

*Informe Técnico*



***MUNICIPALIDAD DE CARTAGO:  
Reglamento de Licencias para la venta de  
bebidas con contenido alcohólico***

***Abril 2021***

## Contenidos

INTRODUCCIÓN .....	4
CAPÍTULO I .....	5
IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	5
I. Descripción del problema.....	5
II. Vigencia de la situación que se pretendía regular.....	7
III. Avance en su atención: perfil de los regulados, obstáculos.....	9
IV. Conclusiones .....	12
CAPÍTULO II.....	14
IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS .....	14
I. Identificación de los objetivos.....	14
Objetivo 1: Eliminar la comercialización de patentes de bebidas con contenido alcohólico. .	14
Objetivo 2: Organizar las actividades económicas que requieren una patente para venta de bebidas alcohólicas en el Cantón de Cartago.....	15
Objetivo 3: Fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones que conlleva obtener y gestionar una licencia para venta de licores. ....	16
II. Consistencia de cada uno de los objetivos. ....	17
Objetivo 1: Eliminar la comercialización de patentes de bebidas con contenido alcohólico. ..	17
Objetivo 2: Organizar las actividades económicas que requiere una patente para venta de bebidas alcohólicas en el Cantón de Cartago.....	19
Objetivo 3: Fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones que conlleva obtener y gestionar una licencia para venta de licores. ....	23
III. Vigencia y validez de los objetivos. ....	26
Objetivo 1: Eliminar la comercialización de patentes de bebidas con contenido alcohólico. ..	26
Objetivo 2: Organizar las actividades económicas que requiere una patente para venta de bebidas alcohólicas en el Cantón de Cartago .....	26
Objetivo 3: Fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones que conlleva obtener y gestionar una licencia para venta de licores. ....	27
IV. Conclusiones. ....	28
CAPÍTULO III.....	30
IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA.....	30
I. Lista larga de opciones. ....	30
a. Establecer parámetros claros para la asignación de licencias a todas las categorías establecidas por ley. ....	31

b.	Aumento en el porcentaje de lo recaudado por multas e impuesto destinado a la fiscalización.....	32
c.	Campaña informativa sobre la ley 9047 y el consumo abusivo de alcohol.....	33
II.	Escogencia de las opciones preferentes .....	34
a)	Establecer parámetros claros para la asignación de licencias a todas las categorías definidas por ley. ....	34
b)	Aumento en el porcentaje de lo recaudado por multas e impuesto destinado a la fiscalización.....	35
c)	Campaña informativa sobre la ley 9047 y el consumo abusivo de alcohol.....	37
III.	Criterios para validar procedencia de opciones .....	38
IV.	Conclusiones. ....	39
CAPÍTULO IV .....		41
ANÁLISIS DE IMPACTO.....		41
I.	Introducción.....	41
II.	Análisis de cargas administrativas.....	42
1.	Análisis de contexto .....	42
2.	Perfil de los regulados .....	44
3.	Anatomía de los Impactos y descripción de los beneficios .....	45
4.	Cuantificación de Costos.....	45
	Aplicación para la administración .....	47
	Administrados.....	50
III.	Análisis de Riesgos.....	52
1.	Metodología de Análisis de riesgo.....	52
2.	Análisis de Riesgos.....	54
	Riesgo de fomento de la informalidad.....	56
	Riesgos asociados a aspectos tecnológicos .....	56
3.	Conclusiones .....	57
ANEXO No. IV.1.....		59
Municipalidad de Cartago: Mapa de procesos de licencias de funcionamiento .....		59
ANEXO No. IV.2.....		61
Cargas administrativas para los procesos (por día).....		61
Anexo No. IV.3 .....		67
Algunos resultados de la encuesta.....		67

## INTRODUCCIÓN

Este informe se emite dentro del contexto del Proyecto de Mejora Regulatoria Costa Rica Fluye, que persigue básicamente dos grandes objetivos, uno metodológico, dirigido a consolidar una metodología de Análisis de Impacto Regulatorio *Ex post*, fundamentada en las mejores prácticas de los países de la OECD. Otro, de análisis en detalle de algunas regulaciones que gestiona la Municipalidad de Cartago.

El proceso de trabajo realizado inició con la ejecución de inventario de regulaciones en la institución, identificándose 13 regulaciones, 82 trámites asociados a ellas y más de 480 requisitos vinculados con los diferentes trámites. Dichas regulaciones fueron analizadas a partir de los criterios de priorización definidos, escogiéndose de las 13 regulaciones identificadas las tres más relevantes, según dichos criterios, definición que fue validada por la institución, a saber: Licencias de Funcionamiento, Licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico y Licencias de Construcción con base en el Plan Regulador Urbano y el Reglamento de Construcciones de la Municipalidad.

En este documento se recoge los resultados que el equipo asignado obtuvo del análisis de la regulación que tiene su fundamento legal en la Ley No.9047 Ley de Regulación y Comercialización de bebidas con contenido alcohólico y su Reglamento respectivo.

El equipo de trabajo durante 17 semanas realizó el proceso de revisión, depuración y formulación de propuestas de mejora, tareas ejecutadas de manera conjunta con un equipo asignado por la Municipalidad para tales efectos, a quienes se externa el agradecimiento por su colaboración y aportes a lo largo de las reuniones que se realizaron para obtener la información y realimentación respectiva. Asimismo, se contó con el acompañamiento del equipo designado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Este informe técnico contiene 4 capítulos. El primero que identifica las necesidades o la problemática que se pretendía resolver al momento de emitirse la regulación. Para ello fue necesario realizar un análisis retrospectivo de la regulación, analizar su evolución y determinar los principales obstáculos que pudieron haber incidido en su eficiencia. El segundo capítulo aborda la determinación de los objetivos que se pretenden cumplir con dicha regulación, su consistencia y validez y vigencia. En el tercero, se hace una primera aproximación de cuáles pueden ser posibles acciones de mejora de la regulación en análisis. Finalmente, se hace un análisis de impacto, con dos componentes, uno de cargas administrativas, es decir, un esfuerzo de costeo de la aplicación de la regulación, tanto del lado de la Administración como del regulado; otro, de identificación, análisis y valoración de riesgos que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos.

Este informe pretende convertirse en el respaldo para la formulación de las propuestas de mejora que se han elaborado, y que constituyen un entregable aparte para el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y la Municipalidad de Cartago

# CAPÍTULO I

## IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

### I. Descripción del problema.

Si bien, el Código Municipal indica que cada actividad comercial debe contar con una licencia para su funcionamiento, es importante señalar que ninguna de estas permite, por sí sola, la venta de bebidas alcohólicas. Para ello, es necesario contar con una licencia adicional para su comercialización, materia que se regula en el “Reglamento sobre la Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico en el Cantón de Cartago”. Dicho Reglamento es el objeto de análisis en este informe.

Este Reglamento fue aprobado por el Concejo Municipal de Cartago en la sesión extraordinaria No. 191-12 del 15 de noviembre de 2012, entrando en vigor después de su publicación definitiva en La Gaceta No. 236 del 6 de diciembre del 2012. Ha sido objeto de varias reformas, habiendo sido la última el 23 de agosto de 2016.

El antecedente y fundamento legal para la emisión de este reglamento es el transitorio II de la ley 9047, Ley de Regulación y Comercialización de las Bebidas con Contenido Alcohólico, del 8 de agosto de 2012, donde se establece que las municipalidades deberán emitir un reglamento a más tardar 3 meses después de dictada dicha ley:

“TRANSITORIO II.- Las municipalidades emitirán y publicarán el reglamento de esta ley en un plazo de tres meses. Mientras se emite la reglamentación respectiva en cada cantón, las municipalidades aplicarán lo establecido en la presente ley, en el Código Municipal y en el plan regulador, en caso de que exista.”

De acuerdo con el dictamen en la Comisión Legislativa que tramitó el proyecto de ley bajo el expediente No. 17410, con la promulgación de dicha ley se buscaba “una reforma integral a la venta de bebidas con contenido alcohólico, a fin de normar todo lo relacionado con su comercialización, las licencias, los horarios de venta, los lugares donde se puede vender y consumir, así como también las posibles sanciones, tanto penales como administrativas, por el quebranto de ciertas disposiciones. Otros aspectos importantes que se vienen a regular son el pago de derecho de licencia para la venta de bebidas con contenido alcohólico, los derechos de los actuales patentados y el papel que juega la municipalidad en el control de la venta de bebidas con contenido alcohólico.”<sup>1</sup>

Dicha Ley buscaba renovar la Ley N.º 10, de 7 de octubre de 1936, Ley sobre la Venta de Licores, y sus reformas.

En este reglamento se establecen los trámites para la obtención de licencias municipales para la venta de bebidas alcohólicas en establecimientos que ya cuentan con licencia de

---

<sup>1</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica (2011), Ley Reguladora de Bebidas Alcohólicas, Expediente No. 17410 Dictamen Unánime Afirmativo, 22 de marzo de 2011, recuperado de [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx)

funcionamiento, siendo esta es una regulación independiente a la de funcionamiento. Se debe tener en consideración que existen diferentes tipos de licencia según el tipo de establecimiento y actividad comercial del mismo.

Como se hace constar, en el artículo I del Acta del concejo municipal 191-12 de la Municipalidad de Cartago, esta regulación nace meramente de la necesidad que se establece en el transitorio II de la ley 9047, que establecía la obligación de las municipalidades a emitir una reglamentación que llenara la necesidad de ordenar en todos sus aspectos una actividad que tiene un impacto importante en la salud pública y el bienestar social. Por otra parte, se debe tener en cuenta que, en un acuerdo tomado en la sesión ordinaria del Concejo Municipal del 29 de setiembre de 2009, Acta No. 262-09, en su artículo 11, los miembros del Concejo no tuvieron observaciones en el fondo para el expediente que dio origen a la ley 9047, por lo que, para establecer una problemática real, más allá de una perspectiva meramente de legalidad, nos debemos ir directamente a la problemática que pretendía resolver la ley 9047.

Entre los temas que dicha ley buscaba ordenar estaban los siguientes:

- Otorgar licencias bajo el amparo de criterios, condiciones y requisitos de naturaleza cualitativa y no solo cuantitativa.
- Categorización de las licencias respecto a temas como distancias, actividades, horarios que fueran acordes a criterios más actuales.
- Establecimiento de un gravamen que fuese acorde a la actividad que corresponde a los ingresos de particulares que posean tal licencia para fortalecer las finanzas municipalidades.
- Prevalecer la naturaleza jurídica de la licencia y no de un activo comerciable.
- Ubicar las actividades como parte de los incentivos de desarrollo turístico.

En consecuencia, sería a partir de las actualizaciones a la Ley de Ventas de Licores No. 10 de 1936, de donde se pueden derivar las problemáticas que se pretendían resolver con la nueva legislación y, por ende, con la regulación municipal en análisis. Se buscaba responder a la necesidad de ordenamiento de una actividad productiva que tiene un impacto social, económico y tributario relevante no solo a nivel nacional sino también cantonal, de ahí la responsabilidad que se les otorga a las municipalidades para conceder licencias y fiscalizar el respeto a las condiciones bajo las cuales dichas licencias se otorgan y se utilizan. Adicionalmente, es claro que esta actividad también constituye una fuente de ingresos para las municipalidades, pero que, dado el sistema vigente de otorgamiento en ese momento, no necesariamente generaban un flujo de ingresos constante durante su vigencia.

El sistema de subasta era el aplicado hasta ese momento para el otorgamiento de dichas patentes, de manera que los municipios las ofrecían al mejor postor y los grandes compradores inflaban el precio a un punto en el cual sacaban del mercado a los pequeños competidores. A su vez, adquirida la patente, esta se convertía en un activo que podía arrendarse y/o venderse a bares, pulperías y otros negocios. Este negocio generaba ingresos mucho mayores que los que percibían las municipalidades que expedían tal permiso.

Con la reforma las nuevas patentes dejan de ser un activo objeto de comercio, al no poder rentarse o venderse. La ley además abarcaba no solo la actualización de la forma en la cual se regulaban tales ventas, sino que además viene a prevenir daños asociados al consumo abusivo de tal producto, promoviendo así el orden en vías públicas al prohibir su comercialización y consumo en tales sitios.

En resumen, la necesidad de establecer un nuevo ordenamiento, disponer un esquema que racionalice el otorgamiento y disposición de las licencias y la fiscalización que corresponde a las municipalidades, se constituyeron en la principal motivación para dictar el Reglamento bajo análisis, de manera que la problemática vivida hasta entonces con este tipo de actividad económica y social y su regulación se sometiera a criterios de orden y racionalización.

## II. Vigencia de la situación que se pretendía regular

Desde el año 2012 en que se emitió esta reglamentación se han realizado 4 reformas, siendo la más profunda la del 2014, que viene a detallar y a aclarar las reglas bajo las cuales opera la licencia otorgada, desde el punto de vista de definición de los tipos de negocios a los que aplica, horarios, sanciones y otros. La reforma más importante tiene que ver con el establecimiento de un límite a los derechos derivados de la Ley No. 10 de 1936, los cuales se mantenían de manera indefinida incumpliendo con la necesidad de otorgarle la naturaleza de licencia y no de activo. Ello obligó a ajustarse a la Ley No. 9047, manteniendo hasta su vencimiento -por un período bienal- sus características anteriores, haciéndose su renovación en los términos de la Ley 9047 y eliminando la posibilidad de tratarla como un activo y con ello poder comercializarla. Este aspecto se regula en el artículo 7 de la regulación.

Una segunda reforma importante que se hace en el año 2014 es la relacionada con la asignación de licencias para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico en función de la cantidad de habitantes por distrito, fijándose en una licencia por cada 300 habitantes (artículo 13). El reglamento original establecía ese parámetro solo para las actividades clasificadas en una categoría B (cantinas, bares, tabernas, salones de baile, discotecas, clubes nocturnos y cabarés); sin embargo, con la reforma esto amplió también a la categoría A, que comprende las licorerías.

Este cambio tiene un impacto en la reducción de la cantidad de licencias que se van a asignar a la categoría B, siendo que, de acuerdo con las proyecciones del INEC al 2020 Cartago tenía 164.121 habitantes, lo que establece 547 licencias para estos dos tipos de negocios, sin considerar el resto de las categorías que define el Reglamento. Sin embargo, como lo muestra las tablas siguientes, el total de licencias que operan en el cantón de Cartago, son 369, la cual está por debajo de la cantidad que pueden otorgarse solo para las categorías A y B. Esto evidencia un ordenamiento en la cantidad de licencias otorgadas. Dicho ordenamiento a través del tiempo se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No.I.1  
Cantidad de licencias de  
Licores para el cantón central de Cartago, otorgadas anualmente.  
2006-2021

Año	Licencias
2006	140
2013	14
2014	6
2015	26
2016	21
2017	22
2018	43
2019	49
2020	45
2021	3
Total	369

Fuente: Sistema CORE-Municipalidad de Cartago, aplicación en Web con licencia de Microsoft-Dynamics.

Ahora bien, la primera regulación mantenía en el artículo 18 la posibilidad del traspaso, traslado o explotación de licencias para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico. Esta disposición era concordante con la posibilidad de comercializar las licencias que mantuvo inicialmente la regulación, y que se elimina con la reforma comentada del artículo 7, por lo que el traspaso se suprime con esta modificación.

Igualmente, se introduce un esquema de cobro de las licencias con fundamento en el salario base, pero en el caso de las Empresas gastronómicas declaradas de interés turístico por el ICT (categoría E3), Centros de diversión nocturna declarados de interés turístico por el ICT (categoría E4) y Actividades temáticas declaradas de interés turístico por el ICT (categoría E5), aplican dicho parámetro en función del tamaño del local donde se realizan dichas actividades, siendo estos, datos con montos máximos.

Finalmente, se fortalece las funciones de fiscalización de la Municipalidad sobre esta actividad económica, estableciendo en el artículo 46 el destino del 15% de las multas y el impuesto recaudado a dichas tareas. Anteriormente, solo se destinaba el 20% de las multas. Para el año 2020, el monto fue un poco superior a ¢20 millones, ya que la recaudación de este impuesto fue de ¢136 millones. Esto implica que en el año 2020 se asignó el equivalente a poco más de ¢55.680 para fiscalizar las 369 patentes que están operando. La importancia de estos ingresos no parece relevante, ya que para el 2020 representaron solo un 0,5% de los ingresos totales y un 1,3% de los ingresos tributarios.

De acuerdo con los datos de la Tabla 1 la cantidad de licencias otorgadas en los cinco años siguientes a la emisión del Reglamento bajo análisis alcanzó un promedio de 18 otorgamientos entre 2013 y 2017. No obstante, en los últimos tres años, entre el 2018 y el 2020 este dato representó un promedio anual de 46 licencias, 28 más que en el período anterior. Es decir, que la entrada en vigor del Reglamento limitó el crecimiento en el



otorgamiento, pero se expandió a partir del 2018. No obstante, se sigue manteniendo por debajo del máximo que solo para las categorías A y B, prevé el Reglamento.

La necesidad o problemas a los que respondió la emisión de esta regulación, en la parte formal se han superado, máxime con los ajustes que se decretaron en los años siguientes a su promulgación y su alineamiento con la Ley No. 9047. Empero, el ordenamiento, racionalización y fiscalización son necesidades que mantienen su vigencia, y que la regulación como tal intenta atender.

A nivel social la vigencia sigue presente en el tanto que, los aspectos sociales que justificaron la actualización de la Ley No. 10 de 1936 sobre Venta de Licores, se mantienen hoy en día. Dichos aspectos abarcan temas como los de limitación de emisión de estas licencias a nivel municipal en pro de salud y orden público, resguardo de intereses económicos para el municipio, prohibición de consumo y venta en vía pública, en actividades de desarrollo deportivo y límites de distancia de 300 metros de centros de educación, centros infantiles, hospitales y otros.

### III. Avance en su atención: perfil de los regulados, obstáculos.

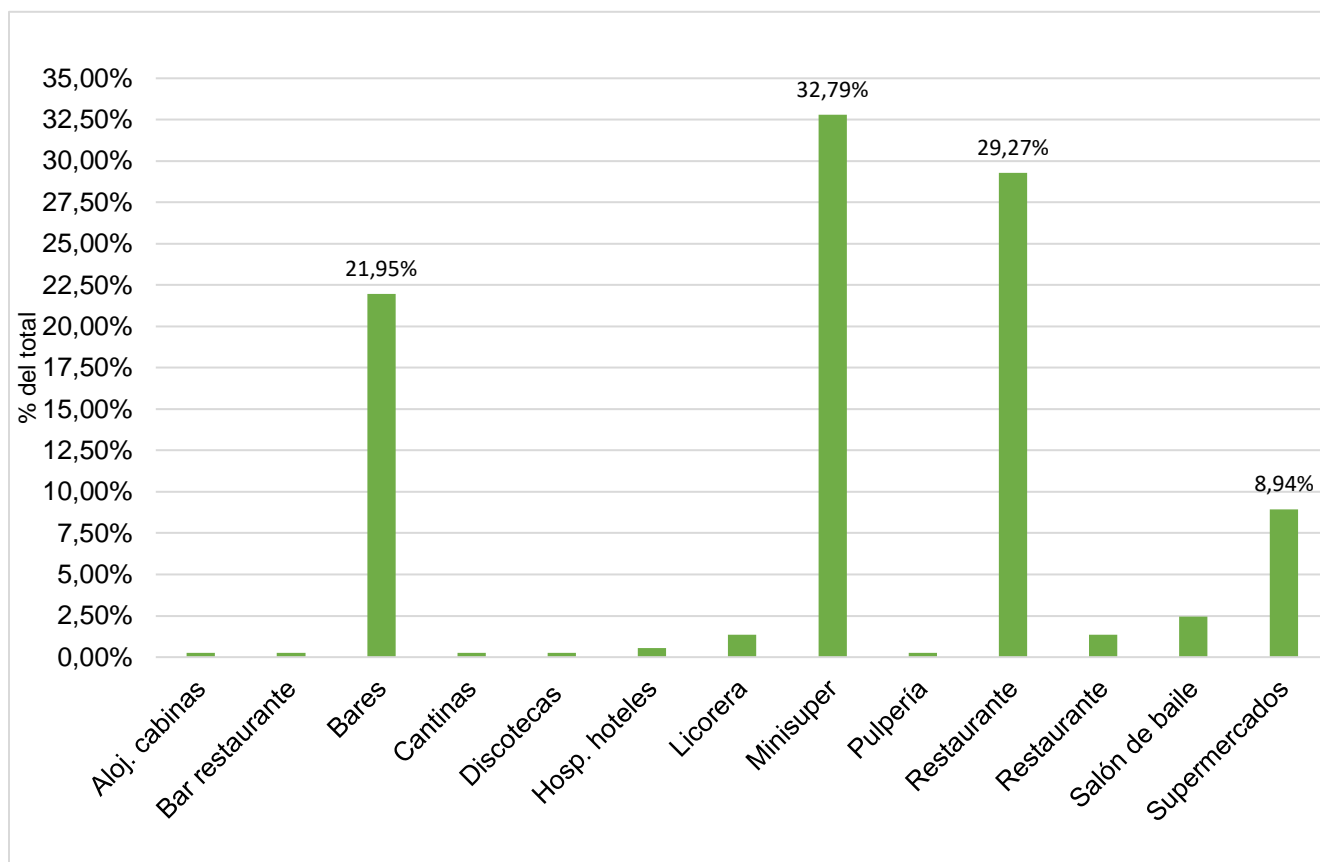
Los regulados a los que alcanzan las disposiciones del Reglamento, son los que la misma Municipalidad ha definido, y que agrupa en las siguientes 12 categorías:

- a. Licoreras (categoría A).
- b. Cantinas, bares y tabernas sin actividad de baile (categoría BI).
- c. Salones de baile, discotecas, clubes nocturnos y cabarés con actividad de baile (categoría B2).
- d. Restaurantes (categoría C).
- e. Minisúper (categoría DI).
- f. Supermercados (categoría D2).
- g. Establecimientos de hospedaje declarados de interés turístico por el ICT.
- h. Empresas de hospedaje con menos de quince habitaciones (Categorías E.1.)
- i. Empresas de hospedaje con quince o más habitaciones (Categorías E.1.b).
- j. Empresas gastronómicas declaradas de interés turístico por el ICT (categoría E3).
- k. Centros de diversión nocturna declarados de interés turístico por el ICT (categoría E4).
- l. Actividades temáticas declaradas de interés turístico por el ICT (categoría E5).

Este perfil aplica para toda persona física o jurídica o de hecho que haya obtenido una licencia para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico, y con base en ello se define el parámetro para calcular el monto de pago del impuesto de patente de licores. Es importante indicar que estas actividades también deberán contar con una licencia de funcionamiento como se mencionó en los párrafos anteriores.

Para el caso del cantón central de Cartago, los datos relacionados a este punto se detallan en la siguiente tabla:

**Gráfico No.I.1**  
**Municipalidad de Cartago.**  
**Distribución porcentual de patentes de licores, por actividad económica.**  
**2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Municipalidad de Cartago.

Tal y como se ha indicado en el acápite anterior, se encuentran activas 369 licencias para venta de bebidas con contenido alcohólico, por lo que los regulados están claramente identificados, siendo las licencias BI (bares), C (restaurantes), DI (minisúper) y D2 (supermercados), las que mayor participación relativa poseen y, por lo tanto, las que caracterizan en mayoría el perfil del regulado. Las licoreras no tienen una participación relevante ya del total de las 369, solo 5 corresponden a licoreras.

Junto a la definición del perfil de los regulados, es importante analizar cuáles obstáculos se enfrentan en la solución de la necesidad o el problema a la que respondió la emisión de la regulación bajo análisis. Básicamente, se han identificado tres grandes grupos de obstáculos. Por un lado, los relacionados con aspectos tecnológicos y administrativos, y, por otro, los referentes a aspectos socioeconómicos que impacten de manera negativa la solución de la necesidad que persigue la regulación bajo análisis.

- **Tecnológicos y Administrativos:** si bien la institución ha realizado importantes esfuerzos para mejorar el proceso de otorgamiento de las licencias de

funcionamiento a través de la implementación de nuevo software que agiliza dichos procesos, en la práctica se enfrentan dificultades en relación con la interoperabilidad de sus sistemas con otras instituciones de las cuales se requieren otros permisos para garantizar la obtención de las licencias (INS y MINSA, por ejemplo), por lo que la gestión presencial de las licencias sigue siendo importante

- Un tema administrativo importante es la asignación de recursos para la fiscalización, que corresponden 15% de los impuestos y multas, que pueden no resultar suficiente para cumplir la necesidad de enfrentar la realidad social que conlleva esta actividad. Esta situación puede generar inconvenientes como:
  - Aspectos de gestión de las licencias: a nivel de acatamiento del reglamento, ya que existe la posibilidad de que los ciudadanos incurran en incumplimientos referentes a temas de ventas no permitidas a menores de edad, venta de este tipo de productos sin la respectiva licencia o bien en vía pública que pueda desencadenar desorden público con repercusiones a la sociedad.
  - También, la gestión puede incidir en la venta de estos productos sin el respaldo de calidad que pueda atender contra la vida de los ciudadanos al ser productos que no responden con normas de salud y de calidad y que por tema de precio y desinformación sobre la vida de los consumidores de estos.
- Social: Si bien a nivel estatal, se han creado y apoyado diversos programas de prevención de uso de drogas y farmacodependientes, la población no considera que estos sean efectivos y hasta generan desconfianza en esta. Lo anterior ante las investigaciones realizadas por seminario Universidad<sup>2</sup> y la revisión de los datos del último Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas del Instituto Costarricense Sobre Drogas<sup>3</sup>, en donde se ve un gran aumento en los niveles de prevalencia del consumo de alcohol, en donde se reportan alzas en las tendencias de clasificación de consumo de este producto. Por lo tanto, un obstáculo importante es el de la falta de efectividad de las medidas de prevención y mitigación del aumento significativo de consumidores, así como la de la facilidad de obtención por parte de este producto a la mayoría de la población.

---

<sup>2</sup> Monserrat Cordero (2018), "Consumo de drogas: un mal que crece en Costa Rica", Seminario Universidad, recuperado de: [Consumo de drogas: un mal que crece en Costa Rica • Semanario Universidad](#).

<sup>3</sup> Instituto Costarricense sobre Drogas (2019), "Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas", recuperado de: [Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas \(icd.go.cr\)](#).

## IV. Conclusiones

1. La regulación de las ventas de bebidas con contenido alcohólico (Ley No. 9047) surgió con el fin de resolver el problema que aquejaba, en aquel momento, el otorgamiento de licencias para la comercialización y fiscalización de la actividad de venta de bebidas alcohólicas.
2. El segundo problema de la regulación es que operaba un mercado especulativo alrededor de estas licencias, ya que, por un lado, se otorgaban bajo el sistema de subasta, lo que le aseguraba un pago inicial a la municipalidad, pero no un flujo constante de recursos asociados a su utilización. Por otro lado, su naturaleza era la de un activo y no de licencia como tal, de manera que era posible su venta al mejor postor, por lo que no siempre el fin era comercializar estos productos sino especular con la licencia o patente otorgada.
3. La fiscalización de esta actividad, dadas las implicaciones que tiene en el ámbito social, de orden público y de salud pública es muy importante, y aunque la Municipalidad asigna un 15% del recaudo de multas e impuesto a esta función, la cantidad de recursos puede resultar insuficiente, dado el monto per cápita que puede destinarse a la fiscalización de cada patente otorgada.
4. Si bien, se han definido parámetros cuantitativos para otorgar licencias a las actividades comerciales o de entretenimiento más populares, como lo son licorerías, bares, cantinas, tabernas sin actividad de baile, salones de baile, discotecas, clubes nocturnos y cabarés con actividad de baile; el resto de los regulados no están sometidos a este tipo de criterios, por lo que esta regla no es un techo al crecimiento de la actividad comercial como un todo, sino un mínimo ya que deben agregarse a ellas las otorgadas a las restantes 10 actividades reguladas que pueden comercializar este tipo de bebidas.
5. La aplicación del reglamento responde a la aplicación de la ley 9047 la cual buscaba solventar varios vacíos jurídicos, sociales y económicos entre los cuales destacan el mejor financiamiento de las municipalidades al revocar el carácter de activo que poseían las licencias que se subastaban. Sin embargo, el tema financiero no es relevante ya que el impuesto genera una suma bastante baja en comparación con los otros rubros de ingreso que tiene la municipalidad.
6. La situación que propició la regulación continúa vigente, por cuanto se trata de una regulación bastante nueva, que se ha venido mejorando para ajustarse de mejor manera a la Ley No. 9047, pero que el ordenamiento de la actividad no resulta una tarea fácil dadas las limitaciones presupuestarias y administrativas existentes en su gestión.
7. Los obstáculos presentes que dificultan el buen desempeño de este reglamento se basan en aspectos tecnológicos y administrativos (a nivel de interoperabilidad), así como de aspectos sociales y económicos principalmente que incentiven por

un lado a oferentes a vender productos con dudosa calidad que pueda causar en demandantes daños a su salud o bien al ordenamiento público y por otro, la facilidad de demandantes de conseguir el producto y la poca efectividad de los programas que procuran la prevención de su consumo.

## CAPÍTULO II IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS

### I. Identificación de los objetivos.

Una vez identificado el problema que pretendía resolver la regulación, la fase siguiente del análisis AIR ex post es la identificación de los objetivos que se pretenden alcanzar con la aplicación de la regulación, ya que buscan resolver la problemática que dio origen a su emisión.

Los objetivos deben responder a la pregunta ¿si todos estos objetivos se cumplen, el problema se ha eliminado o se ha reducido a un nivel aceptable?

En el caso del Reglamento sobre la Comercialización y Regulación de Bebidas con Contenido Alcohólico en el Cantón de Cartago, que tiene su antecedente en la Ley No. 9047, se lograron identificar los siguientes objetivos:

**Objetivo 1:** Eliminar la comercialización de patentes de bebidas con contenido alcohólico.

De conformidad con el artículo tercero de la referida Ley No. 9047, la comercialización al detalle de bebidas con contenido alcohólico requiere licencia de la municipalidad del cantón donde se ubique el negocio. La licencia otorgada para realizar esta actividad se denomina "licencia de expendio de bebidas con contenido alcohólico" y no constituye un activo, por lo que no se puede vender, canjear, arrendar, transferir, traspasar ni enajenar en forma alguna. Esta disposición respondió al hecho de que con anterioridad a la Ley 9047, las patentes para venta de bebidas alcohólicas se consideraban activos que eran fácilmente enajenables por sus propietarios, lo que creaba un mercado especulativo para aquellos interesados en obtener una patente y limitaba el control y los ingresos que podían tener las municipalidades a partir de estas, por lo que lograr la eliminación de esta característica de los permisos era primordial con el cambio de legislación y regulación.

Con la emisión de dicha Ley, la Municipalidad emitió su propio Reglamento sobre la Comercialización y Regulación de Bebidas con Contenido Alcohólico en el Cantón de Cartago. En virtud de que las licencias con la regulación anterior se debían renovar de manera bienal, una vez que se cumpliera dicho plazo la renovación de la licencia debía hacerse bajo las nuevas condiciones, de manera que el resultado debía ser la desaparición de licencias con la posibilidad de comercializar.

Al momento de emitirse la regulación legal y reglamentaria, el año 2012, la Municipalidad de Cartago contaba con 140 licencias vigentes, y durante el lapso entre el 2006 y el 2012 no se otorgaron nuevas licencias. La evolución de esta actividad a partir del cambio de regulación hasta el 2020 es la siguiente:

Cuadro No. II.1  
Cantidad de licencias de  
Licores para el cantón central de Cartago, otorgadas anualmente.  
2006-2020

Año	Licencias otorgadas
2006 <sup>4</sup>	140
2013	14
2014	6
2015	26
2016	21
2017	22
2018	43
2019	49
2020	45
Total	366

Fuente: Sistema CORE-Municipalidad de Cartago, aplicación en Web con licencia de Microsoft-Dynamics.

Las 140 licencias existentes al entrar en vigor la nueva regulación deberían ir modificando sus características, hasta alcanzar la meta de que todas estuvieran sujetas a la disposición tercera de la Ley No. 9047.

**Objetivo 2: Organizar las actividades económicas que requieren una patente para venta de bebidas alcohólicas en el Cantón de Cartago.**

El artículo 4 de la Ley 9047, establece los diferentes tipos de licencia que pueden emitirse. Por su parte, el Reglamento sobre la Comercialización y Regulación de Bebidas con contenido alcohólico, establece las condiciones o criterios para la autorización de este tipo de licencias.

El primer criterio establece para algunas categorías una limitación de crecimiento por distrito sujeta a la cantidad de habitantes de cada uno. En ese sentido establece el artículo 13 que en cada distrito del cantón y exclusivamente para las actividades descritas en las categorías A (Licoreras) y B (cantinas, bares, tabernas, salones de baile, discotecas, clubes nocturnos y cabarés) solo puede autorizarse una licencia por cada trescientos habitantes, utilizando información del INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). La cantidad determinada es exclusiva de cada distrito.

Por otro lado, el mismo Reglamento establece las condiciones que regulan la aprobación de este tipo de licencias. El artículo 15 define dichos criterios de la siguiente manera:

---

<sup>4</sup> Por medio de fuente primaria municipal se indica que las 140 patentes en el 2006 no corresponden a patentes otorgadas ese año, es un dato que está en función reordenamiento tecnológico que se dio en ese año, por tanto, estas patentes pudieron ser otorgadas en años anteriores a 2006.

- a. Deberá observarse lo dispuesto en la zonificación vigente.
- b. Las licencias tipo A, B y E y sus subcategorías, no podrán ser aprobadas en zonas exclusivamente residenciales definidas así en la zonificación vigente.
- c. En cada solicitud, el examen correspondiente deberá considerar la adecuada ponderación de criterios de conveniencia, racionalidad, proporcionalidad, interés superior del menor, riesgo social y desarrollo equilibrado del cantón, así como al respeto de la libertad de comercio y del derecho a la salud. Para la aplicación de este último criterio queda facultado el Proceso de Patentes para solicitar la colaboración del Ministerio de Salud y del Instituto de Farmacodependencia.
- d. En aplicación de los criterios a que se refiere el inciso c) de este artículo, no se autorizarán licencias tipo A, B y E y sus subcategorías, si previo estudio técnico debidamente aprobado por el Concejo se determina que en el distrito respectivo ya existe un número suficiente de licencias para atender las necesidades que se pretenden satisfacer mediante ese tipo de licencias de licores. Igualmente, no se autorizarán licencias de esos tipos, en lugares en que de acuerdo con las estadísticas de criminalidad del Organismo de Investigación Judicial o de la información oficial del último Informe del Estado de la Nación determinen como de alta incidencia criminal o de alto riesgo social.

Al vincularse directamente con la necesidad de la Ley 9047 de establecer parámetros cualitativos y cuantitativos para el otorgamiento de licencias, tal y como se expresó en dictamen de mayoría del expediente<sup>5</sup> de aprobación de la ley, este objetivo se considera primario.

**Objetivo 3: Fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones que conlleva obtener y gestionar una licencia para venta de licores.**

De conformidad con el artículo 46 del Reglamento, un 15% de los recursos obtenidos por la aplicación de multas aplicadas a los regulados y del impuesto, se debe destinar a las funciones de fiscalización tributaria encomendadas a la Municipalidad, conforme las necesidades financieras prefijadas para cada anualidad, mediante el trámite de los presupuestos municipales. Sin embargo, la regulación no establece las condiciones bajo las cuales se debe ejecutar dicha fiscalización.

---

<sup>5</sup> Expediente 17410. [https://asamblea-my.sharepoint.com/personal/wmm\\_asamblea\\_go\\_cr/\\_layouts/15/onedrive.aspx?originalPath=aHR0cHM6Ly9hc2FtYmxlYS1teS5zaGFyZXBvaW50LmNvbS86ZjovZy9wZXJzb25hbC93bW1fYXNhbWJsZWFiZ29fY3lvRWZhZbUIXLUZ2WTVQb2VmbU9sMHRVXzhCbFIXZHM5TXplQlcxSFFHQ1ZYUEg1dz9ydGltZT1MekFrZVNMWTFJFZw&id=%2Fpersonal%2Fwmm%5Fasamblea%5Fgo%5Fcr%2FDocuments%2FLey%209047%2FIM%3%81GENES%2FDICTAMEN%2FPag%2E%20332%2Etif&parent=%2Fpersonal%2Fwmm%5Fasamblea%5Fgo%5Fcr%2FDocuments%2FLey%209047%2FIM%3%81GENES%2FDICTAMEN](https://asamblea-my.sharepoint.com/personal/wmm_asamblea_go_cr/_layouts/15/onedrive.aspx?originalPath=aHR0cHM6Ly9hc2FtYmxlYS1teS5zaGFyZXBvaW50LmNvbS86ZjovZy9wZXJzb25hbC93bW1fYXNhbWJsZWFiZ29fY3lvRWZhZbUIXLUZ2WTVQb2VmbU9sMHRVXzhCbFIXZHM5TXplQlcxSFFHQ1ZYUEg1dz9ydGltZT1MekFrZVNMWTFJFZw&id=%2Fpersonal%2Fwmm%5Fasamblea%5Fgo%5Fcr%2FDocuments%2FLey%209047%2FIM%3%81GENES%2FDICTAMEN%2FPag%2E%20332%2Etif&parent=%2Fpersonal%2Fwmm%5Fasamblea%5Fgo%5Fcr%2FDocuments%2FLey%209047%2FIM%3%81GENES%2FDICTAMEN)



Para ello puede recurrirse al Reglamento de Licencias de Funcionamiento que sí fija las reglas para ejercer esa función de fiscalización, regulando las actuaciones de la administración y los procedimientos a seguir.

Por otro lado, la Ley No. 9047 enumera las posibles faltas y las sanciones correspondientes, en caso de incumplimiento del regulado, siendo competencia de la Municipalidad ejercer su labor de fiscalización, según lo que establece su artículo segundo:

*“Artículo 2.- COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA APLICACIÓN DE LA LEY: Compete a la Municipalidad, mediante el Proceso de Patentes, velar por el efectivo cumplimiento de la Ley dentro de su jurisdicción, para lo cual la Administración deberá proveer los recursos tecnológicos, económicos y humanos necesarios que le permitan realizar esta labor.”*

Este objetivo, se considera un objetivo secundario, ya que complementa al cumplimiento del objetivo primario que busca ordenar las actividades económicas que requieren de una licencia adicional, que es la de la venta de licores.

## II. Consistencia de cada uno de los objetivos.

Los objetivos de una regulación deberían ser consistentes con la efectividad de la regulación para ir resolviendo la necesidad o la problemática que dio origen a su emisión. A fin de establecer dicha consistencia se utilizarán los criterios recomendados por la OCDE, estos se denominan “SMART”.

En estos se analiza si el objetivo es específico, medible, alcanzable, realista y relevante, y acotado en el tiempo, por lo que a continuación se analiza si los objetivos seleccionados cumplen con estas características.

### Objetivo 1: Eliminar la comercialización de patentes de bebidas con contenido alcohólico.

a) Específico: este objetivo tenía claramente definida la población meta, ya que al momento de emitirse la regulación la Municipalidad mantenía vigentes 140 licencias, otorgadas con las reglas de la Ley No. 10 de 1936, de manera que sobre estas se debían ir aplicando las nuevas reglas conforme se fueran renovando hasta que la totalidad de las licencias vigentes estuvieran sometidas a la nueva regulación.

Para las nuevas licencias aplican las reglas de la Ley No. 9047 y el reglamento emitido al efecto por la Municipalidad, es decir, perdían la condición de activo comerciable y solo son una simple licencia. En el caso de las que estaban vigentes al modificarse la ley, tenían un plazo máximo de dos años para renovarse y con ello cambiar su condición.

Esto permitía ir midiendo cuántas cambiaban de condición y cuántas aún la mantenían vigente. El objetivo era muy claro, eliminar la posibilidad de que pudieran comercializarse.

En consecuencia, la especificidad del objetivo estaba claramente planteada, lo que vendrá a resolver una parte de la problemática por la que se emitió la regulación.

b) Medible: La nueva regulación vino a establecer las reglas bajo las cuales se emite o autoriza una licencia de este tipo. Se estableció un plazo de vigencia y para las licencias que se había emitido con base en la Ley No. 10, se limitó el comercio de patentes tras la renovación de todas las licencias obtenidas con la legislación anterior, es decir aquellas que se obtuvieron antes del 2012, tal y como se indica en el artículo 10 de la regulación.

*“Artículo 10.- De las licencias aprobadas bajo la Ley No. 10 de 7 de octubre de 1936:*

*Estas licencias sus titulares las podrán ceder, alquilar o traspasar y en general realizar cualquier acto respecto de ellas que fuera permitido bajo el régimen anterior, hasta que expire el plazo de su vigencia bienal y deba ser renovada, momento a partir del cual deberá sujetarse a la Ley N° 9047 y a este reglamento.”*

Es decir, que las cargas administrativas son transparentes para el regulado, quien tenía claro que una vez que procediera a renovar la patente, sus condiciones cambiaban, ya que licencia lo que autoriza es comercializar bebidas con contenido alcohólico no convertir la licencia en un objeto de comercio.

Dicha labor estaba claramente asignada entre las funciones a realizar por parte del Proceso de Patentes de la Municipalidad al aplicar las funciones que contemplaban las actualizaciones ya mencionadas.

La regulación no imponía ninguna carga adicional, solo realizar el trámite de renovación, la pérdida de activo comerciable no es algo que formara parte de la finalidad de este tipo de licencias.

En consecuencia, el objetivo es medible desde el punto de vista de costos para el regulado cumplir con la regulación.

c) Alcanzable: en primer lugar, el artículo 16 de la regulación establece con claridad quienes son los responsables de lograr su cumplimiento:

*“Artículo 16.- FUNCIONES DEL PROCESO DE PATENTES EN LO QUE HACE A LAS LICENCIAS PARA COMERCIALIZACIÓN DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO:*

*Todo trámite para obtener la explotación, traslado, traspaso o renovación de las licencias de licores otorgadas bajo la Ley N° 10 del 7 de octubre de 1936, así como las solicitudes, renovaciones y renunciaciones de las licencias para el expendio o consumo de bebidas con contenido alcohólico bajo la Ley N.º 9047, deberán realizarse ante el Proceso de Patentes, órgano al que también corresponde su resolución, con excepción de las renunciaciones las que por su naturaleza, exigirán que el interesado las ponga en conocimiento del indicado órgano, sin perjuicio de que ese mismo órgano solicite al Proceso de Cobro Administrativo que se tramiten los procesos cobratorios correspondientes, en el evento en que exista mora en el pago del impuesto de patente de licores.”*

Al tener claro quiénes son los responsables de la gestión de permisos, se puede determinar qué dependencia municipal debe destinar recursos para el quehacer administrativo relacionado con este objetivo, siendo que el denominado Proceso de Patentes se encuentra presupuestado dentro del programa de Administración General, que para en plan anual operativo 2016, se definió como:

*“...el contenido económico necesario para realizar todas las labores del quehacer administrativo y de la auditoría interna, así como las transferencias que por motivo de las diferentes leyes se debe girar a las entidades públicas y privadas.”<sup>6</sup>*

Además, se debe contemplar que la institución ha realizado grandes esfuerzos en materia de actualización tecnológica, referente a los softwares utilizados para el registro de datos y aplicación de funciones. Con información brindada por parte de los funcionarios municipales, se han dado dos actualizaciones a nivel de software, la primera se dio en 2006 y la última en 2018, siendo este último sistema “CORE – Municipalidad de Cartago aplicación web con licencia de Microsoft Dynamics” evidenciando el apoyo tecnológico que se cuenta para cumplir con el objetivo.

d) Realista y relevante: cumple con ambos criterios ya que responde a la problemática país que creaba el mercado especulativo relacionado a la comercialización de patentes de licores, la cual afectaba a las Municipalidades limitando el control sobre la actividad y los ingresos.

Por lo tanto, un adecuado ordenamiento y seguimiento de quiénes son los regulados en un tema tan sensible, por su complejidad social, resultaba necesario ajustarse a la normativa legal que suprimió la condición de activo comerciable a este tipo de licencias. Mantener esa condición implicaba desnaturalizar las licencias porque el fin intermedio no era regular y fiscalizar la venta de licores, sino que el regulado le había impreso una finalidad especulativa.

e) Específico en tiempo: este objetivo establecía como fecha final para su cumplimiento el 2014, sin embargo, el Reglamento emitido en el 2012 mantuvo las condiciones de la Ley No. 10, lo que obligó a hacer una reforma en el año 2014, de manera que el objetivo que debería estar cumplido en el año 2014, se alcanzó hasta en el año 2016.

Este objetivo reúne todas las características de consistencia, pero también de vigencia.

**Objetivo 2: Organizar las actividades económicas que requiere una patente para venta de bebidas alcohólicas en el Cantón de Cartago.**

a) Específico: si bien se establecen tres parámetros bien definidos que permiten a la administración organizar el otorgamiento de licencias, el objetivo no necesariamente es

---

<sup>6</sup> PAO-PRESUPUESTO-2016, p. 80, recuperado de: [muni-carta.go.cr](http://muni-carta.go.cr)

medible, ya que no se han establecido indicadores para monitorear en todos sus aspectos lo que implica la actividad de venta de bebidas con contenido alcohólico. El primer criterio es la categorización por tipo de establecimiento, quedando de la siguiente manera:

Tabla No. II.1  
Municipalidad de Cartago: categorías de actividades para otorgamiento de patentes de licores

Categoría	Actividad
Categoría A	Licoreras.
Categoría B	B1. Cantinas, bares y tabernas sin actividad de baile.
	B2. Salones de baile, discotecas, clubes nocturnos y cabarés con actividad de baile.
Categoría C	Restaurantes.
Categoría D	D1. Minisúper
	D2. Supermercado
Categoría E	E1. Hoteles y hospedajes.
	A. Menos de 15 habitaciones. B. Más de 15 habitaciones.
	E3. Empresas gastronómicas declaradas de interés turístico por el ICT
	E4. Centros de diversión nocturna declarados de interés turístico por el ICT.
	E5. Actividades temáticas declaradas de interés turístico por el ICT.

Fuente: elaboración propia.

Esto permite tomar decisiones vinculadas con las actividades económicas que se quieren promover y que pueden requerir no solo una licencia de funcionamiento, sino también una licencia para expendir licores. Al 2020 la distribución de licencias de acuerdo con las anteriores categorías es la siguiente:

Cuadro No. II.2  
Distribución porcentual de tipo de licencias de venta de licores  
Periodo 2006-2020

Tipo de Licencia	A	B	C	D	E	Total
Total	5	91	113	154	3	366
Porcentaje de Participación	1.37%	24.86%	30.87%	42.08%	0.82%	100.00%

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Cartago.

De la anterior tabla, se determina que las licencias con mayor participación relativa en el cantón son las de restaurantes, mini o supermercados y bares y similares. Dicha categorización le permite a la institución tener un control del tipo de local que vende bebidas con contenido alcohólico.

El segundo criterio, es el de establecer un límite por distrito y población para la emisión de licencias tipo A y B, a razón de 1 licencia por cada 300 habitantes. Teniendo en cuenta la división distrital y los datos demográficos públicos del INEC proyectados al 2020, el resultado de esa proporción sería el siguiente:

Cuadro No. II. 3  
Cantón de Cartago: población por distrito año 2020 y proporción de patentes de licores que corresponde a cada distrito.

<b>Distrito</b>	<b>Población</b>	<b>Proporción de patentes</b>
Oriental	12 385	41
Occidental	10 426	35
Carmen	19 185	64
San Nicolás	29 401	98
Aguacaliente	35 814	119
Guadalupe	16 324	54
Corralillo	11 918	40
Tierra Blanca	5 815	19
Dulce Nombre	11 858	40
Llano Grande	5 013	17
Quebradilla	5 982	20
<b>Total</b>	<b>164 121</b>	<b>547</b>

Fuente: INEC, Cuadro de Costa Rica: Población total proyectada al 30 de junio por grupos de edades, según provincia, cantón, distrito y sexo

La tercera medida fue la de establecer que las licencias tipo A, B y E no se pueden aprobar en zonas que tengan un uso de suelo únicamente residencial.

Los responsables de su gestión se encuentran claramente identificados en el artículo 16 de la regulación en donde se indica lo siguiente:

*“Artículo 16.- ...las solicitudes, renovaciones y renunciaciones de las licencias para el expendio o consumo de bebidas con contenido alcohólico bajo la Ley N.º 9047, deberán realizarse ante el Proceso de Patentes...”*

En el caso del Reglamento, como se comentó anteriormente, estos criterios resultan bastante subjetivos, ya que se ponderan criterios de conveniencia, racionalidad, proporcionalidad, interés superior del menor, riesgo social y desarrollo equilibrado del cantón, así como al respeto de la libertad de comercio y del derecho a la salud. Tales criterios inciden en la posibilidad de desarrollar indicadores para cuantificar el avance del objetivo.

El objetivo se podría cuantificar por medio de la cantidad de tipos de patentes que operan en el cantón, sin embargo, ello no resulta suficiente para establecer grados de certeza en cuanto a la cantidad de patentes máxima que se puedan otorgar para los otros tipos de licencia que no sean los tipos A y B, lo que lo hace perder consistencia. Incluso,

establecer que el índice de criminalidad también incidirá en el otorgamiento de algunos tipos de patentes, fundamentándose en el último Informe del Estado de la Nación que determina qué distritos tienen una alta incidencia criminal o son de alto riesgo social, le introduce una variable que puede desactualizarse y ser muy subjetiva.

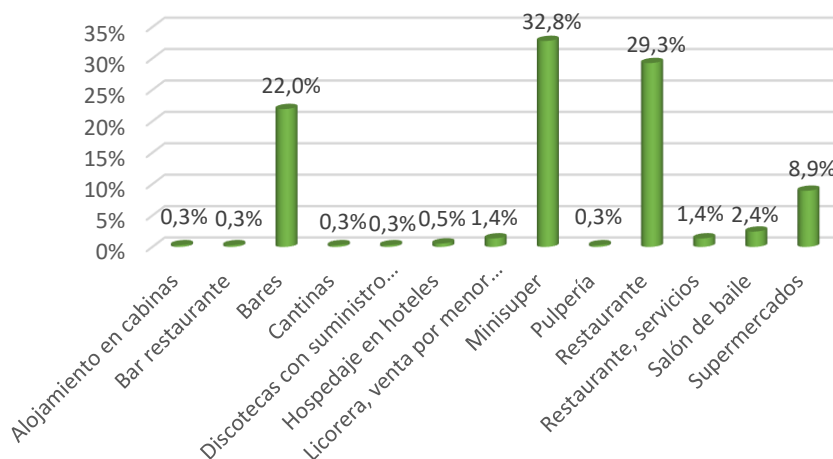
b) Medible: si bien es cierto la regulación se operativiza en los trámites desarrollados al efecto lo que puede darle transparencia a las gestiones que haga un regulado interesado en contar con una licencia de este tipo, pero los criterios del artículo 15 del Reglamento, pueden agregar costos a la gestión de la licencia. Dentro de la planificación municipal entre el 2014 y el 2020, no se encuentran metas sobre el ordenamiento que plantea esta regulación, sino únicamente en cuanto al impacto fiscal que tiene la regulación.

Se enuncian algunas actividades como el programa “Educalcohol”, para hacer conciencia sobre el problema social que puede conllevar el consumo de bebidas alcohólicas. Esta actividad podría funcionar como una medida no regulatoria que busca prevenir el abuso en el consumo de este tipo de productos, pero no como una regulación directa sobre la actividad de otorgar este tipo de licencias. Es decir que hay alguna política establecida al respecto que respalda el desarrollo del objetivo, sin embargo, no es claro su impacto. Esta realidad afecta la consistencia del objetivo.

c) Alcanzable: la Municipalidad tiene como encargado de esta regulación al Proceso de Patentes, y como se indicó en el primer objetivo, cuenta con los recursos y herramientas tecnológicas necesarias para su aplicación, en lo que se refiere al registro y cobro de los tributos que debe honrar el regulado.

Al ser procesado por la misma instancia administrativa encargada de las patentes municipales, ya se cuenta con la información relacionada a las diferentes actividades primarias de las categorizaciones. Prueba de esto se tiene que los tipos de comercio se distribuyen en forma porcentual de la siguiente manera:

Gráfico No. II.1  
Municipalidad de Cartago: Distribución porcentual de tipo de comercios  
Con venta de licor



Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Cartago.

En la misma línea, los aspectos tributarios de la categorización proveen una parte de los gastos administrativos relativos a la obtención de una licencia, ya que en el presupuesto municipal del 2020 se estableció en el cuadro de origen y aplicación de fondos que el 69%<sup>7</sup> de lo ingresado por concepto de licencias de licores se destinaría a la Administración General.

Estas condiciones permiten concluir que el objetivo si es alcanzable.

d) Realista y relevante: si se toma en cuenta que al 2020 existen únicamente 366 regulados, según la tabla No.1, desde una perspectiva cuantitativa podría pensarse que este objetivo es irrelevante, sin embargo, el comportamiento mostrado por la cantidad de patentes otorgadas en los primeros 5 años de vigencia de la regulación, que en promedio alcanzó 17,8 patentes por año, subiendo a un promedio anual de 45 en los últimos tres años, es decir, casi dos veces y media más que en el período anterior, permite deducir que el objetivo de cara a la regulación es relevante.

Adicionalmente, el objetivo enfrenta una complejidad social importante, dado el impacto social que tiene el consumo de bebidas alcohólicas, por lo que contar con información clara sobre el tipo de locales donde se puede consumir bebidas y establecer un parámetro poblacional en aras de racionalizar dos tipos de licencias, hace al objetivo relevante, en un intento de trazar las políticas de ordenamiento y salud pública relacionadas al alcoholismo.

e) Específico en tiempo: aunque la regulación como tal no tiene una fecha de caducidad, la licencia que se otorga se hace por un período de 5 años, sin embargo, la figura como tal no se regula, ya que podría ser el momento para aplicar los estudios que establece el mismo Reglamento, para determinar la necesidad o no renovar la licencia.

En conclusión, este objetivo presenta limitaciones de consistencia, lo que se convierte en una opción de mejora.

### Objetivo 3: Fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones que conlleva obtener y gestionar una licencia para venta de licores.

a) Específico: dado que el proceso de fiscalización puede iniciarse por demanda, es decir, se detectó una posible irregularidad y se procede a revisar dicha situación, o bien, por oferta, o sea, se programan determinadas fiscalizaciones, medir su impacto puede ser limitado, máxime que se establece un límite a los fondos que pueden destinarse para financiar dicha actividad.

Tal y como se deriva el objetivo de la regulación, resulta un tanto general, por lo que al no ser concreto se pierde especificidad.

La medición del cumplimiento del objetivo, se incluye en los planes como cumplir el 100% de “Gestionar en forma efectiva las licencias comerciales en cuanto a sus fases: otorgar, fiscalizar y actualizar, así como generar y fiscalizar eficientemente el impuesto de patentes” (Plan presupuesto 2015) o bien, planteado como “gestionar la recaudación, fiscalización y cobro efectivo de los tributos municipales, mediante una eficiente y oportuna plataforma de servicios caracterizada por la excelencia en el servicio al cliente,

---

<sup>7</sup> <https://www.muni-carta.go.cr/presupuesto-ordinario/>

que permita a la Municipalidad retornar al munícipe y el ciudadano sus réditos con enfoque de GpRD.” (a partir de los Planes 2017-2020). Es decir, que no se establecen índices claros para determinar el cumplimiento del objetivo.

Además, de que existan metas claras de las fiscalizaciones que se van a realizar, otra forma de medir el impacto de esta fiscalización podría ser por medio del nivel de ingresos que se recauda por multas, las que en el presupuesto del año 2018 fueron de ₡2.632.681 y en el del 2020 alcanzaron ₡1.025.600, lo que puede evidenciar dos cosas: que existe un nivel de cumplimiento importante de los regulados, o bien, que la fiscalización es muy débil.

Sin embargo, como no se cuenta con indicadores de impacto, no resulta clara cuál es la situación con este objetivo lo que hace que pierda especificidad.

b) Medible: si bien, en el Reglamento de Licencias para la Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, no establece cómo debe llevarse a cabo la fiscalización, en el Reglamento de Licencias de Funcionamiento, sí se incluyen algunas reglas para llevar a cabo este proceso, como son:

- Sujeto activo: Administración Tributaria Municipal, por medio del Departamento de Patentes.
- Sujeto pasivo: todas las personas físicas o jurídicas que se dediquen al ejercicio de cualquier tipo de actividad lucrativa, en el cantón de Cartago, que cuenten o no con la respectiva licencia municipal.
- Alcance: las actuaciones de comprobación e investigación podrán tener carácter total o parcial, según sea el objetivo de la situación tributaria del sujeto pasivo.
- Lugar donde deben efectuarse las actuaciones de fiscalización. En los casos que amerite, las actuaciones deberán desarrollarse en el lugar donde se realizan las actividades económicas o el lugar donde se lleve a cabo la gestión de administración de los negocios del sujeto pasivo objeto de la actuación fiscalizadora. Cuando por alguna razón, la fiscalización no se pueda realizar en esos lugares, se podrán desarrollar en las oficinas de la Administración Tributaria.
- Inspección de locales. Cuando sea necesario determinar o fiscalizar la situación tributaria, los funcionarios de la Administración Tributaria, según su competencia material, podrán inspeccionar los locales ocupados por cualquier título por el sujeto pasivo. En caso de negativa o resistencia, la Administración Tributaria, mediante resolución fundada, podrá solicitar a la autoridad judicial autorización para el allanamiento del local. De la negativa del sujeto pasivo a permitir el acceso al local o locales, se levantará un acta en la cual se indicará el lugar, fecha, nombre y demás elementos de identificación del renuente, así como cualquier otra circunstancia que resulte conveniente precisar. Dicha acta deberá ser firmada por los funcionarios que participan en la actuación y por el sujeto pasivo; si éste no sabe, no puede o no quiere firmar, así deberá hacerse constar.
- Iniciación de las actuaciones fiscalizadoras, de comprobación o de investigación.
- Las actuaciones fiscalizadoras deberán iniciarse mediante comunicación escrita notificada al sujeto pasivo.
- Traslado de las observaciones o cargos que se le formulan, y en su caso, de las infracciones que se estime que ha cometido.



- Impugnación de lo resuelto por el Departamento de Patentes o la Unidad de Fiscalización.
- Resuelta la disconformidad total o parcial con la propuesta de regularización, se notificará en los quince días hábiles siguientes la resolución determinativa.
- Contra la resolución determinativa cabrá recurso de revocatoria para ante el órgano que lo dictó y apelación ante el Concejo Municipal dentro de un plazo de diez días hábiles contados a partir de su notificación.
- Lo resuelto por el Concejo Municipal agotará la vía administrativa.

Es decir, que las cargas administrativas que conlleva para el regulado la aplicación de una fiscalización están delimitadas y a quién corresponde llevar a cabo esta tarea, sin embargo, no resulta clara su cuantificación, porque estará en función del tipo de actividad fiscalizadora que se despliegue. Esto le resta capacidad de eficiencia a la regulación en el cumplimiento del objetivo.

c) Alcanzable: en el artículo 46 del Reglamento se establece que se debe destinar contenido presupuestario para este fin, limitando los recursos a un 15% de los ingresos obtenidos por multas e impuesto.

Según ingresos incluidos en el presupuesto municipal del 2020, se estimó un ingreso por el impuesto de ₡135.945.600 y de la aplicación de multas se estimó un monto de ₡1.025.600, por lo que de los ₡136.971.200 a recaudar se debieron destinar ₡20.545.680, correspondientes a un 15% a la fiscalización; sin embargo, no hay evidencia de que esa fue la partida destinada específicamente a este fin. De ese monto se podrían asignar hasta ₡55.680 para fiscalización por patente.

También, se establece que el Proceso de Patentes es el responsable de la fiscalización, que como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, cuenta con el apoyo tecnológico de un sistema informático que permite el registro efectivo de los rubros que están en términos de ingreso y multa.

d) Realista y relevante: la fiscalización de un tema relacionado con la salud y orden público siempre es relevante desde una perspectiva social. Sin embargo, no debe perderse de vista que la fiscalización está diseñada para velar más por el cumplimiento de las obligaciones tributarias que por las de ajuste de la actividad a parámetros de alcance social. La Municipalidad ha enfocado el tratamiento de esta realidad social, mediante programas de educación como Educalcohol y mediante convenios específicos con el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), pero no necesariamente, descansa en la fiscalización.

Consecuentemente, si bien el fin de la fiscalización determinado en la regulación es realista y relevante, dado que no se cuenta con datos que evidencien su aplicación concreta no está clara esta característica que debe cumplir el objetivo, máxime si se tiene en cuenta las complejidades sociales de esta regulación, ya que esta vela por intereses de salud, por la prohibición de venta y consumo en vía pública y en actividades con connotación deportiva, la no adulteración del producto, y otras que se deben cubrir con los recursos asignados a la fiscalización.

e) Específico en tiempo: las licencias para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico tienen una vigencia de 5 años, lo que podría permitir establecer un programa

de fiscalización anual, sobre aquellas que vencen en el período para el que se programen. Sin embargo, como no se determinó la existencia de un plan de fiscalización integral, es decir, que involucre lo fiscal o tributario con los aspectos sociales de esta actividad, no resulta posible tener claridad sobre el cumplimiento del objetivo.

Es claro que, por la naturaleza económica de la actividad, mientras se esté ejerciendo la actividad comercial a la que está ligada la licencia, siempre se requerirá de la fiscalización, lo cual no es óbice para contar con un programa de fiscalización integral que permita acotar en el tiempo el cumplimiento del objetivo y la eficiencia de la regulación.

Finalmente, posible concluir que este objetivo también presenta limitaciones de consistencia, por lo que siendo relevante y realista debe buscarse opciones de mejora.

### III. Vigencia y validez de los objetivos.

Teniendo en cuenta que los objetivos son los resultados que se desean con la implementación de la regulación estos deben responder a muchos aspectos, entre el que destaca la concordancia con las políticas públicas que los originan, así como a las modificaciones a estas. Para analizar la vigencia del objetivo es importante determinar si colabora con el cumplimiento de la regulación, si los parámetros de medición han sido exitosos con los fines de la regulación, o si se ha venido actualizando el objetivo y otros aspectos que permiten determinar la necesidad de revisar el objetivo, o bien, mantenerlo como tal en el tiempo.

#### Objetivo 1: Eliminar la comercialización de patentes de bebidas con contenido alcohólico.

Poner fin al mercado especulativo establecido como un objetivo de esta regulación, se alcanzó una vez que todas las patentes vigentes al momento de emisión de la Ley No. 9047 y el Reglamento de Licencias para la Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico y empezó el proceso gradual de cambio de condiciones a partir de la renovación de cada licencia.

En consecuencia, este objetivo no mantiene vigencia, por lo que aquellos aspectos de la regulación que se refieren a él ya no tienen mayor impacto sobre la actividad regulada.

#### Objetivo 2: Organizar las actividades económicas que requiere una patente para venta de bebidas alcohólicas en el Cantón de Cartago

El Índice de Capacidad Regulatoria Institucional que elabora el MEIC, y citado en el POI 2021 de la Municipalidad, se indica que “actualmente, la Comisión de Mejora Regulatoria institucional continúa operando activamente, se han consolidado una serie de trámites digitalizados y virtuales. Aunado a ello, el logro más reciente habilitó la declaración jurada

como mecanismo para el trámite de patentes, ello como medida para fomentar la competitividad, disminuir los plazos y la tramitología, sobre todo en el marco de la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19.” Esto implica que la actividad regulada, desde el punto de vista de su gestión de cara al regulado está evolucionando, por lo que, al irse instaurando nuevos medios de aplicación de la regulación, el objetivo de ordenamiento se mantiene vigente. Este aspecto de la declaración jurada es un elemento que debería revisarse a partir de la regulación vigente, ya que es una práctica que debería estar claramente establecida en la normativa y no ser algo ad hoc.

Asimismo, su validez se sustenta en la necesidad de formalizar las empresas y actividades económicas que se desarrollan en una determinada circunscripción territorial en el eje de Desarrollo Económico y Competitividad incluido en el PAO 2021, se indica que se establece como un objetivo estratégico de esta área “reactivar la economía del cantón, mediante el diseño y la articulación de una estrategia integral de reactivación económica y competitividad cantonal 2021-2025, y con ello la apertura de más y mejores fuentes de y oportunidades laborales para todos los ciudadanos, promoviendo un crecimiento económico sostenido e inclusivo, con empleo digno, productivo y formal, como mayor promoción de los recursos naturales, tecnológicos y talento técnico-humano”. Lograr este objetivo estratégico de la gestión municipal se puede sustentar en el adecuado ordenamiento de las actividades económicas que son reguladas a partir del Reglamento en análisis, lo que sigue siendo importante para los municipios del cantón.

### Objetivo 3: Fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones que conlleva obtener y gestionar una licencia para venta de licores.

Como objetivo secundario que es, es indudable la relación que existe entre ordenar y fiscalizar las actividades que requieren de una licencia para comercializar bebidas alcohólicas. El fin de este objetivo debe trascender el tema meramente tributario, para también abarcar aquellos aspectos de carácter social que también trata de regularse, cuando se establecen criterios como riesgo social, índice de criminalidad en el distrito y derecho a la salud, para tomar la decisión de otorgar o no una nueva licencia de este tipo.

Sin embargo, no se han creado indicadores intermedios que permitan determinar el cumplimiento de esos criterios y su efectiva fiscalización, de manera que se supere el enfoque de que el objetivo lo que busca es solo mejorar la recaudación del impuesto asociado a la regulación.

Por otro lado, no debe perderse de vista que las licencias tienen una vigencia de 5 años, por lo que la fiscalización integral debería ser un elemento que incida en la decisión de mantener o no la licencia vigente. La importancia de crear elementos objetivos para valorar aquellos criterios versus la toma de decisiones es clave para no crear barreras a la actividad económica y mantener el equilibrio social que conlleva esta regulación.

Adicionalmente, la introducción de la declaración jurada como medio para obtener la licencia o renovarla, hace que la fiscalización se torne relevante de cara a la verificación del cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se otorga la licencia, tanto las

objetivas como las del estudio técnico que debe respaldar la autorización de una nueva licencia y que, incluso debería alcanzar a las renovaciones.

Estas circunstancias mantienen plena vigencia y validez, las que alcanzan al objetivo, manteniendo una estrecha vinculación con la norma que lo ha creado.

## IV. Conclusiones.

1. La consistencia versus la validez y vigencia de cada uno de los objetivos identificados debe permitir repensar los medios que se utilizan para ir alcanzando cada uno de los que se mantiene vigente. Por su parte, la consistencia tiene que ver con la capacidad del objetivo para ir solucionando la problemática o necesidad a la que responde la regulación vigente, eliminándola del todo o bien reduciéndola, por medio de una adecuada medición de cumplimiento. En este caso, en dos de los tres objetivos analizados no se tiene suficiente información para determinar si el objetivo ya fue alcanzado, por lo que se presume que se mantienen vigentes.
2. El objetivo de modificar la naturaleza de las licencias, que hasta el 2012 habían tenido la condición de activos comercializables según las condiciones del mercado y lo que permitía la Ley No. 10 de 1936, se alcanzó en el momento que caducó la última licencia que estaba vigente al momento de la emisión de la regulación, por lo que este objetivo ha cumplido su fin y ya no mantiene vigencia. Posiblemente, la regulación pueda ser ajustada sobre todo en lo relativo a los artículos 16 y 17.
3. El ordenamiento de las actividades económicas que requieren de una licencia de este tipo para realizarse, es una tarea fundamental que pasa por tener claridad de los tipos de actividades que pueden ostentar estas licencias, pero también sobre cuál es la cantidad de ellas que se requieren, limitadas por criterios subjetivos como derecho a la salud, interés superior del menor, riesgo social y otros que establece el artículo 15, que deberían objetivarse para que puedan medirse y se sustente la toma de decisiones que se requiere para llevar adelante la actividad económica en equilibrio con la armonía social.
4. Lo anterior, hace vital que la fiscalización trascienda al tema meramente fiscal o tributario y también permite tener claridad de las condiciones bajo las cuales se está ejerciendo la actividad económica con comercialización de bebidas con contenido alcohólico, de manera que, sin crear nuevas cargas administrativas a los regulados, sí se logre generar un impacto sobre la calidad de vida de los munícipes.
5. La falta de indicadores o parámetros de medición de la regulación y sus objetivos, requiere una urgente intervención, para contar con indicadores de impacto fiscal, de empleo, de crecimiento económico cantonal, de competitividad y otros para sustentar la importancia de la actividad objeto de regulación, ya que las metas sustantivas están muy relacionadas con temas como cumplir el 100% de la gestión

efectiva de los trámites y atenciones presentados por los ciudadanos, dando cumplimiento a la normativa que rige la materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria.

6. El uso de la declaración jurada para gestionar la renovación u otorgamiento de una nueva licencia es una regulación ad hoc, que debería ser regulada explícitamente, sin perder de vista la importancia del cumplimiento de los requisitos necesarios para su aprobación, lo que, además, plantea un reto desde el punto de vista de fiscalización ex post de dicho cumplimiento.

## CAPÍTULO III

### IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA

#### I. Lista larga de opciones.

El proceso de análisis de impacto regulatorio ex post sugiere que, una vez identificados los problemas que dieron origen a la regulación y los objetivos asociados, procede analizar las alternativas de mejora que pueden sugerirse a la regulación revisada. La OCDE (OCDE, 2016, p. 70-71) sugiere como opciones mantener el *estatus quo*, modificar la regulación vigente, sustituir la regulación por alternativas no regulatorias como proporcionar información, la auto-regulación, la cuasi-regulación, la co-regulación y los mecanismos de mercado o desregulación.

Una vez identificado el problema, los objetivos y la vigencia de ambos, debe plantearse la necesidad de que exista una regulación para solucionar lo primero y alcanzar los segundos. En el caso del Reglamento para Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico en el Cantón de Cartago estamos ante una regulación local delimitada a la jurisdicción de la Municipalidad de Cartago y enfocada en una actividad muy específica y con un alto grado de complejidad social, como lo es la comercialización de bebidas alcohólicas, para desarrollar la lista larga de alternativas se debe tener en cuenta la siguiente información:

- La regulación, a pesar de ser local, viene a resolver las mismas necesidades de la Ley 9047, ley de alcance nacional, por lo que se deben respetar los lineamientos de esta.
- Para ser afectado por esta regulación se debe contar con una licencia de funcionamiento, además que la naturaleza de la actividad primaria permita el expendio de bebidas alcohólicas.
- La obtención de la licencia es el hecho generador de un impuesto pagadero de manera trimestral.
- La ley establece obligaciones para los patentados y las respectivas sanciones en caso de infracción.
- La ley establece los parámetros que las municipalidades deben tener en cuenta para otorgar una licencia.

La regulación en análisis surge de la necesidad de establecer un nuevo ordenamiento, disponer un esquema que racionalice el otorgamiento y disposición de las licencias y la fiscalización que corresponde a las municipalidades, de manera que la problemática vivida hasta la emisión de la Ley No. 9047 con este tipo de actividad económica y social y su regulación se sometiera a criterios de orden y racionalización.

Para el caso de la regulación en estudio, también debe considerarse que uno de los objetivos principales – la eliminación del carácter de activo de las patentes – ya fue cumplido, así que las alternativas tendrán como objetivo principal la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones y la organización que permitiría el cumplimiento de los demás objetivos identificados.

Sin embargo, cabe señalar la necesidad de avanzar también en la solución de algunos obstáculos que imposibilitan el cumplimiento efectivo de esta regulación. Entre los obstáculos más importantes identificados, están algunas falencias administrativas, y son las que más destacan al momento de realizar el análisis de los obstáculos para la resolución del problema. Lo anterior, no quiere decir que la Administración no ha sido proactiva al aplicar la norma, sino que las áreas de mejora detectadas aumentan el impacto social de la regulación.

Las alternativas que se identifican son:

- Establecer parámetros claros para la asignación de las licencias a todas las categorías definidas por ley.
  - Aumento en el porcentaje de multa destinado a la fiscalización
  - Campaña informativa sobre la ley 9047 y el consumo abusivo de alcohol.
- a. Establecer parámetros claros para la asignación de licencias a todas las categorías establecidas por ley.

En la Municipalidad de Cartago se utilizan tres parámetros para determinar el otorgamiento de la licencia, todos derivados de lo establecido en los artículos 3 y 4 de la Ley 9047, los cuales son el tipo de licencia, la normativa de uso de suelo para las licencias tipo A, B, E, y la tasa poblacional distrital de 300 habitantes por cada licencia tipo A y B que se otorga.

Sin embargo, la misma ley establece que se pueden utilizar otros parámetros tales como:

- a) A lo dispuesto en el respectivo plan regulador vigente o, en su caso, a la norma que rija en su lugar.
- b) A criterios de conveniencia, racionalidad, proporcionalidad, razonabilidad, interés superior del menor, riesgo social y desarrollo equilibrado del cantón, así como al respeto de la libertad de comercio y del derecho a la salud; para ello, las municipalidades podrán contar con la colaboración del Ministerio de Salud y del Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia.

Mientras que la normativa específica del cantón indica que:

*“Artículo 15.- Condiciones que regulan la aprobación de las licencias para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico: Las licencias de*

*comercialización de bebidas con contenido alcohólico serán aprobadas bajo las siguientes condiciones:*

*a. Deberá observarse lo dispuesto en la zonificación vigente.*

*b. Las licencias tipo A, B y E y sus subcategorías, no podrán ser aprobadas en zonas exclusivamente residenciales definidas así en la zonificación vigente.*

*c. En cada solicitud, el examen correspondiente deberá considerar la adecuada ponderación de criterios de conveniencia, racionalidad, proporcionalidad, interés superior del menor, riesgo social y desarrollo equilibrado del cantón, así como al respeto de la libertad de comercio y del derecho a la salud. Para la aplicación de este último criterio queda facultado el Proceso de Patentes para solicitar la colaboración del Ministerio de Salud y del Instituto de Farmacodependencia.*

*d. En aplicación de los criterios a que se refiere el inciso c) de este artículo, no se autorizarán licencias tipo A, B y E y sus subcategorías, si previo estudio técnico debidamente aprobado por el Concejo se determina que en el distrito respectivo ya existe un número suficiente de licencias para atender las necesidades que se pretenden satisfacer mediante ese tipo de licencias de licores. Igualmente, no se autorizarán licencias de esos tipos, en lugares en que de acuerdo con las estadísticas de criminalidad del Organismo de Investigación Judicial o de la información oficial del último Informe del Estado de la Nación determinen como de alta incidencia criminal o de alto riesgo social.”*

A pesar de lo anterior, no se encontró evidencia de que se apliquen los criterios dispuestos en los incisos c y d del artículo 15 del reglamento, tampoco se encontró estudios técnicos que establezcan el número suficiente de licencias que se pueden otorgar.

Un factor importante para tomar en cuenta es que hasta el año 2020 en el cantón de Cartago habían 366 patentados, un número por debajo de lo permitido para las licencias tipo A y B para una población aproximada de 160.000 habitantes y a la complejidad social relacionada consumo de alcohol, lo que puede ser evidencia de que si bien existe una restricción cuantitativa esta no afecta directamente a los regulados. Consecuentemente, podría ser interesante generalizar el criterio de las licencias A y B para la totalidad de licencias que se puedan otorgar, de manera que no haya posibilidad de superar dicho límite.

**b. Aumento en el porcentaje de lo recaudado por multas e impuesto destinado a la fiscalización.**

En la ley 9047, se disponen las obligaciones y responsabilidades que los patentados adquieren con la obtención de una licencia, así como las sanciones ante el incumplimiento de estas.

Por otra parte, en el artículo 25 de la misma ley se delega la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones y la ley en las municipalidades.



En la normativa local, el Reglamento sobre la Comercialización y Regulación de Bebidas con Contenido Alcohólico en el Cantón de Cartago establece que para la fiscalización tributaria se debe destinar el 15% de los ingresos por concepto de multas e impuesto. Para el año 2020 se presupuestaron ₡20.545.680, que, divididos entre las 366 patentes, dan como resultado un estimado de ₡55.680 colones para fiscalizar cada patente.

Si bien, este monto se establece únicamente para la fiscalización tributaria, la fiscalización que se dispone en el reglamento abarca más allá que el correcto pago de impuestos.

Aumentar el monto que se puede destinar para ese fin ayudaría al cumplimiento de la fiscalización, para esto se debe tener en cuenta la cantidad de patentados y el costo en que incurre la administración en cada fiscalización, así como el resultado obtenido de estas; el monto puede ser revisable cada cierto tiempo o bien puede ir de la mano con otras alternativas sugeridas.

Ambas normas disponen lo siguiente respecto a la fiscalización:

Tabla No.III.1  
Disposiciones sobre la fiscalización

Ley 9047	Reglamento Municipalidad de Cartago
Responsabilidad de las municipalidades de velar por cumplimiento de la Ley. (Art. 25)- La Municipalidad recibe en sus arcas los estipulado por impuesto y multas.	Designa 15% de lo recaudado por multas e impuesto para la fiscalización tributaria. (art. 46)
La Municipalidad puede revocar las licencias en los supuestos establecidos en el artículo 6.	El departamento de Patentes debe vigilar el cumplimiento de las restricciones que se cierre por horario y días especiales. (art.27)
Se establecen las sanciones administrativas (capítulo IV) y designa al alcalde municipal como responsable de designar al órgano para la aplicación de sanciones en primera instancia.	Formas de extinción de licencias (arts. 43 y 44)
	Alcaldía comisiona al Proceso de Patentes la sustanciación del debido proceso para la extinción de la licencia.

Fuente: Elaboración propia.

### c. Campaña informativa sobre la ley 9047 y el consumo abusivo de alcohol.

Si bien la regulación específica del cantón o la Ley 9047 no establecen la necesidad de desarrollar campañas de este tipo, el impacto social de esta actividad es muy alto, dadas las problemáticas sociales que generalmente surgen en relación con el consumo de bebidas alcohólicas.

Debido a lo anterior, realizar campañas de prevención del consumo excesivo de alcohol para la población en general o bien, una campaña sobre la importancia del cumplimiento de la regulación para los patentados explicando las posibles sanciones pecuniarias y penales que puede conllevar el incumplimiento de las obligaciones que se adquieren al

obtener una patente de comercialización de bebidas con contenido alcohólico puede representar un beneficio a mediano o largo plazo, puesto que podría implicar un mayor cumplimiento de la norma y una menor necesidad de fiscalización de la norma.

Esta es una alternativa no regulatoria que busca generar información sobre un tema que incide en la calidad de vida de las personas; brindar apoyo para quienes enfrenten problemas con el consumo excesivo de alcohol; y, en general, contribuir al bienestar público.

## II. Escogencia de las opciones preferentes

Una vez definidas la lista de alternativas, se procede a identificar las opciones preferentes, las cuales surgen al aplicar una serie de criterios a dicho listado, analizando características como la efectividad, la legalidad, la conformidad, el posible cumplimiento, la recepción por parte de los regulados, la duración de implementación y las experiencias disponibles.

- a) Establecer parámetros claros para la asignación de licencias a todas las categorías definidas por ley.

Organizar las actividades económicas que requieren una patente de bebidas alcohólicas en el Cantón es uno de los objetivos de la regulación, por lo que esta alternativa ayuda a lograr este objetivo, esta alternativa se podría aplicar concretizando las herramientas que ya la municipalidad ha establecido, haciéndola más eficaces, ya que no acarrear una consecuencia no deseada.

El reglamento municipal ya cuenta con las herramientas necesarias para implementar esta alternativa, especialmente para las licencias tipo A y B, ya que se limita el otorgamiento de manera cuantitativa, de 1 licencia por cada 300 habitantes en cada distrito, lo que faculta la obtención de 547 patentes, únicamente de esos dos tipos, sin embargo esa cantidad podría generalizarse para todos los tipo de licencia, de modo que este sea el límite al que podría llegar en algún momento la totalidad de patentes que en las cinco categorías definidas por ley que se puedan otorgar.

La implementación de esta alternativa conlleva la posibilidad de generar cierta resistencia por parte de los regulados a pesar de que esta alternativa lo que quiere es mejorar la aplicación de unos parámetros ya utilizados por parte de la administración y que por su naturaleza local se pueden aplicar a corto plazo. Sin embargo, dado que la municipalidad ha seguido una política restrictiva en el otorgamiento de este tipo de licencias, realmente el impacto podría ser muy bajo.

Esta alternativa afectaría a los potenciales y nuevos regulados, que de acuerdo con la propuesta tienen la posibilidad de incrementarse en 181, incluso más si la población crece. No afectaría a los actuales patentados ya que la renovación es sobre la patente vigente, lo que ya estaría contemplado en las 366 que al 2020 se habían otorgado.

Respecto a la rendición de cuentas, la aplicación de este puede ser revisable en periodos quinquenales puesto que este es el tiempo de vigencia de las licencias antes de ser renovadas y esto ayuda a tener una meta clara para poder ser medida. Además, la existencia de un parámetro como este da certeza de hasta donde se puede crecer en una actividad en una actividad como la que regula el reglamento.

Un criterio de asignación en esta línea, lo ha establecido la Municipalidad de San José, lo que indica que no existe en principio una limitación para establecer este tipo de procedimientos. Esta Municipalidad definió un límite para las licencias tipo A, B, C y D, de manera que el límite lo da la cantidad que se puede asignar según el criterio de la Ley 9047 (Cantidad de Habitantes por Distrito / 300), a ese resultado se le resta las vigentes de cada tipo y ello determina cuantas hay disponibles.

Un aspecto muy relevante por considerar es que al año 2020, existían en total 366 patentes expedidas, por lo que al realizar una comparativa de la cantidad de licencias que se pueden explotar contra al número real de licencias existentes.

b) **Aumento en el porcentaje de lo recaudado por multas e impuesto destinado a la fiscalización.**

Esta alternativa tiene como propósito fortalecer el cumplimiento del objetivo de fiscalización. Si bien, ya la regulación contempla que la Municipalidad debe destinar 15% de lo recaudado por concepto de multas e impuesto a la fiscalización, es exclusivamente dirigido a la fiscalización tributaria, por lo que esta alternativa va destinada a extender el fin de esos fondos a los otros alcances que debe tener la regulación, más allá del tema estrictamente tributario.

Se debe tener en consideración los datos presupuestarios del año 2020, para la fiscalización tributaria se debían destinar ₡21.930.706 para fiscalizar tributariamente 366 patentes de licores, es decir alrededor de ₡60 000 por licencia. Estos datos lo que reflejan es un nivel de recaudación bastante limitado en comparación con otros tributos que cobra la Municipalidad.

Por ello, incrementar el porcentaje asignado a esta actividad de la Municipalidad, no implica necesaria que habrá un crecimiento desmesurado en el monto asignado a la fiscalización de aspectos no tributarios, pero ayudaría establecer acciones dirigidas a temas como interés superior del menor, riesgo social, derecho a la salud, criminalidad, criminalidad y otros.

La Ley 9047 indica que las multas y los impuestos se destinan a las arcas municipales, por lo que la municipalidad es quien puede decidir libremente vía reglamento qué monto destinar a fiscalización, de manera que un aumento en el porcentaje asignado a la fiscalización se debe realizar por la misma vía, puesto que ya hay evidencia de que la misma municipalidad ha realizado cambios en este artículo de la regulación.

Esta alternativa tiene un impacto neutro, ya que los regulados no tienen ninguna afectación su implementación y los reguladores tampoco van a percibir una disminución en los ingresos que reciben por la aplicación del reglamento, ya que es únicamente una

redistribución de los ingresos ya percibidos para velar por el cumplimiento de la norma. Al ser a nivel local, la implementación de esta alternativa se puede dar a corto plazo.

La regulación por si sola afecta directamente a un número bajo de la población, por lo que a nivel municipal sería sencillo desarrollar indicadores para verificar el alcance que se tiene con la implementación de este cambio, aunque debido a su naturaleza de actividad que incide en la calidad de vida de los ciudadanos no se parece conveniente establecer una cláusula de caducidad.

A nivel nacional, existen una gran cantidad de reglamentos de comercialización y regulación de bebidas con contenido alcohólico, pero entre las disposiciones más relevantes al respecto y que evidencian la posibilidad de implementar esta alternativa se encuentran:

Tabla No.III.2  
Comparación de alternativas en otras municipalidades.

Alternativa	Aplicaciones en otras Municipalidades				
<b>Aumento en el porcentaje de las multas e impuestos destinado a la fiscalización.</b>	León Cortés establece un máximo de un 40% para inspección y control. (art. 18)	Guatuso destina no menos del 20% a fiscalización tributaria (art. 29)	Corredores destina 15% para la fiscalización en general (art. 24)	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela destina 20% de la fiscalización tributaria (art. 30)	Mora destina el 20% a la Administración Tributaria y 30% a la Policía Municipal (art. 43)

Fuente: Elaboración propia.

En un informe de la Contraloría General de la República, aunque es del año 2011 anterior a la Ley No. 9047, la problemática que se señala *mutatis mutandis* puede mantener alguna vigencia. En ese sentido se concluía que *“Las administraciones municipales, en su mayor parte, han enfocado su actuación en este campo, principalmente en los beneficios económicos de corto plazo para las arcas municipales derivados de los remates públicos de esas licencias, sin considerar de manera rigurosa, amparada a estudios serios sobre el particular sobre efectos culturales, educativos, de seguridad y salud física, moral y mental de los habitantes del cantón derivados de esas autorizaciones, es decir, sin velar rigurosamente por el interés público y sin valorar los limitados recursos que aportaran al municipio esas licencias posterior al remate, en*

*contraste con los costos que demandan la administración y control de las actividades derivadas del otorgamiento de esos permisos.”<sup>8</sup>*

Consecuentemente, frente a esa realidad que mantiene vigencia en los temas extra financieros, y con la evidencia de que la asignación de fondos a la fiscalización no tiene un límite, la alternativa de incrementar el monto resulta totalmente viable. Incluso, está el ejemplo de la Municipalidad de Mora que distribuye los recursos entre la labor de fiscalización tributaria propiamente y la labor de control y fiscalización de oportunidad de la actividad como tal, asignando recursos a la Policía Municipal, lo que está acorde con la especialidad de cada uno de manera que la fiscalización sea realmente especializada.

El establecimiento de un porcentaje mayor debería responder, o a un plan de acciones que determine los recursos necesarios para cumplirse, o bien, que se asignen recursos y de acuerdo con esa dotación definir las acciones que se pueden implementar para ejercer una fiscalización más integral. Pareciera que el mecanismo más viable es asignar un presupuesto mayor a la tarea fiscalizadora y con esos recursos definir las acciones a desarrollar, que incluso podrían también apoyar la alternativa no regulatoria siguiente.

Se sugiere que este porcentaje se lleve hasta un 40% de la recaudación por el impuesto y las multas, conforme las necesidades financieras prefijadas para cada anualidad, mediante el trámite de los presupuestos municipales, de manera que este sea un límite para asignar.

#### c) [Campaña informativa sobre la ley 9047 y el consumo abusivo de alcohol.](#)

El diseño de una alternativa no regulatoria se vincula con el objetivo de fiscalización, ya que un nivel mayor de información y prevención coadyuva a generar conciencia de que la fiscalización no solo es un tema de la Municipalidad sino también de los munícipes, lo cual resulta relevante por el impacto social que tiene el consumo desordenado de bebidas alcohólicas. Una opción no regulatoria, podría centrarse en una campaña se enfoque en dos vertientes:

- Para los patentados, que conozcan a fondo las obligaciones y sanciones tanto administrativas como penales que conlleva la obtención de una licencia.
- Para los consumidores, que conozcan los riesgos del consumo excesivo de bebidas alcohólicas y su responsabilidad en la vigilancia del adecuado cumplimiento de las obligaciones de los patentados.

Vistas de manera aislada podría pensarse que ambas conllevan el riesgo de ser poco efectivas en el cumplimiento del objetivo de la fiscalización, pero combinadas con las otras alternativas antes descritas, se podría mejorar su impacto.

Al no ser una alternativa que impacte directamente a la regulación, su implementación no conlleva ningún tipo de reforma a la misma, por lo que se puede realizar a nivel local con la respectiva planeación que cualquier campaña informativa que se de en la

---

<sup>8</sup> Contraloría General de la República, 2011, Informe Nro.DFOE-DL-IF-34-2011, del 30 de noviembre de 2011, Informe sobre la Gestión Municipal Respecto de las Licencias para la Venta de Licores.

jurisdicción municipal, excepto que se asignen recursos a dichas campañas provenientes del porcentaje que se asigne a la fiscalización.

De las tres opciones dadas ninguna afectaría a los regulados ya que el límite al crecimiento en la asignación impactaría a nuevos interesados en caso de que se alcanzara el techo que tiene cada distrito hoy día, pero en realidad no hay crecimiento muy grande en el promedio de licencias otorgadas desde la emisión de la regulación. La fijación de un porcentaje mayor de lo recaudado por impuestos y multas para la fiscalización no afecta directamente a los regulados, excepto porque se endurezca el control, ni a la administración por cuanto tiene una responsabilidad de fiscalización que puede fortalecer con esta alternativa, por lo que el impacto sería neutro.

La regulación tiene un impacto a nivel local y la cantidad de regulados es baja, pero esta alternativa impactaría no solo los regulados, sino también a la población local en general o a los potenciales regulados.

Las campañas se pueden implementar a corto plazo ya que son a un nivel local, sin embargo, se debe tener en cuenta que la ley 8289, designa al Instituto Costarricense sobre Alcoholismo y Farmacodependencia como encargado de realizar este tipo de campañas, especialmente en las escuelas y colegios, por lo que esta alternativa ya se encuentra cubierta en otras instancias.

Utilizando la información anterior, podemos realizar la aplicación de los siguientes criterios:

Tabla No.III.3  
Criterios para selección de opciones.

Alternativas	Efectividad	Legalidad	Conformidad y cumplimiento	Equidad	Rendición de cuentas y transparencia
Establecer parámetros claros para la asignación de licencias	X	X	X	X	X
Aumento del porcentaje de multas e impuestos destinados a la fiscalización	X	X	X	X	X
Campaña de concientización sobre consumo de alcohol		X	X	X	

### III. Criterios para validar procedencia de opciones

Siguiendo con la metodología propuesta por la OCDE, primero se debe investigar a fondo soluciones que han sido implementadas por otras instituciones o países en el pasado. Al ser una regulación municipal es sencillo establecer una comparativa en otras

instituciones, ya que en principio cada municipalidad debe tener una regulación por lo que deben existir 82 regulaciones del mismo tema, por lo que se puede realizar una breve comparación si en otros municipios se pueden encontrar alternativas similares.

La información obtenida de la tabla 2 ayuda a determinar que las alternativas preferentes son dos, y lo que corresponde es determinar cuál de las opciones preferentes ayudan a cumplir con los objetivos, para esto se debe recordar que los objetivos que se encuentran vigentes son los siguientes:

- 1- Organizar las actividades económicas que requiere un patente para venta de bebidas alcohólicas en el Cantón de Cartago.
- 2- Fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones que conlleva obtener y gestionar una licencia para venta de licores.

Opciones priorizadas	Objetivo 1	Objetivo 2
1. Establecer parámetros claros para la asignación de licencias a todas las categorías definidas por ley	X	X
2. Aumento en el porcentaje de lo recaudado por multas e impuesto destinado a la fiscalización	X	X

Ambas alternativas regulatorias cumplen con los objetivos de la regulación. La primera coadyuva al ordenamiento de la actividad de expendio de licores y además establece una regla muy útil para la fiscalización. La segunda porque permite tener claro cuál es el desempeño de la regulación frente a las actividades económicas que involucra este tipo de patentes y por supuesto dota de más recursos a su fiscalización, no solo desde el punto de vista tributario sino también de oportunidad.

El 40%, se estableció teniendo en cuenta el costo que representa a la municipalidad realizar una fiscalización más integral, para garantizar, desde la perspectiva presupuestaria, la operativización de la fiscalización de cumplimiento de las obligaciones, y que de esta manera que se cumpla con la organización de las patentes de venta de bebidas alcohólicas en la jurisdicción; sin que la Municipalidad vea afectada su operabilidad con el cambio de destino en los fondos.

#### IV. Conclusiones.

- 1- Las opciones o alternativas propuestas a la regulación vigente deberán contribuir al cumplimiento de los dos objetivos de la regulación actual que han sido identificados y que todavía se mantienen vigentes: organizar las actividades económicas que requiere un patente para venta de bebidas alcohólicas en el Cantón de Cartago; y, fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones que

conlleve obtener y gestionar una licencia para venta de licores. Aun cuando se identificó en el capítulo anterior un tercer objetivo este ya se cumplió por lo que no se encuentra vigente.

- 2- Asimismo, las alternativas deberán contribuir a la resolución o mitigación de los problemas de fondo que fundamentaron la emisión de la regulación y que siguen presentándose, como lo son la necesidad de establecer un nuevo ordenamiento, disponer un esquema que racionalice el otorgamiento y disposición de las licencias y la fiscalización que corresponde a las municipalidades, de manera que la problemática vivida hasta entonces con este tipo de actividad económica y social y su regulación se sometiera a criterios de orden y racionalización.
- 3- Todas las licencias para comercialización de bebidas alcohólicas rigen bajo lo establecido en la Ley 9047, de manera que las alternativas deben ir de la mano con lo estipulado en dicha Ley.
- 4- El cantón de Cartago contaba a finales del 2020 con 366 patentes de venta de licores en funcionamiento, en todas las categorías que establece la ley, teniendo límite de crecimiento únicamente para las categorías A y B, estando el resto sujeto a otros temas, pero no a un límite en su crecimiento, por lo que, comparando con otras municipalidades es posible generalizar el parámetro para establecer el límite a todas las categorías. Esto se ve favorecido por el hecho de que la capacidad actual, legalmente establecida, es de alrededor 547 licencias.
- 5- La fiscalización está enfocada en el control del cumplimiento tributario, aun cuando el Reglamento establece algunos otros aspectos por los que debe velar la Municipalidad, lo que podría plantear la necesidad de más recursos para fortalecer dicha fiscalización. Dado que la Municipalidad no tiene una limitación en cuantos fondos asignar a esta labor, siendo que actualmente es de un 15% de los ingresos generados por el tributo y las multas, se considera viable incrementar dicho monto, para cubrir una fiscalización por razones de oportunidad y conveniencia, asignando recursos hasta un 40% conforme las necesidades financieras prefijadas para cada anualidad, mediante el trámite de los presupuestos municipales, de manera que este sea un límite para asignar.
- 6- La consideración de una alternativa no regulatoria se ha valorado, en el tanto puede contribuir en la fiscalización, sin embargo, no cumple con el primer objetivo y tampoco cumple con los criterios de efectividad que debe tener la alternativa ni de rendición de cuentas y transparencia. De todos modos, se deja prevista para que pueda ser valorada por la Municipalidad.



# CAPÍTULO IV

## ANÁLISIS DE IMPACTO

### I. Introducción

En este capítulo se revisan los dos principios que, de acuerdo con la OCDE, son los que fundamentan en el análisis de impacto de las regulaciones vigentes:

- El de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y la administración.
- El de precaución, en dónde se realizan análisis respectivos a los posibles riesgos que afectan el cumplimiento de la regulación y su impacto.

Consecuentemente, en el caso del principio de proporcionalidad se realiza un análisis de cargas administrativas utilizando el método de costo estándar. Dicho método analiza los costos de elementos como precios, tiempo y cantidad. La cantidad se refiere al número de gestiones realizadas por regulados en asocio a la regulación bajo análisis, así como de las frecuencias de dichas gestiones. Lo anterior, por lo tanto, permite desarrollar una ecuación que permite estimar los costos referentes a la carga para el regulado. En el caso del regulador el método es similar, al considerar otros costos como gastos generales asociados a la gestión de la regulación.

Esto se logra a partir de dos elementos, uno relacionado con la institución que gestiona la regulación, mediante un mapeo simple de procesos referente que deben seguir los regulados para iniciar la gestión de licencias de funcionamiento en el cantón central de Cartago; así como de licencias para venta de bebidas alcohólicas. Y, otro asociado a las actividades que realizan los funcionarios para atender a las solicitudes de los regulados solicitantes.

Una vez entendido el proceso, para el caso de la administración, se realiza la metodología de costeo estándar tomando en cuenta la cantidad de funcionarios que laboran en los procesos identificados, las frecuencias en las que realizan dichas tareas por día, así como su salario. Este último calculado el porcentaje de su salario correspondiente a la tarea referente al proceso bajo estudio.

Para el caso de los regulados, la información se obtuvo a partir de una actividad de “Focus Group” reuniendo distintos empresarios de distintas empresas y tamaños, recopilando así información directa sobre su percepción y experiencia con los distintos trámites referentes a los reglamentos bajo estudio, así como la aplicación de una encuesta enfocada en costos y posibles reprocesos que debieron enfrentar los encuestados.

Por su parte, el objetivo del apartado de análisis de riesgos referente al principio de precaución es identificar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de los objetivos de la regulación. Una vez identificados se analizan y finalmente se valoran.

Consecuentemente, en dicha sección se hace una revisión de los algunos riesgos que se han identificado en relación con la regulación subexámene.

## II. Análisis de cargas administrativas

### 1. Análisis de contexto

En este capítulo se analizan distintos puntos que caracterizan la regulación de licencias de funcionamiento, así como del reglamento a la comercialización de bebidas con contenido alcohólico para el cantón central de Cartago a través del análisis de impacto regulatorio *ex post*.

Para las regulaciones bajo estudio, este tipo de análisis no se ha abordado antes, más aún para el reglamento de licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Cartago, el cual entró en vigor el 20 de agosto de 2019.

Ahora bien, para el caso del Reglamento sobre la Regulación y Comercialización de bebidas alcohólicas de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago tampoco existen estudios directos que permitan tener un análisis *ex post* de la regulación indicando los aspectos anteriormente mencionados.

Estos puntos se resumen a continuación en los siguientes cuadros donde se resumen los principales hallazgos de las primeras tres fases:

Tabla No.IV.1  
Puntos abarcados para el análisis de impacto regulatorio Ex post

Análisis de impacto regulatorio	
Etapas	Reglamento de Licencias de Funcionamiento
<b>Identificación del problema</b>	Responde a una necesidad de ajuste a la Ley 7248, teniendo en cuenta que dicha ley puede estar obsoleta luego de 30 años de vigencia, por medio del establecimiento de nuevos parámetros para que una empresa inicie y continúe su actividad comercial dentro del cantón.
<b>Objetivos identificados en la regulación</b>	-Establecer el ordenamiento que deben seguir los munícipes para la formalización y el ejercicio de actividades lucrativas dentro del cantón.
	-Establecer los lineamientos para el cálculo y pago del impuesto de patentes por los regulados.
	-Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales en el mismo.

<b>Análisis de impacto regulatorio</b>	
	-Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales en el mismo.
<b>Alternativas de mejora regulatoria</b>	-Transformar la solicitud de uso de suelo para cualquier apertura de negocio o construcción en un requisito de verificación a través de lo dispuesto en el plan regulador territorial actualizado para el cantón. -Permiso de operación bajo licencia de permiso de funcionamiento provisional. - Cobertura de todas las actividades lucrativas en operación, presentes en el cantón central de Cartago tomando en cuenta fechas de caducidad en el reglamento.

Fuente: elaboración propia.

Tabla No.IV.2  
Puntos abarcados para el análisis de impacto regulatorio Ex post

<b>Análisis de impacto regulatorio</b>	
<b>Etapas</b>	Reglamento de Regulación y comercialización de bebidas con contenido Alcohólico
<b>Identificación del problema</b>	La regulación responde a la necesidad de establecer un nuevo ordenamiento, disponer un esquema que racionalice el otorgamiento y disposición de las licencias y la fiscalización que corresponde a las municipalidades, así como de eliminar el mercado especulativo originado por la forma de otorgamiento de dichas licencias.
<b>Objetivos identificados en la regulación</b>	Eliminar la comercialización de patentes de bebidas con contenido alcohólico.
	Organizar las actividades económicas que requieren una patente para venta de bebidas alcohólicas en el Cantón de Cartago.
	Fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones que conlleva obtener y gestionar una licencia para venta de licores.
<b>Alternativas de mejora regulatoria</b>	Aumento en el porcentaje de lo recaudado por multas e impuesto destinado a la fiscalización.

Fuente: Elaboración propia

## 2. Perfil de los regulados

Ambas regulaciones, están dirigidas directamente a todas las actividades económicas que tanto las personas físicas como las jurídicas desarrollen en el cantón de Cartago. Esto hace que se cuente con una gran cantidad de actividades económicas que pueden obtener diferentes denominaciones, aunque se desarrollen actividades muy similares.

Para el caso de aquellas licencias que permiten la venta de bebidas alcohólicas los regulados que están sujetos a lo estipulado del Reglamento, son los que la misma Municipalidad define agrupa en las siguientes 12 categorías:

- a. Licoreras (categoría A).
- b. Cantinas, bares y tabernas sin actividad de baile (categoría B1).
- c. Salones de baile, discotecas, clubes nocturnos y cabarés con actividad de baile (categoría B2).
- d. Restaurantes (categoría C).
- e. Minisúper (categoría D1).
- f. Supermercados (categoría D2).
- g. Establecimientos de hospedaje declarados de interés turístico por el ICT.
- h. Empresas de hospedaje con menos de quince habitaciones (Categorías E.1.)
- i. Empresas de hospedaje con quince o más habitaciones (Categorías E.1.b).
- j. Empresas gastronómicas declaradas de interés turístico por el ICT (categoría E3).
- k. Centros de diversión nocturna declarados de interés turístico por el ICT (categoría E4).
- l. Actividades temáticas declaradas de interés turístico por el ICT (categoría E5).

Por lo tanto, toda persona física o jurídica o de hecho que haya obtenido una licencia para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico anteriormente presentados, estará sujeto a la regulación de esta misma

En la siguiente tabla se muestran las cantidades de licencias otorgadas en total correspondiente a su respectiva clasificación:

Cuadro No.IV.1  
Municipalidad de Cartago: Perfil de regulados basado en  
las patentes registradas

Tipo de Patentes	Otorgada	Para Pagar	Total	Porcentaje
Comercial	5.266	63	5.329	92,92%
Estacionaria	1		1	0,02%
Licores	365	4	369	6,43%
Transporte Privado	24		24	0,42%
Transporte Público	12		12	0,21%
Grand Total	5.668	67	5.735	100,00%

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Cartago.

### 3. Anatomía de los Impactos y descripción de los beneficios

Como se mencionó en el acápite anterior, la regulación se realiza a una cierta cantidad de actividades lucrativas con el fin establecer parámetros y líneas dentro de la legalidad que permitan el desarrollo de estas de una forma ordenada y eficiente en el cantón. El beneficio que conlleva la formalidad apunta a la generación de empleos de calidad, a favorecer la competencia y a generar los ingresos que requiere la Municipalidad para financiar sus actividades.

Para el caso de las regulaciones bajo estudio, precisamente se trata de encontrar con estas un orden que permita a la administración llevar un registro adecuado de todas las actividades lucrativas para un tema de flujo de ingresos que le permitan a la misma mantener sus funciones con ese financiamiento.

Ahora bien, aun cuando la Municipalidad puede resultar muy eficiente en el otorgamiento de las licencias de funcionamiento, el hecho de que para poner a operar una empresa se requiere adicionalmente de otras gestiones en otras instituciones, hace que el costo de la regulación sea percibido por el regulado más alto de lo que realmente es desde el plano estrictamente municipal.

Hoy en día más allá de las gestiones ante la municipalidad para la obtención de una licencia de funcionamiento implican la respectiva documentación de otras instituciones como SENASA, Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros y otros, lo cual hace que se reste eficiencia en cuanto a los tiempos de respuesta de la institución. De modo que, aunque se cuente con sistemas informáticos robustos, no necesariamente esto se traduce en una adecuada comunicación con los sistemas de otras instituciones como las ya mencionadas anteriormente, lo que incide en el administrado (emprendedor o empresa ya establecida) y la presentación de requisitos que podrían ser fácilmente verificables.

### 4. Cuantificación de Costos

La cuantificación de costos resulta ser parte esencial del análisis de impacto regulatorio ex post. Bajo estos análisis se permite describir un paisaje referente a los costos que deben someterse no solo los regulados para una correcta implementación de la ley, sino que para la misma administración en cuanto a la correcta aplicación de esta para los regulados.

De acuerdo con la OCDE (2016), la medición de costos requiere una metodología. Esta define los tipos de costos a medir, proporciona un marco conceptual para su entendimiento, establece las categorías o factores que representan o causan los costos a cuantificar, así como la forma, criterios, operaciones y/o pasos que deben seguirse para construir dicha cuantificación y, finalmente, el tipo de resultados a obtener. La metodología, en consecuencia, determina las necesidades de información para hacer el cálculo, las fuentes de las que debe obtenerse y el grado de confiabilidad de los

resultados. Ello supone por tanto criterios y mecanismos para el aseguramiento de la calidad.

Los costos pueden ser de diversa naturaleza, sin embargo, de acuerdo con las mejores prácticas, se identifican los siguientes:

- Costos Financieros Directos
- Costo de Cumplimiento
- Otros Costos

**Costos Financieros directos:** Es la transferencia o pago de una cantidad de dinero al gobierno o a la autoridad competente. Pueden ser: el pago de derechos para adquirir servicios o la cuota por solicitar un permiso sería un costo financiero de la regulación.

**Costo de Cumplimiento:** Son en los que incurren los regulados para satisfacer los trámites, requisitos, papeleo para cumplir con las obligaciones de la regulación. Puede ser:

- Costos sustantivos de cumplimiento. Son los incurridos por las empresas y los ciudadanos con el fin de cumplir con los requisitos impuestos por la autoridad. Ejemplo de esto es la posible modificación de espacio físico o equipamiento (un solo gasto), o pagos periódicos.
- Los costos administrativos. Son los que las personas y las empresas incurren para realizar las actividades que supone cumplir con la regulación. Por ejemplo, el tiempo de la persona o un empleado para hacer el papeleo.
- Los costos de retraso que son las pérdidas de ingreso del regulado debido al retraso que causan los requisitos o la aprobación que exige la regulación.

**Otros Costos:** Costos de capital en que incurren los sujetos regulados de manera directa para cumplir con obligaciones de información. Cuando un gasto o inversión es específicamente realizado con el fin de cumplir con la regulación, por ejemplo, maquinaria o equipo para poder efectuar procesos requeridos por la norma. Estos costos, dependiendo de la vida útil de los bienes adquiridos y las reglas fiscales, deben deducirse periódicamente hasta depreciar su valor.

En este análisis se utiliza la metodología del Modelo de Costeo Estándar (SCM por sus siglas en inglés). Este es un método simple para medir las cargas administrativas, impuestas por las regulaciones vigentes, principalmente para empresas y ciudadanos. El SCM considera los requisitos de información que deben entregar las empresas en forma de procedimientos y actividades que se llevan a cabo y calcula los “costos administrativos” en función tanto del tiempo como del costo requerido para cumplir.

Para este caso en específico se realizan 2 procesos: los relativos a la administración y los que ejecutan los regulados, determinando al final una carga para la administración y otra para el regulado, determinando el costo total para el cantón de aplicar la regulación.

## Aplicación para la administración

Dentro del reglamento de Licencias de Funcionamiento de la Municipalidad de Cartago en su artículo 10 se define lo siguiente:

*Artículo 10.- Departamento de Patentes. – Son potestades del Departamento de Patentes:*

- a) Verificar el cumplimiento de los requisitos de ley para solicitudes de la licencia municipal de funcionamiento, según se establece en este reglamento.*
- b) Calificar o recalificar el monto del importe por concepto de impuesto de patentes, según lo establece la ley y este reglamento.*
- c) El otorgamiento de las licencias municipales comerciales y de licores de acuerdo con la normativa respectiva.*
- d) Realizar inspecciones periódicas y sin necesidad de previo aviso, para comprobar que se están dando las mismas condiciones aprobadas para la licencia municipal.*
- e) Imponer clausuras o cierres temporales de los locales comerciales, para lo cual podrá acudir a las autoridades de policía.*
- f) Proceder a la suspensión provisional y rehabilitación de la Licencia municipal en los casos que se establecen en este reglamento.*
- g) Conocer y resolver las solicitudes por traslados, traspasos, ampliación de actividades, eliminaciones de licencia municipal, de actividad, cambio de nombre.*
- h) Imponer sanciones respetando el debido proceso, ante el incumplimiento de las normas relacionadas con la materia.*
- i) Diseño de los formularios y determinación de requisitos, para las diferentes gestiones que se realizan en el departamento.*
- k) Atención de denuncias.*
- l) Poner a disposición de los patentados los diferentes formularios, a través medios presenciales y no presenciales con que disponga la Municipalidad para el cumplimiento de sus obligaciones.*
- m) Generar la emisión de las cuentas por cobrar de cada periodo.*
- n) Ejecutar procesos de fiscalización, que permita el cumplimiento de los deberes formales y materiales del patentado.*

En virtud de lo anterior, el proceso de análisis de cargas administrativas debe ser analizado en cuanto a las funciones que se realizan en el mismo Departamento de Patentes con el fin de establecer el costo de la regulación para la institución considerando

las variables de frecuencias en los procesos abordados, tiempo (en horas), costo y cantidad de funcionarios.

Los procesos derivados de patentes de funcionamiento se resumen en el Anexo No. 1 de este capítulo.

Cada proceso involucrado en la gestión de estas regulaciones es manejado por distintos funcionarios los cuales tienen distintas funciones dentro del proceso. Para el caso de la Municipalidad de Cartago, existe la particularidad de que algunos funcionarios con una plaza en específica y se encargan de tareas que no necesariamente corresponden con las asignadas a dicha plaza.

Por tal motivo, para el análisis de cargas administrativas se debe tomar en cuenta el tiempo dedicado por ese funcionario para ese proceso en específico, dedicando o calculando cuanto de su salario equivalen esas cargas de tiempo.

La particularidad anteriormente descrita se explica en el Anexo No. 2, donde se detallan los funcionarios que están a cargo de cada proceso y su respectivo salario.

Cuadro No. IV.2  
Funcionario y salarios de la Municipalidad de Cartago

Funcionarios	Salario final	Salario por %tiempo
Plataforma de servicios	918,148.37	9,664.72
Oficinista	840,737.55	221,246.72
Revisor de patentes	2,259,708.44	2,081,310.41
Jefatura de patentes	5,079,277.63	2,673,304.01
Técnico de patentes	2,259,708.44	178,398.04
Equipo revisor	918,148.37	241,617.99
Coordinador de Inspectores	5,079,277.63	2,405,973.61
Inspector de patentes (y licores)	918,148.37	604,044.98
Equipo de recepción de patentes	918,148.37	120,809.00

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el departamento de finanzas de la Municipalidad de Cartago.

Como se comentó anteriormente, algunos procesos son realizados por un funcionario cuya plaza en específico no corresponde con sus tareas, como es el caso de la Jefatura de Patentes, quien también tiene a cargo los procesos de coordinación de inspectores; similar situación se presente con el revisor de patentes y el técnico de patentes. Por lo tanto, el monto que se imputa al servicio es calculado en base a las cargas de tiempo que debe dedicar para la ejecución del proceso. Lo mismo pasa con los demás funcionarios, ya que se usa el porcentaje de su salario que corresponden al cumplimiento de las funciones específicas a los temas de patentes.

Es importante indicar además que, el tiempo real que un funcionario de la municipalidad de Cartago trabaja en promedio por mes, si se trabaja 5 días a la semana, correspondería



trabajar cada día 9 horas. Sin embargo, se deben descontar 60 minutos de almuerzo. Por lo que el tiempo real de trabajo diario es de 8 horas. Además, se debe descontar los días feriados de ley: 1 de enero, 11 de abril, Jueves y Viernes Santos, 1 de mayo, 25 de julio, 15 de agosto, 15 de setiembre, 25 de diciembre y los días 2 de agosto y 12 de octubre; y 20 días de vacaciones (promedio estimado considerando el sistema gradual de vacaciones y la antigüedad de los funcionarios), resultando 230 días laborados al año, para un promedio de 19 días/mes.

Figura No.IV.1  
Cálculo de la cantidad de horas laborales por mes

$$19 \text{ días / mes} \times 8 \text{ horas / día} = 152 \text{ horas/mes}$$

Además de lo ya explicado anteriormente, se consideran distintos supuestos que sustentan la información referente a los salarios de los funcionarios. Estos salarios pueden variar de uno a otro en función de los años laborados en la institución, así como de otros beneficios, por lo tanto, estos supuestos se construyen para tener un aproximado del salario del funcionario correspondiente, estos supuestos son:

- 10 anualidades por funcionario al 1.94%
- Prohibiciones por el 30%
- Cargas sociales por un 26.5%
- Reservas de Aguinaldo por un 8.33%
- Reserva de Cesantía por un 5.33%
- Reserva de Vacaciones por un 4.17%

Teniendo toda la información recopilada y entendiendo que, los salarios indicados corresponden al tiempo que el funcionario dedica de su jornada laboral para atender los procesos específicos para las licencias de funcionamiento, se procede a aplicar la metodología de cargas administrativas para todos los procesos descritos anteriormente, según se muestra en el Anexo No. 2.

El costo de cada proceso se resume en el siguiente cuadro, a un nivel diario, semanal, mensual y anual:

**Cuadro No. IV.3**  
**Costo diario, mensual y anual de los procesos de gestión de licencias de funcionamiento y de licores**

Proceso	Costo por día	Costo semanal	Costo mensual	Costo anual
Patentes Comerciales	779,828.34	3,899,141.70	15,596,566.81	187,158,801.76
Inspección	304,933.09	1,524,665.43	6,098,661.73	73,183,940.75
Fiscalización	367,970.07	1,839,850.35	7,359,401.39	88,312,816.63
Administración de Declaraciones	-	-	-	21,561.51
Costo de la regulación				348,677,120.64
Costos Totales aplicando el 10% de recurso humano adicional	1,598,004.65	7,990,023.23	31,960,092.92	383,521,115.04

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Municipalidad de Cartago.

Tal y como se logra apreciar en el cuadro anterior, el costo anual total de la regulación para el cantón por parte de la administración asciende a los ₡348,677,120. Adicionalmente para la gestión de la regulación se requiere de otros insumos como servicios públicos, papelería, equipo y otros que para efecto de este análisis de cargas para el regulador se aplicará un 10% adicional a los costos de recurso humano. Consecuentemente el costo asciende a ₡383,521,115.04.

#### Administrados

Para el caso de los regulados, se aplica la misma metodología, con la aplicación de un *focus group* y una encuesta.

La realización de dicho *focus group* se realizó con la ayuda del Departamento de Plataforma de Servicios de la Municipalidad de Cartago, reuniendo a distintos empresarios del cantón central de Cartago, representantes de “micro”, “pequeña”, “mediana” y “gran” empresa que han realizado distintos trámites referentes a alguna gestión relacionada con esta regulación.

Dentro del proceso de la actividad, se realiza la aplicación de un cuestionario y una discusión referente al proceso involucrado que estos deben abordar referente a la realización de cualquier trámite involucrado a las licencias de funcionamiento y licores con el fin de obtener los costos en los que deben incurrir los munícipes.

Dentro de lo discutido en la sesión, un grupo importante de los participantes hizo referencia a la mejora que ha presentado la institución referente a este tema. Lo anterior en términos de las gestiones que deben realizar con respecto a algún trámite relacionado a las licencias de funcionamiento y de licores, debido a la mejora en la plataforma tecnológica sobre la que se ejecutan estas gestiones.

Sin embargo, es importante hacer notar que para una mayoría de los regulados el tiempo de respuesta de 10 días por parte de la institución es demasiado, y puede generarles pérdidas tanto en tiempo como en dinero, aunque la mayoría indicó que le tomó menos

de dicho lapso obtener la licencia. Además de lo anterior, los usuarios indican que, si bien hay mejoras sustanciales debido a la digitalización, existen campos de mejora en esta misma materia en cuanto a especificaciones de usos comerciales y otros campos.

Dentro del ámbito de mejora para el clima de negocios, los usuarios indican que es necesaria la mayor atracción por parte de la inversión extranjera, ya que la instalación de empresas más fuertes en la zona permitiría un efecto derrame fuerte que podría propiciar el mejor ambiente de negocios para comercios más pequeños.

Para el caso de las cargas administrativas para los regulados, como anteriormente se comentó, se aplicó un cuestionario en el cual se hacen preguntas referentes a los costos referentes a la gestión de una licencia de funcionamiento.

Cuadro No. IV.4

Resumen de costos por parte de los regulados referentes a licencias de funcionamiento

Reprocesos a la hora de abordar el trámite (promedio)	Costos Aproximados (en promedio)		
3	Gestión realizada por el solicitante	₡22,222.22	\$36,13
	Con trámites de Licores	₡35,000.00	\$56,91
	Gestión realizada por un tercero	₡60,000.00	\$87,56

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la información suministrada por los municipios, se indicó que, en promedio, estos deben realizar reprocesos hasta 3 veces, ya sea por falta de documentos o bien porque alguno de estos no presenta la información pertinente a los trámites, así como por desconocimiento general de los mismos. Además de esto, según la oficina de Plataforma de Servicios de la Municipalidad de Cartago, estos reprocesos se deben también a que las personas no sacan el máximo potencial de las herramientas tecnológicas. Lo anterior, según el jefe de este departamento se debe principalmente a un aspecto cultural en el cual las personas desean realizar los procesos en físicos, aun en medio de la pandemia que ha golpeado tan fuerte las transacciones presenciales.

Finalmente, en términos de los costos referentes al aborde de los trámites abordados por los municipios en cuanto a licencias de funcionamientos y de licores, se obtuvo lo siguiente:

- ✓ Un costo promedio de ₡22,222 cuando son las mismas personas quienes realizan las gestiones asociadas a esta regulación.
- ✓ Si se incluye gestiones propias de las licencias de licores, el costo se incrementa a ₡35,000.
- ✓ Dicho costo puede llegar hasta los ₡60,000 si se encarga la gestión a un tercero.

Si se aplica el sistema de costeo estándar en cuanto a los datos anteriormente presentados, y utilizando un promedio de las licencias otorgadas en los periodos 2016-2019, se tienen los siguientes resultados:

Cuadro No. IV.5  
Cargas administrativas para los regulados

Promedio de licencias otorgadas 2016-2020	Costo promedio (personas que realizan la solicitud)	Cargas administrativas
485	₡22.222,22	₡10.777.776,73
36	₡35.000	₡1,260.000,00

Fuente: elaboración propia.

Según la información del cuadro anterior, la carga administrativa perteneciente a los regulados, tomando en cuenta los costos promedios de cuando son los mismos solicitantes quienes realizan la tramitología y el promedio de las licencias otorgadas del periodo 2016-2020, asciende a ₡10.777.776,73 mientras que con licencias de licores se llega a un monto de ₡1.260.000 teniendo un total de ₡12.037.776,73. Es importante indicar que, los costos aquí presentados, son los costos aproximados (anuales) en los que incurre el cantón en términos de los procesos que debe abordar la administración para la aplicación efectiva de lo estipulado en el reglamento más el costo que los municipios deben acarrear para obtener la licencia de funcionamiento o cualquier otro trámite referente a este.

A nivel global el costo para el cantón de aplicar esta regulación es aproximadamente de ₡759.230,2, o bien, \$1.234,52, por licencia, para un total de 521 utilizadas para el análisis y un costo global de ₡395.558.891,77.

### III. Análisis de Riesgos

#### 1. Metodología de Análisis de riesgo.

La metodología del análisis de riesgo está constituida por tres etapas. Dichas etapas se conforman de la siguiente manera: identificación, análisis y valoración de las variables que puedan eventualmente afectar de manera negativa los objetivos que se persiguen con la regulación.

Las etapas mencionadas anteriormente se detallan de la siguiente manera:

- En una primera etapa, se identifican los posibles eventos adversos, los cuales pueden provenir tanto de fuentes internas como externas asociadas al cumplimiento de los objetivos.
- En una segunda fase, se analizan los riesgos identificados para determinar su impacto sobre el cumplimiento de los objetivos de la regulación en análisis.
- Tercera fase, se valora cada riesgo a partir del impacto que puede tener el riesgo y la probabilidad de ocurrencia de dicho riesgo, asignando una ponderación a cada criterio que permitirá determinar si el riesgo es relevante o no.

Durante el proceso de identificación de los posibles eventos adversos, los cuales representan un riesgo potencial para el cumplimiento de los objetivos identificados, se valoraron diferentes factores tanto a nivel interno como externo.

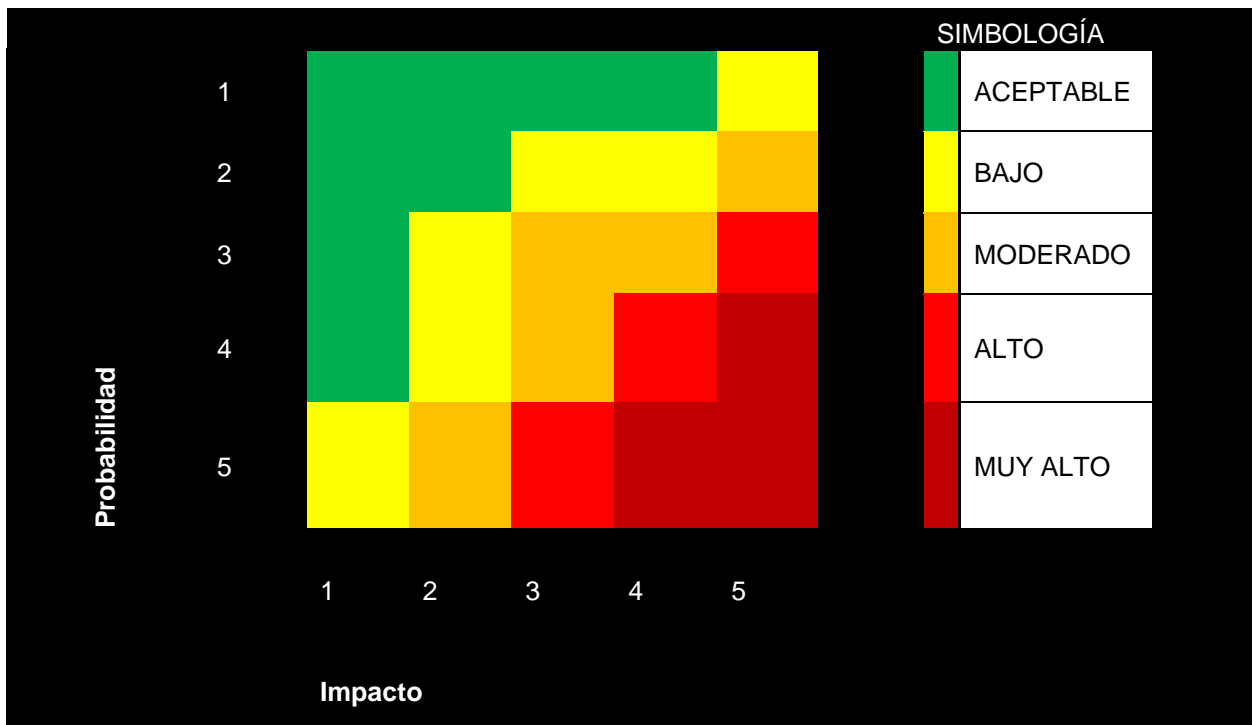
Tabla No. IV.3  
Naturaleza de los riesgos

Factores externos	Factores Internos
Naturaleza externa	Naturaleza Interna
Políticos y Económicos	Estrategia
Seguridad jurídica	Operativos
Clientes	Tecnológicos
Fenómenos naturales	Recursos Humanos

Fuente: elaboración propia.

Con base en esa segmentación se elabora una matriz que reúne las tres etapas del proceso ya comentado. La identificación de los eventos que fueron considerados previamente como riesgosos y que podrían incidir eventualmente en el cumplimiento de la regulación a través de impactos negativos en el cumplimiento de los objetivos, es lo que permite hacer el referido ejercicio, determinando el nivel de relevancia de cada riesgo, según se ilustra en la figura siguiente:

Figura No. IV.2  
Cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: elaboración propia.

Las causas identificadas como posibles generadoras de riesgos fueron las siguientes:

- Desinterés político: Se refiere al poco interés que pueden mostrar los principales actores políticos encargados de eficientizar o actualizar la regulación con base en el contexto actual social, económico, ambiental y político a nivel local.
- Al peso político de distintos sectores: Se refiere a la posibilidad de persuasión o influencia que distintos sectores económicos pueden ejercer para mantener o modificar una situación en su favor.
- Dinamismo económico: Se refiere a la evolución que caracteriza la actividad económica en la zona, la cual puede incluir nuevos negocios o cambios en los ya existentes.
- Enfoque fiscalista de la regulación: Se refiere a los procesos inmersos dentro de la regulación a los cuales los administrados deben acudir para formalizar sus negocios y los pagos que deben hacer a la institución para mantener tales derechos.
- Poco interés político de actualizar la legislación: Se refiere a la dependencia de la dinámica legislativa para aprobar una regulación que ayude en la resolución de problemas o insuficiencias encontradas en la regulación vigente.
- Alta cantidad de trámites y requisitos, y poca claridad en el proceso: Se refiere a los distintos elementos que deben enfrentar los regulados para adquirir un derecho o bien un deber para gozar de total libertad dentro de los parámetros permitidos por la Ley.
- Apoyo insuficiente de las herramientas tecnológicas para solicitud: Se refiere al poco provecho que la población saca de herramientas que le permiten agilizar procesos o bien eficientizar el uso de recursos que les permitirían desarrollar de mejor forma los mismos.
- Apoyo insuficiente en las herramientas tecnológicas para solicitud y poca claridad en el proceso: Referido al mismo punto anterior, pero con la adición del poco entendimiento que pueden tener los administrados para el proceso de formalización.

Las causas que pueden generar estos riesgos son muy diversas y cada una conlleva consecuencias de carácter financiero, así como sociales y legales.

## 2. Análisis de Riesgos

Una vez realizado ese ejercicio, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Tabla No. IV.4  
Municipalidad de Cartago: Análisis de Riesgo para las licencias comerciales

Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	IMxP
Desinterés político	Problemas de inequidad e injusticia tributaria	Desactualización de la ley de patentes	Severo	Alto	16
Peso político de distintos sectores	Mejoras enfocadas solamente hacia sectores específicos	Desincentivo para los pequeños empresarios	Severo	Alto	16
Peso político de distintos sectores	mejoras enfocadas solamente hacia sectores específicos	una mayor cantidad de empresarios informales y por ende un menor flujo de ingresos por concepto de patentes comerciales	Severo	Alto	16
Dinamismo económico	Omisión de algunas actividades lucrativas nuevas	Menor flujo de ingresos por concepto de patentes comerciales	Severo	Alto	16
Enfoque fiscalista de la regulación	Se fomenta la informalidad	Una mayor cantidad de empresarios informales y por ende un menor flujo de ingresos por concepto de patentes comerciales	Severo	Alto	16
Poco respaldo legislativo a la actualización de la legislación	Inseguridad jurídica	Cambio de reglas por cambios legales de otras normas o por resoluciones judiciales	Moderado	Medio	9
Alta cantidad de trámites y requisitos, y poca claridad en el proceso	Aumente los costos para los regulados en tiempo y costo monetario	Informalidad	Severo	Medio	12
Apoyo insuficiente en herramientas tecnológicas para solicitud	Subutilización de las plataformas u opciones informáticas que ofrece la municipalidad	Poca eficiencia por el aumento del tiempo de resolución	Severo	Alto	16
Apoyo insuficiente en	Reprocesos en la ejecución de trámites	Mayor costo para los regulados	Severo	Alto	16

Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	IMxP
herramientas tecnológicas para solicitud y poca claridad en el proceso					

Fuente: Elaboración propia.

La matriz anterior, resume los principales riesgos identificados y la valoración que se dio a cada uno. Es importante indicar que se enuncia la causa, el riesgo o evento desfavorable que dicha causa puede ocasionar y la consecuencia principal de la existencia de dicho riesgo.

Como puede verse la mayoría de los riesgos presentan una incidencia alta para el cumplimiento de los objetivos de la regulación. De ahí la importancia de algunas de las propuestas de mejora que se han identificado.

De los riesgos identificados, conviene analizar dos de ellos.

#### Riesgo de fomento de la informalidad

Tras la identificación y valoración realizada, este riesgo posee un impacto severo con una probabilidad de ocurrencia alta. La falta de competitividad en la provincia, la pandemia del Covid-19 y el ambiente de negocio negativo que existe a raíz de tales circunstancias hacen que existan incentivos para manejarse en la informalidad.

La informalidad también puede surgir por un tema de costos, ya que las patentes significan una carga para los empresarios, que en la situación actual no necesariamente están dispuestos a asumir. Por ello, es posible que opten por no regularizar su actividad económica para eludir ese costo. Claro está que esto afecta aún más la competitividad del cantón y la recaudación de ingresos que se requieren.

Esta realidad hace muy importante la tramitación del proyecto de ley que está en trámite en la Asamblea Legislativa, que favorecería con una reducción en la carga impositiva, lo que podría tener un impacto positivo en la atracción de nueva inversión y en la formalización de más empresas.

#### Riesgos asociados a aspectos tecnológicos

La valoración para estos riesgos es de 16 para cada uno. Esto al igual que en otros riesgos indica que su impacto es severo con una probabilidad de ocurrencia alta.

La municipalidad de Cartago ofrece a los ciudadanos en la actualidad la página/app “Muni en casa”, donde los usuarios pueden aplicar para distintos trámites que responden a distintos reglamentos o bien la aplicación y llenado de distintos formularios, así como



el pago de distintos servicios como agua, patentes, bienes inmuebles, alquiler de mercado y otros.

En diferentes reuniones realizadas con la jefatura de plataforma de servicios de Municipalidad de Cartago, se ha indicado que más del 60% de los trámites realizados por los usuarios se ejecutan a nivel presencial, presumiendo que la necesidad de realizar los requisitos presenciales se hace por un aspecto cultural dentro de la zona.

Esta subutilización de las herramientas tecnológicas que ofrece la Municipalidad de Cartago hace que la mentalidad de los usuarios hacia la municipalidad sea una que no aplique necesariamente a los esfuerzos realizados por esta, debido a que por lo general el usuario considera engorrosos los requisitos y trámites relacionados a patentes comerciales, en especial el uso de suelo y otros.

Otra causa existente, la cual está ligada al poco uso de las herramientas tecnológicas que ofrece la municipalidad es la relacionada al poco entendimiento que tienen algunos usuarios en el proceder para completar ciertos trámites con ciertos requisitos en el sitio en línea creado al efecto.

Esto genera el riesgo de que existan reprocesos de ejecución de trámites lo cual genera como consecuencia directa un mayor costo para los regulados en términos de tiempo y dinero debido a que deben realizar varias visitas a distintas instituciones implicadas dentro de los trámites.

Según la información recolectada en la jefatura de plataforma de servicios, existe evidencia de que las personas realizan el reproceso hasta dos veces mínimo, debido al poco conocimiento que se maneja en cuanto al proceso que engloba los requisitos de ciertos trámites lo cual se traduce en varias visitas a la municipalidad por documentos faltantes o bien por dudas en el proceso.

De ahí que esto sea en parte un evento al mismo tiempo y existan complicaciones por parte de lo administrados en cuanto a la completitud de los diversos requisitos que estos deben cumplir.

### 3. Conclusiones

1. La regulación como tal tiene su fundamento la Ley No. 9047, Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, del año 2012. El análisis de cargas administrativas de este tipo de licencias se hace conjuntamente con las licencias de funcionamiento, ya que para contar con una patente de licores se requiere contar con una licencia de funcionamiento.
2. En el último quinquenio se otorgaron en promedio 485 licencias de funcionamiento y 36 licencias de licores, lo que caracteriza el tipo de regulado al que con más intensidad aplica esta regulación.
3. Las cargas administrativas abordadas en este documento para el caso de los regulados incluyen únicamente aquellos procesos en los que los regulados deben

realizar trámites directamente con la municipalidad, el dato final se obtiene con los datos obtenidos de la realización de “focus group” con los regulados y aplicación de encuestas, y aun cuando se buscó información al respecto no se encontró un costo similar al que se está analizando, específicamente para patentes.

4. Los costos en los que debe incurrir un regulado para obtener una licencia de funcionamiento oscila aproximadamente entre \$36 y \$57, dependiendo de si también incluye una licencia para el expendio de bebidas con contenido alcohólico, cuyo costo completo es un poco mayor.
5. Los riesgos identificados en este documento son aquellos que su ocurrencia podría influir negativamente en el logro de los objetivos identificados para la regulación.
6. Los riesgos identificados para este reglamento tienen una naturaleza externa y requieren un constante monitoreo por parte de la institución para paliar los efectos negativos derivados de las consecuencias de su materialización, pero también hay riesgos provenientes de la gestión interna de la organización.
7. El proceso de identificación y valoración de cada uno de los riesgos identificados se llevó a cabo por profesionales del área económica y legal del equipo de Costa Rica Fluye que valoraron escenarios en los cuales los objetivos se encontrarían vulnerables para su cumplimiento
8. Todos los riesgos identificados en este documento poseen un nivel de impacto severo y de probabilidad de ocurrencia alto, exceptuando únicamente 2 los cuales tienen un impacto moderado con nivel de probabilidad de ocurrencia media lo cuales tienen un carácter político y administrativo.
9. Los riesgos de naturaleza proveniente por parte de usuarios o clientes tienen la particularidad de que son provenientes por un aspecto cultural. Hoy en día la presencialidad en el abarcamiento de los procesos en algo común en personas que superan los 45 años, según la jefatura de plataforma de servicios de la Municipalidad de Cartago. Esto sugiere la necesidad de desarrollar campañas de divulgación para el mayor y mejor uso de las opciones tecnológicas que ofrece la municipalidad, evitando la subutilización de dichas plataformas.

**ANEXO No. IV.1**  
**Municipalidad de Cartago: Mapa de procesos de licencias de funcionamiento**

<b>Costo de la regulación</b>	
<b>Patentes Comerciales</b>	
<b>Proceso de Patentes comerciales</b>	
Procesos	Funcionarios Encargados
Recepción, revisión de requisitos y traslado a revisor, sigue 8p15 Plataforma de servicios	Plataforma de Servicios
Recepción de expediente e identificación de trámite y clasificación para traslado a equipo revisor	Oficinista
Ingreso, filtro, clasificación, proceso 8P16 y generación de plantilla, selección de tipo de régimen y periodo fiscal	Revisor de Patentes
Filtración de solicitudes en "revisado" y generación de tarea a equipo técnico para determinación de impuestos	Jefe de patentes
Filtra e identifica el tipo de trámite solicitado, Proceso 8E54, 8E60, imprime certificado y traslada a jefe de patentes generación de tarea de actualización de cuenta de servicios según el 8p14 y generación de tarea de georreferenciación según el 8p21	Técnico de Patentes
Inspección	
Proceso de inspección	
Filtro de solicitudes en estado de registrado y asignación de tarea a equipo coordinador para asignación de inspector	Equipo revisor
análisis de solicitud y clasificación por tipo de inspección y definición de inspector, Generación de 8P405 orden de inspección, Completar 8F266, Traslado de expedientes y 8F266 a inspector	Coordinador de Inspectores
Aplicación de inspección y finalización de 8F405, Elaboración de 8F267 en caso de identificación de no cumplimiento de requisitos, Finalización de 8F266 y finalización de orden de inspección en CORE tributario, Según resultados de inspección generar 8F86 y Entrega de resultados de inspección a coordinador de inspectores	Inspector de Patentes
Recibimiento y revisión de resultados de inspección y Traslado de revisión a equipo revisor para determinar proceder con ejecución de procedimiento administrativo	Coordinador de Inspectores
Fiscalización	
Proceso de Fiscalización	
Definir criterios de fiscalización según tipo de licencia, licencias omisas, actividad económica, distrito, sector, manzana siguiendo 8I43 y 8E41 y generación de reporte según avance en el Plan de Control de Fiscalización y Operativos.	Jefe de patentes

<b>Costo de la regulación</b>	
Generación de la campaña de fiscalización en el CORE Tributario, generación de mapas en GIS y operativo, Coordinación operativa con el Área de Seguridad Comunitaria o Fuerza Pública, Asignación de casos por inspector de forma masiva y Planificación de ruta de inspección por distrito, sector, manzana.	Coordinador de Inspectores
Ejecuta ruta aplicando los pasos para efectuar una inspección y entrega documentos generados y notificados a coordinador de patentes.	Inspector de Patentes
Recibimiento y revisión de la documentación, seguimiento al cumplimiento de la 8F267 o 8F86, Traslado de documentación al asesor jurídico de Patentes en los casos de infracciones a la 8E60, 8E61, 8E62 y 8E63 y Traslado de documentación a Unidad de Fiscalización en caso de identificación de ocultos, quien procederá según 8P16	Coordinador de Inspectores
Analiza y determina los casos que pasarán a la ejecución y aplicación de infracciones o revocatoria de la licencia, identificación de la infracción cometida y la sanción económica, determinación de la fecha y hora y Registro de la documentación del procedimiento administrativo correspondiente consignado para trasladarlo a Jefe de patentes y obtener firma	Asesor Jurídico de Patentes
Revisión y firma de documentos y traslado a Coordinador de Inspecciones para que proceda con Notificación, según lo definido en la 8E51, Ley No 4755,	Jefe de patentes
recibimiento de resultado de la notificación, proceso 8E35 y en caso de clausura o cierre del negocio traslado al Coordinador de Inspectores para que proceda con la clausura.	Asesor Jurídico de Patentes
Incluya multas y sanciones establecidas en Órgano Director en sistema.	Técnico de Patentes
Administración de Declaraciones	
Proceso de Administración de declaraciones	
Solicita reproducción de los formularios, realizando la reproducción a nivel interna o bien gestionada adquisición de formularios según 8P10, da instrucción a Coordinador de Inspecciones para que proceda con notificación, según lo definido en 8E35 y 8E54	Jefe de patentes
Recepción, revisión e inclusión al CORE	Equipo de recepción de patentes

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Municipalidad.

## ANEXO No. IV.2

### Cargas administrativas para los procesos (por día)

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias (Proceso por día)	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Adva
<b>Costo de la regulación</b>						<b>1,452,731.50</b>
<b>Patentes Comerciales</b>						
<b>Proceso de Patentes comerciales</b>						<b>779,828.34</b>
Recepción, revisión de requisitos y traslado a revisor, sigue 8p15 Plataforma de servicios	11	10	Plataforma de Servicios	0.08	63.58	559.54
Recepción de expediente e identificación de trámite y clasificación para traslado a equipo revisor	3	1	Oficinista	2	1,455.57	8,733.42
Ingreso, filtro, clasificación, proceso 8P16 y generación de plantilla, selección de tipo de régimen y periodo fiscal	1	10	Revisor de Patentes	4	13,692.83	547,713.27
Filtración de solicitudes en "revisado" y generación de tarea a equipo técnico para determinación de impuesto	1	10	Jefe de patentes	1	17,587.53	175,875.26

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias (Proceso por día)	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Adva
Filtra e identifica el tipo de trámite solicitado, Proceso 8E54, 8E60, imprime certificado y traslada a jefe de patentes generación de tarea de actualización de cuenta de servicios según el 8p14 y generación de tarea de georreferenciación según el 8p21	1	10	Técnico de patentes	4	1,173.67	46,946.85
<b>Inspección</b>					-	
<b>Proceso de inspección</b>					-	<b>304,933.09</b>
Filtro de solicitudes en estado de registrado y Asignación de tarea a equipo coordinador para asignación de inspector	1	1	Equipo revisor	2	1,589.59	3,179.18
Análisis de solicitud y clasificación por tipo de inspección y definición de inspector, Generación de 8P405 orden de inspección, Completar 8F266, Traslado de expedientes y 8F266 a inspector	1	1	Coordinador de Inspectores	1	15,828.77	15,828.77
Aplicación de inspección y finalización de 8F405, Elaboración de 8F267 en caso de identificación de no	5	3	Inspector de patentes (y licores)	4	3,973.98	238,438.81

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias (Proceso por día)	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Adva
cumplimiento de requisitos, Finalización de 8F266 y finalización de orden de inspección en CORE tributario, Según resultados de inspección generar 8F86 y Entrega de resultados de inspección a coordinador de inspectores						
Recibimiento y revisión de resultados de inspección y Traslado de revisión a equipo revisor para determinar proceder con ejecución de procedimiento administrativo	1	3	Coordinador de Inspectores	1	15,828.77	47,486.32
<b>Fiscalización</b>					-	
<b>Proceso de Fiscalización</b>					-	<b>367,970.07</b>

Definir criterios de fiscalización según tipo de licencia, licencias omisas, actividad económica, distrito, sector, manzana siguiendo 8I43 y 8E41 y generación de reporte según avance en el Plan de Control de Fiscalización y Operativos.	1	4	Jefe de patentes	1	17,587.53	70,350.11
Generación de la campaña de fiscalización en el CORE Tributario, generación de mapas en GIS y operativo, Coordinación operativa con el Área de Seguridad Comunitaria o Fuerza Pública, Asignación de casos por inspector de forma masiva y Planificación de ruta de inspección por distrito, sector, manzana.	1	4	Coordinador de Inspectores	1	15,828.77	63,315.10
Ejecuta ruta aplicando los pasos para efectuar una inspección y entrega documentos generados y notificados a coordinador de patentes.	4	1	Inspector de patentes (y licores)	1	3,973.98	15,895.92



<p>Recibimiento y revisión de la documentación, seguimiento al cumplimiento de la 8F267 o 8F86, Traslado de documentación al asesor jurídico de Patentes en los casos de infracciones a la 8E60, 8E61, 8E62 y 8E63 y Traslado de documentación a Unidad de Fiscalización en caso de identificación de ocultos, quien procederá según 8P16</p>	1	1	Coordinador de Inspectores	1	15,828.77	15,828.77
<p>Analiza y determina los casos que pasarán a la ejecución y aplicación de infracciones o revocatoria de la licencia, Identificación de la infracción cometida y la sanción económica, Determinación de la fecha y hora y Registro de la documentación del procedimiento administrativo correspondiente consignado para trasladarlo a Jefe de patentes y obtener firma</p>	1	1	Asesor Jurídico	2	6,089.39	12,178.78
<p>Revisión y firma de documentos y traslado a Coordinador de Inspecciones para que proceda con</p>	1	5	Jefe de patentes	2	17,587.53	175,875.26

Notificación, según lo definido en la 8E51, Ley No 4755,						
recibimiento de resultado de la notificación, proceso 8E35 y en caso de clausura o cierre del negocio traslado a Coordinador de Inspectores para que proceda con la clausura.	1	1	Asesor Jurídico	2	6,089.39	12,178.78
Incluya multas y sanciones establecidas en Órgano Director en sistema.	1	1	Técnico de patentes	2	1,173.67	2,347.34
<b>Administración de Declaraciones</b>					-	
<b>Proceso de Administración de declaraciones</b>					-	<b>21,561.51</b>
Solicita reproducción de los formularios, realizando la reproducción a nivel interna o bien gestionada adquisición de formularios según 8P10, da instrucción a Coordinador de Inspecciones para que proceda con notificación, según lo definido en 8E35 y 8E54	1	1	Jefe de patentes	1	17,587.53	17,587.53
Recepción, revisión e inclusión al CORE	5	1	Equipo de recepción de patentes	1	794.80	3,973.98

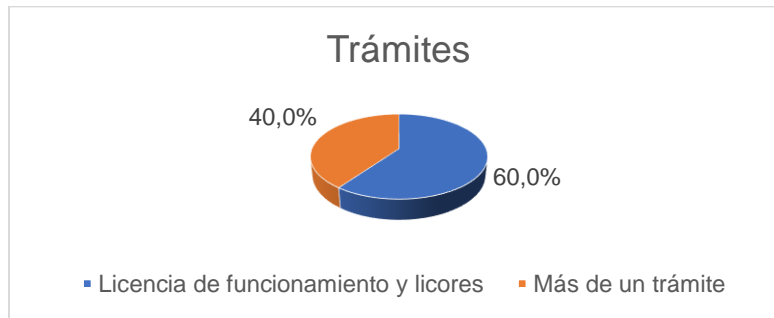
Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Municipalidad de Cartago.

## Anexo No. IV.3

### Algunos resultados de la encuesta

#### Pregunta 1

Seleccione por favor el tipo de trámite que ha realizado relacionado a los reglamentos anteriormente citados (puede ser más de uno).

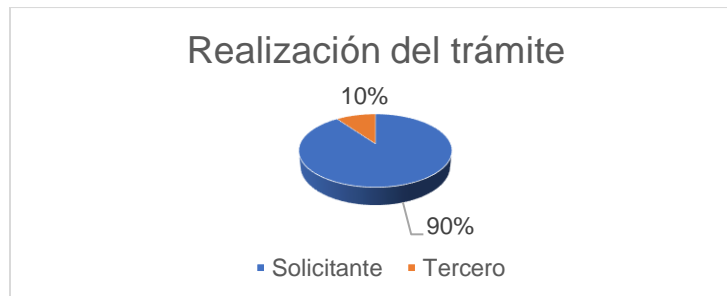


Fuente: elaboración propia.

Para el caso de las personas encuestadas en la actividad del “focus group” un 60% de estos indican que realizaron trámites referentes a solicitudes de licencias de funcionamiento, tanto para patentes comerciales como para aquellas de licores. El 40% restante corresponde a aquellas personas que realizaron los mismos trámites, pero adicionaron aquellos como traslado de licencia, anulación de licencia y traspaso de la misma.

#### Pregunta 5

¿Es usted quién realizó el proceso del trámite (llenado de formularios, presentación de documentación, realización de pagos, etc.)?



Fuente: elaboración propia.

Dentro de los principales resultados que se obtuvieron para esta pregunta se tiene que el 90% de los encuestados indicaron que ellos mismos realizaron la tramitología

correspondiente a las licencias de funcionamiento mientras que solo 10% indicó que contrataron a un tercero para realizar el trámite por ellos. Dentro de la información referente a este tercero, dicha persona indica que los terceros contratados son de la parte administrativa de la misma empresa, así como un contador y del departamento de mensajería.

### Pregunta 6

¿Considera usted que la información a completar en los formularios es compleja o carece de instrucciones detalladas que permitan entender de mejor forma lo que se solicita?

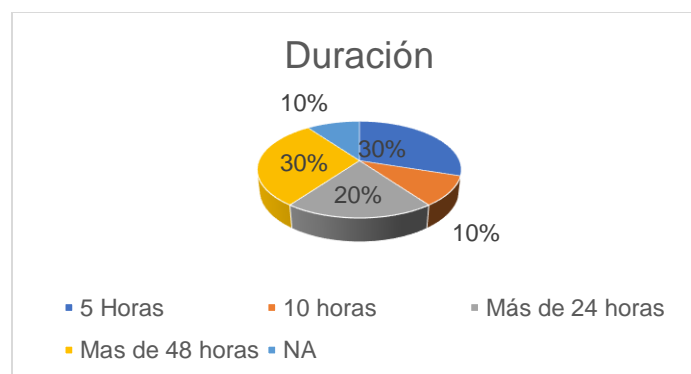


Fuente: elaboración propia.

Dentro de las respuestas de los encuestados, un 50% de los encuestados indicó que considera que la información a completar en los formularios para la realización de los trámites referentes a las licencias de funcionamiento, incluidas las de licores es compleja y carece de instrucciones, mientras que el 40% indicó que no lo es y el 10% restante no respondió a la pregunta. Esto lo que indica es que existe un sector que se encuentra desinformado del proceso inherente a la tramitología, lo cual podría producir confusiones en los mismo y la aparición de reprocesos como se indicó anteriormente.

### Pregunta 7

¿Cuánto tiempo tuvo que dedicar para completar toda la documentación requerida para la finalización efectiva de todos los requisitos en el trámite seleccionado?

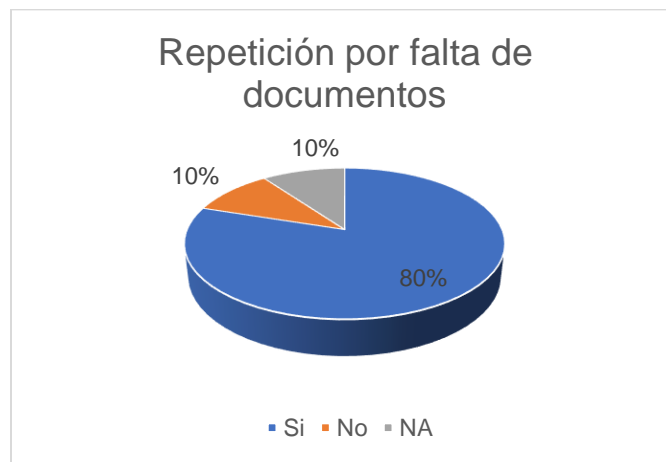


Fuente: elaboración propia.

Para el caso de esta pregunta, las respuestas fueron muy variadas, lo anterior responde a lo comentado anteriormente, así como de la cantidad de trámites que solicitaron los encuestados. Dentro de los principales resultados encontrados, se observa que un 30% indica que sus trámites fueron bastante rápidos, ya que solo tuvo una duración de 5 horas en cuanto a la realización de su trámite. Otro 30% indica que tuvieron una duración en la realización de la tramitología de más de 48 horas. El 20% de estos indicaron que su tramitología les tomó más de 24 horas y solo un 10% no indicó nada.

### Pregunta 8

¿Tuvo que repetir el proceso debido a falta de documentos u otra razón relacionada?

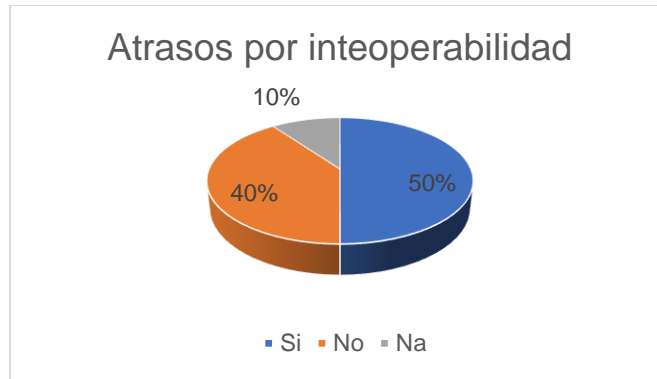


Fuente: elaboración propia.

Los resultados para esta pregunta arrojan que, el 80% de los encuestados tuvo que repetir el proceso del trámite debido a que le faltaron documentos, y solamente un 10% de ellos indican que no debieron repetir el proceso. Esto puede asociarse en cuanto a los vistos de las horas dedicadas en los resultados mostrados anteriormente, teniendo tramitologías que superan las 24 horas para su realización efectiva.

### Pregunta 11

En el proceso de cumplimiento de requisitos para realizar el trámite indicado ¿Experimentó algún atraso o ineficiencia en el proceso debido a la necesaria interoperabilidad de instituciones en términos de documentos solicitados? (Ejemplo: permisos de salud por parte de Ministerio de Salud, SENASA u otro)

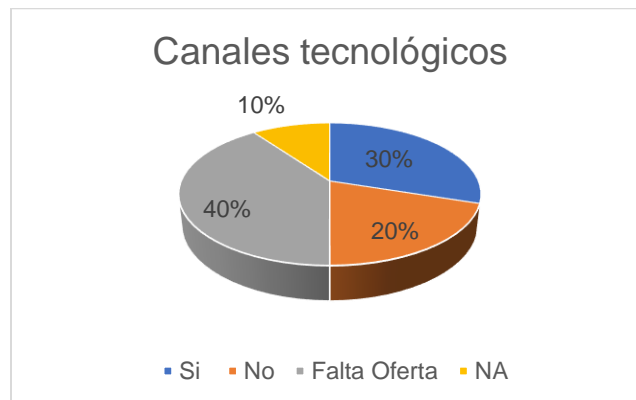


Fuente: elaboración propia.

Para el caso de esta pregunta, existe una asociación con respecto a lo visto en la pregunta anterior, lo anterior principalmente a que el 50% de los encuestados indican que existen atrasos en cuanto a la tramitología que abordaron debido a la necesaria interoperabilidad con trámites de otras instituciones. En este caso el 40% restante indica que no identificaron atrasos por este tema. Si bien las respuestas son divididas, esta información resulta útil a la hora de observar los resultados en cuanto a los reprocesos indicados por los encuestados.

## Pregunta 12

¿Considera usted que los medios tecnológicos que ofrece la Municipalidad de Cartago para el abordaje de los requisitos son eficientes? (Canales tecnológicos como “muni en casa”, apps, firma digital u otros.



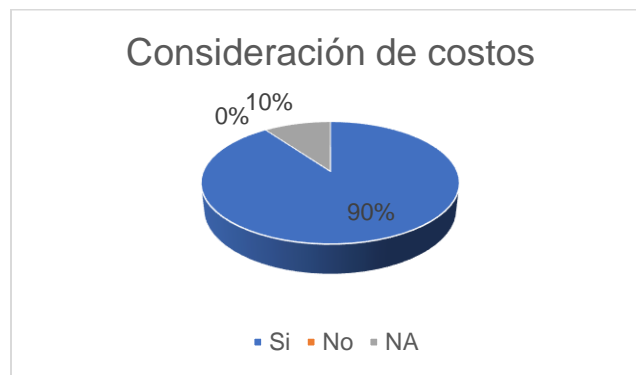
Fuente: elaboración propia.

Tal y como se mencionó en acápite anteriores, muchas de las mejoras identificadas por los administrados en cuanto al abordaje de los distintos trámites relacionados a estos reglamentos bajo estudio, tienen que ver con las mejoras tecnológicas que ofrece la institución. Sin embargo, en los resultados mostrados en el gráfico anterior, el 40% de ellos indica que existe una faltante en cuanto a la oferta de canales tecnológicos.

Dicha falta de oferta se observa no solo en las limitantes de los trámites que pueden ser abordados con plataformas como las de “Muni en casa” sino que en los mismos trámites disponibles por hacer vía online. Un ejemplo de esto se ve en que no se puede especificar usos comerciales referentes a certificados de uso de suelo, por ejemplo.

#### Pregunta 14

¿Considera usted que los costos mencionados anteriormente podrían ser más bajos si la institución ofreciera más canales tecnológicos que faciliten el abordaje en la finalización de requisitos?

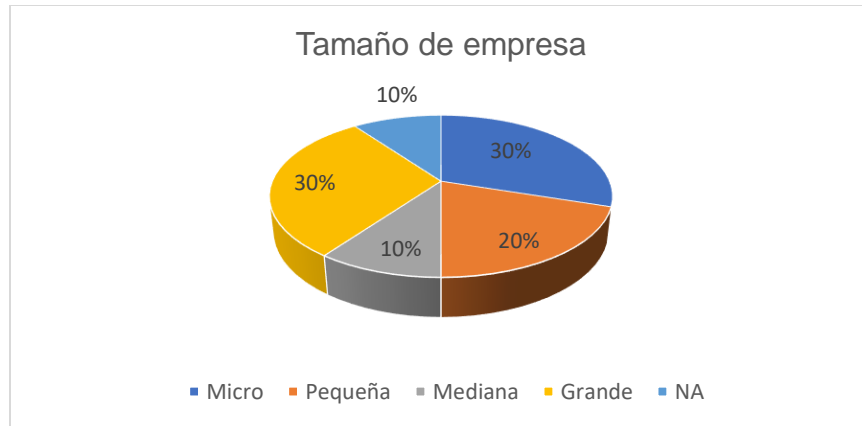


Fuente: elaboración propia.

Muy relacionado a la pregunta anterior, el 90% de los encuestados indican que podrían encontrar los costos relacionados a los trámites mucho más bajos si la oferta tecnológica por parte de la institución fuera más variada y efectiva. Esto va muy de la mano con lo mencionado anteriormente ya que parte de los encuestados indican que, si bien existen facilidades tramitológicas gracias al avance de la digitalización mostrada por la municipalidad, muchas de las veces es necesario ir presencialmente a esta para terminar con un requisito, lo cual hace que el abordaje digital tenga espacio de mejora para mejorar el panorama del administrado en esta materia.

#### Pregunta 16

Por favor indique el tamaño de su empresa que cuenta con una licencia de funcionamiento en el cantón central de Cartago.



Fuente: elaboración propia.

Dentro de los principales encuestados, los principales tamaños encontrados son de la micro y pequeña empresa, contabilizando un 50% entre los representantes de las empresas encuestadas. Esto posee una lógica debido a lo que se mencionó anteriormente.