

NUEVOS ESPACIOS URBANOS CONSTRUIDOS EN COSTA RICA: DE LA VALORACION AL IMPUESTO TERRITORIAL

*Dionisio Alfaro R.**

RESUMEN

Este artículo presenta la relación entre las nuevas construcciones de vivienda, y edificios en general y su efecto directo en la valorización de la propiedad inmueble y la valorización de los espacios urbanos.

Primero se discuten las licencias de construcción y las formas de valorización, incluyendo además la normatividad de las licencias de construcción en Costa Rica.

Estos procesos de valorización individual y colectivo de los espacios urbanos, están directamente relacionados con el impuesto territorial aplicado en Costa Rica. Se incluyen las modalidades que la ley tiene para modificar el valor de la propiedad inmueble.

* Investigador del Proyecto: Alternativas técnicas y metodológicas para mejorar las formas de tributación y la valorización de la propiedad territorial. Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional.

ABSTRACT

This article presents the relation between news constructions of housing and buildings in general and its direct effect in the valoration of the real estate and the valoration of urban spaces.

First discuss about the constructions licenses and all the forms of valoration, include besides the normativation of the licenses of constructions in Costa Rica.

This process of valoration single and collective of the urban spaces are concerning directly with the land tax used in Costa Rica. In itself are included the forms that have the law to modify the value of the real state.

RESUME

Cet article presente la relation dans les neuves constructions de logements, et edificaciones en général et son effect direct dans la valorisation de la propriété inmuelle et la valorisation des spaces urbains.

Au premier se discute les licenses de constructions et les formes de valorisation, inclue en plus la normative des licenses de constructions en Costa Rica.

Ces processus de valeurization individuel et colectif des spaces urbanis, sont directement relationès avec l'impôt territorial appliqué au Costa Rica. S'inclue alors, les modalités qu'a la loi pour modifier la valeur de la propriété inmeuble.

INTRODUCCION

Trataremos en este documento las nuevas construcciones y su efecto directo en la valorización de la propiedad inmueble y de los nuevos espacios construidos. Nos ayudaremos con la legislación en su definición, procedimientos e interpretación de las licencias de construcción urbana, para luego y bajo el procedimiento que establece la ley de impuesto territorial presentar una técnica de conversión de la nueva valorización en un monto de impuesto territorial.

La gestión municipal requiere la preparación y puesta en práctica de técnicas que mejoren sus fuentes de ingresos. Partimos del presupuesto que las fuentes de financiamiento municipal no han sido suficientemente explotadas, por ahora no se trata de crear nuevos tributos, por el contrario lo fundamental es preparar a las municipalidades para administrar de forma eficiente y eficaz la captación del impuesto territorial.

Respaldaremos este documento con la legislación que da legitimidad a la técnica

utilizada. Tres instrumentos legal-administrativos son importantes: las licencias o permisos de construcción, la valuación y el cobro del impuesto territorial.

I. LA VALORIZACION DEL ESPACIO Y LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCION

1. Licencias de construcción

La licencia de construcción se da cuando el propietario de la parcela o propiedad solicita al Consejo Municipal de cualquier cantón la concesión de una *licencia* o *permiso de construcción* en lotes o propiedades individuales o colectivas.

Hay seis tipos de permisos de construcción:

- a. Permisos para *nuevas construcciones*
 - i. individuales
 - ii. colectivas bajo fraccionamiento
- b. Permisos para *ampliaciones*
- c. Permisos para *remodelaciones*
- d. Permisos para *reparación*
- e. Permisos para *muros, tapias y verjas*
- f. Permisos para *renovación y conservación*

Los permisos de construcción de tipo colectivo incluyen los espacios residenciales, de comercio, industriales. En los casos de conjuntos residenciales se presentan como:

- *Permisos de fraccionamiento y urbanización*, que luego individualmente se solicitan como permisos de construcción individuales. Estos permisos de fraccionamiento es una primera fase de valorización.

2. Procesos de valorización

En general construcción valoriza la propiedad inmueble en su conjunto, o sea valorizan el espacio interno a la propiedad construido. Existen *dos tipos o formas de valorización del espacio construido*:

1. *La valorización por inversión directa o valorización tangible en el lote que*

formalmente se presentan como permisos de construcción otorgados por la municipalidad.

2. *La valorización por inversión externa o indirecta o valorización intangible en la propiedad.* Inversión privada de otros propietarios e inversión pública, especialmente en infraestructura o sea en capital social fijo realizada por el Estado.

Las propiedades se valorizan por ambas formas, pero aquí solo trataremos la inversión directa del propietario, que se conoce por medio de los citados permisos de construcción. Estos permisos de construcción son de competencia legal y administrativa de las municipalidades y es una autorización para validar el derecho de propiedad.

El concepto de lote se refiere según el artículo 6 de la ley de catastro a «la unidad catastral representada por una porción de terreno, que constituye una completa unidad física, y que se encuentra delimitada por una línea que, sin interrupción, regresa a su punto de origen» y el concepto de propiedad o bien inmueble se refiere a la suma del lote con su construcción.

Por el contrario se dan *procesos de desvalorización de la propiedad inmueble*. Ejemplos típicos son los desastres naturales por sismos, inundaciones, deslizamientos o por contaminación, o por desastres aéreos y comúnmente incendios. La desvalorización puede convertirse en un avalúo más bajo cuando el propietario solicita a tributación directa el nuevo avalúo.

Por ahora solo trabajaremos con la *tendencia de valorización*, o sea cuando por inversión se valoriza la propiedad inmueble.

Además existen otras formas de valorización o desvalorización derivados de formas de regulación y control urbano. Estas formas de regulación y control en Costa Rica se derivan especialmente de la zonificación establecida por la Ley de Planificación Urbana No. 4240, que establece que cada municipio puede regular y controlar a través de:

1. Un plan regulador que incluye una zonificación, mapas y reglamentos que regulan zonas, subzonas y sectores, así como los usos del suelo permitidos en cada zona, usos condicionales y usos no conformes.
2. Regulación donde solo se da por medio de mapa de zonificación y el reglamento.

En estos casos los permisos de construcción y uso están condicionados por estos instrumentos de regulación y control. Así la valorización se da de forma regulada y por zonas preestablecidas.

2.1. Normatividad de las licencias de construcción

En general el permiso de construcción debe cumplir un conjunto de normas de regulación y control, según sea el municipio de que se trate y las características del crecimiento urbano.

La normatividad que en Costa Rica debe cumplirse en el proceso de construcción es:

1. Cumplir con la *Ley No. 833 de Construcciones* y el Reglamento de construcciones.
2. Reglamento Municipal de construcciones.
3. *Código antisísmico* autorizado por Ley 6119 del 9 de noviembre de 1977.
4. *Reglamentos de zonificación, fraccionamiento y urbanización, reservas para vías públicas y áreas de parques, renovación urbana en municipios donde se establezca plan regulador o reglamentación especial.*
5. *Reglamentación especial de control aéreo.*
6. El lote o propiedad debe estar inscrito en el registro de la propiedad, y el permiso de construcción debe darse a nombre del propietario.
7. Pagar los impuestos municipales, timbres y traspasos.
8. Presentar plano catastrado.
9. Garantía de servicios de agua y electricidad.
10. Presentación de planos o croquis.
11. Aprobación del Instituto de Acueductos y Alcantarillados y del Ministerio de Salud (artículo 312 y capítulo VI de la ley No. 5395 General de Salud).
12. Visto bueno del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuando la construcción se localiza cercana al cauce de un río con evidente riesgo.
13. Bitácora del ingeniero.
14. Además de las *especificaciones de fuentes de financiamiento bancario.*

Para construcciones en fraccionamiento y urbanización la regulación es mucho mayor; adicionalmente debe considerar:

15. El cumplimiento de los procedimientos del *Reglamento Nacional de Fraccionamiento y Urbanización*.
16. Ley de Planificación Urbana, capítulo cuarto: Fraccionamiento y urbanización.
17. Pago de impuestos y presentación del fondo de garantía en venta de propiedades.
18. Presentación de todos los planos, y *visado municipal*.
19. Permiso aprobado por la *Comisión Revisora de Permisos de Construcción*.
20. Cumplimiento de usos conformes estipulados por el *Reglamento de Zonificación Industrial*.
21. Cumplimiento de la *Ley N° 2760 de Erradicación de Tugurios y sus Arrendatarios*.

Esta legislación y normatividad debe cumplirse para hacer efectivo el derecho de uso de la propiedad. El no cumplimiento en la presentación de solicitud del permiso no significa que no se puede construir. Un permiso o licencia puede ser rechazado por lo estipulado en el artículo 56 de la ley de construcción que detallaremos más adelante y el artículo 58 de la ley de planificación urbana; que dice:

«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 sin el visado* de la ley;
- 3) siempre que el interesado tratare de utilizar el fundo *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 de alguna limitación impuesta por reserva a 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*».

Estos requisitos se establecen para el desarrollo ordenado de la ciudad, pero si el solicitante cumple con todos los requisitos la municipalidad deberá otorgar la autorización para construir.

Esto significa que es inevitable la construcción de nuevos espacios construidos o sea *es inevitable un proceso de valorización continuo* en el tiempo. Este proceso continuo en el tiempo *no necesariamente puede ser continuo en el espacio*. Espacios relativamente vacíos poco a poco y por diferentes formas deben valorizarse internamente. Las nuevas necesidades de la ciudad obligan al propietario a valorizar internamente su lote y obtener renta de la valorización.

El nuevo costo *al finalizar la construcción además del valor monetario* expresado en el permiso de construcción, entre otros aspectos se pueden considerar los siguientes:

1. El valor monetario de la *inversión* expreso en el permiso de construcción.
2. Los *costos administrativos* asumidos por el propietario.
3. Los *impuestos*.
4. La *inflación* en los tiempos de inicio y finalización de la construcción.
5. *Diferencia de valor expresado en el permiso y el valor real*, que permite evadir impuestos.

Estos cinco aspectos de variación del costo entre el inicio y la terminación de la construcción valorizan el inmueble a través del permiso de construcción.

2.2. *Procesos de valorización intensiva y extensiva*

La valorización del espacio construido se amplía a toda la ciudad y se puede determinar a través de efectos tangibles o directos en la construcción y efectos intangibles o indirectos, pero además de estas formas de valorización, se puede determinar que a nivel de una ciudad *la valorización se expresa en el espacio construido a través de dos formas fundamentales*:

- i. Valorización por intensidad de espacio construido;
- ii. Valorización por extensividad del espacio construido.

a. **Valorización intensiva del espacio construido**

La valorización por intensidad del espacio construido es un proceso de incorporación e inversión del capital privado y social en la misma área, así *la intensificación del capital privado y social* se manifiesta en:

1. *Verticalización de la construcción*; edificios de varios pisos dedicados a comercio, servicios o residencias en propiedad horizontal.
2. *Cualificación de la construcción*. Esta se expresa mediante diversas formas, principalmente por la calidad del material, materiales de calidades altamente resistentes, sofisticados, lujosos y de arquitectura posmodernista.
3. *Tipo de construcciones*.
4. *Usos de la construcción*.

Otros procesos del conjunto urbano que intensifica la valorización son:

5. *Densificación de la población residencial o flotante por trabajo*.
6. *Intensificación de los flujos de personas y mercancías*.
7. *Reorganización de los espacios que intensifiquen la eficiencia del trabajo*.
8. *Concentración de procesos de trabajo altamente calificados y tecnificados*; como servicios, comercio, educación.
9. *Procesos de renovación urbana*; que elimine áreas de deterioro.
10. *Reorganización del transporte urbano*; vías anchas, rutas de transporte colectivo, áreas de parqueo vertical y horizontal.
11. *Regulación y control de iluminación, rótulos, ventas públicas, tamaño de las aceras*.
12. *Planes reguladores* que regulan y controlan por zonas y sectores.
13. *Recolección de la basura*.

Estos distintos procesos de intensificación del espacio construido urbano obligan en forma complementaria y en muchos casos obligatoria a invertir **capital social**. Este *capital social se concretiza en las ciudades a través de la inversión municipal y estatal*. Inversión que se materializa en medios de consumo colectivo, como la infraestructura, edificación cultural, educativa y deportiva.

La inversión privada se materializa espacialmente al interior de la propiedad privada, que transforma capital circulante en capital fijo materializado, o sea en otros términos se siembra el capital de un propietario en un número de metros cuadrados claramente delimitados por muchos años, incluso siglos.

En este proceso de valorización de la propiedad aparecen diferentes sectores económicos interesados en la intensificación de la valorización interna:

1. El estado
2. El propietario de la tierra
3. Los agentes inmobiliarios
4. Los agentes de construcción
5. Los comerciantes de materiales de construcción.

Este proceso de *intensificación interno de la propiedad* formalmente se desarrolla a través de las *licencias o autorizaciones municipales* para:

- a. Construcción
- b. Remodelaciones
- c. Reparaciones
- d. Modificaciones de uso
- e. Verticalización de la construcción
- f. Renovación

b. Valorización extensiva o crecimiento urbano

La valorización del espacio construido por extensividad se da a través de:

- a. Nuevas áreas de construcción.
- b. Ampliación del área construida.

La extensividad del espacio construido se puede medir a través del valor del lote y área construida por la proporción de la manzana construida o densidad de construcción.

Este proceso de extensividad del espacio construido es lo que comúnmente se llama crecimiento urbano, proceso de crecimiento caracterizado por:

1. *Espacios residenciales*
 - a. Residencias individuales
 - b. Residenciales de interés social estatal individual
 - c. Residenciales derivados de fraccionamientos y urbanización financiados por el sistema bancario
 - d. Residenciales de crecimiento espontáneo invasión y tugurización.

2. *Espacios industriales*

3. *Espacios con inversión del Estado en:*

- Equipamiento
- Infraestructura
- Servicios de salud, educación y deporte

4. *Sistemas de vías públicas*

La construcción en cada uno de estos espacios valorizan el espacio urbano y se afectan en su valor mutuamente. Este proceso de valorización es diferencial. Esto significa que el espacio construido no es continuo en términos de un crecimiento urbano orientado e irradiado en una misma densidad de construcción. Por el contrario *el crecimiento urbano o valorización extensiva es:*

- a. Discontinuo.
- b. Diferencial en calidad y cantidad.
- c. Con diferencias de direccionalidad.
- d. Con espacios vacíos de construcción intercalados que aumentan su valorización más rápidamente.

Además esta valorización extensiva tiende a un:

- e. Proceso de ubicación diferencial de grupos sociales de bajos, medios y altos ingresos.
- f. Proceso de crecimiento urbano donde participan muchos agentes económicos: familias, bancos, agentes inmobiliarios, propietarios de la tierra, constructores, agentes de capital, entre otros.

En este proceso de *crecimiento urbano y valorización* interesan los procesos que afectan «grandes espacios»; se refiere esta denominación de grandes espacios a hectáreas de fraccionamiento y urbanización que permiten inmediatamente o luego el proceso de construcción, de invasión y construcción espontánea, de construcción de proyectos de vivienda de interés social, de zonas industriales, etc. que dan direccionalidad al crecimiento o extensividad de la valorización.

Los otros procesos individuales constructivos de vivienda especialmente se localizan en las orillas de los caminos o carreteras y no son los definidores del crecimiento urbano y los procesos de valorización de la tierra urbana y la ciudad.

Estos espacios construidos los podemos diferenciar espacialmente en distintas formas de valorización según tipos de construcción.

Los tipos de valorización extensiva que se pueden medir por el costo y valor de mercado del metro cuadrado de las residencias individuales, condominio, por los usos comerciales y de servicios de edificios.

Tipos de valorización intensiva que se puede medir a través del costo y valor de mercado del metro cuadrado y por el uso y diseño de los espacios y pisos de la propiedad y/o alquiler horizontal.

3. *Legislación del nuevo espacio construido y los permisos de construcción*

Los permisos de construcción tienen una normatividad que regula su práctica, y en esta exposición solo mencionaremos los artículos de la legislación costarricense que sirve al propósito del documento.

La Ley N° 833 de Construcción establece en todo el capítulo XVIII lo relativo a licencias para construcción y su artículo 74 dice: «*Toda obra relacionada con la construcción, que se ejecute en las poblaciones de la República, sea de carácter permanente o provisional, deberá ejecutarse con licencia de la municipalidad correspondiente*», en el artículo 79 referente al pago de la licencia, dice «*Para que la licencia surta sus efectos, es indispensable que haya sido pagado el importe de los derechos correspondientes*». Por otra parte en su artículo 81 señala «*Responsabilidad. El propietario y el ingeniero responsable serán responsables de los datos que consten en el proyecto. La Municipalidad sólo será responsable de los datos de alineamiento y niveles*».

Esta misma ley en su artículo 2 señala: «*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 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*».

En el capítulo III de la Ley de Construcción de Fraccionamientos y Urbanizaciones señala «*Artículo 15. Licencias. El fraccionamiento de un predio en manzanas y lotes para poner estos a la venta, se hará previo permiso de la Municipalidad la que para concederlo tendrá en cuenta a las prevenciones de los Reglamentos especiales sobre el particular*». En el Artículo 17 de «*Tipos de edificación. La Municipalidad está facultada para exigir determinada calidad de materiales en las edificaciones, así como la clase o tipo de ellas, en los fraccionamientos o zonas de replanificación que por su categoría o por la importancia de zonas inmediatas, deban presentar un concurso armónico y deban ser de calidad durable*».

Algunas definiciones útiles a nuestro propósito establecidas en el artículo 13 del Reglamento de Construcciones son:

«*Construcción*: Arte de construir toda estructura que se fija o incorpora en un terreno; incluye obras de edificación, reconstrucción, alteración o ampliación que implique permanencia».

«*Índice de construcción*: Es el cociente que resulta de dividir el total de metros de construcción entre la superficie. En este cómputo se excluyen sótanos y azoteas».

«*Permiso de construcción*: 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».

El mismo reglamento en su artículo II. 5. establece la «Documentación técnica necesaria para permisos de construcción de edificios. Para la obtención de permisos de construcción, se seguirán los instructivos elaborados por la comisión Revisora de Permisos, sin perjuicio de que otras entidades gubernamentales pidan documentos adicionales».

Para la *Ley de Planificación Urbana* en su artículo 1 define «*Construcción*, es toda estructura que se fije o se incorpore a un terreno; incluye cualquier obra de edificación reconstrucción, alteración o ampliación que implique permanencia».

La misma ley utiliza el concepto de *Intensidad de Uso* en el mismo artículo 1, que es similar a nuestro concepto de valorización intensiva y lo define como «*el grado de aprovechamiento de los terrenos o estructuras*», tomando en cuenta:

- a. Tipo de actividad desarrollada.
- b. Porcentaje de cobertura y área de piso.
- c. Densidad de población.
- d. Tránsito resultante.

Adicionalmente a esta normatividad, en el capítulo séptimo de Construcciones en el artículo 56 se establece: «*El Reglamento de Construcciones particularizará las reglas locales que interesen a la seguridad, salubridad y ornato de las estructuras o edificaciones, sin detrimento de las pertinentes de esta ley y de las demás vigentes o aplicables a este ramo*». El artículo 57 dice «*Está prohibido realizar obras de construcción contra lo prescrito en la ley, los reglamentos y el respectivo permiso municipal*».

Referente a los *impuestos a pagar por el permiso de construcción* este se establece en el artículo 70 de la *Ley de planificación urbana*, y dice «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...».

Este conjunto de elementos son parte de la normatividad donde se desarrolla un *mercado urbano de tierras*. Este mercado urbano de tierras se define a partir de la valorización histórica del espacio construido y las expectativas futuras de la orientación y direccionalidad espacial de la valorización de este espacio construido.

2.4. *Procesos de valorización y contenido de las licencias de construcción*

En este documento estamos localizados en una particularidad del proceso de valorización. No tocaremos por ahora la acción del estado ni de los agentes sociales del suelo y de la propiedad inmueble y menos los procesos de formación de las rentas urbanas.

En esta valorización del espacio urbano es especialmente significativo que *la licencia de construcción establece previamente el uso*. Uso de la construcción significa que este se definirá para su posteridad y para cualquier persona que haga utilidad de este inmueble un uso definido. Este uso puede ser transformado total o parcialmente en el futuro, legal o ilegalmente. Este uso es el que va a determinar el precio de utilización del bien inmueble. El uso puede ser practicado por el propietario del suelo, del mismo inmueble o cualquier otra persona que lo alquile.

Aparte de definir el uso *la licencia de construcción tiene como requisitos definir:*

1. El *costo* de la construcción
2. *Metros cuadrados* de la construcción
3. El *precio por metro cuadrado*
4. *La línea* de construcción
5. La información de inscripción del Registro Público de la propiedad.
6. Nombre del propietario como está inscrita.
7. Ingeniero responsable (artículo 83 ley de construcción)
8. Sitio y situación de la construcción.
9. Pago de impuestos.
10. Características de la propiedad: longitud del frente, área del lote, calidad de la vía pública y ancho de acera.

El propietario conserva la posibilidad de ceder o no su uso, y esto a cambio de una determinada cantidad de dinero. Pero por ahora relacionemos este proceso de valorización del espacio construido con los impuestos municipales, especialmente el impuesto territorial.

II. DE LA NUEVA VALORIZACION DEL ESPACIO CONSTRUIDO AL COBRO DEL IMPUESTO TERRITORIAL

El impuesto territorial fue creado por la ley No. 27 de mayo de 1939 y sus reformas más recientes, este impuesto está dirigido a las propiedades inmuebles y su recaudación favorece por completo a las municipalidades del país. El artículo 2 nos dice «Están sujetos a este impuesto los terrenos y las instalaciones o construcciones fijas y permanentes que en ellos existan». Aquí interesa el impuesto sobre el valor de las construcciones y la propiedad. «El impuesto se aplicará sobre el avalúo que, de los bienes enunciados... se practique en conformidad a esta ley». «Este avalúo deberá ser la expresión fiel del valor venal de dichos bienes» nos dice el artículo 3 de la citada ley.

En el artículo 6 dice: «Toda propiedad inmueble, aun cuando esté exenta del impuesto debe ser valuada al decretarse una valuación general y al producirse alguna de las causas que, de acuerdo con la ley, determinan la modificación de los avalúos vigentes».

De este artículo nos interesa sobremanera en el sentido de que precisamente los nuevos espacios construidos constituyen una nueva valoración de la propiedad inmueble. O sea los permisos de construcción reflejan los nuevos espacios construidos que estarían valorizando la propiedad inmueble. De esta ley interesan especialmente las modificaciones generadas por permisos de construcción, que valorizan internamente la propiedad. Esta nueva valoración efectivamente debe modificar el monto imponible del impuesto territorial aplicado a cada propietario.

Precisamente el Título IV de la ley expresa las *Modificaciones de los avalúos*. Entre las modificaciones encontramos el caso del artículo 21, «Son asimismo causas de modificación del avalúo de las propiedades, mediante peritazgo que se verificará de oficio o a solicitud del interesado:

- a) La construcción o adición en ellas de mejoras apreciables que no signifiquen medidas de simple conservación u ornato por su naturaleza, y porque no representen un valor igual o superior a diez por ciento del avalúo vigente.
- c) El perjuicio que sufra una propiedad por motivo de incendio, inundación, terremoto u otro estrago de efectos permanentes.
- d) La ejecución de obras públicas que aumentan el valor de la propiedad.

Para los efectos del inciso a), el departamento municipal respectivo de *cada cantón* enviará a la oficina de la *Tributación Directa* la *nómina de los permisos* que conceda para nuevas construcciones y reparaciones de edificios.

Asimismo, para el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso d) la Dirección General de Obras Públicas y la Dirección General de Caminos y Puentes informarán a aquella oficina de la terminación de obras públicas susceptibles de aumentar el valor de las propiedades que benefician. En estos casos, así como la declaración de nuevas construcciones en escrituras públicas, se ordenará inmediatamente el avalúo respectivo».

El artículo 24 de la ley establece el impuesto territorial; «El impuesto establecido por esta ley es anual y su período fiscal se inicia el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año calendario. *El impuesto se determina sobre el valor de la totalidad de los bienes del contribuyente*, al 1o. de enero de cada año, conforme a la siguiente tarifa progresiva:

Hasta	250.000.00	0.30% anual
Sobre el exceso de	250.000 a 500.000	0.55% anual
Sobre el exceso de	500.000 a 3.000.000	0.80% anual
Sobre el exceso de	3.000.000	1.05% anual».

El impuesto territorial se aplica a todas las propiedades ya que todas las propiedades aumentan de valor por inversión del estado y de otros propietarios externos. Por ahora nos dedicamos a las propiedades inmuebles que se ven sometidas a un proceso de construcción y valorización interna. Recordemos que el interés técnico en este momento es la valorización del espacio construido.

«*La licencia o permiso de construcción es uno de los principios tradicionales del derecho urbanístico*, es el sometimiento de todas las actividades que implique un uso artificial del suelo a un control y regulación previo cuya finalidad es comprobar la conformidad de las mismas a las normas en cada caso aplicables, la vinculación de los edificios a la ciudad es tan íntima, que al construir los edificios no cabe olvidar que *se está construyendo al mismo tiempo la ciudad*. Ese control previo se articula a partir de la imposición de solicitar a la administración municipal, autorización o licencia para todos los actos que signifiquen una transformación material de los terrenos o del espacio» (FERNANDEZ, T.R. 1981).

La licencia o permiso urbanístico es el tipo de acto jurídico de autorización y es la pieza clave de la realización de las previsiones del planeamiento. El destacado Jurista español Tomás Ramón Fernández en su **Manual de Derecho Urbanístico** respecto de la licencia urbanística o permiso de construcción otorgado en Costa Rica nos señala que *«la licencia es una:*

1. *Autorización simple,*
2. *Autorización por operación,*
3. *Autorización de carácter real y*
4. *Autorización de naturaleza reglamentada».*

Se dice que es una *autorización simple* porque su objetivo único es *controlar la actividad autorizada* y definirla en sus límites concretos.

Es una *autorización por operación* porque *no crea ningún vínculo, estable entre la administración municipal* que lo otorga y el sujeto que la recibe, agotándose todos sus efectos al realizarse la actividad a la que se refiere «o sea al concluirse la construcción».

Tiene *carácter de real* porque *su único punto de mira es el objeto sobre el que recae*, abstracción hecha de las circunstancias personales del sujeto que la pide, de forma que un eventual cambio de las personas resulta del todo «irrelevante», cambio de propietario o persona que usa el inmueble, «en tanto que una modificación en las condiciones del objeto se considera decisiva» o sea una modificación se refiere a las licencias o permisos de ampliación, remodelación y reparación.

«*Su naturaleza es reglada*», *reglamentada* es sin duda una característica muy llamativa. A la hora de decidir sobre su otorgamiento la Administración municipal carece, en efecto, de toda libertad de acción, debiendo ceñirse estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante con las disposiciones aplicables, a las que en todo momento debe ajustarse y ello, como se dice en el doble sentido de «tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden» (FERNANDEZ, T.R. 1981).

Los permisionarios deben y tienen la obligación de atenerse estrictamente a la legalidad o normatividad, en este caso a la ley de construcción y su reglamento, a la ley de planificación urbana y su reglamento sobre el fraccionamiento y urbanización. Esta legislación vigente en este momento o en el momento de decidir por parte de la municipalidad el permiso o licencia de construcción o sea sobre la petición formulada impide también exigir otros requisitos o condicionamientos distintos de los que de dicha legislación establecen. En general *esta normatividad regula y controla un cierto nivel de uniformidad del crecimiento urbano*.

El otorgamiento de la licencia o *permiso de construcción debe necesariamente salvaguardar el derecho de terceros*, así el artículo 76 de la ley de construcción señala «Las licencias que las Municipalidades expidan para obras, serán siempre dejando a salvo los derechos de tercero». Así y a pesar del acuerdo municipal positivo de inicio de la construcción esta no puede afectar a terceros.

Esto advierte que la municipalidad se declara estrictamente neutral con respecto a los eventuales conflictos de todo tipo a que puede haber lugar entre el permisionario de la licencia y terceras personas, tanto por lo que se refiere a la propiedad de los terrenos, como por lo que respecta a cualesquiera otras consecuencias que en el orden privado puedan derivar de la actividad autorizada.

La intervención administrativa se circunscribe a la comprobación de la conformidad o disconformidad del ejercicio de un derecho previamente existente con el interés público que la norma aplicable define. Por eso, «la licencia ni da ni quita derechos, limitándose a permitir a quien ya los tuviera su libre ejercicio» (FERNANDEZ, T.R. 1981).

III. TECNICA DE TRANSFORMACION DEL PERMISO DE CONSTRUCCION EN VALORACION Y EL NUEVO MONTO DE IMPUESTO TERRITORIAL

Antes de proponer técnicas de cálculo de valuación y la nueva tasa de impuesto territorial, debe hacerse la *diferencia ya señalada anteriormente entre:*

1. *Espacios de urbanización industrial, deportivo, institucional, de salud y educación.*
2. *Espacios, sistema de urbanización residencial.*
3. *Construcción individual residencial, comercial, industrial, deportivo menor.*
4. *Construcción por ampliación, remodelación, reparación.*
5. *Construcción para protección de muros, tapias, encauzamiento de aguas.*
6. *Destrucción por renovación.*
7. *Reconstrucción y conservación por valor histórico.*

De esta gama de formas constructivas se trabajarán con detalle los permisos de construcción que se deriven de los puntos 2, 3, 4 y 5. Pero la modalidad de construcción es distinta en urbanización residencial y construcción individual porque es la primera forma de valorización interna de la propiedad y el punto 5 se refiere a permisos o formas de valorización o revalorización interna de la propiedad, valor que es arrastrado por el valor original de la construcción, o sea la primera forma y calidades constructivas arrastran el valor de inmueble.

Se presentan a continuación ejemplos de valores de permisos de construcción y la técnica de transformación en un nuevo valor y en un nuevo impuesto, primero presentemos el costo de construcción señalado en el permiso de construcción:

Monto del permiso de construcción

1. 150.000 colones
2. 425.000 colones
3. 1.250.000 colones
4. 4.000.000 colones

Para calcular el valor unitario del metro cuadrado es necesario primero presentar la variable TOTAL DE METROS CUADRADOS DE LA NUEVA CONSTRUCCION (TMC):

Area del permiso de construcción

1. 10 metros cuadrados
2. 25 metros cuadrados
3. 100 metros cuadrados
4. 150 metros cuadrados

Antes de continuar es necesario aclarar que un nuevo avalúo incluye más variables de las que aquí presentamos, por ejemplo el valor del lote y el tipo y clase de construcción. Por lo que no haremos un avalúo completo, solamente utilizaremos el monto que se deriva del permiso de construcción y le aplicaremos la tasa de impuesto territorial correspondiente.

Prosiguiendo con el ejemplo la siguiente variable es el VALOR UNITARIO DEL METRO CUADRADO DE LA NUEVA CONSTRUCCION (UNC).

	<i>Valor Unitario Metro Cuadrado</i>	<i>Valor Total Anterior</i>	<i>Nuevo Valor Total Construcción</i>
1.	15.000 colones	500.000	650.000 colones
2.	17.000 colones	1.000.000	1.425.000 colones
3.	12.500 colones	1.250.000	2.500.000 colones
4.	26.666 colones	2.000.000	6.000.000 colones

«En cuanto a la base de datos para realizar el avalúo de las edificaciones, modificaciones y ampliaciones, se requiere de la siguiente base de datos:

- a. *Area de construcción:* el área de construcción, que se anota, en el área construida, deberá incluir todas las construcciones presentes en cada parcela. De igual forma se deben incluir las áreas de ampliaciones, modificaciones, según clase y tipo.
- b. *Area de agregados:* el área de construcción que se va a valorar debe contener las áreas de agregados como acera, cuneta, tapias, verjas e indicar la cantidad de metros cuadrados lineales, a tasar según clase y tipo.
- c. *La clase y tipo de construcción:* cada una de las construcciones se clasifica según una clase de uso, y a cada uso les corresponden distintos tipos a los cuales se asocia un valor unitario promedio. El uso se determina con el código de dos letras mayúsculas, el tipo se enumera de 1 a 9 y el valor asociado representa el valor promedio del costo de la construcción según tipo y se contabiliza con cinco dígitos.
- d. *El año de la construcción según clase y tipo se anota* con cuatro dígitos.
- e. *Vida útil:* se determina de acuerdo con los años estimados de vida de un inmueble y este se asigna en año. La vida útil del inmueble se define de acuerdo con la clase, tipo y estado del inmueble.
- f. *Porcentaje de remodelación:* consiste en determinar el porcentaje de la construcción que ha sido renovado. Este valor tiene que ser mayor a cero y menor que cien.
- g. *Año de remodelación:* con cuatro dígitos.
- h. *Estado del inmueble:* que se anota con tres categorías, normal, normal regular y regular» (ALFARO, L.C. 1992).

Para calcular el valor total de las construcciones, modificaciones, ampliaciones y agregados se calcula (Método de Valoración de la Propiedad Inmueble. Alfaro, Luis Carlos. Escuela de Ciencias Geográficas) multiplicando cada una de las áreas de construcción por el valor unitario depreciado según clase y tipo de construcción. La operación consiste en la suma de los valores que corresponden a cada una de las áreas de construcción que representa el valor total de espacio construido en cada parcela (ALFARO, L.C. 1992).

VARIABLES DE LA TÉCNICA DE TRANSFORMACIÓN:

1. Valor total de la nueva construcción según tipo y clase.
2. Valor del metro cuadrado de la nueva construcción según tipo y clase.

3. Tipo y clase de la nueva construcción.
4. Uso de la nueva construcción.
5. Ubicación de la nueva construcción: índice de localización.
6. Nueva valuación de la nueva construcción y de la construcción total.
7. Nueva tasa de impuesto territorial según el porcentaje de aplicación.

En este procedimiento es necesario primero calcular el valor de la nueva construcción, para luego sumar al valor anterior del inmueble para obtener una nueva valuación.

El nuevo impuesto territorial se definirá así:

	Nuevo valor total construcción	Tasa aplicable impuesto territorial	Monto de impuesto territorial a pagar
1.	650.000 colones	0.80%	5.200 colones
2.	1.425.000 colones	0.80%	11.400 colones
3.	2.500.000 colones	0.80%	20.000 colones
4.	6.000.000 colones	1.05%	63.000 colones

Comparando el impuesto territorial anterior y el actual se tiene:

	Nuevo valor total construcción	Tasa aplicable impuesto territorial	Monto de impuesto territorial a pagar
1.	2.750	5.200	2.450 colones
2.	8.000	11.400	3.400 colones
3.	10.000	20.000	10.000 colones
4.	16.000	63.000	47.000 colones
		Diferencia total	62.850 colones

Esta transformación monetaria del permiso de construcción a nueva tasa de impuesto territorial merece la pena ser ejecutada con fidelidad de parte de las

instituciones que tienen la competencia de ejecutar estos procedimientos. En este ejemplo, la diferencia en solo 4 casos la municipalidad estaría recibiendo 62.850 colones de más, solo por ejecutar técnicamente el procedimiento establecido por la ley de impuesto territorial.

Esta valorización de espacio construido requiere afinar por parte de la municipalidad todos los procedimientos técnicos y administrativos para el cobro del impuesto territorial. Para esto necesita actualizar año a año la información de los nuevos valores de los espacios construidos que le permitan captar ingresos adicionales bajo la misma ley.

IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Este último ejemplo de transformación monetaria del ingreso que tendría la municipalidad permite observar como una simple licencia de construcción permite actualizar los valores del nuevo espacio construido y no es necesario insistir en la necesidad de actualizar los valores de esta valorización del nuevo espacio construido. La ley es suficientemente clara de cómo transformar el permiso de construcción en un nuevo monto de impuesto territorial.

El crecimiento urbano valoriza el espacio construido, esta valorización debe ingresar a las municipalidades para reinvertir en este crecimiento.

El problema central de la falta de recaudación del impuesto territorial está entonces, en el caso de Costa Rica en los instrumentos técnicos para operar el impuesto y por otro lado en la debilidad administrativa de las municipalidades de actualizar los valores de la propiedad inmueble o sea sus sistemas de información administrativa y geográfica están siendo implementados todavía de forma manual.

No se trata de señalar los errores, en este documento se resalta la importancia de los permisos de construcción, su transformación en nuevos espacios construidos, la valorización del espacio y la necesidad de aplicar con disciplina fiscal el impuesto territorial.

BIBLIOGRAFIA

- Alfaro Rodríguez, D. 1992. *Código Urbano. República de Costa Rica*. Editorial Porvenir. San José, Costa Rica.
- Alfaro Rodríguez, D. 1992. *Legislación Urbana en Costa Rica*. Inédito.
- Alfaro Rodríguez, L.C. 1990. *Formulación del Proyecto: Alternativas Metodológicas y Técnicas para mejorar el Cobro de los Impuestos a la Propiedad Territorial*. Heredia, Universidad Nacional, Costa Rica.
- Alfaro Rodríguez, L.C. 1992. *Aplicación del Impuesto Territorial en Costa Rica*. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Alfaro Rodríguez, L.C. 1991. *Método de Valoración de la Propiedad Inmueble: Propuesta para Discusión*. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Cabalчета Ramírez, J. y Orozco Aguilar, E. 1991. *Técnicas en la Supervisión de Actividades Constructivas, Trámites de Permisos de Construcción*. Municipalidad de Heredia, Costa Rica.
- Fernández, T.R. 1981. *Manual de Derecho Urbanístico*. Publicaciones Abella. Madrid, España.