

REPORTE TÉCNICO



MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA:
***Reglamento para Otorgamiento de Permisos de
Construcción y Plan Regulador de la
Municipalidad de Santa Ana***

Marzo 2022

Índice General

1	INTRODUCCIÓN.....	5
2	IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
2.1	Descripción del problema.	6
2.2	Vigencia del Problema	11
2.3	Avance en su atención: perfil del regulados y obstáculos	14
2.3.1	Perfil de los regulados	14
2.3.2	Obstáculos	15
2.4	Resumen del problema.....	17
2.5	Conclusiones.....	18
2.6	Referencias	19
3	IDENTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS.....	21
3.1	Identificación de los objetivos	21
3.2	Consistencia de los objetivos.....	22
3.2.1	Objetivo 1: Lograr un desarrollo urbano ordenado y sostenible.	22
3.2.2	Objetivo 2: Brindar una condición de licitud a toda aquella edificación que se construya en el cantón.....	24
3.3	Vigencia y Validez de los objetivos.....	27
3.3.1	Objetivo 1. Lograr un desarrollo urbano ordenado y sostenible.	28
3.3.2	Objetivo 2. Brindar una condición de licitud a toda aquella edificación que se construya en el cantón.....	28
3.4	Conclusiones.....	29
4	IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA	30
4.1	Lista de opciones identificadas	30
4.2	Escogencia de opciones preferentes.....	31
4.2.1	Eliminar los permisos de construcción (desregulación).....	31
4.2.2	Establecer una regulación administrativa exclusiva para las construcciones que se desarrollan dentro del cantón de Santa Ana	32
4.3	Criterios para validar la procedencia de opciones preferentes.....	33
4.4	Conclusiones	34
5	CAPÍTULO: ANÁLISIS DE IMPACTO	36
5.1	Introducción	36
5.2	Análisis de cargas administrativas.....	37

5.2.1	Análisis de contexto	37
5.2.2	Perfil de los Regulados.....	37
5.2.3	Anatomía de los Impactos y descripción de los beneficios.....	37
5.2.4	Cuantificación de los costos	38
5.2.5	Cuantificación de los costos para la administración	39
5.2.6	Costos de los regulados	42
5.3	Análisis de Riesgos	46
5.3.1	Introducción de Riesgos	46
5.3.2	Metodología de Análisis de riesgo.....	46
4.2	Análisis de los riesgos	47
5.4	Conclusiones	49
5.5	Anexos.....	50
5.5.1	Anexo 1°.....	50
5.6	Referencias	51

Índice de tablas, cuadros, gráficos y figuras

Cuadro 2.1 Cantón de Santa Ana: Total de obras construidas, aprobadas, multas e impuesto recaudado en el periodo 2015-2021	13
Cuadro 2.2 Diferencias en los registros sobre permisos de construcción en el periodo 2015-IIIQ2021	16
Cuadro 2.3 Características generales para cada categoría del IFA en % del cantón	17
Cuadro 5.1 Desglose de cargas sociales.....	41
Cuadro 5.2 Costo mensual, promedio por permiso y anual de los procesos de gestión de permisos de construcción, escenario optimista	41
Cuadro 5.3 Costo mensual, promedio por permiso y anual de los procesos de gestión de permisos de construcción, escenario conservador.....	42
Cuadro 5.4 Resumen de costos por parte de los regulados referentes a licencias de funcionamiento.....	43
Cuadro 5.5 Cargas administrativas para los regulados	44
Cuadro 5.6 Desglose de costos en que incurre un regulado para obtener licencia de construcción	44
Figura 2.1 Municipalidad de Santa Ana: Normas vigentes al 2021 en materia de construcción	12
Figura 2.2 Análisis del problema relación causa efecto	18
Figura 5.1 Riesgos: cuadro de impacto y probabilidad.....	47
Gráfico 2.1 Municipalidad de Santa Ana: porcentaje promedio de permisos de construcción otorgados	15
Tabla 3.1 Metas en mejora tecnológica de los servicios a los regulados	26

Tabla 4.1 Resumen de impacto de las propuestas en los objetivos identificados	34
Tabla 5.1 Funcionarios relacionados con los procesos de recibimiento, análisis y rechazo/aprobación de las solicitudes y trámites	40
Tabla 5.2 Cálculo de la cantidad de horas laborales por mes.....	40
Tabla 5.1 Naturaleza de los riesgos.....	46
Tabla 5.2 Riesgos identificados para el Reglamento de construcciones Municipalidad de Santa Ana	47

1 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 OCDE. Otro, de análisis en detalle de algunas regulaciones que gestiona la Municipalidad de Santa Ana.

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 tres más relevantes, según dichos criterios, definición que fue validada por la institución, a saber: Licencias de Funcionamiento, Licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico, y Licencias de Construcción.

En este documento se recogen los resultados que el equipo del Proyecto Costa Rica Fluye asignado a la institución obtuvo del análisis de las regulaciones que responden a la Ley de Planificación Urbana y Ley de construcciones y su reglamentación.

El equipo de trabajo 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 de la dirección técnica del Proyecto y del equipo designado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

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 Santa Ana.

.

2 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

2.1 Descripción del problema.

En este informe se revisarán los distintos cuerpos normativos que dan origen a la regulación con la que cuenta la Municipalidad de Santa Ana en relación con el tema de construcciones. Una es el Reglamento de Construcciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el cual se acuerda en Sesión Ordinaria N.6306, Artículo II, Inciso 6) del 15 de marzo del 2018, adoptar dicho Reglamento de Construcciones, que dispone la Ley de Planificación Urbana. Publicado en el Alcance N. 62 a la Gaceta N. 54 del 22 de marzo de 2018, el cual se utiliza de manera supletoria ya que no se cuenta con un reglamento propio aprobado por el consejo municipal; el otro, el Reglamento de Simplificación de Trámites en su capítulo sexto en el cual se enumeran los distintos trámites administrativos en materia de construcción, aprobado en la sesión del Concejo Municipal de Santa Ana, en la sesión ordinaria N.º 45, celebrada el 11 de marzo del 2003, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 178, el miércoles 17 de setiembre de 2003. El primero, al tratarse de una norma de alcance nacional, no específico para la Municipalidad de Santa Ana, no será analizado en detalle en este reporte.

Además, se debe aclarar que el reglamento de construcciones específico para la Municipalidad de Santa Ana se está desarrollando en la reforma al Plan Regulador el cual, de acuerdo con el diagnóstico previo, contempla elementos meramente técnicos, que para efectos de este análisis no se están considerando, debido a que la metodología aplicada no toma en cuenta estos elementos, y el perfil profesional del equipo técnico encargado de realizar el análisis *ex post* en esta institución no son expertos en la materia técnica. Únicamente se analizan regulaciones administrativas no técnicas.

Además, conforme al Manual de Planes Reguladores emitido por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo¹, estos planes son comprensivos de un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo urbano y los planes de distribución de la población, usos del suelo, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción, renovación urbana, entre otros, en donde, se puede observar que el actual y el propuesto a la reforma presentada por la Municipalidad de Santa Ana, únicamente considera elementos técnicos como el de zonificación, dejando los administrativos en el Reglamento de Simplificación de trámites, el cual será base para realizar dicho análisis.

Es decir, si se compara el contenido del Plan Regulador de esta Municipalidad, su propuesta a la reforma y el Reglamento de Construcciones del INVU, básicamente los tres regulan aspectos técnicos en materia de construcción para esta municipalidad, por lo que se tomó la decisión de analizar el Capítulo Sexto del Reglamento de Simplificación de Trámites el cual, se denominará de acá en adelante como regulación administrativa de construcción, ya que regula lo relativo a trámites administrativos en temas de construcción, teniendo claro que hacia adelante debería unificarse todo lo relativo en construcción en solo un Reglamento.

Ahora bien, el principal fundamento jurídico para la utilización del Reglamento de Construcciones como norma supletoria se encuentra sustentado en el transitorio segundo de la ley 4240 del 15 de noviembre de 1968, Ley de Planificación Urbana, según la cual:

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

Transitorio II.- El Instituto dictará las normas de desarrollo relativas a las materias a que se refiere el artículo 21 de esta ley.

Podrá, además, confeccionar los planes reguladores y delimitar los distritos urbanos y demás áreas sujetas a control urbanístico, en tanto las municipalidades no hubieren promulgado en la respectiva materia, o parte de ella, sus propias disposiciones locales con ajuste a esta ley.

Por otra parte, el fundamento del Reglamento de Simplificación de Trámites se encuentra en la ley 8220 del 4 de marzo de 2002, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, según la cual:

Artículo 1º.- Ámbito de aplicación. La presente Ley es aplicable a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas. Se exceptúan de su aplicación los trámites y procedimientos en materia de defensa del Estado y seguridad nacional.

Artículo 4.- Publicidad de los trámites y sujeción a la ley

Todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa, para que pueda exigirse al administrado deberá:

a) Constar en una ley, un decreto ejecutivo o un reglamento.

b) Estar publicado en el diario oficial La Gaceta junto con el procedimiento a seguir, los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes y estar ubicado en un lugar visible dentro de la institución. Asimismo, en un diario de circulación nacional deberá publicarse un aviso referido a dicha publicación.

Transitorio único. -Todos los órganos y las entidades públicas deberán remitir los documentos referidos en el artículo 4º de la presente Ley, dentro del plazo de tres meses calendario contados a partir de su publicación, para ser publicados en La Gaceta.

Adicionalmente, la Ley No. 833 del 2 de noviembre de 1949, Ley de Construcciones, que instauró la obligatoriedad de contar con un reglamento que norme todo el tema de construcciones.

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 Santa Ana, la normativa que regula el tema administrativo de

construcción, se publicó en un reglamento oficial por primera vez en 2003, específicamente en el capítulo sexto del Reglamento de Simplificación de trámites de esta municipalidad, y el Plan de Ordenamiento Cantonal se hizo en 1987, donde si bien, este último debía contener el Reglamento de Construcciones, lo cierto es que no se hizo así, y ahora se tiene uno que expresa los requerimientos administrativos y otro que únicamente establece lo relacionado a zonificación y el Plan Vial, relativo al conjunto de vías públicas o espacios destinados a la circulación o desplazamiento de vehículos y peatones.

Lo cierto es que la municipalidad de Santa Ana ha regulado de manera fraccionada el tema de construcciones, esto se puede inferir a medida que se analizan otros reglamentos relacionados al tema de construcción, como el “Reglamento para el procedimiento administrativo de los artículos 93 y siguientes de la Ley de Construcciones No. 833”, conocido comúnmente como “Reglamento de multas”, el cual, establece las multas y sanciones que giran en relación con el tema de construcciones y el cual, además, es un reglamento relativamente nuevo ya que fue aprobado por el Concejo Municipal de Santa Ana nro. 04 de la sesión ordinaria nro. 26 el 27 de octubre 2020, y publicada en la Gaceta el 21 de diciembre de 2020.

Ante este escenario, es menester analizar la Regulación tomando en cuenta estas particularidades, desde luego, en los temas que se relacionan con el ámbito constructivo.

Previo a la emisión de la regulación bajo estudio, Santa Ana era un cantón que hasta 1970, en su valle y sus montañas aledañas se sembraban aproximadamente 200 hectáreas de cebolla, además había una dependencia del café y la ganadería la cual representaba la principal actividad económica en dicho Cantón.

En un estudio publicado por Jorge Luis Acevedo Vargas en 1998 sobre los "Recursos socioculturales del cantón de Santa Ana" sobre la historia y los recursos productivos del Cantón de Santa Ana se indica:

La época Republicana y la apertura de Costa Rica al mercado mundial gracias al cultivo del café hacen posible un cambio en el nivel de vida de los costarricenses. Para el caso de Santa Ana, los recursos provenientes de este fruto permiten la construcción de la Iglesia Católica en Santa Ana y en Piedades, lo mismo que la Escuela Andrés Bello López y otras.

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 primer aeropuerto en el país, llamado aeropuerto internacional de Santa Ana en 1931 y la construcción de la ruta nacional N° 27 que habilita a Santa Ana en la unión de San José con Puerto Caldera en Puntarenas.

Asimismo, siguiendo la política de industrialización del país, entre la década de los años 60 y 70, la zona noreste del cantón ya formaba parte de uno de los corredores industriales más importantes de la GAM. Afirma el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica (UCR) en su investigación de Patrones de concentración y evolución de la localización Industrial y del mercado laboral en la Gran Área Metropolitana (2012).

En la misma línea, ya para 1980 se emite el Reglamento de Zonificación Parcial de Áreas 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 Santa Ana y Pozos norte como la nueva zona idónea para la realización de actividad industrial.

El Reglamento de Zonificación Parcial en Áreas Industriales en la Gran Área Metropolitana estableció como “Áreas Industriales Nuevas” a Santa Ana y a Pozos norte de Santa Ana ya que poseen ventajas para la localización industrial masiva, tales como: su posición con respecto a otros usos urbanos, gran cantidad de terrenos sin desarrollar, pendientes adecuadas, buena infraestructura o con posibilidades de obtenerla a corto plazo.

También estableció que la superficie mínima de lote era 1000 m²; con frentes no menores a 20 metros; y la cobertura no excedería del 60% de la superficie del lote. La emisión de dicho Reglamento permitió la llegada e instalación de empresas de capital (en su mayoría) extranjero a este cantón.

El Diagnóstico de la Realidad del Cantón de Santa Ana (2020) señala por su parte que en su territorio se asentaron las primeras construcciones importantes de la zona. Entre ellas estuvo la Zona Franca (libre de impuestos) “Fórum” donde inicialmente se instaló Procter & Gamble; zona en la que hoy día también se han instalado otras multinacionales como Hewlett-Packard, Western Union, Maersk Sealand, e incluso Cisco Systems.

Como resultado lógico 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 personas externas al cantón se inició alrededor de 1963, donde, según Greñas (1979), en su estudio de “Santa Ana: Un caso de suburbanización en la aglomeración metropolitana” cita lo siguiente:

Según el censo 1973, los inmigrantes aventajaron en casi un millar a los emigrantes; preferentemente, ocurrieron movimientos de población intrametropolitanos donde la mayoría de los migrantes procedieron del área metropolitana especialmente del cantón Central de San Jose, Escazú, Goicochea y Desamparados.

Añadido a lo anterior, entre 1993 y el 2000 se da un aumento considerable en las construcciones, en donde se ven reflejados en los diferentes sectores, así lo expone Sanchez:

Entre 1993 y el año 2000 se construyeron cerca de 955 mil m² de construcción destinada a usos industriales, lo que representó el 10,8% del total de área construida en la GAM. Esta actividad se concentró básicamente en 10 distritos que agruparon el 60% del total de las obras, donde, Pozos de Santa Ana representaba cerca de un 7% de un total de 568,274 construcciones².

Además, según este autor la construcción de viviendas también aumentó considerablemente en Santa Ana, en donde se puede citar lo siguiente:

Para el periodo 2001-2010 el distrito de Pozos de Santa Ana se convierte en el segundo distrito de mayor área residencial construida con cerca de 358.442 m², seguido del

² Universidad de Costa Rica. Patrones de crecimiento y concentración de actividades urbanas en la gran área metropolitana de costa rica, 1993-2010. 12 de diciembre del 2012 <file:///C:/Downloads/1533-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2299-2-10-20120828.pdf>

distrito primero de Heredia.

Otro aspecto importante de resaltar es la condición de vulnerabilidad que enfrenta el cantón en algunas áreas, producto de las amenazas de origen natural, que la Comisión Nacional de Emergencias ha resumido de la siguiente manera:

Amenazas hidrometeorológicas del Cantón de Santa Ana: El Cantón de Santa Ana posee una red fluvial bien definida, la misma cuenta con un grupo de ríos y quebradas que son el punto focal de las amenazas hidrometeorológicas del cantón, dicha red está compuesta principalmente por los ríos: Uruca, Corrogres, Oro y la quebrada Canoas. Estos ríos y quebradas han disminuido el período de recurrencia a las inundaciones a un año, y algunos a períodos menores, lo anterior por causa de la ocupación de las planicies de inundación, y el desarrollo urbano en forma desordenada y sin ninguna planificación. Asimismo, la práctica de lanzar desechos sólidos a los cauces reduce la capacidad de la sección hidráulica y esto a su vez provoca el desbordamiento de ríos y quebradas. Tal situación se ha generado por los serios problemas de viviendas cercanas a los ríos en el cantón de Santa Ana.

Eventos sísmicos: El cantón de Santa Ana, localizado al sur del Valle Central, está cerca de una de las fuentes sísmicas más importantes de los últimos años y responsable del evento del 22 de diciembre de 1990 (sismos de Puriscal y Piedras Negras). Además, la actividad generada hacia la costa Pacífica, a causa del choque de las placas Coco-Caribe, podrían causar daño significativo sin llegar a grados extremos.

Deslizamientos (Inestabilidad de suelos): Como se ha mencionado la región más vulnerable es hacia el Sur del cantón, donde las características topográficas y geológicas favorecen la generación de deslizamientos. Estos procesos se pueden acelerar por uno o más de los siguientes procesos: Deforestación, cortes de carreteras mal hechos, lluvias intensas, sismos, erosión de ríos al pie de laderas. (CNE, https://www.cne.go.cr/reduccion_riesgo/mapas_amenazas/mapas_de_amaneza/san_jose/Santa%20Ana%20-%20descripcion%20de%20amenazas.pdf)

Esta situación ambiental ha llevado a la Comisión Nacional de Emergencias a establecer una serie de recomendaciones dirigidas a controlar el desarrollo urbano del cantón, evitando la construcción en sitios de riesgo, controlando “los permisos de construcción o intervenirlos en los casos en que se compruebe que la práctica constructiva o la calidad de los materiales no es la más adecuada”.

Como desenlace razonable del aumento en la población, la situación ambiental y del desarrollo y asentamiento de la actividad industrial en el cantón de Santa Ana, los cambios no se hicieron esperar en cuanto al crecimiento urbano.

Ante este escenario y en cumplimiento del mandato constitucional que recae sobre los gobiernos locales el de administrar los intereses y servicios locales de cada cantón, se concluye que la emisión de los diferentes cuerpos normativos tanto el Reglamento de Trámites como el Reglamento de Multas, responden 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 ocupan, viven o transitan por el cantón.

Consecuentemente, el problema que se pretende resolver con la regulación puede formularse

de la siguiente manera: El 100% de las licencias de construcción que se otorguen como resultado de la actividad económica y habitacional en el cantón se ajusten a los requerimientos de un desarrollo urbano ordenado y ambientalmente sostenible.

2.2 Vigencia del Problema

Evidenciados los problemas que dieron origen a esta regulación, corresponde realizar el análisis del estado actual de la misma.

La situación que se pretende regular es la obtención de permisos de construcción, en donde cabe aclarar que lo existente no es una regulación propia de una regulación administrativa, sino que es una regulación sobre los trámites municipales del cantón de Santa Ana.

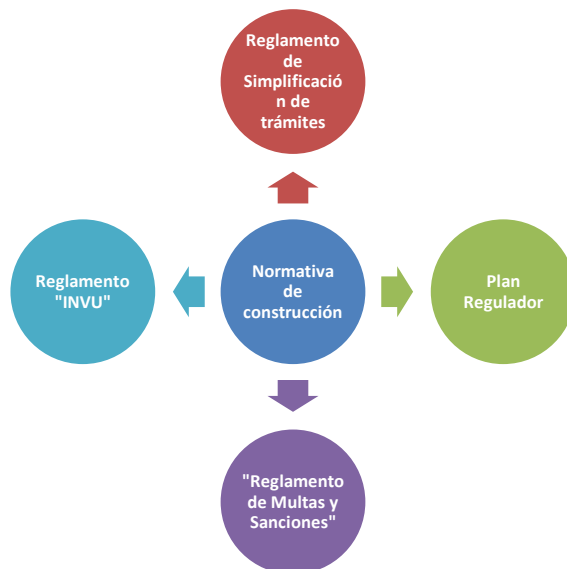
Entonces tal y como se ha indicado, para este tema, la Municipalidad de Santa Ana cuenta con normas contenidas en cuatro regulaciones diferentes:

- La primera fue en 1987 y adoptado en 1991 mediante el Plan territorial.
- La segunda que regula los elementos más administrativos en el año 2003 en el Reglamento de Simplificación de Trámites en su sección sexta.
- Tercera en el año 2018, debido a lo estipulado en el transitorio segundo de la Ley de Planificación Urbana.
- La cuarta aprobada y adoptada recientemente en 2020 llamada Reglamento para el procedimiento administrativo de los artículos 93 y siguientes de la ley de construcciones nro. 833 o mejor llámese “Reglamento de Multas”, ya que establece multas y sanciones a los regulados que no cumplan con lo estipulado en esta materia.

Las cuatro regulaciones establecen una serie de trámites y especificaciones técnicas que deben seguir los munícipes y para esos trámites se han establecido requisitos.

En la siguiente figura se puede observar con más detalle las normas a consultar por los regulados en caso de tomar en cuenta lo estipulado por la Municipalidad de Santa Ana

Figura 2.1
Municipalidad de Santa Ana: Normas vigentes al 2021 en materia de construcción



Fuente: Elaboración propia con datos de la Municipalidad de Santa Ana.

Ahora bien, el aumento de la densidad poblacional parece ser más significativo que lo que se valoró hace unas décadas, cuando se crearon las primeras normas reguladoras en temas de construcción, así lo confirma un artículo publicado en el diario la Nación en 2015 en donde expresa lo siguiente:

Santa Ana se ha destacado en el estudio realizado por el Ministerio de Vivienda, donde se mostró el crecimiento general de inversión inmobiliaria y en donde estos cantones aportaron la mayor cantidad de unidades residenciales, en promedio de 150 metros cuadrados de construcción en 10 años.

Esto quiere decir y según lo afirma el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS), en un análisis realizado para la Municipalidad de Santa Ana en 2016, que la población podría aumentar considerablemente, y expresa “Si se considera el comportamiento demográfico y económico que presenta el cantón, para el año 2030 el crecimiento proyectado para Santa Ana estima que la población alcanzará alrededor de 77.000 habitantes”(pag.13).

Además, en el informe “Perspectivas 2020” elaborado por CFIA, incluye a Santa Ana, como uno de los 10 cantones con mayores construcciones del país en cual se puede leer lo siguiente CFIA (2019) “Santa Ana forma parte de los 11 cantones que concentran más del 50 % de las construcciones en el país”³

En el siguiente cuadro se puede observar las obras construidas para el periodo 2015 - IIIQ 2021, el cual se infiere que la cantidad total de permisos aprobados en menos de cinco años represento un total de 2550 construcciones nuevas, además, representan cerca de ₡3.562,62 millones a este gobierno local.

³ El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos: Recuperado el 13/12/2021 El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos <https://cfia.or.cr/descargas/2020/informes/Perspectivas-2020.pdf>

Cuadro 2.1
Cantón de Santa Ana: Total de obras construidas, aprobadas, multas
e impuesto recaudado en el periodo 2015-2021

Años	Aprobadas	Multas	Impuesto total
2015	367	66	501,397,931.77
2016	447	69	549,052,140.23
2017	416	81	867,390,433.50
2018	309	59	422,420,250.35
2019	376	81	488,321,048.23
2020	291	67	386,588,940.09
2021	344	88	347,481,832.93

Fuente: Elaboración propia con datos de la municipalidad de Santa Ana

Además, de acuerdo con el cuadro anterior se han presentado un total de 511 multas, estas se dan como consecuencia del incumplimiento en algún elemento establecido en las normas vigentes, donde, eventualmente se podrían estar generando debido al desconocimiento o confusión de las distintas regulaciones que aplican en materia de licencias de construcción.

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 enfrentan 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 viaje⁴.

En ese sentido es que las últimas actualizaciones de dicho plan regulador, se debió tomar en cuenta lo pertinente a regulación administrativa y lo referente a multas y sanciones e incluirlas en la propuesta al plan territorial que ha tenido constantes cambios que no permiten avanzar con su consecución, ya que, según información de la Municipalidad esta propuesta ya se le han incluido 4 cambios a la propuesta original, estos son:

- 3 modificaciones a la incorporación de la variable ambiental
- 1 modificación integral a la zonificación propuesta

Ante este panorama, una consecuencia potencial bajo este método de regulación tomando como supuesto el hecho que el regulado no sabe de la existencia de estas normas, esto podría generar confusiones entre los regulados que efectivamente podría explicar la gran cantidad de multas que acumula esta Municipalidad, o bien, en los responsables de aplicar dichas regulaciones. Consecuentemente, no parece conveniente mantener dispersas estas regulaciones, por lo que

⁴ 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).

se podría actualizar y unificar el cuerpo normativo vigente, aplicaría solo en lo relativo al apartado de permisos de construcción y al reglamento de sanciones.

En conclusión, el problema al que responde la emisión de las regulaciones bajo estudio ha sido resuelto parcialmente, debido a la delimitación técnica propuesta en la zonificación del plan regulador, que responde a las actividades económicas propias de la GAM y al comportamiento urbanístico, no obstante, al ser el Reglamento de Simplificación una norma muy general y que lo que pretende es informar a los usuarios de los trámites existentes de la administración municipal de Santa Ana, es difícil de evidenciar una evolución de la regulación

Finalmente, la vigencia de la problemática se mantiene, y es necesario realizar cambios para que esta sea resuelta de una manera más eficiente tomando en consideración el reacomodo de las normas que regulan la construcción en un solo cuerpo normativo integral, como menciona Cartín (2020):

la planificación urbana, “va más allá de la distribución tradicional de edificios, usos del suelo, coeficientes de aprovechamiento del suelo — concebidos tradicionalmente como urbanismo—. La planificación debe abarcar con integralidad y sostenibilidad otros sistemas necesarios para el buen funcionamiento de la misma”⁵.

Esto contribuye a mantener vigente la regulación,

2.3 Avance en su atención: perfil del regulados y obstáculos

2.3.1 Perfil de los regulados

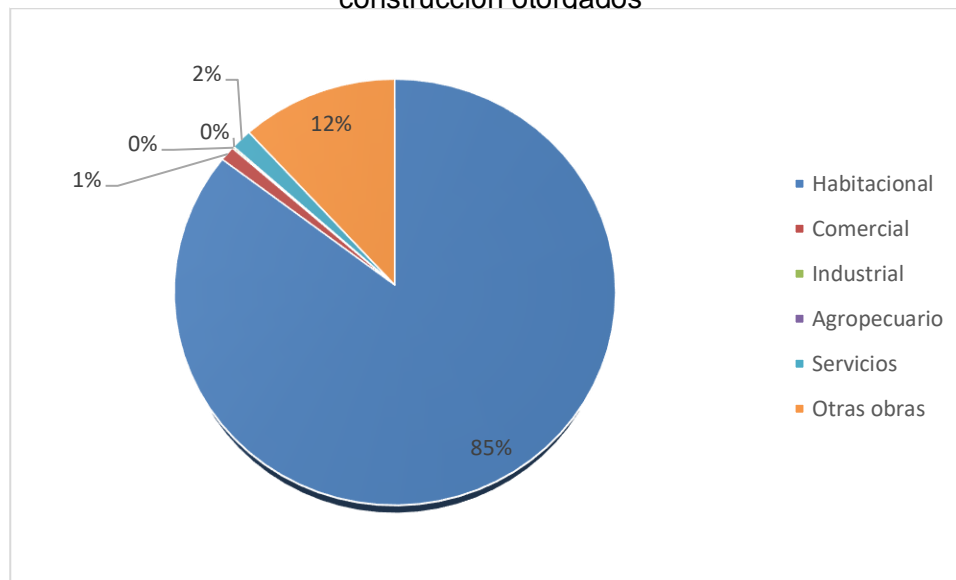
El Reglamento, tienen como población objetivo el ciudadano y/o profesionales en las diferentes áreas de la arquitectura y la ingeniería, que deben conocer, aplicar y obedecer las reglas establecidas en dicho Reglamento con el fin de garantizar la salud, economía, seguridad jurídica y bienestar común dentro del proceso de planificación local.

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

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 2020, señala la siguiente distribución para el cantón de Santa Ana.

⁵ Cartín, Federico, 2020. Proponer la ciudad. Publicado en el Periódico La Nación, edición del 23 de noviembre del 2020.

Gráfico 2.1
Municipalidad de Santa Ana: porcentaje promedio de permisos de construcción otorgados



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

Resumidamente, se puede establecer que esta regulación abarca tres tipos 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 industrial, principalmente compañías de tecnología de punta y prestación de servicios (centro de llamadas) de capital (en su mayoría) extranjero, por ejemplo Hewlett-Packard, Western Union, Maersk Sealand, e incluso Cisco Systems como indica la Municipalidad de Santa Ana.

2.3.2 Obstáculos

De las normativas bajo examen se encuentran los siguientes obstáculos:

2.3.2.1 Seguridad jurídica

Si bien es cierto, el Reglamento de Simplificación de Trámites de la Municipalidad de Santa Ana, determina cuáles son los requisitos para presentar una solicitud de licencia de construcción, también es una norma donde se enlistan otros trámites municipales, lo que en definitiva crea una inseguridad jurídica al no contar con una regulación específica en la materia, y esta puede ser confusa para los usuarios.

Asimismo, puede generar algún tipo de confusión en cuanto a las funciones que realizan los funcionarios, debido a que son varios los reglamentos que deben tomar en consideración para aprobar o apercibir una solicitud, lo que puede obstaculizar su efectividad. Pero también, esto le resta transparencia a la regulación ya que la dispersión puede generar falta de claridad para el regulado.

2.3.2.2 Administrativo

En este sentido, y aunque la Municipalidad de Santa Ana presenta un buen desempeño en su plataforma de servicios, ha quedado evidenciado que existe un problema administrativo de registro y control de las gestiones relacionadas con las licencias de construcción ya que se puede observar en el Cuadro 1.2 diferencias de registro entre la municipalidad y el CFIA en los años del 2015-2021, lo cual al parecer es un problema que viene arrastrando. cálculo.

Cuadro 2.2
Diferencias en los registros sobre permisos de construcción en el periodo 2015- IIIQ2021

Años	Aprobadas Municipalidad	Aprobadas CFIA
2015	367	368
2016	447	508
2017	416	343
2018	309	292
2019	376	262
2020	291	236
2021	344	213

Fuente: Elaboración propia con datos de CFIA y Municipalidad de Santa Ana

Como se puede observar está diferencia de datos podrían obstaculizar la toma de decisiones del área competente al no tener los datos reales, además es importante mencionar que el sistema tecnológico municipal no registra las solicitudes rechazadas, el cual puede ser un insumo para su mejora.

2.3.2.3 Ambiental

El cantón de Santa Ana presenta particularidades ambientales que han fungido como obstáculo en el tema constructivo, y es que como se mencionó en la primera parte, el territorio de Santa Ana es amenazado por riesgos de origen hidrometeorológicos, deslizamientos y eventos sísmicos, lo que ha obligado a que en el territorio deba definirse zonas prohibidas para construir, sin embargo, la poca claridad de la norma o desconocimiento de la misma han provocado que muchos de estos aspectos no sean valorados, y aunque exista toda una logística fiscalizadora en este tema, lo cierto es que muchas personas invaden territorio protegido para construir y poner en riesgo la seguridad ciudadana.

Además, sobre este mismo tema la Sentencia N.º 2020016184 de Sala Constitucional del 28 de agosto del 2020, se pronuncia con lugar ante denuncia hecha por un ciudadano que acusaba a la Municipalidad de Santa Ana, por no intervenir en la contaminación y construcciones que invadían territorio protegido de la quebrada Chirracal, por lo que la sala responde:

De igual forma, se le ordena a Gerardo Oviedo Espinoza, Alcalde de Santa Ana, o a quien ocupe ese cargo, que en el plazo de doce meses, contado a partir de la notificación

de la presente sentencia, gire las órdenes necesarias⁶ y tome las medidas de coordinación pertinentes que estén dentro del ámbito de sus competencias, a efectos de recuperar área de protección de la quebrada Chirracal.

Ante esto, es importante mencionar que ProDUS y la Municipalidad de Santa Ana, han elaborado una segmentación porcentual de las zonas y sus características ambientales del cantón de Santa Ana, en el cual se puede inferir que en promedio 36,57% del cantón presenta condiciones riesgosas, estas se pueden observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.3
Características generales para cada categoría del IFA en % del cantón

Índice de Fragilidad Ambiental	Ha	% cantón	Resumen de las características de la unidad
II	15	0,25%	Zonas de pendiente alta, susceptibles a deslizamientos, con remanentes importantes de bosques
III	2177,69	36,32%	
IV	3200,93	53,38%	Zonas de pendiente moderada a baja, algunas zonas verdes u usos urbanos de baja intensidad
V	603	10,06%	Zonas planas, con alta ocupación antrópica

Fuente: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS)

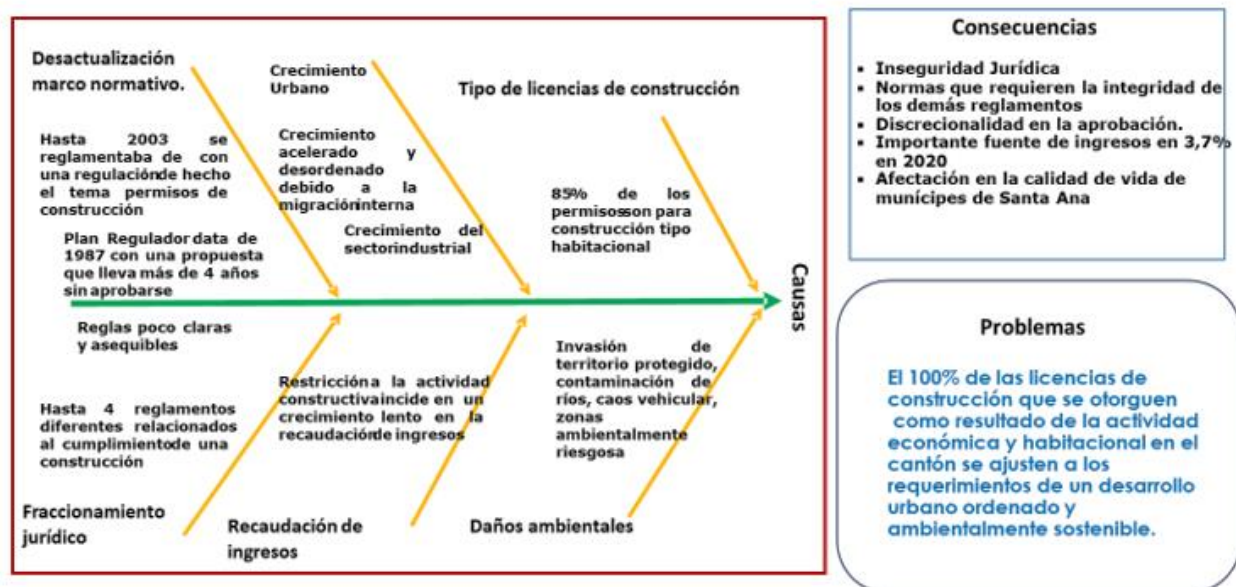
Finalmente, se puede observar que igualmente existen elementos externos que pueden afectar la consecución de la regulación, por lo que es importante tomar en cuenta estas consideraciones para una construcción integral tanto de los elementos internos, como los son los administrativos, y los externos, como es el caso del tema ambiental.

2.4 Resumen 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:

⁶ Poder judicial Sala constitucional, Sentencia N.º 2020016184, Recuperado 23/12/2021 <https://vlex.co.cr/vid/sentencia-n-2020016184-sala-847851931>

Figura 2.2
Análisis del problema relación causa efecto



Fuente: Elaboración propia

2.5 Conclusiones

1. No existe una regulación específica para los permisos de construcción, existe un reglamento de trámites de la Municipalidad de Santa Ana, que cuenta con los requisitos que se deben presentar para diferentes trámites municipales, no solo para el tema de licencias de construcciones sino de todo tipo de licencias lo que podría ser contraproducente tener diferentes actividades en un mismo reglamento.
2. Las regulaciones de construcción se encuentran desperdigadas encontrándose en cuatro diferentes reglamentos, lo que podría incentivar o ser la causa de la cantidad excesiva de multas en el cantón de Santa Ana, además parece no lograr la integración óptima para mejorar su efectividad
3. Las autoridades municipales consideraron que en aras de cumplir con lo establecido en la ley 8220, lo más conveniente fue establecer un único Reglamento de Simplificación de Trámites donde se publicitaran los requisitos de los trámites que se pueden presentar en la municipalidad.
4. Las repercusiones ambientales que pueden generarse si se deja del lado el tema ambiental, puede ser un elemento muy riesgoso a largo plazo, debido a características topográficas del cantón que pueden afectar el crecimiento urbano sostenible.

2.6 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. 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

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

Municipalidad de Santa Ana: Historia de la Municipalidad. 22 de enero 2013. Recuperado de:

<https://www.santaana.go.cr/index.php/institucional/el-canton/historia>

INDER :Plan de Desarrollo Rural Territorial Puriscal – Turrubares – Mora - Santa Ana (2015).

Recuperado de <https://www.inder.go.cr/puriscal-turrubares-mora-santa-ana/PDRT-Puriscal-Turrubares-Mora-Santa-Ana.pdf>

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

Santa Ana: Un caso de suburbanización Urbana en la Aglomeración metropolitana. Primer semestre de 1979. Recuperado de

<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2913/2785>

Universidad de Costa Rica. Patrones de crecimiento y concentración de actividades urbanas en la gran área metropolitana de costa rica, 1993-2010. 12 de diciembre del 2012

Recuperado de <file:///C:/Downloads/1533-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2299-2-10->

[20120828.pdf](#)

Salas, O. (2020, 14 febrero). Planes reguladores son vitales para el desarrollo sostenible de las ciudades. Universidad de Costa Rica.

3 IDENTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS.

3.1 Identificación de los objetivos

Una vez identificado el problema que pretendía resolver la regulación, la fase siguiente del análisis AIR ex post es la identificación y revisión 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?, ya que de acuerdo con las prácticas que promueve la OCDE, estos son micro soluciones a la necesidad o problema que dio origen a la regulación.

En el caso de la regulación administrativa de construcción de la Municipalidad de Santa Ana, tiene su base legal principal en la Ley de Planificación Urbana, ley 4240 y el Reglamento de Simplificación de Trámites de la Municipalidad de Santa Ana.

Se debe resaltar que no existe una regulación administrativa específica para la obtención de las licencias o permisos de construcción, si no que se ha establecido que el permiso de construcción es aquella autorización administrativa a través de la cual la Municipalidad determina la conformidad de una obra a construir con el ordenamiento jurídico vigente y los requisitos urbanísticos establecidos, además, de financiar la inspección de las obras constructivas que se realicen en el cantón.

Desde el **05 de enero de 2015, se dispuso que las solicitudes de permisos de construcción se recibirán únicamente por la Plataforma Tecnológica Administrador de Proyectos de Construcción (APC)** del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA). Es decir que la regulación establecida en el Reglamento sobre la Simplificación de Trámites del 2003 ha sufrido modificaciones en cuanto a la gestión de la regulación, sin que dicha normativa se haya ajustado.

En el Proyecto de Plan Regulador del 2016 que no ha entrado en vigor, se incluyó un Reglamento de Construcciones de más de 600 artículos, que regula específicamente las condiciones técnicas de cada tipo de construcción según su finalidad.

En dicho proyecto se estableció que:

Artículo 4. Objeto. El presente Reglamento tiene por objeto fijar las normas para la construcción de: edificios, calles, campos deportivos, instalaciones industriales y de maquinaria y cualesquier otra obra, en lo relativo a la arquitectura, ingeniería civil, ingeniería eléctrica, ingeniería mecánica e ingeniería sanitaria, con el objeto de fomentar asegurar y proteger en la mejor forma la salud, economía, comodidad y bienestar común, mediante requisitos que garanticen en las obras su seguridad, salubridad, iluminación y ventilación adecuadas, sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en esta materia a otros entes u órganos públicos.

Artículo 5. Alcances. Tanto en propiedad pública como en propiedad privada, toda obra de demolición o excavación, o de intervención, ampliación, modificación o reparación de edificios o construcciones de cualquier índole, o bien toda estructura, elemento que sea parte de la misma o instalación, debe acatar las respectivas disposiciones de este Reglamento (Reforma Plan Regulador, 2106).

Aun cuando es norma que no ha entrado en vigor establece criterios sobre la finalidad que se

persigue al regular la necesidad de contar con una licencia para poder realizar edificaciones de diferente naturaleza.

Por otra parte, en el referido Reglamento sobre Simplificación de Trámites conviene destacar dos de los requisitos que se solicitan uno sobre el contar con el Certificado de Uso de Suelo, que permite determinar la coherencia de la finalidad de la construcción con la regulación aplicable de acuerdo con la zonificación establecida. El otro requisito es el estudio de viabilidad ambiental y/o el FEAP, según corresponda, aprobado por la SETENA.

A partir de toda esa información se han logrado identificar los siguientes objetivos:

- ✓ Lograr un desarrollo urbano ordenado y sostenible.
- ✓ Brindar una condición de licitud a toda aquella edificación que se construya en el cantón.

3.2 Consistencia de los objetivos

Los objetivos de una regulación deberían ser consistentes con la efectividad de la regulación para ir resolviendo la necesidad o la problemática que dio origen a su emisión. A fin de establecer dicha consistencia se utilizarán los criterios recomendados por la OCDE, estos se denominan “SMART”. En estos se analiza si el objetivo es específico, medible, alcanzable, realista y relevante, y acotado en el tiempo, por lo que a continuación se analiza si los objetivos seleccionados cumplen con estas características.

3.2.1 Objetivo 1: Lograr un desarrollo urbano ordenado y sostenible.

Específico:

Es un objetivo muy general, se puede definir por medio de la propuesta a la reforma al Plan Regulador, mas no porque la regulación lo indique, además, puede ser cuantificable en cuanto a la cantidad de permisos otorgados como lo indica el cuadro 1 en el capítulo anterior, sin embargo, no es posible determinar el impacto, lo que a su vez lo hace poco cuantificable, por lo que no se puede considerar específico.

La especificidad del objetivo podría analizarse desde dos perspectivas, una relacionada con el ajuste del desarrollo urbano a la diferente zonificación establecida, y el otro a partir de la observancia de estrictas normas ambientales y de seguridad, las que se pueden establecer a partir de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Emergencias a la Municipalidad, que, entre otras, establece:

Dada la presencia de fuentes sísmicas o fallas geológicas cercanas al cantón de Santa Ana, así como la existencia de deslizamientos reconocidos, se deben tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. Controlar los permisos de construcción o intervenirlos en los casos en que se compruebe que la práctica constructiva o la calidad de los materiales no es la más adecuada de manera tal que garantice su resistencia contra temblores.
2. Evitar la concesión de permisos de construcción en las cercanías de fallas geológicas o en áreas ubicadas cerca o sobre laderas de muy fuerte pendiente, donde existen antecedentes de inestabilidad de antiguos deslizamientos.

3. No conceder permisos de construcción sobre rellenos, pues en general estos no reúnen las características adecuadas para construcción.
4. Tomar en cuenta la incidencia de cualquier actividad natural cuando se planean y diseñan obras de importancia comunal (rellenos sanitarios, acueductos, etc.) (CNE https://www.cne.go.cr/reduccion_riesgo/mapas_amenazas/mapas_de_amaneza/san_jose/Santa%20Ana%20-%20descripcion%20de%20amenazas.pdf)

Sin embargo, la precisión del objetivo que coadyuva en su definición concreta con tantos elementos presentes resulta difícil.

Medible:

Es importante mencionar que la regulación no estableció criterios concretos para medir la consecución del objetivo.

En lo que respecta a las cargas administrativas, se tiene que los requisitos están claramente definidos en el Reglamento de Simplificación de trámites de la Municipalidad, no obstante, dado que en la regulación se aplica a una diversidad de trámites con diferentes requerimientos, del lado del regulado es difícil de cuantificar su costo, además, se puede inferir que las cargas administrativa para el caso de los regulados dependería del conocimiento previo de la norma ya que lo relativo a construcción se encuentra reglado en diferentes cuerpos normativos como se estableció en la definición del problema.

Además, no es posible determinar el grado de certeza del objetivo, ya que no se cuenta con indicadores intermedios que ayuden a establecer los resultados esperados.

Dada la cantidad de elementos que involucra este objetivo es posible que se requiera del desarrollo de indicadores intermedios que permitan medir diferentes aspectos que, en conjunto, permitan tener más claridad sobre el resultado de cumplimiento y de impacto.

Es por lo anterior que no se puede considerar un objetivo medible.

Alcanzable:

Si bien en la regulación administrativa se establecen los trámites y requisitos para proporcionar cierta certeza jurídica con respecto a la solicitud de permisos de construcción, y que las construcciones se realicen en el apego de las indicaciones urbanísticas no se ha podido alcanzar en plenitud el 100% de construcciones lícitas, esto se puede observar en el Cuadro 1.1, el cual hace referencia a multas impuestas a regulados que construyeron sin tener un permiso de construcción, además, como se observó en el capítulo anterior hay antecedentes judiciales que implican construcciones ilícitas en zonas protegidas, por lo tanto, debe considerarse que el objetivo no está siendo alcanzable.

A su vez, se debe tener en cuenta que lo relativo en construcción integrado en el Plan regulador vigente fue emitida hace más de 20 años, así lo afirma un estudio de la CGR en el informe Seguimiento de la Gestión Publica SIGYD_D_2021005470 donde expresa lo siguiente:

“Las municipalidades de Belén, Santa Ana y Vázquez de Coronado tienen planes reguladores vigentes desde hace más de 23 años, situación que representa el primer gran desafío para esta región”

Por lo que algunos trámites o requisitos administrativos que se generaron con base en la aplicación del Plan Regulador podrían considerarse obsoletas debido al tiempo ya transcurrido, por lo que sin duda puede llegar a afectar la consecución del objetivo, por lo que se dificulta evaluar si este es alcanzable o no.

En cuanto a la plataforma tecnológica, en 2011 se inició una alianza con CFIA, para que los trámites respectivos a permisos de construcción pudieran realizarse mediante el APC, sin embargo, para ese entonces el proceso debía realizarse de manera presencial, no fue hasta 2015 que oficialmente el trámite ya se implementó totalmente digital, no obstante, esta plataforma limita el análisis que puede realizarse desde la administración, ya que datos como la cantidad de permisos denegados son imposibles de obtenerse desde los registros municipales.

Realista y relevante:

Es relevante en el tanto que el objetivo busca contar con una normativa que permita la gestión de un modelo de desarrollo ordenado, además, se considera que el objetivo es realista, ya que en promedio anualmente se tramitan 364 permisos de construcción, representando más de ₡508,9 millones aproximadamente un 3,7% del ingreso de la municipalidad para el 2020 según el "Presupuesto ordinario 2020"

En lo que respecta al alineamiento con la política pública, se relaciona al Plan Nacional de Desarrollo Urbano de Costa Rica 2018-2030, la cual hace referencia a un enfoque de desarrollo urbano sostenible, orientado hacia la mejora de la calidad de vida.

Específico en el tiempo:

Dada la dispersión de la normativa, esta regulación no contiene una cláusula de caducidad concreta, donde se analice si el objetivo se ha cumplido o debe replantearse, lo cual es necesario ya que debería estar sujeto a un proceso de mejora continua, donde la regulación y la eficacia de esta.

En síntesis, este objetivo presenta problemas de consistencia, lo que debe motivar a establecer mecanismos de medición directos e indirectos, alcance y mejora continua para que la regulación resulte efectiva desde el punto de vista de ordenamiento jurídico y urbano, dado el valor agregado que pueda generar una regulación administrativa clara, transparente y completa, además su revisión periódica a fin de ajustarlo a la realidad que presenta la realidad económica, social y ambiental de los habitantes del cantón de Santa Ana.

3.2.2 Objetivo 2: Brindar una condición de licitud a toda aquella edificación que se construya en el cantón

Específico:

El objetivo no cumple con la característica de especificidad, por cuanto de la revisión de los Informes Anuales disponibles en la página web de la municipalidad del señor Alcalde hasta el año 2020, no se hace referencia al tema ni a la manera cómo lo aborda la municipalidad. Además, aunque la municipalidad tiene distintas normas para regular este tema, mediante reglamentos tanto administrativos como técnicos, el fraccionamiento de este cuerpo normativo atenta contra su especificidad.

A su vez, aunque sí se tiene certeza de cuántas construcciones licitas se realizan anualmente en el cantón, no se conoce con exactitud la cantidad de construcciones ilícitas que se realizan en

el, no obstante según el CFIA en su informe Obras sin Permiso I-401-2020-DGP del 2020, afirma lo siguiente:

Santa Ana es el cantón número 6 por la provincia de San José, con más metros construidos de forma ilegal, cerca de 1.324 m², se construyeron de manera ilícita, donde, el área de cobertura del estudio de esta provincia incluye 20 cantones que fueron visitados durante el segundo semestre del 2020. (CFIA, 2020)

Esto indica que es fácilmente cuantificable la cantidad de construcciones licitas, no obstante, en la práctica no hay certeza absoluta por parte de la municipalidad sobre cuántas se realizan manera ilegal. Incluso, ese dato del CFIA estimó que el valor de esa área está alrededor de los ₡423 680 000, dejando de percibir la municipalidad ingresos por ₡4.236.800. Para el primer semestre del 2021 la situación no mejoró, ya que el mismo Colegio identificó 53 construcciones, un 15% del total, sin la licencia respectiva.

Medible:

El objetivo se puede considerar medible, en el sentido que se conoce la cantidad de permisos de construcción o condición de licitud de las construcciones, tal y como se evidencia en el Cuadro 1.1 del primer capítulo y se identificaron construcciones sin la licencia respectiva, lo que llevó a la imposición de multas.

No obstante, ya que ni en la regulación misma, ni en la planificación institucional se encontraron indicadores dirigidos a medir esta realidad que afecta no solo a este cantón sino a todo el país. Al efecto se revisaron los informes institucionales de rendición de cuentas y el Plan Estratégico 2018-2022 disponibles en su página web, sin que se encontraran metas e indicadores en esta materia, por lo que se dificulta determinar la consecución del objetivo, lo que a su vez dificulta determinar un costo promedio de la regulación, además de que algunos requisitos son ajenos a la municipalidad, y aunque esta define un listado de trámites y requisitos para obtener la licencia constructiva y establece el porcentaje a cancelar por dichas licencias de construcción, no se encontraron indicadores válidos para la medición, lo que aún complica más aproximar su costo.

El objetivo sirve como insumo para la planificación, ya que genera datos o estadísticas que pueden servir de base para determinar medidas correctivas sobre la regulación y como mejorar la cobertura en las construcciones favoreciendo su ejecución de manera legal.

Finalmente, el nivel de certeza de los resultados es bajo, principalmente porque si bien se conoce la cantidad de permisos de construcción que se presentan anualmente, no hay certeza absoluta en cuanto a la cantidad de construcciones ilícitas llevadas a cabo en el cantón, a sabiendas de la información presentada por el CFIA en su informe “Informe de construcciones sin permiso II semestre 2020” y el del primer semestre de 2021.

Alcanzable:

Como se ha reiterado, la municipalidad es la encargada de fiscalizar las construcciones que se dan en dicho cantón, con el propósito de que estas cumplan con los requisitos normativos exigidos para estar a derecho, no obstante, la falta de una regulación exclusiva para el tema administrativo en el proceso de permisos de construcción y la imposibilidad de verificar en tiempo real si todas las construcciones que están siendo llevadas a cabo son licitas, debido a prácticas ilegales conocidas en muchas municipalidades como construir en tiempos de cese institucional o con alguna otra práctica para evadir la obtención de la licencia, consecuentemente complica la

alcanzabilidad del objetivo.

No obstante, en diciembre de 2020 se publicó un “Reglamento para el procedimiento administrativo de los artículos 93 y siguientes de la ley de construcciones Nro. 833”, donde se establece el procedimiento administrativo a seguir en el caso de infracciones a la normativa de construcciones que aplica el cantón, lo que plantea la necesidad de fortalecer la fiscalización a fin de tener claridad cómo se desempeña esta actividad en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones regulatorias. Esto podría contribuir a la alcanzabilidad del objetivo.

En cuanto a la plataforma tecnológica, la Municipalidad en su Plan Estratégico 2018-2022 menciona la importancia de apoyarse en una plataforma que se adecue a los perfiles de los munícipes, lo que eventualmente propicie la legalidad voluntaria de las construcciones que se desarrollan bajo la ilegalidad y las que se encuentran en proceso

Tabla 3.1
Metas en mejora tecnológica de los servicios a los regulados

Acción estratégica	Metas
Modernización permanente de los sistemas de información geográficos y bases de datos espaciales	Contar un sistema de información geográfica y bases datos espaciales, disponible para usuarios internos y público en general.
	Diseñar y poner en marcha una estrategia de planificación urbana

Fuente: Municipalidad de Santa Ana, Plan Estratégico 2018-2022, p. 29.

Sin embargo, para este caso, los responsables de la gestión de este objetivo, si están definidos en la institución.

Realista y relevante:

Tras el volumen de solicitudes de permisos de construcción que anualmente se gestionan ante la municipalidad, junto a la cantidad de construcciones ilegales que reporta CFIA, este objetivo es totalmente pertinente, por lo que se puede considerar realista y relevante, puesto que los ingresos generados por estas licencias de construcción, el cumplimiento del marco normativo y territorial son de gran importancia para el correcto funcionamiento de la Municipalidad y sus habitantes.

Adicionalmente, en estrecha vinculación con el primer objetivo analizado, vale traer a colación una conclusión de un informe de la Contraloría General del año 2013, que indica:

Al carecer de criterios de riesgo y variables de carácter ambiental dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, ese gobierno local carece de un instrumento formalmente establecido que les facilite, entre otras cosas, declinar los permisos de construcción en zonas vulnerables, sobre todo en zonas cercanas a las fallas geológicas o en zonas de posibles deslizamientos o derrumbes. Ante estas limitaciones, la Municipalidad de Santa Ana, de previo a otorgar permisos de construcción en zonas vulnerables han debido recurrir a los criterios profesionales y estudios particulares sobre los posibles riesgos. (CGR, 2013, p. 15)

Indica también este informe que:

La actitud preventiva de esta Municipalidad es un avance, pero aún quedan muchas tareas pendientes; dado que las medidas adoptadas se han orientado a mitigar los daños originados por desastres naturales, pero no pueden sustituir la dimensión preventiva de las políticas permanentes sobre ordenamiento urbano e invasión de zonas peligrosas, no aptas para fines habitacionales, aspectos que deben ser incorporados en el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón de Santa Ana; a efecto de prevenir eventuales desastres que se puedan presentar por deslizamientos o inundaciones. (CGR, 2013, p. 15)

De los informes de Gestión de la Municipalidad se desprende la realización de este tipo de actividades, dada la relevancia que tiene en la calidad de vida y seguridad de sus habitantes, la observancia de una conducta resiliente producto de los peligros geológicos, ambientales y de cambio climático a la que está expuesta esta región.

Específico en el tiempo:

La regulación no establece un plazo concreto de cumplimiento del objetivo, en la obtención del permiso, sin embargo, la propuesta a la reforma del Plan Regulador se menciona lo siguiente:

Consideraciones Específicas. Es importante que toda obra se realice durante el plazo fijado en la licencia de construcción, pues cualquier autorización no puede ser perpetua, debe tener un plazo máximo ante la administración. Así mismo, la normativa en la que se basó el otorgamiento de una determinada licencia de construcción podría variar con el tiempo, cambiando las condiciones legales iniciales con las que fue otorgada. (Reforma Plan Regulador)

En todo caso, no puede considerarse como indefinido, ya que aunque las solicitudes de permisos son constantes, el área constructiva permitida se irá reduciendo cada vez más conforme el tiempo, esto para evitar un crecimiento desordenado y la invasión en áreas protegidas. Ahora bien, con una construcción de indicadores donde se establezcan metas claras para el cumplimiento de este objetivo puede ayudar a mejorar su consistencia, especialmente por la cantidad de construcciones informales que contabiliza el CFIA anualmente.

En resumen, este objetivo tiene problemas de consistencia, por lo que se requiere establecer mecanismos de medición, seguimiento y mejora continua para que la regulación resulte efectiva desde el punto de vista tributario y social, dada la doble perspectiva que tiene la materia que se regula, y además su revisión periódica a fin de ajustarlo a la realidad que pretende atender.

3.3 Vigencia y Validez de los objetivos

Teniendo en cuenta que los objetivos son los resultados que se desean con la implementación de la regulación, estos deben responder a muchos aspectos, entre el que destaca la concordancia con las políticas públicas que los originan, así como a las modificaciones a estas. Para analizar la vigencia del objetivo es importante determinar si colabora con el cumplimiento de la regulación, si los parámetros de medición indican si se ha sido exitoso con los fines de la regulación, o si se ha venido actualizando el objetivo y otros aspectos que permiten determinar la necesidad de revisarlo, o bien, mantenerlo como tal en el tiempo.

3.3.1 Objetivo 1. Lograr un desarrollo urbano ordenado y sostenible.

Proporcionar un marco jurídico con respecto a los requisitos urbanísticos deseables para el cantón es parte de las funciones municipales, así lo establece la propuesta al Plan regulador, por lo que asiste al cumplimiento de la regulación, en el sentido que como se estableció en el capítulo anterior, la Municipalidad es responsable de otorgar permisos de construcción por lo que debe contar con una norma capaz de darle seguridad jurídica a sus regulados, y con esto cumplir con la planificación urbanística, por lo que en definitiva este objetivo está alineado con la regulación. No obstante, actualmente la municipalidad no cuenta con los indicadores precisos para poder fijar si es necesario integrar el reglamento administrativo, sin embargo, como puede observarse en la figura 1.1 del capítulo anterior, existe un fraccionamiento normativo al cual debe enfrentarse el regulado, cuya consolidación no genera certeza de si representaría una mejora en la seguridad jurídica o bien podría representar una afectación a la regulación, sin embargo, lo que sí es seguro, es que cuanto más clara esté la regulación más beneficio trae a sus regulados, así lo expone un estudio publicado en la República de Argentina en 1997, el cual menciona “ Las buenas regulaciones pueden ayudar a garantizar un proceso justo, igualdad de oportunidades y la responsabilidad de todos los participantes”(pág. 27)

En ese sentido, en el Plan de Gobierno del actual Alcalde, se plantea como objetivo estratégico, lo siguiente:

Lograr que las comunidades resilientes y sostenibles, estén tomando acciones para reducir el riesgo de desastres, a través de la comisión de emergencias, en conjunto con empresa privada, como parte del desarrollo urbano del cantón.

Asimismo, asociado a este objetivo estratégico, se plantean dos objetivos específicos:

1. Fortalecer el proceso Municipal de Gestión del Riesgo según lo establecido en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (8488)
2. Desarrollar e implementar una estrategia cantonal para el cambio climático. (Programa de Gobierno, p. 52)

Consecuentemente, la vigencia del objetivo es indiscutible ya que la necesidad de contar con una regulación clara es un elemento clave para avanzar en el tema de seguridad jurídica y ordenamiento urbanístico propuesto desde la reforma al plan Regulador y las metas cualitativas que se ha planteado la presente administración.

3.3.2 Objetivo 2. Brindar una condición de licitud a toda aquella edificación que se construya en el cantón

El objetivo sigue siendo importante para la municipalidad y la ciudadanía, a partir de que el ajustar a derecho las construcciones que se realicen en el cantón, permite evaluar su conformidad con el tema urbano, los aspectos de riesgos geológicos, ambientales y de cambio climático, asimismo, generan ingresos para la municipalidad la cual, financia la fiscalización de estas y mantiene al margen las construcciones ilegales que quieran desarrollarse en zonas protegidas o contralas especificaciones técnicas y ambientales que hay tomar en cuenta para legalidad de una construcción.

Aunque, este objetivo ayuda en el cumplimiento de la regulación analizada, la ausencia de indicadores que permitan evaluar el avance de este y al contarse con tan poca información sobre

las construcciones ilícitas que se desarrollan en el cantón, no se favorece la realización de un análisis sobre la necesidad de actualización de este.

Además, debe tenerse en cuenta que a partir del año 2003 cuando entró en vigor el Reglamento de Simplificación de Trámites, este no ha sufrido variaciones ni de fondo ni de forma, que pudieran cambiar el rumbo del objetivo en pro de una consecución efectiva que se refleje en una mejor aplicación de la regulación, sin embargo, este aún contiene el mismo principio de todos los trámites municipales en un solo reglamento, y no una regulación específica para los permisos de construcción.

A partir de lo anterior, se considera que el objetivo es válido y mantiene su vigencia.

3.4 Conclusiones.

1. La pertinencia de estos objetivos que busca la regulación inicia con un análisis de la consistencia de estos, no obstante, dicho análisis se ve limitado por la escasez de indicadores específicos en relación con los objetivos, porque, si bien se establecen algunas metas en la planificación estratégica, estas son muy generales y no es fácil asociarlas directamente con la regulación en estudio.
2. Otro punto clave sobre la pertinencia de los objetivos es el análisis que pueda realizarse a partir de la información recopilada, sin embargo, como se ha demostrado a lo largo de este reporte, la dificultad con respecto a la información disponible y de calidad, limita el análisis de su consistencia, aunado a que la regulación analizada es una regulación de hecho que forma parte del Reglamento de Simplificación de Trámites el cual no ha sido modificado desde su publicación.
3. Es bastante lógico que los objetivos aún se mantengan vigentes, pero es necesario establecer indicadores intermedios que permitan establecer o evidenciar la actualización necesaria en esta norma y con esto asegurar una eficiente seguridad jurídica para los regulados y un ordenamiento territorial actualizado.
4. Empero, lo señalado, si es posible tener claridad respecto de que los objetivos identificados no son consistentes según los criterios SMART, por lo que se requiere una mejora, sobre todo en la disponibilidad de información para poder construir indicadores que permitan ir midiendo su nivel de cumplimiento y de impacto sobre la calidad de vida de los municipios.

4 IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA

4.1 Lista de opciones identificadas

Una vez identificado el problema al que responde la regulación y los objetivos que se buscan cumplir por medio de esta, se procede a formular las propuestas de mejora regulatoria con base en los hallazgos y conclusiones derivadas de los puntos ya mencionados en los capítulos anteriores.

La OCDE (OCDE, 2016, p. 70-71), menciona que opciones no tradicionales asociadas a una regulación se basan en el statu quo, otorgamiento de información, auto regulación, cuasi-regulación, co-regulación y de corte más liberal el de mecanismo de mercado (no intervención). Dentro de las opciones mencionadas y con base en los hallazgos relacionados a la identificación del problema al que responde la regulación y el objetivo identificado, resulta necesario cuestionarse la necesidad de contar con esta regulación, o bien, si necesita un replanteamiento que le otorgue una fecha de caducidad habiendo cumplido con los objetivos y, por tanto, encontrando una solución al problema.

El Reglamento sobre la Simplificación de Trámites, que contiene el listado de requisitos para obtener un permiso de construcción, no es estrictamente una normativa que reglamenta localmente la aplicación de la Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240, por lo que adicionalmente se utiliza supletoriamente desde el año 2018 el Reglamento de Construcciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

De igual manera, se debe tener en cuenta que esta regulación se puede dividir en dos bloques, una parte técnica, que es para el entendimiento y la utilización propia de los ingenieros encargados de las construcciones en donde se establecen los requerimientos técnicos mínimos para realizar una construcción, y esta según autoridades municipales se encuentra contenida dentro del proyecto de Plan Regulador que se está desarrollando, mientras que por otra parte se puede dar una regulación administrativa que va dirigida estrictamente a los usuarios interesados en la obtención de los diferentes permisos y trámites relacionados con las construcciones dentro de la jurisdicción municipal.

Por otra parte, en la parte tecnológica se han realizado una serie de actualizaciones, como es el hecho de que los permisos respectivos se puedan presentar únicamente por la plataforma que el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos ha destinado para ese fin denominada Administrador de Proyectos de Construcción. En este sentido, existe una especie de co-regulación en el tanto que el proceso se ajusta a los requerimientos planteados por el Decreto No. 36550-MP-MIVAH-S-MEIC, Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción y el Reglamento Especial del Administrador de Proyectos de Construcción (APC) del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos.

La facilidad y la claridad para la obtención de los permisos de construcción tienen gran importancia para los regulados, por ello, las propuestas de mejora estarán dirigidas a establecer mecanismos que apunten en esa dirección. Esto a su vez, impactaría en la reactivación de la actividad económica y en los niveles de recaudación de ingresos que también es importante para la Municipalidad.

En este contexto las alternativas de mejora que se plantean son las siguientes:

- Eliminación de los permisos de construcción (desregulación)
- Establecer una regulación administrativa exclusiva para las construcciones que se desarrollan dentro del cantón de Santa Ana.

4.2 Escogencia de opciones preferentes.

Una vez realizado el proceso de identificar a través de la lista las opciones de mejora regulatoria basadas en el problema identificado al que responde la regulación, así como en los objetivos identificados, se procede a analizar cada una de estas opciones a fin de escoger aquellas que se ajusten mejor a la necesidad de seguir o no regulando la actividad, según criterios preestablecidos para el análisis.

Dentro de estos criterios se contemplan aspectos como los de efectividad, legalidad, conformidad, cumplimiento, equidad y transparencia. De esta forma se valora si las opciones recomendadas, cumplen con dichos criterios y coadyuvan en la atención de la necesidad o problema al cual responde la regulación, así como de cumplir con los objetivos ya identificados.

4.2.1 Eliminar los permisos de construcción (desregulación).

Como parte del análisis *ex post* de regulaciones, siempre conviene analizar la alternativa de la desregulación. Bajo esta premisa, se debe indicar que la importancia de la regulación proviene mayormente de la necesidad de que todas las edificaciones se ajusten a los requerimientos necesarios para cumplir con un desarrollo urbano ordenado y que a su vez sea ambientalmente sostenible. Este aspecto solo puede ser logrado si la construcción de obras de diversa naturaleza está sujeta al control municipal, que es precisamente lo que busca el otorgamiento de la respectiva licencia de construcción.

Por otra parte, desde el punto de vista financiero, por el otorgamiento de permisos de construcción y de multas la municipalidad ha percibido, según se establece en el Cuadro 1.1, en el periodo comprendido de 2015 a 2021 un ingreso promedio de \$508.950.368,16 por año, lo que representa un ingreso importante para la municipalidad.

De igual manera, la regulación puede asegurar que las nuevas construcciones cumplan con requisitos mínimos de calidad, pero también los relativos a factores ambientales, como los que se han mencionado en el Capítulo 1 de este reporte, es decir son una medida para que los regulados tengan una garantía mínima para que las construcciones que desarrollan se ajustan no solo al marco normativo, sino que también se están mitigando los riesgos que las condiciones hidro geomorfológicas del cantón presentan según el sitio donde se pretenda levantar la edificación.

Siendo Santa Ana uno de los cantones con mayor desarrollo urbanístico del país, no contar con una regulación que permita lograr un desarrollo urbano ordenado y sostenible brindando un carácter lícito a todas las edificaciones que se desarrollen en el cantón, sin que exista una afectación a los regulados y a la Municipalidad, no parece viable en la actualidad, de ahí que la regulación resulte necesaria.

4.2.2 Establecer una regulación administrativa exclusiva para las construcciones que se desarrollan dentro del cantón de Santa Ana.

La Regulación administrativa de construcciones del cantón de Santa Ana, como anteriormente se ha mencionado, se encuentra contenida dentro del Reglamento de Simplificación de Trámites del Cantón de Santa Ana, Reglamento para el procedimiento administrativo de los artículos 93 y siguientes de la Ley de Construcciones, Reglamento Municipal de Obras Menores de la Municipalidad de Santa Ana, mientras que la normativa técnica aplicada a esta regulación es la establecida en el Reglamento de Construcciones del INVU, es decir que si bien se cuenta con regulaciones, estas se encuentran esparcidas en diferentes cuerpos normativos, lo que sin duda da origen a los obstáculos identificados en el Capítulo I y a la falta de claridad y transparencia que requiere el cumplimiento de los objetivos que persigue la regulación.

Estos obstáculos se pueden superar -en todo o en parte- sin dejar de lado el alcance de los objetivos, cuya medición también enfrenta limitaciones, con la alternativa planteada. Al respecto, debe tener en consideración los aspectos que se indican de seguido, dejando de lado la regulación técnica que está contenida en el Reglamento de Construcciones del INVU y que según autoridades municipales se incluye en el proyecto de Plan Regulador de la municipalidad de Santa Ana; es decir que esta alternativa tiene un enfoque en la parte administrativa de la regulación. La alternativa planteada busca, entre otras cosas, lo siguiente:

- Establecer en un único cuerpo normativo las solicitudes de permiso de construcción, solicitudes del certificado de uso de suelo, solicitudes de permiso de construcción de obra menor y las sanciones respectivas. Es decir, mitigar la dispersión existente hoy día.
- Incorporar a la regulación los medios tecnológicos por los cuales se pueden presentar las solicitudes.
- Derogar el Reglamento Municipal De Obras Menores
- Derogar el Reglamento para el procedimiento administrativo de los artículos 93 y siguientes de la Ley de Construcciones
- Derogar el capítulo sexto los artículos del Reglamento Sobre La Simplificación De Trámites Para Los Ciudadanos Del Cantón De Santa Ana, Según Ley N° 8220.
- Establecer que la norma técnica supletoria a utilizar es el Reglamento de Construcciones del INVU.

Establecer un único cuerpo normativo para la parte administrativa de la regulación de las construcciones es importante, ya que permite a los regulados tener claridad en todo lo relacionado a la tramitación de los respectivos permisos relacionados a la construcción o, como se establece en el capítulo sexto del Reglamento de Simplificación de Trámites, relacionados al Departamento de Ingeniería de la Municipalidad.

Por otra parte, la existencia de un reglamento exclusivo para la aplicación de sanciones relacionadas con los permisos de construcciones o bien un reglamento exclusivo para las obras menores es una muestra de la inseguridad jurídica que se puede crear para los regulados, ya que no se contiene toda la regulación en un solo cuerpo normativo, es decir para conocer todas las implicaciones administrativas que conllevan el solicitar un permiso de construcción es necesario consultar no una sino tres o cuatro normas jurídicas diferentes.

Si bien, como se mencionó anteriormente, los permisos de construcción se tramitan por medio de una plataforma tecnológica, esto no se ve reflejado en la normativa, por lo que es un aspecto

de mera actualización para que la regulación se corresponda con la realidad.

Otro aspecto que es meramente una actualización, al establecerse un único cuerpo normativo para la regulación administrativa de construcciones, es la derogatoria de los siguientes reglamentos: el Reglamento Municipal De Obras Menores, el Reglamento para el procedimiento administrativo de los artículos 93 y siguientes de la Ley de Construcciones y el capítulo sexto del Reglamento Sobre la Simplificación de Trámites para los Ciudadanos del Cantón de Santa Ana, según Ley N° 8220.

Esta medida eliminará la doble regulación que genera confusión para los regulados.

Por último, se debe clarificar en la normativa que lo establecido en la regulación es propiamente lo que respecta a los trámites administrativos de la regulación de construcciones, ya que para regular la normativa técnica que debe ser respetada se han establecido herramientas como el reglamento de construcciones del INVU y próximamente a ser aprobado el reglamento de construcciones dentro del Plan Regulador de la Municipalidad de Santa Ana, que se encuentra en estado de proyecto.

En cuanto a la legalidad, la alternativa propuesta requiere la emisión de un reglamento y no de una norma legal que lo sustente, siendo una implementación que se puede lograr en el mediano plazo, ya que únicamente requiere la emisión de un reglamento a nivel local, por parte del Concejo Municipal de Santa Ana y que se cumpla con el procedimiento de control previo, establecido en los artículos 12 y 12 bis del Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Decreto Ejecutivo 37045-MP-MEIC.

Por su parte, la implementación de esta alternativa impactaría positivamente a los regulados, ya que les brindaría seguridad jurídica al contener en un único cuerpo normativo todos los requerimientos administrativos, sanciones y demás relacionadas que deben de tener en consideración al momento de solicitar un permiso de construcción dentro el cantón, además se estarían actualizando.

Finalmente, se pueden establecer claramente los objetivos de la regulación, incluyendo junto con estos indicadores de desempeño y una cláusula de caducidad, que permita a la Municipalidad obtener datos concretos sobre proporcionar si el desarrollo urbano se está llevando a cabo de manera ordenada y sostenible y si todas las edificaciones dentro del cantón cuentan con la respectiva licencia de construcción lo que las mantiene a derecho. La evaluación por medio de indicadores concretos permitirá determinar la necesidad o no de actualizar cada cierto tiempo la regulación.

4.3 Criterios para validar la procedencia de opciones preferentes.

Siguiendo con la metodología propuesta por la OCDE primero se debe determinar si soluciones similares han sido implementadas por otras instancias locales, nacionales o extranjeras anteriormente o bien si la misma institución las ha tratado de implementar. En ese sentido, muchas municipalidades cuentan con un normativa específica y completa para regular los principales temas que implica la construcción, de manera que la propuesta no es novedosa ya que más bien es lo que se estila a nivel de gobiernos locales. Lo que no es tan común es la existencia de diversas normativas que regulan de manera parcial diferentes aspectos de una misma materia como lo es el otorgamiento de licencia de construcción de diversa naturaleza, su manejo orgánico dentro de la institución, el marco sancionatorio y todos los requerimientos para desarrollarse dentro normativo, urbanístico y ambiental respectivo.

Por otra parte, también cada propuesta debe ser analizada a la luz de su impacto en el cumplimiento de los objetivos para los que fue emitida, de manera que exista una concordancia entre dichas propuestas y los fines que busca la regulación, ya que aquellas deben incidir en la efectividad de la regulación facilitando su cumplimiento. Esta situación se resume en la siguiente tabla:

Tabla 4.1
Resumen de impacto de las propuestas en los objetivos identificados

Opción priorizada	Objetivo 1	Objetivo 2
Desregulación	No cumple	No cumple
Establecer una regulación administrativa exclusiva para las construcciones que se desarrollan dentro del cantón de Santa Ana.	Cumple	Cumple

Fuente: Elaboración propia.

4.4 Conclusiones

1. Las alternativas planteadas responden a los objetivos definidos para la regulación y colaboran minimizando o erradicando los obstáculos identificados en el capítulo primero de este reporte. Sin embargo, es importante recalcar la necesidad de que los objetivos se incluyan en la regulación y se establezca la obligación de medir su cumplimiento e impacto tanto en la administración reguladora como en los regulados.
2. Es necesario contar con cuerpo normativo uniforme que permita a los regulados tener claridad sobre los aspectos administrativos que se deben cumplir para construir dentro del cantón y todas las posibilidades que de ahí se desprenden. Esto permite que el regulado puede medir mejor las cargas administrativas que conlleva la aplicación de la regulación.
3. La regulación de construcciones, que permita el desarrollo urbano ambientalmente sostenible es importante, ya que es una garantía para los residentes del cantón de que sus construcciones están realizadas en cumplimiento de los requerimientos mínimos y sujetos a riesgos bajos dadas la condiciones hidro geomorfológicas del cantón.
4. La adopción de las propuestas de mejora aquí planteadas obliga a realizar cambios en el cuerpo regulatorio actual, para eliminar dispersión, lo que requiere juntar en una sola normativa los diferentes aspectos que hoy se regulan en varios cuerpos normativos.
5. Dado que las municipalidades son las instancias públicas más inmediatas y cercanas con las que las personas tienen más contacto y las que desarrollan actividades básicas y sustantivas que afectan directamente a la calidad de vida de las personas, es imprescindible la adaptación de éstas a las nuevas corrientes tecnológicas en aras de buscar la cercanía y facilidad de trámites para los munícipes. Por ello, la incorporación de

la virtualidad es fundamental y debe profundizarse para que el y la ciudadana puedan hacer de manera más sencilla las gestiones que conlleva la actividad aquí analizada

5 CAPÍTULO: ANÁLISIS DE IMPACTO

5.1 Introducción

En el siguiente 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 donde 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 costeo estándar. Dicho método analiza los costos a partir de elementos como precios, tiempo y cantidad. La cantidad se refiere al número de gestiones realizadas por regulados en asociación a la regulación bajo análisis, así como de las frecuencias de dichas gestiones. Lo anterior, por lo tanto, permite desarrollar una ecuación para estimar los costos referentes a la carga para el regulado. En el caso del regulador el método es similar, pero considera otros costos como gastos generales asociados a la gestión de la regulación propios de una institución pública.

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 la licencia de construcción y una segunda en cuanto a los procesos que realizan los funcionarios para atender a las solicitudes de dichos regulados.

Una vez mapeado 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 que deberá cargarse a las diferentes tareas que integran el proceso de gestión de la regulación 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 que establecen la regulación, 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 puede tener suficiente certeza de su ocurrencia por lo 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 algunos riesgos que se han identificado en relación con la regulación.

5.2 Análisis de cargas administrativas

5.2.1 Análisis de contexto

Dentro de este capítulo, se analizan distintos puntos que caracterizan los principales elementos del impacto regulatorio ex post de la regulación analizada en la Municipalidad de Santa Ana. Para la regulación bajo estudio, este tipo de análisis nunca ha sido abordado, por lo que parte del objetivo de este capítulo es generar insumos para que el ejercicio pueda replicarse en análisis posteriores teniendo estos resultados como una línea base de partida, y se pueda medir el avance en materia de análisis de cargas.

Para esta regulación este tipo de análisis no se ha encontrado en el caso de la Municipalidad de Santa Ana. No obstante, es necesario indicar que existe un estudio por parte de la Contraloría General de República en cuanto al tema específico de análisis de cargas administrativas que revela los principales costos en los que tiene que incurrir un usuario para la solicitud de una licencia de construcción para el cantón de Cartago y la Municipalidad de San José. 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 este estudio es aplicado a otras municipalidades en específico, es un punto de partida en cuanto a investigaciones que cubren dicha materia, y dadas las similitudes en la regulación, 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 Santa Ana

5.2.2 Perfil de los Regulados

Como se mencionó en capítulos anteriores el reglamento que se encuentra en análisis es el reglamento de construcción, el cual, está dirigido principalmente a cualquier munícipe o inversionista que pretenda desarrollar obras en el cantón y deban cumplir con los requisitos establecidos en el mismo.

Entonces bien, puede decirse que el perfil de los regulados esta constituido por dos tipos de regulados, los que realizan construcciones pequeñas como casa o apartamento, los que en promedio para el 2019 representaron cerca del 85% de las licencias otorgadas, y están los regulados industriales, comerciales, agropecuarios y otros que representaron el 15% restante para el mismo año, los cuales además, llevan a gran escala la actividad constructiva que además puede verse su distribución porcentual en el gráfico 1.1 del primer capítulo.

Que de acuerdo con la información anterior es claro que el tipo de construcción que predomina en la zona es aquella dedicada a vivienda, representando la mayor proporción el 2019 de las construcciones realizadas en el cantón, por lo que este será el segmento que se tomará como referencia para calcular los costos que cubre el regulado en este tipo de gestiones.

5.2.3 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, algunos de los regulados consultados realizó directamente las gestiones relacionadas con esta regulación, lo que indudablemente tiene un costo en términos de tiempo invertido. A la par de estos está el hecho de que la Municipalidad utiliza la Plataforma APC del CFIA para realizar el proceso de análisis y otorgamiento de la licencia de construcción, actividad que debe ser ejecutada por un profesional y no por el interesado directamente. En consecuencia, ambos casos se refieren a situaciones diferentes, unos solicitaron licencia para obras menores, las que, si pueden ser gestionadas por el interesado directamente y, otros, licencias para obra mayor que es realizada por un profesional.

Sin embargo, de los que realizaron el trámite directamente un 35% de los regulados indicó que debió repetir el proceso debido a falta de documentación u otro aspecto mientras que el restante 65% indicó que no repitieron procesos por falta de algún documento, esto a simple vista muestra que, aunque exista un porcentaje alto documentación completa, aún perdura una porción de los regulados a los cuales no les queda muy clara la regulación.

5.2.4 Cuantificación de los costos

La cuantificación de costos resulta ser parte esencial del análisis de impacto regulatorio ex post. Bajo estos análisis se permite describir un paisaje referente a los costos que deben someterse no solo los regulados para una correcta implementación de la ley, sino también 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 generan 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
- Costos 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, estimando el costo total para el cantón de aplicar la regulación.

5.2.5 Cuantificación de los costos 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, se trata de aproximar el costo de la regulación para la administración.

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 5.1
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 Santa Ana	• Dirección de Ordenamiento territorial
	• Planificación Urbana

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

Es importante indicar además que, el tiempo real que un funcionario de la municipalidad de Santa Ana 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.

Tabla 5.2
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 al salario del funcionario. Este salario puede variar en función de los años laborados en la institución, así como de otros beneficios, por lo tanto, estos supuestos se construyen para tener un aproximado del salario del funcionario correspondiente, estos supuestos son:

- 10 anualidades por funcionario al 1.94
- Prohibiciones 30%
- Reserva de vacaciones 4,17%
- Cargas sociales por 43% desglosado de la siguiente manera:

Cuadro 5.1
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)	1.55%
Décimo tercer mes	8.33%
Salario escolar	8.33%
Reserva de Cesantía	5.00%

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Santa Ana

Es decir, que se construye un salario referencial para poder calcular los costos en los que incurre la administración para aplicar la regulación en análisis. Asimismo, para efectos del análisis se han formulado dos escenarios, uno optimista con los tiempos suministrados por la municipalidad y otro conservador, donde todas las actividades que tienen un tiempo de ejecución menor a 15 minutos se llevan a ese tiempo, a fin de tener en total tiempos que resulten más realistas.

Teniendo toda la información recopilada y entendiendo que, los tiempos de trabajo están definidos de manera estándar y el salario indicado corresponde al tiempo que el funcionario dedica de su jornada laboral para atender los procesos específicos para las licencias constructivas, 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 5.2
Costo mensual, promedio por permiso y anual de los procesos de gestión de permisos de construcción, escenario optimista

Reglamento	Costos	Montos	
Reglamento administrativo al otorgamiento de permisos de construcción de la Municipalidad de Santa Ana.	Costo Mensual Total	₡646.322,05	\$1.017,83
	Promedio por permiso aprobado	₡25.184,10	\$39,66
	Costo Total Anual	₡7.755.832,85	\$12.213,91
	Costos Totales aplicando el 10% de recurso humano adicional	₡8.531.415,50	\$13.435,30

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Santa Ana.

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 ₡7.755.832,85 Adicionalmente para la

gestión de la regulación se requiere de otros insumos como servicios públicos, papelería, equipo y otros que para efecto de este análisis de cargas para el regulador se aplicará un 10% adicional a los costos de recurso humano. Consecuentemente el costo asciende a ₡8.531.415,5.

Suponiendo un tipo de cambio de ₡635/US\$1, el costo total de la aplicación de esta regulación para la Municipalidad es cerca de \$13.435,30, con un costo individual por gestión de \$39,66

Por su parte, el escenario conservador se muestra en el cuadro siguiente. Como puede verse corregir todos los tiempos menores a 15 minutos, llevándolos a este tiempo, implica un incremento en costos para la municipalidad, lo cual muestra la importancia de que los tiempos de ejecución de las actividades que componen el proceso de gestión de una regulación, ya que los atrasos generarán costos mayores para la institución y también para los regulados. Sí el costo mensual de una gestión pasa de \$39,66 a \$57,2, es decir, 1,44 veces más alto.

Lo anterior revela la importancia de cuantificar de manera más realista los tiempos de gestión, ya que, por ejemplo, si bien el acto de firmar un documento puede tomar un minuto, lo cierto es que no siempre el funcionario responsable está disponible para firmar, estos tiempos de espera deberían cuantificarse para aproximar mejor la carga administrativa que asume la municipalidad.

Cuadro 5.3
Costo mensual, promedio por permiso y anual de los procesos de gestión de permisos de construcción, escenario conservador

Reglamento	Costos	Montos	
Reglamento administrativo al otorgamiento de permisos de construcción de la Municipalidad de Santa Ana.	Costo Mensual Total	₡932.192,70	\$1,468.02
	Promedio por permiso aprobado	₡36.322,00	\$57.20
	Costo Total Anual	₡11.186.293,35	\$17,616.21
	Costos Totales aplicando el 10% de recurso humano adicional	₡12.304.922,05	\$19,377.83

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Santa Ana.

5.2.6 Costos de los regulados

Para el caso de los regulados, se aplica la misma metodología, pero con información recopilada directamente de ellos por medio de una encuesta. En efecto, se aplicaron encuestas y con base en esa información se logró documentar los resultados que se muestran en este apartado.

Asimismo, se tomó como referencia los resultados de varios estudios realizados por la Contraloría General de la República, para la Municipalidad de Cartago y la de San José.

Primeramente, es necesario aclarar que los costos administrativos para permisos de construcción por parte de los regulados son bajos, lo que podría explicarse por el hecho de que no se considera el costo del profesional en ingeniería que realiza el proceso en la APC y al

calcularse el costo con la información de todos los informantes, es decir, los que tramitan licencias de obra menor (que la pueden gestionar directamente) y de obra mayor, lo que lleva el costo mínimo para permisos de construcción sea de \$80,3.

Ahora bien, si se consideran también los costos en que se incurre al apoyarse en un profesional en ingeniería, el costo crece a \$787,4 en promedio, esto quiere decir que el costo dependerá del tipo de obra que se realice y la necesidad de contar o no con el acompañamiento de un profesional.

En el proceso de la obtención de la información del regulado, además de la aplicación de un cuestionario y una discusión referente al proceso involucrado, es claro que estos deben abordar lo referente a la realización de cualquier trámite involucrado a las licencias de construcción con el fin de saber los costos en los que deben incurrir los municipios.

Dentro de la información recopilada, como común denominador, los regulados mencionaban el atraso que les genera instituciones externas a la municipalidad elevando sus costos ya que deben esperar durante un tiempo considerable, por falta de apoyo tecnológico que facilite la interoperabilidad entre las instituciones.

Además de lo anterior, es importante hacer notar que para una mayoría de los regulados el tiempo de respuesta, oscila entre 4 y 10 días por parte de la institución, aunque una porción de ellos 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 una encuesta donde se hacen preguntas referentes a los costos de la gestión de un permiso de construcción, esto se muestra a continuación:

Cuadro 5.4
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	\$80,3	<u>¢50.990,5</u>
	Gestión realizada por un tercero (profesional en ingeniería)	\$787,4	<u>¢500.000,0</u>

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la información suministrada por los municipios, en el caso que efectuaron directamente la gestión de la licencia, 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 \$80,3 cuando son las mismas personas quienes realizan las gestiones asociadas a la gestión de la licencia.

- ✓ Dicho costo puede llegar hasta los \$787,4 si se encarga la gestión a un tercero en este caso un ingeniero como se realiza en la Municipalidad de Santa Ana.

Si se aplica el sistema de costeo estándar en cuanto a los datos anteriormente presentados, y utilizando la cantidad promedio de las licencias otorgadas en el periodo 2019, se tienen los siguientes resultados:

Cuadro 5.5
Cargas administrativas para los regulados

Promedio de permisos Otorgadas 2019	Costo en rango (personas que realizan la solicitud)	Cargas administrativas totales
300	\$80,3 - \$787,4	\$ 24 090 - \$ 235 920

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 para el caso de obra menor o, son los ingenieros cuando se trata de obra mayor, quienes realizan la gestión de la regulación y el promedio de las licencias otorgadas en el periodo 2019, está dentro de un rango de \$24.750 y \$235.920.

Tomando en consideración el coste inferior del rango expuesto y 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 Santa Ana este costo equivaldría a 2,27% del total tomando como supuesto que son los costos documentales ante la municipalidad (uso de suelo, consultas varias, pago de impuestos y otros).

Cuadro 5.6
Desglose de costos en que incurre un regulado para obtener licencia de construcción

Requisitos	Monto colones (promedio)	Monto dólares (promedio)	%
Documentación	₡51.000	\$80,31	2,27%
Disponibilidad Agua	₡0	\$0	0.00%
Plano constructivo	₡1.407.895	\$2.270,80	62,61%
Póliza INS	₡375.000	\$604,84	16,68%
Impuestos	₡289.698 ⁷	\$467,38	13,33%
Alineamiento	₡115.074	\$185,60	5,12%
Total	₡2.238.667	\$3.610,75	100,00%

Fuente: elaboración propia con datos suministrados por la Municipalidad

⁷ Para este caso en específico, el impuesto para permisos de construcción en el caso de la Municipalidad de Santa Ana es de 1% del valor total de la obra. Para el caso expuesto se considera una obra con un valor total de ₡28.969,818.

Como consecuencia de esto, y tomando como base este 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 Santa Ana se muestran en el cuadro anterior.

En consecuencia, tomando en cuenta la información anterior, las cargas administrativas para los regulados en el cantón ascienden a \$ 1.083.000 anuales, es decir, el total tomando en cuenta las cargas de la institución con el escenario optimista y el rango inferior de los regulados es de \$1.096.435.

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, puede existir un costo de oportunidad asociado a los tiempos de espera, por lo que 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 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 Santa Ana.

Según datos consultados sobre los precios de alquileres a apartamentos en la página web “encuentra24” los precios por metro cuadrado en el cantón de Santa Ana van desde los \$10, siendo este el valor más bajo, hasta los \$15 por metro cuadrado como valor más alto. Teniendo por lo tanto un precio medio de \$12,5.

Al tomar el precio medio de \$12,5, se puede aproximar el dato a \$1250 como costo de un apartamento de cien metros cuadrados por mes. Ahora bien, para el caso específico de la Municipalidad de Santa Ana, 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 15.

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. 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 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 \$625 tomando el total de 15 días hábiles como respuesta por parte de la Municipalidad.

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 Santa Ana.

Por lo que, dicho ahorro se proyecta directamente en el costo de oportunidad calculado anteriormente para los munícipes, es decir, \$41,66 por cada día es lo que le cuesta al regulado la espera de una resolución, esto sin tomar en cuenta servicios públicos, los cuales ya debían contar con anterioridad

5.3 Análisis de Riesgos

5.3.1 Introducción de Riesgos

El objetivo de este apartado es presentar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo del Reglamento de Construcciones de la Municipalidad de Santa Ana incluido en el capítulo sexto del Reglamento de Simplificación de Trámites de la Municipalidad. La existencia de estos riesgos afecta directamente a los objetivos identificados que ayudan a solucionar el problema al que responde la emisión de la regulación.

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

5.3.2 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:

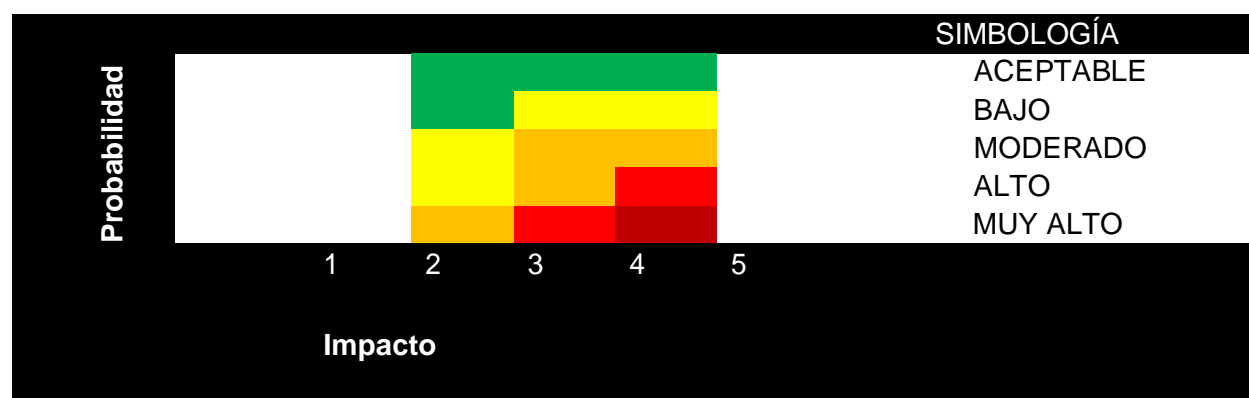
Tabla 5.1
Naturaleza de los riesgos

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 relevantes ya 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 5.1
Riesgos: cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: Elaboración propia

4.2 Análisis de los riesgos

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

Tabla 5.2
Riesgos identificados para el Reglamento de construcciones Municipalidad de Santa Ana

Como consecuencia de (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	Nivel de Riesgo
Dispersión de Marco Regulatorio	Construcciones que no cumplen los requerimientos técnicos y por ende no son seguras	Evasión a realizar los trámites debidos de construcción	Moderado	Alto	12
Condiciones Geo-hidromorfológicas	Contaminación y daño ambiental	Daños a nivel material y en salud pública	Severo	Alto	16
Desactualizada planificación territorial	Contaminación de aire y agua	Daños materiales y en la salud pública	Severo	Alto	16

Registro ineficiente	Ineficiente registro de actividades comerciales que se dan en la zona	Inconsistencias en los datos	Severo	Casi seguro	20
-------------------------	--	---------------------------------	--------	----------------	----

Fuente: Elaboración propia

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:

El primer riesgo asociado a una cuestión de seguridad jurídica presenta un nivel de impacto moderado con una probabilidad alta de ocurrencia dejando el nivel de la calificación de este riesgo en 12. Por otra parte, este riesgo es a nivel interno y aunque parezca sencillo su medición lo cierto es que resulta difícil su monitoreo, y es que como se mencionó en la definición del problema en el capítulo 1, la dispersión de la normativa puede acarrear problemas que eventualmente pueden materializarse y perjudicar la consecución del objetivo, por tal motivo este riesgo está latente y por lo que resulta importante integrar toda la normativa tanto técnica como administrativa es una acción que podría disminuir la relevancia del riesgo.

Este riesgo podría inclusive ostentar más causas como, por ejemplo; la omisión ciudadana en aspectos como multas, y construcciones ilegales.

En cuanto a esto último, es necesario reiterar que el CFIA ha hecho mediciones en distintos cantos de la GAM, y de acuerdo con la información que se encuentra incluida en el capítulo 2 la Municipalidad de Santa Ana está aumentando sus construcciones ilegales, las que no cuentan con los requisitos técnicos que podrían estar omitiendo y poniendo en riesgo su seguridad

El segundo y tercer riesgo poseen un nivel de impacto severo con una probabilidad alta dejándolo con una calificación de 16. Hoy en día este tema persiste ya que, como se mencionó en el capítulo primero, las condiciones geo-hidromorfológicas como lo indica la CNE y la aplicación de una desactualizada planificación territorial, podrían traer consigo tanto daños a nivel material como a la salud pública e integridad de los y las santaneños.

Además, se puede inferir que, aunque la municipalidad emplee acciones para mitigar alguno de los dos riesgos, si no se manejan de manera conjunta, la afectación de uno podría terminar incidiendo en el otro, por lo que es necesario definir pautas en donde se incluyan ambos riesgos, asimismo, debe tomarse en cuenta la industrialización exponencial que ha tenido el cantón de San Ana lo cual puede también incidir en su materialización.

Por último, el cuarto riesgo posee un nivel de impacto severo y casi seguro su materialización ya que posee una calificación de 20, esto indica que en corto plazo podría materializarse si no se toman medidas correctivas, y es que, se puede decir que una limitación en el análisis expost en

esta Municipalidad ha sido el tema de la información, lo que nos lleva a inferir que ante una eventual ineficiencia en el registro de información, indicadores o estadísticas, estas podrían terminar generando inconsistencia en los datos, además véase el cuadro 2.2 en donde se puede observar que en el tema de construcción ya presenta indicios de inconsistencias, al comparar los registros municipales con los del INEC y el CFIA, y las diferencias existentes entre ellos.

Finalmente, es necesario indicar que esto podría terminar incidiendo en la consecución de los objetivos, y por su parte en las medidas correctivas que se generan a partir de indicadores internos.

5.4 Conclusiones

1. 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 aplicación de una encuesta a los regulados.
2. 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 de la regulación.
3. Los elementos del mapeo de procesos mostrados en este capítulo responden exclusivamente a las distintas funciones, responsabilidades y procesos de distintos funcionarios involucrados en la aplicación del reglamento de permisos de construcción a nivel interno.
4. 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 estimaciones de la realidad.
5. Los riesgos identificados en este capítulo son aquellos que de materializarse podrían influir negativamente en el objetivo identificado para la regulación
6. 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 validación y valoración.
7. 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.
8. 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.
9. Con las alternativas de mejora que se han propuesto es posible mitigar, especialmente, aquellos riesgos que pueden tener una incidencia sobre los objetivos de la regulación.

5.5 Anexos

5.5.1 Anexo 1°

Actividades	Responsable(s)	Tiempo/ actividad (min)	Cantidad de trámites/mes	Salario/min	Costo/mes
Actividades Previas					
certificación uso de suelos	Geomatica				
Alineamiento	Geomatica				
Procedimiento Permisos de Construcción					
Interesado sube los documentos a la plataforma digital del CFIA APC	Cliente				
Descargar las solicitudes del permiso construccion dentro equipo municipal	Planificación Urbana, Direccion Ordenamiento Territorial	5	25.67	169.32	₡ 21,729
Revisar los documentos y requisitos adjuntos	Planificación Urbana, Direccion Ordenamiento Territorial	15	25.67	169.32	₡ 65,188
Revisar los planos construcción	Planificación Urbana, Direccion Ordenamiento Territorial	60	25.67	169.32	₡ 260,753
¿La solicitud está completa y cumple con los requisitos? Sí: Continuar en paso No 7 No: Continuar en paso No 10					
Se procede con la tasacion, dentro de la plataforma APC y sistema municipal	Planificación Urbana, Direccion Ordenamiento Territorial	15	25.67	169.32	₡ 65,188
Verificar profesional ingreso comprobante de la poliza y el pago	Planificación Urbana, Direccion Ordenamiento Territorial	5	25.67	169.32	₡ 21,729
Trasladar a la asistente administrativa verificar que los impuestos esten al día	Planificación Urbana, Direccion Ordenamiento Territorial	2	25.67	169.32	₡ 8,692
Se procede notificar al profesional responsable sobre las aclaraciones o correcciones de la solicitud	Planificación Urbana, Direccion Ordenamiento Territorial	2	25.67	169.32	₡ 8,692
¿Profesional responde ? Sí: devuelve paso No 7 No: Continuar en paso No 8					
Seguira en estado rechazado					
Costo Mensual Total					₡ 646,319
Promedio por permiso aprobado					₡ 25,181
Total anual					₡ 7,755,831

₡ 8,531,414.41

Fuente: Elaboración propia, con información suministrada por la Municipalidad.

5.6 Referencias

Conocimientos Electorales, 2017. Regulación, Recuperado 11/01/2022 <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei/eib/eib03/default>

Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, 2020. Informe de construcciones ilegales, Recuperado 7/1/2022 <https://cfia.or.cr/descargas/informes/informe-construcciones-sin-permiso-2020.pdf>

CGR, 2013. Contraloría General de la República, Informe sobre la auditoria de carácter especial acerca de las medidas adoptadas por la Municipalidad de Santa Ana para mitigar las amenazas en zonas vulnerables determinadas por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. INFORME No. DFOE-DL-IF-7-2013, 31 de mayo, 2013. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2013/SIGYD_D_2013010098..pdf

Municipalidad de Santa Ana, Presupuesto ordinario 2020: Recuperado el 6 de enero 2022 https://www.santaana.go.cr/images/documentos/2020/ITRIMESTRE/Informe%20de%20Rendicion%20de%20Cuentas%202019%20Final%20_compressed.pdf

Municipalidad de Santa Ana, Plan Estratégico 2018-2022. <https://santaana.go.cr/MSA/transparencia/files/planes/Plan-Estrategico-Municipal-2018-2022-Santa-Ana.pdf>

Municipalidad de Santa Ana, Programa de Gobierno, Lic. Gerardo Oviedo Espinoza, 2020-2024. <https://www.santaana.go.cr/images/documentos/2020/IITRIMESTRE/Programa%20Gobierno%202020-2024%20WEB.pdf>

Reforma Plan Regulador, 2016. Permisos de construcción, Recuperado <https://www.santaana.go.cr/index.php/institucional/biblioteca-virtual/otros-documentos?task=document.viewdoc&id=1222>