

REPORTE TÉCNICO



MUNICIPALIDAD DE Belén: Reglamento para Otorgamiento de Permisos de Construcción y Plan Regulador de la Municipalidad de Belén

Setiembre 2021

Índice General

1	IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	6
1.1	Descripción del problema.	6
1.2	Vigencia del Problema.....	9
1.3	Perfil del Regulado y obstáculos en la resolución del problema	12
1.4	Síntesis del análisis del problema.....	20
1.5	Conclusión.....	20
2	IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS	22
2.1	Identificación de los objetivos.....	22
2.2	Consistencia del Objetivo	22
2.3	Vigencia y Validez de los Objetivos	29
2.4	Conclusión.....	31
3	IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA	32
3.1	Lista Larga de Opciones Identificadas	32
3.2	Escogencia de las Opciones Preferentes y Criterios para Validar su Procedencia	34
3.3	Conclusiones.	38
4	CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE IMPACTO	39
4.1	Introducción.....	39
4.2	ANÁLISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS.....	40
4.2.1	Análisis de contexto	40
4.2.2	Perfil de los Regulados	40
4.2.3	Anatomía de los Impactos y descripción de los beneficios.....	41
4.2.4	Cuantificación de Costos	42
4.3	Análisis de Riesgos	49
4.3.1	Introducción de Riesgos	49
4.3.2	Metodología de Análisis de riesgo.....	49
4.3.3	Análisis de Riesgos	51
4.3.4	Conclusiones	54
I.	ANEXOS.....	56

Índice de tablas, cuadros, gráficos y figuras

Tabla 1.1 Artículos Referentes al Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos	15
Tabla 1.2 Artículos con lagunas jurídicas importantes	16
Tabla 2.1 Objetivos del Plan Regulador.....	24
Tabla 2.2 Protocolos para recepción de obra constructiva y uso de herramienta tecnológica en la Municipalidad de Belén, 2021	27
Tabla 2.3 Objetivo general y objetivos específicos relacionados con la delimitación ordenada de zonas en la propuesta de zonificación del 2015, revisada en el 2020	29
Tabla 3.1 Resumen de criterios para selección preliminar de propuestas	36
Tabla 3.2 Valoración de opciones	37
Tabla 4.1 Funcionarios relacionados con los procesos de recibimiento, análisis y rechazo/aprobación de las solicitudes y trámites.....	44
Tabla 4.2 Naturaleza de los riesgos.....	50
Tabla 4.3 Riesgos identificados para el Reglamento de construcciones y Plan Regulador de la Municipalidad de Belén	51
 Cuadro 1.1 Número de obras realizadas por tipo de permiso otorgado por actividad económica, período 2005-2019	13
Cuadro 4.1 Desglose de cargas sociales	45
Cuadro 4.2 Costo mensual, promedio por permiso y anual de los procesos de gestión de patentes y de patentes.....	45
Cuadro 4.3 Resumen de costos por parte de los regulados referentes a licencias de funcionamiento	46
Cuadro 4.4 Cargas administrativas para los regulados.....	47
Cuadro 4.5 Desglose de costos en que incurre un regulado para obtener licencia de construcción	48
Cuadro I.1 Costo de los planos al 5% por monto de obra tasada	57
Cuadro I.2 Mapeo de proceso y cálculos licencias de construcción	59
 Gráfico 1.1 Distribución de la zonificación según el Plan Regulador vigente	9
Gráfico 1.2 Municipalidad de Belén: porcentaje promedio de permisos de construcción otorgados por actividad económica, período 2005-2019	13
Gráfico 2.1 Municipalidad de Belén: Porcentaje de metros construidos según finalidad, 2015-2020	25
Gráfico 4.1 Porcentaje de obras realizadas en el cantón de Belén, según actividad económica, año 2019	41
Gráfico 4.2 Empresas instaladas en el cantón de Belén, período 2014-2020	53
Gráfico I.1 Realización de trámites	65
Gráfico I.2 Horas invertidas en obtención de solicitud	65
Gráfico I.3 Reprocesos durante el trámite de la solicitud	66

Gráfico I.4 Atrasos por interoperabilidad.....	67
Gráfico I.5 Costos/tecnología.....	67
Figura 1.1 Condiciones necesarias para ser consideradas actividades o proyectos de muy bajo impacto ambiental potencial, según Resolución No. 2373-2016-SETENA	19
Figura 1.2 Análisis del problema relación causa efecto	20
Figura 2.1 Contraloría General de la República: ejes y subejos del cuestionario para medir capacidad de planificación urbana municipal	26
Figura 2.2 Ejes de desarrollo territorial de la Política de Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040).....	30
Figura 4.1 Cálculo de la cantidad de horas laborales por mes	44
Figura 4.2 Cuadro de impacto y probabilidad	51
Figura I.1 Pago por servicios contratados en etapa 1.....	57

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 Belén.

El proceso de trabajo realizado inició con la ejecución del inventario de regulaciones en la institución, las cuales fueron analizadas a partir de los criterios de priorización definidos, escogiéndose de las regulaciones identificadas las cuatro 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, Licencias para espectáculos públicos y Licencias de Construcción.

En este documento se recoge los resultados que el equipo asignado obtuvo del análisis de la regulación sobre construcciones vinculando el Reglamento de Construcciones y el Plan Regulador de la Municipalidad.

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 Belén.

1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

1.1 Descripción del problema.

En este informe se revisarán dos regulaciones con que cuenta la Municipalidad de Belén en relación con el tema de construcciones. Una es el Reglamento de Construcciones dentro de la Jurisdicción del cantón de Belén, aprobado en la sesión del Concejo Municipal de Belén en la Sesión Ordinaria N° 05-94 del 25 de enero de 1994, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°38 del miércoles 23 de febrero de 1994; la otra, es el Plan Regulador Territorial que fue aprobado una vez cumplido los requisitos de ley, en la Sesión ordinaria 73-96 celebrada el 17 de diciembre por el Concejo Municipal de Belén y aprobado por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; en sesión ordinaria número 4657. Publicado en el alcance No. 4 del Diario Oficial la Gaceta No. 19, el martes 28 de enero de 1997.

El principal fundamento jurídico para la emisión del Plan Regulador 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 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, en sus artículos 57 y 58 se establecen los límites mínimos que se deben tener al momento de la valoración por parte de las municipalidades.

En ese sentido, el informe de Seguimiento de la Gestión Pública N° DFOE-DL-SGP-00001-2021 de la Contraloría General de la República señala:

En Costa Rica, la gestión por parte del Estado de lo relacionado con el proceso de urbanización se circunscribe dentro de los campos de la planificación urbana y el ordenamiento territorial, y otros campos más específicos como, por ejemplo: la movilidad urbana, el desarrollo económico, la infraestructura de servicios y la vivienda. En este sentido, el instrumento jurídico por excelencia que regula la materia de planificación urbana se denomina: Ley de Planificación Urbana N° 4240.

A nivel local por su parte, los gobiernos municipales tienen la competencia constitucional y la autoridad para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana. El instrumento jurídico por excelencia para ejercer esta competencia en el ámbito local se denomina: Plan Regulador.

En el caso específico de Belén, la normativa que regula el tema constructivo fue emitido con dos años de anticipación del Plan de Ordenamiento Cantonal, si bien es cierto este último señala que el Reglamento de Construcciones es parte del Plan Regulador, lo cierto es que únicamente se relaciona al tema constructivo en cuanto establece lo relacionado a zonificación (la división de una circunscripción territorial en zonas de uso, para efecto de su desarrollo racional) y el Plan Vial, relativo al conjunto de vías públicas o espacios destinados a la circulación o desplazamiento de vehículos y peatones.

Ante este escenario, es menester analizar ambas regulaciones por separado, desde luego, en los temas que se relacionan con el ámbito constructivo.

Previo a la emisión de las regulaciones bajo estudio, Belén era un cantón especializado en el sector primario, es decir; en la producción agrícola, específicamente en productos como cebolla, tomate, maíz, café y ganadería, siendo muy importante el cultivo de café.

En una investigación promovida por el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Local, del Programa de Gestión Local, de la Universidad Estatal a Distancia se indica,

En términos de desarrollo, hasta 1950 Belén era una economía de producción agrícola campesina que abastecía la gran área metropolitana y el café para la exportación, lo que se vio favorecido por la comunicación ferroviaria que atraviesa el cantón. Ello propició una organización lineal de fincas y viviendas, con poco desarrollo urbano.

Sin embargo, una serie de hechos vendrían a cambiar el modelo productivo de la zona, evolucionando a un modelo basado en los sectores secundarios y terciarios. Estos hitos fueron la construcción del aeropuerto Juan Santamaría en 1963 y construcción de la autopista General Cañas.

Asimismo, siguiendo la política de industrialización del país, a partir de la década de los años 60, la zona Este del cantón fue declarada zona industrial. Afirma la Guía Didáctica de la Información publicada sobre Belén (2007) “desde entonces Belén paulatinamente pasó de ser una zona netamente agrícola a una zona industrial.”

Para el año 1980 se emite el Reglamento de Zonificación Parcial de Área Industriales en la Región Metropolitana, cuerpo normativo derogado por el nuevo Reglamento de Zonificación Parcial en Áreas Industriales en la Gran Área Metropolitana, publicado en la Gaceta N° 114 del

18 de junio de 1985 que junto con la Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales identificaban a Belén como zona idónea para la realización de actividad industrial.

El Reglamento de Zonificación Parcial en Áreas Industriales en la Gran Área Metropolitana estableció La Ribera como un área industrial en proceso de desarrollo, por contar con suficiente terreno para la futura expansión y consolidación del uso industrial. También estableció que la superficie mínima de lote era 700 m²; con frentes no menores a 18 metros; y la cobertura no excedería del 65% de la superficie del lote. La emisión de dicho Reglamento permitió la llegada e instalación de empresas de capital (en su mayoría) extranjero al cantón belemita. La Guía Didáctica de la Información publicada sobre Belén (2007), señala que en su territorio se asentaron empresas como “Textilera, la Scott Paper (actual Kimberly Clark) y Conducen.

Como consecuencia lógica de la apertura de fuentes de empleo, se generó una llegada importante de personas que buscaban mejores oportunidades de vida, no obstante, el asentamiento de familias foráneas al cantón de Belén inició alrededor de 1973, redacta el texto anterior:

La situación de la vivienda varió notablemente en el cantón, aumentó en una forma sorprendente modernas construcciones de concreto y con cocheras. El aumento constante de la población trajo el aumento lógico de las viviendas, y entre las principales razones estaba la inmigración constante, atraída por las fuentes de mano de obra.

Según Pacheco (2008) más de una década antes de la emisión de las normativas bajo análisis, Belén ya se visualizaba como un territorio con potencial para el desarrollo de actividades industriales y abrigo para nuevas familias. Al respecto, indica el autor:

La implementación de un nuevo estilo de crecimiento económico, basado en la apertura del mercado interno, la atracción de inversiones y las exportaciones, el cual inicia en la década de 1980 y se prolonga hasta nuestros días, se ha gestado en el marco de una problemática urbana creciente, particularmente en el GAM, agregando nuevas demandas, una de las cuales se relaciona con las localizaciones habitacionales para los sectores sociales vinculados con este estilo de desarrollo.

Como consecuencia lógica del aumento en la población y del asentamiento de actividad industrial en el cantón belemita, los cambios a nivel ambiental no se hicieron esperar. Según una encuesta realizada en 1996 y recopilada en La Guía Didáctica de la Información publicada sobre el cantón de Belén (2007) los entrevistados señalaban que hay “demasiada contaminación y basura” continúa diciendo el texto, “componente que no está desligado de la vida cotidiana de las personas, y que más bien resulta una pieza importante de la salud física y mental de la comunidad.”

Ante este escenario y en cumplimiento del mandato constitucional que recae sobre las corporaciones municipales de administrar los intereses y servicios locales de cada cantón, se concluye que la emisión de ambas regulaciones responde a la necesidad de lograr un crecimiento urbano ordenado ambientalmente equilibrado que no sólo responda a las tendencias propias de la actividad económica del Gran Área Metropolitana y garantizar la calidad de vida de los que habitan, viven o transitan por el cantón.

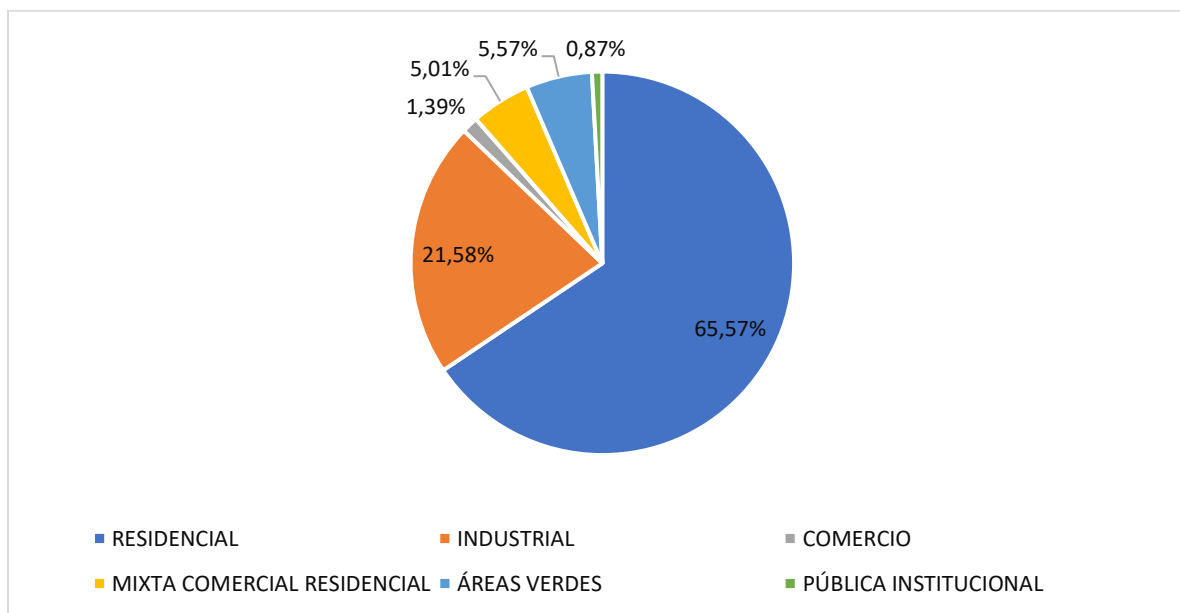
Consecuentemente, el problema que se pretende resolver con la regulación puede formularse de la siguiente manera: Necesidad de que todas las licencias de construcción que se otorguen se ajusten a los requerimientos de desarrollo urbano, manejo ambiental adecuado y a las actividades económicas que pretenden desarrollarse en el cantón.

1.2 Vigencia del Problema

Belén, favorecido por las condiciones demográficas, por la ubicación cercana a las principales rutas terrestres, marítimas y aéreas, asume una vinculación como soporte a las industrias a partir del final de la década de los años ochenta e inicios de los años noventa.

El autor Pacheco (2008) afirma que mediante el instrumento de planificación territorial Belén “procuró fomentar el desarrollo industrial del cantón, en conjunto con un desarrollo residencial.” Según el licenciado Pacheco, la zonificación de Belén se distribuye de la siguiente manera:

Gráfico 1.1
Distribución de la zonificación según el Plan Regulador vigente



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

En cuanto a la zonificación de uso industrial el diagnóstico socioeconómico realizado para el intento de actualización del Plan Regulador del cantón belemita evidencia que para esa época un porcentaje importante del territorio belemita ya estaba desarrollado, al respecto el autor Pacheco (2008) señala:

La industria de gran tamaño es posible que esté llegando a su máximo umbral y que no continúe desarrollándose, debido a la escasez de terrenos para este uso, en especial de gran tamaño, como por los precios del suelo en constante incremento.

Finalmente, la delimitación de la zona industrial permitió el asentamiento de un importante número de industrias en la zona Este del cantón, que al día de hoy, según la Municipalidad de Belén, suman 33 empresas de este tipo y representa un 17% del total de industria en la provincia de Heredia.

En cuanto a zonificación de uso residencial, el mismo autor señala:

Sus expresiones crecientes se manifiestan en la construcción de residenciales y condominios, los cuales son la principal tendencia.

La creciente tenencia de terrenos y posterior urbanización, generan escasez de éstos y consiguientemente la elevación en los precios del suelo.

Así mismo, por su función social, generalmente responden a propiedades en densidades medias o bajas, con viviendas de gran tamaño y mejor entorno. Tales características aceleran la tendencia extensiva en el consumo del suelo urbano residencial, lo cual se ve fortalecido por las restricciones en altura que tiene el cantón, derivado de su cercanía al Aeropuerto Juan Santamaría. Una consecuencia de esta dinámica es el agotamiento de este tipo de terrenos, la cual no solo se manifiesta en términos de proyectos construidos, sino y además en la posesión y dinámica especulativa que se genera en el mercado de tierras urbanizables.

Producto del crecimiento de la población surge un aumento en las necesidades de servicios de agua potable y redes vehiculares, sobre estos, Pacheco (2008) señala que “los patrones y capacidad de consumo de estos sectores sociales, provocan un sustantivo incremento en el usufructo del recurso hídrico tanto para consumo humano, como para el mantenimiento de las áreas verdes que disponen,” en cuanto a vías y carreteras afirma que “la concentración de automotores se deriva de su escasa conectividad vial (generalmente un solo acceso a una vía pública) a lo que habría que agregar las limitaciones que presentan estas vías, pues en la mayoría de los casos no se encuentran diseñadas para soportar este incremento vehicular, particularmente si son calles cantonales.”

Dado que el Plan Regulador de Belén se creó antes de la entrada en vigencia de la metodología de Evaluación Ambiental de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, esta institución en el año 2007, mediante oficio CP- 146-2007 del 18 de abril de 2007, comunicó a la Municipalidad de Belén “la obligación de elaborar y someter al proceso de evaluación ambiental de SETENA los estudios técnicos correspondientes a la incorporación de la Variable Ambiental ¹ en su Plan Regulador Cantonal.”

Anuentes a cumplir con la integración de la Variable Ambiental, el ayuntamiento belemita también consideraba necesario realizar la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial de forma tal que permitiera afrontar los cambios que había sufrido su jurisdicción. El licenciado Juan Carlos Murillo Sánchez, regidor municipal en el período 2006 – 2010 y ex coordinador de la Comisión Actualización Plan Regulador en ese mismo período señalaba que:

¹ Decreto Ejecutivo 32967: En toda planificación de uso de suelo que se desarrolle en el país, incluyendo los planes reguladores cantonales o locales, públicos o privados, en los que se planifique el desarrollo de actividades.

En el cantón de Belén, ante la explosión urbana que experimentábamos y observando lo que ocurría en zonas aledañas, preocupados porque nuestro plan regulador había sido implementado desde 1997 con una base de estudios muy desfasados en el tiempo, motivó al Gobierno Local a establecer en el 2006 un Convenio de Cooperación Institucional con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo a fin de realizar la actualización del Plan Regulador, con la intención de procurar para nuestro cantón, un modelo urbanístico sostenible, objetivo, eficaz, atractivo a sus habitantes y en armonía con el medio ambiente natural.

Pasados siete años mediante resolución 1720- 2014- SETENA del 02 de setiembre de 2014 se comunicó a la Municipalidad de Belén el archivo del documento, según esta Secretaría “la última presentación de información complementaria en forma de anexo presenta deficiencias técnicas sustanciales y definitivamente no subsanables para la integridad de este estudio.” En consecuencia, la regulación que rige en materia de zonificación (por ende afecta directamente lo que se puede o no construir en el cantón belemita) tiene una vigencia de veinticuatro años, regulación que en palabras del señor Juan Carlos Murillo Sanchez (2016) ex regidor de este municipio “nuestro plan regulador había sido implementado con una base de estudios muy desfasados en el tiempo.”

El informe de Diagnóstico de la Red Vial y Medidas de Mitigación para el sector de La Ribera de Belén (2010) es un ejemplo más del desfase en la regulación que en materia de planificación afecta al cantón belemita y que inciden directamente en la actividad constructiva. Al respecto, este documento señala:

La red vial en su situación para el año 2011 presenta un deterioro importante en su funcionalidad vial, debido a un flujo vehicular elevado en las principales rutas de la zona y una infraestructura vial inadecuada en cuanto a diseño geométrico, debido a calles diseñadas para uso local y residencial que, debido a la gran afluencia de proyectos residenciales, oficinísticos e industriales, sobrepasan su capacidad.

Lo anterior se refuerza por lo indicado en el Informe de Estado de la Nación (2018):

La GAM, y más recientemente las llamadas ciudades intermedias ²enfrentan una exponencial congestión vial derivada del crecimiento de la flota vehicular, una inversión pública centrada en dar espacio al automóvil, un desarrollo residencial alejado de los centros de trabajo y servicios, y problemas de diseño en la infraestructura. Ello afecta directamente la calidad de vida de la población, en términos de accidentes de tránsito, contaminación del aire por las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y aumento de los tiempos de viaje.

Ese mismo informe para el año 2019 afirma que, entre otros cantones, “Belén ha incrementado los tiempos de viaje en horas pico en alrededor un 40% en sólo cinco años” causando graves afectaciones. Según Cerdas (2016) “en el cantón de Belén, Heredia, ubicado a 17 km de La Sabana, en San José, las presas impiden crear 3.000 empleos en el sector servicios” según la autora:

Las compañías dejaron de mirar hacia Belén desde hace unos cinco años, debido a la restricción para construir nuevos proyectos en la zona y a que primero deben

² Las ciudades intermedias realizan intermediación de actividades económicas y sociales dentro de un territorio. Es ese rol funcional el que las diferencia por encima de su tamaño (Llop y Beller, 2000).

resolverse los embotellamientos que ahogan las vías cantonales y los accesos a la autopista General Cañas.

En ese sentido, tiempo, gasolina y paciencia no es lo único que se pierde por el caos vial del cantón de Belén, sino oportunidades de empleo, lo anterior, según el Informe de la Nación (2019) coincide con “áreas altamente urbanizadas desde hace años, donde ampliar la infraestructura vial ya es difícil.”

Finalmente, el licenciado Murillo Sanchez (2016) señala que la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial sería:

Fundamental para el proceso y la actualización de mapas y reglamentos de Zonificación, Vialidad y cualquier Reglamentación del Plan sobre la base de los resultados de los nuevos estudios, para regular el proceso de construcción y urbanización en general y orientar y promover el desarrollo futuro de Belén, sin menoscabar la calidad de vida de las y los ciudadanos belemitas.

En conclusión, el problema al que responde la emisión de las regulaciones bajo estudio ha sido resuelto parcialmente, toda vez que a través de la delimitación de las diferentes zonificaciones se ha permitido la construcción de edificaciones que responde a las actividades económicas propias de la GAM y comportamiento urbanístico, no obstante, la planificación territorial cantonal se encuentra desfazada, en consecuencia, se limita la actividad constructiva, a lo que se puede agregar posibles daños ambientales y ecológicos, así como movilidad complicada, que pueden impactar negativamente la calidad de vida de los belemitas.

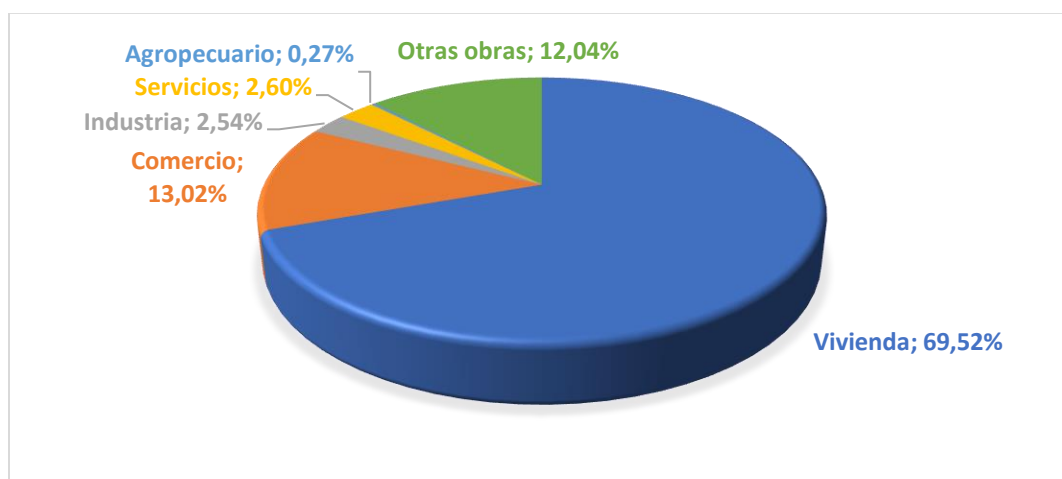
1.3 Perfil del Regulado y obstáculos en la resolución del problema

Según Pacheco (2008):

El área de desarrollo urbano cantonal definida por el Plan Regulador vigente tenía dos zonificaciones las cuales concentraban el 87,15% del territorio del cantón. La zonificación residencial contenía el 65,57% del territorio, mientras que la segunda zonificación es la Zona Industrial, la cual se le asignó el 21,58% del territorio.

Datos más recientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, sobre el número de obras, área (metros cuadrados) y valor (en miles de colones) por provincia, cantón y destino de obra, en el período 2005- 2019, señala la siguiente distribución para el cantón de Belén.

Gráfico 1.2
Municipalidad de Belén: porcentaje promedio de permisos de construcción otorgados por actividad económica, período 2005-2019



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

La información previa se desglosa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.1
Número de obras realizadas por tipo de permiso otorgado por actividad económica, período 2005-2019

Año	Vivienda	Comercio	Industria	Servicios	Agropecuario	Otras Obras ³	Total
2005	253	34	12	18	-	69	386
2006	208	57	21	11	1	43	341
2007	152	33	3	9	-	24	221
2008	222	26	1	4	2	17	272
2009	117	36	3	-	-	25	181
2010	166	22	4	4	-	26	222
2011	133	20	4	5	-	17	179
2012	150	51	12	6	-	29	248
2013	143	41	13	7	1	38	243
2014	168	21	3	3	1	25	221
2015	169	36	2	7	-	20	234
2016	134	17	5	8	1	18	183
2017	136	28	2	4	1	24	195
2018	180	25	1	5	-	23	234
2019	210	29	7	4	3	42	295

Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

³ Se refiere a obras de ingeniería menores como tapias o ampliaciones.

Las regulaciones bajo análisis establecen tres perfiles de regulados, el primero de ellos, aquellos administrados que desarrollan casas de habitación y más recientemente proyectos urbanísticos (condominios y apartamentos); segundo, aquellos que desarrollan locales comerciales; y, finalmente el sector industria, principalmente compañías de tecnología de punta y prestación de servicios (centro de llamadas) de capital (en su mayoría) extranjero, por ejemplo, Kimberly Clark, Cargill e Intel; este último perfil ha mostrado un descenso, según Pujol, Sanchez y Pérez (2012) la expansión en Belén es menor porque se agotó el suelo desarrollable.

De las normativas bajo examen se encuentran los siguientes obstáculos:

1. Desactualizada regulación y/o planificación territorial:

El Plan de Ordenamiento Cantonal prevé una zona para el asentamiento de edificaciones de uso industrial. Al respecto, este instrumento de planificación señala:

Artículo 7. Zona Industrial: Esta zona corresponde a la que actualmente se encuentra en proceso de desarrollo y consolidación, pero por estar cercana a algunos sectores urbanos, solo se permitirán usos cuyo proceso no produzca molestias y contaminación alguna al medio ambiente y principalmente a los mantos acuíferos cercanos.

Del artículo supra se infiere que el interés de esta corporación municipal no solamente fue brindar un espacio para la instalación de actividad industrial sino garantizar que ese tipo de actividades no afectaría el medio ambiente y/o calidad de vida de los habitantes el cantón.

No obstante, cinco años después de la emisión del Plan Regulador Territorial ya se presentaban situaciones ambientales causadas por contaminación que según el Acta de la Sesión Extraordinaria 55-2002 del 8 de agosto del 2002⁴, los habitantes belemitas señalaban como “una desconsideración y agresión de las industrias que vacían sus residuos a los cursos de agua, deteriorándolos, así como la proliferación de malos olores. El uso de los ríos se restringe, la salud corre peligro y se deteriora el entorno.”

En ese mismo orden de ideas, La Guía Didáctica de la Información publicada sobre el cantón de Belén (2007) señala:

El cantón de Belén posee una red fluvial bien definida, la misma cuenta con un grupo de ríos y quebradas que se pueden considerar el punto focal de las amenazas hidrometeorológicas del cantón, dicha red de drenaje está compuesta principalmente por: Río Segundo, Quebrada Seca, Río Bermúdez, Río Virilla.

De estos ríos y quebradas, algunos han disminuido el período de recurrencia de inundaciones a un año, y algunos a períodos menores, lo anterior por causa de la ocupación de las planicies de inundación y desarrollo urbano en forma desordenada y sin ninguna planificación, y al margen de las leyes de desarrollo urbano y forestal.

Datos más recientes reiteran la contaminación existente, al respecto el Informe de la calidad del aire del cantón de Belén (2012) señala:

⁴ recopilada por La Guía Didáctica de la Información publicada sobre el cantón de Belén (2007)

Los habitantes del cantón de Belén, al igual que el resto de la población del gran Área Metropolitana de Costa Rica, se encuentran expuestos a una compleja mezcla de emisiones de contaminantes provenientes de fuentes diversas, las cuales se encuentran sujetas a procesos atmosféricos variados que las pueden transformar en otros tipos de contaminantes de carácter secundario. Inclusive, muchas de estas sustancias secundarias pueden causar problemas de salud.

En esa misma línea de ideas, para el año 2016, el periódico local El Guacho publicaba las palabras del exregidor municipal Juan Carlos Murillo Sánchez que indicaba:

Responsabilidad cabe desde la clase política, la administración superior de la Municipalidad, entidades bancarias, empresas desarrolladoras habitacionales, entre otros. Pero, sobre todo, del pueblo belemita en general, por no preocuparse de cómo cada día el cantón de Belén convive con la contaminación del ambiente y sónica, un permanente caos vehicular, falta de accesibilidad, ríos contaminados y el consecuente riesgo de afectación a los acuíferos, humedales, manantiales y pozos, que afectan directamente la calidad de vida sin que hagan nada al respecto.

2. Requisitos que presentan ambigüedad:

Del análisis del Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos se encuentran artículos poco claros, confusos o carecen de información necesaria para su cumplimiento, como:

Tabla 1.1
Artículos Referentes al Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos

Artículo	Normativa que infringe
<p>Artículo 14, incisos</p> <p>j. Constancia de estar al día con el pago de los tributos municipales y en las cuotas obrero-patronales de la CCSS.</p> <p>l. Copia de cédula de identidad al día en el caso de persona física y para las personas jurídicas se deberá presentar una certificación de personería jurídica digital o notarial vigente.</p> <p>o. Toda persona que tramite algún permiso de construcción está en la responsabilidad de comprometerse a separar los Residuos de Construcción para aprovechar los programas de recolección disponibles en el Cantón, de manera de que se realice un Manejo Responsable de los Residuos de Construcción, caso contrario, se aplicarán las sanciones correspondientes que establezca la normativa vigente.</p>	<p>Artículo 2, 4 y 8 de la Ley N° 8220 y sus reformas.</p> <p>Directriz N°52 del 13/07/2016, prescinde de la solicitud de fotocopias de cédula de identidad o cédula jurídica a ciudadanos para trámites administrativos.</p>
<p>Artículo 42: (...) Si el contribuyente lo canceló y si se le vence el plazo del mismo la Municipalidad se lo podrá rehabilitar haciéndole un nuevo cálculo, según la tabla que rija en ese momento y rebajándole el monto cancelado anteriormente, sin embargo, deberá presentar nuevas certificaciones de estar al día en sus pagos municipales y territoriales, así como presentar la solicitud por escrito con los respectivos timbres fiscales y municipales.</p>	<p>Artículo 2 Ley N° 8220 y sus reformas.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos de la Municipalidad de Belén.

De los artículos 2, 4 y 8 de la Ley No. 8220 se desprende que es obligación de la municipalidad utilizar los recursos humanos o tecnológicos disponibles para no solicitar información que posean las oficinas de la misma institución, tales como “constancia de estar al día con los tributos municipales.”

Según el artículo 4 de la Ley N°8220 la Municipalidad debe explicar al interesado en qué consiste cada uno de los trámites o requisitos para obtener la licencia o autorización deseada, por lo que es necesario que el municipio aclare en qué consiste “comprometerse a separar los Residuos de Construcción.”

Finalmente, debe la Municipalidad lograr la coordinación interinstitucional en aras de no sumar cargas al administrado, por ejemplo “Constancia de estar al día en las cuotas obrero-patronales de la CCSS” y utilizar medios tecnológicos para obtener la información solicitada sin obligar al interesado a acudir a más de una institución para alcanzar su cometido.

Continuando con el estudio del cuerpo normativo bajo examen, se detectaron artículos que por su falta de claridad pueden inducir a discrecionalidad al funcionario para la resolución del trámite:

Tabla 1.2
Artículos con lagunas jurídicas importantes

Artículo	Interrogantes generadas
<p>Artículo 14: Para obtener permisos o licencias municipales de construcción en el Cantón de Belén deberá presentar y cumplir con los requerimientos y requisitos establecidos en la Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites Municipales para la Obtención de Licencias de Construcción establecidas y sujetas al trámite del Sistema de la Plataforma Digital Administrador de Proyectos de Construcción (APC) de acuerdo con su categorización.</p> <p>...</p> <p>No se tramitarán permisos municipales de construcción, reparación, ampliación, remodelación, demolición, excavación o relleno de un terreno, entre otros si el interesado tiene asuntos pendientes con sus obligaciones en la Municipalidad, sea cual sea su naturaleza, tales como: traspaso de bienes pendientes de entrega a esta, desarrollo de obras de urbanizaciones, servicios e impuestos municipales, formalización de otros permisos de construcción, asuntos de naturaleza ambiental, compromisos adquiridos en sede judicial, entre otros.</p>	<p>Al tratarse de una lista numerus apertus se corre el riesgo de incluir aspectos que no tendrían ningún impacto sobre la licencia que se está solicitando. Esto deja a la calificación del revisor el otorgar o no el permiso solicitado.</p>

Artículo 15: En los planos deberán estar consignadas las especificaciones mínimas necesarias para la ejecución de la obra, tales como la calidad y resistencia de ciertos materiales, recubrimiento de la armadura y otras que se estime conveniente tener a mano durante la construcción.	¿De cuáles materiales hay que demostrar la calidad?
Artículo 18°— Contra la resolución que aprueba o deniega el Permiso de Construcción, son procedentes los recursos de revocatoria y/o apelación de conformidad con lo previsto en el artículo 153 y siguientes del Código Municipal.	La referencia al Código Municipal no coincide con la atención de recursos ante actos de la administración municipal. La referencia pareciera ser al artículo 163.
Artículo 22: Toda alteración al trazo de una construcción hacia fuera del alineamiento oficial será considerado como una invasión de la vía pública, quedando obligado el dueño de la construcción a demoler la parte de la misma que motive dicha invasión dentro del plazo que al afecto le señale la Municipalidad.	¿Cuál es el procedimiento que debe seguir la autoridad para ordenar la demolición de una obra? ¿Quién o cuál unidad es la encargada de ordenar la demolición? ¿Quién o cuál unidad define el plazo para que el administrado realice la demolición?
Artículo 48: la Municipalidad de Belén en los casos en los que se inicien obras de construcción sin la respectiva licencia cobrará por concepto de multa un 1% sobre el valor de la construcción, para lo cual seguirá un procedimiento expedito garantizando los derechos del infractor.	¿Dónde está establecido el procedimiento expedito? ¿Cómo se asegura que se garantiza los derechos del infractor si el mismo no tiene acceso al procedimiento?

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos de la Municipalidad de Belén

La Nación (2014), siguiendo al Tribunal Constitucional Español, indicaba que la seguridad jurídica es “la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes”. En ese sentido, es deber de la Municipalidad publicar, facilitar y establecer normas claras y aplicables a la generalidad evitando la existencia de normas faltas de claridad que puedan introducir la discrecionalidad en el accionar de sus funcionarios.

3. Atraso para rendir Informe de Aval Ambiental.

La Resolución N° 2373-2016-SETENA de la Comisión Plenaria Proyectos De Muy Bajo Impacto de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental señala en sus considerandos:

PRIMERO: De conformidad con la Constitución Política, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Ambiente y demás legislación ambiental vigente, las Municipalidades tienen la obligación de exigir el cumplimiento de las regulaciones ambientales en su territorio.

SEGUNDO: Existe una serie de actividades, obras o proyectos para las cuales se ha determinado un impacto ambiental potencial muy bajo, según las condiciones técnicas expuestas en la presente resolución, que deberán cumplir, cuando corresponda, únicamente con el trámite administrativo ante las Municipalidades, el Ministerio de Salud

(MINSA), o en su defecto, ante la Administración Forestal del Estado (o AFE), para lo cual paralelamente, deberán velar por el cumplimiento de los reglamentos específicos que regulan la actividad sometida a aprobación, y aplicar el Código de Buenas Prácticas Ambientales.

TERCERO: Que está vigente el Código de Buenas Prácticas Ambientales, publicado mediante el Decreto Ejecutivo N° 32079-MINAE, el cual orienta el accionar básico de cualquier actividad, obra o proyecto desde el punto de vista ambiental; y presenta una serie de lineamientos que promueven la integración de la variable ambiental como parte de la planificación, diseño y ejecución de las actividades, obras o proyectos, de forma tal, que constituye un complemento de la legislación vigente sobre la materia y coadyuva a que los proyectos se diseñen y operen de una forma armonizada y equilibrada con el ambiente, conforme los principios del desarrollo sostenible y el mandato constitucional de garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para las actuales y futuras generaciones.

En ese sentido, el artículo 14 del Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos de la Municipalidad de Belén señala que para toda obra mayor, entre otros requisitos se requiere el “aval ambiental municipal o del área de conservación (MINAE), según corresponda para los casos de muy bajo impacto ambiental y de acuerdo con el procedimiento respectivo para los casos que establezca la normativa vigente.”

Consecuentemente, toda obra o proyecto de muy bajo Impacto Ambiental Potencial ⁵ en el cantón de Belén debe cumplir con el aval ambiental.

⁵ Se refiere a las actividades humanas que, cumpliendo lo dispuesto en este Acuerdo, no provocan destrucción o alteración de significancia negativa del ambiente, ni generan residuos o materiales tóxicos o peligrosos y no representan una desmejora significativa de la calidad ambiental del entorno en general o alguno de sus componentes en particular. Resolución N° 2373-2016-SETENA

Figura 1.1

Condiciones necesarias para ser consideradas actividades o proyectos de muy bajo impacto ambiental potencial, según Resolución No. 2373-2016-SETENA

1. Que a pesar de que produzca un efecto negativo, el grado de alteración o intensidad de la actividad, obra o proyecto sobre el ambiente se considera mínima debido a que la extensión del efecto es puntual; la permanencia del impacto en el ambiente es fugaz, puesto que el factor afectado retornaría a las condiciones iniciales previas, por medios naturales, en un lapso menor a un año.

2. Que los desechos sólidos generados sean manejados y dispuestos finalmente bajo el marco normativo de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, en sitios autorizados por el ente competente.

3. Que no se produzcan ruidos que superen la norma técnica que establece los límites máximos permitidos por el Ministerio de Salud

4. Que no se trate de una actividad, obra o proyecto nuevo que produzca el cambio de uso del suelo en terrenos cubiertos por bosque, o bien, invada la zona protección de cuerpos de agua superficial.

5. Que se comprometan a aplicar prácticas de gestión ambiental, conforme a lo establecido en las regulaciones ambientales vigentes en el país y con el Código de Buenas Prácticas Ambientales.

6. Que cuente con certificado de uso del suelo conforme, cuando corresponda.

Fuente: Elaboración propia con datos de Resolución N° 2373-2016-SETENA de la Comisión Plenaria Proyectos De Muy Bajo Impacto.

Según el referido Reglamento, el ordinal 16 señala: “todo trámite de permiso de construcción deberá ser resuelto en un plazo máximo de 30 días hábiles, contados a partir de su presentación, en la Unidad de Servicio al Cliente, dentro de los cuales, **tres días es el plazo máximo para atender el aval ambiental municipal.**”

Ahora bien, del análisis de una serie de avales ambientales aportados por el licenciado Esteban Avila Fuentes de la Unidad Ambiental de la Municipalidad de Belén se colige que el rendimiento de este informe depende de la magnitud y complejidad del proyecto, por lo que en determinados casos no es posible cumplir con el plazo reglamentario.

En una consulta realizada al coordinador de control constructivo, David Umaña Corrales sobre el aval ambiental, este señala que en “ocasiones no se cuenta con el aval ambiental en el plazo⁶ que señala el Reglamento de Otorgamiento de Permisos Constructivos para aprobar o denegar la licencia constructiva.” Ante este escenario y en aras de evitar el silencio positivo administrativo el coordinador de control constructivo:

1. Rechaza el permiso constructivo.
2. Solicita al interesado la obtención del aval ambiental pese a ser un trámite que exige la comunicación interdepartamental.

En ese sentido, el aval ambiental se puede convertir en un obstáculo para las obras o proyectos constructivos en el cantón de Belén toda vez que, en ocasiones por la envergadura del proyecto

⁶ Artículo 16. 30 días hábiles.

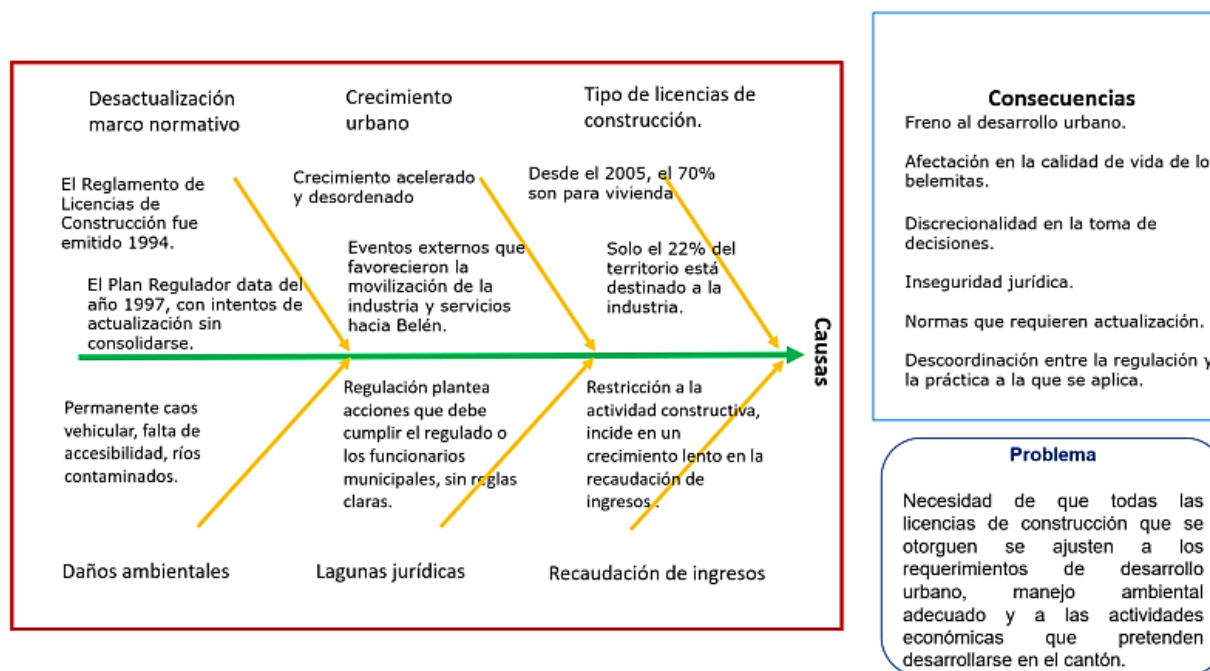
y las demás funciones del coordinador de la Unidad Ambiental de la Municipalidad de Belén, tres días es un plazo poco realista para cumplir con el informe.

Adicionalmente, hay falencias interdepartamentales en el sentido que ambas unidades (Gestión Ambiental – Desarrollo Urbano) deben coordinar en aras de obtener el aval ambiental de manera interna y no obligar al interesado a solicitarlo por su cuenta.

1.4 Síntesis del análisis del problema

El análisis realizado en torno al problema que dio origen y mantiene vigente la regulación en revisión, se puede resumir de la siguiente manera:

Figura 1.2
Análisis del problema relación causa efecto



1.5 Conclusión.

1. La ausencia de regulaciones y planificación territorial hasta mediados de los años noventa ocasionó expansión lineal a lo largo de carreteras, caminos y asentamientos sin infraestructura adecuada o suficiente para satisfacer las necesidades básicas de los munícipes, sistemas viales sin redundancia que favorecen el congestionamiento, invasión de zonas de protección, forestales y destrucción de recursos naturales.
2. El Plan Regulador de Belén tiene poca relación con el Reglamento de Otorgamiento de Permisos Constructivos por cuanto el primero establece únicamente los usos de la tierra y las áreas mínimas de los lotes que deberán excluirse para ser entregados al uso público para el tránsito vehicular.

3. El Gobierno Local ha sido eficaz en hacer uso de los recursos y del territorio para brindar servicios y desarrollar diferentes actividades en el cantón, no obstante, es necesario realizar acciones dirigidas a minimizar los impactos que tiene el uso de esos recursos y del territorio.
4. Es imprescindible actualizar el Plan Regulador del cantón de Belén a fin de realizar los diagnósticos necesarios y conocer cuáles son los riesgos, limitaciones y potencialidades que tiene el cantón belemita y a partir de ello, generar la zonificación y usos que permitan el desarrollo socioeconómico en armonía con el medio ambiente.
5. Existen insumos que permiten al ayuntamiento belemita generar cambios en cuanto al atascamiento vehicular que sufre en cantón, no obstante, según resultados del Informe del Estado de la Nación 2018- 2019, dichos insumos no han sido aplicados toda vez que el problema se agrava con el pasar de los años.
6. Las desfasadas regulaciones en materia de planificación territorial y construcciones más densas aumentan el congestionamiento vehicular, provocando daños económicos, ambientales y de salud.
7. El Reglamento para otorgamiento de Permisos Constructivos debería revisarse a la luz de la Ley No. 8220, para evitar sumar cargas al administrado.

2 IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS

2.1 Identificación de los objetivos.

Una vez identificado el problema que pretendía resolver la regulación, la fase siguiente del AIR *ex post* es la identificación de los objetivos que se pretenden alcanzar con la aplicación de la regulación, ya que buscan resolver la problemática que dio origen a su emisión. Los objetivos deben responder a la pregunta si todos estos objetivos se cumplen, el problema se ha eliminado o se ha reducido a un nivel aceptable.

Siendo que, en este caso se analiza el Plan Regulador en lo relativo a usos de suelo y vialidad y por el Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos, se identifican para las referidas regulaciones el siguiente objetivo:

Gestionar el desarrollo ordenado del cantón mediante la delimitación de zonas que permita la coexistencia armoniosa de diferentes usos de suelo.

Los autores Solís y Calderon (1999) señalan que la planificación urbana debe ser “de acuerdo a criterios técnicos, y por consiguiente tomar las medidas administrativas y legales para que esa planificación se convierta en una realidad.”

En ese mismo orden de ideas, La Contraloría General de la República en su informe DFOE-DL-SGP-00001-2021 señala:

La urbanización trae consigo desarrollo, pero gestionada sin una visión sistemática y coordinada, es el origen de externalidades negativas que se trasladan a la ciudadanía y al uso de los fondos públicos. Cuando se tarda horas en desplazarse al trabajo, cuando no se tiene acceso a áreas públicas o infraestructura, o cuando vemos construcciones en la vera del río que lo contaminan y hacen que esa agua ya no sea potable, ahí se materializan esas externalidades.

A razón de lo anterior, las corporaciones municipales deben velar por el crecimiento urbano que se desarrolla en sus jurisdicciones y aplicar las herramientas necesarias para lograr un crecimiento urbano ordenado que permita la coexistencia de los diferentes usos de suelo con el menor conflicto posible.

2.2 Consistencia del Objetivo

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 del objetivo identificado en el apartado anterior:

- a) Específico: El objetivo bajo análisis presenta una definición bastante clara en la regulación bajo estudio. Según el instrumento de planificación territorial del cantón de Belén, desarrollo urbano ordenado es aquel proceso que “organiza, dimensiona y opera en la circunscripción de interés, haciendo que su contexto físico-espacial se convierta en un

ambiente apropiado para que los fenómenos económicos, ecológicos, políticos, sociales, y culturales se desarrollen sin marginación.”

En aras de lograr lo anterior e impedir que se presenten conflictos de uso, el instrumento de planificación territorial identifica la siguiente zonificación para el cantón de Belén:

Artículo 2. Zonificación Para los efectos de este Reglamento, el cantón de Belén se divide en las siguientes zonas:

1. Zona Residencial Alta Densidad (ZRAD)
2. Zona Residencial Media Densidad (ZRMD)
3. Zona Residencial Baja Densidad (ZRBD)
4. Zona Industrial (ZI)
5. Zona Publico Institucional (ZPI)
6. Zona Areas Verdes (ZAV)
7. Zona De Proteccion (ZP)
8. Zona Comercial Y De Control Especial (ZCCE)
9. Zona Mixta Comercial-Residencial (ZMCR)

En cuanto a los encargados de su gestión la Política de Desarrollo Urbano señala como responsable a la corporación municipal de Belén de “promover, coordinar, dirigir y ejecutar el más lógico y apropiado ordenamiento de uso del suelo dentro de su jurisdicción.”

En ese sentido, queda claro que el Concejo Municipal es el responsable de la aprobación de reglamentos y políticas de ordenamiento urbano, no obstante, no es claro en establecer cuáles funcionarios del municipio son los encargados de la promoción, coordinación, dirección y ejecución del ordenamiento del uso del suelo en su jurisdicción.

En cuanto a la importancia de este objetivo para el Reglamento de otorgamiento de permisos constructivos se identifica que el mismo es primario, dado que el mismo instrumento de planificación territorial establece en varios de sus propios fines la búsqueda de una relación armoniosa de los distintos usos de suelo, tal como se verá en la tabla N° 2.1

Tabla 2.1
Objetivos del Plan Regulador

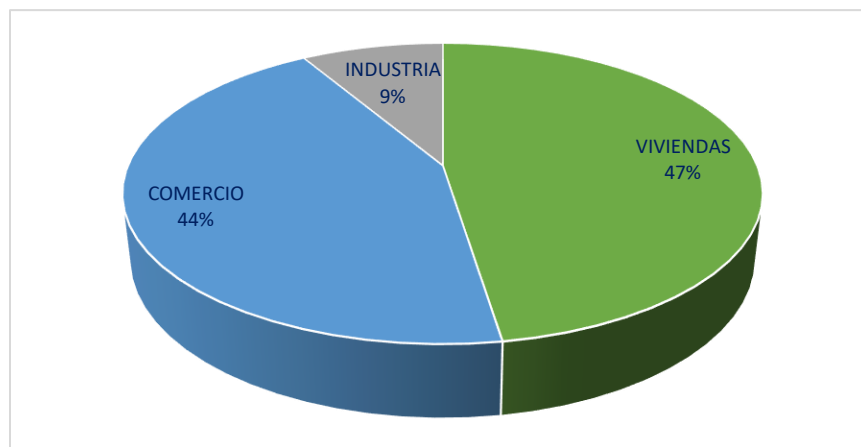


Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Regulador.

No obstante, el establecimiento de indicadores para medir la efectividad de este objetivo no resulta clara, ni se deriva de metas planificadas que midan el impacto del ordenamiento y zonificación buscados, estos últimos fueron establecidos desde el siglo anterior y limitan el desarrollo de ciertos tipos de actividades productivas, al no permitirse los usos mixtos en varias zonas del cantón. Incluso, según información suministrada por la Unidad Tributaria de la Municipalidad, se han identificado alrededor de 400 empresas unipersonales que operan en la informalidad porque el tema de la zonificación se convierte en un límite para otorgar la licencia comercial.

La mayoría de las licencias de construcción otorgadas entre el 2010 y el 2019, lo fue para vivienda, representando en promedio el 71% del total de licencias otorgadas, mientras que un 13% corresponde a licencias para construcciones con fines comerciales y un porcentaje igual con fines industriales, es decir, que estos 3 usos correspondieron al 95% de las licencias otorgadas (Ver Gráfico N° 1.1). Sin embargo, esa proporción cambia cuando se analizan sólo construcciones nuevas y utilizando el criterio de la cantidad de metros construidos, según se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 2.1
Municipalidad de Belén: Porcentaje de metros construidos según finalidad, 2015-2020.



Fuente: INEC, Cuadros de Estadísticas de la Construcción. Número de obras, área en metros cuadrados y valor en miles de colones por clase de permiso según provincia, cantón y destino de la obra

En efecto el área construida tiende a ser muy similar entre comercio y vivienda. Para el sector industria sólo se reportan construcciones nuevas para los dos últimos años (2018-2019), los años anteriores no reportan construcciones. Entre el 2019 y el 2020 se construyeron 32.315 m².

Por otra parte, en el Plan de Desarrollo Estratégico Municipal 2020-2024, se incluye un proyecto llamado “Belén Ciudad Sostenible”, que plantea como una de las acciones el implementar la Política y plan de acción climática del cantón de Belén, considerando el tema de infraestructura y construcción sostenible. Sin embargo, no se consideran indicadores que permitan medir el impacto de este tipo de políticas.

Todos estos elementos le restan especificidad al objetivo, por lo que se requiere que se incluyan indicadores de impacto ya sea en la regulación o por medio de la planificación anual.

b) Medible:

Como se observa en la Tabla N° 2.1 el Plan Regulador de Belén establece objetivos concretos para lograr un crecimiento urbano ordenado, no obstante, éste, no plantea los medios para alcanzar dichos objetivos, en qué plazo se pretende alcanzar el cumplimiento de estos, cuáles son las regulaciones para lograr el uso ordenado del territorio o parámetros para determinar el cumplimiento de los objetivos, lo que le puede restar transparencia a las cargas que su cumplimiento puede implicar para el regulado.

Sin embargo, de acuerdo con el Reglamento de Otorgamiento de Permisos de Construcción para obtener permisos o licencias municipales de construcción en el Cantón de Belén, el interesado deberá presentar y cumplir con los requerimientos y requisitos establecidos en la Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites Municipales para la Obtención de Licencias de Construcción establecidas y sujetas al trámite del Sistema de la Plataforma Digital Administrador de Proyectos de Construcción (APC) de acuerdo con su categorización. Es decir, que el uso de

este instrumento le da claridad las reglas para obtener las licencias de construcción son bastante transparentes para los regulados.

Si bien al Reglamento de Otorgamiento de Permisos de Construcción se le hicieron bastantes modificaciones en el año anterior, no es así en el caso del Plan Regulador, en ese sentido la Contraloría General de la República en el Informe N° DFOE-DL-SGP-00001-2021 señala que en el “Plan Regulador de Belén se determinaron oportunidades de mejora en cuanto a su cobertura y antigüedad” además señala que “no cuenta con los reglamentos de desarrollo urbano exigidos por la Ley de Planificación Urbana.”⁷ Esta última situación puede generar inconsistencias entre una y otra norma, lo que termina incidiendo en la transparencia de las cargas administrativas para el regulado.

En cuanto a certeza de los resultados, el objetivo carece de indicadores intermedios que muestren resultados sobre el avance del cumplimiento de este, por lo que no es posible determinar el nivel de cumplimiento.

c) Alcanzable:

El objetivo de gestionar el desarrollo ordenado del cantón mediante la delimitación de zonas que permita la coexistencia armoniosa de diferentes usos de suelo exige una adecuada coordinación y planificación.

En ese sentido, la Contraloría General de la República para el Informe de Seguimiento de la Gestión Pública N° DFOE-DL-SGP-00001-2021, aplicó un cuestionario digital a 31 gobiernos locales del GAM (siendo uno de ellos la Municipalidad de Belén), con el “propósito de determinar la capacidad que tienen estos para asumir su rol en materia de planificación urbana.” Dicha herramienta se enfocó en dos ejes temáticos, siendo estos:

Figura 2.1
Contraloría General de la República: ejes y subejos del cuestionario para medir capacidad de planificación urbana municipal



Fuente y elaboración: Contraloría General de la República.

⁷ El artículo 21 de la Ley de Planificación Urbana indica que los principales reglamentos de desarrollo urbano son los siguientes: Zonificación, Fraccionamiento y Urbanización, Mapa Oficial, Renovación Urbana y Reglamento de Construcciones.

Como resultado de la aplicación del instrumento de consulta⁸ a los 31 gobiernos locales revelan “una capacidad promedio de 52,2%, según los elementos evaluados,” además puntualiza que “a nivel sectorial existen oportunidades de mejora en la capacidad que tienen estas 31 municipalidades para llevar a cabo la planificación urbana y el ordenamiento territorial, tanto a nivel individual como colectivo.”

El producto final de dicho instrumento “revela que 10 municipalidades se ubican en una capacidad alta” de gestión con relación a los ejes temáticos señalados en la Figura N° 2.1, ubicando al municipio belemita dentro de este grupo. Además, revela que mediante la implementación de herramientas tecnológicas y protocolos de recepción de obras:

Se avanza a un GAM con menos construcciones ilegales, o mejor aún, lograr contener el fenómeno de construcciones en zonas protegidas o que se ubican fuera del anillo de contención del GAM o incluso, en zonas no aptas y que son vulnerables a desastres naturales.

En ese sentido, en una consulta realizada al Coordinador de Control Constructivo de la Municipalidad, sobre la capacidad de inspección en materia constructiva, se indica que existen las herramientas y los medios para hacer dicha verificación, según se indica en la siguiente tabla.

Tabla 2.2
Protocolos para recepción de obra constructiva y uso de herramienta tecnológica en la
Municipalidad de Belén, 2021

Consulta	Respuesta
¿Tienen protocolo para recepción de obras terminadas?	Si, el procedimiento documental está en construcción.
¿Se realiza inspección en todas las obras terminadas?	Si.
¿Se realiza inspecciones de construcciones con apoyo tecnológico de información? ¿Cuáles?	Si. Módulo de Control Constructivo, mediante Sistema de información Geográfica, con aplicación portátil en tablet para el inspector

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Desarrollo Urbano, Municipalidad de Belén.

Estas fortalezas de la Municipalidad apuntan a que este criterio para evaluar el objetivo si se está cumpliendo, lo que permite esperar que se pueda dar un desarrollo urbano consistente con los usos de suelo que se definan, claro está, es necesaria una actualización del Plan Regulador y dentro de él del Reglamento de Otorgamiento de permisos de construcción.

- d) **Realista y Relevante:** El instrumento de ordenamiento territorial se aplica en todo el cantón de Belén al igual que el Reglamento de otorgamiento de permisos de construcción.

⁸ La herramienta de consulta mencionada estuvo conformada por 55 preguntas de respuestas cerradas, abiertas o de selección única o múltiple. Además, 31 de las 55 preguntas tenían asignadas una puntuación que podía tomar valores en un rango entre 0 y 1. Lo anterior, con el objetivo de asignar una calificación a las capacidades que tienen los gobiernos locales del GAM en cuanto a los ejes temáticos citados anteriormente

En el Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local 2013-2022, se establece para el Eje Ordenamiento Urbano y Servicios Públicos, un objetivo estratégico que busca regular y ordenar el territorio, previendo la infraestructura necesaria y mejorar los servicios para beneficio de la población, y teniendo como una línea de acción aprobar la actualización del Plan Regulador integralmente con participación ciudadana.

La relación que existe entre el Plan Regulador y el Reglamento de Otorgamiento de permisos de construcción es lo que permite medir este criterio. La inclusión dentro de la planificación municipal de largo plazo de la regulación y ordenamiento urbano justifica la relevancia del objetivo. Sin embargo, no debe perderse de vista la complejidad técnica y social del objetivo de la regulación, lo que se asocia a la dificultad que se ha enfrentado para lograr actualizar dicho Plan Regulador. En esa línea el medio local, El Guacho, señaló que:

Diez años de trabajo fueron arrojados a la basura luego de que el Ministerio de Ambiente (Minae) y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), cerraran la puerta al último recurso de apelación para mantener con vida el proyecto de actualización del Plan Regulador, ocasionado con esto que Belén vuelva a estar regido por el Plan Regulador de los años 90's.

Lo que es claro es que al final, el tema de fondo y recurrente en todos estos documentos fue el de los mapas de Vulnerabilidad Hídrica, verdadera manzana de la discordia entre quienes satanizaban los estudios de la Universidad de Costa Rica (UCR), que dieron origen a los mapas, y quienes los defendían, en el caso de los primeros tachándolos de "extremos y restrictivos al desarrollo" y los segundos de que son "estudios con criterio científico que ordenan proteger y cuidar las zonas territoriales de recarga acuífera.

Por su parte, el Eje Estratégico del Ordenamiento Urbano y Servicios Públicos de los diferentes informes de labores (tomando en consideración el período 2008- 2020) muestran como objetivo general "contar con un modelo de administración efectivo del desarrollo urbano y los servicios públicos para hacer de Belén un lugar agradable, seguro y saludable para la vida de la presente y futuras generaciones.", y las acciones que se emprenden anualmente en esa dirección.

De lo anterior se concluye, que existe una clara vinculación entre el interés del Gobierno Local y los objetivos gubernamentales.

e) Período de tiempo:

El Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo recomienda "que al menos cada 5 años la municipalidad evalúe la implementación del Plan Regulador y los Reglamentos de Desarrollo Urbano vigentes," sin embargo, en el caso específico de Belén, dicho instrumento de planificación (que consiste básicamente en la referencia de zonificación) presenta una antigüedad de más de 20 años sin actualización alguna.

Contraria a la situación anterior, la Municipalidad ha venido haciendo esfuerzos por mejorar el Reglamento de Otorgamiento de Permisos de Construcción, especialmente el año anterior, donde se introdujeron modificaciones a 18 artículos (Acta N° 9-2020 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal, del 11 de febrero de 2020). Las reformas permiten tramitar las solicitudes de construcción de obra mayor a la plataforma que gestiona el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, llamada Mejora Regulatoria y simplificación de trámites municipales para la

obtención de licencias de construcción, disminuyendo las categorías de las licencias de construcción, mejorando y unificando el formulario de solicitud municipal con el de plataforma de tramitación del CFIA conocida como APC, se reduce la cantidad de requisitos y se unifica la lista de requisitos de los diferentes gobiernos locales para garantizar la seguridad jurídica necesaria para la atracción de inversiones. Esta iniciativa del CFIA está siendo revisada periódicamente por lo que es de esperar que las mejoras que introduzcan en el Reglamento.

2.3 Vigencia y Validez de los Objetivos

Desde la perspectiva de validez y vigencia del objetivo, es claro que las actuaciones de la corporación municipal mediante la delimitación de zonas han procurado un desarrollo ordenado de territorio que permita la convergencia de diferentes usos de suelo sin conflicto entre ellos, no obstante, sigue siendo necesario revisar si se mantiene vigente dado el tiempo que ha transcurrido desde que el Plan Regulador hizo tales delimitaciones.

En ese sentido, la propuesta de zonificación para la actualización del Plan Regulador incluye en varios de sus objetivos el uso ordenado del suelo, lo que habla sobre la validez y vigencia del objetivo bajo análisis.

Tabla 2.3

Objetivo general y objetivos específicos relacionados con la delimitación ordenada de zonas en la propuesta de zonificación del 2015, revisada en el 2020

Objetivo general	Objetivos específicos
Impulsar en el Cantón de Belén, un modelo de desarrollo ambientalmente sano, comprometido con la conservación de los recursos naturales, en especial con el recurso hídrico que promueva un desarrollo socialmente justo y equitativo, un aumento en la competitividad territorial que propicie un crecimiento urbano en armonía con la naturaleza, el cual mantenga los rasgos culturales y las tradiciones del cantón elevando la calidad de vida sus habitantes.	Localizar y delimitar los usos predominantes del suelo del cantón, con el propósito de ordenarlos y preservarlos de la proximidad de otros usos prediales molestos, no permitidos o no compatibles con la zonificación propuesta, con el fin de minimizar los conflictos que puedan surgir entre ellos, garantizando así el buen uso y aprovechamiento de los recursos.
	Delimitar los usos del suelo con el fin de orientar el desarrollo y crecimiento ordenado de las diferentes actividades que se realicen en el suelo urbanizado y urbanizable del cantón, para garantizar la coexistencia armoniosa entre las actividades ubicadas en el mismo y sus habitantes.
	Regular la intensidad con que las diferentes actividades se desarrollarán en el suelo urbanizado y urbanizable del Cantón de Belén, de modo que se consiga una distribución más equilibrada y ordenada de las actividades de su territorio, a través de la apropiada delimitación y ubicación de los usos del suelo, en concordancia con los intereses de la comunidad, la incorporación de la variable ambiental, la vocación del suelo y de una adecuada gestión adecuada del riesgo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la propuesta de zonificación de la actualización del Plan Regulador de la Municipalidad de Belén.

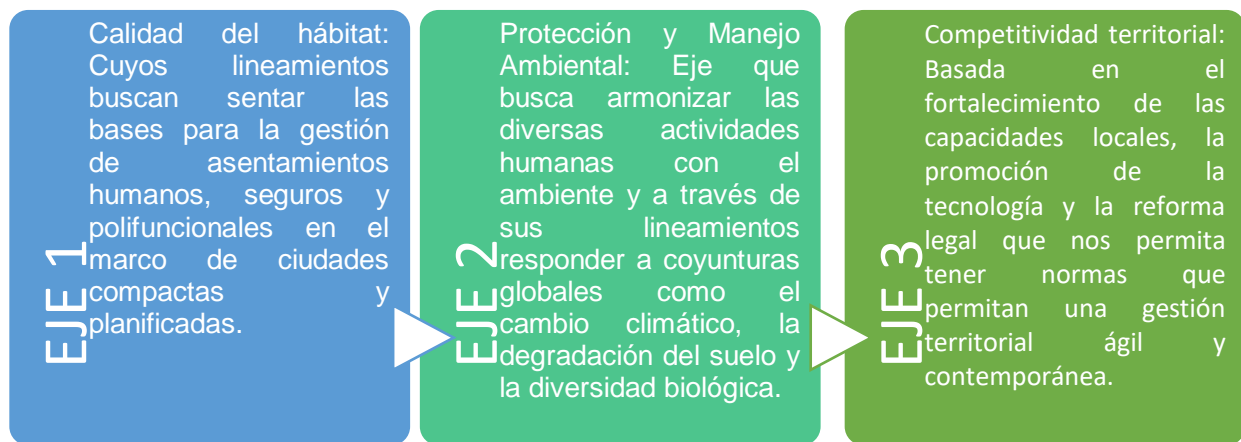
De la misma forma, los Informes de labores del período 2008 a la fecha mantienen como objetivo general de Ordenamiento Urbano ⁹ y Servicios Públicos “contar con un modelo de administración efectivo del desarrollo urbano y los servicios públicos para hacer de Belén un lugar agradable, seguro y saludable para la vida de la presente y futuras generaciones.

Al mismo tiempo, tanto el objetivo de la regulación como del ordenamiento urbano cantonal guarda estrecha relación con políticas nacionales.

En ese sentido, la Política de Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040) presenta lineamientos en tres ejes de desarrollo territorial que buscan afianzar el principio del bien común sobre el interés particular, tal como se muestra en la imagen siguiente:

Figura 2.2

Ejes de desarrollo territorial de la Política de Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040)



Elaboración propia con datos de la Política de Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040)

Según el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, “esta Política busca integrar un marco de objetivos comunes entre una serie de actores institucionales y al mismo tiempo, constituir una guía para la planificación estratégica del territorio costarricense, con una perspectiva de largo plazo y coordinación interinstitucional,” donde desde luego, se incluyen a los ayuntamientos municipales en aras de superar la visión fragmentada en cuanto a la gestión del territorio.

De la información anterior es posible colegir que el objetivo bajo examen es válido y permanece vigente en la actualidad.

⁹ El ordenamiento territorial en Costa Rica se promueve por medio de la regulación y promoción de asentamientos humanos y actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040).

2.4 Conclusión

1. El objetivo de la corporación municipal de generar un crecimiento urbano ordenado puede verse impactado por la antigüedad del Plan Regulador y la ausencia de distintos reglamentos que actúan como herramientas para una adecuada gestión de desarrollo urbano.
2. Durante más de una década la Unidad de desarrollo urbano se ha planteado como objetivo la administración efectiva del desarrollo urbano, no obstante, no se establece indicador alguno para medir la consecución de ese objetivo.
3. Del análisis del Plan Regulador vigente, así como de la propuesta de zonificación para la actualización del Plan de ordenamiento territorial se colige que el objetivo de gestionar un desarrollo urbano ordenado y la armonía entre los diferentes usos de suelo mantiene su validez y vigencia en la actualidad.
4. Los objetivos del gobierno local están estrechamente alineados con objetivos nacionales de desarrollo urbano.
5. La integración del Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos a la propuesta de actualización del Plan Regulador aunado al protocolo de recepción de obra con el que ya cuenta el ayuntamiento belemita podría impactar positivamente el desarrollo urbano cantonal.
6. La necesidad de incorporar indicadores a la regulación o bien a la planificación anual para determinar el cumplimiento del objetivo, es una de las mejoras que debería incorporarse en el Reglamento de otorgamiento de permisos de construcción, a fin de contar con datos del impacto en la atención a la necesidad por la que fue emitida la regulación.

3 IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA

El proceso de revisión y depuración *expost* de regulaciones, busca plantear soluciones a la actividad a regular. En ese sentido, aunque se identificó la existencia del problema y los fines que persigue la regulación vigente, esto no significa que la regulación vigente es necesaria. Por ello, resulta importante determinar si la regulación debe mantenerse. A menudo es posible utilizar alternativas a la regulación como, por ejemplo, campañas informativas y educativas, o diferentes medidas de mercado que impactan los incentivos de los grupos destinatarios de dicha normativa.

En este capítulo se analiza la tercera etapa del AIR, que es, precisamente, la identificación de opciones frente a la regulación vigente. Ya en este punto, se tiene un criterio de si la regulación es necesario y se puede mantener tal cual está, si requiere una actualización, si puede eliminarse o bien si es posible sustituirla por medidas no regulatorias.

3.1 Lista Larga de Opciones Identificadas

A partir de la problemática que dio origen a la regulación para el otorgamiento de permisos de construcción 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 el objetivo identificado en el capítulo anterior y que es contenido de una aspiración más general ligada con lograr un adecuado ordenamiento urbano incorporando todos los elementos de la sostenibilidad ambiental.

1. Derogar las regulaciones existentes

Dentro de estos procesos se recomienda siempre valorar la opción de desregular la materia objeto de análisis. Sin embargo, en este caso no se considera esta alternativa ya que existe una gran cantidad de normativa relacionada que también regula la necesidad de contar, a nivel local, con disposiciones para la obtención de licencias de construcción.

2. Integrar el Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos a la propuesta de actualización del Plan Regulador cantonal.

La Universidad de Costa Rica publicó un artículo titulado “Planes Reguladores son vitales para el desarrollo sostenible de las ciudades” (2020) y señala:

Un plan regulador no va a resolver todas las problemáticas que tenga un cantón, pues cada trabajo de planificación territorial tiene un perfil muy determinado sobre lo que sí o no se puede hacer, o sea, no va a resolver los problemas de vivienda, pero sí puede ayudar a que la localización de las casas sea mejor, además de cuáles actividades son permitidas y cuáles no.

Por su parte el Ing. Félix Zumbado Morales, investigador de ProDUS UCR, comentó que uno de los aspectos más relevantes que conlleva generar un proyecto de investigación, en el contexto del ordenamiento territorial, es comprender que un plan regulador es una herramienta indispensable para el sector público y privado, ya que facilita las inversiones en el cantón al ofrecer seguridad a los empresarios.

Un plan regulador no es eterno, hay que actualizarlo constantemente, advirtió finalmente Zumbado, porque las condiciones del entorno cambian, la población puede variar, los proyectos públicos que surjan pueden afectar la plusvalía de la zona, los proyectos inmobiliarios modifican la dinámica de un territorio, etc.

Como herramienta que propicia el desarrollo socioeconómico del cantón, debe hacerse acompañar por otros instrumentos para alcanzar el fin deseado, es decir, la reglamentación que por Ley¹⁰ debe estar asociado a un plan de ordenamiento territorial. Adicionalmente, para lograr un crecimiento urbano ordenado debe mantenerse bajo observancia la planificación territorial en aras de ajustar el crecimiento urbano a la dinámica del cantón.

Tal como se ha mencionado previamente, el Plan de ordenamiento territorial de Belén tiene una antigüedad de más de dos décadas y éste es básicamente una referencia de zonificación, y por tal razón, actualmente, la corporación municipal belemita está trabajando en su actualización, por lo que sería una excelente oportunidad para revisar, analizar y actualizar el Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos e integrarlo una vez sea aprobado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y finalmente el Concejo Municipal apruebe el Plan.

3. Sustitución del Aval ambiental por Declaración Jurada.

Tal como se desarrolló en el capítulo anterior de este informe, el aval ambiental es un requisito reglamentario que en la actualidad se debe cumplir con el fin de obtener la autorización constructiva para aquellas actividades, proyectos u obras de muy bajo impacto ambiental potencial.¹¹

Ahora bien, mediante Resolución N° 2373-2016-SETENA faculta a las municipalidades a establecer los mecanismos necesarios para velar por el tema ambiental cuando se realicen actividades de este tipo.

Con la aplicación de esta alternativa regulatoria se propone sustituir el aval ambiental por una declaración jurada donde el interesado bajo fe de juramento acepta conocer, entender y que aplicará el Código de Buenas Prácticas Ambientales, desde luego, conservando la facultad del municipio a efectuar inspecciones de fiscalización para verificar que lo construido sea lo declarado y que en efecto, se está aplicando el Manual de Buenas Prácticas Ambientales, so pena de ser sancionado en caso de identificar prácticas contrarias a las establecidas en el citado Código.

4. Mejorar el Reglamento de Construcciones.

Como fue mencionado en el apartado de obstáculos de este reporte, el Reglamento para el otorgamiento de licencias constructivas tiene áreas de mejora en cuanto a trámites y requisitos.

En ese sentido, realizar un análisis del cuerpo normativo, simplificar en lo que es posible los requisitos solicitados, establecer procedimientos y agregar información que hasta el momento se encuentra ausente, facilitaría el entendimiento de los requisitos a cumplir por parte del

¹⁰ Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240.

¹¹ Se refiere a las actividades humanas que, cumpliendo lo dispuesto en este Acuerdo, no provocan destrucción o alteración de significancia negativa del ambiente, ni generan residuos o materiales tóxicos o peligrosos y no representan una desmejora significativa de la calidad ambiental del entorno en general o alguno de sus componentes en particular.

administrado, así como mejorar la eficiencia y la productividad de la gestión municipal mediante la eliminación de actividades en las que el costo de la implementación u operación es superior a sus beneficios.

3.2 Escogencia de las Opciones Preferentes y Criterios para Validar su Procedencia

1. Integrar el Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos a la propuesta de actualización del Plan Regulador cantonal.

Además de tener más de dos décadas de antigüedad, el Plan Regulador es básicamente una referencia de zonificación y contrario a lo que señala el documento oficial del Plan de Ordenamiento Territorial, éste no integra el Reglamento de Construcción, pues este último fue elaborado incluso dos años antes de la entrada en vigor del Plan Regulador.

Desde el punto de vista de la efectividad, la actualización del Plan Regulador permitiría renovar los cuerpos normativos existentes y crear aquellos con los que esta corporación municipal no cuenta, potenciando el desarrollo ordenado del cantón mediante el establecimiento de zonificación y coexistencia de diferentes usos de suelo, el objetivo general de estas regulaciones.

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, por lo que no se espera consecuencias negativas producto de la integración del Reglamento de permisos constructivos en la propuesta de actualización del Plan Regulador, sino todo lo contrario.

Lo anterior, no indica necesariamente que la regulación actual no haya contribuido al desarrollo ordenado del cantón, sin embargo, la regulación se encuentra desfasada con relación a las necesidades actuales del mismo.

En cuanto al tema de legalidad, esta alternativa depende no solamente de la corporación municipal, toda vez que, en primera instancia, el Plan Regulador debe ser aprobado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, para posteriormente ser aprobado por el Concejo Municipal, asimismo, el cuerpo regulatorio para el otorgamiento de licencias constructivas debe ser aprobado por ese mismo cuerpo deliberativo.

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 Belén.

En cuanto a conformidad y cumplimiento la actualización del Plan Regulador favorece el desarrollo urbano ordenado por lo que no se espera consecuencias negativas para los municipios, no obstante, puede existir cierta contención en caso de que la zonificación aprobada en el Plan Regulador no coincida con los intereses de los vecinos.

La alternativa propuesta es de aplicación igualitaria para todos los municipios y/o personas físicas o jurídicas ajenas al cantón que deseen desarrollar proyectos constructivos en el cantón, por lo

que no crea diferencias entre unos y otros, por lo que fomenta la transparencia y rendición de cuentas.

2. Sustitución del Aval Ambiental por Declaración Jurada.

Tal y como se ha mencionado previamente, las corporaciones municipales tienen la obligación de exigir el cumplimiento de las regulaciones ambientales en su territorio, además de velar por intereses locales. En ese sentido, esta alternativa presenta un nivel de efectividad medio en relación con el cumplimiento del objetivo, toda vez que, toda solicitud de obra o proyecto enlistado en la Resolución N° 2373-2016-SETENA debe tener el visto bueno de la Unidad Ambiental.

La alternativa planteada sugiere sustituir el informe de aval ambiental que debe ser rendido por el ingeniero de la Unidad de Gestión Ambiental por una declaración jurada, donde el interesado bajo fe de juramento y conocedor de las consecuencias civiles y penales que eso conlleva declarará conocer, entender y que aplicará el Código de Buenas Prácticas Ambientales en el desarrollo de la obra. Lo anterior no impide la actividad fiscalizadora del municipio quien en aras de verificar que lo declarado sea lo cumplido y que efectivamente se esté aplicando el citado Código puede realizar inspecciones posteriores cuantas veces considere necesario y aplicar sanciones o multas de ser requerido, por lo que no se esperan consecuencias negativas de su aplicación.

En cuanto a legalidad esta alternativa resulta viable toda vez que lo que se necesita es una modificación al Reglamento de otorgamiento de permisos constructivos y ser aprobado por el Concejo Municipal según lo que señala el Código Municipal, artículo 4 inciso a).

En cuanto a conformidad y cumplimiento, la alternativa de mejora podría generar consecuencias positivas para la administración dado que reduce tiempos y para el administrado toda vez que se erradican los silencios administrativos y la denegatoria de permisos a causa de la ausencia del aval ambiental.

En cuanto a equidad, la aplicación de la alternativa de mejora funcionaría para la generalidad, es decir, todo interesado en construir una obra o proyecto de muy bajo impacto ambiental potencial se vería impactado por esta.

En otro tema, la aplicación de la alternativa favorece la rendición de cuentas y transparencia dado a que todos los administrados quedarían obligados a suscribir la declaración jurada que constaría como un requisito para la aprobación de permisos constructivos.

3. Mejorar el Reglamento de Construcciones.

Dado que el Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos, según la Ley de Planificación Urbana, norma 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”¹², la aplicación de la alternativa de mejora para la consecución del objetivo es alta y no se espera consecuencias negativas en vista de que se revisen trámites, requisitos, procedimientos, plazos de resolución, costos y se analice la simplificación de estos siempre y cuando sea viable.

¹² Artículo 56. Ley N° 4240. Ley de Planificación Urbana.

En cuanto a lo que legalidad corresponde, tal y como se ha mencionado previamente, la Municipalidad posee autonomía administrativa que le confiere la Constitución Política, asimismo, el Concejo Municipal tiene la atribución de dictar los cuerpos normativos, esto según el Código Municipal, artículo 13 inciso c).

Es claro que la propuesta formulada tendría un impacto local, ya que solo aplicaría en la jurisdicción del Cantón de Belén, 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.

Finalmente, la aplicación de la alternativa favorece la rendición de cuentas y transparencia dado que es de aplicación igualitaria para todo interesado en desarrollar obras o proyectos constructivos en el cantón belemita.

Tabla 3.1
Resumen de criterios para selección preliminar de propuestas

Alternativas	Efectividad	Legalidad	Conformidad y cumplimiento	Equidad	Rendición de cuentas y transparencia
Integrar el Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos a la propuesta de actualización del Plan Regulador cantonal.	X	X	X	X	X
Sustitución del Aval Ambiental por Declaración Jurada.	X	X	X	X	X
Mejorar el Reglamento de Construcciones.	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

Opción Preferente y Criterios para Validar su Procedencia

Según el coordinador de la Unidad de Desarrollo Urbano David Umaña Corrales, esta corporación municipal “ha iniciado el proceso de actualización del Plan Regulador, siendo que actualmente el mismo se encuentra en la Secretaría Técnica Nacional Ambiental para valoración de los Índices de Fragilidad Ambiental, por lo que no hay una fecha certera para la actualización del Plan Regulador.”

Tal como se ha mencionado en este informe, la Ley N° 4240, Ley de Planificación Urbana establece los reglamentos de desarrollo urbano obligatorios, siendo uno de ellos el reglamento que concierne a las obras de edificación.

Según el Informe DFOE-DL-SGP-00001-2021 de la Contraloría General de la República:

Un plan regulador, además incluye cinco reglamentos de desarrollo urbano, mediante los cuales se busca hacer efectivo el plan regulador y promover la relación armoniosa

entre usos del suelo, acceso conveniente de lotes a vías públicas, facilidades comunales y servicios públicos, entre otros. De acuerdo con el INVU el plan regulador es un medio para alcanzar el desarrollo sostenible al permitir planificar y gestionar de manera integrada el desarrollo urbano y la conservación ambiental, y orientar futuros procesos económicos, sociales y ambientales.

En ese sentido el Reglamento de otorgamiento de permisos de construcción debería formar parte del plan de desarrollo urbano cantonal, no obstante, en el caso de Belén al no haber fecha probable para la aprobación de la variable ambiental por parte de la SETENA, la implementación de la alternativa propuesta podría atrasarse indefinidamente. Si bien es cierto, la alternativa contribuiría a la consecución del objetivo, la falta de certeza en la fecha de entrada en vigor del Plan de ordenamiento cantonal resta efectividad a la alternativa.

Del análisis de la segunda alternativa de mejora se desprende que si bien es cierto, el aval ambiental contribuye en el crecimiento ordenado del cantón y coadyuva a que los proyectos de muy bajo impacto ambiental potencial se diseñen y operen de una forma armonizada y equilibrada con el ambiente, conforme los principios del desarrollo sostenible y el mandato constitucional de garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para las actuales y futuras generaciones, este es solamente un peldaño que debe cumplirse para obtener la autorización o licencia constructiva, por lo que contribuye pero no soluciona en su totalidad el objetivo planteado de la regulación.

Finalmente, el hecho de perfeccionar la normativa vigente que regula el otorgamiento de permisos constructivos permitiría realizar un estudio pormenorizado de los requisitos a presentar por el interesado, ajustándolo a la Ley N° 8220, Ley de Simplificación de Trámites y sus reformas, así como las demás normativas que sustentan el referido reglamento.

Adicionalmente, mediante la implementación de esta alternativa es posible sustituir el aval ambiental por la declaración jurada, así como considerarse su adopción para el Plan Regulador en el cual se está trabajando actualmente.

Tabla 3.2
Valoración de opciones

Alternativa de mejora	Cumplimiento del Objetivo: Gestionar el desarrollo ordenado del cantón mediante la delimitación de zonas que permita la coexistencia armoniosa de diferentes usos de suelo
Integrar el Reglamento para el otorgamiento de permisos constructivos a la propuesta de actualización del Plan Regulador cantonal.	
Sustitución del Aval ambiental por Declaración Jurada.	
Mejorar el Reglamento de Construcciones	X

Elaboración propia.

De toda la información anterior es posible colegir que la alternativa que mejor se acopla al objetivo de la regulación bajo análisis es mejorar el Reglamento de otorgamiento de permisos

constructivos e integrarlo al Plan Regulador, cuando este se apruebe. Las otras alternativas al ser más puntuales no se descartan y se incluyen en la propuesta de mejora que se haga.

3.3 Conclusiones.

1. Si bien es cierto el Plan Regulador contribuye al crecimiento urbano ordenado, este requiere hacerse acompañar por cuerpos normativos que regulen temas específicos, por ejemplo, la materia constructiva, de ahí la necesidad de que se incorpore este reglamento a la actualización del Plan Regulador.
2. Dado que la aprobación del Plan de ordenamiento territorial depende de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Instituto Nacional de Urbanismo y, finalmente, del Concejo Municipal correspondiente, el plazo de aplicación de la alternativa planteada relacionada con este es indefinido, y, a su vez, esto afecta la efectividad del Reglamento si se incorpora en el Plan.
3. Debido a la facultad que poseen las municipalidades de establecer sus propios mecanismos que regulen actividades de muy bajo impacto ambiental, la implementación de la declaración jurada no sólo le resta cargas a la administración sino que colabora en evitar la operación de silencio positivo y la denegatoria de permisos de licencias constructivas a falta del informe de aval ambiental.
4. La sustitución del Aval ambiental por la declaración jurada responsabiliza al administrado por la realización de buenas prácticas ambientales para el desarrollo de obras menores, no obstante, esto no resta la facultad del municipio para inspeccionar y tomar acciones en caso de ser necesario.
5. La alternativa de mejora que prevalece presenta la particularidad que puede ser adoptada por el Plan Regulador una vez este entre en vigencia, además, mediante la actualización de este cuerpo regulatorio se puede sustituir el aval ambiental por la declaración jurada por lo que, a través de esta alternativa de mejora se puede cubrir la totalidad de alternativas planteadas originalmente.

4 CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE IMPACTO

4.1 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.
- El de precaución, en dónde se realizan análisis respectivos a los posibles riesgos que afectan el cumplimiento de la regulación y su impacto.

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

Esto se logra a partir de dos elementos, uno relacionado con la institución que gestiona la regulación, mediante un mapeo simple de procesos 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 unidad de tiempo, 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 aplicó una encuesta, 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.

4.2 ANÁLISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

4.2.1 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 de Belén.

Para las regulaciones bajo estudio en la Municipalidad de Belén, este tipo de análisis no ha sido desarrollado. Ahora bien, conviene mencionar que existe un estudio por parte de la Contraloría General de República en cuanto al tema específico de análisis de cargas administrativas que revela los principales costos en los que tiene que incurrir un usuario para la solicitud de una licencia de construcción, en este caso, el estudio fue realizado para el cantón de Cartago. Los datos encontrados señalan que estos costos se cubren a partir de los pagos que debe hacer el regulado, del tiempo y del costo de oportunidad, así como a tiempos de espera por los días hábiles que tiene la institución para responder a las solicitudes según lo abarcado por esta institución.

Si bien dicho estudio es aplicado a otra municipalidad y cantón en específico, es un punto de partida en cuanto a investigaciones que cubren dicha materia, y dadas las similitudes en las regulaciones, dicho trabajo va a ser utilizado como base para referenciar los costos y así obtener un aproximado del costo para el regulado en esta Municipalidad de Belén.

4.2.2 Perfil de los Regulados

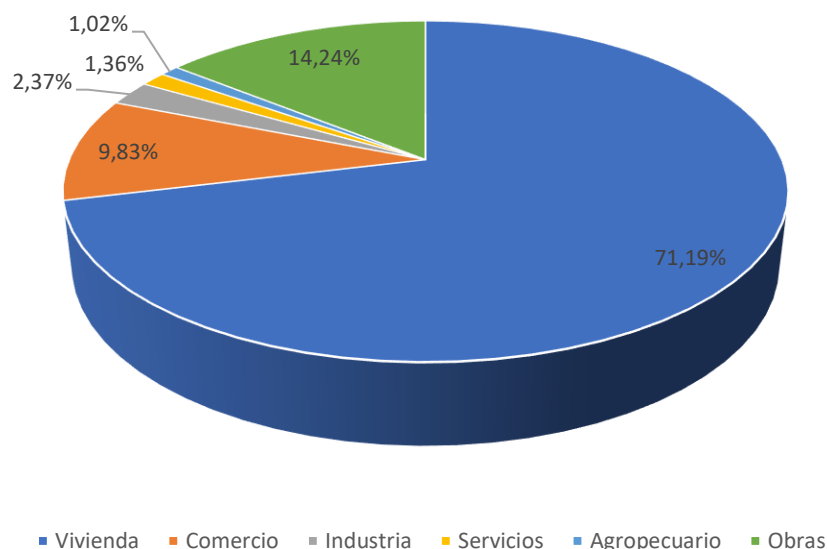
Las regulaciones del Plan Regulador y Construcciones como ya se comentó en el capítulo I de este documento establecen tres perfiles de regulados, siendo el primero de ellos los administrados que buscan construir sus propias casas de habitación y más recientemente proyectos de índole urbanístico, es decir, condominios u otros relacionados. Estos en promedio en los últimos años han representado cerca del 70% de las licencias otorgadas.

Un segundo segmento es aquel relacionado con los desarrollos de comercios y emprendimientos de la zona; y, finalmente el sector industria, principalmente compañías de tecnología de punta y prestación de servicios, así como de capital extranjero.

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 de Belén es del área de vivienda.

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

Gráfico 4.1
Porcentaje de obras realizadas en el cantón de Belén, según actividad económica, año 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 el 71% de las construcciones realizadas en el cantón.

4.2.3 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 términos de tiempo invertido. Asimismo, ese mismo porcentaje de los encuestados indicó que debió repetir el proceso debido a falta de documentación u otro aspecto mientras que solo el 25% indicó que dichos atrasos se debieron a la necesaria interoperabilidad de instituciones en términos de documentos solicitados.

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, además de reflejar 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.

4.2.4 Cuantificación de Costos

La cuantificación de costos resulta ser parte esencial del análisis de impacto regulatorio ex post. Bajo estos análisis se permite aproximar los costos a que deben someterse no solo los regulados para una correcta implementación de la regulación, 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 Unidad de Desarrollo Urbano cuenta únicamente con un funcionario quién es el Coordinador de Control Constructivo, el cual se encarga de distintas funciones, así como de una sola persona en el puesto de “Acueducto Municipal” siguiendo con el área de servicio al cliente, compuesto por 2 funcionarios y finalmente en algunos puntos de los procesos el Concejo Municipal.

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.

Los distintos funcionarios ubicados en los mapeos de procesos se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 4.1
Funcionarios relacionados con los procesos de recibimiento, análisis y rechazo/aprobación de las solicitudes y trámites

Reglamentos	Funcionarios relacionados
Reglamento para Otorgamiento de Permisos de Construcción de la Municipalidad de Belén	• Coordinador de control Constructivo
	• Acueducto Municipal
	• Unidad de servicio al cliente
	• Concejo Municipal

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de Belén.¹³

Como se comentó anteriormente, los procesos mostrados en el Anexo N°1 de este documento relacionados a los trámites de los reglamentos bajo examen son realizados por los distintos funcionarios que están descritos en la tabla anterior siendo el Coordinador de control Constructivo el encargado de la mayoría de los procesos. Por lo tanto, el monto que se imputa al servicio es calculado con base en las cargas de tiempo que deben dedicar estos funcionarios a la ejecución del proceso. Es decir, se usa el porcentaje de su salario que corresponden al cumplimiento de las funciones específicas a los temas constructivos.

Es importante indicar además que, el tiempo real que un funcionario de la municipalidad de Belén 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 1 de diciembre; 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 4.1
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%

¹³ Tal y como se muestra en el Anexo N°1 LA Unidad de servicio al cliente se encarga únicamente de recibir y revisar el correcto llenado de solicitud entregado. Mientras que el Concejo Municipal se encarga principalmente de analizar el Informe Técnico así como de emitir acuerdo de rechazo del permiso de construcción y comunicar a la Unidad de Desarrollo Urbano.

- Prohibiciones¹⁴ por el 25% y 30%
- Reserva de Vacaciones por un 4.17%
- Cargas sociales por un 43% desglosado de la siguiente forma:

Cuadro 4.1
Desglose de cargas sociales

Beneficio Social	Porcentaje
Contribución Patronal Seguro de Salud de la CCSS	9.25%
Contribución Patronal al BPDC	0.50%
Contribución Patronal al Seguro de Pensiones de la CCSS	5.25%
Aporte Patronal al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias	1.50%
Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral	3.00%
Seguros (Riesgos de Trabajo)	1.50%
Décimo tercer mes	8.33%
Salario escolar	8.33%
Reserva de Cesantía	5.33%

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

Teniendo toda la información recopilada y entendiendo que, los tiempos de trabajo están definidos de manera estándar y los salarios indicados corresponden al tiempo que el funcionario dedica de su jornada laboral para atender los procesos específicos para las licencias de funcionamiento, se procede a aplicar la metodología de cargas administrativas para todos los procesos descritos anteriormente, según se muestra en el Anexo N°1.

El costo de cada proceso se resume en el siguiente cuadro, a un nivel mensual, promedio por trámite y anual:

Cuadro 4.2
Costo mensual, promedio por permiso y anual de los procesos de gestión de patentes y de patentes

Reglamento	Costos	Montos
Reglamento al otorgamiento de permisos de construcción de la Municipalidad de Belén.	Costo Mensual Total	₡3,667,721
	Promedio por permiso aprobado	₡138,405
	Costo Total Anual	₡44,012,655
	Costos Totales aplicando el 10% de recurso humano adicional	₡48,413,919.95

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

Tal y como se logra apreciar en el cuadro anterior, el costo anual total de la regulación para el cantón por parte de la administración asciende a los ₡44,012,655. Adicionalmente para la gestión de la regulación se requiere de otros insumos como servicios públicos, papelería, equipo y otros

¹⁴Según el Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de Belén, de los funcionarios identificados dentro del ejercicio de mapeo de procesos solo 2 de estos poseen el beneficio de prohibiciones, siendo que el coordinador Tributario cuenta con un 25% y el coordinador de control constructivo con un 30%.

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 ₡48,413,919.95.

Suponiendo un tipo de cambio de ₡620/US\$1, el costo total de la aplicación de esta regulación para la Municipalidad es cerca de \$78.000, con un costo individual por gestión de \$245,5.

Administrados

Para el caso de los regulados, se aplica la misma metodología, con la aplicación de encuestas a los distintos comercios y habitantes ubicados en la zona. Este proceso contó con la colaboración de la Municipalidad de Belén al proveer la información de las personas solicitantes en el año 2020.

La aplicación de dichas encuestas se fue abordada por los mismos funcionarios encargados del proyecto “Costa Rica Fluye” para la Municipalidad de Belén, en donde dichas aplicaciones se realizaron manteniendo los principales protocolos de salud en cuanto a la aplicación de estas a personas y comercios que han realizado distintos trámites referentes a alguna gestión relacionada con esta regulación en el 2020.

Dentro del proceso de la actividad, se realiza la aplicación de un cuestionario referente a la realización de cualquier trámite involucrado a los permisos de construcción para así obtener los costos en los que deben incurrir los munícipes.

Dentro de la información recopilada, como común denominador, los encuestados mencionaban la necesidad de actualizar y realizar mejoras a las aplicaciones tecnológicas que hoy en día se ofrecen dentro de la municipalidad para su página web.

Además de lo anterior, es importante hacer notar que para una mayoría de los regulados el tiempo de respuesta, que oscila entre 10 y 30 días por parte de la institución, es demasiado, dependiendo si se trata de una obra menor o mayor, y puede generarles pérdidas tanto en tiempo como en dinero, aunque la mayoría indicó que le tomó menos de dicho lapso obtener la licencia.

Para el caso de las cargas administrativas para los regulados, como anteriormente se comentó, se aplicó un cuestionario en el cual se hacen preguntas referentes a los costos referentes a la gestión de un permiso de construcción, esto se muestra a continuación:

Cuadro 4.3
Resumen de costos por parte de los regulados referentes a licencias de funcionamiento

Reprocesos a la hora de abordar el trámite (promedio)	Costos Aproximados (en promedio)		
2	Gestión realizada por el solicitante	₡57,000	\$92
	Gestión realizada por un tercero	₡2,000,000	\$3,226

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la información suministrada por los munícipes, se indicó que, en promedio, estos deben realizar reprocesos hasta 2 veces, ya sea por falta de documentos o bien porque alguno

de estos no presenta la información pertinente a los trámites, así como por desconocimiento general de los mismos.

En resumen, en términos de los costos referentes a los trámites abordados por los municipios en cuanto a licencias de construcción, se obtuvo lo siguiente:

- ✓ Un costo promedio de ₡57,000 cuando son las mismas personas quienes realizan las gestiones asociadas a esta regulación.
- ✓ Dicho costo puede llegar hasta los ₡2,000,000 si se encarga la gestión a un tercero.

Si se aplica el sistema de costeo estándar en cuanto a los datos anteriormente presentados, y utilizando un promedio de las licencias otorgadas en los periodos 2014-2020, se tienen los siguientes resultados:

Cuadro 4.4
Cargas administrativas para los regulados

Promedio de permisos Otorgadas 2014-2020	Costo Promedio (personas que realizan la solicitud)	Cargas administrativas totales
19	₡57,000	₡1,083,000

Fuente: elaboración propia.

Según la información del cuadro anterior, la carga administrativa perteneciente a los regulados, tomando en cuenta los costos promedios de cuando son los mismos solicitantes quienes realizan la tramitología y el promedio de las licencias otorgadas del periodo 2014-2020, asciende a ₡1,083,000 o bien \$1,746. Es importante hacer notar que estos costos hacen alusión únicamente a procesos que están muy ligados a trámites relacionados con la Municipalidad de Belén 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 para Cartago. Para el caso de la Municipalidad de Belén este costo equivaldría a 2.55% del total.

Como consecuencia a esto, y tomando como base de cálculo final la información recopilada por la Contraloría General de la República en el estudio realizado para la Municipalidad de Cartago, los datos finales aplicados para el caso específico de la Municipalidad de Belén se muestran a continuación:

Cuadro 4.5
Desglose de costos en que incurre un regulado para obtener licencia de construcción

Requisitos	Monto colones (promedio)	Monto dólares (promedio)	%
Documentación	₡57.000	\$91,93	2.55%
Disponib. Agua	₡0	0	0.0%
Plano constructivo	₡1.407.895,2	\$2.270,80	62.95%
Póliza INS	₡375.000,0	\$604,84	16.77%
Impuestos	₡281.577,0 ¹⁵	\$454,16	12.59%
Alineamiento	₡115.074,9	\$185,60	5.15%
Total	₡2.236.547,1	\$3.607,33	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio realizado por la Contraloría General de la República.

En consecuencia, tomando en cuenta la información anterior, las cargas administrativas para los regulados en el cantón ascienden a ₡42,494,394.9 anuales, es decir, el total tomando en cuenta las cargas de la institución y regulados es de ₡ 90,908,314.85.

Es importante indicar que, los costos aquí presentados, son los costos aproximados (anuales) en que incurre el cantón en términos de los procesos que asume la administración y los regulados para obtener la licencia de permisos de construcción o cualquier otro trámite referente a este.

Por otro lado, es necesario realizar un cálculo del costo de oportunidad en cuanto a los permisos de construcción. Dicho costo de oportunidad puede ser obtenido a partir de una valoración del alquiler que debe pagar una persona, ya sea como proyecto comercial o bien habitacional. Para en este caso en específico se valora el punto de proyecto habitacional al ser este el elemento que posee mayor importancia relativa en el cantón de Belén.

Según datos consultados sobre los precios de alquileres a apartamentos en la página web “encuentra24” los precios por metro cuadrado en el cantón de Belén van desde los \$6, siendo este el valor más bajo, hasta los \$10 por metro cuadrado como valor más alto. Teniendo por lo tanto un precio medio de \$8.

Al tomar el precio medio de \$8, se puede aproximar el dato a \$800 como costo de un apartamento de cien metros cuadrados por mes. Ahora bien, para el caso específico de la Municipalidad de Belén, su reglamento indica que el lapso para la resolución de solicitud de una obra depende de si esta es una obra mayor o menor. Para el caso de las mayores el lapso de resolución es de 30 días hábiles y para menores 10 días hábiles.

Por lo tanto, para el cálculo del costo de oportunidad para este caso, si es una obra mayor se parte de que esta es una de 100 metros cuadrados y para la menor de 60 metros cuadrados. Lo anterior, según lo indicado por el blog “GrupoHogares” donde un departamento pequeño es aquel que posee como máximo 60 metros cuadrados y como máximo 2 habitaciones y 2 baños y uno

¹⁵ Para este caso en específico, el impuesto para permisos de construcción en el caso de la Municipalidad de Belén es de 1% del valor total de la obra. Para el caso expuesto se considera una obra con un valor total de ₡28,157,904.

grande es aquel que posee más de 60 metros cuadrados y tiene 3 o más habitaciones incluyendo las de servicio.

En virtud de lo anterior, el costo de oportunidad correspondería a una aproximación dependiendo del tipo de obra. Para una obra grande sería de \$1.200 tomando el total de 30 días hábiles como respuesta por parte de la Municipalidad, mientras que para una menor tomando 10 hábiles sería de \$400.

Por lo tanto, al valorar la propuesta de mejora planteada para el Reglamento de Construcciones, los impactos positivos de una implementación de este recaen directamente en el ahorro de dinero al facilitar y mejorar los tiempos de resolución de la Municipalidad de Belén al no tener que abarcar 30 días para obras mayores y menos de 10 días para obras menores.

Por lo que, dicho ahorro se proyecta directamente en el costo de oportunidad calculado anteriormente para los munícipes, es decir, \$1.200 y \$267 para obras mayores y menores respectivamente al realizar una incorporación de este al Plan regulador actualizado y así manejar una información más certera de la zonificación del cantón.

4.3 Análisis de Riesgos

4.3.1 Introducción de Riesgos

El objetivo de este apartado es presentar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de las regulaciones relacionadas al Plan Regulador Territorial al Reglamento de Construcciones de la Municipalidad de Belén. La existencia de estos riesgos afecta directamente a los objetivos identificados que ayudan a solucionar el problema reconocido al que responde la regulación. Es necesario indicar que debido a que es necesario contar con una patente comercial para solicitar una patente de venta de licores, el análisis de riesgos debe hacerse de manera conjunta tomando en cuenta los riesgos que afectan a las patentes comerciales en sí.

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

4.3.2 Metodología de Análisis de riesgo.

La metodología del análisis de riesgo está constituida por tres etapas. Estas 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 a continuación:

- 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.

Dichos factores se resumen en la siguiente tabla:

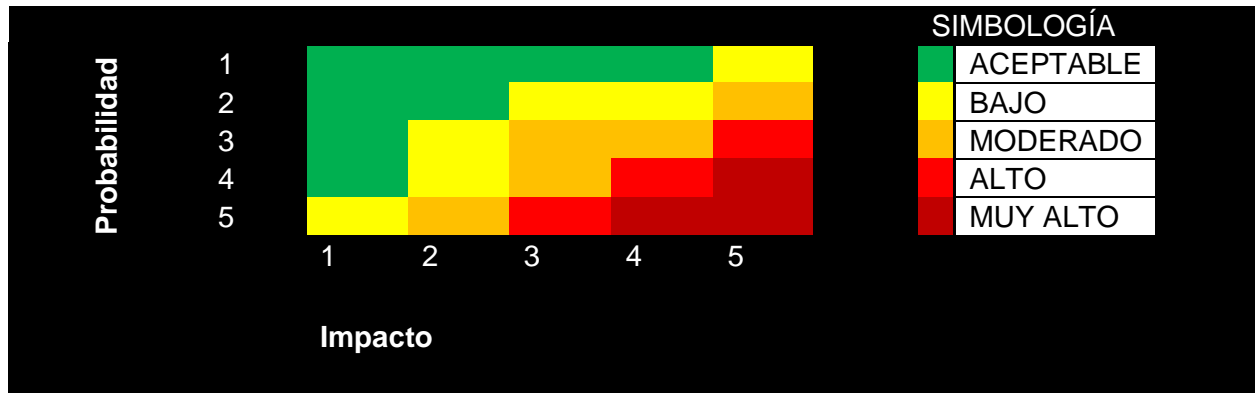
Tabla 4.2
Naturaleza de los riesgos

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 4.2
Cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: elaboración propia.

4.3.3 Análisis de Riesgos

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

Tabla 4.3
Riesgos identificados para el Reglamento de construcciones y Plan Regulador de la
Municipalidad de Belén

Como consecuencia de (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	Nivel de Riesgo
Cambio de Concejo Municipal	Diferencias de opinión entre los miembros antiguos y actuales	Atrasos y reprocesos	Severo	Alto	16
Alto nivel de urbanización	Desincentivo a las nuevas inversiones	Estancamiento de desarrollo urbano	Moderado	Medio	9
Deficiente planificación territorial	Inundaciones	Daños materiales y en la salud pública y bienes privados.	Muy grave	Medio	15
Deficiente planificación territorial	Contaminación de aire y agua	Daños materiales y en la salud pública	Muy grave	Alto	20
Poco personal para la elaboración del aval ambiental	Retrasos y reprocesos en el aborde de proyectos de construcción en la zona	Fomento de informalidad en construcciones o cancelación / desincentivo en realizar proyectos en la zona	Severo	Bajo	8

Fuente: elaboración propia.

Las causas identificadas como posibles generadoras de riesgos son diversas y cada una conlleva consecuencias de carácter financiero, así como sociales, administrativas, ambientales y legales.

La matriz mostrada anteriormente, resume los principales riesgos identificados y la valoración que se dio a cada uno.

Es importante indicar que se enuncia la causa, el riesgo o evento desfavorable que dicha causa puede ocasionar y la consecuencia principal de la existencia de dicho riesgo. Como puede verse la mayoría de los riesgos presentan una incidencia alta para el cumplimiento de los objetivos de la regulación. De ahí la importancia de algunas de las propuestas de mejora que se han identificado.

Se procede, por lo tanto, a analizar cada uno de estos riesgos:

Diferencias de opinión entre los miembros antiguos y actuales: Este riesgo de naturaleza política, presenta un nivel de impacto severo con una probabilidad alta de ocurrencia dejando el nivel de la calificación de este riesgo en 16. Por otra parte, este riesgo es a nivel externo resulta difícil su monitoreo, lo que exige que los desarrollos que se hagan en esta materia de desarrollo urbano estén debidamente justificados y técnicamente sustentados para mitigar las consecuencias que puede traer.

Este riesgo al ser particular de un tema político podría inclusive ostentar más causas como por ejemplo posible falta de visión ante los elementos planteados por antiguos miembros del concejo, o bien, un desconocimiento por parte de los nuevos miembros ante elementos ya abordados para este tema.

En cuanto a esto último es necesario reiterar el hecho de que la institución se ve en la obligación de implementar mejoras y actualizaciones a este plan, tales como la variable ambiental en dicho Plan Regulador por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, así como de otros diversos temas relacionados a la red vial, zonificación y desarrollo de urbanización como ya se explicó en el capítulo primero por lo que cambios en el concejo pueden afectar lineamientos ya tomados en estos temas.

Ante esto último, un elemento importante a discutir es lo publicado en el periódico local El Guacho (2020), dónde se indica que dicha actualización se realiza sin la participación de la sociedad civil:

Pese a que el artículo 59 de la Ley de Planificación Urbana señala el derecho a que “vecinos interesados” puedan ser parte de la Comisión del Plan Regulador, en el cantón de Belén esto no sucede así. De hecho, el actual proceso de actualización se está llevando a cabo con nula participación de la sociedad civil.

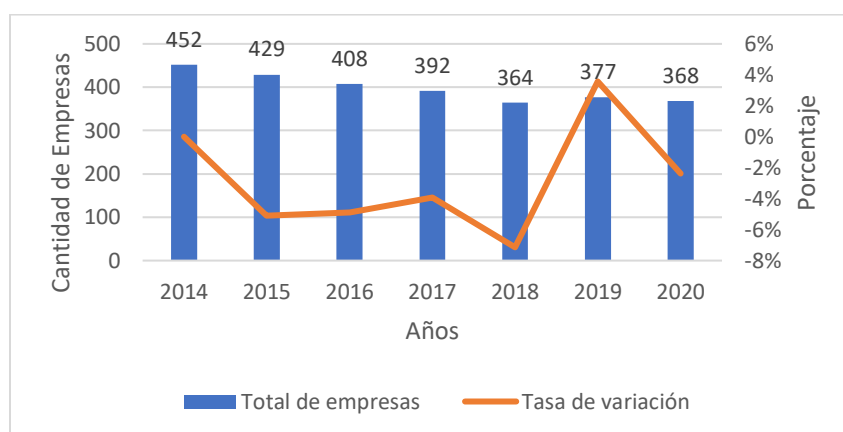
Así consta en las actas de la “Comisión de actualización y seguimiento al Plan Regulador”, durante el periodo 2016-2019 a las que El Guacho tuvo acceso y en donde se refleja un descenso de la participación de belemitas independientes en la comisión, desde que cambió el Concejo Municipal en el año 2016 y el nuevo presidente de aquel entonces Miguel Alfaro “Tica” rechazara las diversas propuestas de personas que quisieron participar de la comisión.

Lo anterior, por lo tanto, refleja que los cambios de Concejo Municipal inclusive podrían tener repercusiones con la partición de la ciudadanía por lo que, este riesgo es uno que, como se indicó anteriormente debe ser monitoreado.

Desincentivo a las nuevas inversiones: Este es un riesgo que posee un nivel de impacto moderado con probabilidad media dejándolo con una calificación de 9. Hoy en día este tema persiste ya que, como se mencionó en el capítulo primero, la zonificación de uso industrial el diagnóstico socioeconómico realizado para la actualización del Plan Regulador del cantón belemita pretendida en el 2008 evidencia que para esa época un porcentaje importante del territorio belemita ya estaba desarrollado lo cual podría incidir en cuanto a la toma de decisiones de ciertos inversionistas en cuanto a llevarse sus emprendimientos a otros cantones.

Lo anterior puede vincularse con lo mostrado en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.2
Empresas instaladas en el cantón de Belén, período 2014-2020



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

Con el gráfico anterior, se evidencia la menor cantidad de empresas que se ubican anualmente en los 3 distritos que conforman el cantón de Belén. Este indica que existe una tendencia a la baja a lo largo del período del 2014-2018 con un ligero repunte en el 2019 para caer de nuevo en 2020. Lo anterior, si bien no puede asociarse completamente con la escasez de área urbanizable, es un elemento que no debe descuidarse ya que podría significar flujos de salidas de potenciales ingresos que percibiría el cantón no solo por permisos de construcción sino también por patentes.

Inundaciones y contaminaciones de agua y aire: Ambos riesgos presentan un nivel de impacto alto, así como un nivel de probabilidad de medio a alto.

Este tema es abordado en el informe de labores del señor alcalde para el año 2020, indicando, en la sección de Gestión Ambiental, que la institución mantiene vínculos con otras instituciones que le permiten mantener análisis actualizados de los estados tanto del agua, como del aire:

Se mantiene un contrato de vinculación con el Laboratorio de Análisis Ambiental de la Universidad Nacional, con el objetivo de realizar muestreos de calidad de agua y aire.

Desde hace cinco años se tiene el apoyo en algunos muestreos del Área Rectora de Salud Belén Flores. Debido a la atención de la pandemia, fue necesario cambiar la planificación de muestreos y se dio en su lugar, inicio a la actualización del inventario de desfuegos en los ríos del cantón. Se inicia con el río Quebrada Seca.

Se espera finalizar en los primeros meses 2021. Par el año 2020, se trabajó el monitoreo continuo de calidad de aire mediante distintos métodos: muestreo manual de partículas, así como la utilización de muestreo mediante difusión pasiva de dióxido de nitrógeno y dióxido de azufre (11 puntos de muestreo). El Laboratorio realizó algunas comparaciones de resultados, pues debido a la pandemia y a la disminución en la utilización de vehículos automotores (restricción vehicular, teletrabajo, cierre de negocios, entre otras razones), los índices también sufrieron variaciones, se está a la espera de los informes finales.

Aunado a lo anterior, el mismo informe menciona:

El monitoreo ambiental de cuerpos de agua superficiales que atraviesan el cantón de Belén se compone de 11 puntos de muestreo; ubicados en cuenca alta, media y baja del Quebrada Seca, Río Segundo y Bermúdez. Para ello se realiza los análisis de los parámetros fisicoquímicos para la clasificación inicial del cuerpo receptor, y adicional a esto se efectuó análisis de parámetros complementarios establecidos por el Decreto Ejecutivo N° 33903-MINAE-S.

Por lo tanto, la institución mantiene un seguimiento especializado de estos temas, lo cual por su naturaleza e impacto significativos requieren una constante vigilancia a fin de mitigar cualquier situación que pueda materializar este riesgo.

El último riesgo se refiere a como la falta de recurso humano puede generar retrasos y reprocesos en los proyectos. Esto se manifiesta en el hecho de que existe únicamente un funcionario encargado de realizar los avales ambientales.

De ahí que se concluya que las consecuencias de lo anterior sean las posibles informalidades que puedan presentar los proyectos o bien las cancelaciones de estos tras la posible probabilidad de aparición de atrasos según lo descrito anteriormente.

4.3.4 Conclusiones

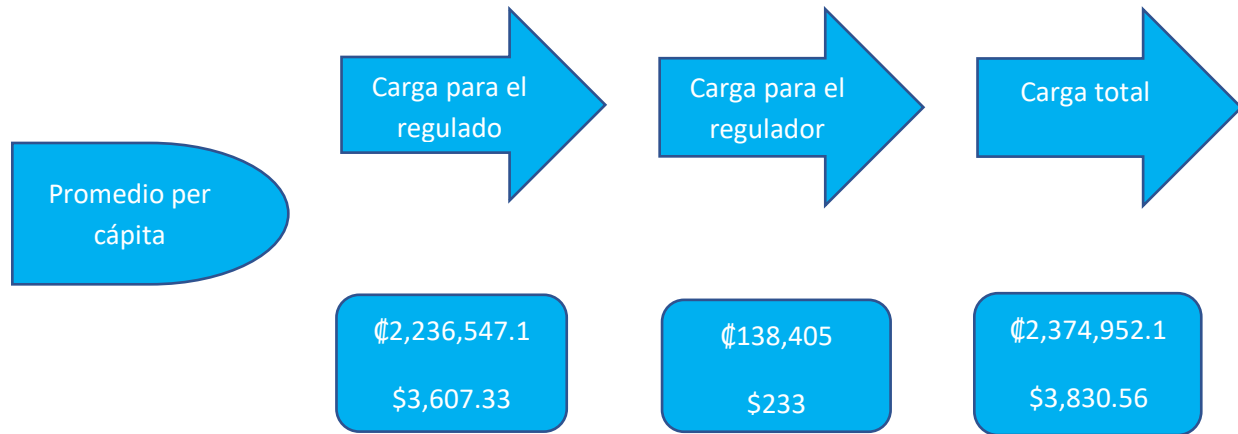
- En la última década más de un 70% de las construcciones en la zona corresponde a viviendas, lo que caracteriza el tipo de regulado al que con más intensidad aplica esta regulación.
- Las cargas administrativas abordadas en este documento para el caso de los regulados incluyen únicamente aquellos procesos 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 encuestas a los regulados, 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.

- Las alternativas propuestas están 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.
- 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 permisos de construcción a nivel interno.
- 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 aproximaciones de la realidad.
- Los riesgos identificados en este capítulo son aquellos que de materializarse podrían influir negativamente en el objetivo identificado para la regulación.
- De los riesgos identificados para este reglamento todos tienen una naturaleza externa y requieren un constante monitoreo por parte de la institución para paliar los posibles efectos negativos derivados de las consecuencias de su materialización; existe solo un riesgo de naturaleza interna.
- El proceso de identificación y valoración de cada uno de los riesgos identificados se llevó a cabo por profesionales del área económica y legal del equipo de Costa Rica Fluye, valorando causas y consecuencias de posibles eventos que pueden incidir en el logro del objetivo, contando con la colaboración de los funcionarios de la institución quienes apoyaron en su valoración.
- De todos los riesgos identificados existe solo uno que se encuentra con probabilidad de materialización baja, no obstante, su nivel de impacto es severo, por lo que debería recibir seguimiento por parte de la institución.
- Los riesgos identificados son elementos que deben contemplarse a largo plazo y en la forma en la que hoy en cantón se desarrolla, teniendo en el Plan Regulador una oportunidad para crear los mitigadores que pueden reducir el posible impacto negativo que podría tener su ocurrencia.
- Con las alternativas de mejora que se han propuesto es posible mitigar, especialmente, aquellos riesgos que pueden tener una incidencia sobre el objetivo de la regulación.

I. ANEXOS

Anexo N°1



Esto último puede ser resumido de la siguiente manera:

\$546.09	Costos estrictamente municipales.
\$3,061.24	Costos del resto de trámites (planos, alineamiento, y pólizas)

El costo mostrado variara dependiendo del tipo de obra que se vaya a iniciar, para este caso como ya se comentó en la sección de Análisis de Impacto, se toma el ejemplo de una obra de ¢28,157,904. Lo anterior, además, 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 I.1
Pago por servicios contratados en etapa 1

FASES	SERVICIOS CONTRATADOS	TARIFA MINIMA	TARIFA CONTRATADA	OBSERVACIONES:
1 PLANOS Y DOCUMENTOS	<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			
2 EJECUCIÓN Y CONTROL	<input type="checkbox"/> Inspección	3.00%		4. HONORARIOS PROFESIONALES. <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="text"/>
	<input type="checkbox"/> Dirección Técnica	5.00%		
	<input type="checkbox"/> Administración	12.00%		
	<input type="checkbox"/> Otros servicios			
3 MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN	<input type="checkbox"/> Consultoría			A. Adelanto contra firma del contrato: <input type="text"/> B. Pagos parciales y forma de pago: <input type="text"/>
	<input type="checkbox"/> Otros servicios			
Total Contratado			0.00	<input type="checkbox"/> Semanal <input type="checkbox"/> Quincenal <input type="checkbox"/> Mensual <input type="checkbox"/> Otro

Fuente: Contrato de servicios profesionales CFIA.

Dentro de lo detallado en la información anterior, se logra observar que, cualquier individuo que desee comenzar una obra nueva debe contemplar un gasto de 5% aproximadamente en planos. 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 de Belén, se realiza un desglose por destino de obra y por permiso, teniendo entonces la siguiente información:

Cuadro I.1
Costo de los planos al 5% por monto de obra tasada

Provincia-Cantón y Destino de la obra	Totales			Costo de planos
	Número de obras	Área en metros	Valor en Miles ¹⁶	Aplicación de 5% de costo en planos
CANTON				
Belén	339	169 961	67 392 479	3,369,623.94
VIVIENDAS	224	40 360	13 388 011	669,400.57
Casas	210	32 172	9 524 868	476,243.40
Apartamentos	14	8 188	3 863 143	193,157.16
COMERCIO	26	126 313	49 558 485	2,477,924.27

¹⁶ Toma en consideración contrucciones, ampliaciones y reparaciones.

Provincia-Cantón y Destino de la obra	Totales			Costo de planos
	Número de obras	Área en metros	Valor en Miles ¹⁶	Aplicación de 5% de costo en planos
Locales comerciales	22	126 299	48 882 049	2,444,102.47
Oficinas comerciales	2	-	674 926	33,746.30
Bodegas y afines	2	14	1 510	75.50
INDUSTRIA	4	2 650	879 116	43,955.79
Bodegas y afines	4	2 650	879 116	43,955.79
SERVICIOS	1	22	4 091	204.57
Otros servicios	1	22	4 091	204.57
AGROPECUARIO	1	136	18 886	944.31
Agropecuario	1	136	18 886	944.31
OTRAS OBRAS	83	480	3 543 889	177,194.44
Tapias	28	-	197 955	9,897.73
Obra de infraestructura	3	-	109 396	5,469.81
Otros destinos	52	480	3 236 538	161,826.90

Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

El cuadro muestra el costo de planos los cuales dependerán del costo de obra tasada por destino. El costo por obra se toma a partir de los datos mostrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Anexo 2

Cuadro I.2
Mapeo de proceso y cálculos licencias de construcción

Nº	Actividades	Responsable(s)	Tiempo/actividad (min)	Cantidad de trámites/mes	Salario/min	Costo/mes
	Actividades Previas					
	Gestionar Permiso de ocupación de vía	Coordinador de Control Constructivo	15	30.8	₡ 172.98	₡ 80,002
	Gestionar uso de suelos	Coordinador de Control Constructivo	60	30.8	₡ 172.98	₡ 320,009
	Definir alineamiento	Coordinador de Control Constructivo	60	30.8	₡ 172.98	₡ 320,009
	Determinar disponibilidad de Agua	Acueducto Municipal	30	30.8	₡ 148.36	₡ 137,236
	Gestionar constancia de estar al día en tributos municipales	Unidad de Servicio al Cliente	15	30.8	₡ 49.78	₡ 23,024
	Procedimiento Permisos de Construcción					
1	Descargar y completar la Solicitud de Permisos de Construcción	Cliente				
3	Entregar de manera presencial o digital la Solicitud de Permisos de Construcción a la Unidad de Servicio al Cliente	Cliente				
4	Numerar y registrar la solicitud en el SIGMB	Unidad de Servicio al Cliente	25	15.8	₡ 49.78	₡ 19,705
5	Trasladar la solicitud de Permisos de Construcción y requisitos a la Unidad de Desarrollo Urbano	Unidad de Servicio al Cliente	5	15.8	₡ 172.98	₡ 13,694
6	Entregar solicitud y requisitos por medio de la plataforma APC	Cliente		15.0		
7	Recibir la solicitud de permiso de construcción	Coordinador de Control Constructivo	31.1	30.8	₡ 172.98	₡ 166,059

8	Revisar que la solicitud este completa y cumple con los requisitos establecidos	Coordinador de Control Constructivo		30.8		
9	¿La solicitud corresponde a un caso estipulado en el Artículo 10 del Reglamento para el otorgamiento de permisos de construcción de la Municipalidad de Belén? Si: Continuar en paso N°11 No: Continuar en paso N°10	Coordinador de Control Constructivo				
10	No autorizar el Permiso de Construcción y comunicar al Cliente Fin	Coordinador de Control Constructivo		1		
11	¿La solicitud está completa y cumple con los requisitos? Si: Continuar en paso No16 No: Continuar en paso No12	Coordinador de Control Constructivo	30	29.8	₺ 133.06	₺ 123,085
12	Proceder a emitir informe de prevención	Coordinador de Control Constructivo		4		
13	Realizar correcciones a la Solicitud de Permiso de Construcción indicadas	Cliente				
14	¿Se recibe la respuesta dentro del plazo hábil? Si: Continuar en paso No16 No: Continuar en paso No15	Coordinador de Control Constructivo				
15	Proceder a rechazar el permiso por falta de requisitos Fin	Coordinador de Control Constructivo		2		
16	Realizar el Informe de Cumplimiento	Coordinador de Control Constructivo	17.2	27.8	₺ 172.98	₺ 83,029

17	Crear expediente	Coordinador de Control Constructivo					
18	Determinar el criterio de aceptación o rechazo para la Solicitud de Permiso de Construcción. Nota: Corresponde al cumplimiento con los requisitos estipulado en el Reglamento para el otorgamiento de permisos de construcción de la Municipalidad de Belén, según lo indicado en el Artículo 42 de este, entre otros.	Coordinador de Control Constructivo	30	27.8	₡	172.98	₡ 144,437
19	Programar y realizar la visita de campo para verificar las condiciones de la propiedad	Coordinador de Control Constructivo	60	8.35	₡	172.98	₡ 86,662
20	¿La solicitud cumple con la normativa vigente? Si: Continuar en paso N°22 No: Continuar en paso N°21	Coordinador de Control Constructivo	5	27.8	₡	172.98	₡ 24,073
21	Elaborar notificación del trámite, evaluando la información indicada en la solicitud Continuar en paso No13	Coordinador de Control Constructivo	5	3	₡	172.98	₡ 2,595
22	Elaborar Informe Técnico	Coordinador de Control Constructivo	20	27.8	₡	172.98	₡ 96,291
23	Proceder con la revisión de tasación de la Obra	Coordinador de Control Constructivo	45	27.8	₡	172.98	₡ 216,655
24	Establecer el Impuesto de Construcción	Coordinador de Control Constructivo	10	27.8	₡	172.98	₡ 48,146
25	¿El permiso de construcción corresponde a un proyecto de impacto? Si: Continuar en paso N°26	Coordinador de Control Constructivo	30	0.3	₡	172.98	₡ 1,730

	No: Continuar en paso N°33					
26	Remitir el Informe Técnico al Concejo Municipal Nota: Esta actividad debe realizarse en un plazo máximo de 10 días hábiles después de ingresada la gestión respectiva a la Municipalidad. Este paso se realiza por medio de la Alcaldía Municipal	Coordinador de Control Constructivo				
27	Analizar el Informe Técnico	Concejo Municipal				
28	¿Se aprueba el permiso de construcción? Si: Continuar en paso N°31 No: Continuar en paso N°29	Concejo Municipal				
29	Emitir acuerdo de rechazo del permiso de construcción y comunicar a la Unidad de Desarrollo Urbano	Concejo Municipal				
30	Comunicar al cliente el rechazo del permiso de construcción y documentar en expediente Fin	Coordinador de Control Constructivo	5	1	₡ 172.98	₡ 865
31	Emitir acuerdo de aprobación del permiso construcción	Concejo Municipal				
32	Remitir acuerdo a la Unidad de Desarrollo Urbano Continuar en paso N°34	Concejo Municipal				
33	Aprobar la Solicitud de Permiso de Construcción Nota: Debe incluirse en registro digital de permisos de construcción en el cual se asentará la información de cada solicitud o gestión. En	Coordinador de Control Constructivo	30	26.5	₡ 172.98	₡ 137,518

	la misma se deberá indicar los datos del propietario, la finca donde se va a construir, los datos de la obra, tasación, impuesto de construcción, recibo de pago, entre otros.					
34	Incluir el valor de impuesto a pagar en el SIGMB o en la plataforma APC Nota: En el caso de que la Solicitud de Permiso de Construcción se haya realizado a través de la Unidad de Servicio al Cliente, el valor del impuesto se incluye en la aplicación SIGMB, caso contrario se incluye en la plataforma APC	Coordinador de Control Constructivo	10	26.5	₡ 172.98	₡ 45,839
35	Comunicar a Servicio al Cliente la aprobación del permiso	Coordinador de Control Constructivo	5	26.5	₡ 172.98	₡ 22,920
36	Informar al cliente sobre la aprobación de la solicitud	Unidad de Servicio al Cliente	5	26.5	₡ 49.78	₡ 6,596
37	Cancelar el monto del impuesto al permiso de construcción	Cliente				
38	Tramitar la póliza de riesgos del trabajo emitida por Instituto Nacional de Seguros	Cliente				
39	Presentar el recibo de pago y póliza de riesgos del trabajo emitida por Instituto Nacional de Seguros en la Unidad de Servicio al Cliente	Cliente				
40	Retirar el permiso de construcción, planos constructivos y afiche del permiso de construcción Nota: En el caso de que la Solicitud de Permiso de Construcción se haya realizado a través de	Cliente				

	la plataforma APC, el cliente descarga estos documentos de esta					
41	Consignar firma de entrega de permiso del contribuyente	Unidad de Servicio al Cliente	5	26.5	₡ 49.78	₡ 6,596
42	Archivar copia de comprobante de pago	Unidad de Servicio al Cliente	3	26.5	₡ 49.78	₡ 3,958
43	Trasladar el comprobante de pago y otros a la Unidad de Desarrollo Urbano	Unidad de Servicio al Cliente	5	26.5	₡ 49.78	₡ 6,596
44	Archivar el comprobante de pago y otros en el expediente de permiso de construcción	Coordinador de Control Constructivo	5	26.5	₡ 172.98	₡ 22,920
45	Enviar los expedientes al Archivo Central de la Municipalidad según las políticas de archivo Fin	Coordinador de Control Constructivo	5	26.5	₡ 172.98	₡ 22,920
	Costo Mensual Total					₡ 3,667,721
	Promedio por permiso aprobado					₡ 138,405
	Total anual					₡ 44,012,655

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

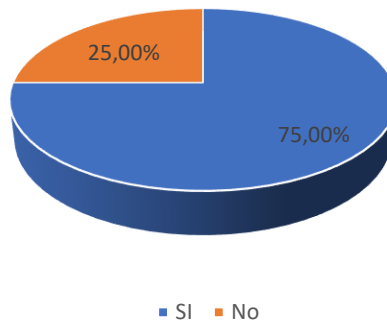
Anexo 3

Algunas de las preguntas incluidas en los cuestionarios

Pregunta 2:

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

Gráfico I.1
Realización de trámites

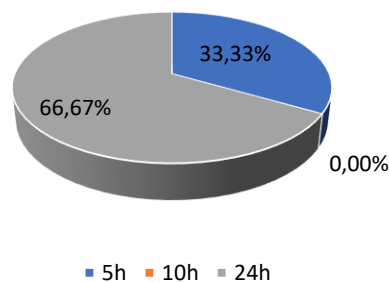


Fuente: elaboración propia.

El 75% de los encuestados indicó que fueron ellos mismos quienes realizaron los procesos necesarios para la obtención del permiso buscado, mientras que el 25% de ellos contrataron a un tercero para que realizara estas tareas. Estos terceros contratados pertenecen a la profesión de la arquitectura, como de otras carreras afines. Por lo cual los precios a pagar varían dependiendo de esto último.

Pregunta 6: ¿Cuánto tiempo tuvo que dedicar para completar toda la documentación requerida para la finalización efectiva de todos los requisitos en el trámite seleccionado?

Gráfico I.2
Horas invertidas en obtención de solicitud

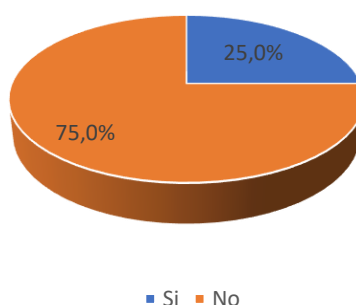


Fuente: elaboración propia.

Para el caso de esta pregunta, casi el 67% de encuestados indican que los trámites seleccionados referentes a los reglamentos bajo estudio tuvieron una duración de más de 24 horas y un 33% indica que en un aproximado de 5 horas. Dentro de la aplicación de las encuestas algunos de los participantes argumentaron que estos podrían llegar más de lo estipulado en el Reglamento en términos de días hábiles para recibir su trámite, sin embargo estos no representaron una mayoría.

Pregunta 7: ¿Cuántas veces tuvo que visitar a la municipalidad debido a falta de documentación u otra razón para obtener el trámite?

Gráfico I.3
Reprocesos durante el trámite de la solicitud

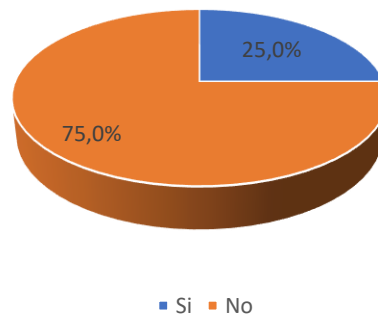


Fuente: elaboración propia.

En esta pregunta únicamente el 25% 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 a que la mayoría de los encuestados realiza el proceso presencialmente lo cual puede ser un factor determinante al no tener que visitar más de una vez a la institución para la obtención del trámite.

Pregunta 8: 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 con MOPT u otras instituciones?)

Gráfico I.4
Atrasos por interoperabilidad

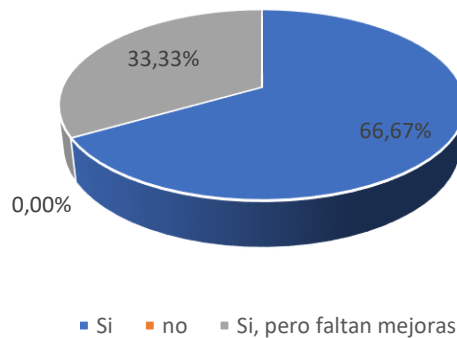


Fuente: elaboración propia.

Solamente el 25% 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.

Pregunta 9: ¿Considera usted que los medios tecnológicos que ofrece la Municipalidad de Belén para el abordaje de los requisitos es eficiente? (Canales tecnológicos como páginas webs, apps, firma digital u otros.)

Gráfico I.5
Costos/tecnología



Fuente: elaboración propia.

En esta pregunta, si bien los reprocesos no son un problema que caracterice a la obtención de este tipo de permisos, casi el 67% 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 lo visto en el aspecto cultural que se hace notar en Belén en cuanto a la

realización de los trámites vía presencial, ya que como se mostró, la mayoría de las personas realizan sus trámites presencialmente.

Referencias

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Constitución Política. 08 de noviembre de 1949. Recuperada de

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley de Construcciones. 02 de noviembre de 1949. Recuperado de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=36307&nValor3=0&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley de Planificación Urbana. 15 de noviembre de 1968. Recuperada de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Reglamento de Otorgamiento de Licencias de Construcción de la Municipalidad de Belén. 23 de febrero de 1994. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=53434&nValor3=58278&strTipM=FN

Asamblea Legislativa. Reglamento de Construcciones. 22 de marzo de 1983. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53161&nValor3=57866&strTipM=TC

Cerdas, S. C. (2021, 28 junio). 3.000 empleos se pierden por las presas en Belén. La Nación. <https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/3-000-empleos-se-pierden-por-las-presas-en-belen/YXBI4PTWSNBC5A7WYN7FHVX2RY/story/>

Contraloría General de la República. (2021). *Sobre la capacidad de los gobiernos locales del GAM para llevar a cabo individual y articuladamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2021/SIGYD_D/SIGYD_D_2021005470.pdf

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

Informe Estado de la Nación. (2019). https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2019/11/informe_estado_nacion_2019.pdf

Informe del Estado de la Nación. (2018). <https://estadonacion.or.cr/informes/>

El Guacho. (2016, 10 junio). CONFLICTO DE INTERESES ENTIERRA EL PLAN REGULADOR. Periódico El Guacho. <https://periodicoelguacho.com/conflicto-de-intereses-entierra-el-plan-regulador/>

El principio de seguridad jurídica. (2014, 10 octubre). La Nación. <https://www.nacion.com/opinion/foros/el-principio-de-seguridad-juridica/PCAYHE4USVG3BB3TP4TKBXLJBU/story/>

Lincoln Institute of Land Policy, Pujol M, R., & Pérez M., E. (2012). Crecimiento urbano en la región metropolitana de San José, Costa Rica. Una exploración espacial y temporal de los determinantes del cambio de uso del suelo, 1986–2010. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2242_1578_Pujol_WP13RP1SP.pdf

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Rectoría). (2012). Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2012.%20PN OT.pdf>

Municipalidad de Belén & Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. (2008). *DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO*. https://www.belen.go.cr/documents/20181/28411/diagnostico_socioeconomico.pdf/ad3df0e7-58a3-4ab8-b8dd-e36164a85e07

Municipalidad de Belén. Reglamento al Plan Regulador. Recuperado de <https://www.belen.go.cr/documents/20181/28404/reglamento+plan+regulador.pdf/6ec033a5-0f62-47ca-b20d-e9b2ec911f35>

Municipalidad de Belén. (2008). *Informe de labores 2008*. <https://www.belen.go.cr/documents/20181/55699/Informes+de+Labores+2008/505c6989-eb7b-4bff-b017-254dcec9b72b>

Municipalidad de Belén. (2011). *Informe de labores 2011*. <https://www.belen.go.cr/documents/20181/55699/Informes+de+Labores+2011/f29f00c1-5763-4562-95a7-dd0cea6acdde>

Municipalidad de Belén. (2012). Informe de labores de 2012. <https://www.belen.go.cr/web/guest/planes-institucionales>

Municipalidad de Belén. (2016). *Informe de labores 2016*. <https://www.belen.go.cr/documents/20181/55699/Informes+de+Labores+2016/0d95c6e1-43a0-47d5-9feb-1993ecf2ffa1>

Municipalidad de Belén. (2017). *Informe de labores 2017*. <https://www.belen.go.cr/documents/20181/55699/Informe+de+labores+2017/5fb8f791-da6f-4e00-b711-929b8baf1d7f>

Municipalidad de Belén. (2018). *Informe de labores 2018*. <https://www.belen.go.cr/documents/20181/55699/Informe+de+labores+2018/929f6ff9-3ea6-4d69-9623-09ada4a46cc9>

Municipalidad de Belén. (2019). *Informe de Labores 2019*. <https://www.belen.go.cr/documents/20181/88667/Informe+de+labores+2019/9ece3d70-9032-4da6-82bd-62b68f5f0e8e>

- Municipalidad de Belén. (2019). *Informe de Labores 2020*
<https://www.belen.go.cr/documents/20181/55699/Informes+de+Labores+2020/20c91115-dd30-4895-94fa-b6e59321f287>
- Política de Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) de Costa Rica.* (s/f). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo.
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/politica-de-nacional-de-ordenamiento-territorial-pnot-de-costa-rica>
- Salas, O. (2020, 14 febrero). Planes reguladores son vitales para el desarrollo sostenible de las ciudades. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/02/14/planes-reguladores-son-vitales-para-el-desarrollo-sostenible-de-las-ciudades.html>
- Werner Alejandra. (2018, junio). El tamaño ideal de un Departamento. Grupo Hogares.
- Recuperado de: [El tamaño ideal de un departamento - Inmobiliaria Grupo Hogares](#)