



LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

## Contribuciones Especiales en Costa Rica: Contexto, Retos y Perspectivas

Arq. Jessica Martínez Porras, MDU  
Directora Secretaría de Planificación Sectorial  
Ministerio de Obras Públicas y Transportes

6 Octubre 2021

## Temas a desarrollar

- Contexto normativo costarricense
- Financiamiento de Infraestructura en CR
- Casos de estudio
- Retos y desafíos



# Contexto Normativo Costarricense



## Contexto normativo costarricense

**Ley 72 de 1916:** sobre la contribución territorial

**Ley 74 de 1916:** sobre la contribución para obras de interés público especial

**Ley 4240 de 1968:** de Planificación Urbana (Artículos 70 y 71)

**Ley 7794 de 1998:** Código Municipal (Artículos 86 y 87)

Presidente: Alfredo González Flores de 1914 – 1917

Abogado. Gobernó durante el período de la I Guerra Mundial

Durante su administración se creó el Banco Nacional y se dictaron importantes leyes en materia tributaria (renta y propiedad).

Estas nuevas medidas tributarias provocaron el descontento de los grupo oligárquicos banqueros y cafetaleros.

Fue derrocado el 27 de enero de 1917 por su Ministro de Guerra Federico Tinoco Granados quien suspende las leyes emitidas por González Flores

Tinoco renuncia a la presidencia en agosto de 1919 y vuelve el orden constitucional



El Licenciado don Alfredo González Flores, al asumir el Poder.

## Contexto normativo costarricense

### Artículo 1. Ley 74 - 1916

"Para toda obra pública que influya ventajosamente sobre el valor o el rendimiento de la propiedad territorial, los propietarios de los fondos directa o indirectamente favorecidos, pagarán en adelante una contribución proporcional a la mejora recibida".

## Contexto normativo costarricense

### Artículo 19 Ley 72 - 1916

"La obligación de pagar esta contribución es una carga real, que pesa, con preferencia a todo otro gravamen, sobre el inmueble afectado, además de ser una deuda personal del dueño.... "



José Joaquín Trejos Fernández

Presidente: José Joaquín Trejos Fernández 1966 – 1970

Economista, Educador y Político.

Durante su administración la economía alcanza altas tasas de crecimiento. Se crea el Banco Popular

Su administración estuvo influenciada por el liberalismo y el social-cristianismo. Se dio un fuerte impulso al sector privado

Se creó el impuesto de ventas para controlar el déficit fiscal de anteriores administraciones.

Ley de Planificación Urbana, primer Código Municipal y Ley Forestal



## Contexto normativo costarricense

### **Ley de Planificación Urbana\* [4240] de 1968. Artículo 70.**

Se autoriza a las municipalidades para establecer impuestos, para los fines de la presente ley, hasta el 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que se realicen en el futuro, y para recibir contribuciones especiales para determinadas obras o mejoras urbanas.

\* Tiene como finalidad la expansión ordenada de los centros urbanos, el equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural y el desarrollo eficiente de las áreas urbanas, a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (<https://www.ecolex.org/details/legislation/ley-no-4240-ley-de-planificacion-urbana-lex-faoc082173/>)

## Contexto normativo costarricense

### **Ley de Planificación Urbana 4240 de 1968. Artículo 71.**

El costo total de las obras de pavimentación y de construcción de caminos públicos cuando estos crucen zonas urbanas, aceras, cordones y cunetas, alcantarillado pluvial y sanitario, acueductos y distribución e iluminación eléctricas, deberá ser cargado y cobrado a los propietarios de los fundos directamente beneficiados, mediante la correspondiente tasa de valorización.....

## Contexto normativo costarricense

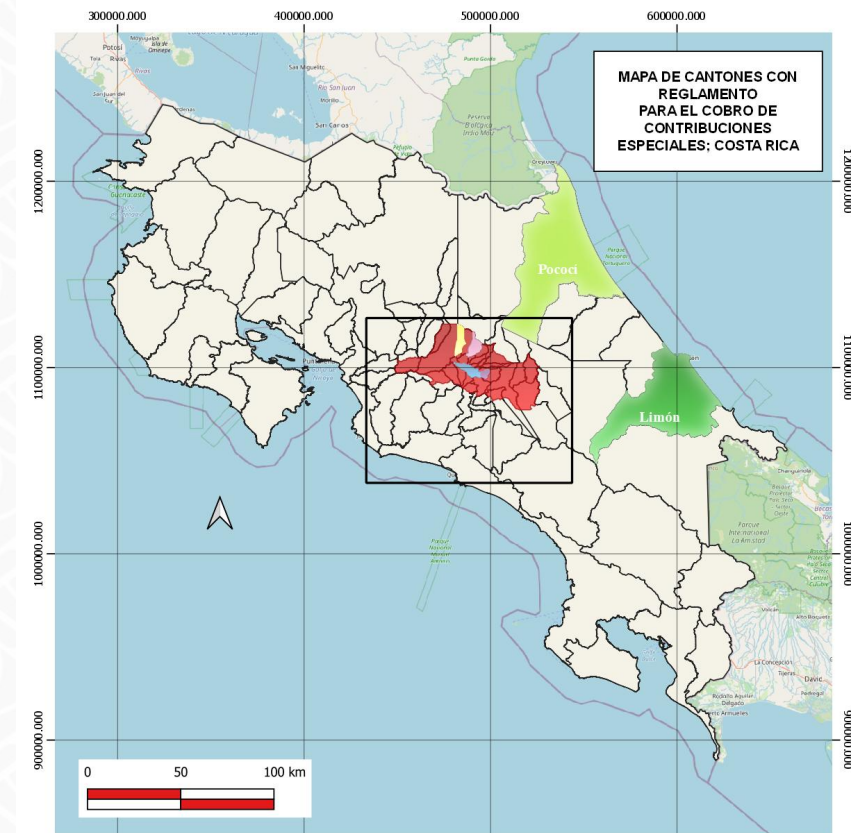
### **Código Municipal\*: Ley 7794 de 1998. Artículo 86.**

Dentro de los tributos municipales podrán establecerse contribuciones especiales, cuando se realicen obras que se presten a ello y que mantengan una relación apropiada con el beneficio producido. Estas contribuciones estarán a cargo de los propietarios o poseedores del inmueble beneficiado y se fijarán respecto de los principios constitucionales que rigen la materia.

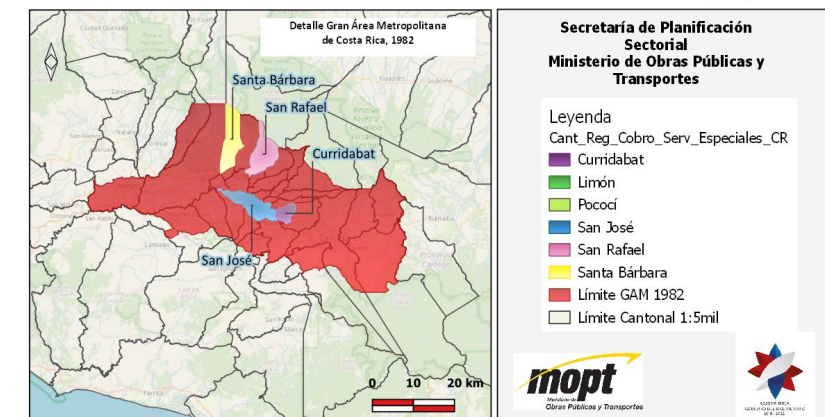
\* Ley que rige sobre la estructura, funcionamiento, características, organización y alcance del régimen municipal del país. Última reforma: 30 abril de 1998, cambia la figura de Ejecutivo Municipal por Alcalde.

# Cantones con reglamento para el cobro de contribuciones especiales

Municipalidad	Nombre de la Legislación	Año de entrada en vigencia
Pococí	Reglamento de contribuciones especiales	2003
Santa Bárbara	Reglamento para el cobro de contribuciones especiales por obras realizadas en el cantón de Santa Bárbara de Heredia	2009
Curridabat	Reglamento para la ordenación de contribuciones especiales en Curridabat	2013
San Rafael	Reglamento de Contribuciones Especiales en el Cantón de San Rafael de Heredia	2015
Limón	Reglamento para la realización y ordenación de obras por contribuciones especiales del Cantón Central de Limón	2017
San José	Reglamento para el Cobro de Contribuciones Especiales por Obras Realizadas en el Cantón Central de San José	2018



Cantón	Ley	Año
Limón	Reglamento para la realización y ordenación de obras por contribuciones especiales del Cantón Central de Limón	2017
Curridabat	Reglamento para la ordenación de contribuciones especiales en Curridabat	2013
San José	Reglamento para el cobro de contribuciones especiales por obras realizadas en el Cantón Central de San José	1998
San Rafael	Reglamento de Contribuciones Especiales en el Cantón de San Rafael de Heredia	2015
Santa Bárbara	Reglamento para el cobro de contribuciones especiales por obras realizadas en el Cantón de Santa Bárbara	2009
Pococí	Reglamento de Contribuciones Especiales	2003





200 AÑOS  
INDEPENDENCIA  
COSTA RICA  
1821-2021

## El caso de calle 78, San José



Ministerio de  
Obras Públicas y  
Transportes



# El caso de calle 78, San José

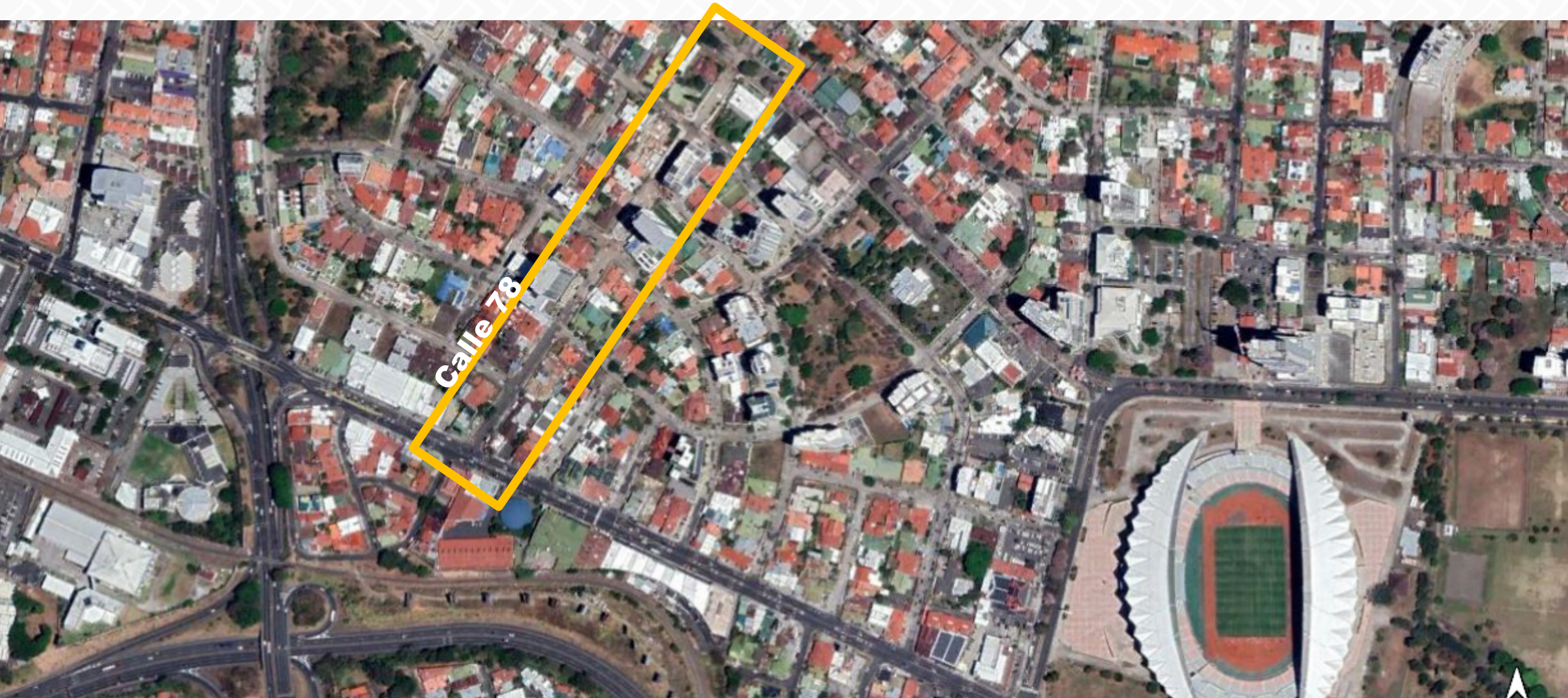




Imagen tomada de: <https://www.nacion.com/el-pais/vivienda/96-torres-impulsan-repoblamiento-de-san-jose/APMJ4H6LDBAG5ANR3Z4DCFFJ6Q/story/>



Imagen tomada de <https://www.nacion.com/el-pais/vivienda/vecinos-de-rohrmoser-enfrentados-con-municipio-por/WSNEHN55X5EVZPG2AMLC5AUTP4/story/>



## El caso de calle 78, San José

- A finales del año 2020 la municipalidad de San José anunció su intención de cobrar una contribución especial para financiar la reconstrucción de la calle 78 en el barrio Nunciatura en el sector de Sabana Norte, San José.
- La contribución busca financiar el 50% del costo de las obras
- El plazo de cancelación es de 10 años
- Los cobros oscilan entre ₡71 colones a ₡123.000 colones. (\$ 0,11 - \$196,5)

### **Punto de oposición:**

No es responsabilidad de los vecinos el mantenimiento  
Ya existen otros tributos como el IBI, con esa finalidad

## El caso de calle 78, San José

- Mediante acuerdo del Concejo Municipal del 25 de agosto de 2020, se aprobó el Reglamento de Contribuciones Especiales y su Procedimiento de Cobro en el Cantón Central de San José.
- A finales del año 2020 la Municipalidad de San José anunció su intención de cobrar una contribución especial para financiar la reconstrucción de la calle 78 en el barrio de Nunciatura en el San José.

## El caso de calle 78, San José

- Antes de tomar un acuerdo definitivo sobre el monto a cobrar por contribución especial en cualquier proyecto, el Concejo Municipal debe dar un espacio temporal previendo que los beneficiados manifiesten sus observaciones al respecto, de acuerdo con el Reglamento. Estas observaciones se analizan, sin embargo, no son vinculantes.
- Los vecinos que deben pagar la Contribución Especial, son únicamente aquellos que son estrictamente colindantes con el proyecto de mejora. En el caso de la calle 78, la deben pagar 265 dueños.
- Existieron errores en la indicación del costo del proyecto que llevaron a diversas interpretaciones.

## El caso de calle 78, San José

- Las condiciones crediticias pactadas hacen que al final del periodo de amortización, se pague alrededor del doble de lo ejecutado. Este monto adicional (¢600 millones de colones, \$958.466,5) se estaría cubriendo mediante Contribución Especial por un periodo de 10 años a partir de Octubre 2021 (cobrado de forma trimestral).
- Existe controversia y desconocimiento del tema. Los vecinos perciben que el monto a pagar por Contribución Especial será mayor que los impuestos municipales que están acostumbrados a pagar.
- Un grupo de afectados amenaza con llevar el cobro de este nuevo "impuesto" a instancias judiciales si no lo descartan por completo, alegando que es un abuso y una deuda que no les corresponde.
- En enero de este año, el alcalde indicó que el proyecto de la calle 33 en Escalante será igualmente pagado por Contribución Especial

# Financiamiento de Infraestructura en CR



Mediante Decreto 41935-H se aprueba la nueva política de Política de Endeudamiento para el Sector Público Costarricense (Alcance 191, 28-08-2019)

## Sostenibilidad de la Deuda Lineamientos:

Política de Endeudamiento sostenible aquella en la que el tamaño de la deuda en relación con el PIB muestre una tendencia en el largo plazo hacia la estabilidad o una tendencia decreciente.

Se define como límite máximo al endeudamiento público un porcentaje de deuda a **PIB del 60%**.

La recomendación para la aprobación de empréstitos que realiza la Dirección de Crédito Público del MH

En general, los fondos de riqueza soberana, los fondos de pensiones y otros inversionistas utilizan una calificación crediticia para medir la solvencia crediticia de Costa Rica

Agencia	Calificación	Panorama	Fecha
S&P	B	Negativo	09/06/2020
Moody's	B2	Negativo	02/06/2020
Fitch	B	Negativo	08/05/2020

<https://tradingeconomics.com/costa-rica/rating>

## Financiamiento de Infraestructura en CR

El PNT 2011-2035 realizó una estimación inicial de los recursos necesarios para garantizar la recuperación y consolidación del patrimonio en infraestructura del país

**Horizonte 2011-2018**  
**US\$ 8,501 millones**

**Horizonte 2019-2035**  
**US\$ 50 004 millones**

**Inversión PNT 2011-2035 US\$58.505 millones.**

**(3,66% Media Anual del PIB en Inversión)**



## Principales mecanismos de financiamiento tradicionales

- **Endeudamiento (créditos con la banca multilateral)**
- **Concesiones**
- **APPs**

# Casos de Estudio





200 AÑOS  
INDEPENDENCIA  
COSTA RICA  
1821-2021



Ministerio de  
Obras Públicas y  
Transportes

## Taller realizado en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (Año 2018)



## Curso valorización del suelo para financiamiento de infraestructura. (Año 2019)



## Antecedentes: Ruta 39 ó carretera de Circunvalación (GAM)

El costo total de la carretera asciende a \$157.5 millones

El anteproyecto de la carretera contemplaba originalmente 20 kilómetros con vías a dos carriles por sentido. Los planos se elaboran en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en el año 1957 y son aprobados en 1960. Seguidamente los diseños pasan al MOPT para efectos de la elaboración de los planos constructivos finales.

Con la aprobación de la Ley 2535 y su publicación en el diario oficial la Gaceta el 17 de febrero de 1960, se declara de interés público el proyecto.

La construcción de la carretera continuó su avance completándose el arco desde La Uruca, pasando por el sur de la capital y culminando en la rotonda de Guadalupe. En un inicio, las intersecciones con las principales radiales fueron resueltas con rotondas, a excepción de la intersección en Montes de Oca, donde se construyó un paso a desnivel.

**Quedó pendiente la finalización del “Arco Norte”**



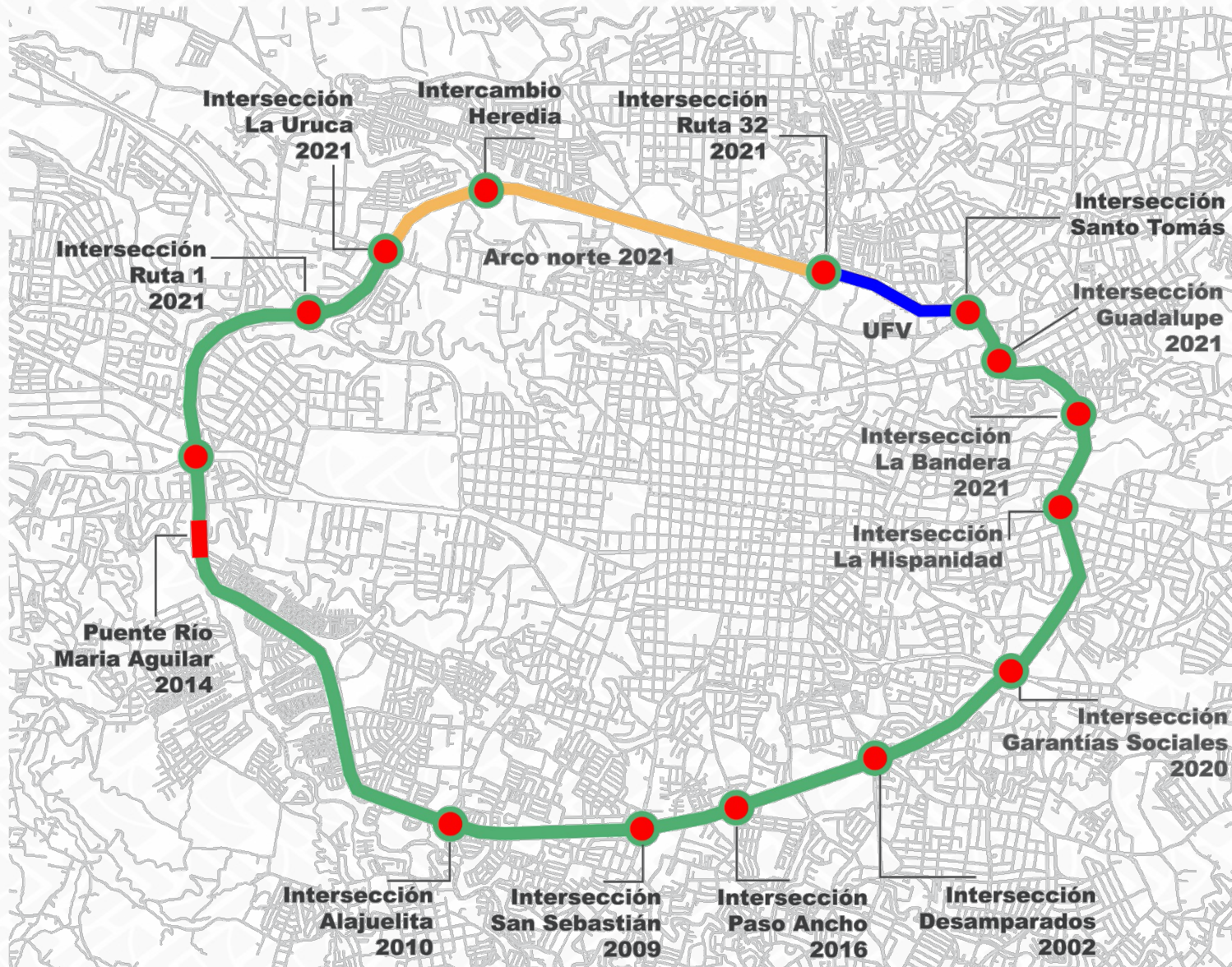
200 AÑOS  
INDEPENDENCIA  
COSTA RICA  
1821-2021

# Carretera de circunvalación norte



Ministerio de  
Obras Públicas y  
Transportes

## Proyecto Carretera de Circunvalación



Diseños originales: 1955 - 60

Instituciones: INVU - MOPT

Promotores:

Ing. Eduardo Jenkins

Ing. Constantino Bernasconi

Longitud: 20 kms

Interés Público: Ley 2535 - 1960

Factibilidad: 1976

Inicio de construcción: 1979

Ancho de vía: 30 metros

Beneficios

Distribución de flujos regionales y metropolitanos

Tangencialidad vial al casco central de San José.

Distribución de flujos de carga

Desahogo de la malla vial urbana



Ministerio de  
Obras Públicas y Transportes





200 AÑOS  
INDEPENDENCIA  
COSTA RICA  
1821-2021

# Carretera de circunvalación norte



Ministerio de  
Obras Públicas y  
Transportes



Imagen tomada de <https://www.carreteras-pa.com/noticias/circunvalacion-norte-se-asfalta-el-96-del-viaducto-mas-grande-de-costa-rica/>



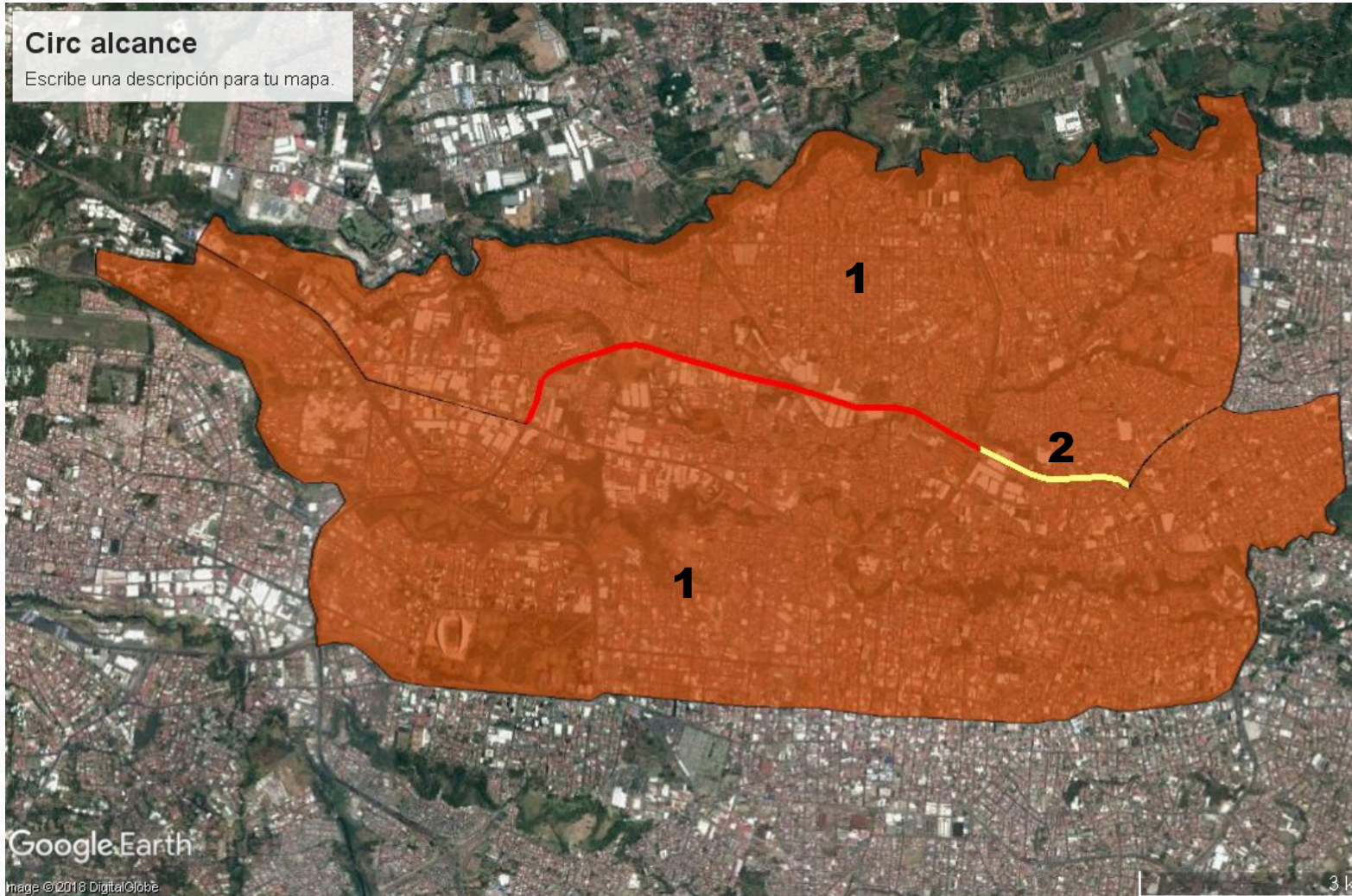


200 AÑOS  
INDEPENDENCIA  
COSTA RICA  
1821-2021

# Carretera Circunvalar Norte



Ministerio de  
Obras Públicas y  
Transportes

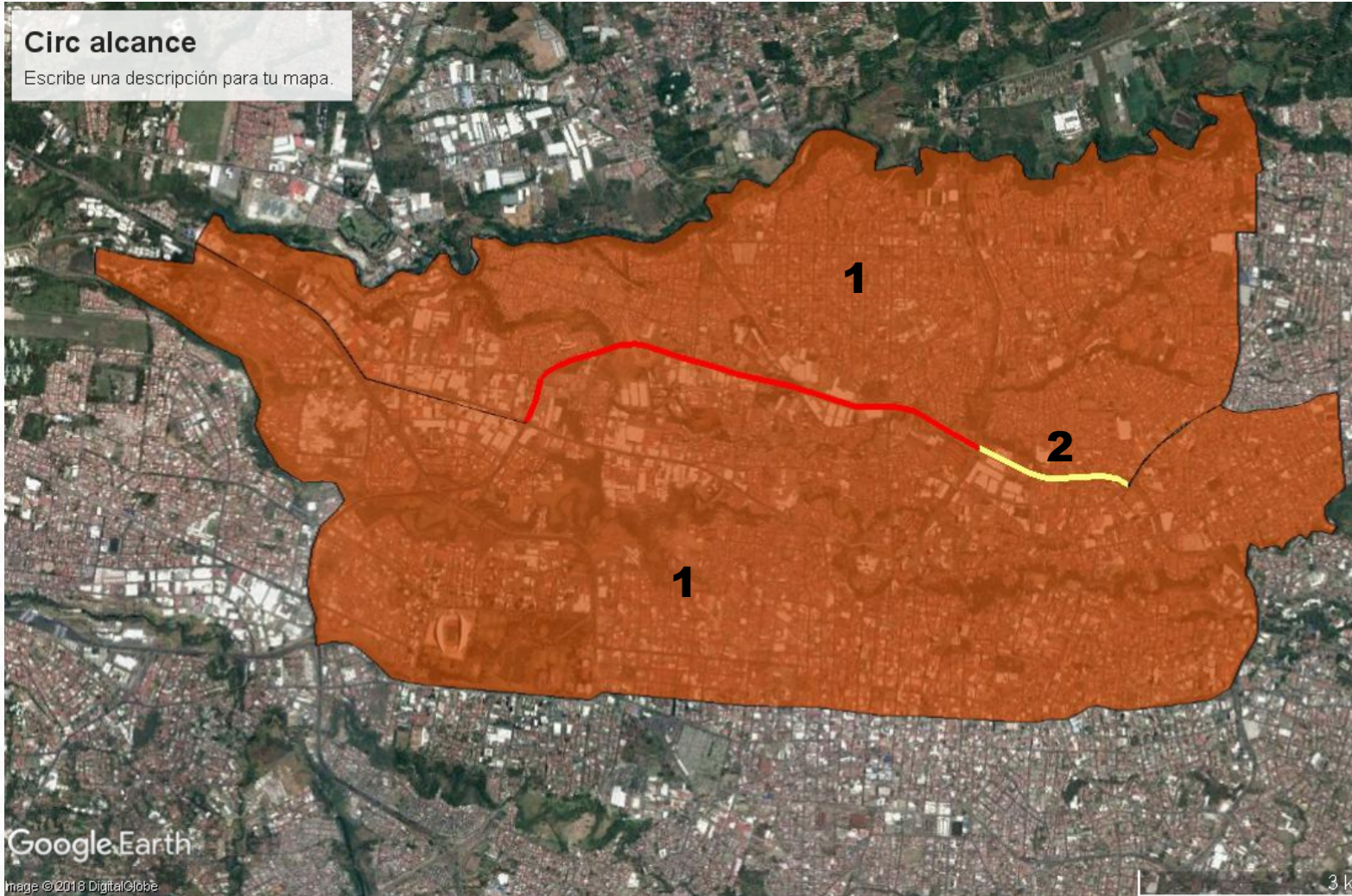


- Costo de la obra
- Área de Influencia del Beneficio
- Capacidad de pago

Recomendación: El área de influencia del proyecto de la circunvalación norte generaría suficientes ingresos para culminar el tramo faltante sin recurrir a empréstitos

Método: Factores

# Carretera Circunvalar Norte



## Factores utilizados para el cálculo:

Factor de Beneficio (cercanía)

Factor Uso (uso del suelo)

Factor socio económico (Capacidad de pago)

Factor densidad (aprovechamiento)

# Carretera Circunvalar Norte

$$\text{Área real} \times \text{Factor beneficio} \times \text{Factor de uso} \times \text{Factor socio económico} \times \text{Factor densidad} = \text{Área virtual}$$

Costo Total de la obra

= **Valor de Metro virtual**

$\sum$  Área virtual

% del IBI



vivienda	Área física	F Socio Eco	F uso	F beneficio	F densidad	área virtual
bajo	120	1	1	2,4014	1	288
medio	200	2,66666667	1	2,4014	1	1.281
alto casas	500	5	1	2,4014	1	6.004
alto MF	1000	10	1	2,4014	4	96.056

<b>0,5%</b>
<b>1,2%</b>
<b>1,7%</b>
<b>1,4%</b>

# Ruta del Sol – Ruta 160 (Provincia de Guanacaste y parte de Puntarenas)



## Ruta del Sol – Ruta 160



Ruta secundaria de red vial nacional

Conecta importantes polos de atractivo turístico

Algunos tramos de la carretera se encuentran en lastre

# Ruta del Sol – Ruta 160



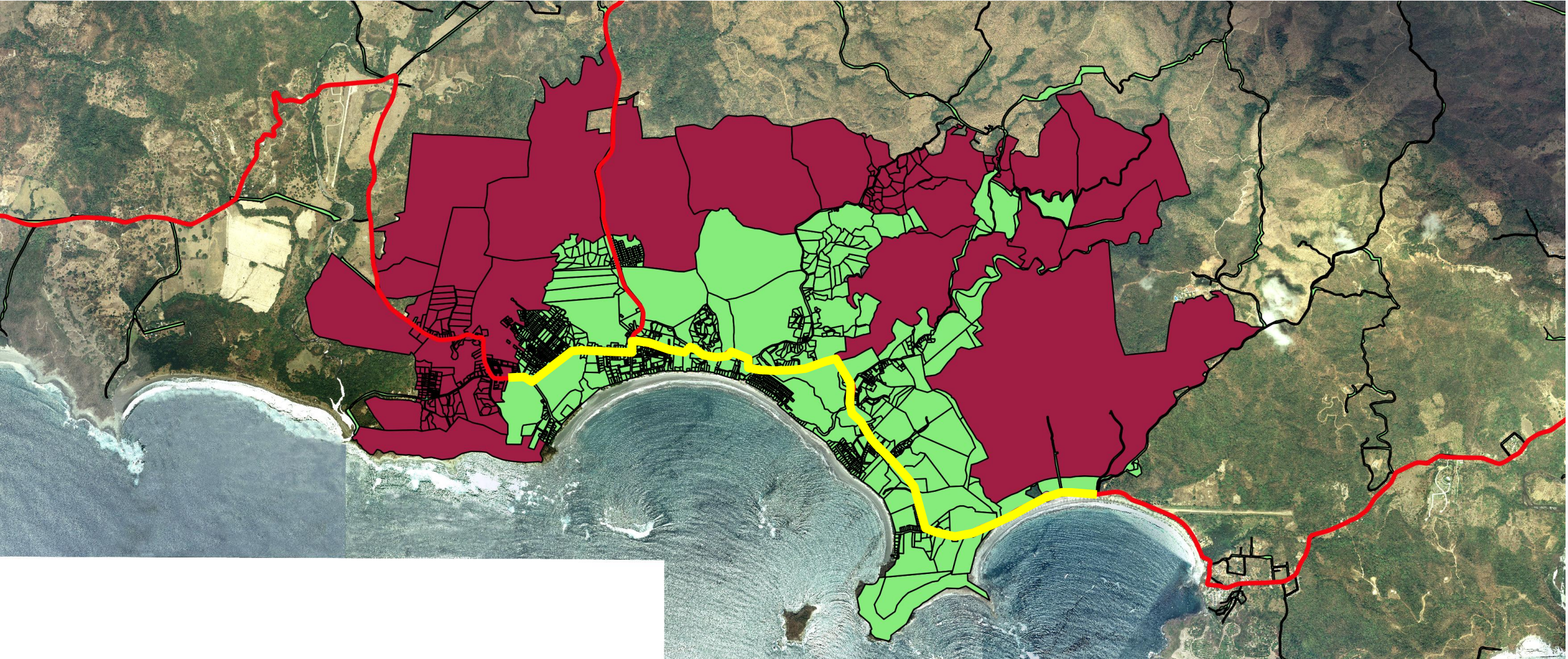


200 AÑOS  
INDEPENDENCIA  
COSTA RICA  
1821-2021

# Ruta del Sol – Ruta 160



Ministerio de  
Obras Públicas y  
Transportes



## Ruta del Sol – Ruta 160

Para este modelo se utilizó el **Método de Avalúo Catastral por Distancia**

Se calculó la construcción completa de la vía a dos carriles en una longitud de 8 kilómetros entre Playa Samara y Puerto Carrillo

Se identificó 1374 predios en la zona de influencia determinada

Se proyectó el financiamiento del 100% de obra

El valor promedio de la contribución ronda **1 dólar por metro cuadrado**



## Procedimiento para la implementación

1. Al amparo en la Ley 74, reglamentar el cobro de valorización para cada obra.
2. Al amparo de la Ley de Planificación Urbana reglamentar el cobro de valorización para cada obra.
3. Cobro de la tasa de valorización a cargo del Ministerio de Hacienda.
4. Cobro por parte de las Municipalidades mediante convenio con MOPT (porcentaje de intermediación)
5. Inclusión en la reforma a la Ley General de Caminos de un capítulo específico de instrumentos base suelo

# Conclusiones

- Aunque el país cuenta con el marco normativo, las contribuciones especiales han sido rara vez aplicadas, dejando sin utilización un instrumento importante para el financiamiento de obra pública.
- No se cuenta con estudios/registro de precios del suelo previos al anuncio de los proyectos que se ejecutan, ni tampoco existe una base de datos con valores fiscales actualizados con respecto a los precios reales de mercado. Esto dificulta la determinación de los precios del suelo “antes y después” de la construcción de los proyectos, así como estimar la incidencia que tienen estas decisiones del Estado en la valorización del suelo.
- Existe carencia de recursos económicos para aplicar la Contribución por Mejoras, ya que para buscar mecanismos de retorno de inversión primero hay que contar con los recursos para hacerla.
- Falta de involucramiento hacia las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de planificación y desarrollo posterior a proyectos.

## Retos y desafíos

- Realizar estudios previos para determinar el valor del suelo, y de sus factores determinantes, para poder calcular luego el porcentaje de valorización atribuible a los proyectos de infraestructura vial.
- Desarrollar un Catastro Territorial Multifinalitario, que integre la información de todas las Municipalidades del país, para permitir el análisis de los sistemas de transporte y otras redes de servicios públicos en la determinación de la superficie de uso de la tierra, evaluación del valor de los terrenos y para la planificación urbana (ej. uso del suelo y planificación del transporte).
- Generar un modelo de precios hedónicos para medir el efecto de influencia en la construcción de proyectos de infraestructura vial en el precio total de las propiedades. Esta relación puede describirse como "el precio de mercado es una función de cada característica de construcción tangible e intangible y otros factores que influyen fuera".

## Retos y desafíos

- Promover una mayor comprensión pública y participación, sobre los incrementos del valor del suelo generados por proyectos de infraestructura vial: Realizar campañas de esclarecimiento a la población sobre los objetivos de la Contribución por Mejoras, tanto con relación a las inversiones.
- Desarrollar un sistema transparente de vigilancia y registro para la ejecución de los recursos obtenidos por la Contribución por Mejoras, en el cual los ciudadanos cuenten con acceso a información en todo el ciclo de vida del proyecto.
- El complejo panorama político del país hace difícil avanzar en propuestas de reforma legal que fortalezcan el instrumento y lo normalicen como parte de las políticas fiscales.

# Muchas Gracias ... !

Jessica Martínez Porras

Contribuciones Especiales en Costa Rica: Contexto, Retos y Perspectivas

[jessica.martinez@mopt.go.cr](mailto:jessica.martinez@mopt.go.cr)



LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

113 BRATTLE STREET

CAMBRIDGE MA 02138

LINCOLNINST.EDU

@LANDPOLICY