

INFORME TÉCNICO

**Reglamento a la Ley 7744 Ley de Concesión y Operación
de Marinas y Atracaderos Turísticos**



Instituto Costarricense de Turismo

Mayo 2021

Contenidos

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	5
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	5
I. Descripción de los Problemas.....	5
II. Vigencia de la situación que se pretendía regular	7
III. Avance en su atención: perfiles regulados y obstáculos	10
IV. Conclusión	15
Referencias	17
CAPITULO II	19
IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS	19
I. Identificación de los objetivos.....	19
II. Consistencia de los Objetivos	20
III. Vigencia y Validez de los Objetivos	30
IV. Conclusiones.....	32
Referencias	33
CAPITULO III	36
IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS	36
I. La regulación de la construcción y operación de marinas y atracaderos turísticos en Costa Rica es también un tema ambiental	36
II. Lista larga de opciones identificadas.	36
III. Escogencia de las Opciones Preferentes	38
IV. Criterios para Validar su Procedencia de las Opciones Preferentes.....	51
V. Conclusiones.....	56
Referencias	57
CAPITULO IV	59
ANÁLISIS DE IMPACTO	59
I. Introducción	59
II. Análisis de cargas administrativas	60
1. Análisis de contexto	60
2. Perfil de los regulados.....	60
3. Anatomía de los impactos.....	61
4. Descripción de los beneficios	62
5. Cuantificación de costos	63
a. Carga Administrativa del Regulador.	64
b. Carga Administrativa del Regulado.....	66

6. Conclusiones y recomendaciones.	70
7. ANÁLISIS DE RIESGOS.....	71
Introducción.....	71
1. Metodología de Análisis de riesgo.	71
2. Análisis de Riesgos.....	74
3. Conclusiones.....	77
8. Referencias.....	77
Anexo 1.	80
Metodología para el cálculo de la carga administrativa del regulador	80
Anexo No. 2	85
Metodología para la proyección de costos del regulado.	85
Anexo No. 3	86
Entrevista realizada sobre el Proyecto Marina Flamingo.	86

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 el Instituto Costarricense de Turismo en el área de infraestructura.

El proceso de trabajo realizado inició con la ejecución de inventario de regulaciones en la institución, identificándose 7 regulaciones que contenían 28 trámites y a su vez estos trámites contenían en total 226 requisitos vinculados con los diferentes trámites. Dichas regulaciones fueron analizadas a partir de los criterios de priorización definidos, escogiéndose de las 7 regulaciones identificadas las dos más relevantes, según dichos criterios, definición que fue validada por la institución, a saber: Reglamento de Concesiones del Polo Turístico del Golfo Papagayo y el Reglamento a la Ley de Marinas y Atracaderos Turísticos.

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.7744, Ley de Concesión y Operación de marinas y atracaderos turísticos. Asociados a esta regulación se identificaron un total de 71 requisitos para sus 5 trámites.

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 el Instituto 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 de la dirección técnica del proyecto y el 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 el Instituto Costarricense de Turismo.

CAPÍTULO I

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

I. Descripción de los Problemas

La regulación evaluada en este informe es el Reglamento a la Ley 7744 Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, el proceso establecido del artículo 1 al 33 y del 51 al 58. La Ley fue aprobada el 19 de diciembre de 1997 y publicada en La Gaceta No. 26 del 6 de febrero de 1998. Por su parte, su Reglamento es el No. 38171-TUR-MINAE-S-MOPT, decreto del 17 de octubre del 2013, publicado en La Gaceta No. 36 del 20 de febrero del 2014, el cual sustituyó al Decreto Ejecutivo N° 27030-TUR-MINAE-S-MOPT publicado en La Gaceta N° 96 del 20 de mayo de 1998.

Revisado el expediente legislativo No. 12608, bajo el cual se tramitó la Ley 7744, que sustenta el Reglamento bajo análisis, se identificó como una necesidad “ofrecerle al turista un mejor servicio, el cual le proporcione diversidad de entretenimientos.” Por ello se consideraba “indispensable promover y fomentar las actividades de navegación deportiva y de recreación, así como regular adecuadamente estas actividades y mejorar las instalaciones portuarias que sirven para estos fines, pues, además, constituyen un instrumento al servicio de la seguridad y el salvamento en la navegación.”

Consecuentemente, la principal preocupación de la iniciativa de ley estaba dirigida a crear infraestructura y servicios que apoyarían la industria turística, sin demeritar la protección que ya ostentaba la zona marítimo terrestre, el proceso planificado de desarrollo urbano que descansa en las municipalidades y el papel del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) como promotor de una actividad productiva que empezó a fomentarse con especial énfasis a partir de la década de los ochenta del siglo pasado. Este análisis se concentra en las competencias del ICT en la promoción y creación de dicha infraestructura.

En la década de los 90´s el país se promovía como un paraíso para el turista extranjero por la riqueza natural de sus costas, belleza escénica y cantidad importante de recurso marino, por lo que se vio la oportunidad de aprovechar estos elementos en diversas actividades turísticas, entre estas las dirigidas al turismo de embarcaciones para recreo, turísticas y deportivas, sin embargo, no se contaba con la infraestructura necesaria para ofrecer tales servicios.

En ese sentido se determinó que el impulso de la actividad turística en las zonas costeras requería, siempre en concordancia con una planificación en el urbanismo que se fuera a desarrollar en estos territorios mediante los planes reguladores costeros¹ y todo el análisis de impacto que estos demandan, crear un mecanismo con el fin de atraer

¹ La ley 6043 en su artículo 26 y siguientes le otorga la competencia al Instituto Costarricense de Turismo para el desarrollo y aprobación de estos planes de desarrollo en la zona marítimo-terrestre.

inversionistas que realizaran los proyectos necesarios para optar por los beneficios que traería, principalmente para las comunidades aledañas, el desarrollo de estas zonas².

Dada la necesidad de dotar de la infraestructura necesaria las actividades turísticas de navegación deportiva y de recreación, se ve en las marinas y atracaderos una buena opción para que en estos terrenos se puedan desarrollar obras de esta naturaleza. Por ello, el artículo 2 del Reglamento define cada una de estas infraestructuras de la siguiente manera:

“Artículo 2.-Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

(...)

b) Atracadero Turístico: Unidad funcional que comprende un conjunto de instalaciones como los muelles fijos o flotantes, las rampas y otras obras necesarias, a fin de permitir el atraque y desatraque de embarcaciones turísticas, recreativas y deportivas, para el disfrute y la seguridad de los turistas. Asimismo, se considerarán parte de un atracadero turístico el inmueble, las instalaciones y servicios ubicados en propiedad privada, destinados por sus dueños a brindar servicios de interés o utilidad a las embarcaciones, sus usuarios o visitantes.

(...)

k) Marina Turística: Unidad funcional, que comprende un conjunto de instalaciones marítimas y terrestres destinadas a la protección, el abrigo y la prestación de toda clase de servicios a las embarcaciones de recreo, turísticas y deportivas de cualquier bandera e independientemente de su tamaño así como a los visitantes y usuarios de ella, nacionales o extranjeros; asimismo, comprende las instalaciones que se encuentren bajo la operación, la administración y el manejo de una empresa turística (...). Se considerarán parte de una marina turística los inmuebles, las instalaciones y servicios ubicados en propiedad privada, destinados por sus dueños a brindar servicios de interés o utilidad a las embarcaciones, sus usuarios o visitantes.”

Se consideraba, además, que estos proyectos de inversión fueran un sistema que integrara elementos como: atractivo de la zona, condiciones físicas, superestructura, infraestructura, promoción del país y marco legal, sistema con el que el país no contaba. Como indican Villalobos y Jiménez (2008) estas infraestructuras “hoy día no consideran solamente como simples lugares para el abrigo y permanencia de embarcaciones en un puerto, sino que se les considera un complejo organizado, en el que existen un sinnúmero de instalaciones, para ofrecer servicios y actividades a las embarcaciones y a los tripulantes de las mismas; tales como, restaurantes, talleres de reparación, hoteles, expendios de combustibles, tiendas, piscinas, canchas deportivas, entre otros;

² Finalmente se opta por utilizar la figura de la concesión por un plazo determinado para el desarrollo y operación de los proyectos edificados.

acompañadas de una serie de oficinas gubernamentales, encargadas del control y buen funcionamiento de la marina como tal. Así, la creación de una marina implica la correcta disposición y funcionamiento del conjunto de obras, de diversa índole, verbigracia, sociológicos, estéticos, climatológicos, constructivos, incluso estudios de impacto ambiental...” Es decir, que generan un impacto económico importante por los encadenamientos productivos que desarrollan, los ingresos que dejan a las municipalidades donde se ubican y el fomento de actividades turísticas focalizadas.

Ahora bien, con estas regulaciones se crea una institucionalidad responsable de verificar las condiciones físicas y ambientales en las que se desarrolle esta infraestructura, descansando en un órgano desconcentrado (Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos) del ICT la responsabilidad de aprobar la viabilidad técnica de estos proyectos.

En resumen, la problemática a la que responde esta regulación es la necesidad de dotar a las actividades turísticas de navegación deportiva y recreación de las condiciones físicas y de servicios necesarias para su desarrollo, mediante una adecuada gestión desde el ICT.

II. Vigencia de la situación que se pretendía regular

Al inicio de la década de los noventa, un norteamericano amante de la pesca deportiva arribó la costa Pacífica del territorio costarricense, según la Federación Costarricense de Pesca (2019), el extranjero, durante el viaje, se enamoró de la belleza natural de la nación centroamericana, y por la cantidad de pez vela que habitaban en sus aguas, llamó a Costa Rica “el cielo de la pesca.”

Los litorales costarricenses poseían potencial natural para actividades turísticas náuticas no fomentadas hasta el momento, por lo que la emisión de una ley que permitiera desarrollar las condiciones óptimas para la atención de embarcaciones de turismo se volvía fundamental.

La promulgación de la Ley 7744, Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos de 19 de diciembre de 1997, inicialmente es regulada por el Decreto Ejecutivo No. 27030-TUR-MINAE-S-MOPT publicado en La Gaceta N° 96 del 20 de mayo de 1998, posteriormente se identificaron algunas necesidades que solventar en el funcionamiento administrativo de Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT) en relación con la normativa que permitiera afrontar la realidad de manera ágil y brindando efectiva respuesta, por lo que fue necesario reformar los artículos 14, 15, 22 y 33 del DE 27030-TUR-MINAE-S-MOPT.

Años más tarde, se identifica que la Ley No. 7744 del 19 de diciembre de 1997, Ley para la Concesión de Marinas y Atracaderos Turísticos, en su artículo 25 reconoce al Instituto Costarricense de Turismo como la entidad con potestad exclusiva para el otorgamiento de las concesiones sobre la zona marítimo terrestre y el área adyacente cubierta permanentemente por el mar, para la edificación, administración y explotación de Marinas y Atracaderos Turísticos que se propusieran dentro del Proyecto Turístico Golfo

de Papagayo, aunque su reglamento el Decreto Ejecutivo No. 27030-TUR-MINAE-S-MOPT de 20 mayo de 1998 adolecía de específicas regulaciones en las que se establezca con precisión el trámite a seguir ante el Instituto Costarricense de Turismo para gestionar esas concesiones, ni los requisitos a cumplir, ni las instancias administrativas competentes para su otorgamiento y que además, el Reglamento presentaba incongruencias con respecto a la Ley, por lo que fue necesario reformar el Reglamento modificando los artículos 3º, 6º, 10, 13, 16, 17, inciso 8; 20, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 33, 34, 36, 37, 38 y el transitorio III del Decreto Ejecutivo No. 27030-TUR-MINAE-S-MOPT.

Posteriormente, por la importancia que tiene el tema de marinas y atracaderos turísticos para el desarrollo turístico del país, surgió la necesidad de reformar la Ley 7744. Según se indica en el expediente legislativo 14836 Ley de Simplificación de Trámites y Creación de Incentivos en Atracaderos y Marinas Turísticas: “Partiendo de las experiencias de las instituciones involucradas, según esta Ley, en la presentación del anteproyecto de marinas y atracaderos turísticos, al igual que de los potenciales concesionarios y las municipalidades involucradas, quienes han venido señalando que existen incongruencias e incluso lagunas que no fueron cubiertas en la Ley, y que para resolverlas se acudió a subsanarlas por la vía reglamentaria, haciendo que dichos trámites se vuelvan engorrosos y lentos, e incluso se incurra en duplicación de trámites.”

Consecuentemente, dados los cambios operados por la Ley en las disposiciones que regulan la operación de marinas y atracaderos turísticos, devino imperativo derogar el Decreto Ejecutivo No. 27030-TUR-MINAE-S-MOPT y emitir una nueva regulación a fin de que se ajustara e implementara reglamentariamente el contenido de la Ley. Producto de ello, se emite Decreto Ejecutivo No. 38171-TUR-MINAE-S-MOPT, decreto del 17 de octubre del 2013, publicado en La Gaceta No. 36 del 20 de febrero del 2014.

La reforma suscitada permitió eliminar excesos en los requisitos contemplados en el Reglamento por las lagunas que el legislador dejó al no regular y definir determinados temas de la Ley No. 7744, impulsando así el desarrollo para proyectos marinos, como señala el expediente legislativo 14836 Ley de Simplificación de Trámites y Creación de Incentivos en Atracaderos y Marinas Turísticas “sean incentivos verdaderos para que el empresario turístico o el inversionista que mediante la concesión encuentren el terreno fértil para lograr un verdadero desarrollo de las marinas y los atracaderos turísticos.”

De conformidad con el Reglamento anterior y vigente se identifican los siguientes requisitos para los trámites de consulta inicial y viabilidad técnica:

Tabla No. I.1

ICT: Modificaciones al Reglamento a la Ley 7744 Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos para el visado de planes

Decreto Ejecutivo 27030-TUR-MINAE-S-MOPT	Decreto Ejecutivo 38171-TUR-MINAE-S-MOPT
Planos finales de construcción	Certificación notarial del contrato de concesión e inscripción de la concesión en el Registro General de Concesiones cuya fecha de emisión no sea mayor a tres meses.
Memoria de Cálculo	Presupuesto detallado y cronograma de ejecución de obras.
Especificaciones técnicas de los materiales, procedimientos y métodos constructivos, presupuesto y programa de trabajo final para su verificación definida.	Un juego de los planos constructivos impresos basados en los planos de anteproyecto, y uno en formato digital.
Estudios de detalle para el diseño solicitados por la CIMAT como condición complementaria a la aprobación del anteproyecto.	Estudios y análisis (incluyendo memorias de cálculo) de las variables usadas en el diseño, especificaciones técnicas de los materiales, las fuentes de materiales, los procedimientos y los métodos constructivos.
Reglamento Interno de la Marina, que deberá ser aprobado por la CIMAT	Copia certificada o copia simple y original para su constatación de la Viabilidad (Licencia) Ambiental vigente.
	Presentación de los sistemas de recolección, transporte y disposición de residuos sólidos y líquidos.
	Póliza de Seguros que cubra la responsabilidad civil del concesionario.
	Demstrar la capacidad financiera para desarrollar el proyecto, por medio de una carta de intención de otorgamiento del crédito emitida por el ente financiero, público o privado, que participa en el financiamiento de la obra, donde se indica el monto, la tasa de interés, el plazo y el periodo de gracia. En caso de recursos propios, a través de estados auditados del ente inversionista.

Fuente: elaboración propia mediante comparación de ambos decretos

De la comparación a la reglamentación original y vigente a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos se desprende que uno de los cambios más significativos de la reforma al Reglamento es la obligatoriedad del interesado en presentar la consulta inicial, con el fin de depurar la presentación de los requisitos para la viabilidad técnica y reducir el riesgo de inversión de los interesados. Adicionalmente, se elimina la presentación de la copia del Formulario de Evaluación Ambiental Preliminar (FEAP) recibido por SETENA y que en la actualidad no opera ya que fue eliminado según Decreto Ejecutivo No. 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, Reglamento General sobre

los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), lo anterior en cuanto a consulta inicial.

Producto de la resolución a la consulta previa se entrega un insumo al interesado indicando aspectos importantes de la zona a desarrollar, por ejemplo, si existe o no plan regulador costero, infraestructura vial existente o ausente y servicio de agua. Estos datos son importantes para el interesado debido a que asiste a definir el futuro del proyecto, ya que de continuar traza una ruta de trabajo para la presentación del proceso formal.

En cuanto a la presentación de solicitud de visado de planos, en el Reglamento actual se solicitan más requisitos que en el Reglamento anterior, sin embargo, alguno de ellos son documentos que se trabajan desde la solicitud de “Viabilidad Técnica”, por lo que, no se toma por sorpresa al desarrollador.

La reforma al Reglamento bajo el DE 38171-TUR-MINAE-S-MOPT tiene como objetivo fomentar la coordinación interinstitucional (CIMAT- SETENA) evitando así la repetición de trámites y favoreciendo la tramitología simultánea de los procesos técnicos y ambientales. Adicionalmente, incorpora el procedimiento a seguir para la creación de atracaderos el cual no fue incluido en la versión original del Reglamento.

Finalmente, en atención a la Ley 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos se crea la “Ventanilla Única” que centraliza la recepción de documentos dirigidos a la CIMAT, por lo que garantiza el buen desempeño en la recepción de documentación.

III. Avance en su atención: perfiles regulados y obstáculos

Los proyectos de marinas y atracaderos turísticos requieren de un nivel de inversión de recursos económicos importante para su materialización. A manera de ejemplo, en una publicación del periódico La República titulada “Tres marinas iniciarían construcción este año” (2015) señalan las siguientes cifras como inversión:

Cuadro No. I.1
Monto de inversión en proyectos de marinas

Proyecto	Inversión (millones de US\$)
Marina Bahía Cocodrilo	29
Marina El Coco	17
Marina Gaviotas	10
Marina Bahía Banano	4.5

Fuente: Periódico La República, edición 20 de enero de 2015, recuperado de [https://www.larepublica.net/noticia/tres-marinas-iniciar-ian-construccion-este-ano#:~:text=Al%20menos%20tres%20marinas%20iniciar%C3%ADan,\)%2C%20ubicada%20en%20el%20ICT.](https://www.larepublica.net/noticia/tres-marinas-iniciar-ian-construccion-este-ano#:~:text=Al%20menos%20tres%20marinas%20iniciar%C3%ADan,)%2C%20ubicada%20en%20el%20ICT.)

Los inversionistas interesados en la construcción y operación de marinas y atracaderos turísticos deben tener capacidad económica o solvencia para desarrollar proyectos de esta índole. Debido a la magnitud de la inversión requerida es normal que varios socios (con participación extranjera mayoritariamente) conformen una sociedad anónima³ para el desarrollo del proyecto.

En la actualidad, Costa Rica cuenta con cinco marinas turísticas en operación, cinco más se encuentran en diferentes etapas de tramitación. Información que se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla No. 1.2
Costa Rica: proyectos de marinas turísticas en operación
Año 2020

Nombre de la Marina	Reglamento bajo el cual fue tramitado Viabilidad Técnica	Etapas actual
Marina Papagayo	Reglamento anterior	Operativamente activa
Marina Los Sueños	Reglamento anterior	Operativamente activa
Marina Pez Vela	Reglamento anterior	Operativamente activa
Marina Bahía Golfito	Reglamento anterior	Operativamente activa
Marina El Coco	Reglamento anterior	Viabilidad técnica.
Marina Bahía Cocodrilo	Reglamento anterior.	Con concesión, esperando entrar a planos constructivos.
Marina Gaviota	Reglamento anterior	Concesión ante municipalidad
Marina Bahía Banano	Reglamento actual, sin embargo, tramitada bajo el transitorio primero, pues operaba desde antes de que la Ley existiera.	Operativamente activa
Marina Tambor	Reglamento actual	Consulta inicial resuelta
Marina Flamingo	Reglamento actual	Etapas constructiva

Fuente: CIMAT

De acuerdo con la información obtenida de la CIMAT del total de 10 marinas, 7 marinas se tramitaron bajo el Decreto Ejecutivo 27030-TUR-MINAE-S-MOPT, tres de ellas bajo el Reglamento actual, sin embargo, Marina Bahía Banano existía previo a la creación de la Ley No.7744 y su legalización fue mediante un transitorio.

³ La sociedad anónima es una entidad jurídica en donde se participa como socio, por medio de una cantidad de acciones por un valor determinado. Como requisito para la constitución de las sociedades anónimas es necesario la participación mínima de dos socios (artículo 102 y 104 inciso a del Código de Comercio de Costa Rica)

Con relación a los atracaderos turísticos, según la CIMAT se contabilizan los siguientes atracaderos turísticos:

Tabla No. I.3
Costa Rica: atracaderos turísticos

Atracadero	Reglamento bajo el cual fue tramitado Viabilidad Técnica	Etapas actual
Bahía Cocodrilo	Reglamento anterior	Operativamente activo
Fish Hook	Reglamento anterior	Operativamente activo
Mangroove	Reglamento anterior	En proceso de valorar observaciones de la consulta inicial para presentar viabilidad técnica hay particularidades por estar en Papagayo
La Punta	Reglamento actual	No siguieron con trámite
Bahía Ballena Yacht Club	Reglamento actual	En solicitud de concesión ante Municipalidad Cóbano
Mar y Luna	Reglamento actual	En proceso de aprobación en la Municipalidad de Golfito
Aninga	Reglamento actual	En solicitud de concesión ante Municipalidad Pococí

Fuente: CIMAT

Con relación a atracaderos turísticos, desde los años noventa ya existían y operaban atracaderos turísticos en el país. Con la entrada en vigor de la Ley 7744 y su reglamentación se pretendió regularizar su situación y ajustarlos en la medida de lo posible a lo que el Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos señalaba. Del informe de auditoría interna AI-O-05-2018 se desprende que en los registros de la CIMAT existen realmente 111 atracaderos turísticos, de los cuales solo 13 tienen clara su condición, a saber:

- 3 abandonados
- 2 uso no identificado
- 1 administrado por el ICT
- 1 administrado por JAPDEVA
- 1 administrado por la Municipalidad
- 1 muelle privado
- 4 no es un atracadero o no es turístico

De los 98 restantes, solamente 5 comenzaron las gestiones necesarias para legalizar su situación antes de que venciera el plazo establecido para este fin (08 de octubre de 2017).

De la información analizada se concluye que pese a esfuerzos hechos por parte de CIMAT, trámites simplificados en SETENA y un tiempo prudencial para legalización de los atracaderos (Transitorio I del DE 382171-TUR-S-MOPT) el objetivo de poner en regla a los atracaderos existentes previo a la regularización no fue logrado por lo que muchos siguen operando a la libre, no por falta de facilidades propias del Reglamento sino por cuestiones meramente del propietario del proyecto.

Ahora bien, la regulación vigente enfrenta algunos obstáculos para ir resolviendo la necesidad a la que responde, es decir, contar con más y mejor infraestructura para ofrecer al segmento de turismo que requiere de marinas o paraderos turísticos. Entre ellos se pueden citar los siguientes:

- 1. Faltante de Base de Datos:** Dentro de los estudios técnicos requeridos se consideran aspectos como Condiciones de viento, oleaje local y de aguas profundas, corrientes, erosión, sedimentación, arrastre litoral, geología – geotecnias; requerimiento de obras de abrigo y rellenos de recuperación como los rompeolas, para proteger a las embarcaciones de las inclemencias del tiempo evitando así que la embarcación sea dañada y a su vez brinda un atraque seguro. Para el desarrollo de este tipo de proyectos es necesario tener datos sobre el comportamiento del oleaje en la zona a invertir con el fin de que el inversionista conozca qué altura debe tener el rompeolas y el manteniendo que ha de realizar para mantener en buena condición la estructura.

En el caso particular de Costa Rica, el país cuenta con poca experiencia en desarrollo marítimo, lo cual hace que tenga pocos datos con relación a oleajes. Según Lizano (2008) ningún estudio climatológico de oleaje y viento sobre el mar se había publicado en región a ese momento. La mayoría de los estudios sobre climatología de viento que se han realizado en Costa Rica, se han hecho sobre datos de estaciones en el interior del país. Estudios sobre su comportamiento en las costas han sido escasos y limitados a períodos cortos. La mayoría son principalmente elaborados como requerimiento estudios ambientales dirigidos a orientar la construcción de estructuras costeras, resultados que usualmente no son publicados por su carácter de informe y/o por considerarse privados. Estudios del comportamiento climatológico del oleaje en las costas es también escaso, y de la misma manera, la mayoría en respuesta a estudios ambientales, los cuales también, son de carácter privado y/o no publicados.

Consecuentemente, la información que el país puede aportar con relación a este tema de suma importancia para el desarrollo de proyectos de marinas turísticas es relativamente poca, razón que podría desincentivar el interés del inversionista.

2. **Carencia de ordenamiento territorial:** Si bien la regulación busca orientar sobre la planificación territorial de la zona, la falta de un instrumento de ordenamiento territorial costero impacta negativamente el desarrollo de los proyectos de marinas turísticas, pues es un requisito para obtener la Viabilidad Técnica. La falta de este requisito es un freno para el desarrollo de marinas turísticas, así lo indica el secretario técnico de CIMAT, Oscar Villalobos, en una entrevista dada para el periódico el Financiero (2013) “el hecho de que no exista un plan regulador costero en la zona donde se piensa construir la marina y que impide continuar con las etapas posteriores.”
3. **Problemas de infraestructura:** La marinas y atracaderos sin duda son proyectos que atraen gran cantidad de turistas, sin embargo, atracar es solamente una parte del proceso pues los turistas se hospedarán en hoteles, recorrerán las playas y buscarán restaurantes, entre otras actividades, por lo que hay que brindarles las condiciones necesarias para su seguro traslado.

Según el periódico local La Voz de Guanacaste en un artículo titulado “Llegada de marina a Flamingo exige transformaciones viales en Santa Cruz” (2019) señala que “la infraestructura vial es el primero de esos problemas. Para llegar a la marina hay que cruzar puentes sin barandas o a solo un carril, o tomar una única vía alterna que está llena de huecos o que se pone imposible de transitar durante el invierno. En eso coinciden regidores, asociaciones de desarrollo, los mismos desarrolladores del proyecto y hasta la alcaldía. Esa coincidencia de criterios no es casualidad, se trata de un problema que aqueja al cantón y a las comunidades desde décadas atrás, y que, aún sin la marina erigiéndose a lo lejos, urge ser atendido por la municipalidad y el gobierno central.

4. **Poca promoción de producto-mercado:** Costa Rica es conocido mundialmente por su liderazgo ambiental que incluye su marca verde, sin embargo, también es una nación costera con una jurisdicción marítima 10 veces más grande que su superficie terrestre, con importante recurso marino que podría colaborar con el crecimiento social y económico de la zona. Sin embargo, el énfasis para la atracción de inversiones está concentrado en la industria manufacturera y de servicios, siendo insuficiente la promoción dirigida a las marinas y atracaderos turísticos. Esto se refuerza cuando el proceso de mercadeo del ICT lo que busca es la promoción de Costa Rica como destino turístico, tanto en el ámbito nacional como internacional.

5. **Exceso en tiempo para resolución de trámites por parte de la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos:** Según el informe de auditoría AI-O-05-2018 señala que la CIMAT excede los tiempos de respuesta para los trámites de consulta inicial. Del informe de auditoría interna se desprende “La causa por la cual la CIMAT ha utilizado más tiempo que el establecido para responder las consultas iniciales, se debe a que no está tomando las medidas necesarias o suficientes para cumplir con el plazo que establece la normativa.” Lo anterior puede restar interés al posible desarrollador y desvanecer las esperanzas de un proyecto de este tipo en Costa Rica.
6. **Tardanza en la obtención de la licencia ambiental:** Como parte del proceso de obtención de la viabilidad técnica de un proyecto, se requiere contar con la Viabilidad Ambiental Potencial, gestión que otorga la SETENA. Sin embargo, en la actualidad, con más de siete años de entrada en vigor del DE 38171-TUR-MINAE-S-MOPT que fijaba como objetivo la coordinación interinstitucional y la simultaneidad de trámites, obtener la licencia ambiental por parte de SETENA sigue siendo un tema complejo para los desarrolladores, así lo describe el semanario El Financiero en el artículo “ SETENA, un embudo del desarrollo que quiere digitalizarse para asumir su nuevo rol en Costa Rica” (2019), el mismo señala: Casi 24 años después de su creación, esta dependencia del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) se convirtió en uno de los principales embudos para el desarrollo del país, atada por factores internos como su propia incapacidad para modernizarse, para ofrecer trámites digitales más expeditos y para atender con eficiencia la creciente cantidad de expedientes que recibe cada año.
7. **El rol de las municipalidades.** La concesión de las marinas turísticas y atracaderos es un acto que emiten las municipalidades que tienen jurisdicción en el territorio escogido para levantar el proyecto. Sin embargo, la gestión de esta actividad por la municipalidad y la planificación urbana necesaria, se constituyen en un obstáculo para llevar a buen término un proyecto, por lo que resulta necesario desarrollar estrategias que permitan acompañar a las municipalidades en la tramitación de este tipo de proyectos.

IV. Conclusión

Como producto de la información recopilada y de su respectivo análisis se concluye:

1. Producto del crecimiento vertiginoso del turismo en Costa Rica en la década del noventa y el auge de las actividades turísticas de navegación deportiva y recreación era necesario crear las condiciones físicas y de servicios necesarias para ofrecer esos servicios, mediante una adecuada gestión desde el ICT, lo que motiva la promulgación de una ley que fuera respuesta a esta actividad.

2. La emisión de la reglamentación responde a la necesidad de regular las actividades que debe desplegar la administración para que el desarrollo de la infraestructura requerida se haga bajo adecuadas normas de planificación, técnicas y ambientales.
3. El desarrollo de proyectos que atiendan las necesidades de este segmento de la actividad turística implica una inversión considerable de recursos económicos, de ahí que se justificara el cambiar el carácter facultativo de la consulta inicial por un trámite obligatorio, a fin de resguardar los intereses de los inversores.
4. La infraestructura de servicios: red vial, de recurso hídrico, telecomunicaciones, electricidad y capital humano, es componente indispensable para el desarrollo de marinas y atracaderos turísticos, por lo que su insuficiencia puede constituirse en un obstáculo para la promoción y desarrollo de este tipo de proyectos.
5. La inversión en este tipo de proyectos no ha sido masiva, ya que solamente se han identificado 5 marinas operando y 5 en diferentes etapas previas a la operación. Incluso, la gran mayoría, 7 de ellas se tramitaron a partir de la regulación original y solamente 3 se han tramitado bajo el Decreto No. 38171-TUR-MINAE-S-MOP, aun cuando ya tiene 7 años de vigencia. Es decir, que esta última regulación ha sido menos efectiva en la facilitación del desarrollo de nuevos proyectos.
6. En relación con los atracaderos turísticos la regulación no ha sido efectiva para ordenar y regularizar todas aquellas infraestructuras que están operando al margen del marco de la legalidad.
7. La falta de acciones por parte de las instituciones involucradas en el control de operación de atracaderos podría desincentivar a aquellos que operan de manera regular y fomentar la actividad ilícita de atracaderos, ya que no se cuenta con un plan de acción que determine plazos y responsables de los atracaderos que no obedecieron el transitorio I del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, al no iniciar el trámite de aprobación de la concesión y el permiso de operación respectivo dentro del plazo de 24 meses, plazo que venció en octubre de 2017.
8. El Reglamento a la Ley 7744 no establece un procedimiento de sanción para aquellos que operan de manera irregular la actividad de atracaderos turísticos por lo que supletoriamente se debe recurrir a la Ley de Zona Marítimo Terrestre.
9. La institucionalidad involucrada en la gestión de este tipo de proyectos de inversión resulta difícil de coordinar, empezando por el exceso de tiempo que toma el ICT para tramitar la consulta inicial, lo mismo que la SETENA y las municipalidades, lo que se constituye en un desincentivo para la atracción de inversionistas para este tipo de proyectos.

Referencias

- Arce, M. A. (2019, 24 julio). Setena, un embudo del desarrollo que quiere digitalizarse para asumir su nuevo rol en Costa Rica. *El Financiero, Grupo Nación*.
<https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/setena-un-embudo-del-desarrollo-que-quiere/5AKI75YZQVDJFHX3AKYOG3EI5M/story/>
- Análisis Constitucional y Legal de la Concesión de Marinas Turísticas como Derecho Real Administrativo: afectación de la Zona Pública de la Zona Marítimo Terrestre. (2009). Tesis para optar por el grado de licenciatura en la Universidad de Costa Rica. Vargas M. Recuperado de <https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/VARGAS-BOLIVAR-MARIANA-TEISIS.pdf>
- CINDE. (2019). preguntas frecuentes. <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/atracci%C3%B3n-de-inversiones/1048-inversiones-en-costa-rica-preguntas-frecuentes/file.html>
- climatología del viento y oleaje frente a las costas de Costa Rica. Universidad de Costa Rica. (2007). Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología. Lizano O. Recuperado de <file:///C:/Users/nadia/Downloads/2215-Texto%20del%20art%C3%ADculo-3547-1-10-20121004.pdf>
- Instituto Costarricense de Turismo. (2019). *Informe sobre el desempeño de la Auditoría Interna periodo 2018*. <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/auditor%C3%ADa/servicios-de-auditoria-emitidos/a%C3%B1o-2019/informes-2/1406-ai-d-01-2019-informe-desempe%C3%B1o-de-la-auditor%C3%ADa-interna/file.html>
- Las excepciones al régimen de la zona marítimo terrestre, caso especial, playa cabuyal guanacaste. (2013). Tesis para optar por el grado de licenciatura en la Universidad de Costa Rica. Berdugo G, Rodriguez M. Recuperado de <https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Las-Excepciones-Al-R%C3%A9gimen-de-La-Zona-Mar%C3%ADtimo-Terrestre-Caso-Especial-Playa-Cabuyal-de-Guanacaste.pdf>
- Rodríguez, R. (2015, 20 enero). Tres marinas iniciarían construcción este año. *La República*.
https://www.larepublica.net/noticia/tres_marinas_iniciarian_construccion_este_año
- Sandoval, A. C. C. (2017, 14 octubre). Marinas turísticas no logran levantar ánimo de inversionistas. *El Financiero, Grupo Nación*.
<https://www.elfinancierocr.com/negocios/marinas-turisticas-no-logran-levantar-animo-de-inversionistas/QEMMFIORZRCRTPGN7LL2OKZ3U4/story/>

Torres, J. (2013). Atrasos en trámites de permisos ambientales en la Setena complican a sector construcción | Crhoy.com. *CRHoy.com | Periodico Digital | Costa Rica Noticias 24/7*. <https://archivo.crhoy.com/atrasos-en-tramites-de-permisos-ambientales-en-la-setena-complican-a-sector-construccion/nacionales/>

Valverde, A. R. (2019, 17 diciembre). Llegada de marina a Flamingo exige transformaciones viales en Santa Cruz. *Voz de Guanacaste*. <https://vozdeguanacaste.com/llegada-de-marina-a-flamingo-exige-transformaciones-viales-en-santa-cruz/>

CAPITULO II IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS

I. Identificación de los objetivos

El turismo en el ámbito mundial es una actividad que ha demostrado ser una de las más estables en términos de crecimiento y generación de divisas, por lo menos hasta antes de la situación que se vive actualmente.

Según Romero (2016) el turismo se ha consolidado como una de las actividades económicas más importantes en Costa Rica, especialmente a partir de su auge a finales de la década de 1980. Con anterioridad, se promocionaba y percibía el turismo de una manera menos llamativa y dinámica debido a su menor importancia económica y laboral. A finales de la década de 1980 e inicios de 1990 la actividad turística del país tuvo un auge importante, según Siles (2012) desde la década de los 90's la actividad turística ha reformado la economía de este país centroamericano a tal punto que en la actualidad se ha convertido en su principal fuente de divisas.

Los autores Villalobos y Castro (2001) coinciden y señalan que es bien conocido que Costa Rica ha experimentado un gran crecimiento en materia de turismo; tanto así, que a inicios de siglo la principal fuente de ingresos para el Estado lo constituía la industria del turismo, por encima de la exportación de productos agrícolas tradicionales como el café y el banano. Esta dinámica ha requerido innovar con el fin de mantener la captación de turistas.

Entre las acciones emprendidas para mejorar la oferta de servicios al turista, en el año 1996 la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa discutía un proyecto de ley que promovía la actividad turística, a partir de la facilitación para innovar la oferta de servicios a los turistas. Así, en el Expediente No. 12608, se planteó el llamado Proyecto de Ley No 7744, Ley de Concesión y Operación de Marinas.

Con este Proyecto de ley, se pretendía satisfacer las necesidades del visitante, así como proporcionar variedad de actividades al turista mediante la implementación de un nuevo producto: las marinas turísticas, que, como aseveran Villalobos y Castro (2001) colocó a al país a la vanguardia en el istmo centroamericano.

A partir de la discusión y aprobación del, Proyecto de Ley se dicta la Ley No. 7744, Ley de Operación y Concesión de Marinas y Atracaderos Turísticos, regulación cuyos objetivos principales son los siguientes:

- Generar una oferta de servicios turísticos que promuevan y fomenten las actividades de navegación deportiva y de recreación.
- Forjar un desarrollo ordenado de las instalaciones portuarias para el desarrollo de las actividades náuticas y satisfacer las necesidades de sus visitantes y usuarios.

II. Consistencia de los Objetivos

Una vez definidos los objetivos se procede a determinar su consistencia utilizando los criterios SMART (por sus siglas en inglés), tal y como lo recomiendan las buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los criterios SMART se refieren a las características del objetivo, en el tanto sea: específico, medible, alcanzable, realista y relevante y acotado en el tiempo, dentro del contexto de la regulación bajo análisis.

Objetivo 1: Generar una oferta de servicios turísticos que promuevan y fomenten las actividades de navegación deportiva y de recreación.

Según el Plan de Desarrollo Turístico Sostenible 2002- 2012 del Instituto Costarricense de Turismo, dentro de la clasificación de los principales generadores de ingresos turísticos en las Américas, Costa Rica mejoró cuatro posiciones, al pasar del sitio 19 en 1990 al 15 de los primeros 25 países en 1998, conservando la posición con respecto al año 1997.

Señala el texto anterior que la competencia turística de Costa Rica y otros países como México, República Dominicana, Cuba y parte del Caribe Insular incrementaba debido a que muchos de estos países decidieron variar sus estrategias de comercialización utilizando conceptos e imágenes similares a las de Costa Rica (basadas en naturaleza y complementariedad de productos) y, por otra parte, pusieron en operación nuevas leyes de incentivos para impulsar la inversión turística.

Como consecuencia de lo anterior el país enfrentaba un gran reto, atraer inversión turística, y para lograrlo era indispensable diversificar su oferta de servicios, por lo que la iniciativa de ley que llevó a la promulgación de la Ley No.7744, se constituye en una respuesta a esta necesidad, estableciendo las regulaciones necesarias para que los inversionistas locales o extranjeros contaran con las condiciones necesarias para poder desarrollar infraestructura que promoviera el turismo náutico.

El autor Bedmar (2006) identifica el turismo náutico como un conjunto de relaciones entre personas, surgidas al efectuar un viaje y con la característica de que la principal motivación es la realización de actividades náuticas, con ánimo recreativo o deportivo, y realizadas en grandes masas de agua, como el mar, los ríos y los lagos.

Así las cosas, con la aprobación y promulgación del proyecto de Ley No 7744, se autorizó la construcción de estructura, administración y operación de marinas y atracaderos turísticos, que permitía, facilitaba e invitaba al turista al desarrollo de actividades de ocio y actividades deportivas en contacto con el mar y asociado a otros tipos de turismo como el de sol y playa, lo que asegura Villalobos y Castro (2001) hizo revolucionar a Costa Rica en un tema que hasta la fecha había sido de poco conocimiento por parte de la opinión pública: “las marinas.”

Ahora bien, es necesario evaluar este objetivo de acuerdo con los criterios citados.

Específico: El objetivo tal cual está planteado es muy amplio, muy general, por consiguiente, existe una dificultad de concretar su alcance, afectando su especificidad. Otro punto por tratar es qué tan cuantificable es el objetivo. En el caso que nos ocupa la relación entre el desarrollo de marinas y atracaderos turísticos y la promoción o fomento de las actividades náuticas, debería ser parametrizable. Los autores Villalobos y Jiménez (2001) señalaban que en los Estados Unidos existen unos 8 millones de barcos que no pueden ser “estacionados” o que buscaban visitar otros sitios con facilidades y seguridad (a pesar de que en ese país existían diez mil marinas).

Pese a que lo anterior significaría una importante oportunidad para el mercado, el Reglamento o cualquier otro instrumento de planificación no establece un número de marinas o atracaderos que se requieran para la consecución del objetivo. No se establece en su articulado cuáles son los mecanismos de promoción, cuáles actividades se llevarán a cabo, con qué frecuencia, a qué población van dirigidas las actividades de fomento y por último no establece parámetros de ningún tipo.

Por otra parte, el ICT es el ente rector que tiene como función fomentar y regular la actividad turística, así se desprende de la visión de la institución la cual indica “impulsamos el turismo sostenible, innovador e inclusivo, propiciando experiencias únicas y de alto valor al turista para mejorar el bienestar de los habitantes del país,”, esto incluye promover la oferta de servicios nuevos que apoyen el turismo náutico, por lo que hay una responsabilidad en el cumplimiento del objetivo.

Medible: la generación de oferta de servicios al turista, fundamentada entre otras, en las marinas y atracaderos turísticos, encuentra en el Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos un detalle de cómo se estructura la regulación, lo que puede permitir contar con los elementos necesarios para estimar el costo de aplicación de la regulación. Según la página del ICT la visión de la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos es “ser el Órgano Interinstitucional fiscalizador de los procesos de concesión, construcción y operación de marinas y atracaderos turísticos en el país, que permita posicionar a Costa Rica como destino náutico de calidad y ambientalmente responsable.” De la información anterior, se determina la importancia de esta infraestructura para promover la navegación deportiva y recreativa en el país y, si bien la visión de la CIMAT se acerca al objetivo pues plantea el posicionamiento de Costa Rica como turismo náutico, no obstante, no señala los medios por los cuales se logrará ese posicionamiento.

En el caso que nos ocupa, el Reglamento no define cuáles son los resultados esperados producto del desarrollo de infraestructura para el fomento y promoción de las actividades náuticas en el país. Ante esta falencia no es posible determinar la certeza con la que se cumple el objetivo en la regulación y mucho menos, mejorar la regulación tomando como base un objetivo que carece de sistemas de información que puede ser empleada para identificar fortalezas, debilidades y medir el desempeño real.

Alcanzable: En cuanto a los recursos involucrados en la consecución del objetivo planteado, corresponde a la CIMAT realizar el proceso de aplicación de la regulación a fin de favorecer el cumplimiento del objetivo enunciado. En la Tabla No. 1 se muestran los recursos presupuestarios asignados a la Comisión, que han venido decreciendo, en un 8% entre 2018 y 2019, un 32% entre 2019 y 2020 y un 48% entre 2020 y 2021, ubicándose en ₡31,4 millones. Esta situación impacta sobre la gestión de la unidad como encargada de liderar el proceso de aprobación y fiscalización de la infraestructura que soporta la oferta de servicios para promover e incentivar el turismo náutico.

El órgano colegiado encargado del análisis de los proyectos de marinas y atracaderos turísticos mantiene toda la información relacionada al desarrollo de este tipo de proyectos en la página oficial del ICT, pero carece de una plataforma que vincule los atractivos con los que cuenta el país para fomentar el desarrollo del turismo náutico contribuyendo a incentivar proyectos de esta índole, lo que confirma la posición que mantiene la OCDE (2020) con respecto al uso del recurso tecnológico, la cual señala que “el rezago en el gobierno digital que existe en países de Latinoamérica no puede permanecer. Los gobiernos deben moverse rápidamente a ofrecer trámites y servicios de gobierno simples y en línea.”

En relación con las instituciones partícipes en la gestión de proyectos de marinas y atracaderos turísticos, éstas están debidamente identificadas en el articulado del Reglamento, citando como ejemplo el artículo 16 que señala las instituciones que conforman el órgano colegiado de CIMAT, asimismo es claro en señalar que le compete a la municipalidad de la respectiva jurisdicción territorial será la autoridad competente para otorgar la concesión, artículo 5 del citado Reglamento.

Cuadro No.II.1
CIMAT: metas y asignación presupuestaria por meta, 2018-2020
En colones

2018		2019		2020	
Meta	Presupuesto asignado	Meta	Presupuesto asignado	Meta	Presupuesto asignado
Resolver a diciembre del 2018, el 100% de las solicitudes de consulta inicial, viabilidad técnica, visado de planos constructivos y cualquier otra sobre marinas y atracaderos turísticos para que se ajusten a la normativa correspondiente. (100% cumplimiento físico)	6.485.000	Desarrollar al menos 6 reuniones institucionales a fin impulsar los procesos técnicos necesarios para la construcción y operación de atracaderos turísticos prioritarios a diciembre 2019. (100% avance físico)	354,000	Resolver a diciembre del 2020, el 100% de las solicitudes de consulta inicial, viabilidad técnica, visado de planos constructivos y cualquier otra sobre marinas y atracaderos turísticos para que se ajusten a la normativa correspondiente.	4.473.058
Realizar inspecciones que permitan cumplir con la vigilancia, fiscalización y control permanente de las etapas constructiva y operativa de las obras aprobadas; al menos 4	25.799.560	Resolver a diciembre del 2019, el 100% de las solicitudes de consulta inicial, viabilidad técnica, visado de planos constructivos y	4.945.000	Asesorar técnicamente a municipalidades o entes gubernamentales de al menos 6 de los sitios prioritarios de	7.799.642

veces al año (trimestralmente) en construcción y semestralmente en operación. (100% cumplimiento físico)		cualquier otra sobre marinas y atracaderos turísticos para que se ajusten a la normativa correspondiente. (100% avance físico)		interés institucional, a fin de impulsar los procesos necesarios para la construcción y operación de atracaderos turísticos en cumplimiento del PEI, a diciembre 2020.	
Finalizar a diciembre del 2018 la Contratación 2016CD-000066-0001200001 con la Universidad de Costa Rica, a fin de caracterizar posibles zonas de emplazamiento para el desarrollo de atracaderos turísticos, desde el ámbito de la ingeniería marítima.	54.835 440	Realizar inspecciones que permitan cumplir con la vigilancia, fiscalización y control permanente de las etapas constructiva y operativa de las obras aprobadas en etapa constructiva y operativa; al menos 2 veces al año a diciembre 2019.	7.700.001	A diciembre 2020, disponer de la actualización del Reglamento a la Ley 7744 Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos y consignar una norma específica del Ministerio de Hacienda para la autorización de la importación.	
				Contribuir a la reactivación y consolidación del turismo marítimo con la elaboración de dos informes requeridos en la Hoja de Ruta debido a la atención de la emergencia por COVID-19, a diciembre 2020.	54.500
Total	84.100.000		12.999.001		12.327.200
Presupuesto total	103.780.000		95.485.000		65.135.000

Nota: Las remuneraciones no se ven reflejadas en este programa por separado, dado que, desde el mes de julio del 2019, fueron asumidas por el Departamento de Recursos Humanos

Fuente: ICT, PAO y evaluación del PAO de cada año.

Realista y Relevante: Según consta en el Expediente Legislativo No. 12608 los legisladores promoventes creían necesario ofrecerle al turista un mejor servicio, el cual le proporcionara diversidad de entretenimiento.

Por su parte, los Planes Nacionales de Desarrollo de Turismo de Costa Rica a través de la historia se han caracterizado por funcionar como herramientas para enfrentar el desarrollo turístico promisorio con ventaja. Señala el Plan Nacional de Desarrollo de Turismo 2002 – 2012 que el país ha logrado alcanzar un nivel importante de desarrollo turístico, y es cuando urge seguir el camino correcto, planteándose, conjuntamente entre los sectores público y privado, los retos fundamentales para el futuro sobre el tipo de turismo que deseamos, la competitividad, el crecimiento, el ordenamiento territorial, la diferenciación, la calidad, inversión privada y pública, el desarrollo de capacidades humanas y la conservación del capital natural y cultural. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo de Turismo 2010- 2016 indica que el modelo de desarrollo turístico en Costa Rica se seguirá construyendo en torno a los factores y elementos que históricamente han servido para lograr el posicionamiento y reconocimiento de la marca turística, enfocado en la oferta, promoviendo la incorporación de la realidad social,

ambiental y cultural del país como elementos centrales en el diseño de productos turísticos auténticos que permitan al turista tener una experiencia verdaderamente vivencial durante el tiempo que dura su viaje.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo de Turismo que rige hasta este año 2021, señala que en Costa Rica el potencial de desarrollo le ha permitido al sector agregar nuevos productos y hacer mezclas para satisfacer nuevos intereses de la demanda, siempre en un marco natural y de sostenibilidad. Esta característica de flexibilidad le imprime dinamismo y permite a muchos actores locales incorporarse a la actividad turística con productos innovadores al generar con ellos dos características distintivas del modelo: la diversidad de actividades que se ofertan y su amplia dispersión en el territorio nacional.

Indudablemente, el objetivo de la regulación está relacionado con la política pública de desarrollo de turismo y esta a su vez se entrelaza con el interés de los promoventes de la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, el cual pretendía entre otros, ofrecer diversidad de actividades al turista.

En otro tema, la población a la que afecta directamente esta regulación es relativamente pequeña, en el tanto que, desarrollar proyectos como atracaderos de yates o paraderos turísticos significa una inversión económica importante, principalmente la primera de ellas, así lo expresaba el ex ministro de turismo Rodrigo Castro, en una entrevista para La Nación (2005) “hay que agregar el alto costo de construir una obra con todas las comodidades (...) el costo actual es de aproximadamente \$30 millones de dólares.” De lo anterior se infiere que para materializar un proyecto de esta índole se requiere una capacidad adquisitiva elevada lo que limita la población interesada y por ende a la que afecta la regulación. Según datos de CIMAT bajo el Reglamento de Ley de concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos la población regulada se limita a 5 marinas operacionalmente activas, una en proceso de construcción y tres en diferentes etapas de construcción.

Finalmente, con relación a la complejidad técnica y social se analiza que ambas presentan un nivel alto de complejidad. Los administrados que se muestran interesados en la realización de un proyecto de atracaderos turísticos deben presentar licencias ambientales, estudios económicos entre otros que representan inversiones importantes para los desarrolladores, de ahí que CIMAT contabiliza los proyectos desde la presentación del trámite de Viabilidad Técnica, ya que es a partir de este momento que se incurre en gastos importantes y algunos desarrolladores deciden desistir del proyecto. Por otro lado, la complejidad social es alta en el sentido que se necesita del fomento de la actividad náutica y promoción del país como destino para la navegación deportiva y de recreación para lograr un buen posicionamiento de Costa Rica para el segmento de mercado turístico afín a estas actividades y para impactar las regiones donde se ubiquen los proyectos.

Específico en tiempo: En tanto la actividad turística de pesca deportiva y embarcación recreativa se mantenga vigente en el país será necesario el fomento y la promoción de

la actividad, sin embargo, al no contarse con un plan de desarrollo de infraestructura, no se ha acotado en el tiempo el cumplimiento de este objetivo.

En conclusión, este objetivo tiene algunos problemas de inconsistencia de acuerdo con la revisión de la metodología SMART, lo que lo hace susceptible de mejoras.

Objetivo 2: Forjar un desarrollo ordenado de las instalaciones portuarias para el desarrollo de las actividades náuticas y satisfacer las necesidades de sus visitantes.

Indica el Dr. Freddy Pacheco que; “para mitigar y enfrentar eficientemente el impacto ambiental que tendría la presencia de las embarcaciones turísticas en la relativamente pequeña bahía Culebra, en el ICT se planteó la urgente necesidad de avanzar en la legislación que permitiera el desarrollo de marinas en el país, prestándole especial atención a los requisitos necesarios para un adecuado funcionamiento de ellas, en armonía con el ambiente y su capacidad de carga. De esta forma, y como medida excepcional, los proyectos de marinas y atracaderos turísticos han de buscar la viabilidad complementaria de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT), ente técnico y profesional creado especialmente para el análisis y resolución de los proyectos que además han de obtener la viabilidad ambiental de SETENA.

En el caso particular de la CIMAT, no solo vela por el desarrollo integral de esos particulares muelles de interés turístico, sino que se toma en cuenta la importancia de esas instalaciones, como promotores del muy bien valorado desarrollo del turismo de pesca deportiva, y ¡los beneficios de carácter ambiental inherentes a ellos! No se ha de olvidar pues, que la presencia de yates y otros botes de pesca, en ausencia de marinas, conlleva daños ambientales debido al descuidado trasiego de combustibles, basuras, aguas servidas, detergentes, pinturas y otros. Impactos que se atienden y mitigan sustancialmente con la operación responsable de marinas y atracaderos.” (Pacheco, 2013)

Según el mismo autor, para complementar el argumento de la importancia de la existencia de tales instalaciones, si bien se reconoce que las actividades turísticas constituyen la principal fuente de empleo y divisas de Costa Rica, pocos reconocen la importancia del turismo de pesca deportiva. Alrededor de 300.000 turistas ingresan por diferentes puertos en busca de los casi inigualables sitios que ofrecen los litorales de las vertientes Caribe y Pacífico, que hacen que el país sea mundialmente reconocido como destino privilegiado para esa actividad. Al promoverse e incentivarse una pesca turística deportiva de captura y liberación, la actividad es de muy bajo impacto ambiental, pero de muy alto impacto socioeconómico. Más de 70.000 empleos directos e indirectos, y una cifra superior a los \$600 millones constituyen la contribución de ese turismo especializado a la economía nacional. Asimismo, indica que con la Ley No. 7744 se garantiza la construcción de marinas en el ámbito privado como parte de un proceso donde la protección ambiental es sustancial. A la vez, al promoverse ese turismo sin prever sus consecuencias, se fomentaría la presencia de cientos de embarcaciones en

zonas marino-costeras, que al abastecerse de combustible en sitios inapropiados, realizar reparaciones, producir residuos sólidos y aguas residuales, conllevarían una amenaza ambiental indiscutible en sus lugares de concentración. Amenaza que se enfrenta, precisamente, con la construcción y operación regulada de marinas y atracaderos turísticos, según lo dispone la ley y el propio interés empresarial.

Ahora bien, aplicando los criterios SMART es importante analizar la consistencia del objetivo planteado.

Específico: El Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos define el concepto de marinas y atracaderos turísticos de manera clara, estableciendo las características, alcance y servicios asociados a cada una de estas infraestructuras. Sin embargo, aun cuando no es un objetivo ambiguo, sí es bastante general. En esto incide el hecho de que el desarrollo ordenado de las instalaciones responde al cumplimiento de las viabilidades técnicas aprobadas, pero también a las condiciones de operación una vez que empiezan a funcionar.

El Reglamento a la Ley No.7744 también señala que estas estructuras tienen como función el atraque y desatraque de embarcaciones turísticas, recreativas y deportivas, además de brindar servicios de interés o utilidad a las embarcaciones para el disfrute y seguridad de los turistas, no obstante carece de la definición de necesidades y satisfacción en relación con los turistas usuarios de las embarcaciones de recreación y deportivas; los autores Arce y Villalobos (2001) amplían el concepto e indican que las marinas turísticas no sólo constituyen obras de arribo sino que se les considera como un complejo organizado, en el que existen un sin número de instalaciones, para ofrecer múltiples servicios y actividades a las embarcaciones y a los tripulantes de estas, tales como restaurantes, talleres de reparación, hoteles, expendios de los combustibles, tiendas, entre otros.

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios en la gestión del objetivo, el Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos es claro, señala e identifica a las instituciones involucradas, así coincide el Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2017- 2021 el cual señala que estructural y funcionalmente, la zona costera no se administra de manera centralizada con el concurso de una sola institución especializada sino por el contrario con la participación de muchas instituciones tales como el MINAET, SINAC, MOPT, INVU, Municipalidades, ICT, entre otras posibles. Esta misma multiplicidad de actores puede incidir negativamente en el alcance del objetivo, ya que la fiscalización de la operación de la marina o atracadero y los servicios que prestan no está centralizada.

En el caso de la CIMAT, programa anualmente fiscalizaciones a razón de 2 visitas -semestrales a las marinas y atracaderos en operación y 4 -trimestrales- a los proyectos en construcción.

Medible: Según la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos en los primeros años de su creación se planteó en diferentes momentos el tema de contar con

un plan nacional de desarrollo de marinas turísticas, tema que fue comentado con autoridades nacionales y expertos de varios países (Venezuela, España, México y Cuba) con los cuales se obtuvo la oportunidad de un acercamiento y capacitación en el tema, no obstante, la iniciativa de la elaboración de un plan nacional de desarrollo de atraque de yates no prosperó y hasta el momento no existe un documento que identifique los lugares idóneos para el desarrollo de marinas turísticas y la capacidad de albergue de atracaderos de yates que poseen los litorales costarricenses.

Igualmente, las cargas administrativas que implican la labor de otorgamiento de la viabilidad técnica están claramente identificadas en el Reglamento, no así las posibles cargas que puede generar la fiscalización que hace la CIMAT.

Por otro lado, la mencionada falta de un plan de desarrollo de marinas y al no existir datos que definan la capacidad de soporte del país para la construcción de estructura que permita el desarrollo de actividades náuticas, no se podría determinar la consecución del objetivo, ya que no existe un número o indicador que permita identificar si el total de marinas que posee Costa Rica, se acerca a la meta planteada o por el contrario dista de ella.

De acuerdo con Pacheco (2013) en los Estados Unidos existen más de 12,000 marinas con 875,000 espacios de atraque, algunas de ellas con hasta 6.000 espacios de estacionamiento. Un lugar reconocido de investigación en ciencias marinas, como el pequeño Estado de Rhode Island, tiene 300 marinas, de manera que un crecimiento ordenado es posible. Datos de la Association Marina Industries (2018) de Estados Unidos, indican que en el país operaban aproximadamente 11.500 marinas y con un total de 15,8 millones de embarcaciones recreacionales, registradas y no registradas, y un poco más de un millón de espacios para atracar. Esto abre una ventana de oportunidad para el país, para promover las marinas y atraer demanda por los servicios que prestan favoreciendo el turismo náutico.

Cabe mencionar que la CIMAT para el año 2019 contabilizaba 750 puestos de atraque de yates con una ocupación de un 73%, lo que significa que únicamente puede ofrecer 27% de espacios disponibles para nuevas embarcaciones.

Gráfico No. II.1
Marinas de Costa Rica: capacidad de acogida de embarcaciones



Elaboración propia con datos proporcionados por CIMAT.

Continuando en la misma línea de ideas, el concepto de marinas y atracaderos turísticos y la estructura mínima que deben cumplir estos proyectos, se encuentran en el Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y atracaderos, no obstante, en Costa Rica estos proyectos no son calificados por algún ente u organismo que brinde un criterio y a partir de éste determinar si las instalaciones portuarias son las adecuadas para el desarrollo de las actividades náuticas y satisfacción de las necesidades de los visitantes e incluso que identifique las necesidades de los turistas; según información de la CIMAT se han trabajado varias normas relacionadas con marinas turísticas y atracaderos con el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica ⁴, sin embargo para la aplicación y ejecución de las normas se debe capacitar personal con el cual no se cuenta.

En resumen, este objetivo también presenta problemas de medición.

Alcanzable: Se identifica la carencia de recursos que son indispensables para la aplicación de la regulación y por ende lograr el objetivo bajo análisis, siendo el primero de ellos la carencia instrumentos de planificación territorial. El Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos en el artículo 6 inciso a), señala que para el trámite de viabilidad técnica es un requisito la existencia de Plan Regulador, que se encuentre aprobado y vigente, sin embargo, aún hay localidades costeras que no cuentan con este instrumento para el ordenamiento y desarrollo del territorio, según el Plan Nacional de Desarrollo de Turismo 2017- 2021 estos instrumentos abarcan distintas escalas territoriales (desde el ámbito nacional, regional y local) y están enfocadas principalmente a la dimensión continental y costera del territorio, en el ámbito marítimo se detecta una carencia de instrumentos y estrategias para la administración de los recursos provenientes de esta importante porción del territorio nacional.

Otro aspecto importante es la escasez del recurso hídrico, elemento que podría incidir en la consecución del objetivo bajo estudio. Para desarrollar un proyecto habitacional, hotelero o de cualquier tipo es indispensable el líquido vital, el déficit hídrico hace que el suministro de agua para los distintos usos entre ellos el turístico sea vea afectado. Según el Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (2008) en algunas regiones del país ya se han advertido conflictos de uso derivados de la utilización del recurso para desarrollos turísticos, como es el caso de Guanacaste. Coto (2016) afirma que las posiciones de las comunidades van direccionada a resaltar una competencia entre el uso doméstico y el turístico debido en mucho al uso no indispensable que se hace en campos de golf, piscinas, riego de jardines, contra comunidades sin agua intradomiciliar, o con acueductos obsoletos, o con una prestación del servicio ineficiente o de pocas horas al día.

En otro tema, la poca información con relación a aspectos técnicos de interés para el desarrollo de proyectos como atracaderos de yates hace de Costa Rica un país con alto riesgo para los posibles inversionistas y es que según la Comisión Interinstitucional de

⁴ INTECO es el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica; una asociación privada, sin fines de lucro, creada en 1987. Somos reconocidos, por la ley #8279, como el Ente Nacional de Normalización y contamos con la declaratoria de utilidad pública para los intereses del Estado.

Marinas y Atracaderos Turísticos no existe información oceanográfica con el cual se pueda identificar los sitios con mejores condiciones naturales para instalar marinas. Lo anterior representa una desventaja para el mercado de marinas y un obstáculo para alcanzar el objetivo, ya que información como esta le brinda al desarrollador un panorama de lo sería su inversión inicial y mantenimiento de obras.

Finalmente, el exceso en plazos de resolución de trámites como la consulta inicial y viabilidad técnica, así como la ausencia de un sistema estandarizado para rendición de informes de fiscalizaciones e inspecciones por parte de CIMAT podría minar el interés de los posibles inversionistas. El informe de auditoría AI-542-2018 efectuado a la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos determinó que no se ha establecido una metodología que estandarice la fiscalización tanto de las etapas operativa, constructiva, así como el trabajo de campo realizado en las giras de las etapas preliminares de: consulta inicial y viabilidad técnica. La falta de una metodología en el proceso de fiscalización podría incidir en que se den incumplimientos de la normativa por parte de los concesionarios y que el accionar o respuesta del Instituto no sea oportuno. Consecuentemente, no respetar los plazos establecidos por el Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos y carecer la Unidad Técnica de CIMAT de guías que permitan nivelar criterios y reducir la discrecionalidad, podría estar generando efectos adversos para el logro del objetivo.

En la actualidad no existen plataformas tecnológicas que apoyen al administrado en las etapas operativa, constructiva o que permita conocer cuáles son los criterios bajo los cuales serán rendidos los informes producto de las inspecciones o fiscalizaciones que debe llevar a cabo la CIMAT, pese a que las instituciones que forman el órgano colegiado de la Comisión encargada de marinas y atracaderos turísticos están bien identificadas no existe un esfuerzo conjunto para la creación de una plataforma tecnológica que aporte transparencia a su gestión y que a la vez se ajuste a la era digital en la que nos encontramos.

Realista y relevante: El turismo juega un papel importante en Costa Rica desde que las exportaciones de café y banano dejaron de ser los mayores de generadores de divisas en el país, a partir de ese momento, la atención se centra en esta actividad altamente rentable para el país. Según el Plan Nacional de Turismo 2002- 2012 cuando el país ha logrado alcanzar un nivel importante de desarrollo turístico es cuando urge seguir el camino correcto, planteándose, conjuntamente entre los sectores público y privado, los retos fundamentales para el futuro sobre el tipo de turismo que deseamos, la competitividad, el crecimiento, el ordenamiento territorial, la diferenciación, la calidad, inversión privada y pública, el desarrollo de capacidades humanas y la conservación del capital natural y cultural.

El potencial de desarrollo ha permitido a Costa Rica agregar nuevos productos y hacer mezclas para satisfacer nuevos intereses de la demanda, siempre en un marco natural y de sostenibilidad, según el Plan Nacional de Turismo 2017- 2021 esta característica de flexibilidad le imprime dinamismo y permite a muchos actores locales incorporarse a la actividad turística con productos innovadores al generar con ellos dos características

distintivas del modelo: la diversidad de actividades que se ofertan y su amplia dispersión en el territorio nacional.

El objetivo asociado a la regulación sigue siendo realista y por supuesto importante para la actividad económica del país.

Específico en tiempo: El Reglamento a la Ley de Operación y Concesión de Marinas y Atracaderos Turísticos no establece un plazo para inicio y finalización de obra, toda vez que el proceso no depende únicamente de una única administración sino de varias, jugando las municipalidades un papel relevante, pero también el regulado. Indica el Reglamento que como paso primario para la construcción de una marina procede realizar la consulta inicial, posterior a que el interesado ha cumplido con los requisitos y completado el formulario la Unidad Técnica de CIMAT tiene un plazo de veinte días para contestar, una vez obtenida la resolución de esta, es voluntad del administrado el empezar o desistir del trámite formal. A partir de la solicitud y presentación de los requisitos para la Viabilidad Técnica el plazo para otorgar o denegar esta licencia es de 45 días hábiles, sin embargo, dependiendo de la complejidad del caso, el plazo puede prorrogarse por 45 días hábiles una única vez, adicionalmente, este término puede verse afectado en caso de que el interesado deba aclarar o adicionar documentos que respalden su gestión, en dicho caso, se debe sumar 15 días hábiles más al plazo.

El Reglamento a la Ley No. 7744 tiene establecidos los términos para resolución de cada uno de los trámites que en él se regulan, no obstante, estos pueden variar debido a causas ajenas a la administración. Por otro lado, los proyectos de marinas turísticas y atracaderos se mantienen en constante vigilancia por parte de la CIMAT con el fin de que las instalaciones cumplan con las medidas necesarias que permitan brindarle a los visitantes seguridad y el desarrollo de actividades de manera sostenible con el medio ambiente.

Consecuentemente, acotar en el tiempo las acciones para ir alcanzando este objetivo, resulta difícil, lo que, aunado a las insuficiencias en los otros criterios, hace que el objetivo no sea consistente y requiere de una mejora en su definición y alcance.

III. Vigencia y Validez de los Objetivos

A continuación, se analiza la vigencia y validez de los dos objetivos identificados:

1. **Generar una oferta de servicios turísticos que promuevan y fomenten las actividades de navegación deportiva y de recreación.**

Para valorar la vigencia y validez de cada objetivo es necesario tomar como punto de partida su enunciado mismo. En el caso de este objetivo su enunciado es amplio, pero al ser el turismo una de las principales actividades económicas del país, las acciones que estén encaminadas a mejorar la oferta de servicios e infraestructura al turista mantienen plena vigencia, máxime si se tiene en cuenta la afectación que ha generado la crisis sanitaria que vive el mundo.

Ahora bien, determinar si los resultados se han ido logrando y en qué porcentaje no es posible, ya que no se cuenta con las estadísticas e indicadores que permitan determinar si el nivel de oferta de marinas y atracaderos turísticos es suficiente frente a la demanda que se puede enfrentar, y a partir del déficit o superávit de infraestructura y servicios valorar la bondad del objetivo para resolver la problemática a la que responde, cual es la necesidad de dotar a las actividades turísticas de navegación deportiva y recreación de las condiciones físicas y de servicios necesarias para su desarrollo, mediante una adecuada gestión desde el ICT.

Respecto del objetivo en análisis, ni a nivel de regulación, ni a nivel de planificación institucional se han establecido indicadores intermedios que permitan medir el progreso en su consecución o en la eficacia para responder al problema que lo originó.

Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la regulación.

Así las cosas, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, sin embargo, requiere de la implementación de indicadores que permitan medir su eficacia.

2. Forjar un desarrollo ordenado de las instalaciones portuarias para el desarrollo de las actividades náuticas y satisfacer las necesidades de sus visitantes.

Para el caso del segundo objetivo trata de una redacción general que hace referencia expresa sólo a la actividad de generar un desarrollo ordenado de las instalaciones, pero sin establecer parámetros para su medición tales como el número de instalaciones, su ubicación, sus condiciones mínimas de equipamiento sus variables de calidad, a pesar de que desde la viabilidad técnica se establecen las condiciones que debe cumplir la marina para satisfacer las necesidades de sus usuarios.

Esta deficiencia en el enunciado afecta también la valoración de la segunda parte del enunciado y que se refiere a la satisfacción de las necesidades del visitante, ya que se trabaja con ese concepto amplio de “necesidades” sin señalar un alcance concreto o bien un listado de necesidades mínimas que faciliten el menos una valoración de base. Incluso, podría ser que no fuera necesario que la regulación lo establezca, sino que responda más a las preferencias expresadas por el mercado.

Ahora bien, mientras en las zonas donde tiene mayor potencial el desarrollo de este tipo de infraestructura no exista una adecuada planificación de su desarrollo, lo cual es competencia de los gobiernos locales, el objetivo perseguido desde las funciones de la CIMAT y sus integrantes sigue manteniendo vigencia.

Asimismo, dadas las exigencias que promueve el país, hacen que cualquier acción que violente la normativa ambiental y jurídica que los regula, y que enfrentan el riesgo de destrucción ambiental por su construcción y funcionamiento, solo pueden ser enfrentadas de manera efectiva si la instancia responsable promueve un desarrollo

ordenado, por lo que el objetivo está ayudando al cumplimiento de la regulación. No obstante, la falta de datos para medir el cumplimiento del objetivo no permite tener claridad de cuál es nivel de avance que ha logrado de dicho objetivo.

Todo lo anterior lleva a concluir que en el tanto no se pueda afirmar que exista una saturación total del mercado de instalaciones portuarias y en el tanto existan necesidades por satisfacer, el objetivo mantendrá su vigencia. Pero su validez, requiere de la incorporación de parámetros cuantitativos que permitan una medición del objetivo y de su evolución.

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 objetivo planteado. 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 los dos 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. A partir de la entrada en vigor de la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, se enfrentaban retos sobre cómo consolidar un nuevo producto en el mercado. Al mismo tiempo era necesario desarrollar una primera actividad relativa a la elaboración de un plan nacional de marinas y atracaderos para lo cual, tomando como base entre otras cosas, la información existente sobre el mercado mundial de marinas y atracaderos; adicionalmente contar con la información geomorfológica de ambos litorales y los registros estadísticos del Centro de Investigación en Ciencias del mar y Limnología de la Universidad de Costa Rica y del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico relativa a los datos sobre corrientes, mareas, oleajes.
3. La ausencia de un plan nacional de marinas podría constituirse en una limitante para el país con relación a otras naciones, ya que constituye una herramienta que sirve de guía a los inversionistas, y proporciona datos relevantes para la toma de decisiones respecto de la construcción de marinas turísticas por parte de los posibles inversores.
4. Los datos obtenidos de estudios de mercado efectuados como parte del perfil económico que debe entregar el interesado para la Viabilidad Técnica contienen información de interés para el ICT, de cara a la formulación de indicadores que permitan llevar un monitoreo de cumplimiento de los objetivos asociados a la regulación.
5. Para poder mejorar un servicio es necesario el uso de indicadores que permitan identificar las acciones a tomar en pro de la consecución de la meta. En el caso de

los objetivos planteados, no se cuenta con indicadores explícitos que permitan conocer si las actividades ejecutadas han sido suficientes o por el contrario requieren mayor impulso. Por otro lado, al no existir un organismo que regule la calidad, servicios y experiencia obtenida del paso de los turistas por las marinas turísticas costarricenses es difícil establecer que se cuenta con lo necesario para la satisfacción de los visitantes.

6. Es necesario definir y establecer los responsables del fomento y promoción de la actividad náutica. En caso de que dicha tarea le competa al Departamento de Inversión Extranjera ICT es conveniente revisar y analizar las estrategias de captación de inversiones ejecutadas hasta el momento, analizar los resultados obtenidos y posteriormente crear estrategias que permitan la consecución de los objetivos, que marquen un antes y un después.
7. El Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica puede brindar a la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos insumos que ayuden a que las marinas y atracaderos turísticos a alcanzar el potencial deseado, tener un mejor desempeño y ser más competitivas, sin embargo, se requiere personal capacitado para aplicar la herramienta.
8. La aprobación inicial debería ser asumida por otra instancia dejando al ICT únicamente la viabilidad técnica, como una herramienta para impulsar un desarrollo ordenado de marinas y atracaderos turísticos y para generar oferta de servicios completa.

Referencias.

Barrantes Echeverría, R. (1999). *Investigación un camino al conocimiento* (Primera ed.). Universidad Estatal a Distancia.

Bedmar Fernández Carlos Luis (2006) Evaluación financiera de la inversión en un puerto deportivo. Análisis de rentabilidad y sensibilidad, tesina para obtener el grado de ingeniero civil. Escola Tècnica Superior d'Enginyeria de Camins, Canals i Ports de Barcelona - Enginyeria de Camins, Canals i Ports. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/4373/04.pdf?sequence=18&isAllowed=y>

Coto Hernández M (s/f). Paacume: más que un proyecto de infraestructura, un proyecto de desarrollo, recuperado de <http://www.ambientico.una.ac.cr/pdfs/art/ambientico/260-32-37.pdf>

Defensoría de los Habitantes. Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense. Resultados 2020. Recuperado de http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2021/Resultados_ITSP_2020_Resumen.pdf

Instituto Costarricense de Turismo. Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2002- 2012. Recuperado de <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/planes->

[y-documentos-institucionales.html#plan-nacional-de-desarrollo-tur%C3%ADstico-sostenible-2002-2012](#)

Instituto Costarricense de Turismo. Plan Nacional de Turismo Sostenible de Costa Rica 2010-2016. Resumen Ejecutivo. Recuperado de <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/plan-nacional-y-planes-generales/plan-nacional-de-desarrollo/resumen-plan-nacional-de-turismo-sostenible-2010-2016/35-resumen-plan-nacional-de-turismo-sostenible-2010-2016/file.html>

Instituto Costarricense de Turismo. Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2017- 2021. Recuperado de <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/plan-nacional-y-planes-generales/plan-nacional-de-desarrollo/1071-plan-nacional-de-desarrollo-turistico-2017-2021/file.html>

[Instituto Costarricense de Turismo, Evaluación Plan Anual Operativo, años 2018, 2019, 2020.](#)

Jinesta Lobo, E. (2014, septiembre). Administración Pública Municipal. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 135. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/21541>
La Nación, Grupo Nación. (2017, 10 noviembre). Múltiples trámites y alto costo frenan desarrollo de marinas. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/multiples-tramites-y-alto-costo-frenan-desarrollo-de-marinas/7QOHS3T6AZHNFJRGX6UJDHJ62I/story/>

Ministerio de Planificación y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019- 2022. Recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo>

OCDE. (2020, mayo). *La mejora regulatoria en Latinoamérica como mecanismo fundamental para enfrentar la crisis y acelerar la recuperación*. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mejora-regulatoria-LAC-ante-crisis.pdf>

Pacheco, Freddy, Prejuicios y Marinas Turísticas, Publicado: 14 agosto, 2013 en Nacionales, Opinión. Rescatado de <https://primeroennoticias.wordpress.com/tag/freddy-pacheco/>
Periódico La Nación, 2005, Múltiples trámites y alto costo frenan desarrollo de marinas. Edición del 6 de junio del 2005.

Romero Mata E. (2016). El Turismo entre 1892 y 1970. Universidad de Costa Rica. Tesis para optar por el grado de licenciatura. Recuperado de [El turismo entre 1892 y 1970 en Costa Rica.pdf](#)

Universidad para la Paz, & Siles Mora, C. (2012, septiembre). *Proyectos Turísticos en Costa Rica*. https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS14/MGTSV-08/Semana4/Proyectos_Turisticos_en_Costa_Rica.pdf

U.S. Marina Industry Economic Impact Study Completed by The Association of Marina Industries Released: May 2018. Recuperado de [https://marinaassociation.org/files/AMIMEIS_FullReport_Final_05-2018_wAppendix\(1\).pdf](https://marinaassociation.org/files/AMIMEIS_FullReport_Final_05-2018_wAppendix(1).pdf)

CAPITULO III IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS

I. La regulación de la construcción y operación de marinas y atracaderos turísticos en Costa Rica es también un tema ambiental

Posterior al estudio y análisis del problema que dio origen a la regulación y los objetivos de esta, se concluye que estos se mantienen vigentes.

Dado que la Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas permite la construcción de proyectos turísticos en áreas ambientalmente frágiles como lo es la zona marítimo terrestre y la importancia de los recursos naturales para el país en general, la actividad turística y, consecuentemente la economía nacional, se requiere regular toda actividad que involucre los recursos naturales, incluida la construcción y operación de atracaderos de yates y paraderos turísticos.

La abundante naturaleza, su ubicación estratégica y la belleza exuberante de los litorales costarricenses entre otros, ha propiciado una creciente actividad turística desde final de la década de los ochenta, lo que ha permitido un reconocimiento internacional por el cuidado y protección de estos recursos. En este sentido, el Estado de la Nación (2019) indica que los recursos naturales son claves en el posicionamiento internacional de Costa Rica como destino turístico.

En palabras del abogado ambientalista Pochet (2018) a nivel mundial, Costa Rica es reconocida como una de las naciones que lidera las iniciativas para la conservación del ambiente. Esto se debe a que Costa Rica ha impulsado y suscrito importantes compromisos internacionales en relación con el ambiente, y cuenta con abundante normativa interna sobre este respecto.

Consecuentemente, la toma de decisiones respecto de la regulación vigente no debe perder de vista la importancia de mantener un equilibrio entre el desarrollo de infraestructura para la promoción del turismo acuático, como fuente de ingresos para el país, y la observancia de la protección y cuidado de los recursos naturales en los que puede insertarse un proyecto de esta naturaleza.

II. Lista larga de opciones identificadas.

El proceso de análisis de impacto regulatorio ex post plantea que, una vez identificados los problemas que justificaron la emisión de 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) propone como opciones mantener el *statu quo*, proporcionar de información, la auto-regulación, la cuasi-regulación, la co-regulación y los mecanismos de mercado o desregulación.

Para esto, una vez identificado el problema, los objetivos y la vigencia de ambos, debe plantearse la necesidad de la existencia de regulación para responder al problema y lograr la consecución de los objetivos.

En el caso específico del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos el problema al que responde la regulación se encuentra vigente toda vez que existe la necesidad de dotar a las actividades turísticas de navegación deportiva y recreación de las condiciones físicas y de servicios necesarias para su desarrollo, mediante una adecuada gestión desde el ICT. Por otra parte, se mantiene vigente la necesidad de generar ofertas de servicios turísticos que promuevan y fomenten las actividades de navegación y recreación y el desarrollo ordenado de estructuras portuarias para el desarrollo de dichas actividades. Como conclusión a este punto, la regulación continúa siendo necesaria.

El análisis realizado a la regulación evidenció la existencia de obstáculos que imposibilitan o disminuyen la efectividad de esta. Los obstáculos identificados fueron los siguientes: faltante de una base de datos, carencia de ordenamiento territorial, problemas de infraestructura, poca promoción de producto-mercado, exceso en tiempo para resolución de trámites por parte de la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos, tardanza en la obtención de la Licencia Ambiental y el rol de las municipalidades.

Como respuesta a las limitaciones supra indicadas, se genera una serie de alternativas que nacen del estudio de la regulación misma, problema que dio origen a esta, objetivos y obstáculos, estas son:

- Modificación al objetivo del artículo 28 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos e implementación del Sistema Nacional de Información Territorial.
- Definición de requisitos para la Viabilidad Técnica para atracaderos turísticos e Implementación de Administrador de Proyectos de Construcción®.
- Reforma a los artículos 32 y 79 -de las modificaciones-.

III. Escogencia de las Opciones Preferentes

1. Modificación al objetivo del artículo 28 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos e implementación del Sistema Nacional de información Territorial.

Señala el considerando del Decreto Ejecutivo N.º 38171-TUR-MINAE-S-MOPT Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos acápite cuarto que la consulta pública realizada para la reforma del Reglamento determinó la conveniencia en establecer la obligatoriedad de la consulta inicial a fin de depurar la presentación de los requisitos para la viabilidad técnica y reducir el riesgo de inversión.

Por su lado, el artículo 28 del citado Reglamento indica que la finalidad de la consulta inicial es orientar al interesado sobre la planificación territorial de la zona y los estudios físico-ambientales que deberá aportar al momento de su solicitud formal de viabilidad técnica con base en las condiciones específicas de la zona.

De los párrafos precedentes se desprende que el propósito de la Consulta Inicial de conformidad con el Reglamento a la Ley No. 7744 se resume en indicar al interesado la existencia o no de Plan Regulador costero y depurar los requisitos para la fase de Viabilidad Técnica.

Ante este escenario el trámite de Consulta Inicial no parece que aporte mayores elementos al inversionista interesado que los que ya puede encontrar en el mismo Reglamento y otras fuentes de información. Ello es así, en el tanto que, primero, los requisitos para la Viabilidad Técnica se encuentran taxativamente identificados en los artículos 30 y 31 del Reglamento bajo estudio. Segundo, la existencia o carencia de herramienta de ordenamiento territorial costero puede ser ubicado mediante la implementación del Sistema Nacional de Información Territorial⁵ (SNIT). Desde luego, previo a un convenio interinstitucional entre la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos y el Instituto Geográfico Nacional.

Sin embargo, el día a día demuestra que la Consulta Inicial tiene una función fundamental en el desarrollo de marinas, mayor a la que refleja el artículo 28 del Reglamento. En palabras del Director Ejecutivo del órgano especializado en marinas turísticas, la consulta inicial es de suma importancia, lo anterior atiende a dos razones.

⁵ El sistema SNIT es una iniciativa gubernamental liderada por el Instituto Geográfico Nacional, que tiene como objetivo general promover y articular la generación de productos, servicios e información geográfica georreferenciada de cubrimiento nacional, regional y local.

La presentación de la Consulta Inicial permite a la CIMAT conocer el proyecto que se pretende desarrollar, así como al interesado detrás de la propuesta tener un primer acercamiento con la autoridad competente.

En segundo lugar, la resolución al trámite de Consulta Inicial incluye, pero no se limita al objetivo señalado en la regulación, por el contrario, otorga al interesado un insumo que contiene información relevante y determinante para la construcción de atracaderos de yates.

Ejemplo de lo supra indicado es el oficio CIMAT 485- 2019 del 14 de noviembre de 2019 en respuesta a una consulta inicial, de este documento se desprende:

- La consulta inicial supone la visita al sitio donde se pretende desarrollar el proyecto. De la visita de campo se genera una lista de observaciones con relación a las condiciones físicas y naturales del sitio.
- Adicionalmente, se aporta análisis de la documentación aportada el cual hace referencia a temas como la caracterización ambiental, Índices de Fragilidad Ambiental, existencia de Patrimonio Natural del Estado, existencia de manglar.
- Finalmente, la resolución a este trámite brinda al interesado información sobre la disponibilidad de recurso hídrico (fundamental para proyectos de cualquier índole), accesos terrestres, tendido eléctrico, en otras palabras, de la infraestructura del sitio.

Queda evidenciado, que el objetivo de la Consulta Inicial en la actualidad no se ajusta a lo realizado en la práctica, razón por la cual es necesario modificar el propósito de este trámite en la regulación.

En lo que nos interesa, el artículo 28 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos reza:

El interesado en construir, administrar y explotar una marina o atracadero turístico deberá presentar ante la CIMAT una Consulta Inicial, por escrito, la cual es de carácter obligatorio y tiene como propósito orientar al interesado sobre la planificación territorial de la zona y los estudios físico-ambientales que deberá aportar al momento de su solicitud formal de viabilidad técnica, con base en las condiciones específicas de la zona.

La CIMAT tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente de la recepción de toda la documentación para atender la consulta inicial. Adicionalmente, en caso del Proyecto Polo Turístico Golfo Papagayo y en lagos, ríos y embalses navegables, la CIMAT realizará consulta ante el ente administrador e informará al interesado de los resultados obtenidos.

Como conclusión a este punto, la utilización de herramientas tecnológicas lideradas por el Gobierno que permita a los interesados obtener información relevante, así como es reformar el objetivo de la Consulta Inicial del Reglamento a la LCOMT de forma tal que, refleje la

función esencial y fundamental del trámite para el desarrollo de proyectos de marinas y atracaderos turísticos es imperativo.

2. Definición de requisitos para la Viabilidad Técnica para atracaderos turísticos e Implementación de Administrador de Proyectos de Construcción®

Para la CIMAT se consideran atracaderos turísticos los desembarcaderos, los muelles fijos o flotantes, las rampas y otras obras necesarias a fin de permitir el atraque de embarcaciones turísticas, recreativas y deportivas, para el disfrute y la seguridad de los turistas.

El Decreto Ejecutivo N.º 38171-TUR-MINAE-S-MOPT señala en su considerando acápite tercero en lo que nos interesa:

Que la Ley implementó cambios importantes en la normativa afectada, entre ellos: La diferenciación entre marinas y atracaderos turísticos y su regulación a partir de ello. Fortalecimiento de los referentes legales, técnicos y de calidad y servicio que deben regir la operación de marinas y atracaderos turísticos.

Del párrafo precedente se interpreta que la reforma a la Ley de Marinas y Atracaderos turístico estableció la diferencia entre marina y atracadero y a partir de esa diferenciación, se establece la regularización para cada una de estas figuras.

La construcción de atracaderos de yates y paraderos turísticos está compuesta por varios trámites, siendo uno de ellos, la obtención de la Viabilidad Técnica.

El manual de procedimientos de la CIMAT (actualización de 2019) señala que la Viabilidad Técnica es un requisito esencial para poder optar por una solicitud de Concesión ante la Municipalidad o Entidad correspondiente.

Al respecto, el Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos identifica los requisitos para la Viabilidad Técnica de marinas y atracaderos en los artículos 30 y 31 respectivamente.

Tabla No. III.1.

Cuadro comparativo de requisitos para la Viabilidad Técnica de marinas y atracaderos Turísticos.

Requisitos Viabilidad Técnica Marinas	Requisitos Viabilidad Técnica Atracaderos Turísticos
Planos del anteproyecto, que contengan: <ol style="list-style-type: none"> i. Planta general con la localización en mapa de Costa Rica, ubicación en Hoja Cartográfica del IGN a escala 1:50 000, nombre del proyecto, datos del solicitante y el índice de láminas. 	Para el trámite de atracaderos turísticos localizados en sectores costeros con condiciones especiales de abrigo o en lagos, ríos, embalses y canales navegables, el profesional responsable podrá justificar debidamente cuáles

<ul style="list-style-type: none"> ii. Diseño de sitio detallado de las obras terrestres y marítimas, haciendo referencia a las facilidades citadas en el artículo 3° de la Ley, ubicación de áreas protegidas si las hubiere, y propiedad privada a incorporar de acuerdo con el artículo 2° de la Ley. iii. Detalle arquitectónico de edificaciones y puestos de atraque en planta, fachadas incluyendo sección transversal y longitudinal del conjunto. iv. Topografía y batimetría del área solicitada en concesión. v. Infraestructura contra incendios, según parámetros del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. vi. Instalaciones sanitarias, separadas por sexo. Asimismo, la ubicación y los componentes del sistema de tratamiento de aguas residuales con los retiros a colindancia y la conducción y disposición final del efluente. vii. Plano de agrimensura de toda el área a solicitar en concesión, donde debe indicar los límites por medio de derrotero, conforme a lo dispuesto por la Subdirección Catastral del Registro Inmobiliario. viii. Accesos o espacios públicos y restringidos referenciados por color. 	<p>estudios preliminares de los citados en el artículo anterior serán simplificados como parte de la factibilidad técnica. Condición que debe contar con la aceptación expresa de la CIMAT.</p>
<p>Estudios técnicos preliminares y a nivel general sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Mareas, niveles y bancos de nivel. ii. Topografía-batimetría. iii. Condiciones de viento, oleaje local y de aguas profundas. iv. Corrientes, erosión, sedimentación, arrastre litoral, geología - geotecnias. v. Requerimiento de obras de abrigo, rellenos de recuperación. vi. Requerimientos de movimientos de tierra, dragados y disposiciones de materiales. vii. Cualquier otro indicado en la resolución de la Consulta Inicial. <p>La ejecución de cada uno de ellos y el énfasis requerido está en función del nivel de influencia de los mismos sobre las obras propuestas y los alcances del proyecto, de forma tal que permitan determinar su factibilidad técnica.</p>	
<p>Estudio técnico que demuestre la ausencia de ecosistemas coralinos aprobado por el Programa Marino del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Sistema Nacional de Conservación (SINAC).</p>	
<p>Estudio de infiltración del terreno que incluya el nivel freático y el estudio de tránsito de contaminantes, en caso de que la disposición del efluente del sistema de</p>	

tratamiento sea mediante sistemas de infiltración por medio de drenajes o de sistemas de riego.	
<p>Perfil Económico Básico firmado por un profesional en Ciencias Económicas incorporado al Colegio respectivo que contenga:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Descripción obras. ii. Estudio de mercado. iii. Estructura de inversión. iv. Fuentes de financiamiento. v. Flujo de caja proyectada. vi. Certificación extendida por un contador público autorizado sobre la capacidad financiera de la Empresa. vii. Declaración jurada simple que contará con el personal calificado para operar el proyecto. 	
Plan sobre el manejo de residuos sólidos y líquidos.	
Permiso de ubicación planta de tratamiento por parte del Ministerio de Salud, en caso de marinas.	
Disponibilidad de agua potable por parte del administrador del acueducto o copia de la concesión de agua cuando corresponda.	
Disponibilidad de energía eléctrica.	
Viabilidad Ambiental Potencial, VAP, de acuerdo con las directrices emitidas por SETENA	
La CIMAT verificará que el interesado se encuentre al día en el pago de las cuotas obrero-patronales de la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS, según artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, N° 17 del 22 de octubre de 1943.	

Fuente: Reglamento a la Ley No. 7744

Del cuadro comparativo supra se evidencia que realmente no existe requisitos identificados para la fase de Viabilidad Técnica en la construcción de paraderos turísticos, por lo que estos son señalados en la respuesta que otorga la Unidad Técnica de CIMAT al interesado el trámite de Consulta Inicial.

Otro ejemplo de la ausencia de regulación propia para la Viabilidad Técnica en el caso de atracaderos turísticos se muestra en el Manual de Procedimientos de la CIMAT.

Tabla No. III.2.
Actividades para la Viabilidad Técnica de Marinas y Atracaderos Turísticos.

No.	Actividades de la Viabilidad Técnica de Marinas.	Responsable	Actividades de la Viabilidad Técnica de Atracaderos.
1	Se recibe la documentación en la Ventanilla Única de la CIMAT, se corrobora que esté completa, de acuerdo con los incisos 5.2.1, 5.2.2 y Anexo N°3 de este manual. En caso de que no se presente la totalidad de los requisitos, se advierte al interesado para que no lo entregue y vaya a completar la información, caso contrario se recibe y se elabora un oficio donde se comunica al interesado el faltante de requisitos. Tiempo 1 días hábiles.	Encargado de ventanilla	Para el trámite de atracaderos turísticos conformados por estructuras tales como rampas, muelles fijos o flotantes, y/o localizados en sitios con condiciones especiales de abrigo, el profesional responsable, podrá justificar debidamente cuáles estudios preliminares de los citados para las marinas, serán simplificados como parte de la factibilidad técnica. Condición que debe contar con la aceptación expresa de la CIMAT.
2.	Si se aporta la totalidad de la documentación se procede a dar el ingreso al sistema de correspondencia y expediente existente, digital y físico. El expediente físico se remite sin oficio a la Coordinación de la Unidad Técnica. Tiempo 2 días hábiles.	Secretaria administrativa	
3.	Se remite oficio de consulta a cada uno de los miembros de la Unidad Técnica para que emitan el criterio institucional por escrito, de acuerdo con su formación y competencia, en un plazo no mayor a 15 días hábiles. Se le asigna espacio en la agenda de la siguiente sesión de la Unidad Técnica, se convoca vía correo electrónico y se adjunta la documentación presentada en formato digital a todos los miembros de la Unidad. En caso de que la documentación sea extensa se utiliza Cd o se envía por medios electrónicos disponibles en internet. Tiempo 4 días hábiles.	Coordinador de Unidad Técnica.	

4.	Se analiza la documentación por parte de todos los representantes del ICT en CIMAT a fin de elaborar criterio institucional (ICT) y se asigna una persona para preparar y exponer la presentación del caso ante la Unidad Técnica. Dicha persona será el profesional encargado del trámite del proyecto. Tiempo 5 días hábiles.	Representantes del ICT en CIMAT Profesional asignado	
5.	Se exponen y comentan los documentos en las sesiones señaladas al efecto y se define fecha y coordinador de la gira, quien será el encargado de comunicarle al interesado y coordinar con aquellas Instituciones con competencia en el sitio escogido según lo acordado en la sesión. Además, comunica a la Unidad Administrativa los datos e información necesaria para que realice la gestión interna sobre viáticos y transporte para la gira. En caso de encontrarse defecto de forma en la documentación presentada, éstos serán comunicados al interesado, junto con la notificación de la fecha de la gira. Tiempo 7 días hábiles.	Profesional asignado Unidad Técnica Secretaria Administrativa	
6.	Se realiza la visita o gira y dentro de los 7 días hábiles posteriores a la gira, se deberá rendir un informe técnico que será conocido y aprobado por todos los miembros de la Unidad Técnica, en la sesión siguiente. Se utiliza el Anexo N° 4 para informes de gira. Se entrega la información y documentos necesarios para que la Unidad Administrativa pueda realizar la correspondiente liquidación de gastos. Tiempo 7 días hábiles	Unidad Técnica Profesional asignado secretaria	
7.	El coordinador(a) de la Unidad Técnica debe llevar	Profesional asignado del proyecto Unidad Técnica	

	control de los plazos y entrega de criterios institucionales. Cumplido el plazo para los criterios institucionales, se redacta el respectivo Oficio con el criterio colegiado por parte de la persona asignada en la sesión. El oficio que deberá ser firmado por el coordinador(a) de la Unidad Técnica y el Profesional asignado. Se envía a la Unidad Administrativa para su notificación al interesado y archivo a expedientes. Tiempo 15 días hábiles	Coordinador(a) Unidad Técnica	
8.	En caso de que la Unidad Técnica haya emitido observaciones, quedará a la espera que el interesado entregue la documentación solicitada para valorar si cumple a satisfacción. Tiempo 15 días hábiles. El interesado deberá presentar las correcciones a la Ventanilla Única de la CIMAT, la cual, remitirá la nueva documentación a la Unidad Técnica conforme a las actividades 1, 2, 3 y 4 de este procedimiento. Se valorará la documentación en próxima sesión para conocer si se subsanaron todas las observaciones comunicadas. Si hubiera observaciones pendientes se elabora un oficio a fin de comunicarlo al interesado y se repiten las actividades. Tiempo 15 días hábiles.	Profesional asignado Coordinador(a) Unidad Técnica	
9.	En caso de que la Unidad Técnica considere que el trámite cumple técnicamente, se acuerda redactar el oficio de recomendación para aprobar la Viabilidad Técnica por parte del Consejo Director junto con toda la documentación hasta el momento presentada. Caso contrario se redacta un oficio de rechazo con la debida	Coordinador(a) Unidad Técnica Director Ejecutivo	

	justificación. Tiempo 10 días hábiles.		
10.	La Dirección Ejecutiva con el apoyo de la Asesoría Legal revisan y completan la Resolución de Viabilidad Técnica, conforme Anexo N° 5 y exponen el caso para conocimiento y aprobación del Consejo Director. Tiempo días hábiles. La Unidad Administrativa comunica dicha Resolución al interesado y archiva una copia y comprobante de notificación en el expediente. Tiempo 7 días hábiles.	Director Secretaria	Ejecutivo

Fuente: Manual de Procedimientos de CIMAT

A partir de estas disposiciones se evidencia que en el caso de los atracaderos turísticos existe una discrecionalidad importante en la definición de las condiciones que deben cumplirse para obtener una viabilidad técnica de un proyecto de esta naturaleza, lo cual conlleva el riesgo de hacer la regulación poco transparente. Consecuentemente, una opción puede ser desregular lo relativo a este tipo de infraestructuras y mantener únicamente la regulación para las marinas. Sin embargo, es claro que existe una obligación legal para su regulación. Por otra parte, la situación actual puede afectar la seguridad jurídica que requiere el regulado, lo que urge una definición clara de los requisitos mínimos a cumplir en estos casos, toda vez que los requisitos a presentar dependen de los funcionarios de la Unidad Técnica de CIMAT.

Al respecto, el periódico La República (2010) señala que “la inversión, tanto nacional como extranjera y sobre todo la de largo plazo, se basa en buena parte en la seguridad jurídica que se le ofrece al inversionista, quien arriesga su capital asumiendo que las normas jurídicas son claras, y que serán aplicadas y resguardadas debidamente por el Estado.”

Por otra parte, la digitalización que impera en la actualidad provee a la administración gubernamental de herramientas que facilitan y agilizan la tramitología, produciendo efectos positivos como reducir tiempos y costos incurridos por ciudadanos, empresas y evitar el desperdicio de recursos que afecta la capacidad productiva del país.

En ese sentido, el gobierno en conjunto con el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos lideró un proyecto el cual tiene como objetivo la agilización y simplificación de trámites previos a la obtención permisos de construcción de infraestructura, así lo señala el Directriz N° 023-MP-MEIC-SALUD-MIVAH en su considerando tercero, mismo que indica “que la conceptualización para la integración de las instituciones del Estado al Administrador de Proyectos de Construcción (APC) nació a partir de una iniciativa del gobierno y del CFIA, en busca de simplificar los procesos de tramitación de los proyectos de infraestructura.”

Reza la Directriz supra indicada en el considerando quinto, que ante la urgencia de herramienta digital el Gobierno Central, a través del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, con el apoyo del CFIA, realizó un levantamiento y diagnóstico de todos los requisitos documentales que emiten las Instituciones del Estado con sus respectivos tiempos de respuesta.

Asimismo, establece que la tramitación de proyectos de infraestructura se debería realizar exclusivamente por la plataforma APC, y se instruye a las instituciones de la Administración Central y Descentralizada, involucradas en la tramitación de permisos de construcción, para que utilicen de manera obligatoria las plataformas "APC requisitos" y "APC institucional", poniendo a disposición del usuario, además, todos los datos y mapas oficiales relacionados con dichos trámites.

El Sistema de APC requisitos forma parte de la de los Ejes de Acción del Gobierno 2017-2020, el mismo está integrado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y cinco instituciones estatales.

Figura No.III.1
Instituciones Estatales que componen APC Requisitos.
Instituciones Estatales



Fuente y elaboración: Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos

El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos señala que los beneficios obtenidos con el uso de este sistema se resumen en:

- La homologación de los distintos trámites que se solicitan en las instituciones previos al proceso de construcción.
- Reducción de papel, porque no se debe cargar ninguna documentación en la plataforma y tampoco será necesaria la impresión de las resoluciones.
- Mayor control de la información registrada en el sistema, de esta forma, es posible obtener tiempos de revisión, mejora en los servicios y reducción de requisitos.

- La plataforma se encontrará funcionando de lunes a domingo, las 24 horas del día, para que en el momento en que más le favorezca al usuario, pueda solicitar sus trámites.
- Trazabilidad, porque en el sistema se almacenarán las solicitudes de los usuarios y las resoluciones de los colaboradores de las instituciones.

En conclusión, en aras de fortalecer la seguridad jurídica que debe ofrecer el Reglamento bajo estudio, se hace necesario definir y reglamentar los requisitos a presentar por parte de los interesados para el trámite de Viabilidad Técnica para los atracaderos turísticos.

Finalmente, la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos debería iniciar un proceso de integración paulatino al sistema Administrador de Proyectos Constructivos para efectos del visado de planos en marinas y atracaderos turísticos, con el objetivo de agilizar y simplificar la tramitología, además de reducir los gastos incurridos por ciudadanos, empresas y aumentar la capacidad productiva de este órgano; así como cumplir con la obligatoriedad de su uso que demanda la Directriz 23.

3. Modificación al artículo 79.

Debido al surgimiento de novedosas actividades, preferencias y necesidades de los usuarios y visitantes de los atracaderos de yates y paraderos turísticos es normal que los inversionistas deban efectuar cambios que permitan ajustar su proyecto a las necesidades de quienes visitan y utilizan estas estructuras.

Este escenario es previsto por el Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, específicamente en el artículo 79, mismo que reza:

Podrán presentarse modificaciones al proyecto aprobado por CIMAT. En caso de cambios mayores se requerirá una reforma a la viabilidad técnica de CIMAT y tramitar ante la Municipalidad o ICT un adendum al contrato. En caso de cambios menores requerirán únicamente la aprobación de la Unidad Técnica.

Serán catalogados como modificaciones mayores las que impliquen un cambio en la cantidad de metros cuadrados del área solicitada en concesión para la construcción de la marina o atracadero o aquellos cambios mayores al 15% del área de construcción.

Todos los demás cambios que no alteren o modifiquen los aspectos antes indicados se considerarán modificaciones menores.

En resumen, el artículo citado establece la obligatoriedad de realizar el trámite de Viabilidad Técnica toda vez que las modificaciones del proyecto sean igual o superior al 15% del área de construcción, por el contrario, únicamente requieren la aprobación de la Unidad Técnica de CIMAT.

Ante este escenario, se generan dudas, entre ellas:

- i. ¿Sí la Viabilidad Técnica es un requisito esencial para poder optar por una solicitud de concesión, deben los interesados que ya son concesionarios repetir el trámite de Viabilidad Técnica para obtener el visto bueno de la modificación al proyecto de marina o atracadero turístico?
- ii. ¿Se debe repetir el ciclo completo de Viabilidad Técnica para obtener el permiso de modificación y/o ampliación?
- iii. ¿A qué se refieren con modificación menor y qué comprende esta?

El artículo 79 – de las modificaciones- del Reglamento bajo estudio no responde las interrogantes supra y tampoco define la reforma a la Viabilidad Técnica que según el mismo artículo se requiere para la obtención del permiso.

En una consulta realizada a la Dirección Ejecutiva del órgano especializado en marinas y atracaderos turísticos se consultó sobre el porcentaje que define si una obra es mayor o menor, al respecto, esta dirección indicó que el 15% fue equiparado a lo que permite la Secretaria Técnica Nacional Ambiental en modificaciones y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos para construcciones.

Examinado el objetivo de la Secretaria Técnica Nacional Ambiental se identifica que su propósito fundamental será, entre otros, armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, así como el de analizar las evaluaciones de impacto ambiental y resolverlas.

En ese mismo orden de ideas, posterior a la revisión del Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de la Secretaria Técnica Ambiental señala:

“Artículo 46 bis. -Ajustes al diseño original de obras, actividades o proyectos con viabilidad (licencia) ambiental otorgada.

...

3) En las actividades, obras, o proyectos contemplados dentro del anexo 2, que obtuvieron la viabilidad ambiental mediante el formulario DI, y que requieran realizar un ajuste al diseño original que no supere una ampliación del 20% y que dicho ajuste del diseño no implique una modificación de la categoría de Impacto Ambiental Potencial (IAP); podrán mantener su viabilidad ambiental ya otorgada, sin necesidad de que dicha modificación sea aprobada por esta Secretaría.

El desarrollador deberá informar a la SETENA, adjuntando el nuevo diseño; registrándolo en el expediente digital mediante anotación en la Bitácora Ambiental Digital.

4) En las actividades, obras, o proyectos contemplados dentro del anexo 2, que obtuvieron la viabilidad ambiental mediante el formulario DI, y que requieran realizar un ajuste al diseño original que supere una ampliación del 20%, podrán mantener su viabilidad ambiental y deberán presentar una solicitud de modificación ante SETENA,

la cual será atendida en el proceso de seguimiento ambiental, bajo el mismo expediente.

En caso de que dicha solicitud implique una modificación de la categoría de Impacto Ambiental Potencial (IAP), el análisis se ajustará al instrumento de Evaluación correspondiente, siempre bajo el mismo expediente.”

Otra normativa que contempla la posibilidad de modificar un proyecto es la Ley de Concesión de Obra Pública, solo que limita el cambio al monto de la inversión, En ese sentido el artículo 48 de dicha Ley No. 7762, establece que por acuerdo entre el concesionario y la Administración concedente o decisión unilateral de esta, motivada en razones de interés público, podrán modificarse las características de las obras y los servicios contratados, compensando al concesionario con las indemnizaciones necesarias en caso de perjuicio. En el cartel se fijará el monto máximo de la inversión que el concesionario puede estar obligado a realizar en virtud de esta posibilidad; asimismo, el plazo máximo dentro del cual la Administración concedente podrá ordenar la modificación de las obras. En ningún caso, las modificaciones podrán exceder del veinticinco por ciento (25%) del monto total de la inversión inicial del concesionario, según el contrato de concesión.

En consecuencia, se tienen dos parámetros para definir qué modificaciones requieren una consideración especial por la magnitud del cambio, uno en función de la cantidad de obra y otro en función del monto de la variación en la obra. El primero definido por SETENA en un 20% y el segundo, definido para obras en concesión en un 25% de su valor inicial. Esto significa que es posible hacer un ajuste al 15% del metraje de la obra que define si se requiere o no revisión de la viabilidad técnica.

Por otro lado, el Reglamento a la LCOMT señala en el artículo 32 que la Unidad Técnica de CIMAT cuenta con 45 días hábiles prorrogables por un plazo igual por una vez para la resolución a la Viabilidad Técnica, mientras que el Manual de Procedimientos de la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos indica que para el trámite de Viabilidad Técnica se consume un total de 47 días hábiles, sin embargo, estos plazos no contabilizan aquellos tiempos otorgados a los interesados para subsanar defectos, aclarar o adicionar información, ejemplo de ello, es el informe de Auditoría Interna AI-542-2018, el cual señala un promedio 467 días hábiles para la emisión de esta licencia. Tratándose de revisiones a la viabilidad técnica producto de la modificación del tamaño de obra, pareciera que los plazos podrían ajustarse hacia abajo, dado que no se requiere una revisión completa del proyecto sino solo de los ajustes que se pretenden hacer.

Así las cosas, parecen existir suficiente elementos para proponer la modificación del artículo 79 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, de tal forma que se logre ofrecer una regulación con trámites simplificados en cuestión de requisitos con el fin de permitir que el concesionario pueda modificar su proyecto y adaptarlo a las necesidades del mercado sin necesidad de invertir grandes sumas de dinero, repetir documentos que ya fueron presentados en la Viabilidad Técnica, pero más importante aún, reducir plazos para la obtención del permiso de

modificación, aspecto este último que también debería llevar a una modificación de los plazos del artículo 32 cuando se trate de modificaciones de la obra aprobada.

IV. Criterios para Validar su Procedencia 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.

1. Modificación al objetivo del artículo 28 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos e incorporación del Sistema Nacional de información Territorial.

La Consulta Inicial es el primer paso dentro del proceso administrativo de CIMAT. En la actualidad, el objetivo que señala el artículo 28 del Reglamento bajo estudio no contempla la función real y fundamental que tiene este trámite para los inversionistas.

Esta alternativa tendría impacto directo en ambos objetivos de la regulación, toda vez que mediante la realización de la Consulta Inicial se provee al interesado de un insumo que contiene el criterio colegiado del órgano especializado en marinas y atracaderos turísticos, además que se da el primer acercamiento entre el interesado y la autoridad competente, fomentando una relación socio comercial de confianza, lo que abre las puertas para atender dudas y consultas en el desarrollo y operación del proyecto. Dadas las razones anteriores, no se esperan consecuencias negativas en la aplicación de esta alternativa, todo lo contrario, puede ser un detonante que impulse la decisión de invertir en el país, logrando el objetivo de atraer inversión para este tipo de infraestructura.

En cuanto a la legalidad, la aplicación de esta alternativa supone una reforma reglamentaria de la cual el Gobierno mediante el artículo 140, incisos 3), 18) y 146 de la Constitución Política; los artículos 25, incisos 1), 27 inciso 1), 28, inciso 2), acápite b) de la Ley General de Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978 y la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, Ley N° 7744 del 19 de diciembre de 1997, tiene facultad de efectuarlo. Adicionalmente, es necesario establecer un convenio interinstitucional entre el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Geográfico Nacional a fin de que se incluya en el Sistema Nacional de Información Territorial los planes reguladores costeros existentes hasta el momento y se actualice conforme la aprobación de nuevas herramientas de ordenamiento territorial.

En cuanto al cambio producto de la aplicación de la alternativa, no debería generar rechazo por parte de la administración, toda vez que se está regulando una actividad que en la actualidad realizan y permite al regulado conocer qué el producto a recibir con la presentación del trámite de Consulta Inicial.

La alternativa propuesta es de aplicación igualitaria para todos los interesados en desarrollar proyectos de marinas o atracaderos turísticos en el país por lo que no crea diferencias entre unos y otros, finalmente, fomenta la transparencia toda vez que se incluiría en el Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas.

2. Definición de requisitos para la Viabilidad Técnica para atracaderos turísticos e Implementación de Administrador de Proyectos de Construcción®

Esta alternativa tiene impacto directo en ambos objetivos de la regulación. Afirma CIMAT que los atracaderos turísticos son aquellas obras como los desembarcaderos, los muelles fijos o flotantes, las rampas y otras obras necesarias a fin de permitir el atraque de embarcaciones turísticas, recreativas y deportivas, para el disfrute y la seguridad de los turistas. Esto quiere decir que los paraderos turísticos son estructuras que favorecen las actividades que se pueden dar a partir del recurso acuático costarricense.

En la actualidad, el Reglamento a la LCOMT no es claro en cuanto a los requisitos que debe presentar el interesado a fin de obtener esta licencia por parte de la Unidad Técnica de CIMAT, estos se definen en la resolución de la Consulta Inicial, incluso se delega en el profesional responsable, la justificación de cuáles estudios preliminares de los citados para las marinas, serán simplificados como parte de la factibilidad técnica, lo que deberá ser aceptado expresamente por la CIMAT.

La actual situación impide a los interesados en desarrollar paraderos turísticos en el país conocer cuáles son los requisitos para la obtención de la Viabilidad Técnica y se les obliga a realizar la Consulta Inicial para tener detalle de ellos.

Por lo que la implementación de la alternativa favorece la seguridad jurídica e incluso podría incentivar la inversión en el país dado que las reglas se encuentran definidas y son claras, factor decisivo para la toma de decisiones de previo a realizar una inversión.

Por otro lado, la incorporación de CIMAT en la plataforma digital Administrador de Proyectos de Construcción (APC) para el trámite de visado de planos de marinas y atracaderos turísticos, trae consigo todos los beneficios de la virtualidad, por ejemplo, trazabilidad, acceso a la plataforma 24/7, ahorro de papel y desplazamiento. Dadas las razones previas, no se esperan consecuencias no deseadas producto de la aplicación de la alternativa.

En cuanto al tema de legalidad, para la implementación de la alternativa es necesario una reforma reglamentaria de la cual el Gobierno mediante el artículo 140, incisos 3), 18) y 146 de la Constitución Política; los artículos 25, incisos 1), 27 inciso 1), 28, inciso 2), acápite b) de la Ley General de Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978 y la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, Ley N° 7744 del 19 de diciembre de 1997, tiene facultad de realizar dicha modificación.

En cuanto a la implementación de la plataforma APC es necesario modificar el Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción, Decreto

Ejecutivo N.º 36550-MP-MIVAH-S-MEIC con el fin de integrar a este reglamento las instituciones que hasta el momento no forman parte de esta plataforma. Lo anterior mediante las facultades que otorga la Constitución Política artículo 140 inciso 3, 18 y el artículo 146, así como la Ley General de Administración Pública los artículos 25, incisos 1), 27 inciso 1), 28, inciso 2), acápite b.

En otro tema, la alternativa propuesta reglamenta una actividad que la Unidad Técnica de la CIMAT efectúa con normalidad cada vez que se representa una solicitud para atracadero turístico, por lo cual no se espera rechazo por parte de este órgano especializado. En cuanto a la implementación de la plataforma APC, cabe la posibilidad de no ser bien aceptada en su totalidad, sin embargo, la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N.º 7472 del 20 de diciembre de 1994, en su artículo 3º establece que: "los trámites y los requisitos de control y regulación de las actividades económicas no deben impedir, entorpecer ni distorsionar las transacciones en el mercado interno ni internacional. La Administración Pública debe revisar, analizar y eliminar, cuando corresponda, esos trámites para proteger el ejercicio de la libertad de empresa y garantizar la defensa de la productividad." Además, mediante la Directriz presidencial N° 023-MP-MEIC-SALUD-MIVAH, se estableció la obligatoriedad de utilizar esta plataforma para todo lo relativo a permisos de construcción.

En el caso de los regulados, no se espera resistencia, por el contrario, la Plataforma APC permitiría la facilitación de trámites, reduciendo costos directos e indirectos.

La alternativa propuesta es de uso igualitario para todos los administrados, tanto para desarrollar proyectos de marinas y atracaderos en el país, como para aquellos que deban modificar proyectos existentes.

Finalmente, esta alternativa fomenta la transparencia dado que significa establecer y publicitar los requisitos a presentar para la obtención de un trámite esencial para la construcción de paraderos turísticos y permite el uso de herramientas tecnológicas para la agilización de trámites a partir de la fase de Viabilidad Técnica.

3. Reforma al artículo 79 – de las modificaciones-

La alternativa propuesta tiene impacto directo en ambos objetivos de la regulación, dado que el establecimiento de un trámite con requisitos simplificados para la modificación de proyectos de marinas y atracaderos turísticos permite a los interesados responsables de estas estructuras ajustarse a las necesidades del mercado logrando la satisfacción de los usuarios y visitantes. Adicionalmente, se establece reglas claras, coherentes y simples que disminuye las cargas administrativas y facilita la ruta al interesado, sabiendo que los tiempos de revisión serán menores que cuando se presenta la solicitud de viabilidad técnica por primera vez. No se espera consecuencias negativas de la implementación de esta alternativa.

En cuanto al tema de la legalidad, la alternativa exige una reforma al reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, misma que por la facultad que otorga el artículo 140, incisos 3), 18) y 146 de la Constitución Política; los

artículos 25, incisos 1), 27 inciso 1), 28, inciso 2), acápite b) de la Ley General de Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978 y la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, Ley N° 7744 del 19 de diciembre de 1997, se logra.

La implementación de esta alternativa conlleva beneficios tanto para la administración como para el administrado, toda vez que evita situaciones ambiguas donde se multiplican y superponen competencias y requisitos que no agregan valor y que generan gastos directos e indirectos a los interesados y restan productividad a la administración, reduciendo los tiempos de conocimiento de la modificación y del dictado de la resolución correspondiente.

Dado que la alternativa representa una modificación al Reglamento de la LCOMT es de aplicación obligatoria para todos los administrados por lo que fomenta la transparencia.

Tabla No. III.3
Cumplimiento de los criterios de relevancia para las alternativas identificadas.

Alternativa	Efectividad	Legalidad	Conformidad y cumplimiento	Equidad	Rendición de cuentas y transparencia
Modificación al objetivo del artículo 28 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos e implementación del Sistema Nacional de información Territorial	x	x	x	x	x
Definición de requisitos para la Viabilidad Técnica para atracaderos turísticos e Implementación de Administrador de Proyectos de Construcción®	x	x	x	x	x
Modificación a los artículos 32 y 79.	x	x	x	x	x

Adicionalmente, siguiendo con la metodología propuesta por la OCDE, primero se debe investigar a fondo soluciones que han sido implementadas local o internacionalmente para situaciones similares.

Posterior a una rápida investigación en legislación española, colombiana y panameña se concluye que debido a que las regulaciones de estas naciones responden a sus necesidades y particularidades por lo cual no es posible replicar en Costa Rica las medidas regulatorias, no obstante, llama la atención que, en España, país de amplia experiencia en temas de marinas turísticas han ejecutado acciones en pro de la mejora regulatoria similares a las aquí propuestas.

Tabla No. III.4
Técnicas de reducción o simplificación de cargas en España.

Supresión de la carga administrativa.	Eliminación o simplificación de trámites.	Mejoras tecnológicas, acceso por medios electrónicos.	Coordinación administrativa
Eliminación de obligaciones innecesarias, repetitivas u obsoletas, bien por la evolución tecnológica y social, bien por derogación expresa o tácita del marco normativo en que se sustentan.	Sustitución de la obligación de aportar documentación o adjuntarla a la solicitud por declaraciones responsables susceptibles de comprobación ulterior.	Automatización de las relaciones con la Administración o con terceros, que permita evitar desplazamientos o reiteraciones en las cargas.	Coordinación efectiva entre los distintos órganos que participan en procedimientos administrativos para eliminar trámites concurrentes o solapados.
	Renovación automática o proactiva de licencias, permisos, etc.	Interconexión de fuentes de datos entre Administraciones o terceros que evite la presentación de certificados, documentos o datos que ya obren en poder de la Administración, en particular a través de los registros.	Coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas para establecer mecanismos de tramitación de procedimientos complejos
	Eliminación de redundancias o solapamientos en las normas o procedimientos que implican la reiteración de una misma carga, con especial incidencia en procedimientos habituales (por ejemplo, en la solicitud de una subvención).		
	Establecimiento de umbrales mínimos por		

	debajo de los cuales se exime del cumplimiento de la carga administrativa		
	Inscripción de oficio en un registro tras la presentación de una declaración responsable o la obtención de una autorización.		

Fuente: Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado.

En el caso del análisis de la conformidad de las alternativas con los objetivos que persigue esta regulación para atender las necesidades que llevaron a su dictado, existe una completa conformidad entre alternativas propuestas y dichos objetivos.

Tabla No. III.5

Cumplimiento de los objetivos de la regulación para cada alternativa priorizada.

Alternativas priorizadas	Objetivo 1	Objetivo 2
Modificación al objetivo del artículo 28 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos e implementación del Sistema Nacional de información Territorial	x	x
Definición de requisitos para la Viabilidad Técnica para atracaderos turísticos e Implementación de Administrador de Proyectos de Construcción®	x	x
Modificación al artículo 79	x	x

Las alternativas priorizadas tienen impacto directo sobre los objetivos de la regulación toda vez que, mediante el establecimiento de requisitos claros, coherentes, simples, coordinación interinstitucional, uso de las herramientas tecnológicas y dotación de información relevante para el inversionista, fortalecen e incentivan el desarrollo ordenado de proyectos de marinas y atracaderos turísticos.

V. Conclusiones.

Posterior al análisis de las alternativas de mejora propuestas y la metodología sugerida por OCDE se concluye:

1. La Consulta Inicial tiene un papel esencial y fundamental en el desarrollo de proyectos de marinas y atracaderos turísticos, a razón de esto, es imperante reformar el objetivo de esta en el Reglamento bajo estudio.

2. En aras de estimular la inversión, reducir el riesgo legal país y fortalecer la seguridad jurídica es necesario reglamentar todas aquellas actuaciones de la administración que hoy en día ya se realizan mas no están normadas.
3. Existe infraestructura digital liderada por iniciativas gubernamentales que podrían ser utilizadas por la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticas para la dotación de información relevante al interesado y el público en general, sin que esto represente gastos para la CIMAT.
4. La mejora regulatoria está ligada íntimamente con el uso de herramientas tecnológicas que permiten la reducción de plazos, costos directos e indirectos del administrado y reducción de recursos, como papel.
5. La cooperación interinstitucional cumple un papel importante para lograr los objetivos de promover la infraestructura y la mejora en los servicios de turismo acuático que impulsa el país, favoreciendo a los regulados e incrementando las externalidades que este tipo de proyectos generan,

Referencias

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1997). Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=43078

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?aram1=NRTC&nValor1=1&nValor2=76606&nValor3=95692&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2011). Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?aram1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70485&nValor3=96939&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1978). Ley General de Administración Pública. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1949). Constitución Política de Costa Rica. Recuperado de https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2004). Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=53029&nValor3=0&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1966). Ley Orgánico del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=12689

Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. (2014). *guía APC instituciones*. https://infoapc.cfia.or.cr/uploads/3/7/7/6/37760233/funcionarios_institucionales_oct14.pdf

La República. (4 de octubre de 2010). Seguridad Jurídica en Costa Rica. Recuperado de https://www.larepublica.net/noticia/seguridad_juridica_en_costa_rica

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. España. (2014) Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado. Recuperado de http://administracion.gob.es/pag_Home/dam/jcr:6a6fc9a0-8eb9-4191-a6fb-2849d5f63b2f/Manual%20de%20Simplificacion.pdf

Pochet, G. (2018, 28 septiembre). *BIOIURIS*. BIO IURIS. Recuperado de <https://www.bioiuris.com/#!/-costa-rica-lider-mundial-en-materia-ambiental-y-social/>

CAPITULO 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 las viabilidades técnicas que emite la CIMAT para marinas y atracaderos turísticos. 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 acercamientos a distintos empresarios a quienes se trató de solicitar 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. Sin embargo, no fue posible obtener información de calidad.

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 subexámine.

II. Análisis de cargas administrativas

1. Análisis de contexto

Una vez identificados el problema, los objetivos y las alternativas de la regulación, el siguiente paso en el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex post es el análisis de los impactos de la regulación a través del estudio de los costos por cargas administrativas, con el fin de plantear un escenario base, de acuerdo con la aplicación actual de la regulación, que contraste con el escenario planteado en las alternativas que se desarrollaron en las etapas anteriores.

Asimismo, es necesario determinar si se han dado análisis similares que puedan ser utilizados como una línea base para determinar cómo la evolución de la regulación ha afectado las cargas administrativas de la administración y de los regulados. Sin embargo, no se encontraron estudios que permitan establecer un criterio de comparación, por lo que los resultados de este análisis serán la línea base para posteriores análisis que se hagan con este mismo enfoque.

En consecuencia, para el análisis de cargas administrativas deben focalizarse los esfuerzos en la identificación de los costos regulatorios, ya sean directos o indirectos, así como el establecimiento de una metodología para su contabilización, que permita conocer, en un nivel de detalle aceptable, la magnitud de utilización de recursos y tiempo para llevar a cabo los distintos trámites que establecen los reglamentos.

El método escogido para esta tarea es el Sistema de Costeo Estándar, que considera los requisitos de información que debe entregar el regulado para que sea atendida su solicitud por parte del regulador, a partir de los procedimientos establecidos por este último para la resolución del trámite, considerando tanto el tiempo como el costo invertido para la cumplir.

Ahora bien, para obtener la información necesaria al aplicar el Sistema de Costeo Estándar, se hace ineludible acudir a los diferentes actores que intervienen en la aplicación de la regulación. Para el caso de los regulados, se realiza una proyección de costos de acuerdo con algunos de los requisitos que plantea la normativa y el estudio de caso de algunos proyectos. Mientras que, con el regulador, la identificación de costos se basó en reuniones de trabajo donde se cuantificaron tiempos y costos para los trámites.

2. Perfil de los regulados

Aquellos inversionistas que quieran realizar un proyecto de marinas deben tener un perfil económico elevado pues el nivel de inversión requerido para la entrada en funcionamiento de una infraestructura como esta es considerable, así, por ejemplo, el

promedio ponderado⁶ de inversión– respecto al área total concesionada – es de aproximadamente \$26 millones. Debido a esta alta inversión, es común que mucho de capital aportado sea extranjero.

Actualmente, en el país se encuentran en operación 5 marinas y otras 5 se encuentran en diferentes etapas para la obtención de la concesión o para el inicio de las obras. Respecto a los atracaderos, cabe señalar que existe un transitorio en la Ley el cual, permite a los atracaderos y marinas existentes antes de su entrada en vigor, regularizarse bajo un proceso simplificado, el plazo para la aplicación de este transitorio se amplió recientemente bajo la ley 9977 para el “Impulso a las Marinas Turísticas y el Desarrollo Costero”.

De acuerdo con lo expuesto, existen dos atracaderos en operación los cuales han sido regularizados, a saber, el Bahía Cocodrilo y el Fish Hook; sin embargo, según el informe de auditoría interna AI-O-05-2018 existen realmente 111 atracaderos turísticos, de los cuales solo 13 tienen clara su condición y de los 98 restantes solamente 5 iniciaron sus gestiones ante la CIMAT. Cabe resaltar además que a la fecha no se han otorgado nuevas concesiones para la construcción de atracaderos, en buena parte porque los costos relativos de la regulación con similares a los de marinas, en especial respecto a los estudios iniciales para obtener la concesión.

3. Anatomía de los impactos

En general, se espera que las alternativas planteadas en el capítulo anterior tengan un impacto directo sobre los actuales y futuros regulados, especialmente por una mejora en la seguridad jurídica que brindan las alternativas a la regulación y el ahorro en tiempo que se espera por la implementación de mejoras tecnológicas.

Respecto a la alternativa relacionada con la implementación de APC, se espera que genere impactos positivos en la tramitología para el regulado, como mayor agilidad en la tramitación de los visados de planos, reducción de traslados para los regulados por cuanto en la plataforma se pueden realizar varios trámites que involucran a diferentes instituciones, acceso a la plataforma en cualquier momento y localidad, así como la trazabilidad para la administración en cuanto a las solicitudes de los usuarios y las resoluciones de los colaboradores de las instituciones.

Por otra parte, la ampliación del alcance de la consulta inicial, a nivel normativo, brindará al interesado en el desarrollo de una marina o atracadero un panorama del producto final que obtendrá al realizar este trámite, pues le generará una serie de insumos importantes a la hora de planificar su proyecto de inversión y de información sobre todos los pasos a seguir en el trámite para obtener la viabilidad técnica por parte de CIMAT.

La modificación al artículo 79 impactará directamente a los regulados por cuanto aumenta el umbral para que no se presenten nuevos trámites ante CIMAT para proceder

⁶ De las siguientes marinas: Flamingo, Pez Vela, Los Sueños, Bahía Cocodrilo, El Coco, Papagayo, Bahía Banano.

con las ampliaciones o remodelaciones. Para el regulador, esto representa una disminución de la carga administrativa por cuanto deberá conocer solo aquellas propuestas que superen el porcentaje elegido, pudiendo dedicar el tiempo ahorrado a otras tareas.

Tabla No. IV.1.

Perfil básico de los regulados de Proyectos de Marinas y Atracaderos Turísticos

Tipo de regulado	Inversionistas dedicados al desarrollo de actividades de navegación deportiva y de recreación.									
Estimación cantidad de regulados que deben cumplir con las gestiones que involucra esta regulación.	5 Marinas en operación. 5 Marinas en trámites para obtener concesión o iniciar obras. 2 atracaderos regularizados. 5 atracaderos en trámites para obtener la concesión (a través de transitorio). 98 atracaderos no regularizados.									
Periodicidad de cumplimiento de la obligación.	La normativa vinculada debe respetarse durante todo el periodo de vigencia de la concesión.									
Tiempo estimado de cumplimiento de las gestiones que involucra la regulación. (establecidos en la regulación).	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="695 898 980 940">Trámite</th> <th data-bbox="980 898 1375 940">Duración en Días Hábiles</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="695 940 980 982">Consulta inicial</td> <td data-bbox="980 940 1375 982">20</td> </tr> <tr> <td data-bbox="695 982 980 1024">Viabilidad técnica</td> <td data-bbox="980 982 1375 1024">90</td> </tr> <tr> <td data-bbox="695 1024 980 1066">Visado de Planos</td> <td data-bbox="980 1024 1375 1066">40</td> </tr> </tbody> </table>		Trámite	Duración en Días Hábiles	Consulta inicial	20	Viabilidad técnica	90	Visado de Planos	40
Trámite	Duración en Días Hábiles									
Consulta inicial	20									
Viabilidad técnica	90									
Visado de Planos	40									

Fuente: elaboración propia.

4. Descripción de los beneficios

Con la implementación de las alternativas, se observarán beneficios en cuanto a reducción de tiempos, para el caso del regulador, en remodelaciones y ampliaciones, esto por cuanto permitirá conocer solamente aquellos casos en que se supere el 20% del área de construcción, todos aquellos casos que sean menores a este porcentaje solo se requerirá una aprobación del proyecto a realizar.

Para el caso de los regulados, esto puede provocar una atracción para el desarrollo de marinas y atracaderos a futuro, por cuanto puede tenerse un panorama de inversión a largo y mediano plazo que no necesariamente deba pasar por la viabilidad técnica de CIMAT, además el nuevo margen otorgado puede abrir la oportunidad para un desarrollo más rápido en las marinas existentes, que además se asocia con las oportunidades que brinda el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de la Secretaría Técnica Ambiental para no tener que modificar la viabilidad técnica otorgada.

El beneficio esperado de replantear del artículo referente a la consulta inicial, como se mencionó anteriormente, está ampliamente relacionado con la seguridad jurídica sobre el producto final entregado que se espera de este trámite.

Es decir, actualmente puede considerarse este trámite como un paso cuyo valor agregado puede no estar claro, teniendo en cuenta las diversas herramientas tecnológicas que cumplen las funciones que reza el artículo, entre estas la ubicación de municipalidades con planes reguladores, de manglares, arrecifes coralinos, humedales, patrimonio natural del estado, áreas protegidas, entre otros. Sin embargo, la propuesta busca plasmar en el articulado, la verdadera la importancia de la consulta inicial, y señalar todos los beneficios que se obtendrían al realizarla.

Por último, uno de los beneficios más importantes de las alternativas planteadas es el ahorro en traslados, costo y tiempo que tendría para los regulados realizar los distintos trámites del proceso para la obtención de la viabilidad técnica y el visado de planos a través de APC requisitos. Los interesados tendrán la oportunidad de, una vez atendida la consulta inicial, ingresar los documentos a la plataforma mencionada, con el fin de obtener la aprobación del trámite. Las bondades de esta plataforma se han señalado por diferentes medios (Marín, 2019).

En general, se busca que las propuestas generen mayor atractivo para la inversión en nuevas marinas y atracaderos, que, junto con una exposición internacional de Costa Rica como destino para pesca deportiva y actividades acuáticas, pueda generar mayores beneficios al país.

5. Cuantificación de costos

Para el análisis de costos se sigue la metodología del Modelo de Costeo Estándar, a través de la cuantificación de las cargas administrativas que representan, tanto para el regulado como para el regulador, cumplir con todos los requerimientos de la regulación bajo estudio, en este caso las relacionadas con el trámite para obtener la concesión de terrenos para el desarrollo de marinas y atracaderos turísticos.

Por el lado del regulados, se desglosó la regulación con los trámites que debe cumplir, considerando el tiempo y costo invertido para obtener los requisitos, considerando la posibilidad de tercerización o el apoyo en auxiliares de la regulación. Por parte del regulador, se contabiliza el tiempo y costo que le dedica la Administración para la resolución, afirmativa o negativa, ante la solicitud del regulado, a través de los mapas de procesos para los distintos trámites.

El costo representa, para el caso de los regulados, el pago por el servicio contratado para completar los distintos trámites en caso de que estos se tercericen, o el pago por la obtención de los distintos requisitos en caso de que el tramitador sea la misma persona que obtendrá la licencia, permiso, o el beneficio por parte de la Administración. Para el regulador, este indicador involucra el salario que se paga para que atienda las solicitudes de los regulados, las analice y brinde una respuesta final aprobando o no su solicitud. En

ambos casos es posible incluir algún rubro por costos operativos y administrativos como lo son luz, telefonía, internet, papelería, entre otros.

Finalmente, al sumar ambos cálculos, tanto el del regulador como el del regulado, se obtiene una medición base para la carga administrativa que representa las consecuencias administrativas para las empresas, ciudadanos y la Administración respecto a la regulación.

Una vez presentados los requisitos para el trámite respectivo, la Administración procede a realizar una revisión integral de los mismos, posteriormente el trámite es distribuido entre las diferentes instituciones que conforman la Comisión Interinstitucional de Marinas (CIMAT) para que elaboren sus respectivos informes, para que finalmente en una sesión colegiada, se consoliden todos y se elabore un informe final de recomendación que es elevado al Consejo Director de esta comisión.

Para obtener la información necesaria para aplicar el Método de Costeo Estándar, se hace necesario recurrir a los distintos involucrados en la aplicación de esta regulación, ya sea a partir de entrevistas, encuestas o grupos de trabajo. Para el caso de este trabajo, se procedió a aplicar un cuestionario para obtener los datos de los regulados, mientras que, para obtener información de la Administración, la Dirección Ejecutiva mantuvo reuniones de trabajo con el equipo elaborador de este informe, con el fin de establecer las tareas y tiempos necesarios para llevar a cabo los trámites de consulta inicial, viabilidad técnica, visado de planos y fiscalización de las obras.

El cálculo realizado a la regulación para la concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos arroja que el costo de la regulación es de \$2,7 millones, que se dividen en \$2,5 millones para el regulado y \$202 mil para el regulador.

a. Carga Administrativa del Regulador⁷.

La regulación revisada contempla 4 trámites diferentes, la consulta inicial, la viabilidad técnica, el visado de planos y la fiscalización de los proyectos, este análisis no incluye el proceso para de concesión que se realiza en la municipalidad respectiva. Además, se separan los trámites dependiendo si se solicita el visto bueno para la construcción de una marina o de un atracadero.

El primer elemento por considerar es el tiempo necesario para otorgar una decisión final a la solicitud del regulado. Para atracaderos, se estiman 27 días hábiles para resolver la consulta inicial, viabilidad técnica, visado de planos y el proceso de fiscalización. Para el caso de marinas, este indicador aumenta hasta 39 días hábiles, principalmente porque los procesos de consulta inicial y viabilidad técnica tienen una duración mayor en estas últimas de 6 días.

El siguiente elemento por considerar es el costo de personal, con el fin de darle un valor monetario al tiempo estimado en el paso anterior. Para esto se toma el salario base de

⁷ Para mayor detalle de la metodología, paso por paso, consultar el Anexo 1.

acuerdo con la escala salarial según la Dirección del Servicio Civil. Adicionalmente se agregan los siguientes supuestos: 10 anualidades, pago por prohibición, con esto se obtiene el salario bruto; luego, deben considerarse las cargas sociales que representan para el patrono mantener esos colaboradores en su planilla, además de las reservas para aguinaldo, cesantía y vacaciones respectivamente.

Debe primero señalarse que el Consejo Directivo de CIMAT está conformado por representantes de varias instituciones, los colaboradores que pertenecen al ICT son los únicos que laboran a tiempo completo para la institución, los que pertenecen a otras instituciones, se estima su participación en un cuarto de tiempo por mes para los diferentes trámites. Del ICT hay 4 colaboradores, mientras que de las otras instituciones hay 5.

Ahora bien, si se considera que la CIMAT es una entidad dedicada cien por ciento a la revisión de trámites referentes a marinas y atracaderos, puede señalarse entonces que el costo de la planilla mensual representa el costo de la regulación. Bajo este supuesto, el costo se estima en aproximadamente \$16 mil anuales.

Cuadro No. IV.3
Costo del personal necesario para cumplir con la regulación en que incurre el
Regulador
(en colones)

Profesionales requeridos	Director Ejecutivo	Secretaria Ejecutiva	Ejecutivo de Turismo 2	Otra institución 1/4 tiempo
Costo mensual unitario	2.856.545	784.027	1.525.036	381.259
Cantidad de colaboradores	1	1	3	5
Costo mensual Total	2.856.545	784.027	4.575.109	1.906.295

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General del Servicio Civil ([http://www.dgsc.go.cr/ts_salarios/Resoluciones_Salariales_2020/I_Semestre_2020/Indices_Salariales/TITULO I \(Administrativos\).pdf](http://www.dgsc.go.cr/ts_salarios/Resoluciones_Salariales_2020/I_Semestre_2020/Indices_Salariales/TITULO_I_(Administrativos).pdf)) y el Departamento de Gestión del Talento Humano del ICT.

Estos costos deben ser trasladados a magnitud horaria, para lo cual se considera que durante el mes hay 137,75 horas efectivas. Esto se utiliza con el fin de poder realizar los cálculos de costos a partir de los tiempos estimados en el paso anterior.

El último componente del cálculo es la frecuencia⁸. De acuerdo con los informes de gestión de los últimos años, y otros aspectos metodológicos, se determina la cantidad anual de los trámites en estudio. Por año, para el caso de las Marinas se estima 1 trámite de consulta inicial, 1 trámite de viabilidad técnica y 3 de visado de planos, para el caso

⁸ Se considera la frecuencia en dos aspectos, el primero la cantidad de revisiones que se debe hacer a la documentación de un trámite para obtener una respuesta final, y el segundo la cantidad de trámites que se realizan anualmente.

de atracaderos se estima 3 trámites de consulta inicial, 2 trámites de viabilidad técnica y 1 de visado de planos.

La metodología también considera que deben incluirse costos operativos y costos de consejo director, cada uno se estiman en un 10% del costo de personal; además de costos asociados con viáticos y adquisición de equipo, que en el caso de CIMAT, los primeros tienen una representación importante debido a que generalmente se requieren visitas al brindar la viabilidad técnica y para realizar la fiscalización correspondiente de obras en proceso de construcción y aquellos que están en operación.

Finalmente, la carga administrativa se estima utilizando el SCM y la suma de los rubros mencionados en el párrafo anterior. Para el caso de la regulación para la construcción de marinas y atracaderos, el costo para el regulador se estima en \$202 mil anuales.

Cuadro No. IV.4
Carga Administrativa para el regulador por la aplicación de la regulación
(en colones)

Trámite	Costo de Personal	Costos operativos	Consejo Director	Total de Carga Administrativa
Atracaderos	49.966.187	4.996.619	4.996.619	59.959.425
Marinas	53.442.057	5.344.206	5.344.206	64.130.469
Total	103.408.245	10.340.824	10.340.824	124.089.893

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Ejecutiva de CIMAT

b. Carga Administrativa del Regulado.

Para conocer el costo que tiene para los regulados la aplicación de la regulación, se realizó una encuesta en la cual se le consultaba a ocho concesionarios de marinas y atracaderos acerca del costo y tiempo dedicado a la obtención de los requisitos para los trámites de consulta inicial, viabilidad técnica y visado de planos. De estas encuestas solo fue respondida una, de la que se obtuvieron los siguientes datos:

Cuadro No. IV.5
Costos obtenidos de encuesta sobre realizada a los concesionarios
(en colones)

Inversión inicial estimada del proyecto		₡30.750.000.000
Trámite	Costo	Días para obtener los requisitos
Consulta inicial	500.000,00	60
Viabilidad técnica	10.000.000,00	360
Visado de Planos	2.000.000,00	60
Otros trámites	Costo	Días para obtener los requisitos
D1 Setena	15.000.000,00	360
Inscripción de concesión	1.500.000,00	120

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que el costo de la regulación para este proyecto fue de \$20 mil en lo que se refiere a CIMAT; si se incluyen algunos otros trámites que no son propios del ICT, pero que sí son requisitos para obtener las aprobaciones por parte de la CIMAT, el costo de la regulación aumenta hasta \$47 mil.

También se realizó una entrevista⁹ al administrador del proyecto Marina Flamingo, con el fin de obtener información sobre algunos de los principales requisitos para realizar los

Cuadro No. IV.6
Costos para Marina Flamingo
(en colones)

Total Inversión	46.124.833.333
I Etapa (Marina)	27.674.900.000
II Etapa (Hotel y centro de convenciones)	9.224.966.667
III Etapa (Terminal de Cruceros)	9.224.966.667
Costos totales	1.399.734.942
Visado de planos	904.046.733
Estudios Oceanográficos	61.499.778
Estudios de suelo	79.949.711
Setena	245.999.111
Estudios financieros	49.199.822
Gastos Legales	59.039.787
Razón costos/inversión Inicial	3,03%
Razón costos/inversión I etapa	5,06%

Fuente: Elaboración propia.

⁹ La entrevista se encuentra en el Anexo 3.

trámites ante CIMAT. Entre lo más relevante se encontró que la inversión inicial estimada del proyecto es de \$75 millones, arrancando con una primera etapa valorada en \$45 millones. Los costos totales del proyecto ascienden a \$2,3 millones, donde destacan los diferentes planos y servicios contratados para elaborarlos y los trámites de evaluación ambiental y de SETENA.

Otra fuente de información sobre los costos se obtuvo de la licitación pública nacional 2019LN-000003-01 denominado: Estudios de prefactibilidad y factibilidad técnica, ambiental, financiera y económica-social para el diseño, construcción, puesta en marcha, operación y mantenimiento, bajo la modalidad de Alianza Público-Privada, del proyecto Construcción y Operación de la Marina y Terminal de Cruceros en la Terminal Hernán Garrón Salazar. En esta, el oferente ganador realiza la cotización de varios de aspectos solicitados en el cartel que pueden ser aproximaciones de costos para trámites relacionados con las marinas. Por ejemplo, de la oferta se extrae que los trámites ante setena están valorados en \$233 mil, el análisis técnico, legal, administrativo y de desastres (que incluye la formulación de ingeniería y de diseño del proyecto) tiene un valor de \$1,5 millones, mientras que el total de costos que pueden ser relacionados con el estudio de esta regulación, son de \$2,5 millones.

Cuadro No. IV.7
Costos iniciales de Moffatt & Nichol para la licitación pública 2019LN-000003-01.
(en colones)

Total costos	1.562.105.426
Estudio de mercado	79.489.693
Setena	143.571.231
Estudios económicos y financieros	82.989.030
Prefactibilidad del proyecto	340.365.600
Análisis técnico, legal, administrativo y desastres	915.689.871

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, las tres fuentes de información presentan problemas importantes, la primera fuente responde solo a un concesionario por lo que no se puede inferir a partir de los datos presentados, los cuales, además, si se comparan con las otras fuentes de información, parecen estar subestimados. La segunda fuente de información, son los datos más recientes que se puedan obtener, debido a que es una marina que se encuentra en construcción, sin embargo, debido a que solo responde a un proyecto, tampoco se puede inferir la información para obtener información general de costos. Por último, respecto a la oferta presentada para la marina en puerto Limón, los datos pueden estar sobrestimados al considerar que el proyecto incluye una terminal para cruceros, aunque también se puede entender que parte de esa infraestructura se realizaría sobre la ya existente en el muelle Hernán Garrón. Cabe señalar que no se obtuvo información para atracaderos, pero se infiere que, debido a que los requisitos son muy similares, el costo debe variar en función de la inversión del proyecto.

Además, la poca atención de respuesta a la encuesta planteada ocurrió por varias razones, primero porque muchas de las marinas que se encuentran en operación hicieron sus trámites bajo una normativa anterior, solamente las marinas en Tambor y Flamingo se han tramitado bajo el nuevo reglamento, además la primera no ha finalizado su proceso para obtener la concesión mientras que la segunda se encuentra en fase de construcción. Segundo, de las marinas en operación, la mayoría fueron construidas hace más de 10 años (20 años Marina Los Sueños), esto dificulta la obtención de los datos a partir de encuestas, pues los mismos son muy viejos y no necesariamente fueron archivados por los concesionarios.

Por lo indicado, no es posible determinar costos generales de la regulación para el interesado en construir marinas o atracaderos a partir de las fuentes consultadas. Por otra parte, debido a la ausencia de estudios ex ante sobre el costo de la regulación, también se dificulta realizar un análisis comparativo sobre la situación de los trámites. Es por lo que el estudio de costos para el caso del regulado se realiza a través de la cuantificación prospectiva de algunos de los principales requisitos para las diferentes etapas¹⁰.

Se ha dividido el trámite para la concesión y operación de marinas y atracaderos en cuatro macro costos, a saber, los relacionados con arquitectura e ingeniería, los relacionados con topografía y barimetría, los relacionados con el trámite de setena, y los relacionados con estudios económicos y de factibilidad.

Para el cálculo de los costos aproximados de los dos primeros se han tomado las tarifas máximas establecidas por los colegios profesionales respectivos. Para el trámite de SETENA, se realiza una aproximación por medio del tarifario de distintos colegios involucrados en los estudios necesarios para obtener la viabilidad ambiental. Sobre los estudios económicos y de factibilidad se conoce por criterio experto que para un análisis de factibilidad económica un profesional competente tarda en promedio 40 horas.

Estos costos son relativos a la inversión inicial estimada, por lo que se parte de información obtenida de distintas fuentes para determinar este indicador inicial en varios proyectos marinas. Luego se le aplica el tarifario de respectivo para obtener un costo medio.

Cuadro No. IV.8
Estimación de los costos para la concesión de marinas

Tipo	Costo medio estimado
Costo servicios de ingeniería y diseño	1.203.089.403
Costos de topografía y batimetría	190.140.008
Costos para trámites y permisos en SETENA	171.444.146
Costos de estudios económicos	1.599.214
Total	1.566.272.770

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ Para conocer en mayor detalle la metodología puede revisar el Anexo 2.

Si tomamos un promedio del costo aproximado en Marina Flamingo, el costo ofertado para la licitación 2019LN-000003-01 y el costo estimado a partir de las tarifas de los colegios profesionales, se pueden establecer los siguientes criterios: son una inversión estimada media de \$26 millones y con 23 hectáreas concesionadas, el costo medio de la regulación ronda los \$2,5 millones. Además, a partir de las estimaciones realizadas, el costo medio de un proyecto de marina o atracadero es entre el 5% y el 10% de la inversión inicial.

6. Conclusiones y recomendaciones.

1. Tratándose de proyectos de infraestructura la determinación de las cargas administrativas no resulta un proceso sencillo, ya que las gestiones asociadas a cada proyecto están sujetas a diferentes situaciones que crean particularidades entre una obra y otra, impactando la carga administrativa que conlleva cuando debe someterse a la regulación. Por ello, el esfuerzo que se ha hecho en este capítulo por aproximar el costo de la regulación para el administrado es un ejercicio que requerirá profundizarse hacia adelante por parte del ICT.
2. Las cargas para la administración han requerido revisar en detalle el proceso de gestión de la regulación, para identificar sus ejecutores, las actividades que realizan, el tiempo que toma atender cada gestión y con ello costear la actividad regulatoria ejercida. En relación con el regulado, se realiza el mismo ejercicio, pero no resulta claro el proceso de obtención de toda la información requerida para cumplir con los trámites y con ello dar cumplimiento a la regulación.
3. Precisamente, por tratarse de proyectos de infraestructura, la estructuración de este tipo de proyectos implica costos de preinversión importantes, por ello no es de extrañar el resultado obtenido en este caso, cercano a los \$2,6 millones – Para una inversión media de \$26 millones –. En ese sentido, ha indicado MIDEPLAN que ***“La preinversión puede demandar un 10% de la inversión total del proyecto y una duración de, tal vez, 8 a 24 meses para obras con ciclos de vida de 50 años o más. En este sentido, tal inversión es vital para garantizar la idoneidad del proyecto y un impacto óptimo.”***
4. Dichos costos para el regulado, no necesariamente se pueden imputar en su totalidad a la función regulatoria que cumple el ICT por medio de la CIMAT, ya que habrá estudios que son importantes para la toma de decisiones del empresario, pero no necesariamente, para el cumplimiento de la regulación y sus trámites que aplica el ICT. Esto implica que el análisis también debe profundizarse para aclarar de mejor manera posible dichas cargas.

5. Por otra parte, el costo para la administración de aplicar esta regulación es cercano a un 10% del que se estimó para el regulado, es decir, en alrededor de \$201.772, ya que los trámites asociados no resultan especialmente complejos en su aplicación para el regulador.

III. ANÁLISIS DE RIESGOS

1. Introducción

El objetivo de este apartado es presentar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de la regulación relacionada con el otorgamiento de concesiones para la construcción de Marinas y Atracaderos. La existencia de estos riesgos afecta directamente a los objetivos identificados que ayudan a solucionar el problema reconocido al que responde la regulación.

De acuerdo con la OCDE, en el análisis de impacto de las regulaciones ex post se aplican dos principios: el de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y el de precaución, que se aplica cuando existen o se han identificado riesgos potencialmente inaceptables y dichos riesgos no se pueden determinar con suficiente certeza y que deben tenerse en cuenta a la hora de plantear propuestas de mejora a la regulación bajo análisis.

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

2. Metodología de Análisis de riesgo.

La metodología del análisis de riesgo está constituida por tres etapas:

- La identifican los posibles eventos adversos, los cuales pueden provenir tanto de fuentes internas como externas asociadas al cumplimiento de los objetivos.
- El análisis de los riesgos identificados para determinar su impacto sobre el cumplimiento de los objetivos de la regulación en análisis.
- La valoración de cada riesgo a partir del impacto y la probabilidad de ocurrencia de este, 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.

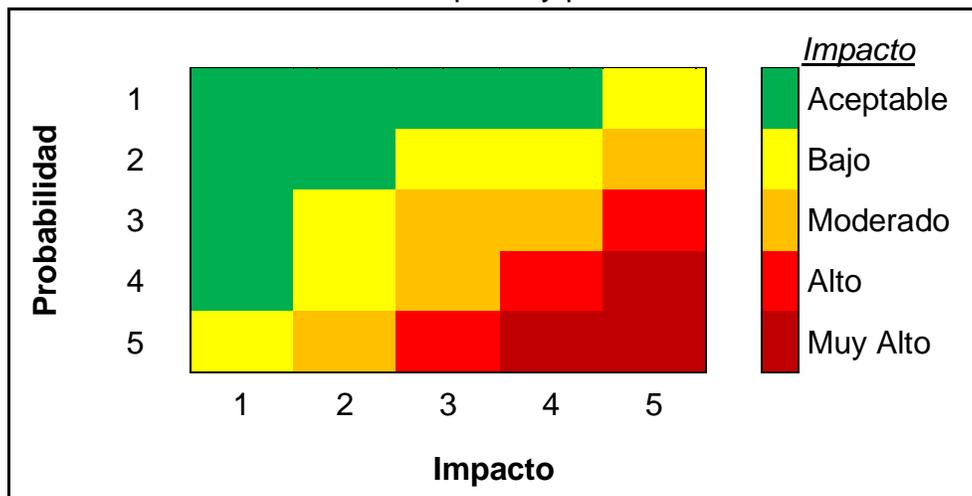
Tabla No. IV.2
Naturalezas de los riesgos

Factores de naturaleza interna		Factores de naturaleza externa	
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.1
Cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: elaboración propia.

En este esquema, la valoración de riesgos se basa en dos dimensiones, la probabilidad de ocurrencia, que puede ir desde raro hasta casi seguro; y el impacto esperado sobre los objetivos que puede ir desde sin impacto hasta muy grave, ambas dimensiones en una escala de 1 a 5.

Tabla No. IV.3
 Valoración de riesgo según la dimensión.

Clasificación	Impacto	Probabilidad
1	Sin Impacto	Raro
2	Leve	Bajo
3	Moderado	Medio
4	Severo	Alto
5	Muy grave	Casi seguro

Fuente: elaboración propia.

Los riesgos identificados con su causa y efecto fueron los siguientes:

- Ralentización de los proyectos, congelar o desechar proyectos de inversión, o incumplimiento de plazos de resolución: Este problema se puede presentar por diversas situaciones, pero las más comunes son cambios en la Administración de los municipios, falta de servicios públicos en las zonas a desarrollar, elaboración de planes reguladores por parte de las municipalidades, o incumplimiento de plazos de resolución debido a la interacción de varias instituciones en el proceso de concesión.
- Poca promoción de Costa Rica como destino de turístico náutico, desincentivo para el desarrollo de marinas y pérdida de inversión inicial: Dentro de la promoción turística que se le da al país, no se destaca el verdadero potencial para atraer el turismo relacionado con actividades náuticas, deportivas y para recreo, esto lleva a que los inversionistas consideren otros países para sus inversiones, cerca de Costa Rica países destacan Panamá y Colombia. Por otra parte, hasta la publicación de la ley 9977 para el “Impulso a las Marinas Turísticas y el Desarrollo Costero”, es que se da un avance que pueda permitir atraer nuevas inversiones, sin embargo, continúan algunos inconvenientes respecto a la normativa vigente que le da ciertos grados de discrecionalidad a la Administración en la aplicación de la regulación.
- Incertidumbre sobre la inversión inicial: Existen algunos obstáculos referidos a la falta de información necesaria para el desarrollo exitoso de inversiones de mediano y largo plazo afines a marinas y atracaderos, por ejemplo, series de tiempo suficientemente largas de oleajes, mareas y otros relacionados.
- Desarrollo desordenado de proyectos de marinas: Se refiere a la dependencia de los planes reguladores cantonales y la poca planificación a nivel nacional para la

identificación adecuada los puntos en las zonas costeras que permitan desarrollar las marinas y potenciar sus beneficios.

- Pérdida de inversión por fenómenos climáticos: Los desarrollos de marinas y atracaderos enfrentan los riesgos relacionados con desastres naturales, de manera directa principalmente con tormentas, ciclones tropicales y sismos, y de manera indirecta por situaciones que puedan afectar la prestación de los servicios como sequías, fuertes temporales entre otros.
- Congelar o desechar proyectos concesionados: cuando los inversionistas a los cuales se les concesionó un terreno para el desarrollo de marinas y atracaderos, y debido a que la mayor parte de la inversión viene del extranjero, existe la posibilidad de que ante eventos adversos en la economía, tanto en el ámbito nacional como internacional, abandonen sus proyectos y no cumplan con los contratos de concesión, lo que puede llevar al abandono de los proyectos, o atrasos considerables en el caso de que se sesiones las obligaciones contraídas.

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

3. Análisis de Riesgos

Una vez realizado ese ejercicio, los resultados obtenidos fueron los que se resumen en la Tabla No. IV.4.

La matriz siguiente, 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 entre moderada y 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.

Tabla No. IV.4
Análisis de Riesgo para el otorgamiento de concesiones para la construcción de
marinas y atracaderos

Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto (IM)	Probabilidad (P)	IMxP
Cambio en miembros de la administración de las Municipalidades	Ralentización de los proyectos	El atraso en las inversiones	Moderado	Medio	9
Que no existe solvencia ni planificación económica	No se incentive ni fomente el desarrollo de marinas	Poco crecimiento en inversión	Moderado	Bajo	6
Insuficiente capacidad de inversión de los interesados	Congelar o desechar proyectos	El atraso o abandono del proyecto	Moderado	Alto	12
Discrecionalidad en el reglamento	Desincentivar al interesado	Menor inversión en el país para el desarrollo de marinas	Moderado	Medio	9
Carencia de servicios públicos suficientes para iniciar los proyectos	Congelar o desechar proyectos	Inversiones muy altas para poder suplir los servicios requeridos	Leve	Bajo	4
No hay fomento de la actividad turística náutica mediante la implantación de herramientas tecnológicas	Poca promoción de Costa Rica como destino de turismo náutico	Menor afluencia de turistas	Moderado	Medio	9
Faltante de información, por ejemplo: oleajes y mareas	Incertidumbre sobre la inversión inicial	Que no se desarrollen proyectos	Severo	Casi seguro	20
Falta de una visión país para el desarrollo de marinas	Desarrollo desordenado de proyectos de marinas	Una oferta de servicios e infraestructura que no responde a la demanda	Moderado	Alto	12
Fenómenos climáticos y telúricos	Posible pérdida de la inversión	Costos adicionales para reconstrucción o cierre de los proyectos	Moderado	Alto	12
Talento humano no es suficiente para cumplir con las tareas designadas en el plazo de ley	Incumplimiento de plazos de resolución	Desincentivo al interesado	Severo	Alto	16

Fuente: Elaboración propia.

Riesgo de incertidumbre sobre la inversión inicial

Tras la identificación y valoración realizada, este riesgo resulta relevante porque el país no ha generado información precisa sobre las principales variables que pueden afectar el funcionamiento de las marinas y atracaderos. Los inversionistas se valen de algunos datos recientes generados para ciertas áreas costeras o de información general de algunas entidades internacionales. Entre esas variables, tal vez de las más importantes son las series de tiempo para oleajes y mareas.

Debido a la falta de información, los inversionistas deben incurrir en importantes costos con el fin de generar algunos datos que les sean importantes para determinar si el lugar seleccionado para solicitar la concesión puede hacer rentable la inversión a mediano y largo plazo.

Se afecta el objetivo de proporcionar al inversionista las condiciones idóneas para que pueda iniciar sus proyectos de una manera ágil, para que finalmente se puedan percibir los beneficios que se generan alrededor del desarrollo de marinas y atracaderos, pero finalmente también afecta a la generación de la oferta de servicios que promuevan las actividades relacionadas a estos establecimientos.

Incumplimiento de plazos de resolución.

La valoración para estos riesgos indica que el impacto que puede ocasionar en el cumplimiento de los objetivos es severo y la probabilidad de ocurrencia es alta, obtenido una calificación de 16 (dentro de los 20 posibles según la escala otorgada en la metodología).

Al respecto, debe señalarse que la CIMAT es una organización interinstitucional compuesta por representantes de varios ministerios e instituciones autónomas, cada una de las partes realiza un informe sobre las solicitudes de los regulados para obtener la viabilidad técnica del proyecto con el que se pretende desarrollar marinas y atracaderos; pero además, el trámite para obtener una respuesta afirmativa o negativa, requiere de la aprobación de otras entidades como SETENA, los Concejos Municipales e incluso posibles objeciones de la sociedad civil.

El trámite en SETENA se incluye dentro del proceso de la viabilidad técnica, lo que provoca que en esta última puede que no se cumpla con el plazo establecido por la ley, las otras aprobaciones se encuentran en etapas que no contempla este estudio, referidas a la concesión de los terrenos, sin embargo, pueden interferir en el avance de las etapas de visado de planos.

Algunas de las causas asociadas a este riesgo son la falta de personal en las diferentes instituciones que permita realizar las distintas tareas en el tiempo facultado por la

legislación, o la complejidad del proyecto que se plantea, lo que requerirá de un esfuerzo mayor de todas las partes para finalizar el trámite en el plazo establecido.

4. Conclusiones

1. Los riesgos identificados en este documento son aquellos que su ocurrencia podría influir negativamente en el logro de los objetivos identificados para la regulación.
2. Existen riesgos externos vinculados a la regulación, principalmente por las características de desarrollos de infraestructura. Pero también se identificaron riesgos de naturaleza interna debido a la complejidad de la estructura de la CIMAT y los otros trámites relacionados con la regulación.
3. Con pocas excepciones, los riesgos identificados poseen una valoración entre moderada y alta, lo que supone que para la obtención de los distintos objetivos de la regulación deben tomarse las medidas de mitigación necesarias.
4. Existen riesgos importantes relacionados con la actividad económica tanto nacional como internacional, debido a que gran parte del capital para la construcción de marinas y atracaderos provienen del exterior, lo que puede hacer que los desarrollos se puedan detener por problemas financieros. También existen riesgos importantes a nivel político, pues se requiere de voluntad para generar las condiciones de atracción de inversiones.

5. Referencias

Decreto Ejecutivo 17481 - MOPT de 2020 [Ministerio de Obras Públicas y Transportes]. (2020). Por el cual se establece el Reglamento de Tarifas de Honorarios para los Profesionales de Agrimensura, Topografía e Ingeniería Topográfica. 30 de junio de 2020. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=51749.

Decreto Ejecutivo 18636 - MOPT de 2018 [Ministerio de Obras Públicas y Transportes]. (2020). Por el cual se establece el arancel de servicios profesionales en biología. 10 de agosto de 2018. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=12383.

Decreto Ejecutivo 39347 - MINAE de 2015 [Ministerio de Ambiente y Energía]. (2015). Por el cual se establece el arancel de servicios profesionales de consultoría para edificaciones. 02 de julio de 2018.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=12383.

El Financiero. (2013). Marinas turísticas no logran levantar el ánimo de inversionistas. <https://www.elfinancierocr.com/negocios/marinas-turisticas-no-logran-levantar-animo-de-inversionistas/QEMMFIORZRCRTPGN7LL2OKZ3U4/story/>.

Hernández, P. (2015). Marina Turística Playas del Coco: diseño arquitectónico. https://issuu.com/priscilahdezc/docs/marina_turistica_playas_del_coco.

Google. (s.f.). [ICT, Edificio Saturno, La Uruca – Golfo de Papagayo]. <https://www.google.com/maps/dir/ICT,+edificio+ICT,+Saturno,+San+Jos%C3%A9,+Uruca/Papagayo+Peninsula,+Provincia+de+Guanacaste/@10.2751815,-85.4565377,9z/data=!3m1!4b1!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x8fa0fb501a01179b:0xcbcc19c4a025c41d!2m2!1d-84.1109384!2d9.9500692!1m5!1m1!1s0x8f7580d847b16acd:0xb8bb4d7ba14f1f0a!2m2!1d-85.6820107!2d10.6267031?hl=es>.

Google. (s.f.). [ICT, Edificio Saturno, La Uruca – Golfito]. <https://www.google.com/maps/dir/ICT,+edificio+ICT,+Saturno,+San+Jos%C3%A9,+Uruca/Golfito,+Provincia+de+Puntarenas/@9.2840836,-84.416228,9z/data=!3m1!4b1!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x8fa0fb501a01179b:0xcbcc19c4a025c41d!2m2!1d-84.1109384!2d9.9500692!1m5!1m1!1s0x8fa4447f4c9de68f:0xa4779c8d339d437f!2m2!1d-83.1133792!2d8.6040618?hl=es>.

Google. (s.f.). [ICT, Edificio Saturno, La Uruca – Marina Los Sueños]. <https://www.google.com/maps/dir/ICT,+edificio+ICT,+Saturno,+San+Jos%C3%A9,+Uruca/Los+Sue%C3%B1os,+Provincia+de+Puntarenas,+Herradura/@9.8094377,-84.6656822,10z/data=!3m1!4b1!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x8fa0fb501a01179b:0xcbcc19c4a025c41d!2m2!1d-84.1109384!2d9.9500692!1m5!1m1!1s0x8fa1c647fefb3ffb:0xd652dc66a03c22af!2m2!1d-84.6609898!2d9.6569084?hl=es>.

Google. (s.f.). [ICT, Edificio Saturno, La Uruca – Marina Pez Vela]. <https://www.google.com/maps/dir/ICT,+edificio+ICT,+Saturno,+San+Jos%C3%A9,+Uruca/Marina+Pez+Vela,+Provincia+de+Puntarenas,+Quepos/@9.6966614,-84.6445575,10z/data=!3m1!4b1!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x8fa0fb501a01179b:0xcbcc19c4a025c41d!2m2!1d-84.1109384!2d9.9500692!1m5!1m1!1s0x8fa173e959ac67e3:0xbe992e92859f1c8d!2m2!1d-84.16757!2d9.426334?hl=es>.

La República. (2015). Tres marinas iniciarían construcción este año. https://www.larepublica.net/noticia/tres_marinas_iniciarian_construccion_este_ano#:~:text=Al%20menos%20tres%20marinas%20iniciar%C3%ADan,%2C%20ubicada%20en%20el%20ICT.

La República. (2008). Marina Papagayo arranca el lunes. <https://www.larepublica.net/noticia/marina-papagayo-arranca-el-lunes#:~:text=El%20lunes%20empezar%C3%A1%20a%20operar,y%20200%20m%C3%A1s%20en%20tierra.>

La Voz de Guanacaste. (2019). Llegada de marina a Flamingo exige transformaciones viales en Santa Cruz. [https://vozdeguanacaste.com/llegada-de-marina-a-flamingo-exige-transformaciones-viales-en-santa-cruz/.](https://vozdeguanacaste.com/llegada-de-marina-a-flamingo-exige-transformaciones-viales-en-santa-cruz/)

Marín. (2019). Evaluación económica y social del “Administrador de Proyectos de Construcción (APC)” en la mejora de la competitividad del sector construcción de Costa Rica [Trabajo final de investigación aplicada sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo, para optar por el grado y título de Maestría Profesional en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo, Universidad de Costa Rica]. <http://hdl.handle.net/10669/80400>.

OCDE. (2016). EL ABC de la Mejora Regulatoria para las Entidades Federativas y los Municipios: Guía Práctica para Funcionarios, Empresarios y Ciudadanos © OCDE. R-DC-111-2011 de 2011 [Contraloría General de la República]. (2011). Por el cual se establece el Reglamento de gastos de viaje y transporte para funcionarios públicos. 07 de julio de 2011. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/zkv/reglamentos/07-R-DC-63-2019.pdf>.

R-DC-68-2020 de 2020 [Contraloría General de la República]. (2020). Por el cual se establece las tarifas por concepto de arrendamiento de vehículos a funcionarios de la Administración. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/zkv/tarifas-kilometraje-R-DC-68-2020.pdf>.

La República. (2017). Golfito Marina Village Resort impulsará el desarrollo económico y social de la zona sur. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2017/04/golfito-marina-village-resort-impulsara-el-desarrollo-economico-y-social-de-la-zona-sur/#:~:text=Con%20una%20inversi%C3%B3n%20que%20rondar%C3%A1,yatistas%20de%20todo%20el%20mundo.>

Anexo 1.
Metodología para el cálculo de la carga administrativa del regulador

En un primer paso se obtiene el tiempo requerido para completar cada uno de los trámites que la regulación contempla. Para esto se parte del mapa de procesos que tiene CIMAT para el ingreso y trámite de una solicitud de concesión con el fin de identificar las tareas para cada etapa. Posterior a esto, se procede a realizar una reunión con la Dirección técnica para corroborar la información y ajustar detalles, así como para identificar el tiempo efectivo para realizar dichas tareas.

Cuadro No. 1
Tiempo requerido en horas efectivas por trámite establecido en la regulación y debidamente normado por la Dirección Técnica.

Trámite	Tiempo requerido
Atracaderos	214
Consulta inicial	36
Viabilidad técnica	98
Visado de Planos	40
Fiscalización	40
Marinas	312
Consulta inicial	88
Viabilidad técnica	144
Visado de Planos	40
Fiscalización	40
Total	526

Fuente: Elaboración propia datos de la Dirección Ejecutiva de CIMAT

El siguiente paso es contabilizar el costo interno del personal que aplica la regulación, para lo cual se determinan las categorías salariales de los funcionarios de la Dirección Ejecutiva homologadas a la resolución de salarios emitida por la Dirección del Servicio Civil DG-003-2020.

Respecto al cálculo del costo del personal, en se toma el salario base y se suponen pagos adicionales de 10 anualidades (1,94% sobre el salario base por cada una), y pago por prohibición (30% sobre el salario base), con lo que se obtiene el salario bruto. Por otra parte, deben considerarse las cargas sociales que representan para el patrono mantener esos colaboradores en su planilla, por tanto, sobre el salario base se adiciona un 26,5% de cargas sociales, y un 8,33%; 5,33% y 4,17% de reservas para aguinaldo, cesantía y vacaciones, respectivamente. El resumen se encuentra en el cuadro 2.

Cuadro No. 2
Desglose del costo del personal necesario para cumplir con la regulación en que
incurre el Regulador
(en colones)

Profesionales requeridos	Director Ejecutivo	Secretaria Ejecutiva	Ejecutivo de Turismo 2	Otra institución 1/4 tiempo
Salario base	1.324.750	363.600	707.250	176.813
10 anualidades (1,94% c/u)	257.002	70.538	137.207	34.302
Prohibición (30%)	397.425	109.080	212.175	53.044
Salario bruto	1.979.177	543.218	1.056.632	264.158
Cargas sociales (26,5%)	524.482	143.953	280.007	70.002
Reserva de aguinaldo (8,33%)	164.865	45.250	88.017	22.004
Reserva de Cesantía (5,33%)	105.490	28.954	56.318	14.080
Reserva de vacaciones (4,17%)	82.532	22.652	44.062	11.015
Costo mensual unitario	2.856.545	784.027	1.525.036	381.259
Cantidad de colaboradores	1	1	3	5
Costo mensual Total	2.856.545	784.027	4.575.109	1.906.295

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General del Servicio Civil ([http://www.dgsc.go.cr/ts_salarios/Resoluciones_Salariales_2020/I_Semestre_2020/Indices_Salariales/TITULO_I_\(Administrativos\).pdf](http://www.dgsc.go.cr/ts_salarios/Resoluciones_Salariales_2020/I_Semestre_2020/Indices_Salariales/TITULO_I_(Administrativos).pdf)) y el Departamento de Gestión del Talento Humano del ICT.

Luego de esto, se debe realizar el cómputo para el costo por hora percibido los funcionarios a cargo de las tareas para los diferentes trámites, para esto se emula la metodología utilizada por la Dirección Ejecutiva del ICT para determinar las horas laborales mensuales. El tiempo real que un funcionario público trabaja en promedio por mes, si se trabaja 5 días a la semana, correspondería trabajar cada día 8 horas. Sin embargo, conforme lo contempla en el artículo 19 del Reglamento Autónomo de Trabajo del ICT, se deben descontar 45 minutos de descanso para el almuerzo. Por lo que el tiempo real de trabajo diario es de 7,25 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 por mes, que finalmente representan 137,75 horas por mes. Así pues, se toma el costo calculado en el paso anterior para cada colaborador y se divide entre este último valor para obtener el costo por hora.

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

$$19 \text{ días / mes} \times 7.25 \text{ horas / día} = 137.75 \text{ horas/mes}$$

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del PTGP.

Por último, se determina la frecuencia con que se realizan los trámites, esta se entiende en dos sentidos, el primero es la cantidad de veces que un regulado presenta la documentación para un mismo trámite, es decir, que la documentación es revisada y devuelta al regulado para que este le haga ajustes; el segundo es la cantidad de trámites que se realizan en el año. De acuerdo con los informes de gestión de los últimos años, se determina la cantidad anual de los trámites en estudio, mientras que para la cantidad de veces que un regulado debe presentar la documentación para un trámite, es consultada directamente a la Dirección Ejecutiva. Existen trámites que no se realizan durante el año, es decir, su frecuencia es cero, para estos casos se supone por lo menos la realización de un trámite, con el fin de conocer su costo e incluirlo dentro de la estimación total.

Cuadro No. 3
Frecuencia anual de cada trámite en la Oficina Ejecutora del PTGP.

Marinas			
Año / Trámite	Consulta inicial	Viabilidad Técnica	Visado de Planos
2018	3	0	2
2019	0	1	7
2020	0	0	1
Promedio	1	0	3
Atracaderos			
Año / Trámite	Consulta inicial	Viabilidad Técnica	Visado de Planos
2018	2	2	0
2019	5	1	0
2020	1	2	0
Promedio	3	2	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Ejecutiva de CIMAT.

Para aquellos trámites que ameriten realizar giras a las diferentes marinas o atracaderos, o para realizar las visitas al sitio necesarias en algunos casos, se incluye el cálculo de viáticos de acuerdo con lo establecido por la resolución R-DC-63-2019 de 05 de julio del 2019 de la Contraloría General de la República (CGR). Se adiciona también el costo del transporte – kilometraje –, que para este caso, se toma como referencia lo señalado en la Resolución R-DC-68-2020 del 03 de setiembre de 2020 de la CGR para el pago de combustible en el caso de vehículos rentados; para lo cual se promedia el costo por kilómetro de los vehículos, sin importar antigüedad, de gasolina tipo B y de diésel; por otra parte, según se indica en Google Maps (s.f.), la distancia entre las oficinas del ICT en San José y los principales destinos de las giras, a saber Golfito, Garabito, Quepos, Liberia y Carillo, es de 224 kilómetros (448 ida y vuelta). El cálculo para el pago de viáticos y kilometraje se incluye en la tabla 5, bajo el supuesto de que en promedio las giras se realizan en 2 días consecutivos.

Cuadro No. 4
Costo de viáticos y kilometraje para un viaje de 2 días
(en colones)

Cantidad	Concepto	Costo Unitario	Costo Total
2	Desayuno	3.500	7.000
2	Almuerzo	4.500	9.000
1	Cena	4.500	4.500
1	Hospedaje*	18.920	18.920
448	Kilometraje	151	67.664
Total			107.084

* Es un promedio del hospedaje pagado en Golfito, Garabito, Quepos, Liberia y Carillo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República
(<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/zkv/reglamentos/07-R-DC-63-2019.pdf> y <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/zkv/tarifas-kilometraje-R-DC-68-2020.pdf>).

Ahora bien, una vez identificadas las distintas actividades de los trámites, determinado el tiempo efectivo, el personal requerido para realizarlas y el costo por hora de este personal, se puede completar la fórmula del SCM y con ello obtener la carga administrativa que representa para el regulador aplicar la regulación.

Cuadro No. 5
Carga Administrativa de la Dirección Ejecutiva de CIMAT
(en colones)

Trámite	Costo de Personal
Atracaderos	49.966.187
Consulta inicial	6.862.699
Viabilidad técnica	11.067.424
Visado de Planos	17.789.399
Fiscalización	14.246.665
Marinas	53.442.057
Consulta inicial	4.640.597
Viabilidad técnica	9.679.928
Visado de Planos	24.874.867
Fiscalización	14.246.665
Total	103.408.245

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, debe incluirse en el cómputo de costos aquellos relacionados con el pago de diferentes servicios como luz, electricidad, internet, además de papelería, útiles, en fin, de todo lo necesario para poder realizar los distintos trámites propuestos por la regulación. Para esto, según la metodología de Costeo Estándar, en SCM Network (2004, p. 34-35), que apunta a que estos costos representan alrededor del 10% de los costos de personal.

Además, la decisión final de los trámites debe someterse para consideración del Consejo Director del CIMAT, compuesto por representantes de las distintas instituciones que la conforman, para incorporar este costo se supondrá que representa un 10% al costo de personal, es decir el costo para la Dirección Ejecutiva. Al incluir este costo se obtiene el total de la carga administrativa que representa para el regulador la aplicación de los distintos trámites que le dicta la regulación.

Cuadro No. 6
Carga Administrativa para el regulador por la aplicación de la regulación
(en colones)

Trámite	Costo de Personal	Costos operativos	Consejo Director	Total de Carga Administrativa
Atracaderos	49.966.187	4.996.619	4.996.619	59.959.425
Marinas	53.442.057	5.344.206	5.344.206	64.130.469
Total	103.408.245	10.340.824	10.340.824	124.089.893

Fuente: Elaboración propia

Anexo No. 2
Metodología para la proyección de costos del regulado.

En primer lugar, se deben identificar los montos de inversión estimada para cada proyecto particular. Solamente se pudieron obtener datos para proyectos de marinas, por lo que la información recolectada se describe en el Cuadro 7. El otro dato importante para poder aplicar los diferentes tarifarios es la cantidad de terreno de cada concesión, por lo que se solicitó a la Dirección Ejecutiva la información correspondiente para cada marina. Para el caso particular de la marina El Coco, se estimó la distribución de su terreno en un 80% acuática y un 20% sobre tierra, aplicando las relaciones promedio de los demás proyectos.

Cuadro No. 7
Montos de inversión y área solicitada en concesión para diferentes proyectos de marinas

Marina	Inversión (en millones de colones)	Área de Concesión (ha)	% sobre el agua	% sobre tierra
Marina Flamingo	46.100	19	9	10
Marina Pez Vela	9.800	21	16	5
Marina Bahía Cocodrilo	17.800	26	25	1
Marina El Coco	10.500	25	20	5
Marina Papagayo	9.200	44	35	9
Marina Bahía Banano	2.800	2	2	0,07

Fuente: Elaboración propia.

Posterior a esto se utiliza el tarifario del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, el del Colegio de Ingenieros Topógrafos, el del Colegio de Biólogos y el del Colegio de Geólogos, para estimar los costos relacionados.

Cuadro No. 8
Carga Administrativa para el regulador por la aplicación de la regulación

Tarifas del CFIA	Variables	Depende del monto de inversión
Tarifas de topografía y batimetría	Variables	Depende del área sobre la que se realiza el estudio y factores de campo
Tarifas para estudios biólogos	Fijas	Establecidas mediante decreto
Tarifas para estudios geológicos	Variables	Depende de factores de campo
Tarifas para estudios económicos	Fijas	Establecidas mediante decreto

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No. 3
Entrevista realizada sobre el Proyecto Marina Flamingo.

Entrevista realizada el 27 de abril del 2021.

1. *¿Cuál es el costo de la inversión estimada del proyecto Marina Flamingo?*

El proyecto de inversión se divide en 3 etapas, la primera etapa, que incluye la marina, se estima en \$45 millones, la segunda etapa que incluye un hotel y un centro de convenciones está estimada en \$10 millones y la tercera etapa que incluye una terminal de cruceros estimado en \$25 millones para un total de \$75 millones.

2. *¿Cuántos fueron los costos totales para obtener la concesión por parte de CIMAT, la aprobación del proyecto y los visados de planos correspondientes?*

El costo total estimado ronda los \$2,2 millones, donde resaltan los gastos de ingeniería, de diseño e impacto ambiental.

3. *¿Cuál fue el tiempo aproximado para obtener los permisos relacionados con SETENA?*

Aproximadamente 4 años; y seguimos con algunos trámites ya que hay un manglar en la parte trasera del proyecto.

4. *¿Cuál es el costo aproximado de los trámites que tuvo que realizar ante SETENA?*

El costo aproximado es de \$400 mil. Tener en cuenta que se deben presentar permisos para varios aspectos del proyecto, entre ellos un proyecto para desalinizar el agua del mar, para la planta de tratamiento de aguas residuales, para la estación de combustible, para el proyecto en general, entre otros.

5. *¿Cuáles fueron los costos para el visado de planos ante CIMAT?*

Algunos de los costos principales son los planos constructivos \$80 mil, para la planta de tratamiento \$40 mil, \$30 mil para otros planos y diferentes trámites

6. *¿Cómo fue la experiencia ante CIMAT para obtener la concesión?*

La CIMAT realiza un seguimiento muy oportuno del proyecto desde el primer acercamiento, las reuniones que llevamos con ellos son de importancia para el avance de este, el problema surge cuando se necesitan permisos de otras instituciones como SETENA y municipalidad. Por ejemplo, en SETENA hubo muchos atrasos, uno de ellos relacionados con la desalinización del agua para el proyecto.

7. *¿Considera que cualquier empresa puede iniciar un proyecto de esta envergadura?*

No, se requiere de inversionistas serios y con gran capital, ya que el proceso para obtener la concesión y todos los permisos es lento y caro. Por ejemplo, me llamaron de la zona del Coco para decirme que tenían una capital de \$400 millones para iniciar un proyecto de marina, y como ves, no está ni cerca del costo total que nosotros tuvimos.

Adicional a esta entrevista, se brindaron otros datos por correo electrónico que fueron utilizados para completar la estimación de costos.