

*Informe Técnico*



***MUNICIPALIDAD DE CARTAGO:  
Plan Regulador Urbano y el Reglamento de  
Construcciones de la Municipalidad***

***Abril 2021***

## Contenidos

INTRODUCCIÓN .....	4
CAPÍTULO I.....	5
IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA .....	5
I. Descripción del problema. ....	5
II. Vigencia de la situación que se pretendía regular. ....	7
III. Avance en su atención: perfil de regulados, obstáculos. ....	11
IV. Conclusiones .....	15
CAPÍTULO II.....	16
IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS .....	16
I. Identificación de los Objetivos .....	16
II. Consistencia de los Objetivos.....	17
III. Vigencia y Validez de los Objetivos.....	28
IV. Conclusiones .....	34
CAPÍTULO III.....	37
IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA .....	37
I. Multiplicidad de regulaciones en materia de construcciones y su vinculación con los objetivos de desarrollo cantonal.....	37
II. Lista Larga de Opciones Identificadas .....	38
III. Escogencia de las Opciones Preferentes y Criterios para Validar su Procedencia	39
1. Derogar el Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago. ....	39
2. Reformar el Reglamento de Construcciones del Plan Regulador Urbano, para ajustarlo según los requerimientos de las diferentes regulaciones vigentes. ....	41
3. Revisar la naturaleza del uso de suelo y del documento que certifica la finalidad de cada predio. ....	43
IV. Conclusiones .....	44
CAPÍTULO IV .....	48
ANÁLISIS DE IMPACTO.....	48
I. Introducción.....	48
II. ANÁLISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS .....	49
1. Análisis de contexto .....	49
2. Perfil de los Regulados .....	50

3. Anatomía de los Impactos y descripción de los beneficios .....	51
4. Cuantificación de Costos.....	52
Aplicación para la administración.....	53
Administrados .....	57
III. Análisis de Riesgos .....	61
1. Metodología de Análisis de riesgo.....	61
2. Análisis de Riesgos .....	63
IV. Conclusiones .....	68
ANEXO IV.1.....	71
Mapa de procesos de Permisos de construcción, certificados de uso de suelo y otros trámites.....	71
ANEXO IV.2.....	73
Cargas administrativas para los procesos (por día) .....	73
Anexo IV.3 .....	79
Algunos resultados de la encuesta aplicada .....	79

## INTRODUCCIÓN

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

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

En este documento se recogen los resultados que el equipo asignado obtuvo del análisis de las regulaciones que responden a la Ley de Planificación Urbana y Ley de construcciones y su reglamento.

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

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

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

# CAPÍTULO I

## IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

### I. Descripción del problema.

En este informe se revisarán dos regulaciones con que cuenta la Municipalidad de Cartago en relación con el tema de construcciones. Una es el Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción del Cantón Central de Cartago, aprobado en la sesión del Concejo Municipal del 2 de noviembre de 2004, artículo 58 del acta 182, publicado en La Gaceta No. 28 del 9 de febrero de 2005; la otra, es el Plan Regulador Territorial que fue aprobado el 6 de noviembre de 2012, publicado en La Gaceta del 13 de noviembre de 2012, tal y como consta en el acta 190-12 del mismo día.

Conforme al Manual de Planes Reguladores emitido por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo<sup>1</sup>, estos planes son comprensivos de un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo urbano y los planes de distribución de la población, usos del suelo, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción, renovación urbana, entre otros. Es decir, que el Plan Regulador incluye las regulaciones relativas a la construcción. De hecho, si se compara el contenido del Plan Regulador de esta Municipalidad y el Reglamento de Construcciones, básicamente regulan los mismos aspectos, por lo que se tomó la decisión de analizarlos como un solo cuerpo normativo, teniendo claro que hacia adelante debería derogarse dicho Reglamento.

El principal fundamento jurídico para la emisión del Plan radica en la Ley de Planificación Urbana, Ley No. 4240, de 15 de noviembre de 1968, que establece:

*“Artículo 15.- Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.”*

*“Artículo 19.- Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de las salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.”*

Por otra parte, el fundamento del Reglamento de Construcciones encuentra sustento en la ley 833 del 2 de noviembre de 1949, Ley de Construcciones, según la cual *“Ningún edificio, estructura o elemento de los mismos será construido, adaptado o reparado, en lo futuro si no es con las condiciones que los Reglamentos respectivos señalen. Tampoco*

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial, 2017, p. 14.

*deberán hacerse demoliciones o excavaciones en propiedad particular, ni ocupar la vía pública, ni hacer obras en ella, sin sujetarse a las prevenciones de dichos Reglamentos.”*

Teniendo a la Ley de Planificación Urbana, como una normativa relacionada, establece los límites mínimos que se deben tener al momento de la valoración:

*“Artículo 57.- Está prohibido realizar obras de construcción contra lo prescrito en la ley, los reglamentos y el respectivo permiso municipal.”*

*“Artículo 58.- Las municipalidades no permitirán obras de construcción:*

*1) Cuando ellas no guarden conformidad por razones de uso, ubicación, retiros, cobertura y demás condiciones de la zonificación;*

*2) Si el predio de la edificación se ha originado en fraccionamiento hecho sin el visado de la ley;*

*3) Siempre que el interesado tratare de utilizar fundos sin requisitos de urbanización o faltos de acceso adecuado a la vía pública;*

*4) Para impedir que se edifique más de una vivienda en un lote de cabida o dimensiones equivalentes o menores a los mínimos establecidos;*

*5) En tanto lo vede alguna limitación impuesta por reserva uso público o una declaratoria formal de inhabitabilidad del área, motivada en renovación urbana o protección contra inundaciones, derrumbes y otros peligros evidentes; y 6) En los demás casos que señala el reglamento, con base en las leyes aplicables y para la mejor protección de los intereses comunales. Por lo que corresponde al inciso 2), podrá dispensarse la presentación del plano visado, si la certificación de propiedad acredita que la segregación se operó con fecha anterior a la vigencia de esta ley. Antes de aplicar alguna declaratoria de inhabitabilidad de área, de las contempladas en el inciso 5), es preciso llenar las formalidades exigidas por el artículo 17.”*

El marco legal que sustenta estas regulaciones fue promulgado hace bastantes años; adicionalmente, el primer plan regulador que aplicó la Municipalidad data del año 1974, por lo que, a partir de su obsolescencia y sus inconsistencias, la Municipalidad se vio en la necesidad de establecer actualizaciones en las normas mínimas de construcción, en especial las relativas a la obtención de licencias de edificación, y así es como se emite el Reglamento de Construcciones en el año 2004. Precisamente, en ese mismo año la Municipalidad empezó un proceso de renovación del Plan Regulador, considerando los cambios de entorno y habitabilidad. Dicho proceso finalizó en el 2012 incorporando los aspectos ambientales, de desarrollo urbanístico y productivo que se han ido formando a lo largo de los años desde 1974 hasta el 2012.

Al emitirse en el 2012 el nuevo plan regulador, se mantiene vigente el Reglamento de Construcciones, por lo que empiezan a coexistir ambas normas, manteniendo temas tales como:

- Relación armoniosa entre usos del suelo
- Conveniente acceso de lotes a vías públicas
- Adecuada división de lotes
- Adecuadas facilidades comunales y servicios públicos
- Reserva de espacios para usos públicos
- Rehabilitación de áreas y prevención de su deterioro
- Seguridad, salubridad, comodidad y ornato de construcciones.

Pero para lo que nos ocupa nos enfocaremos en lo relativo a las construcciones y al uso de suelo. En ese sentido, el Plan Regulador del 2012 plantea en su artículo 4, que este contiene dos áreas de acción, que de alguna manera delimitan la necesidad a la que respondía la emisión de dicha regulación.

Una primera necesidad o problema, está relacionado con las competencias de regulación y control que tiene la Municipalidad, que requiere actuar *“sobre los procesos de urbanización, edificación, uso del suelo, y demás componentes de este Plan Regulador, mediante la aplicación de normas, reglamentos y documentos conexos.”*

Una segunda necesidad o problema al que responde la emisión de este Plan es contar con una herramienta que venga a dar respaldo al rol de la Municipalidad como ente rector del desarrollo urbano en el cantón, definiendo *“la orientación y promoción del desarrollo futuro de la ciudad, mediante planes, programas y proyectos en diversas áreas del desarrollo urbano (económico, preventivo, social, cultural y ambiental), reflejados en el Plan de Desarrollo Municipal.”*

En síntesis, la municipalidad de Cartago debía resolver una doble problemática: controlar y regular la dinámica de urbanismo y desarrollo del cantón y, orientar y promover de manera adecuada dicha dinámica, viendo en el Plan Regulador el medio para asumir ambas tareas, considerando lo relativo a la construcción y al uso del suelo.

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

Tal y como se ha indicado, el tema de construcciones y uso de suelo, la Municipalidad de Cartago lo tiene normado en dos regulaciones diferentes. La primera fue emitida en el año 2004 (Reglamento de Construcciones) y la segunda en el año 2012 (Plan Regulador). Ambas regulaciones establecen una serie de trámites que deben seguir los munícipes y para esos trámites se han establecido requisitos. A manera de ejemplo, se ilustra en el Cuadro siguiente, las diferencias en los requisitos que se pide en cada regulación para un mismo trámite.

Tabla No. I.1

Municipalidad de Cartago: diferencias entre el Reglamento de Construcciones y el Plan Regulador para el trámite de permisos de construcción

Reglamento de Construcciones	Plan Regulador
Los trámites de permiso de construcción y remodelación deberán contener los siguientes requisitos generales:	Todas las solicitudes para los trámites de permiso de construcción deberán contener los siguientes requisitos generales:
1. Formulario original de solicitud de permiso debidamente llenado y firmado por el propietario y el profesional responsable.	1. Formulario original de solicitud de permiso debidamente lleno y firmado por el solicitante o su representante y el profesional responsable y además por el propietario o propietarios cuando sean distintos del solicitante. Se deberá indicar un medio para recibir notificaciones, el cual preferiblemente será un fax o un correo electrónico, o bien podrá indicarse un lugar físico dentro del perímetro municipal de la Municipalidad de Cartago, definido en el Reglamento de Cobro administrativo judicial de dicha Municipalidad.
2. Alineamiento del MOPT a la Municipalidad según el caso, de los planos catastrados y constructivos en que se determine la distancia de la construcción en relación con carreteras, caminos y calles de la red vial cantonal (Artículo 20 de la Ley General de Caminos).	2. Alineamiento emitido por la autoridad competente, cuando ello resulte aplicable.
3. Constancia original del Departamento de Servicio al Cliente y el Departamento de Bienes Inmuebles de la Municipalidad, donde conste que la propiedad se encuentra inscrita y el contribuyente está al día con los tributos y servicios municipales.	
4. <b>Cuatro</b> fotocopias del Plano de Catastro de la propiedad, el cual no debe ser una reducción, copia de fax, ni debe estar unida con cinta adhesiva, contar con borrones ni tachaduras o cualquier otro tipo de alteración que hagan dudar de su veracidad.	3. <b>Dos</b> fotocopias simples del Plano de Catastro de la propiedad, cuando no consten en los archivos municipales o cuando se hayan modificado respecto de los que ya constan en dichos archivos. Las fotocopias que se presenten no deberán ser reducciones, ni en papel que no asegure su correcta conservación.
5. Copia de la cédula de identidad del propietario y el solicitante. Las personas jurídicas deben aportar certificación de personería y copia certificada de la cédula jurídica. Si la gestión se realiza mediante poder, se debe presentar una copia certificada del mismo.	4. Copia de la cédula de identidad del propietario y el solicitante, cuando no consten en los archivos municipales. Las personas jurídicas deben aportar certificación de personería, emitida por el Registro Nacional o por Notario Público con no más de un mes de antigüedad. Si la gestión se realiza mediante poder, debe presentar el documento original de poder especial cumpliendo con los requisitos de ley o bien Certificación de Personería Jurídica en caso de apoderados inscritos en el Registro Nacional con no más de un mes de antigüedad.
6. Nota del Eje de Acueducto Municipal, Acueducto Rural o Comité administrador, donde se indique que el inmueble tiene dotación de agua o posibilidad de obtenerla para la construcción y habilitación futura.	



7. <b>Tres</b> juegos en copia del original de los planos constructivos, firmados por el Profesional Responsable de la obra, con los sellos aprobados del CFIA y el Ministerio de Salud.	5. <b>Dos</b> juegos de copias del original de los planos constructivos, firmados por el Profesional Responsable de la obra, con los sellos aprobados del CFIA y el Ministerio de Salud.
8. Póliza de riesgos de trabajo emitida por <b>el Instituto Nacional de Seguros (INS)</b> .	6. Póliza de riesgos de trabajo emitida <b>por una entidad aseguradora competente</b> para la emisión de este tipo de contratos.
9. En obras menores de 15 m <sup>2</sup> debe entregarse plano debidamente detallado del trabajo que se va a realizar, y presupuesto detallado de las obras a construir firmado por un profesional responsable (Ingeniero y/o Arquitecto) el plano constructivo debe indicar el manejo de aguas y desechos.	
10. Alineamiento fluvial del INVU, en relación con ríos, lagos, quebradas y similares (artículos 33 y 34 de la Ley Forestal N.º 7575).	
11. Permiso sanitario de construcción del Ministerio de Salud.	
12. Certificación literal registral de la propiedad en que consten el o los propietarios del inmueble, las servidumbres y los gravámenes relacionados con oleoductos, aeropuertos y otros, según el Reglamento para el Trámite de Visado de Planos de Construcción (Decreto N.º 27967).	7. Certificación Notarial o registral literal, de la propiedad, con no más de un mes de emitida.
13. Recibo cancelado del permiso de construcción e instalación de pajas de aguas.	8. Permiso de instalación de paja de agua.
	9. Visado sanitario de construcción expedido por el Ministerio de Salud.

Fuente: elaboración propia con información de cada una de las regulaciones.

La regulación del 2004 debió haber sido sustituida por la del 2012, sin embargo, se mantuvieron ambas regulaciones, lo que puede generar confusiones entre los regulados, o bien, en los responsables de aplicar dichas regulaciones. Consecuentemente, no parece conveniente mantener ambas regulaciones vigentes, por lo que podría actualizarse y derogarse alguna de las dos. Si se mantiene la regulación en el Plan Regulador, aplicaría solo en lo relativo al apartado de permisos de construcción.

Ahora bien, el dinamismo constante que viven las ciudades y sus alrededores plantea un gran reto en el tema de la planificación urbana, la cual “*va más allá de la distribución tradicional de edificios, usos del suelo, coeficientes de aprovechamiento del suelo — concebidos tradicionalmente como urbanismo—*. La planificación debe abarcar con integralidad y sostenibilidad otros sistemas necesarios para el buen funcionamiento de las urbes: financiero, impositivo, vial, de ocio, sanitario, de emergencias, de desechos, hídrico y eléctrico.”<sup>2</sup> Esto contribuye a mantener vigente la regulación.

Ahora bien, el plan regulador territorial está en un proceso de actualización por parte de la Municipalidad, ya que se mantiene vigente gracias a lo dispuesto en el Reglamento de

<sup>2</sup> Cartín, Federico, 2020. Proponer la ciudad. Publicado en el Periódico La Nación, edición del 23 de noviembre del 2020.

la Transición para la Revisión y Aprobación de Planes Reguladores, Decreto No. 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR, según la modificación del 24 de agosto del 2020, que pretende establecer herramientas de agilización para realizar una eficaz y eficiente revisión de la inclusión de la variable ambiental y aprobación de planes reguladores. Este decreto tendrá una vigencia de tres años a partir del 4 de setiembre del 2020 al 4 de setiembre del 2023.

Dado que las regulaciones bajo análisis son las que se aplican al tema de construcciones, el comportamiento de esta variable se resume en el siguiente Cuadro:

Cuadro No. I.1  
Cantón de Cartago: Total de obras construidas  
Según el uso que se le da y por año

<b>Años/Tipo</b>	<b>Vivienda</b>	<b>Comercio</b>	<b>Industria</b>	<b>Servicios</b>	<b>Agropecuario</b>	<b>Otras obras</b>	<b>Total</b>
<b>2005</b>	779	26	5	1	4	49	864
<b>2006</b>	854	56	4	3	4	51	972
<b>2007</b>	864	99	7		1	39	1.010
<b>2008</b>	621	94	4	4	3	27	753
<b>2009</b>	463	39	3	4	2	24	535
<b>2010</b>	714	78	8	9	1	31	841
<b>2011</b>	1.066	61	11	7	1	33	1.179
<b>2012</b>	714	63	6	8	3	24	818
<b>2013</b>	734	75	10	4	1	34	858
<b>2014</b>	848	27	8	6	3	30	922
<b>2015</b>	1.092	39	12	5	1	1	1.150
<b>2016</b>	1.402	51	7	6	1	1	1.468
<b>2017</b>	1.175	54	7	3	1	32	1.272
<b>2018</b>	578	35	9	1	0	31	654
<b>2019</b>	649	37	6	4	0	314	1.010
<b>Total</b>	12.553	834	107	65	26	721	14.306

Fuente: elaboración propia con datos del INEC

Frente al reto de ordenar el desarrollo urbano de manera integral y sostenible, al estar el 88% de las edificaciones destinadas a vivienda, la necesidad de controlar y regular la dinámica de urbanismo y desarrollo del cantón y, orientar y promover de manera adecuada dicha dinámica, se mantiene totalmente vigente y el Plan Regulador es el medio para caminar en esa dirección.

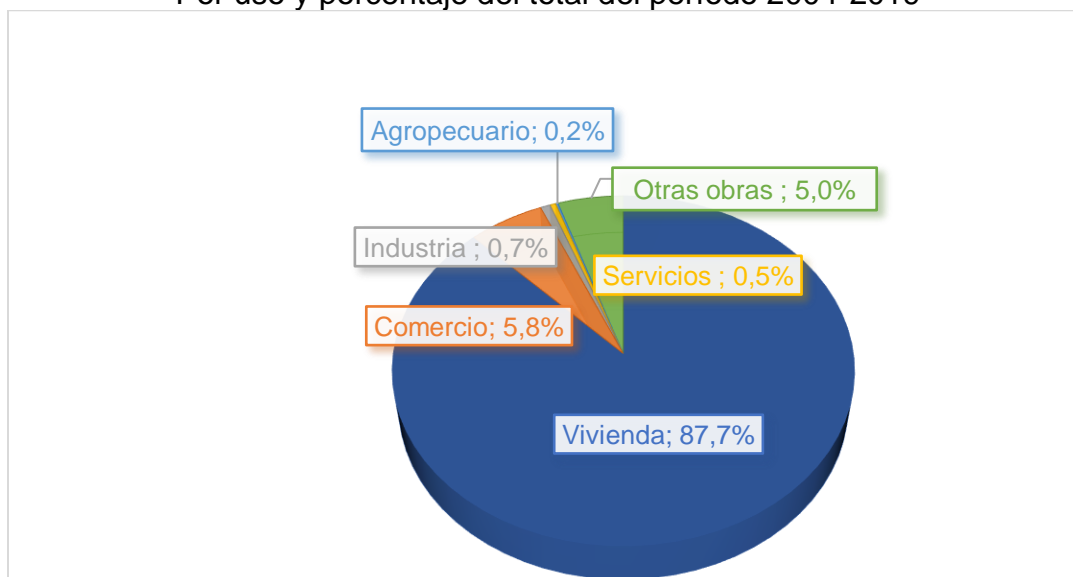
### III. Avance en su atención: perfil de regulados, obstáculos.

El Plan Regulador, está dirigido a “todas las personas físicas y de hecho, personas jurídicas, entes públicos y privadas, en toda el área del Cantón de Cartago, de la provincia de Cartago” (artículo 6) y su aplicación y fiscalización se asignó en el artículo 7 a la Oficina de Planificación Urbana en coordinación con la Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de Cartago, las que se apoyarán en todas las instancias municipales y comisiones conformadas para tal fin.

Por su parte, el Reglamento de Construcciones establece que su población objetivo es el ciudadano y/o profesionales en las diferentes áreas de la arquitectura y la ingeniería, que deben aplicar las reglas establecidas en dicho Reglamento con el fin de garantizar la salud, economía, bienestar común dentro del proceso de planificación local.

Cualquier munícipe o inversionista que quiera desarrollar obras en el cantón es un potencial regulado por el Plan y por el Reglamento. Sin embargo, a partir de las estadísticas de construcción y el uso de esta, se puede derivar que la mayoría de los regulados son los que construyen viviendas. Ahora bien, la información del tipo de obra que se detalla en el cuadro del punto anterior describe que el perfil más común de los regulados, los cuales son aquellas personas que desean iniciar obras de vivienda, esa información se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico No. I.1  
Cantón de Cartago: tipo de construcción.  
Por uso y porcentaje del total del período 2004-2019



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

De acuerdo con este gráfico el principal grupo regulado, por ser el que más demanda este tipo de trámites, es el habitacional. Dado este comportamiento en la demanda de construcción, es relevante por cuanto el Plan Regulador establece entre sus consideraciones que *“debe preverse la construcción de viviendas necesarias según estudios poblacionales, produciéndose en esta forma, un incentivo para efectuar desarrollos que adopten el concepto de mezcla de clases sociales tendientes al fomento de concepto de ciudad inclusiva y vertical.”*

La vigencia de la regulación, dada la necesidad de mantener un adecuado control del crecimiento urbano, no exime a la regulación de la existencia de obstáculos que inciden en su efectividad como herramienta de planificación urbana.

Un primer obstáculo es de tipo jurídico, dada la coexistencia de dos regulaciones que norman los diversos trámites que sustentan, como permiso de construcción, visado de planos, movimientos de tierra y otros que establecen diferentes requisitos para gestionar cada uno de ellos. Esta duplicidad conlleva el riesgo de generar confusiones en los regulados y en los aplicadores de la regulación, o bien, incertidumbre respecto de cuál regulación aplicar en cada caso.

Recurriendo a una comparación de la forma en que otros cantones regulan esta materia, normalmente, tiene una única regulación contenida en el Plan Regulador o bien una regulación independiente, sin redundar en dicho Plan.

También, desde el punto de vista jurídico, la regulación enfrenta la necesaria vinculación con otra serie de normativas que limitan su efectividad, lo que a su vez conlleva la intervención de una gran cantidad de instituciones. En este caso en los temas ambientales participa la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA); el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (temas de alineamientos, vías cantonales y nacionales); Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), en lo relativo a la planificación urbana y el desarrollo y aprobación del Plan; el Ministerio de Salud; provisión de servicios en el caso del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), Junta Administradora de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC), Instituto Costarricense de Electricidad; el Ministerio de Energía y Medio Ambiente, en temas de aguas, alineamientos de ríos; y otras. En consecuencia, la necesidad de coordinación y las regulaciones que cada una aplica por su cuenta se convierte en un obstáculo para que la regulación local cumpla con su objetivo y no se afecte al munícipe.

Un segundo obstáculo es de tipo administrativo, en el tanto que el Plan es limitativo en aspectos como el uso de suelo, ya que se establecen 14 tipos de uso del suelo según su naturaleza jurídica o zonificación, quedando zonas grises respecto a qué tipo de uso se refiere en ciertos casos particulares o novedosos, obligando a adecuar la normativa vigente a las nuevas actividades, o rechazar por no ser un uso “autorizado”.

*“Lo anterior implica que le corresponde a los departamentos técnicos del municipio con pericia en la materia plantear, ya sea de manera casuística o de manera general, una propuesta de zonificación inicial que tenga parámetros objetivos y sean aceptados por el Concejo Municipal, quien es el órgano municipal competente. Ahora bien, dichos departamentos no pueden, de manera subjetiva, definir el contenido material de las zonas a crear, sino*

*que deben recurrir a instrumentos de apoyo que respalden sus criterios. Al respecto, es de nuestra consideración, que es posible la remisión de manera simultánea a cuatro instrumentos existentes orientadores en la materia. Nos referimos a los instrumentos normativos de suelo no urbanizable: al CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme) en cualquiera de sus versiones; al CAE-CR (Clasificación de Actividades Económicas de Costa Rica), emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)". (Mejías, Carlos, 2018)<sup>3</sup>*

Desde el punto de vista económico un Plan Regulador en general, no es lo más eficiente para impulsar la economía local, ya que los municipios deben adaptarse a lo que se dispone en ellos, y no cuenta con la flexibilidad suficiente para que el uso de suelo lo definan las actividades económicas a realizar. En ese sentido, indica el PRUGAM que *"en general, los planes reguladores son utilizados como un simple reglamento de zonificación para usos del suelo, y no como verdaderos instrumentos de ordenamiento con programas y proyectos definidos para lograr metas y promover el desarrollo local, la concertación, la participación ciudadana y la negociación con transparencia. Aún, no se constituyen como un instrumento de planificación de carácter técnico y administrativo, ni son implementados siguiendo un proceso continuo de planeación que incorpore los objetivos nacionales, regionales y locales del ordenamiento territorial y desarrollo urbano, además no se concretizan en políticas, instrumentos y acciones que, en el ámbito municipal tienda a implementar los objetivos mencionados y a lograr un desarrollo equilibrado de sus centros de población."*<sup>4</sup>

La rigidez de estos planes, también constituyen un obstáculo para ajustarse a los cambios que sufren las demandas económicas, urbanas, sociales y ambientales. Por ello afirma el PRUGAM en el mismo documento que:

*"La comprensión de los procesos transformadores que se suscitan en la GAM, a partir de una serie de cambios estructurales en los patrones de producción y en la forma de apropiación del territorio, ha incidido en el ámbito espacial con expresiones visibles en el territorio, en sus diferentes escalas, tanto nacional, regional como local. La ciudad se ha encaminado hacia usos mixtos y es previsible que en el futuro cercano lo continúe haciendo con más fuerza aún, coexistiendo la producción y el consumo, ahora en una escala mayor y conviviendo, sin que necesariamente se articulen, la industria de exportación de alta tecnología con una industria manufacturera tradicional y la industria artesanal y familiar, lo que da amparo a la inversión de servicios de mayor nivel de sofisticación y al capital financiero global, muchas veces en busca de expansión y eficiencia por medio de subsidiarias.*

---

<sup>3</sup> Mejías Rodríguez, Carlos José, 2018. El uso de suelo y la resolución municipal de ubicación para el control edilicio y actividades: el uso de Instrumentos técnicos para el control urbanístico, 2018. Revista IUS Doctrina - Vol. 11 No. 1 (2018), <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

<sup>4</sup> PRUGAM, (2008). Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana, 2008-2030, Fase III-A, Diagnóstico, p. 344

*La GAM se caracteriza por una concentración de funciones urbanas de gestión en el cantón de San José, que se repite en forma similar, aunque en menor escala, en los centros urbanos de los cantones de Heredia, Cartago y Alajuela, y por una desconcentración de actividades productivas, en particular las industrias que han emigrado o se han instalado en la periferia de los centros urbanos de la GAM, en razón de sus demandas de espacio físico para sus operaciones y mejor movilidad, seguidas por demandas de espacios para oficinas de servicios (call centers, centros de operaciones de atención a clientes, etc.) con mayores requisitos de seguridad, comodidad, acceso a infraestructura vial y de servicios (básicos y no básicos).*

Esta realidad tiene un impacto importante en el uso del suelo, lo que puede aproximarse por el área construida y los sectores donde se ubica dicho uso. El cuadro siguiente muestra la situación en los últimos años en Cartago.

Cuadro No. 1.2  
Municipalidad de Cartago: número de obra, área (metros cuadrados)  
Por tipo de permiso, 2015-2020

	<b>Cantidad permisos</b>	<b>Metros cuadrados</b>	<b>% de total</b>
Viviendas	5 199	513 793	67,8%
Comercio	227	67 614	8,9%
Industria	50	165 912	21,9%
Servicios	23	8 798	1,2%
Agropecuaria	3	1 149	0,2%
<b>Total</b>	<b>5 502</b>	<b>757 266</b>	<b>100%</b>
Metraje promedio por permiso para vivienda		98,83	
Metraje promedio por permiso que es para vivienda		803,54	

Fuente: INEC

Usando como parámetro de medición del área a construir, la vivienda sigue siendo el más importante (un 68%), mientras que el resto de las actividades económicas abarca el 32% del área autorizada a construir por la Municipalidad, en los 6 años. Sin embargo, el área promedio de cada permiso es 8 veces mayor en todas las actividades con respecto a vivienda.

## IV. Conclusiones

1. Las dos regulaciones analizadas en este informe se entrelazan, ya que la misma materia es normada en cada una, pareciendo que cuando se emitió el Plan Regulador del Cantón de Cartago, que contiene un Reglamento titulado “De los desarrollos urbanos: construcciones e infraestructuras”, se omitió derogar el Reglamento de Construcciones que se había promulgado en el año 2004.
2. Las diferencias en los requisitos solicitados en cada regulación para el mismo trámite, plantea la urgente necesidad de tomar la decisión de contar con una sola regulación. Revisando el caso de otras municipalidades, se encuentra que no incluyeron en el Plan Maestro el tema de las construcciones, sino que cuentan con dos regulaciones independientes. En ese sentido sería importante tomar una decisión sobre la decisión más conveniente.
3. El Plan Regulador es una norma más general que contiene 7 reglamentaciones, con una clara orientación a regular el uso de suelo, sin que realmente se proyecte como una herramienta con la flexibilidad necesaria, sin perder su naturaleza y objetivos, para ajustarse a los requerimientos de desarrollo urbano del cantón. Durante los últimos años las obras que se han levantado, un 88% corresponde a viviendas, mientras que ese porcentaje se reduce cuando se trata de área construida, huella que incide sobre el uso de suelo, alcanzando vivienda un 68% y el resto de las actividades de comercio, servicios e industria el otro 32%. Esto revela una realidad que pareciera limitar estas regulaciones al tema de construcción de vivienda.
4. La necesidad de planificar el crecimiento de la huella urbana y todo lo que eso implica desde el punto de vista económico, social, ambiental, de salud, movilidad y otras áreas del quehacer humano, es una constante, de ahí la importancia de que los Planes puedan ser renovados periódicamente, como es el caso del de Cartago que está en proceso de revisión para ser actualizado.
5. En síntesis, la municipalidad de Cartago debía resolver una doble problemática: controlar y regular la dinámica de urbanismo y desarrollo del cantón y, orientar y promover de manera adecuada dicha dinámica, viendo en el Plan Regulador el medio para asumir ambas tareas, considerando lo relativo a la construcción y al uso del suelo.
6. Para el caso del plan regulador territorial, el vigente nace por necesidad de atender las inconsistencias y obsolescencias del plan anterior, para de esta manera atender el desarrollo que se dio en el cantón durante la emisión del Plan Regulador de 1974 y el del 2012, brindando especial atención a los nuevos aspectos ambientales, productivos y de desarrollo urbanístico que se plantearon, incluyéndose en este, el reglamento de construcciones como músculo de control urbano y por exigencia de normas por parte del INVU.



## CAPÍTULO II IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS

### I. Identificación de los Objetivos

De la lectura del Plan Regulador Urbano Territorial del Cantón de Cartago, comprensivo de un Reglamento de los Desarrollos Urbanos: Construcciones e Infraestructuras, se desprende de su artículo tercero que el objetivo primordial del Plan Regulador es la ordenación urbanística integral del territorio del Cantón de Cartago y de las actividades de sus habitantes.

Asociado a este objetivo general, se establecen los siguientes objetivos específicos, de conformidad con el mismo artículo tercero del Reglamento:

- Constituir un esquema normativo básico que permita integrar, delimitar y dar contenido al derecho de propiedad, que comprende, entre otros, los derechos especiales de posesión, usufructo y transformación que tienen los sujetos en sus propiedades. Dicha integración y delimitación se dará dentro del ámbito enmarcado por los artículos 45 y 169, de la Constitución Política.
- Establecer un modelo radiocéntrico y equilibrado de desarrollo en el Cantón de Cartago, en el marco del componente ambiental, que permita un crecimiento sostenible del Cantón, a través de la promoción de programas de renovación, rehabilitación, restauración, regeneración y repoblamiento urbano, y gestión del riesgo, en su jurisdicción.
- Hacer del cantón un territorio sostenible y competitivo, para mantener y potenciar su rol como ciudad histórica, territorio agroecoturístico con valor escénico de paisaje y como estancia y recepción de ciudades intermedias; así como centro itinerante de negocios de actividades socio productivas locales, promoción de actividades de empresas de alto valor tecnológico, asociado al atributo académico de alta calidad existente en el cantón. Para ello procurará mejorar la accesibilidad de los distintos sectores del cantón, modernizar las redes de servicios, restaurar edificaciones patrimoniales, crear una zona hotelera vinculada a la red ferroviaria, configurar la red vial y de transportes, debidamente jerarquizada, establecer zonas de seguridad y planes de emergencia.
- Consolidar el equilibrio ambiental en el cantón, de modo que se alcance una mejor calidad de vida y se refuerce el componente verde de la ciudad como sitio de encuentro, de turismo y de residencia, mejorando el paisaje urbano y reforzando la identidad de la ciudad, a través del concepto de redes verdes y potencial hídrico, considerando las amenazas existentes.
- Revertir, en lo posible, la segregación socio-espacial mediante la promoción de programas de regulación territorial de asentamientos irregulares, unificación de



fincas, uso mixto de los terrenos, mejoras de infraestructura y servicios; así como crear alternativas de desarrollo urbano altamente densificado, tendiente a promover el crecimiento vertical de la vivienda, servicios, el comercio y el empleo, optimizando el uso del espacio y la infraestructura, considerando los riesgos específicos de cada sector.

Entre los resultados esperados con dicha regulación están:

- Lograr una ciudad más eficiente, funcional y competitiva en lo económico y en lo social, para mantener y potenciar su rol como principal centro de negocios, de residencia, de actividad cultural y de lugar de encuentro del país en protección de su entorno natural.
- Prever la construcción de viviendas necesarias según estudios poblacionales, produciéndose en esta forma, un incentivo para efectuar desarrollos que adopten el concepto de mezcla de clases sociales tendientes al fomento de concepto de ciudad inclusiva y vertical.
- Habilitar acciones normativas dirigidas a cristalizar una reducción en el costo de los desarrollos urbanos, potenciando ciudades compactas y multifuncionales, que redunden en la protección de recursos naturales y la adaptación a amenazas naturales.

Sin embargo, siendo que la regulación bajo análisis es la relativa a construcciones y uso de suelo, los objetivos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- ✓ Establecer las regulaciones necesarias para contar con un modelo de desarrollo cantonal de infraestructura de vivienda, comercial, industrial y agrícola equilibrado desde el punto de vista ambiental, especialmente mediante la protección de recursos naturales y la adaptación a amenazas naturales.
- ✓ Promover el crecimiento vertical de la vivienda, servicios, el comercio y el empleo, optimizando el uso del espacio y la infraestructura, considerando los riesgos específicos de cada sector.
- ✓ Mantener y potenciar su rol como ciudad histórica, territorio agroecoturístico con valor escénico de paisaje y como estancia y recepción de ciudades intermedias.
- ✓ Convertirse en un centro itinerante de negocios de actividades socio productivas locales, promoción de actividades de empresas de alto valor tecnológico, asociado al atributo académico de alta calidad existente en el cantón.

## II. Consistencia de los Objetivos

Para determinar la consistencia de los objetivos, se utilizarán 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 en español significan: específico, medible, alcanzable, realista y relevante y, específico en tiempo.

A partir de lo anterior, se procede con el análisis individualizado de los cuatro objetivos identificados en el apartado anterior:

1. Establecer las regulaciones necesarias para contar con un modelo de desarrollo cantonal de infraestructura de vivienda, comercial, industrial y agrícola equilibrado desde el punto de vista ambiental, especialmente mediante la protección de recursos naturales y la adaptación a amenazas naturales.

**a. Específico:** Al emitirse la normativa no se establecieron métricas que permitieran determinar si la regulación estaba siendo eficiente en el objetivo aquí analizado. Su definición es muy general y no se especifican cuáles son las regulaciones buscadas.

Sin embargo, podría recurrirse a las actividades reportadas en el informe anual del señor Alcalde en relación con el tema ambiental para encontrar elementos que permitan perfilar la precisión del objetivo, aunque se trate más de indicadores de esfuerzo (descripción de lo que se hace) que dé resultados (impacto). No obstante, no constituyen un indicador asertivo de la especificidad del objetivo, por cuanto no existe un parámetro previo a partir del cual se puedan realizar estimaciones respecto de la cantidad de actividades a desarrollar y su impacto, desde la entrada en vigor de la regulación.

A partir de lo anterior, se considera que la definición del objetivo fue formulada de manera muy general. Además, puede ser cuantificable en cuanto a acciones realizadas, sin embargo, no es posible determinar el impacto.

**b. Medible:** La regulación no estableció criterios concretos para medir la consecución del objetivo.

En lo que respecta a las cargas administrativas, se tiene que los requisitos están claramente definidos en la regulación, no obstante, dado que la regulación se aplica a una diversidad de trámites con diferentes requerimientos, del lado del regulado es difícil de cuantificar su costo.

Un elemento importante en dicho modelo de desarrollo de infraestructura inmobiliaria y que incide en las cargas administrativas es el cumplimiento de plazos para otorgar los permisos requeridos. De acuerdo con un informe de fiscalización de la Contraloría General, se concluye al respecto que:

- El 28% de los permisos de construcción aprobados por la Municipalidad de Cartago durante el año 2018 se realizaron dentro del plazo máximo establecido de 10 días hábiles.
- El resto de los permisos de construcción aprobados para ese período no se ajustaron al estándar de tiempo definido por el gobierno local
- El 65% se aprobó en un plazo que va desde los 11 hasta los 30 días.
- El 7% se aprobó en un plazo que superan los 30 días hábiles, lo cual representa una desviación de lo dispuesto en el artículo 11 del Plan Regulador Territorial del cantón de Cartago, en lo referente a que las solicitudes de licencias urbanísticas deberán resolverse en 10 días hábiles contados a partir del día siguiente de su presentación,

salvo que por justificaciones técnicas debidamente notificadas al interesado se prorrogue el plazo por un máximo de 20 días hábiles adicionales.

- En caso de proyectos complejos y atípicos, tendrán un plazo de resolución máximo de 30 días naturales

Esta situación, genera un incremento en los costos asociados a las cargas regulatorias que debe enfrentar el regulado. De hecho, la misma CGR determinó que el trámite relacionado con la obtención de un permiso de construcción le transfiere al ciudadano dos tipos de costos económicos.

- Uno por la carga administrativa de obtener todos los requisitos, el cual es inherente al trámite mismo (certificaciones, fotocopias, impuestos, costo de planos, traslados y esperas, etc.). Este se estimó en ₡1.957.933.
- El otro, el costo de oportunidad relacionado con los recursos que tiene que invertir el ciudadano, en virtud de la espera que tiene que hacer hasta que le otorguen el permiso de construcción. Este se estimó en ₡130.828.<sup>5</sup>

Por otra parte, el objetivo sirve como insumo para la planificación y generar elementos para desarrollar un modelo de desarrollo compatible con el tema ambiental. Incluso, se ha insistido por parte de representantes municipales como la regulación vinculada en este tema puede generar cargas adicionales a los regulados, citando como ejemplo el artículo 33 de la Ley Forestal, el cual resulta bastante complejo en su aplicación.

Finalmente, el grado de certeza de los resultados es bajo, debido a que no están claras cuáles son las acciones que contribuyen con la generación de dicho modelo; lo que resulta difícil de concretar ya que participan una cantidad importante actores institucionales.

**c. Alcanzable:** Partiendo de que al emitirse la normativa el objetivo no se operativizó en un plan de acción concreto y medible, no es posible determinar si se puede alcanzar, aunque se han venido desarrollando acciones en relación con aspectos de riesgos y capacitación.

La Municipalidad ha apostado por una estrategia de promotores ambientales y actividades de capacitación formal e informal. En el informe anual de la alcaldía, se plantea lo siguiente:

Tabla No.II.1  
Cantón de Cartago: Principales actividades relacionadas con el tema ambiental,  
2013-2018

Año	Descripción
-----	-------------

<sup>5</sup> Contraloría General de la República, 2019, Informe No. DFOE-DL-IF-00007-2019, Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre los Requisitos y Trámites Establecidos para el Otorgamiento de Permisos de Construcción en la Municipalidad de Cartago. Recuperado de [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2019/SIGYD\\_D\\_2019011789.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019011789.pdf)

2013	Acciones para la protección de las nacientes de abastecimiento humano como parte del componente de aseguramiento de calidad y cantidad de agua, así como de Educación Ambiental. Se desarrollaron los promotores ambientales. Se realizaron 105 talleres y charlas en 18 escuelas, asociaciones, ASADAS, el grupo “Emprendedores de Oro” de San Nicolás, del total de talleres 7 fueron visitas al Parque Ambiental Río Loro, con un aproximado de unas 914 personas instruidas.
2014	Se desarrollaron dos formas de educación ambiental, la formal y la informal.
2015	El Plan de Educación Ambiental de la Municipalidad de Cartago del 2015 se implementó de dos maneras, tanto formal como no formal, en ambos se atendió un total de 89 grupos y más de 1815 personas
2016	212 actividades que reunieron a 3.193 participantes en diferentes talleres y visitas a sitio para generar conciencia sobre el tema ambiental: agua, vida silvestre y educación ambiental.
2017	115 actividades que reunieron 2.540 participantes en diferentes talleres y visitas a sitio para generar conciencia sobre el tema ambiental: agua, vida silvestre y educación ambiental.
2018	269 talleres educativos, informativos, visitas a sitio que congregaron 6.535 participantes.

Fuente: Municipalidad de Cartago. Informes anuales del Alcalde Municipal.

**d. Realista y Relevante:** Visto que el objetivo refiere a contar con normativa que permita la gestación de un modelo de desarrollo sostenible, se considera que el objetivo es realista y relevante, a partir de que el objetivo general del plan regulador es la ordenación urbanística integral del territorio del Cantón de Cartago y de las actividades de sus habitantes.

El costo de la regulación puede resultar razonable, especialmente porque el enfoque que se ha adoptado en el período 2013-2019 ha sido uno preventivo, basado en la prevención de desastres y en la capacitación. Sin embargo, dadas las condiciones de los habitantes de los sitios ambientalmente vulnerables, a quienes les resulta difícil reubicarse, la regulación puede enfrentar una complejidad social relevante, ya que no siempre cuentan con los medios necesarios para su movilización.

**e. Específico en Tiempo:** dado que los planes reguladores tienen un plazo de vigencia, es posible acotar el objetivo en el tiempo.

2. Promover el crecimiento vertical de la vivienda, servicios, el comercio y el empleo, optimizando el uso del espacio y la infraestructura, considerando los riesgos específicos de cada sector.

Dado que la regulación está referida a la construcción y uso de suelo, es importante analizar las acciones implementadas en relación con el tema de construcción vertical, como una forma de optimizar el espacio y favorecer y mayor densificación del suelo.

**a. Específico:** El objetivo no cumple con la característica de especificidad, por cuanto de la revisión de los Informes Anuales del señor Alcalde hasta el año 2020 no se hace referencia al desarrollo de proyectos de vivienda que respondan a diseños verticales más que horizontales. Asimismo, no se encuentran indicadores que incorporen este tipo de construcciones.

En ese sentido, es un objetivo que no está definido clara y ni concretamente (ni por la regulación ni por planificación institucional), por lo que no es fácilmente cuantificable y medible. La responsabilidad de su cumplimiento recae en los funcionarios del Departamento de Urbanismo y Planificación Urbana de la Municipalidad y es un objetivo primario ya que tiene directa vinculación tanto con el tema de construcciones como con el de uso de suelo.

En la propuesta de modificación del Plan Regulador vigente, se están cambiando los parámetros para impactar este objetivo. Por ejemplo, en los tres distritos de más alta densidad, como son Occidente, San Francisco y Guadalupe se están planteando cambios en cuanto a la cabida mínima de los lotes para desarrollos verticales, pasando de 1500 m<sup>2</sup> a 900 m<sup>2</sup>; pero, reduciendo también la cantidad de viviendas de 300 a 280 viviendas, en edificios que pasan de 6 a 8 pisos, en las zonas de muy alta densidad.

Entre la segunda mitad del 2018 al 2020, se aprobaron 17 construcciones de 3 o 4 pisos, la mayoría con uso para vivienda, sin embargo, ninguna llegó al límite de edificios posible, según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. II. 1  
Municipalidad de Cartago: Cantidad edificaciones autorizadas  
de 3 o más pisos  
Segundo semestre 2018-2020

Tipo de construcción	Total	2018	2019	2020
Local Comercial	2	-	1	1
Vivienda	8	1	4	3
Apartamentos y multifamiliares	4	-	4	-
Aulas	1	-	1	-
Oficinas	1	-	-	1
Industria	1	-	1	-
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>5</b>

Fuente: Departamento de Urbanismo, Municipalidad de Cartago

**b. Medible:** No está claro lo que significa desde el punto de vista de cargas administrativas para el regulado este objetivo, por lo que tampoco resulta fácil determinar los costos que conlleva su cumplimiento. Ahora bien, si existieran indicadores concretos sobre temas de densidad, cantidad de desarrollos con esas características y otros el grado de certeza en los resultados sería alto.

De acuerdo con el citado informe de la Contraloría General, se determinó que al 2019, por más de 3 años no se habían realizado ajustes a los requisitos del trámite que redunden en mayor celeridad, eficiencia y satisfacción de las necesidades del usuario de dicho trámite. Lo anterior, a pesar de que los mismos funcionarios encargados de la aprobación de los permisos de construcción, reconocieron ante el Órgano Contralor, la existencia de requisitos que se podrían simplificar, tales como los relacionados con la

certificación literal de la propiedad y la copia de los planos que se solicitan. Esto es importante porque los proyectos son de los llamados complejos y atípicos.

**c. Alcanzable:** Lo que resulta claro con un objetivo tan general como este, es que, si no hay un plan concreto de intensificar la densidad del uso de suelo, mediante desarrollos habitacionales y comerciales verticales, es complejo determinar la alcanzabilidad del objetivo.

A esto se adiciona el hecho de que la adopción de esquemas constructivos de este tipo es voluntaria, por lo que resulta difícil que el objetivo resulte alcanzable, máxime si no se han encontrado metas claras establecidas en ese sentido. Además, los responsables de la planificación urbana deben tener muy claro este objetivo, por lo que si no hay un plan adecuado difícilmente podría empujarse a hacerlo alcanzable.

**d. Realista y Relevante:** El Plan Regulador busca potenciar la nueva ciudad de Cartago en el sector sur del cantón a partir de un desarrollo vertical de mediana y alta densidad con nuevas infraestructuras, de acuerdo con la viabilidad ambiental planteada por los índices de fragilidad ambiental que sustentan este Plan Regulador. Desde esa perspectiva el objetivo podría ser relevante, sin embargo, no se encuentran en el Plan elementos que favorezcan este tipo de desarrollos.

Por otra parte, el objetivo en análisis tiene un buen alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, como lo es la protección ambiental y un desarrollo urbano ordenado.

Finalmente, el objetivo si tiene complejidad técnica para el regulado, ya que, por ejemplo, el artículo 20 del Reglamento de Construcciones establece que *“cuando se trate de edificios con alturas mayores a 15 metros, deben presentar para su aprobación estudio de impacto vial: accesos, congestionamiento, soporte de las vías adyacentes a la propiedad, flujos promedio diario y mensual, entre otros, así como infraestructura y servicios: estudio de la demanda y oferta de la infraestructura y servicios existentes y propuestos.”* Es decir, que debe cumplirse con una serie de requisitos que pueden afectar la transparencia de las cargas administrativas que implica.

**e. Específico en Tiempo:** El período de tiempo definido es año a año, pero no porque la regulación así lo establezca, sino por planificación institucional.

De conformidad con el análisis realizado, es posible determinar que el objetivo no es consistente, por lo que requiere ser mejorado en cuanto a la definición de indicadores para medirlo, mayor claridad en las cargas que pesarán sobre el regulado, establecer mecanismos que le den efectividad y pueda ser alcanzable.

### 3. Mantener y potenciar su rol como ciudad histórica, territorio agroecoturístico con valor escénico de paisaje y como estancia y recepción de ciudades intermedias.

Las ciudades intermedias<sup>6</sup> son el punto de encuentro entre el mundo rural y el mundo urbano, y suponen una oportunidad de generar un espacio de civismo y democracia que las grandes ciudades o metrópolis ya no pueden ofrecer. Asimismo, aprovechan la confluencia de realidades típicamente urbanas con elementos propios del entorno natural, de modernidad versus elementos históricos, tener atractivos de confluencia y otros aspectos que se recogen en el objetivo bajo análisis.

**a. Específico:** El objetivo no cumple con la característica de especificidad, por cuanto no cuenta con indicadores que permitan medir su alcance. La medición puede estar referida a indicadores de compacidad (ocupación del suelo, espacio público y habitabilidad, movilidad y servicios); de complejidad (complejidad urbana, y espacios verdes y biodiversidad); de eficiencia y de cohesión social.<sup>7</sup> Sin embargo este tipo de indicadores no se encontraron.

La Municipalidad ha venido promoviendo algunas obras de rescate y restauración de espacios considerados patrimonio histórico lo cual puede coadyuvar al objetivo, pero no existe una clara vinculación o estrategia que vincule unos y otros elementos.

Asimismo, se cuenta con una Oficina Municipal de Turismo, la que ha venido levantando un inventario del patrimonio turístico cantonal. En el Informe de Labores del Alcalde para el año 2017 se indica que “durante el año 2017 se trabajó en conjunto con el área de Sistemas de Información Geográfica con el fin de implementar formularios digitales que se descarguen en el equipo GPS de la Oficina de Turismo y de realizar el trabajo de campo. Igualmente se inició en conjunto con estudiantes de Turismo de la Universidad de Costa Rica, la primera etapa de los levantamientos, concretando un total de 100 fichas en las cuales se incluyen los 4 pilares del Patrimonio Turístico y se ha enfocado en el casco central. Para el año 2018 se continuará el levantamiento y específicamente se trabajarán mejoras con sistemas de geoposicionamiento.” Dichas fichas fueron completadas en el año 2019.

---

<sup>6</sup> Oussidhoum Firdaous, 2017. La importancia de las ciudades intermedias. Recuperado de <https://caminossostenibilidad.com/2017/05/13/la-importancia-de-las-ciudades-intermedias-firdaous-oussidhoum/>

<sup>7</sup> La *compacidad* es el eje que atiende a la realidad física del territorio y, por tanto, a las soluciones formales adoptadas: la densidad edificatoria, la distribución de usos espaciales, el porcentaje de espacio verde o de viario. Determina la proximidad entre los usos y funciones urbanas. La *complejidad* atiende a la organización urbana, al grado de mixtidad de usos y funciones implantadas en un determinado territorio. La *eficiencia* es el eje relacionado con el metabolismo urbano, es decir, con los flujos de materiales, agua y energía, que constituyen el soporte de cualquier sistema urbano para mantener su organización y evitar que sea contaminado. La gestión de los recursos naturales debe alcanzar la máxima eficiencia en el uso con la mínima perturbación de los ecosistemas. La *cohesión social* en un contexto urbano hace referencia al grado de convivencia existente entre grupos de personas con culturas, edades, rentas y profesiones diferentes. El incremento de la cohesión social está íntimamente relacionado con los conceptos de diversidad y mixtidad de actividades que proporciona el modelo de ciudad compacta y compleja. La proximidad o compacidad favorece el contacto entre los grupos de personas, y la mixtidad o complejidad favorece la presencia de grupos diversos. Tomado de Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas. Recuperado de <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0722854.pdf>



Se realizan actividades de capacitación y proyectos como Sembremos Seguridad. En el 2019 se realizaron una serie de actividades en el tema gastronómico. También se diseñó el Programa Aprendamos Turismo que es un Programa de capacitaciones en Turismo impartido por la Municipalidad de Cartago.

Si bien, se han realizado acciones para rescatar esa posición de ciudad intermedia, no hay una clara vinculación entre todos los elementos que coadyuvan con este objetivo.

**b. Medible:** Se echa de menos un criterio de medición que permita determinar avances en su ejecución, por el hecho de que no se cuenta con indicadores clave para medir el impacto de este objetivo en la mejora del cantón, y su relación con el desarrollo urbano.

No hay cargas administrativas claras para el regulado, ya que sus medios constituyen una actividad propia de la administración. Por ejemplo, los proyectos de recuperación y mejora de ciertos espacios con valor histórico y patrimonio arquitectónico son actividades que desarrolla misma Municipalidad.

No obstante, tanto el Plan Regulador como el Reglamento de Construcciones establecen los trámites y requisitos que deben cumplirse para hacer intervenciones en sitios históricos o con valor arquitectónico.

Finalmente, el grado de certeza en los resultados es bajo, a partir de que no se cuenta con indicadores de impacto que permitan obtener métricas en relación con el objetivo.

**c. Alcanzable:** El concepto de ciudad intermedia conlleva la necesidad de lograr el adecuado equilibrio entre lo urbano y lo rural, lo histórico y lo actual, el desarrollo y la preservación del medio ambiente, todo lo cual exige una adecuada coordinación y una planificación cuidadosa. La estrategia de vinculación de todos esos elementos parece no tener integralidad, ya que, si bien todos están presentes en las acciones desarrolladas, cómo se vinculan para determinar el impacto que están teniendo no está tan claro en los informes que los reportan.

No se podría aseverar si los recursos han sido suficientes para lograr el objetivo, ya que no se está midiendo. Además, están sujetos a las limitaciones de recursos que enfrentan los gobiernos locales.

Por otra parte, la Municipalidad cuenta con una plataforma digital asociada al objetivo analizado, que le da información a los ciudadanos sobre aquellos aspectos que inciden los aspectos señalados. La figura siguiente ilustra el tipo de información que pueden encontrar los interesados en el sitio web de la Municipalidad.

Figura No. II. 1  
Municipalidad de Cartago: portal ciudadano, plataforma de ingreso a  
información especializada.





Fuente: <https://www.muni-carta.go.cr/>

Finalmente, los eventuales responsables de la gestión del objetivo se encuentran claramente identificados, sea, los funcionarios del Departamento de Planificación Urbana y la Oficina de Turismo Municipal.

**d. Realista y Relevante:** El objetivo es realista y relevante, a partir de la realidad que enfrentan ciudades de transición como lo es Cartago. Busca no solo favorecer a sus habitantes, sino también a todos aquellos que llegan a la ciudad por los puntos de atracción que tiene, como la Basílica de Los Ángeles, el volcán Irazú, el paisaje, los vestigios coloniales y otros atractivos que favorecen el flujo de visitantes.

Por otra parte, el objetivo en análisis tiene un buen alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, como lo es la protección ambiental, desarrollo urbano ordenado, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, favorecer la inclusión y el respeto a los derechos ciudadanos en la interacción social y urbana.

Finalmente, el objetivo no tiene complejidad técnica para el regulado, ya que más bien se busca favorecer las actividades que estos desarrollan y lograr su vinculación con el concepto de ciudad intermedia que es hoy día Cartago.

**e. Específico en Tiempo:** Al no estarse midiendo el objetivo por las razones ya indicadas, no hay un plazo establecido para su consecución.

De conformidad con el análisis realizado, el objetivo no es consistente puesto que resulta general y no se encontraron indicadores para su medición de modo que no se tiene claridad la relación entre el desarrollo urbano, el respeto al ambiente y la ruralidad, la acogida a los visitantes y las políticas constructivas que están inmersas en toda esta realidad.

4. Convertirse en un centro itinerante de negocios de actividades socio productivas locales, promoción de actividades de empresas de alto valor tecnológico, asociado al atributo académico de alta calidad existente en el cantón.

Dado que la regulación está referida a la construcción, es importante analizar las acciones implementadas en relación con el tema de construcción alineado con este objetivo, debido a la necesidad de permitir el desarrollo de infraestructura que sirva de elemento de apoyo a las actividades socio productivas locales y promoción de empresas de alto valor tecnológico.

**a. Específico:** El objetivo no cumple con la característica de especificidad, por cuanto de la revisión de los Informes Anuales del señor Alcalde hasta el año 2020 no se hace referencia a metas claras en relación con la atracción de inversiones que ayuden al cumplimiento de este objetivo. Si bien en los planes operativos anuales hasta el 2020 se incluye como una acción “el desarrollo y fortalecimiento de la infraestructura tecnológica cantonal para la mejora de servicios y atracción de inversiones”, no se encuentran metas asociadas a esta acción.

El impacto se ha medido por el tipo de empresas de cierto nivel que se han instalado en el cantón, los tipos de licencias comerciales que se han solicitado y el nivel de empleo generado.

Este objetivo tan general podría alcanzarse a través de algunos medios establecidos en el Plan Operativo Institucional 2021, entre los que están: diseño y articulación de una estrategia integral de reactivación económica y competitividad cantonal 2021-2025; desarrollo de un plan especial de apoyo y potenciación a los microempresarios; reducción y simplificación de trámites, agilidad en plazos de respuesta, política tributaria amigable y seguridad jurídica al inversionista. Sin embargo, en este instrumento tampoco se encuentran metas concretas e indicadores de impacto para medir el aporte al cumplimiento del objetivo, mediante el desarrollo de estas herramientas.

En ese sentido, es un objetivo que no está definido clara y ni concretamente (ni por la regulación ni por la planificación institucional), por lo que no es fácilmente cuantificable y medible. La responsabilidad de su cumplimiento pareciera estar dispersa dentro de la organización municipal.

**b. Medible:** No está claro lo que significa desde el punto de vista de cargas administrativas para el regulado este objetivo, por lo que tampoco resulta fácil determinar los costos que conlleva. Determinar qué implica para los regulados las acciones para convertir Cartago en un centro itinerante de actividades productivas no es fácilmente

determinable, por lo que tampoco podría tenerse algún grado de certeza en los resultados.

Si bien el Plan Regulador y el Reglamento de Construcciones, con sus diferencias, plantean los trámites y requisitos que deben cumplir los regulados, no se encuentra claridad sobre cómo se vincula esa regulación con el objetivo que persigue. Una meta que se plantea es crear una zona hotelera alrededor de la red ferroviaria. Sin embargo, pareciera que no se ha avanzado en este tema ya que en la lista de licencias de funcionamiento solo se encuentran 8 establecimientos con ese fin.

**c. Alcanzable:** Lo que resulta claro con un objetivo tan general como este, es que, si no hay un plan concreto para realmente convertir el cantón en un centro itinerante de actividades productivas, es complejo determinar la alcanzabilidad del objetivo.

Igualmente, no es un objetivo realizable por sí mismo, sino que requiere la conjunción de diferentes esfuerzos para que pueda alcanzarse como objetivo del Plan Regulador, donde el tema de usos de suelo y construcciones es un componente importante.

**d. Realista y Relevante:** El Plan Regulador busca potenciar el cantón como un centro itinerante de actividades productivas. Desde esa perspectiva el objetivo podría ser relevante, sin embargo, no se encuentran en el Plan elementos que favorezcan este tipo de actividades. Asimismo, el Reglamento de Construcciones se centra en los aspectos técnicos, pero no en su vinculación con una estrategia de desarrollo.

Por otra parte, el objetivo en análisis tiene un buen alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, como lo es mejorar la competitividad.

Finalmente, el objetivo si tiene complejidad técnica para el regulado, ya que, por ejemplo, el artículo 20 del Reglamento de Construcciones establece que *“cuando se trate de edificios con alturas mayores a 15 metros, deben presentar para su aprobación estudio de impacto vial: accesos, congestionamiento, soporte de las vías adyacentes a la propiedad, flujos promedio diario y mensual, entre otros, así como infraestructura y servicios: estudio de la demanda y oferta de la infraestructura y servicios existentes y propuestos.”*

**e. Específico en Tiempo:** El período de tiempo definido es año a año, pero no porque la regulación así lo establezca, sino por planificación institucional.

De conformidad con el análisis realizado, es posible determinar que el objetivo no es consistente, por lo que requiere ser mejorado en cuanto a la definición de indicadores para medirlo, mayor claridad en las cargas que pesarán sobre el regulado, establecer mecanismos que le den efectividad y pueda ser alcanzable.

### III. Vigencia y Validez de los Objetivos

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

1. Establecer las regulaciones necesarias para contar con un modelo de desarrollo cantonal de infraestructura de vivienda, comercial, industrial y agrícola equilibrado desde el punto de vista ambiental, especialmente mediante la protección de recursos naturales y la adaptación a amenazas naturales.

Indudablemente, la resiliencia en la planificación y desarrollo urbanos es cada vez más importante dadas las condiciones climáticas adversas que enfrenta la región donde se ubica el país. Esto significa que la vinculación entre el uso del suelo y la construcción que se desarrolle en él, con los temas de protección de recursos naturales y manejo de las amenazas naturales, debe reforzarse en la mejora de condiciones para el cumplimiento de este objetivo.

En esta línea dentro del trabajo de revisión del Plan Regulador del Cantón, uno de los hallazgos tiene que ver con asentamientos incompatibles, ocupación ilegal del territorio y del patrimonio arquitectónico, por lo que se requerirá la rectificación de los Índices de Fragilidad Ambiental que se desarrollaron desde el proyecto PRUGAM.

Ahora bien, determinar si se ha logrado el cambio de comportamiento (menor ocupación de zonas altamente sensible, ambientalmente hablando) o si los resultados se han ido logrando y en qué porcentaje no es posible, ya que no se encontraron datos que muestren el impacto ambiental de estas situaciones.

Por otro lado, a pesar de las diferentes reglamentaciones que inciden en este objetivo, el objetivo sigue enfocado en el fin (contar con un modelo de desarrollo de infraestructura en armonía con el medio ambiente) y no en los medios para conseguirlo, es decir, no se ha desvirtuado.

Por su parte, la definición del objetivo es tan amplia que se dificulta medir la eficacia o contribución de la regulación para resolver el problema que la originó, básicamente porque se enfrenta a una realidad social que no permite resolver de manera efectiva el desarrollo habitacional, comercial y habitacional.

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. Lo que se encuentra en el POI 2021, se incluye como meta sustantiva alcanzar un 30 % de aumento en la calificación Indicador del *EJE 3 Gestión de Desarrollo Ambiental del IGM-CGR* en relación a la puntuación obtenida en el periodo 2018, y el índice se medirá a partir del Promedio (fórmula calculo) de los indicadores de servicios 3.1 Recolección de residuos 52,70, 3.2 Depósito y tratamiento de residuos 47,91 y 3.3 Aseo de Vías y sitios públicos 82,76. Ninguno vinculado con la realidad ambiental que conlleva el desarrollo de

construcciones. Asimismo, se pretende que el Programa de Gestión Ambiental Institucional sea actualizado en un 100% en el 2021.

Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la regulación. Ahora bien, la responsabilidad no puede recaer solo en el Plan Regulador, porque debe vincularse con otros planes y la crisis climática que se día a día se agrava.

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. Promover el crecimiento vertical de la vivienda, servicios, el comercio y el empleo, optimizando el uso del espacio y la infraestructura, considerando los riesgos específicos de cada sector.

Este objetivo plantea un elemento esencial para evitar una expansión descontrolada de la mancha urbana, de manera que se logre promover la renovación de la zona urbana de la ciudad asociada al patrimonio y a la movilidad, permitiendo el desarrollo de vivienda y espacios comerciales e industriales asociados a los modos de producción más relevantes en el cantón.

Si bien, en los últimos 3 años, en promedio se levantaron cerca de 6 construcciones entre 3 y 4 pisos, pareciera que el cambio o resultado deseado con el objetivo aún no genera el interés suficiente para incentivar el uso de este modelo de construcción para densificar ciertas áreas del cantón. Incluso, el hecho de que se proyecte ampliar la altura de las edificaciones hasta ocho pisos requerirá de más incentivos o de generar un mayor interés en hacer uso de estos esquemas constructivos y de convivencia.

Es importante indicar que en el proyecto de Plan de Desarrollo Urbano en discusión se plantea este objetivo se mantiene invariable, lo que hace suponer que su vigencia también. Sin embargo, nuevamente no se incluyen indicadores que permitan medir su impacto, de manera que se pueda tener claridad de cuánto inciden las disposiciones incluidas en el Plan en la promoción de la densificación por este medio.

Por otro lado, el objetivo está enfocado en el fin y no en los medios, sea, que se logre crear alternativas de desarrollo urbano que permitan el cumplimiento del objetivo (definición concreta del objetivo).

En lo que respecta a los indicadores intermedios para su medición, si bien estos no son establecidos por la regulación, sino por planificación institucional, por lo menos en el POI 2021 no se establecieron metas en esta línea. Dado que apenas se está trabajando en un plan estratégico no se tiene claridad cuál será el enfoque que se dará a este objetivo y cómo se estaría midiendo.

Por lo tanto, el objetivo continúa siendo válido y vigente, sin embargo, el desarrollo alcanzando hasta el momento no permite determinar si se ha alcanzado un resultado satisfactorio, ya que no se cuenta con una estrategia de impulso de este tipo de proyectos.

3. Mantener y potenciar su rol como ciudad histórica, territorio agroecoturístico con valor escénico de paisaje y como estancia y recepción de ciudades intermedias.

La concepción del cantón de Cartago como ciudad intermedia, plantea de por sí una visión de lo que se busca con el desarrollo de la ciudad, que debería reflejarse en todas las actividades de desarrollo urbano que se promuevan. Sin embargo, el Plan Regulador y su nueva propuesta no evolucionan en considerar a Cartago un punto de confluencia más que de 2 dos territorios lo urbano y lo rural. En ese sentido las definiciones deberían ayudar a direccionar el logro del objetivo, con los diferentes medios que proponen como la definición de permiso de construcción y de uso de suelo.

Empero, la existencia de diferentes definiciones para un mismo concepto, como lo es el permiso de construcción o el uso de suelo, lo que no contribuye a que objetivos como el planteado se consoliden. En ese sentido, las definiciones deberían coadyuvar a que el objetivo se cumpla, haciendo referencia a los diferentes elementos que están presentes en el entorno donde se busca el objetivo.

En la tabla siguiente se ilustran los diferentes conceptos que se utilizan para los dos casos mencionados. La búsqueda de la uniformidad para evitar no solo confusiones, sino que también apuntar a establecer los elementos que permitan direccionar los esfuerzos de cara a los objetivos planteados. Esto implicará dejar sin efecto algunas regulaciones y consolidar en una sola el tratamiento de temas como permiso de construcción y uso de suelo.

Así, por ejemplo, en la propuesta del Plan Regulador, además de establecer que el permiso es una garantía del cumplimiento de todos los requisitos técnicos y legales,

Tabla No.II.2

Diferentes definiciones de permiso de construcción y uso de suelo que se encuentra en distintas regulaciones que aplica la Municipalidad de Cartago

Regulación	Concepto
Permiso de construcción	
<b>Reglamento de Construcciones INVU</b>	El que otorgan las municipalidades (y otros organismos competentes: Ministerio de Salud, INVU) para la ejecución de obras, ya sean de carácter permanente o provisional. Generalmente, el permiso se hace constar sobre un plano, el cual se denomina "plano aprobado".
<b>Reglamento de Construcciones Municipalidad de Cartago</b>	Aprobación escrita que otorga la Municipalidad de Cartago y otros entes competentes, a todo propietario de finca para la ejecución de obras, permanentes o provisionales, de edificación o urbanización, siempre y cuando haya cumplido con los requerimientos de la solicitud respectiva y los establecidos por este reglamento. Generalmente, el permiso se hace acompañar sobre un plano debidamente tramitando en las distintas instancias administrativas de regulación urbana ("plano aprobado").
<b>Plan Regulador vigente Municipalidad de Cartago</b>	Aprobación escrita que otorga la Municipalidad de Cartago, a todo propietario de finca para la ejecución de obras, permanentes o provisionales, de edificación o

Regulación	Concepto
	urbanización, siempre y cuando haya cumplido con los requerimientos de la solicitud respectiva y los establecidos por este reglamento.
<b>Propuesta nuevo Plan Regulador en discusión Municipalidad de Cartago</b>	Autorización que se otorga de previo al inicio de las obras, como garantía de cumplimiento con todos los requerimientos técnicos y legales, se perfecciona con el pago del canon correspondiente establecido por la Municipalidad, siendo éste un requisito obligatorio para que surta sus efectos.
<b>Uso de suelo</b>	
<b>Reglamento de Construcciones Municipalidad</b>	Destino o fin dado a determinado terreno, según la zonificación dispuesta por el Plan Regulador de Cartago, sujetas a lo que cada actividad, actual o prevista de una finca o lote, represente en términos funcionales.
<b>Plan Regulador Vigente</b>	Es un acto por medio del cual la municipalidad declara la conformidad o la inconformidad de determinado uso con respecto a la zonificación preestablecida. Para su emisión el interesado deberá llenar el formulario respectivo y presentar una fotocopia del plano catastrado, debidamente visado por la Municipalidad.
<b>Propuesta nuevo Plan Regulador en discusión</b>	Utilización de un terreno, de la estructura física asentada o incorporada a él, o de ambos casos, en cuanto a clase, ubicación, forma e intensidad y posibilidad de su aprovechamiento emitido por el gobierno municipal.

Fuente: Elaboración propia.

también debería indicar “y de planificación urbana”, para que los responsables de su otorgamiento velen por el logro de los objetivos del Plan.

Por su parte la definición de “uso de suelo”, podría agregarse al final de la nueva definición que aplicaría el nuevo Plan Regulador “de acuerdo con los objetivos de desarrollo urbano planteados.” De la misma manera podría procederse con otros instrumentos de aprobación o autorización que brinda la Municipalidad para favorecer un desarrollo urbano ordenado, ajustado a las necesidades de conservación del patrimonio arquitectónico y ambiental, favoreciendo la ciudad como un punto de confluencia local, regional y nacional.

Ahora bien, aun cuando el objetivo se mantiene no es posible determinar si se ha logrado un cambio en el comportamiento o en el resultado deseado, por cuanto no se cuenta con un indicador de medición que permita valorar el impacto de este objetivo.

Por otro lado, el objetivo está enfocado en el fin, o sea, la consecución del objetivo primario de conservar a la ciudad como punto de confluencia sin afectar el desarrollo económico, social, cultural y ambiental. En este objetivo puede contribuir el contar con



indicadores intermedios que midan propiamente el aporte a estas áreas, los cuales servirían como insumos para elaborar estrategias de evaluación más que de esfuerzo de impacto.

En lo que respecta a los indicadores intermedios para su medición, estos no serían establecidos por la regulación, sino por planificación institucional. Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la normativa.

De conformidad con el análisis realizado, el objetivo es válido y vigente, no obstante, la ausencia de un indicador que mida el impacto imposibilita desarrollar estrategias dirigidas a cumplir con el objetivo primario de la regulación.

4. Convertirse en un centro itinerante de negocios de actividades socio productivas locales, promoción de actividades de empresas de alto valor tecnológico, asociado al atributo académico de alta calidad existente en el cantón.

Con objetivos tan generales como este, resulta difícil valorar su vigencia y validez. Pero, el hecho de que se le mantenga como parte de la propuesta de modificación del Plan Regulador que se está trabajando, dice de su permanencia.

La concepción del cantón de Cartago como un centro itinerante de negocios, también plantea de por sí una visión de lo que se busca con el desarrollo de la ciudad, que debería reflejarse en todas las actividades de desarrollo urbano que se promuevan. Sin embargo, el Plan Regulador y su nueva propuesta no permiten visualizar cómo se pretende alcanzar este objetivo, o si más bien se está dejando a la planificación anual su logro.

El Plan vigente plantea que *“El desarrollo urbano que se ha ido produciendo no atiende a una estructuración planificada, más bien se ha ido configurando mediante una serie de urbanizaciones que cuentan con sus propios equipamientos y servicios lo cual les da cierta independencia debilitando el núcleo central como espacio multifuncional y centralizador de la actividad socioeconómica y cultural, excepto en cuestiones institucionales. Cuenta entre otros centros de educación con el Instituto Tecnológico de Costa Rica que congrega a estudiantes del propio cantón y de otras zonas del país. La ubicación de esta institución en las cercanías de la cuadrícula central podría servir para articular algunos servicios e industria asociados a alta tecnología lo cual plantearía una nueva dinámica urbana capaz de regenerar la ciudad en cuanto movilidad del transporte urbano, balance de zonificación en cuanto a usos de suelo y un nuevo escenario para la inversión económica tendiente a mejorar las opciones de empleo y la diversificación del mercado cartaginés.”* Esta situación sigue estando presente en la realidad cantonal, tanto es así que en el plan de gobierno del actual Alcalde se plantea como una meta la *“Lucha por consolidar en Cartago un hub en tecnología vinculados a temas como: producción y exportación de software (videojuegos, componentes electrónicos, creación de*



*aplicaciones, entre otros), aprovechando para ello el liderazgo del Instituto Tecnológico Costarricense y el modelo de zonas francas.”<sup>8</sup>*

Ahora bien, aun cuando el objetivo se mantiene no es posible determinar si se ha logrado un cambio en el comportamiento o en el resultado deseado, por cuanto no se cuenta con un indicador de medición que permita valorar el impacto de este objetivo. Lo que se ha hecho es contabilizar las empresas que se han ubicado en la zona franca y que tienen esta vocación.

Por otro lado, el objetivo está enfocado en el fin y su definición es concreta, sea, la consecución del objetivo primario de generar una competitividad con base en la empresa tecnológica. En este objetivo puede contribuir el contar con los indicadores intermedios utilizados que midan propiamente el aporte a estas áreas, los cuales servirían como insumos para elaborar estrategias de evaluación más que de esfuerzo de impacto.

En lo que respecta a los indicadores intermedios para su medición, estos no serían establecidos por la regulación, sino por planificación institucional, la cual debería apuntar a ir alcanzando este objetivo más general, apoyándose en los instrumentos que el mismo marco regulatorio establece, como el permiso de construcción y el uso de suelo. En esa línea indica el informe de fiscalización de la Contraloría General, antes citado, los medios con los que se cuenta para ello resultan claves, tal es el caso del permiso de construcción:

*“El otorgamiento de permisos de construcción es un trámite que incide directamente en el acceso a la vivienda digna como derecho fundamental reconocido por el Estado Costarricense desde la misma Constitución Política, así como influye en la facilidad de hacer negocios y la competitividad nacional y subnacional (algunas veces para iniciar un negocio se necesita construir). Además, dicho trámite como cualquier otro, genera costos y tiempos que son trasladados al ciudadano y las empresas. Por lo tanto, en la medida que se simplifique el trámite relacionado con el otorgamiento de permisos de construcción, se lograrán reducir esos tiempos y costos y se generarán condiciones propicias para facilitar los negocios y aumentar la competitividad nacional y cantonal.”<sup>9</sup>*

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

De conformidad con el análisis realizado, el objetivo es válido y vigente, no obstante, la ausencia de un indicador que mida el impacto imposibilita desarrollar estrategias dirigidas a cumplir con el objetivo primario de la regulación.

---

<sup>8</sup> Redondo, Mario. Plan de Gobierno, Cartago merece y puede estar mejor. Recuperado de <https://www.nacion.com/gnfactory/investigacion/2020/elecciones/planesgobierno/cartago/156.pdf>

<sup>9</sup> Contraloría General de la República, 2019, Informe No. DFOE-DL-IF-00007-2019, Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre los Requisitos y Trámites Establecidos para el Otorgamiento de Permisos de Construcción en la Municipalidad de Cartago. Recuperado de [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2019/SIGYD\\_D\\_2019011789.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019011789.pdf)

## 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 cuatro 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. La convivencia de tres regulaciones con el mismo fin de regular el tema de construcciones, uso de suelo y otros, como lo es el caso del Reglamento que incluye el Plan Regulador, el Reglamento de Construcciones Municipal, y el Reglamento de Construcciones del INVU, introduce la urgente necesidad de consolidar en un solo cuerpo regulatorio dichas regulaciones. Esto puede aprovecharse para hacer los ajustes necesarios en los trámites y requisitos, de manera que las regulaciones no solo busquen el cumplimiento legal y técnico involucrado en esta materia, sino que también permita su vinculación con la planificación del desarrollo urbano y la visión que se tiene de un cantón más próspero, que incida positivamente en la calidad de vida de su gente y que aproveche las ventajas competitivas derivadas de su tradición cultural, religiosa, turística, agroecológica, paisajística y ambiental.
3. La consideración de los aspectos ambientales y climáticos asociados al desarrollo de infraestructura a nivel cantonal y a su ubicación, como objetivo primario de la regulación, no es consistente ya que no se identificaron indicadores que permitan medir el avance en su consecución. Por otra parte, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, sin embargo, requiere de la implementación de indicadores de impacto más que de esfuerzo que permitan medir su eficacia.
4. La promoción de la densificación por medio de la construcción vertical, es un objetivo que si bien ha venido obteniendo resultados, no parece que su impacto sea todo lo esperado del caso, y su condicionamiento al aporte de una serie de estudios adicionales, en caso de que la altura supere los 15 metros, se puede estar convirtiendo en una limitante para su aplicación, ya que la necesidad de aportar un *estudio de impacto vial: accesos, congestionamiento, soporte de las vías adyacentes a la propiedad, flujos promedio diario y mensual, entre otros, así como infraestructura y servicios: estudio de la demanda y oferta de la infraestructura y servicios existentes y propuestos*, representan un costo importante para el regulado. Pero ello no obsta para que el objetivo continúe siendo válido y vigente, sin embargo, pareciera que la mayor utilización de esta forma de construcción no se promueve solo con reducir la cabida de los predios para construir y permitiendo mayor cantidad de pisos.

5. Aprovechar la condición de la ciudad de Cartago desde el punto de vista histórico, cultural, turístico y en general de ciudad intermedia, implica delimitar más el objetivo, estableciendo indicadores intermedios que permitan utilizar las diferentes aristas en las que se fundamenta para medir su nivel de logro. Esta realidad conlleva a que el objetivo de la regulación no sea consistente, ya que no se identificó un indicador de medición que permita conocer el impacto en la gestión local y el aporte que pueden hacer a ello, instrumentos como el permiso de construcción y el uso de suelo. Por otra parte, el objetivo sigue siendo válido y vigente, dado que se mantiene en el borrador del nuevo Plan Regulador que promueve la Municipalidad.
6. El objetivo definido en función de la ventaja competitiva que introduce la operación el Instituto Tecnológico para la atracción de empresas de tecnología tampoco cuenta con indicadores que permitan medir su avance, por lo que es necesario diseñarlos para determinar el impacto que tiene en la transformación de la estructura productiva cantonal. Nuevamente, la aplicación de instrumentos como el uso de suelo y el permiso de construcción plantea un reto para que apoyen en el logro del objetivo. Esto requiere una estrategia integral para direccionar las diferentes regulaciones hacia el alcance de cada objetivo, de manera que las características de consistencia se empiecen a cumplir en ellos.
7. Resultado de las limitaciones que enfrenta cada objetivo para medir su verdadero impacto en la solución de la problemática que dio origen a esta regulación, la cual se mantiene vigente, hay en el Plan Regulador una oportunidad para establecer plazos de caducidad a la regulación reglamentaria, de manera que cada cierto tiempo se evalúe los resultados de las estrategias y acciones emprendidas como medios para ir alcanzando los objetivos planteados, de manera que pueda darse una evolución en éstos. La medición de la eficiencia de la regulación debería ser cada vez más sofisticada ya que cada vez son, también, más específicas las necesidades de los ciudadanos.
8. Finalmente, el informe de fiscalización de la Contraloría General sobre los permisos de construcción hace un llamado que incide directamente en los objetivos analizados, en el sentido de que los retos que se enfrentan según lo indicaron los usuarios del servicio, debería buscarse:
  - Mejorar los tiempos de respuesta y la eficiencia del trámite.
  - Digitalizar el trámite o implementación de una ventanilla única.
  - Mayor acceso a la información del trámite.
  - Mejorar los instructivos y otras herramientas asociadas al trámite.
  - No exigir requisitos de verificación interna y mejorar la coordinación interna y externa a la institución.
  - Mejorar el proceso de servicio al cliente.
  - Analizar la suficiencia de personal para el trámite y capacitarlo.

Si bien, la Municipalidad está trabajando en estas mejoras, no debe perderse de vista que estas son oportunidades para dar un salto cualitativo en algunos aspectos, como en el caso del uso de suelo, que debería convertirse en un requisito de mera constatación, ya que la Municipalidad cuenta con las bases de datos que permiten tener claridad de la ubicación de cada predio matriculado y el posible uso que se le puede dar, según los trámites establecidos por la misma Municipalidad.

## CAPÍTULO III

### IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA

#### I. Multiplicidad de regulaciones en materia de construcciones y su vinculación con los objetivos de desarrollo cantonal

Tal y como se ha venido indicando a lo largo de este informe, en materia de construcciones y usos de suelo, la Municipalidad cuenta con varias regulaciones que reglamentan estos aspectos y otros, lo que genera incertidumbre sobre los requisitos que se solicitan; así como en la definición de algunos trámites como el caso del uso de suelo, que cada instrumento regulatorio lo conceptúa con sus propias particularidades.

Ahora bien, la ubicación del Reglamento de Construcciones dentro de un marco regulatorio, como lo es el Plan Regulador Urbano, debería entrar en la misma lógica que de manera integral persigue dicho Plan, cual es sentar las bases para lograr una ciudad más eficiente, funcional y competitiva en lo económico y en lo social, para mantener y potenciar su rol como principal centro de negocios, de residencia, de actividad cultural y de lugar de encuentro del país en protección de su entorno natural.

En ese sentido, el Plan Regulador o Plan Director Urbano, contenido del Reglamento de Construcciones del Cantón, no debería ser la simple suma de una serie de regulaciones en diferentes materias, sino que, partiendo de una visión clara de la ciudad que se quiere, de los ciudadanos que la habiten, de la calidad de vida que ofrece, de las necesidades que se van a satisfacer y de la integración multifactorial que se deben tener en cuenta, son todos factores que deberían amalgamarse en el Plan para alcanzar ese objetivo general. Esto se logra en el tanto que haya una vinculación intra e inter instrumental del Plan Director.

Esto significa que el Plan Regulador debería corresponderse con los otros planes como el de Desarrollo Humano Cantonal, Plan Estratégico de Mediano Plazo, Plan de Financiamiento Municipal y Renovación de la Infraestructura Pública y otros, de manera que toda la gestión municipal comparta la misma visión y todas las metas se orienten a alcanzar esta visión. Pero también, el Plan debería vincular cada cuerpo reglamentario que contiene de manera que, ellos busquen no solo brindar transparencia respecto de las cargas administrativas que debe soportar el regulado para obtener licencias, permisos, autorizaciones o concesiones cobijadas por el Plan Director Urbano, sino también, coherencia y unidad entre sí. Esto significa que no solo debe regularse lo relativo a los elementos técnicos y legales necesarios para cumplir con el marco normativo nacional y local, sino también con los aspectos propios de una adecuada planificación del desarrollo cantonal integral.

Es importante también dejar planteado en este capítulo que la Municipalidad está promoviendo una actualización del Plan Regulador que se convierte en la ventana de oportunidad para mejorar la situación que se ha planteado en los acápite anteriores.

## II. Lista Larga de Opciones Identificadas

A partir de la problemática que dio origen a la regulación del todo el tema de construcciones a nivel local y los objetivos de esta, corresponde determinar cuáles son las opciones de mejora a la regulación que pueden ser propuestas.

Las alternativas que serán finalmente elegidas deberán cumplir con los cuatro objetivos identificados de la regulación actual, los cuales todavía se mantienen vigentes, según se indica en el capítulo anterior.

Asimismo, las alternativas deberán contribuir a la resolución o mitigación de los problemas de fondo que fundamentaron la emisión de la regulación y que siguen presentándose:

- ✓ Uno relacionado con las competencias de regulación y control que tiene la Municipalidad, que requiere actuar *“sobre los procesos de urbanización, edificación, uso del suelo, y demás componentes de este Plan Regulador, mediante la aplicación de normas, reglamentos y documentos conexos.”*
- ✓ Otro, contar con una herramienta que venga a dar respaldo al rol de la Municipalidad como ente rector del desarrollo urbano en el cantón, definiendo *“la orientación y promoción del desarrollo futuro de la ciudad, mediante planes, programas y proyectos en diversas áreas del desarrollo urbano (económico, preventivo, social, cultural y ambiental), reflejados en el Plan de Desarrollo Municipal.”*

En ese sentido, el papel director de la Municipalidad en el desarrollo humano, material, social y económico sostenibles, es fundamental, de manera que un crecimiento urbano ordenado contribuye a hacer más plausible dicha dirección. Dos elementos clave son lo que se puede construir, cómo y dónde se construye, y el uso que se da a los predios que conforman la geografía cantonal.

Ahora bien, no debe perderse de vista que la Municipalidad está promoviendo una actualización del Plan Regulador, de manera que se incluye un Reglamento de Construcciones, que incorpora no solo la regulación administrativa, sino también la regulación técnica que otras instancias nacionales han emitido para el desarrollo de construcciones.

Es por ello, que resulta necesario que en el ejercicio de esa función de dirección se cuente con una única partitura y no con dos o tres regulaciones sobre el mismo aspecto.

De esta forma, las opciones a considerar son las siguientes:

- Derogar el Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago del año 2004.

- Reformar el Reglamento de Construcciones del Plan Regulador Urbano, para ajustarlo según los requerimientos de las diferentes regulaciones vigentes.
- Revisar la naturaleza de uso de suelo y del documento que certifica la finalidad de cada predio.

### III. Escogencia de las Opciones Preferentes y Criterios para Validar su Procedencia

#### 1. Derogar el Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago.

Tal y como se ha indicado en los capítulos precedentes, la Municipalidad cuenta con dos regulaciones locales, que aplican al mismo tipo de gestiones. Uno, el Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago, aprobado mediante artículo 58 del acta No. 182, de sesión celebrada el día 2 de noviembre del 2004 y publicado en La Gaceta No. 28 del 9 de febrero del 2005.

Por otra parte, en el año 2012 se emitió el Plan Regulador Territorial del Cantón de Cartago en sesión ordinaria del 13 de noviembre del 2012, en el acuerdo No. 3 del acta No. 190-12, publicado en el Alcance No. 208 a La Gaceta No. 246 del 20 de diciembre de 2012, el cual incluye en su capítulo de Licencias y otros Permisos Municipales, lo correspondiente a los permisos de construcción y en general el desarrollo de cualquier tipo de construcción.

El Plan Regulador fue emitido con posterioridad al Reglamento de Construcciones, debiendo haberse hecho el ajuste correspondiente en el año 2012.

Desde el punto de vista de la efectividad de la duplicidad de regulaciones, es importante tener claro que el alcance de lo dispuesto en el Plan Regulador es más amplio que lo que establece el Reglamento de Construcciones, de manera que la contribución a la solución de las necesidades que dieron origen a estas regulaciones y los objetivos que se pretende cumplir, se logran de mejor manera dentro del Plan, de ahí que se proponga derogar el Reglamento y fortalecer lo dispuesto por el Plan Regulador.

La regulación debe establecer mecanismos, medios o herramientas que permitan un crecimiento urbano ordenado y seguro, permitiendo el desarrollo económico, social y cultural, sin detrimento del medio ambiente y de las condiciones de fragilidad que se presentan en algunas zonas del cantón, y sin que estas se conviertan en barreras de entrada a diferentes actividades económicas y a la habitabilidad del cantón.

Aunque referido a trámites más que a la regulación misma, la Contraloría General en su informe de repetida cita, indicó lo siguiente:

*“El otorgamiento de permisos de construcción es un trámite que incide directamente en el acceso a la vivienda digna como derecho fundamental reconocido por el Estado Costarricense desde la misma Constitución Política,*

*y además influye en la facilidad de hacer negocios y la competitividad nacional y subnacional (algunas veces para iniciar un negocio se necesita construir).*

*Además, dicho trámite como cualquier otro, genera costos y tiempos que son trasladados a la ciudadanía y las empresas. Por lo tanto, en la medida que se simplifique el trámite relacionado con el otorgamiento de permisos de construcción, se lograrán reducir esos tiempos y costos y se generarán condiciones propicias para facilitar los negocios y aumentar la competitividad nacional y cantonal.”*

Lo anterior, no indica necesariamente que la regulación actual no haya contribuido al desarrollo urbano del cantón, sin embargo, hay otros objetivos que deben propiciarse a partir de la regulación como un todo, los cuales como se ha indicado no cuentan con indicadores que permitan medir su desempeño, su efectividad, pero que se mantienen vigentes, lo que evidencia la necesidad del ajuste de la regulación.

La derogatoria del Reglamento de Construcción contribuiría a ordenar el marco normativo, pretensión general que plantea el mismo Plan Regulador. La mayor claridad y simplicidad de la regulación provocaría el cambio esperado en las personas y empresas o empresarios, ya que se favorecería la construcción y en general el desarrollo urbano con una sola norma, con un solo conjunto de trámites y requisitos.

En cuanto a legalidad, esta alternativa resulta viable porque lo requerido sería un acuerdo del Consejo Municipal y la modificación del Plan Regulador, específicamente en lo que refiere al capítulo de construcciones, aprovechando para revisar trámites y hacerlos más eficientes; es decir, no precisa de una modificación a la ley.

Por su parte, el impacto de la opción en análisis está limitado localmente, en el tanto abarcará las diferentes actividades productivas que se desarrollen en el cantón: vivienda, comercio, industria, agricultura, turismo, restringido, claro está, al área geográfica del cantón de Cartago.

En cuanto a la rendición de cuentas y transparencia, se debería lograr un mayor impacto, ya que la existencia de regulaciones similares conlleva el riesgo de la discrecionalidad y la falta de seguridad jurídica para los regulados. Asimismo, se pueden estar generando costos adicionales dada las diferencias en los requisitos que a nivel más de detalle ha introducido la regulación.

La existencia de una sola norma regulatoria no afecta el cumplimiento de los cuatro objetivos asociados a la regulación vigente.

Finalmente, en el caso de la regulación que incluye la reforma del Plan Regulador debe ser suficiente para mantener una regulación que no es posible suprimir del todo ya que la Ley No. 833, Ley de Construcciones, del 2 de noviembre de 1949, establece la obligación de contar con los permisos municipales para realizar cualquier tipo de construcción dentro de la jurisdicción de la municipalidad correspondiente.



## 2. Reformar el Reglamento de Construcciones del Plan Regulador Urbano, para ajustarlo según los requerimientos de las diferentes regulaciones vigentes.

De acuerdo con el artículo primero del Reglamento del 2004, su finalidad es que el ciudadano y/o profesionales cuenten con normas mínimas para planificación, diseño y construcciones de edificios, calles, instalaciones industriales, deportivas y otras obras en lo referente al campo de la arquitectura, ingeniería civil, ingeniería mecánica, ingeniería eléctrica e ingeniería sanitaria, ello con el fin de garantizar la salud, economía, bienestar común dentro del proceso de planificación local.

Por su parte, la propuesta de Plan Regulador retoma de alguna manera esa finalidad al plantear que el objetivo del capítulo de licencias y otros permisos en construcción es *“Fijar las normas para la planificación, diseño y construcción de edificaciones y obras de infraestructura urbana, en lo relativo a la arquitectura e ingenierías. Lo anterior con la finalidad de garantizar en edificaciones y otras obras, solidez, estabilidad, seguridad, salubridad, iluminación y ventilación adecuadas.”*

El Plan Regulador debería ser el único instrumento emitido por la Municipalidad que regule este tema. Sin embargo, revisando la propuesta se mantiene la duplicidad de requisitos generales para los trámites de permisos de construcción, tanto en el artículo 22 como el 23 de la propuesta. Pareciera que se requiere una revisión cuidadosa de lo planteado en dicho Plan.

Asimismo, se mantienen requisitos que parecieran ir contra la aplicación de la regulación en línea propiciando la presencialidad. En ese sentido, parece mantener vigencia lo indicado por la Contraloría General de la República en su informe del año 2019, donde analizó los permisos de construcción:

- ✓ Se han realizado esfuerzos para implementar las herramientas e insumos que coadyuvan con la simplificación del trámite de otorgamiento de permisos de construcción en la Municipalidad de Cartago.
- ✓ Sin embargo, dichos esfuerzos aún son insuficientes para lograr que todos los permisos de construcción se aprueben dentro del plazo legal establecido y lograr también, que los requisitos exigidos como parte del trámite, se simplifiquen de tal modo, que proteja en todos sus extremos al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. Estas situaciones, por lo tanto, se traducen en costos y tiempos que son trasladados al ciudadano y que a su vez, inciden para que la mayoría de ciudadanos entrevistados perciban como excesivo el tiempo que toma el gobierno local para aprobar un permiso de construcción.
- ✓ Por consiguiente, se colige de lo anterior, que aún existe un margen importante de acciones que el gobierno local puede implementar, a efectos de simplificar el trámite relacionado con otorgamiento de permisos de construcción y proteger al ciudadano del exceso de requisitos administrativos.

En esa línea parece necesario revisar lo que se plantea en el Plan Regulador, para llevar adelante la derogatoria del Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago.

A partir de la realidad mostrada se evidencia que la opción es contar con una única regulación que considere la importancia de sustituir trámites presenciales por trámites en línea, eliminar requisitos que son de mera constatación como la constancia original del Departamento de Servicio al Cliente y el Departamento de Bienes Inmuebles de la Municipalidad, donde conste que la propiedad se encuentra inscrita y el contribuyente está al día con los tributos y servicios municipales; la cantidad de copias de documentos que se piden; el certificado de uso de suelo y otros.

El ajuste a la regulación debe estar enfocado a mejorar su efectividad para atender las necesidades que llevaron a su emisión y a alcanzar los objetivos asignados a ella. Esto empieza por contar con un mecanismo que permita ir eliminando la presencialidad y requisitos cuyo cumplimiento sea verificable a partir de la interoperabilidad de los sistemas municipales internos.

De esta forma, la consolidación de la regulación en un sola no conllevaría al cambio esperado en las personas y organizaciones dar mayor transparencia al proceso y reducir costos a los regulados, favoreciendo la construcción en orden según lo pretende el nuevo Plan Regulador.

En cuanto al tema de legalidad y constitucionalidad, la posibilidad de regular o no a nivel local, si bien es una competencia municipal, no es plausible dejar sin regulación el tema, ya que el ordenamiento nacional es vinculante en esta materia, por lo que otras municipalidades lo que han hecho es contar con una única regulación, ya sea dentro o fuera del Plan Regulador.

Es claro que la propuesta formulada tendría un impacto local, ya que solo aplicaría en la jurisdicción del Cantón de Cartago, pero puede ser un paso importante para atraer más inversión en infraestructura y contribuir a dinamizar la economía local.

Por otro lado, esta opción tendrá la aceptación esperada en los munícipes e inversores que quieran construir por razones de vivienda, comercio, industria y otras actividades económicas, de tal manera que entre menos complicado y lento sea el proceso de obtener el permiso de construcción mayor satisfacción se generaría en los regulados.

Además, desde el punto de vista de rendición de cuentas y transparencia de la Municipalidad el impacto también será positivo ya que la trazabilidad de las gestiones queda totalmente respaldada en los sistemas de información y bases de datos de la Municipalidad, evitando la discrecionalidad en cuanto a los requisitos a pedir, al consolidar la regulación en una única normativa.

Un aspecto a resaltar y que no se analiza en este documento, es que el Plan Regulador en elaboración, incluye toda la normativa técnica asociada a la actividad constructiva, en materia por ejemplo de seguridad, prevención de incendios, agua y otros, que si bien se han establecido en regulaciones técnicas a nivel nacional, el traerlas al Reglamento que incluye el Plan puede generar confusión en los regulados, ya que existe el riesgo de introducir variantes respecto de normativa similar que ya está regulada por otros entes públicos, siendo claro que es poco o casi nada lo que puede hacer la Municipalidad para modificarla.

Posiblemente, lo que se pretende es contar con una regulación más integral, pero realmente no se observa un beneficio claro al incluir todo el detalle, cuando lo que podría hacerse es referenciar a la norma técnica, donde está regulada y quién es el responsable de su emisión.

Finalmente, hay un alineamiento claro entre el objetivo general que se plantea en la propuesta de actualización del Plan Regulador y los objetivos específicos que se persiguen con esta regulación.

### 3. Revisar la naturaleza del uso de suelo y del documento que certifica la finalidad de cada predio.

Una de las necesidades que pretende llenar el Plan Regulador como un todo tiene que ver con las competencias de regulación y control que tiene la Municipalidad, que requiere actuar *“sobre los procesos de urbanización, edificación, uso del suelo, y demás componentes de este Plan Regulador, mediante la aplicación de normas, reglamentos y documentos conexos.”*

El uso de suelo es clave para determinar qué se puede construir en determinados sitios y qué no; qué tipo de actividad económica se puede impulsar y cuál no; si se trata de sitios vulnerables desde el punto de vista de riesgo climático o no; si se trata de áreas sensibles ambientalmente hablando; es decir, que el uso que se dé a un predio estará definido desde el Plan Regulador, por lo que la Municipalidad tiene claro este aspecto.

El Plan Regulador en elaboración plantea pasar de 250 a 700 actividades codificadas y está estableciendo una diversificación en zonas mixtas diferenciada con vivienda e industria, de manera que se amplía el tema del uso de suelo, lo que si bien, da mayores opciones de desarrollo de la actividad productiva y social, también puede hacer más complejo la definición del uso del suelo.

Por ello, se considera importante que al regularse en el Plan lo relativo a este tema no solo se amplíe la posibilidad de más usos, sino que también como trámite la regulación lo simplifique. Hoy día se ha venido haciendo un desarrollo tecnológico que permitirá al regulado consultar directamente si la actividad que pretende desarrollar se ajusta a la definición del uso que se le ha dado al sitio donde se ubicaría, de manera que no tenga que recurrirse a solicitar un certificado para tener claridad de las actividades que se pueden o no realizar en ese predio.

Asimismo, el regulado puede generar digitalmente el certificado de uso de suelo y se le asigna un código que es el que debe aportar para cualquier gestión municipal o de otro tipo que requiera de este dato.

Es importante tener claro que el uso de suelo es mucho más que un certificado o un documento, es la posibilidad de desarrollar o no una actividad económica, social o comunal, por lo que su importancia va más allá del mero requerimiento. Ello se evidencia en que no hay actividad constructiva que no requiera de dicho documento: edificaciones,

movimientos de tierra, demoliciones, trabajos en vía pública, patentes comerciales, etc., no en vano se requiere en la propuesta de Plan Regulador para 20 gestiones diferentes.

En consecuencia, la regulación que se emita debe tener en consideración la importancia de la definición del uso de suelo y de la certificación que demuestre esa finalidad debe ser revisada con cuidado en la nueva regulación.

A nivel de legalidad esta alternativa resulta viable, ya que lo requerido sería una reforma al Plan Regulador -en la que incluso se está trabajando-, específicamente en lo que refiere a la materia uso de suelo, tanto la definición como las actividades para las que se requiere y cómo obtiene la definición; es decir, no precisa de una modificación a la ley.

Por otra parte, el impacto esperado por la mejora en la regulación de este aspecto en el comportamiento de las personas y organizaciones debería ser de aceptación en el tanto se hagan ajustes que favorezcan de manera racional y sostenible el uso de los predios que conforman la geografía del cantón y la manera que en este se certifica. Si la regulación complicara este aspecto, podría generarse un aumento en las construcciones sin autorización y de prestación de bienes y servicios sin la respectiva patente.

Por último, esta alternativa cumpliría con los cuatro objetivos vigentes de la regulación actual, en el tanto cumple una función directiva de las actividades que pueden desarrollarse en los predios del cantón.

## IV. Conclusiones

1. Las opciones o alternativas propuestas a la regulación vigente deberán contribuir al cumplimiento de los cuatro objetivos de la regulación actual que han sido identificados y que todavía se mantienen vigentes:

Tabla No. III.1  
Objetivos identificados en la regulación y las contribuciones  
Positivas de las propuestas a las resoluciones de estos

Objetivo/alternativa de regulación	1. Derogar el Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago del año 2004.	2. Reformar el Reglamento de Construcciones del Plan Regulador Urbano, para ajustarlo según los requerimientos de las diferentes regulaciones vigentes.	3. Revisar la naturaleza de uso se suelo y del documento que certifica la finalidad de cada predio.
<b>Establecer las regulaciones necesarias para</b>	Contribuye al objetivo al dejar vigentes únicamente las regulaciones necesarias.	Ajusta la normativa a fin de que responda de mejor manera a este objetivo.	Hacer este cambio es introducir un

Objetivo/alternativa de regulación	1. Derogar el Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago del año 2004.	2. Reformar el Reglamento de Construcciones del Plan Regulador Urbano, para ajustarlo según los requerimientos de las diferentes regulaciones vigentes.	3. Revisar la naturaleza de uso se suelo y del documento que certifica la finalidad de cada predio.
<b>contar con un modelo de desarrollo cantonal de infraestructura de vivienda, comercial, industrial y agrícola equilibrado desde el punto de vista ambiental, especialmente mediante la protección de recursos naturales y la adaptación a amenazas naturales.</b>			modelo de desarrollo cantonal como lo describe el Plan.
<b>Promover el crecimiento vertical de la vivienda, servicios, el comercio y el empleo, optimizando el uso del espacio y la infraestructura, considerando los riesgos específicos de cada sector.</b>	No se ve afectado este objetivo por la derogatoria del Reglamento.	Se plantean cambios en el tamaño de las construcciones que favorecen este objetivo.	También se pretende establecer reglas claras para optimizar el uso del suelo como lo pretende el objetivo.
<b>Mantener y potenciar su rol como ciudad histórica, territorio agroecoturístico con valor escénico de paisaje y como estancia y recepción de ciudades intermedias.</b>	No se afecta este objetivo con la derogatoria propuesta.	Se mantiene este objetivo en la regulación y la actualización del Plan Regulador en el tema de construcciones coadyuva a mejorar ese objetivo.	El uso de suelo debería también contribuir con este objetivo ya que permitiría mantener y cuidar aspectos que ayudan al logro del objetivo.
<b>Convertirse en un centro itinerante de negocios de actividades socio productivas locales, promoción de actividades de</b>	No se afecta este objetivo con la derogatoria propuesta.	Se mantiene este objetivo en la regulación y la actualización del Plan Regulador en el tema de construcciones coadyuva a mejorar ese objetivo.	Este tema también forma parte del uso de suelo por lo que la propuesta apunta al logro del objetivo.

Objetivo/alternativa de regulación	1. Derogar el Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago del año 2004.	2. Reformar el Reglamento de Construcciones del Plan Regulador Urbano, para ajustarlo según los requerimientos de las diferentes regulaciones vigentes.	3. Revisar la naturaleza de uso de suelo y del documento que certifica la finalidad de cada predio.
<b>empresas de alto valor tecnológico, asociado al atributo académico de alta calidad existente en el cantón.</b>			

Fuente: elaboración propia.

- Asimismo, las alternativas deberán contribuir a la resolución o mitigación de los problemas de fondo que fundamentaron la emisión de la regulación y que siguen presentándose: lograr un crecimiento económico y social del cantón, alineado con aspiraciones como lo son la protección ambiental, desarrollo urbano ordenado, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, favorecer la inclusión y el respeto a los derechos ciudadanos en la interacción social y urbana.
- La derogatoria de alguna de las regulaciones vinculadas con el área de construcciones, apunta a que sea el Reglamento de Construcciones la regulación a dejar sin efecto. Esto supone que se hagan los cambios respectivos en el Plan Regulador, ajustando las normas para que se mantenga unicidad, sin embargo, debe revisarse la propuesta del Plan porque se mantienen las duplicidades en la propuesta, al establecerse en dos artículos sobre requisitos generales para los permisos de construcción y remodelación.
- La reforma al Plan Regulador también implica analizar temas como la necesidad de incluir como parte de la normativa que dicta la Municipalidad, normativa técnica que es dictada por otras instancias como el Capítulo sobre Disposiciones sobre Seguridad Humana y Protección Contra Incendios. Además, se incluyen regulaciones adicionales cuando se indica “Sin perjuicio de lo establecido por el Cuerpo de Bomberos”, es decir, que se puede estar regulando más allá de lo que la normativa técnica establece. Esto en lugar de hacer más simple la regulación la puede tender a complicar.
- El tema del uso de suelo pasa por tener una clara definición a nivel descriptivo y gráfico del uso permitido para que cada zona del cantón, de manera que el regulado fácilmente pueda reconocer qué tipo de actividades económicas o sociales están permitidas en su predio y cuáles no, de manera que cuando solicite autorización para hacer un desarrollo económico o social sea porque no encontró limitación alguna. Asimismo, este aspecto debería convertirse en un requisito de mera

constatación sin que tenga el regulado que realizar ninguna gestión adicional para cumplir con lo establecido en la reglamentación.

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS DE IMPACTO

#### I. Introducción

En el ese capítulo se revisan dos puntos esenciales, de acuerdo con la OCDE en el análisis de impacto de las regulaciones vigentes se aplican dos principios:

- el de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y la administración.
- 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 el trámite de permisos de construcción y certificados de usos de suelo y una segunda en cuanto de los procesos que realizan los funcionarios para atender a las solicitudes de dichos regulados solicitantes.

Una vez entendido el proceso, para el caso de la administración, se aplica 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, se realizó una actividad de “Focus Group” reuniendo distintos empresarios de distintas empresas y tamaños, recopilando así información directa sobre su percepción y experiencia con los distintos trámites referentes a los reglamentos bajo estudio, así como la aplicación de una pequeña encuesta la cual se enfoca en costos y posibles reprocesos que debieron enfrentar los encuestados.

Por su parte, el objetivo del apartado de análisis de riesgos referente al principio de precaución es presentar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de la regulación. La existencia de estos riesgos afecta directamente a los objetivos identificados que ayudan a solucionar el problema reconocido al que responde la regulación.



Este segundo principio 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 dicha sección se hace una revisión de los algunos riesgos que se han identificado en relación con la regulación.

## II. Análisis de cargas administrativas

### 1. Análisis de contexto

Dentro de este capítulo se analizan distintos puntos que caracterizan los principales elementos de impacto regulatorio ex post del Plan Regulador territorial y el de construcciones, para el cantón central de Cartago.

Para las regulaciones bajo estudio, este tipo de análisis nunca ha sido abordado. No obstante, es necesario indicar que existe un estudio por parte de la Contraloría General de República en cuanto al tema específico de análisis de cargas administrativas en el cual se revelan los principales costos en los que tiene que incurrir un administrado para la solicitud de una licencia de construcción. Estos costos se cubren a partir de términos monetarios, de tiempo y de costo de oportunidad, en cuanto a los tiempos de espera por los días hábiles que tiene la institución para responder a las solicitudes según lo abarcado por esta institución.

Ahora bien, para el caso del plan regulador territorial, estudios de análisis ex post no han sido abordados, específicamente para el caso del cantón Central de Cartago. Es importante hacer mención de que el plazo de vigencia para el plan regulador territorial actual ha expirado y en estos momentos la actualización de este se encuentra en manos de los departamentos de Planificación Urbana y de Dirección de Urbanismo.

Por lo tanto, este tipo de estudio se enfoca en los principales impactos de las regulaciones lo cual lo hace pionero en cuanto al otorgamiento de resultados basados en las fases AIR los cuales permiten formular mejoras regulatorias. Estos puntos se resumen a continuación en las siguientes tablas donde se resumen los principales hallazgos de las primeras tres etapas:

Tabla No. IV.1

Puntos abarcados para el análisis de impacto regulatorio Ex post

Análisis de impacto regulatorio	
Etapas	Reglamento de Plan Regulador territorial y construcciones
Identificación del problema	Controlar y regular la dinámica de urbanismo y desarrollo del cantón y, orientar y promover de manera adecuada dicha dinámica, viendo en el Plan Regulador el medio para asumir ambas tareas, considerando lo relativo a la construcción y al uso del suelo.
Objetivos identificados en la regulación	- Establecer las regulaciones necesarias para contar con un modelo de desarrollo cantonal de infraestructura de vivienda, comercial, industrial y agrícola equilibrado desde el punto de vista ambiental, especialmente mediante la protección de recursos naturales y la adaptación en amenazas naturales.
	- Promover el crecimiento vertical de la vivienda, servicios, el comercio y el empleo, optimizando el uso del espacio y la infraestructura, considerando los riesgos específicos de cada sector.
	- Mantener y potenciar su rol como ciudad histórica, territorio agroecoturístico con valor escénico de paisaje y como estancia y recepción de ciudades intermedias.
	- Convertirse en un centro itinerante de negocios de actividades socio productivas locales, promoción de actividades de empresas de alto valor tecnológico, asociado al atributo académico de alta calidad existente en el cantón.
Alternativas de mejora regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derogar el Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago.</li> <li>- Reformar el Reglamento de Construcciones del Plan Regulador Urbano, para ajustarlo según los requerimientos de las diferentes regulaciones vigentes.</li> <li>- Revisar la naturaleza del uso de suelo y del documento que certifica la finalidad de cada predio.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## 2. Perfil de los Regulados

Según el artículo 6 del Reglamento del Plan Regulador se aplica a: *“todas las personas físicas y, de hecho, personas jurídicas, entes públicos y privadas, en toda el área del Cantón de Cartago, de la provincia de Cartago”*.

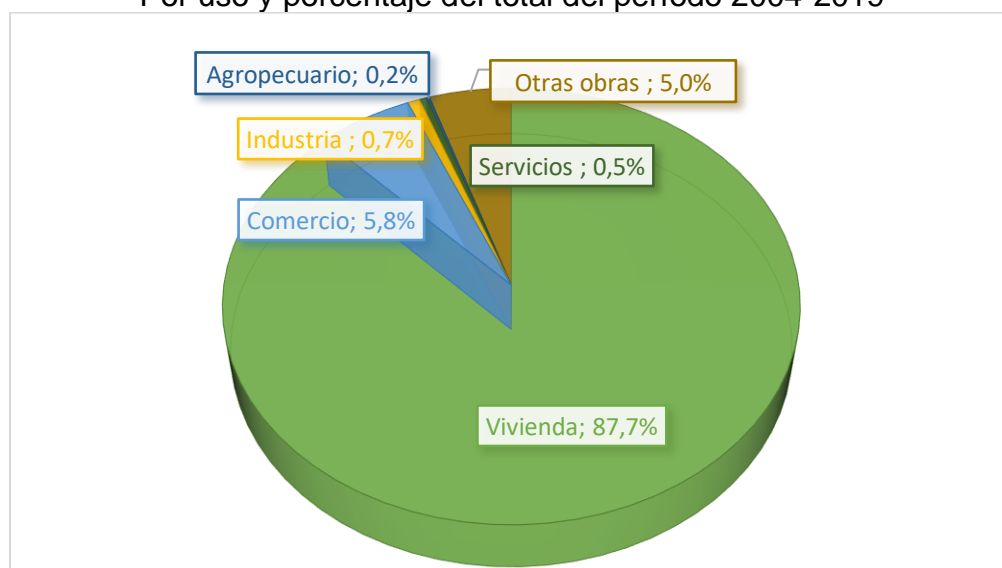
Su implementación corresponde al área de Planificación Urbana en conjunto con la Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de Cartago; ahora bien, por su parte, el Reglamento de Construcciones establece que la población regulada por este es el ciudadano y/o profesionales en las diferentes áreas de la arquitectura y la ingeniería que

deben aplicar las reglas establecidas en dicho Reglamento con el fin de garantizar la salud, economía, bienestar común dentro del proceso de planificación local.

Es por lo anterior que, cualquier administrado o inversionista que desee iniciar o desarrollar algún tipo de obra en el cantón será regulado por el Plan Regulador Territorial y por el Reglamento de Construcciones. Por otro lado, según las estadísticas de construcción y el uso de esta por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se podría concluir que la mayor población de regulados para el cantón central de Cartago es del área de vivienda.

La información del tipo de obra que predomina se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico No.IV.1  
Cantón de Cartago: tipo de construcción.  
Por uso y porcentaje del total del período 2004-2019



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

De acuerdo con la información anterior es claro que el tipo de construcción que predomina en la zona es aquella dedicada a vivienda, representando para el 2019 casi el 90% de las construcciones realizadas en el cantón.

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

Las regulaciones buscan ordenar el desarrollo urbano del cantón, promoviendo una mejor utilización del suelo. Sin embargo, tal y como se ha indicado en capítulos anteriores, no siempre se ha hecho una adecuada medición de este beneficio.

Por otro lado, de acuerdo con la metodología utilizada para medir este aspecto, un 75% de los encuestados realizó directamente las gestiones relacionadas con esta regulación,

lo que indudablemente tiene un costo en tiempo personal invertido. Asimismo, el 42% de los encuestados indicó que debió repetir el proceso debido a que tuvo problemas en cuanto a falta de documentación necesaria. Lo anterior puede estar relacionado con respecto a la complejidad en los formularios o bien, por desconocimiento general de los documentos y procesos implícitos en el trámite.

El 58% de los encuestados indicó que los atrasos que encontraron o bien los reprocesos fueron producto de la documentación que debe ser presentada y proveniente de las de otras instituciones.

Lo anterior se refleja en el hecho de que la regulación mantiene una necesaria vinculación con otra serie de normativas lo que a su vez conlleva la intervención de una gran cantidad de instituciones que provocan cierta limitación en términos de la efectividad de la regulación. Esto se refleja en temas relacionados al ambiente, alineamientos, vías cantonales, planificación urbana y desarrollo urbanístico así como en la provisión de servicios básicos lo cual trae como consecuencia una necesidad directa en cuanto a coordinación y las regulaciones que cada institución aplica por su cuenta, por lo tanto esto da como resultado una limitación por parte de la institución en cuanto a no perjudicar al administrado ante cualquier solicitud o trámite referente a las regulaciones en estudio.

Otro aspecto negativo importante para mencionar es en cuanto a los usos de suelo. El Plan regulador territorial establece 14 tipos de uso del suelo según su naturaleza jurídica o bien de zonificación. Esto produce directamente que existan “zonas grises” respecto a qué tipo de uso se refiere a casos que resultan ser nuevos o novedosos o bien particulares, lo cual puede generar costos adicionales ya que los esfuerzos por ubicar una determinada actividad requieren tiempo y análisis adicionales.

#### 4. Cuantificación de Costos

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

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

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

- Costos Financieros Directos

- Costo de Cumplimiento
- Otros Costos

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

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

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

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

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

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

### Aplicación para la administración

El proceso de análisis de cargas administrativas debe ser abordado en cuanto a las funciones que realizan las instancias municipales encargadas de aplicar la regulación,

con el fin de establecer el costo de la regulación para la institución, considerando las variables de: frecuencias en los procesos abordados, tiempo (en horas), costo y cantidad de funcionarios.

Los procesos analizados para determinar estos costos se indican en el Anexo No. 1 a este capítulo.

A partir del análisis de los principales procesos referentes a permisos de construcción, así como de certificados de uso de suelo se trata de aproximar el costo de la regulación para la administración. Es necesario indicar que la Dirección de urbanismo se concentra por 14 funcionarios en total, los cuales realizan distintas labores asociadas a las ya presentadas y a otras.

Por lo anterior, el análisis de carga administrativa para los procesos de estudio debe realizarse aplicando un porcentaje del salario del funcionario a la tarea en cuestión que está relacionada a los procesos que se están analizando.

En virtud de lo anterior, se muestran los salarios de los distintos funcionarios aplicando el proceso anteriormente descrito:

**Cuadro No.IV.1**  
**Funcionarios y salarios de la Municipalidad de Cartago**

<b>Plan regulador Territorial (Construcciones)</b>	
Profesionales Municipalidad de Cartago	Costo Mensual
Dirección de Urbanismo	1,792,399
Plataforma de servicios	944,676
Subdirección de Urbanismo	1,516,850
Equipo de Topografía	1,230,208
Inspector	1,109,295

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

**Cuadro No. IV.2**  
**Funcionarios y salarios de la Municipalidad de Cartago**  
**Por procesos y por porcentaje de tiempo**

<b>Licencias de construcción</b>	
Funcionarios	Salario por % tiempo
Plataforma de servicios	724,853.97
Dirección de urbanismo	767,884.73
Funcionarios	Salario por % tiempo
Plataforma de servicios	18,362.97
Dirección de Urbanismo 1	1,334,959.26
Dirección de urbanismo 2	667,480
Licencia demoliciones y movimientos de tierra	
Funcionarios	Salario por % tiempo

Plataforma de servicios	119,359.29
Dirección de urbanismo 4	574,959.69
Visados de Segregación	
Funcionarios	Salario por % tiempo
Plataforma de servicio	9,181.48
Equipo de topografía	1,195,663
Dirección de urbanismo	17,420.67
Alineamiento	
Funcionarios	Salario por % tiempo
Plataforma de servicios	9,181.48
Dirección de Urbanismo	17,420.67
Fiscalización para Proyecto	
Funcionarios	Salario por % tiempo
Dirección de Urbanismo	1,149,764.12
Regularización para Proyecto	
Funcionarios	Salario por % tiempo
Dirección de Urbanismo	871,033.43
Atención de denuncia	
Funcionarios	Salario por % tiempo
Dirección de urbanismo 5	1,742,067
Dirección de urbanismo 6	653,275.07
Inspector 1	1,078,145
Inspector 2	134,768.14

Fuente: Elaboración propia.

Es importante indicar además que, el tiempo real que un funcionario de la Municipalidad de Cartago trabaja en promedio por mes, si se trabaja 5 días a la semana, correspondería trabajar cada día 9 horas. Sin embargo, se deben descontar 60 minutos de almuerzo. Por lo que el tiempo real de trabajo diario es de 8 horas. Además, se debe descontar los días feriados de ley: 1 de enero, 11 de abril, Jueves y Viernes Santos, 1 de mayo, 25 de julio, 15 de agosto, 15 de setiembre, 25 de diciembre y los días 2 de agosto y 12 de octubre; y 20 días de vacaciones (promedio estimado considerando el sistema gradual de vacaciones y la antigüedad de los funcionarios), resultando 230 días laborados al año, para un promedio de 19 días/mes.

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

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

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

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

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

Los costos a nivel diario, semanal, mensual y anual se presentan a continuación:

Cuadro No. IV.3

Regulación permisos de construcción: costo diario, mensual y anual de los procesos para la Municipalidad, en colones

Proceso	Costo por día	Costo semanal	Costo mensual	Costo anual
Licencias de construcción	993,769.91	4,968,849.54	19,875,398.17	238,504,778.09
Certificados de uso de suelo	3,341,650.63	16,708,253.17	66,833,012.67	801,996,152.09
Licencia y demol, mov de tierra (3 veces por mes aproximadamente)	-	-	31,333.62	376,003.44
Visados de segregación	1,888,512.06	9,442,560.31	37,770,241.24	453,242,894.85
Alineamiento	623.25	3,116.24	12,464.95	149,579.35
Fiscalización	5,673,178.24	28,365,891.19	113,463,564.74	1,361,562,776.88
Regularización de Proyecto	1,100,252.75	5,501,263.74	22,005,054.98	264,060,659.76
Atención de denuncia	659,530.62	3,297,653.08	13,190,612.33	158,287,347.97
Costo de la regulación				3,278,180,192.45
Costos Totales aplicando el 10% de recurso humano adicional	15,023,269.20	75,116,346.00	300,465,383.99	3,605,584,607.90

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



Tal y como se logra apreciar en el cuadro anterior, el costo total anual de la regulación para la administración, tomando en cuenta los procesos anteriormente mostrados asciende a unos ₡3,278,180,192.45, aproximadamente. Adicionalmente para la gestión de la regulación se requiere de otros insumos como servicios públicos, papelería, equipo y otros que para efecto de este análisis de cargas para el regulador se aplicará un 10% adicional a los costos de recurso humano. Consecuentemente el costo asciende a ₡3,605,584,607.90.

## Administrados

Para el caso de los regulados, se aplica la misma metodología, con la aplicación de un “Focus Group” y una encuesta.

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

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

Entre los aspectos destacados se mencionaron los avances a nivel tecnológico que ha obtenido la institución a través de la digitalización de ciertos procesos indicando, además, que existe fluidez a la hora de realizar los trámites para este tipo de solicitudes.

Para algunos, el área de urbanismo ha presentado una evolución positiva muy notoria. Otros argumentos dados van de la mano con respecto a lo indicado por aquellos que indican haber contratado un tercero, ya que estos reportan que los trámites son muchos más sencillos a la hora de abordarlos cuando un profesional se encarga de ellos (Este tipo de respuesta fue común entre los empresarios de tamaño más grande).

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

Por otro lado, el 71% de los encuestados indicó que no experimentó o percibió que existieran más documentos de lo comúnmente solicitado, lo cual refuerza el argumento

en cuanto a que existe un cierto sector de la población que desconoce la totalidad de los documentos que deben ser abordados para la obtención del derecho de construcción o algún otro trámite perteneciente a los reglamentos bajo estudio.

Para el caso de los costos indicados, los encuestados indicaron que, siendo ellos quienes realizan los trámites, estos tenían un costo de ₡24.444 en promedio (\$40 aproximadamente), mientras que aquellos que contrataron un profesional o un tercero, los costos ascienden por un monto promedio de ₡400.000 o bien \$650. No se incluye en este cálculo ni impuestos, costo de planos constructivos, alineamiento, pólizas, ni disponibilidad de agua.

Si se aplica el sistema de costeo estándar en cuanto a los datos anteriormente presentados, y utilizando un promedio de las licencias otorgadas en los periodos 2018-2020, se tienen los siguientes resultados:

Cuadro No. IV.4  
Cargas administrativas para los regulados

Promedio de licencias otorgadas 2018-2020	Costo promedio (personas que realizan la solicitud)	Cargas administrativas
746	24,444	18,235,224

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

Según la información del cuadro anterior, la carga administrativa perteneciente a los regulados, tomando en cuenta los costos promedios de cuando son los mismos solicitantes quienes realizan la tramitología y el promedio de las licencias otorgadas del periodo 2018-2020, asciende a ₡18,235,224. Es importante hacer notar que estos costos hacen alusión únicamente a procesos que están muy ligados a trámites relacionados con la Municipalidad de Cartago y no con el resto de las instancias que intervienen en el proceso, lo que incrementa sustancialmente los costos.

Como se comentó al inicio de este capítulo, la Contraloría General de la República realizó una investigación de las cargas administrativas en los que deben incurrir los regulados a la hora de tramitar una solicitud de permisos de construcción<sup>10</sup>. De acuerdo con dicho estudio, el dato recopilado por medio del “focus group” y la encuesta, representa un 1,18595% del costo total, y suma ₡26.533,2 en el caso de la Contraloría y en el cálculo realizado como parte de este estudio suma ₡24.444 por regulado.

En consecuencia, toma como base para el cálculo para los regulados la suma determinada en la información recopilada, lo que representa costo total por regulado de ₡2.061.132,6. Ahora bien, es importante también incorporar el dato del caso del trámite

<sup>10</sup> Contraloría General de la República, 2019, Informe No. DFOE-DL-IF-00007-2019, Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre los Requisitos y Trámites Establecidos para el Otorgamiento de Permisos de Construcción en la Municipalidad de Cartago. Recuperado de [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2019/SIGYD\\_D\\_2019011789.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019011789.pdf)

realizado por un tercero, en cuyo caso tomamos el dato estimado por la Contraloría General, de ₡1.678.572, por lo que se llega a un costo promedio simple de ₡1.869.852.3.

No obstante, para efectos de corroborar el costo más alto dentro del total que paga el solicitante de una licencia de construcción, que recae sobre los planos constructivos, se utilizaron datos reales de la municipalidad, con resultados más altos que los indicados en el referido informe de la Contraloría General.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el costo mostrado variará dependiendo del tipo de obra que se vaya a iniciar. Lo anterior se fundamenta en cuanto al pago por servicios contratados al profesional encargado de realizar los planos, este costo se desglosa en la siguiente figura:

Figura No. IV.2  
Pago por servicios contratados en etapa 1

FASES	SERVICIOS CONTRATADOS	TARIFA MINIMA	TARIFA CONTRATADA	OBSERVACIONES:
<b>1 PLANOS Y DOCUMENTOS</b>	<input type="checkbox"/> Estudios Preliminares	0.5%		
	<input type="checkbox"/> Anteproyecto	1.00 ó 1.5%		
	<input type="checkbox"/> Planos constructivos y especificaciones técnicas	4.00%		
	<input type="checkbox"/> Presupuesto	0.5 ó 1.0%		
	<input type="checkbox"/> Licitación y Adjudicación	0.5%		
	<input type="checkbox"/> Otros servicios			
<b>2 EJECUCIÓN Y CONTROL</b>	<input type="checkbox"/> Inspección	3.00%		<b>4. HONORARIOS PROFESIONALES.</b> <input type="checkbox"/> Colones <input type="checkbox"/> Dólares 4.1.- Honorarios provisionales por los servicios contratados, de acuerdo al valor estimado de la obra, serán de:
	<input type="checkbox"/> Dirección Técnica	5.00%		
	<input type="checkbox"/> Administración	12.00%		
	<input type="checkbox"/> Otros servicios			
<b>3 MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN</b>	<input type="checkbox"/> Consultoría			<b>A. Adelanto contra firma del contrato:</b> <b>B. Pagos parciales y forma de pago:</b>
	<input type="checkbox"/> Otros servicios			
	<b>Total Contratado</b>		<b>0.00</b>	

☐ Semanal ☐ Quincenal ☐ Mensual ☐ Otro

Fuente: Contrato de servicios profesionales CFIA.

Dentro de lo detallado en la información anterior, el costo más probable para quien diseñe una obra nueva es de un 5% aproximadamente en planos presupuesto. Este gasto es el más pesado dentro de los requisitos a manera global que se deben contemplar los regulados a la hora de querer iniciar una obra en cualquier lugar del país.

Para el caso del cantón central de Cartago, se realiza un desglose por destino de obra y por permiso, teniendo entonces la siguiente información:

Cuadro No. IV.5  
Costo de planos al 5% por monto de obra tasada  
Costo promedio de obra 2020-2021  
En colones

Tipo de obras nuevas	Promedio de Costo de Obra tasado por la Municipalidad	% por servicios contratados
Vivienda	31,013,919	1,550,695.95
Industria	974,153,479	48,707,673.95
Comercio	86,422,222	4,321,111.10
Otras obras	7,052,062	352,603.10

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

La tabla muestra el costo de planos los cuales dependerán del costo de obra tasado por destino. El promedio de costo por obra se realiza a partir de la información proveída por la Municipalidad de Cartago tomando en cuenta los permisos otorgados en los años 2020 y hasta abril de 2021.

En consecuencia, para mantener un escenario conservador, se mantuvo el análisis fundamentado en el informe de la Contraloría, en el entendido que el cálculo que se hace puede resultar más alto o bajo dependiendo del valor de la obra a construir.

Adicionalmente, para calcular los tiempos de respuesta correspondientes, según la institución, estos son de un máximo 10 días hábiles por lo que el costo de oportunidad para este análisis se estimó en un monto de ₡150,000.

Dicho monto se calculó utilizando las estadísticas de la página web “Encuentra 24” la cual tiene una sección de referencia de los principales precios que se manejan en la zona en términos de alquiler de local para los principales distritos del cantón central de Cartago. Por lo tanto, el precio promedio encontrado en el cantón central de Cartago es de \$732, lo que equivale a unos ₡450,000. Es decir; 10 días hábiles corresponderían a ₡150,000. Según el Departamento de Dirección de urbanismo, son 10 días hábiles en los cuales la institución se encarga de dar respuesta, este dato viene proporcionado por el subdirector de Urbanismo.

Por lo tanto, que con los datos que se manejan, el costo total del proceso para el regulado sería de ₡2,019.832,3 aproximadamente, que se puede desglosar de la siguiente manera:

**Cuadro No.IV.6**  
**Desglose de costos en que incurre un regulado para obtener**  
**licencia de construcción**

Requisitos	Monto colones	%
Documentación	23,790.88	1.18%
Disponibilidad Agua	45,566.62	2.26%
Plano constructivo	1,271,049.00	62.93%
Póliza INS	338,550.40	16.76%
Impuestos	236,985.50	11.73%
Alineamiento	103,889.70	5.14%
Total	2,019,832.10	100.00%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la  
Municipalidad y de la Contraloría General

Por lo tanto, tomando en cuenta la información anterior, las cargas administrativas para los regulados en el cantón ascienden a ₡1.506.794.901 anuales, es decir, el total tomando en cuenta institución y regulados es de ₡ 5,112,379,508.9, lo que arroja una carga de ₡6.853.065,64 o bien, \$11.143.

Es importante indicar que, los costos aquí presentados, son los costos aproximados (anuales) que le cuestan al cantón en términos de los procesos que debe abordar la administración para la aplicación efectiva de lo estipulado en el reglamento más el costo que los munícipes deben asumir para obtener la licencia de permisos de construcción o cualquier otro trámite referente a este.

### III. Análisis de Riesgos

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

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

Las etapas mencionadas anteriormente se detallan de la siguiente manera:

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

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

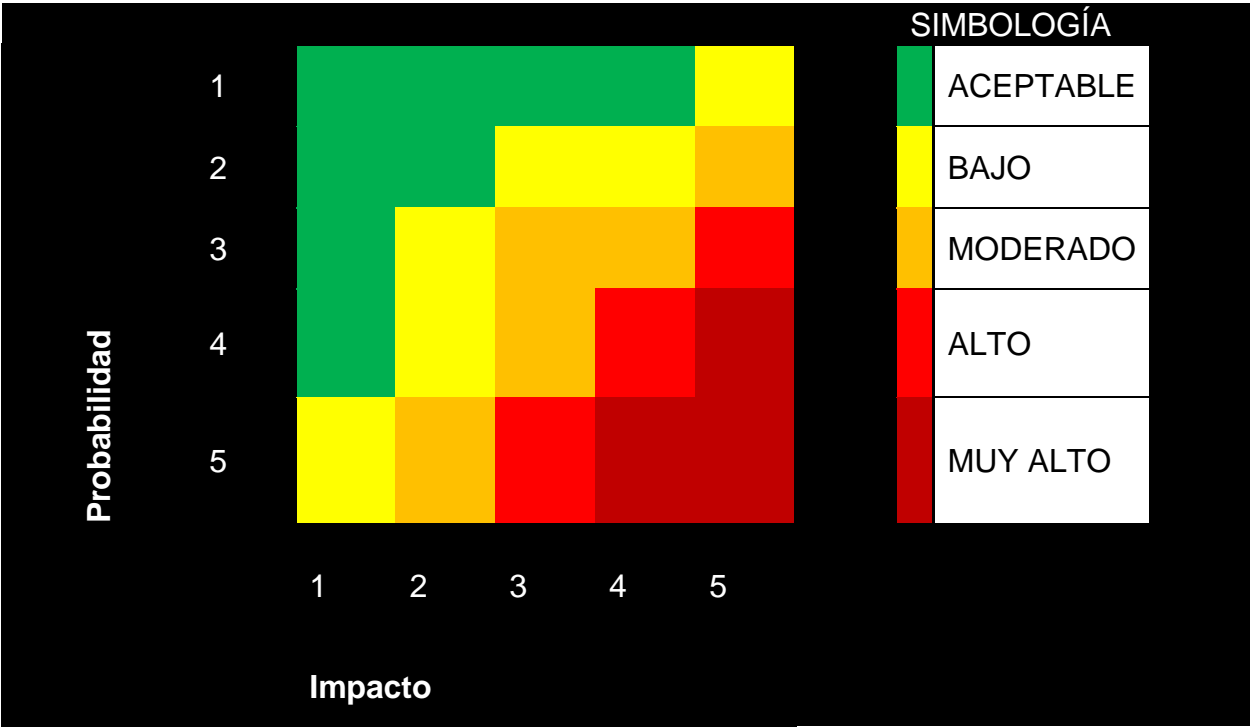
Cuadro No. IV.7  
Naturaleza de los riesgos

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

Fuente: elaboración propia.

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

Figura No. IV.3  
Cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: elaboración propia.

Para el caso concreto de los permisos de construcción de la municipalidad de Cartago se identificaron nueve riesgos, a partir de diferentes causas, algunas internas y otras externas a la organización, según se indica a continuación:

- Intervención del INVU en la aplicación de las regulaciones: Se refiere a la intervención directa que puede manejar esta institución sobre el de desarrollo e implementación de las regulaciones lo cual puede limitar el accionar de la municipalidad.
- Costo de cumplimiento de los requisitos establecidos: Se refiere a los costos directos en los que deben incurrir los regulados para cumplir la norma y estar en regla con la institución.
- Duplicidad de regulaciones para un mismo tema: Se refiere a la probabilidad de encontrar mismas regulaciones, trámites y requisitos tanto en el plan regulador como en el de construcciones, así como de encontrar diferencias en estos mismos.
- Restricciones ambientales: Se refiere a las restricciones que deben enfrentar los regulados a posibles proyectos y construcciones que se contradigan con lo establecido en las normas debido a aspectos de cuidado y sostenibilidad ambiental.
- Aspecto cultural: Se refiere al predominio existente por construir bajo ciertas formas que podrían limitar u obtener un menor provecho a los espacios disponibles para la construcción.
- Falta de visión: Se refiere a todos aquellos aspectos y elementos que puedan estar por fuera del plan regulador territorial y que obliguen a la modificación constante del reglamento.
- Complejidad en la implementación y desarrollo de un plan regulador territorial: Ligado al anterior, se refiere a todos aquellos elementos que limiten la aplicación del reglamento por parte del regulado lo cual obliga que se le esté actualizando constantemente.

## 2. Análisis de Riesgos

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define el riesgo como “La probabilidad de que un evento adverso ocurra, multiplicado por el daño que causaría en caso de materializarse <sup>11</sup>” esto implica que para comprender dicho riesgo es necesario detallar qué consecuencias pueden originar los riesgos identificados.

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

---

<sup>11</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48658862.pdf>

Tabla No. IV.2  
Municipalidad de Cartago: Análisis de Riesgo para el plan regulador territorial y  
reglamento de construcciones

Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	IMxP
Intervención del INVU en la aplicación de las regulaciones	Limitación en la aplicación de las normas	Limitación en el desarrollo de proyectos	Severo	Alto	16
Costo de cumplimiento de los requisitos establecidos	Aumento de construcciones que no cumplan los lineamientos	Construcciones inseguras	Severo	Alto	16
Duplicidad de regulaciones para un mismo tema	Discrecionalidad en los trámites	Desorden y confusión para la administración y los regulados	Muy grave	Alto	20
Restricciones ambientales	Limitar el espacio para construcción y desarrollo de actividades económicas	Desincentivo para cumplir con la norma	Severo	Alto	16
Restricciones ambientales	Limitar el espacio para construcción y desarrollo de actividades económicas	Desincentivo de la inversión en construcción	Modera do	Alto	12
Un aspecto cultural	Predominio de una cultura de construcción horizontal	Una disminución en el espacio para la construcción	Severo	Alto	16
Falta de visión	No contemplar estrategias de otras Municipalidades	Poca armonización con otros cantones y afectación a la provincia	Severo	Alto	16
Falta de visión	Articular un plan regulador que no contemple la variable ambiental	Visión pobre de aspectos medio ambientales a largo plazo	Severo	Alto	16
Complejidad en la implementación y desarrollo de un plan	Actualización constante del plan regulador	Necesidad de aplicar reformas o nuevos estudios que generan costos en tiempo y dinero	Severo	Alto	16



Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	IMxP
regulador territorial					

Fuente: Elaboración propia.

La matriz anterior, muestra la calificación final que cada riesgo posee. Esta calificación se considera en base al impacto multiplicado por la probabilidad que el mismo riesgo posee al darse, así como la probabilidad de que este aparezca.

Por lo mostrado en la Tabla No. IV.2, cada riesgo identificado que podría tener un impacto significativo en el incumplimiento de los objetivos identificados es bastante alto, ya que todos se encuentran dentro de calificaciones que van de severo a muy grave, teniendo únicamente un caso en el que el impacto que se registraría sería moderado.

Para el caso de la probabilidad, todas poseen una calificación alta teniendo únicamente la misma excepción vista en la probabilidad que posee una calificación media. Para el caso concreto del Plan Regulador Territorial y el Reglamento de Construcciones, se tienen 9 riesgos identificados con sus causas y consecuencias. Por otra parte, tal y como se indicará en el punto anterior las fuentes de los riesgos pueden ser externas a la organización o provenir del interior de ella misma. En este caso, seis de los riesgos identificados poseen una naturaleza externa debido a que las causas que generan tales riesgos provienen de fuentes ajenas al control de la institución.

El primer riesgo externo identificado es el de la limitación en la aplicación de las normas, este riesgo está vinculado a la seguridad jurídica la cual hace que su causa directa de ocurrencia sea la de la intervención del INVU en la aplicación de las regulaciones, lo cual genera como consecuencia la limitación en el desarrollo de proyectos tanto por parte de la propia institución como de los propios regulados.

Hoy día el plan regulador territorial está sujeto al manual de planes reguladores del INVU, en dicho manual se dicta lo siguiente “El “Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial” orienta sobre los procedimientos para la elaboración y gestión de Planes Reguladores, que actúen como instrumentos clave para el ordenamiento territorial en Costa Rica.”, esto haría presumir que si se siguen dichos procedimientos y se aprueba en adelante la aplicación es responsabilidad de la Municipalidad, sin embargo, en la práctica se denuncia una injerencia constante de ese Instituto en la aplicación de dicho Plan, lo que incide en los proyectos que desarrollan los regulados.

El segundo riesgo externo identificado es uno que posee una naturaleza económica, el cual se origina debido al costo de cumplimiento de los requisitos establecidos por parte de los regulados, lo que introduce el riesgo de que haya un mayor número de proyectos y construcciones que no poseen los permisos necesarios para la construcción.

La valoración de este riesgo es de nivel 16, es decir, su probabilidad de ocurrencia es alta con un nivel de impacto severo.

Según el periódico “La República” al 2019 las municipalidades dejaron de percibir alrededor de mil millones de colones debido a la aparición de construcciones que no cuentan con los respectivos permisos de construcción.

Dicha nota se fundamentó en un estudio elaborado por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA), que alerta que el problema viene en aumento.<sup>12</sup> Para el caso de la provincia de Cartago, se estima que un 22% de las obras realizadas en 2019 no cumplen con estos requisitos. Además, según esta información, las pérdidas monetarias para los municipios que se estiman para la provincia de Cartago alcanzan los ₡42 millones.

Para el tercer riesgo identificado incide sobre la seguridad jurídica, que se origina en una duplicidad de regulaciones para un mismo tema ya que lo que se regula en el Reglamento de Construcciones también se regula en el Plan Regulador Territorial., lo cual introduce un riesgo de discrecionalidad en los trámites pudiendo generar tratos diferentes y desorden y confusión tanto para los administrados como para la misma institución.

La probabilidad de ocurrencia de este riesgo es alta con un nivel de impacto muy grave, lo cual hace que tenga una valoración de 20.

Los siguientes 2 riesgos están relacionados con un tema de seguridad jurídica. Ambos riesgos poseen la misma causa de origen la cual es del carácter de restricción ambiental lo cual deriva en el riesgo de limitar el espacio para construcción y desarrollo de actividades económicas lo cual desemboca en las consecuencias de dar desincentivos para cumplir con la norma y con la inversión en la construcción.

El siguiente y último riesgo de naturaleza externa está relacionado con el comportamiento de clientes y usuarios. La causa que genera este riesgo parte de un aspecto cultural asociado al predominio de la construcción horizontal lo cual provoca directamente una ineficiencia en el uso del suelo para la construcción.

Las construcciones verticales hoy en día en países de alto desarrollo son una variable fundamental para el manejo adecuado del desarrollo urbanístico tales como en países como México, Estados Unidos u otros del área.

Las construcciones verticales según la revista “SUMMA”<sup>13</sup> otorgan ciertas ventajas, estas se definen de la siguiente manera:

*“Ubicación: ciertas zonas del país, como San José y Alajuela, permiten estar a un paso de la oferta económica, social, deportiva, cultural y recreativa más importante.*

*Amenidades: el inquilino de estas edificaciones tiene todo a la mano. En un mismo lugar pueden contar con piscina climatizada, gimnasio, espacios de coworking que permitan trabajar desde casa, sala de juntas, zonas verdes, lounge, sala de juegos, etc., el objetivo es lograr comodidad, calidad y sofisticación en su lugar de vivienda*

---

<sup>12</sup> Canales Danny (2020), “Construcciones ilegales golpearon a las municipalidades en ₡1.000 millones el año pasado” periódico digital “La República”, recuperado de: [Construcciones ilegales golpearon a las municipalidades en ₡1.000 millones el año pasado \(larepublica.net\)](https://larepublica.net/).

<sup>13</sup> Revista SUMMA, (2018), “Las Ventajas de vivir en una construcción vertical en Costa Rica”, recuperado de: [Las Ventajas de vivir en una construcción vertical en Costa Rica - Revista Summa](#)

*Seguridad 24/7: una construcción vertical se caracteriza por tener una accesibilidad controlada para un mejor registro de los visitantes y mayor vigilancia a los inquilinos del inmueble*

*Sostenibilidad: las desarrolladoras se han dado a la tarea de hacer sus construcciones amigables con el ambiente. Una construcción vertical concentra una mayor población de habitantes en una menor huella de superficie, contribuyendo a la densificación de las ciudades y evitando que las zonas urbanas se sigan expandiendo hacia las zonas rurales o agrícolas.”*

Además de lo mencionado anteriormente, la revista “Construcción”<sup>14</sup> indica que “La vivienda vertical aumenta la calidad de vida y representa un mejor aprovechamiento de la infraestructura pública con disminución de hasta 70% en el costo de servicios públicos como alumbrado, seguridad o recolección de basura”.

Según la nota del periódico la “La República”<sup>15</sup> existen ya varias provincias de la GAM que están incorporando este tipo de estructuras. Para el caso propio de Cartago, la nota de este periódico maneja los siguientes números:

Cuadro No. IV.8  
Construcciones Horizontales vs Verticales

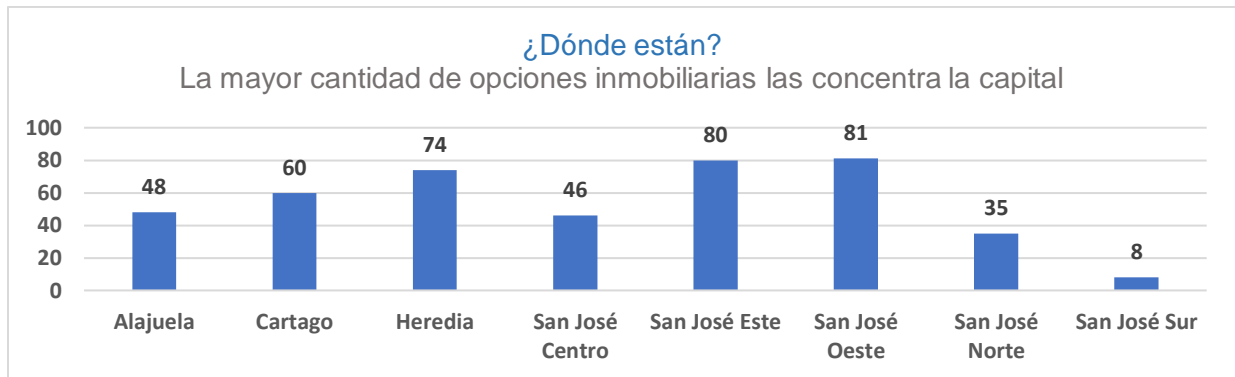
HORIZONTAL VERSUS VERTICAL				
Actualmente la disponibilidad de residencias horizontales supera la de las verticales, aunque estas últimas son la apuesta de las inmobiliarias.				
	Horizontal		Vertical	
	Proyectos	Unidad Habitacional	Proyectos	Unidad Habitacional
Construidos/En construcción	310	20.756	129	8.683
Preventa	23	1.484	21	2.213

Fuente; Colliers, citado por Periódico la República, “Obras verticales y espacios pequeños serán tendencia inmobiliaria”.

<sup>14</sup> Revista Construcción (2019), “Entre el cielo y el suelo”, recuperado de: [6635 \(construccion.co.cr\)](https://www.construccion.co.cr)

<sup>15</sup> Cubero Alexandra (2018), “Obras verticales y espacios pequeños serán tendencia inmobiliaria”, recuperado de: [Obras verticales y espacios pequeños serán tendencia inmobiliaria \(larepublica.net\)](https://larepublica.net)

Gráfico No. VI.3  
Ubicación de este tipo de obras



Fuente: Periódico la República, “Obras verticales y espacios pequeños serán tendencia inmobiliaria”.

Por otra parte, se identificaron para estos reglamentos 3 riesgos a nivel interno de naturaleza de estrategia administrativa, por lo tanto, el monitoreo contante para evitar la probabilidad de ocurrencia de estos y sus impactos es totalmente necesaria.

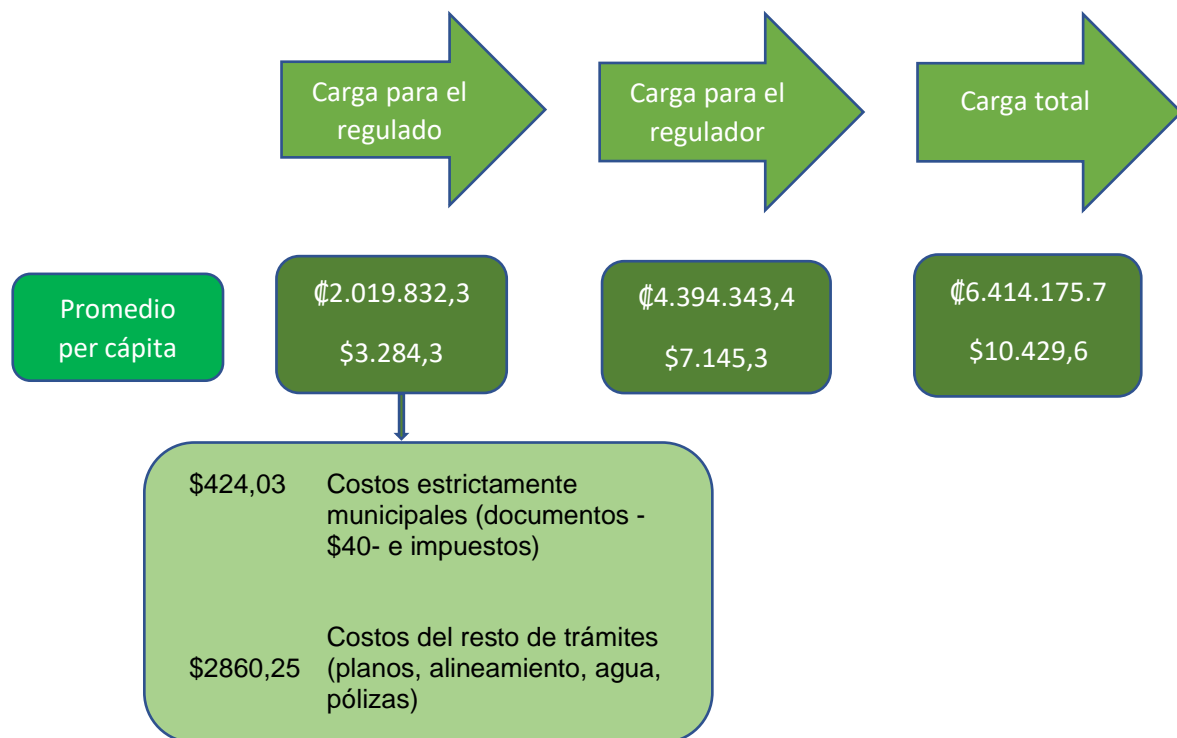
Dos de estos riesgos poseen causas de una posible falta de visión que pueda contemplar la institución y el tercero de estos tiene una causa más apegada a la complejidad en la implementación y desarrollo de un plan regulador territorial.

#### IV. Conclusiones

1. Las diferencias en los requisitos solicitados en cada regulación para un mismo trámite, plantea la necesidad de tomar la decisión de contar con una sola regulación con el fin de contar con una seguridad jurídica robusta que evite que se creen confusiones a lo interno de la institución como para los propios regulados.
2. En la última década un 88% de las construcciones en la zona corresponde a viviendas, lo que caracteriza el tipo de regulado al que con más intensidad aplica esta regulación.
3. Las cargas administrativas abordadas en este documento para el caso de los regulados incluyen únicamente aquellos procesos en los que los regulados deben realizar trámites directamente con la municipalidad, el dato final se obtiene con los datos obtenidos de la realización de “focus group” con los regulados y aplicación de encuestas, y con datos tomados del “Informe de Auditoría de carácter especial sobre los requisitos y trámites establecidos para el otorgamiento de permisos de construcción en la municipalidad de Cartago”, realizado por la Contraloría General de la República.
4. Las alternativas propuestas están en basadas en lo encontrado en cuanto a la necesidad/problema al que responde la regulación bajo estudio, así como de los

distintos elementos que imposibilitan la ejecución efectiva de los objetivos identificados en la regulación.

5. Los elementos del mapeo de procesos mostrados en este documento responden exclusivamente a las distintas funciones, responsabilidades y procesos de distintos funcionarios involucrados a la aplicación del reglamento de licencias de funcionamiento a nivel interno.
6. Los costos indicados tienen su fundamento en cuanto a lo respondido por los encuestados, así como por investigación propia a otras fuentes de información, de ahí que las cifras dadas sean aproximadas de la realidad.
7. Tomando en cuenta todo el proceso por el que los administrados deben pasar para la obtención de un permiso de construcción, el resultado de la carga administrativa, incluyendo el costo de los planos constructivos, es el siguiente:



8. Los riesgos identificados en este capítulo son aquellos que influyen negativamente en los objetivos identificados para la regulación.
9. De los nueve riesgos identificados para este reglamento seis tienen una naturaleza externa y requieren un constante monitoreo por parte de la institución para paliar los efectos negativos derivados de las consecuencias de su materialización; y existe solo un riesgo de naturaleza interna.

10. El proceso de identificación y valoración de cada uno de los riesgos identificados se llevó a cabo por profesionales del área económica y legal que valoraron escenarios en los cuales los objetivos se encontrarían vulnerables para su cumplimiento.
11. De todos los riesgos identificados existe solo uno que no se encuentre o supere la calificación de 16 en términos de probabilidad e impacto y es aquel referido a un aspecto de restricción ambiental que se contemple en el reglamento.
12. Los riesgos identificados hacen eco a aspectos que deben contemplarse a largo plazo y en la forma en la que hoy en cantón se desarrolla desde un aspecto económico y urbanístico.
13. Con las alternativas propuestas se trata de mitigar especialmente aquellos riesgos que conllevan una incidencia sobre la seguridad jurídica.

## ANEXO IV.1

### Mapa de procesos de Permisos de construcción, certificados de uso de suelo y otros trámites

Proceso	Profesional a cargo
<b>Licencia de Construcción</b>	
<b>Proceso de licencia de construcción</b>	
Reciba y analiza las piezas del expediente digital que llega mediante el sistema APC, generación de expedientes y rechazo si el proyecto es improcedente, 8P18 Gestión del Registro Único de Contribuyentes y 8I55 Gestión de trámites de la Dirección de Urbanismo.	Plataforma de servicios
Una vez cumplido el pago de la póliza y el impuesto de construcción y los montos accesorios, el equipo Director de Urbanismo otorga la licencia de construcción mediante el sistema "APC".	Director de Urbanismo
<b>Certificados de uso de suelos</b>	
Proceso de certificados de uso de suelo	
Proceso 8E47 de recibimiento y registro de datos del solicitante	Plataforma de servicios
Realiza los parámetros de la revisión y le entrega la solicitud al Encargado de Planificación Urbana	Dirección de Urbanismo1
realiza la revisión y en coordinación con la unidad ambiental y recurso hídrico da la resolución del caso bajo firma y sello correspondiente.8E28, Ley No. 8220	Dirección de urbanismo2
Escanea el formulario con su resolución y lo firma. adjunta en el expediente del CRM. Cambia el estatus del expediente a aprobado, rechazado, de previo o finalizado. Notifica al ciudadano que la resolución esta lista para retirar en la Plataforma de servicios. Traslada la carpeta de usos de suelo resuelta a Plataforma de Servicios para su debida entrega al ciudadano solicitante y archiva la copia original	Dirección de urbanismo2
<b>Licencia y demol, mov de tierra</b>	
<b>Proceso de lic y demol, mov de tierra</b>	
Se presenta ante la Plataforma de Servicios el <b>8F316, Solicitud Licencia Demolición, Movimiento de Tierra y Escombros</b>	Plataforma de servicios
Reciba y traslada la solicitud a la Dirección de Urbanismo según lo descrito en 8P15, Plataforma de Servicios	
Revisa, analiza y califica los requisitos reglamentarios, 8I55, Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo	Dirección de urbanismo 4
<b>Visados de Segregación</b>	
<b>Proceso de visado</b>	

Proceso	Profesional a cargo
Revisa, analiza y califica los requisitos reglamentarios y resuelve preliminarmente el trámite de visado 8I55, Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo.	Equipo de Topografía
Resuelve definitivamente el trámite de visado, 8I55, Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo	Director de urbanismo
<b>Alineamiento</b>	
<b>Proceso de alineamiento</b>	Plataforma de servicios
Recibe y traslada el expediente a la Dirección de Urbanismo, 8P15, Plataforma de Servicios	Director de Urbanismo
Recibe el trámite y procede, 8I55 Instructivo de Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo.	
<b>Fiscalización para Proyecto</b>	
<b>Proceso de fiscalización</b>	Dirección de Urbanismo
Inspección en el inmueble donde se va a realizar el proyecto antes de la aprobación de la licencia y Control del proyecto durante el proceso constructivo, 8I58, Instructivo de Inspecciones de la Dirección de Urbanismo.	
<b>Regularización para Proyecto</b>	
Proceso de Regularización	Director de Urbanismo
Tareas de regularización, 8I55, Instructivo de gestión de tramites de la Dirección de Urbanismo.	
<b>Atención de denuncia</b>	
Proceso de atención de denuncia	Dirección de urbanismo5
Recibe y traslada el expediente a la Dirección de Urbanismo, 8P15, Plataforma de Servicios.	Dirección de urbanismo6
Atiende las denuncias independientemente del canal de ingreso.	Inspector1
Inspección inicial y genera informe, proceso 8F321 Acta de Inspección Urbanismo. Denuncia se registra, 8F318 Registro de Denuncias Urbanismo.	Inspector2
Reciba el trámite y resuelva la gestión, proceso 8I55 Instructivo de Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo.	

Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Municipalidad de Cartago.



## ANEXO IV.2

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

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Administrativa
Costo de la Regulación						13,657,517.45
<b>Licencia de Construcción</b>						
<b>Proceso de licencia de construcción</b>						993,769.91
Reciba y analiza las piezas del expediente digital que llega mediante el sistema APC, generación de expedientes y rechazo si el proyecto es improcedente, 8P18 Gestión del Registro Único de Contribuyentes y 8I55 Gestión de trámites de la Dirección de Urbanismo.	3	10	Plataforma de servicios	6	4,768.8	858,379.71
Una vez cumplido el pago de la póliza y el impuesto de construcción y los montos accesorios, el equipo Director de Urbanismo otorga la licencia de construcción mediante el sistema "APC".	1	8	Director de Urbanismo	3.35	5,051.9	135,390.20
<b>Certificados de uso de suelos</b>						

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Administrativa
<b>Proceso de certificados de uso de suelo</b>						3,341,650.63
Proceso 8E47 de recibimiento y registro de datos del solicitante	11	20	Plataforma de servicios	0.16	120.8	4,252.48
Realiza los parámetros de la revisión y le entrega la solicitud al Encargado de Planificación Urbana	2	40	Dirección de Urbanismo1	4	8,782.6	2,810,440.55
realiza la revisión y en coordinación con la unidad ambiental y recurso hídrico da la resolución del caso bajo firma y sello correspondiente. 8E28, Ley No. 8220	2	20	Dirección de urbanismo2	2	4,391.3	351,305.07
Escanea el formulario con su resolución y lo firma. adjunta en el expediente del CRM. Cambia el estatus del expediente a aprobado, rechazado, de previo o finalizado. Notifica al ciudadano que la resolución esta lista para retirar en la Plataforma de servicios. Traslada la carpeta de usos de suelo	2	10	Dirección de urbanismo2	2	4,391.3	175,652.53

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Administrativa
resuelta a Plataforma de Servicios para su debida entrega al ciudadano solicitante y archiva la copia original						
<b>Licencia y demol, mov de tierra (3 veces por mes aproximadamente)</b>						
<b>Proceso de lic y demol, mov de tierra</b>						31,333.62
Se presenta ante la Plataforma de Servicios el 8F316, Solicitud Licencia Demolición, Movimiento de Tierra y Escombros	11	3	Plataforma de servicios	1	785.3	8,637.84
Reciba y traslada la solicitud a la Dirección de Urbanismo según lo descrito en 8P15, Plataforma de Servicios						
Revisa, analiza y califica los requisitos reglamentarios , 8I55, Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo	2	3	Dirección de urbanismo 4	3	3,782.6	22,695.78
<b>Visados de Segregación</b>						

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Administrativa
<b>Proceso de visado</b>						1,888,512.06
Recepción de solicitud 8I55, Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo.	11	10	Plataforma de servicio	0.08	60.4	531.56
Revisa, analiza y califica los requisitos reglamentarios y resuelve preliminarmente el trámite de visado 8I55, Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo.	3	10	Equipo de Topografía	8	7,866.2	1,887,888.81
Resuelve definitivamente el trámite de visado, 8I55, Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo	1	10	Director de urbanismo	0.08	114.6	91.69
<b>Alineamiento</b>						
<b>Proceso de alineamiento</b>						623.25
Recibe y traslada el expediente a la Dirección de Urbanismo, 8P15, Plataforma de Servicios	11	10	Plataforma de servicios	0.08	60.4	531.56
Recibe el trámite y procede, 8I55 Instructivo de Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo.	1	10	Director de Urbanismo	0.08	114.6	91.69
<b>Fiscalización para Proyecto</b>						

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Administrativa
<b>Proceso de fiscalización</b>						5,673,178.24
Inspección en el inmueble donde se va a realizar el proyecto antes de la aprobación de la licencia y Control del proyecto durante el proceso constructivo 8158, Instructivo de Inspecciones de la Dirección de Urbanismo.	5	30	Dirección de Urbanismo	5	7,564.2	5,673,178.24
Regularización para proyecto						
Proceso de Regularización						1,100,252.75
Tareas de regularización, 8155, Instructivo de gestión de tramites de la Dirección de Urbanismo.	16	3	Director de Urbanismo	4	5,730.5	1,100,252.75
<b>Atención de denuncia</b>						
<b>Proceso de atención de denuncia</b>						659,530.62
Recibe y traslada el expediente a la Dirección de Urbanismo, 8P15, Plataforma de Servicios.	1	3	Dirección de urbanismo5	8	11,461.0	275,063.19
Atiende las denuncias independiente mente del canal de ingreso.	1	3	Dirección de urbanismo6	3	4,297.9	38,680.76

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Administrativa
Inspección inicial y genera informe, proceso 8F321 Acta de Inspección Urbanismo. Denuncia se registra, 8F318 Registro de Denuncias Urbanismo.	2	3	Inspector1	8	7,093.1	340,466.87
Reciba el trámite y resuelva la gestión, proceso 8I55 Instructivo de Gestión de Trámites de la Dirección de Urbanismo.	2	3	Inspector2	1	886.6	5,319.79

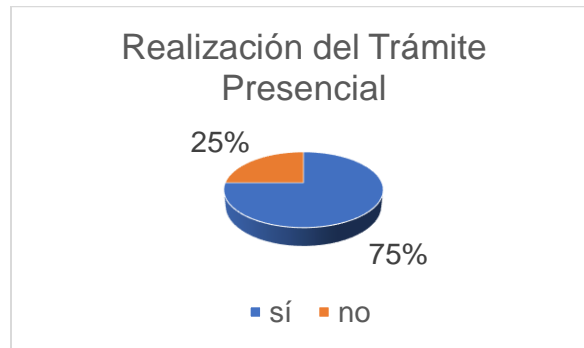
Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Municipalidad de Cartago.

## Anexo IV.3

### Algunos resultados de la encuesta aplicada

#### Pregunta 2:

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

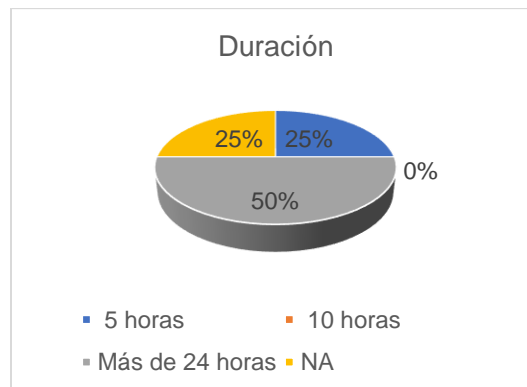


Fuente: elaboración propia

El 75% de los encuestados indicó que fueron ellos mismos quienes realizaron los procesos necesarios para la obtención de la licencia buscada, mientras que el 25% de ellos contrataron a un tercero para que realizara estas tareas. Estos terceros contratados pertenecen a la profesión de la ingeniería, así como de mensajeros de constructoras contratadas. Por lo cual los precios a pagar varían dependiendo de esto último.

#### Pregunta 7:

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



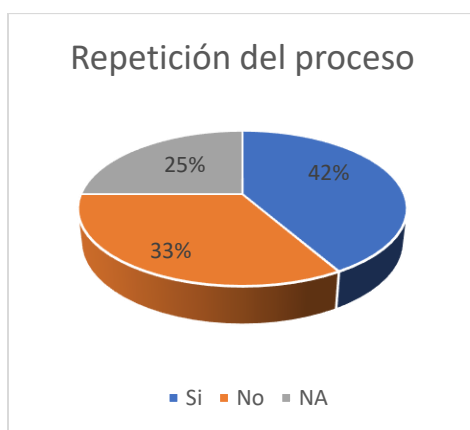
Fuente: elaboración propia.

Para el caso de esta pregunta, el 50% encuestados indican que los trámites seleccionados referentes a los reglamentos bajo estudio tuvieron una duración de más

de 24 horas y un 25% indica que en un aproximado de 5 horas. Dentro de la actividad realizada de “Focus Group” algunos de los participantes argumentaron que estos podrían llegar a tomar hasta 10 días hábiles para recibir su trámite.

#### **Pregunta 8:**

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

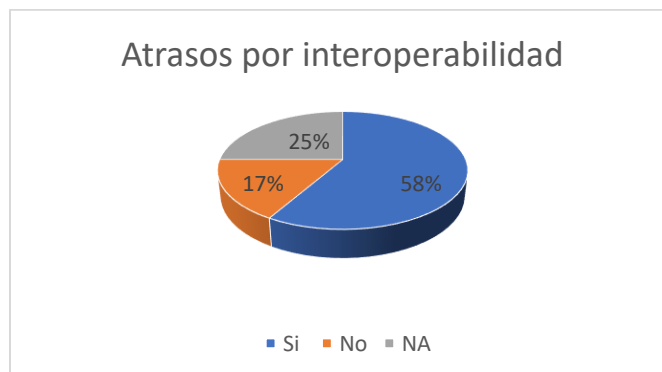


Fuente: elaboración propia

En esta pregunta el 42% de los encuestados indicó que debió repetir el proceso debido a que tuvo problemas en cuanto a falta de documentación necesaria. Lo anterior puede ser conectado con respecto a la complejidad en los formularios o bien, por desconocimiento general de los documentos y procesos implícitos en el trámite.

#### **Pregunta 11:**

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



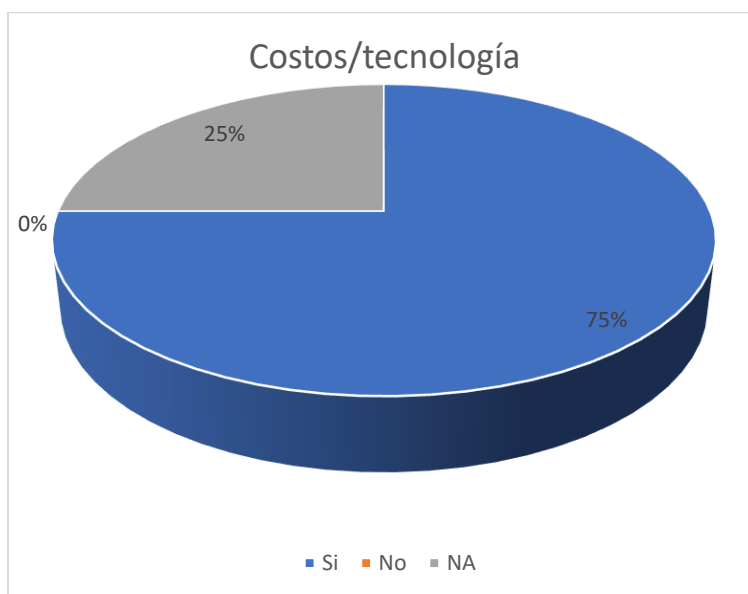
Fuente: elaboración propia.



El 58% de los encuestados indicó que los atrasos que encontraron o bien los reprocesos sucedieron producto de la documentación que debe ser presentada con las de otras instituciones. Este resultado también puede ser vinculado en cuanto a la otra información ya presentada en cuanto a los reprocesos y las dificultades que se pueden encontrar en los formularios de otras instituciones.

#### **Pregunta 14:**

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



Fuente: elaboración propia.

En virtud de lo observado en la pregunta anterior, el 75% de los encuestados indica que muchos de los costos asociados a los trámites pueden bajar si la misma institución tuviera más de los procesos referentes a permisos de construcción y certificados de uso de suelo vía digital. Sin embargo, esto podría contrastar con los vistos en el aspecto cultural de la zona, ya que según el departamento de plataformas la mayoría de las personas realizan sus trámites presencialmente.