no se logrará imponiéndole gravámenes y que es lógico que se impongan impuestos a una actividad que produce réditos, pero en el caso de El Salvador, se estaría imponiendo un tributo a una actividad que no existe, sino que se espera crear. Estamos de acuerdo que pese al uso que se dé a lo

recaudado, no resulta ningún estímulo al turismo.

El Art. 18 del proyecto de Ley de Turismo establece que en el presupuesto de CORSATUR se incluirán los montos a generarse con el pago del impuesto, que no podrá utilizarse sino para la promoción del turismo y no podrá destinarse a sufragar gastos operativos de la institución (Art. 23 proyecto de reformas a la ley de CORSATUR). Debe evaluarse a la luz del Art. 228 Cn., que establece que ninguna suma podrá abonarse con cargo a fondos públicos si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuesto; la norma pretende soslayar esta disposición de la norma primaria.

No se puede criticar la intención que tienen los redactores de la ley de que el producto recaudado con el impuesto sea dedicado exclusivamente a la promoción turística y no se desvíe a otros rubros, pero no puede obviarse la disposición que exige que todos los ingresos estatales integren un fondo único afecto a todas las necesidades del estado. Es lógico y deseable que el gobierno central asigne al sector turístico una cantidad equivalente a lo recaudado con el impuesto específico que grava las actividades de dicho sector, pero no pueden darse garantías que así será; todo dependerá de la disciplina fiscal del gobierno de turno y su voluntad de financiar el sector turístico. Debe recordarse que la disposición constitucional existe por razones de peso; a fines del siglo XIX y durante la primera



mitad del siglo XX existieron numerosísimos fondos, nacionales y locales en diverso grado, financiados por impuestos especiales, lo que llevó a un caos nacional legislativo, contable y de liquidez del gobierno central. Esto terminó con la emisión de un decreto suprimiendo todo tipo de fondos especiales<sup>13</sup> y la constitucionalización de la disposición ahora contenida en el Art. 228 Cn., en 1939. La extensión de la figura puede igualmente provocar graves problemas al actual o a futuros gobiernos.

El Art. 18, además, añade que la partida presupuestaria asignada a CORSATUR en la que se incluyan dichos fondos “se considerará ampliada automáticamente con el exceso del monto de los ingresos recaudados en el concepto de la contribución”. Esto significa que todo lo recaudado con el impuesto, en exceso de lo calculado en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, se incluirá en la partida asignada a la institución. La disposición es, indudablemente, inconstitucional, pues implicaría que una ley aprobada por el Órgano Legislativo, como es la Ley de Presupuesto, pueda ser reformada, no por otra ley, sino por un acto administrativo, como es la recaudación de impuestos y que CORSATUR puede hacer gastos que no autorizados previamente por la ley, en contravención a lo especificado por el Art. 131 N° 8 Cn.

En cuanto a los beneficios que se otorgarían, están comprendidos en los Arts. 19 a 25 del proyecto de Ley de Turismo. Aparte de algunos consistentes en apoyo y promoción, los incentivos fiscales son los más importantes y los que han gozado del apoyo de las empresas turísticas. Las inversiones turísticas mayores de US \$50,000.00 tendrán derecho: a) Exoneración de impuestos a la importación de bienes (hasta el 25% de la inversión); b) Exoneración de impuestos a la adquisición de inmuebles; y c) Exención parcial del impuesto sobre la renta (crédito fiscal deducible del impuesto, hasta un 50% del monto) por cinco años. Los incentivos sólo pueden solicitarse durante los primeros diez años de vigencia de la ley, y una sola vez, salvo que haya ampliaciones de las inversiones.

El hecho que sólo se concedan dichos beneficios a ciertas inversiones cuantiosas ha provocado protestas de algunos sectores que indican que deben ser otorgados también a las pequeñas y micro empresas. Esto es un asunto de carácter económico no jurídico, por lo que debe ser discutido por otros; nos limitamos a señalar que la determinación de conceder los estímulos a un sector está orientado a fomentar un turismo de alta calidad que implique altos ingresos para el país y evitar que pequeñas empresas que no pueden dar servicios en el nivel requerido se aprovechen de la ley.

<sup>13</sup> D.L., 21 de mayo de 1931; D.O. N° 121, Tomo 110, 27 de mayo de 1931.

*Existen buenas razones para conceder los incentivos fiscales previstos en los proyectos de ley, ya que, pueden estimular el desarrollo de infraestructura turística...*

Un aspecto jurídico que sí debe señalarse es que durante mucho tiempo, al amparo de la Ley de Fomento de la Industria Turística<sup>14</sup>, muchas empresas gozaron de beneficios fiscales aún mayores que los se pretenden otorgar en el nuevo proyecto de ley y no se logró atraer turismo hacia el país. Esto es indicativo de la necesidad de examinar nuestra oferta turística y planear su promoción en debida forma, como se indicó al inicio, pero además deben ser recordados los problemas que creó la ley anterior. Bajo ella se ampararon empresas que nunca debieron haber gozado de los beneficios, como restaurantes de cadena, moteles y centros de esparcimiento que rara vez eran visitados por turistas; las exenciones concedidas bajo esa ley sólo sirvieron para disminuir los ingresos del

estado y para enriquecer a unos pocos que no perseguían los fines que promovía la ley<sup>15</sup>. Existen buenas razones para conceder los incentivos fiscales previstos en los proyectos de ley, ya que, pueden estimular el desarrollo de infraestructura turística; El Salvador es el único país centroamericano que no los concede y el desarrollo del sector turístico en nuestro país es inferior al de nuestros vecinos. El correcto otorgamiento de los incentivos por el estado y el puntual cumplimiento de sus obligaciones por las empresas turísticas son fundamentales para que pueda confiarse en el sistema que se pretende impulsar con la ley y se obtengan resultados deseados en beneficio del crecimiento de la industria turística en nuestro país.

<sup>14</sup> D.L. N° 367, 28 de junio de 1967; D.O. N° 117, Tomo 215, 29 de junio de 1967.

<sup>15</sup> Tales incentivos fueron derogados por D.L. N° 385, 30 de noviembre de 1989, publicado en el D.O. N° 227, Tomo 305, 7 de diciembre de 1989.



Fundación Salvadoreña  
para el Desarrollo  
Económico y Social

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador  
Tel.: (503) 2278.3366, 2278.3382, Fax: (503) 2278.3366 ext. 391

Consultas al correo electrónico:  
[e.legal@fusades.com.sv](mailto:e.legal@fusades.com.sv)

[www.fusades.com.sv](http://www.fusades.com.sv)

