

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017

Mejora regulatoria y simplificación de trámites en Costa Rica

Eduardo Alonso

Junio, 2017



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

Antecedentes e introducción	3
Marco institucional y funciones del ente rector de la mejora regulatoria.....	6
El Departamento de Análisis Regulatorio.	6
El Departamento de Apoyo Institucional.....	7
Análisis de los avances en materia de mejora regulatoria.	7
Los planes de mejora regulatoria	7
El Catálogo Nacional de Trámites (CNT)	9
Trámites transversales.	10
La plataforma - www.registrello.go.cr - en el Ministerio de Salud	10
La plataforma – www.crearempresa.go.cr - en el Registro Nacional.....	12
La Plataforma APC en el CFIA	13
Apoyo regional	18
El sistema de control previo en el Departamento de Análisis Regulatorio del MEIC (SICOPRE)	20
Reformas puntuales a legislación o reglamentación que afecta los indicadores del “Doing Business” del Banco Mundial	21
Gobierno Digital	22
Otros elementos críticos sobre la mejora regulatoria	23
Conclusiones	23
Anexo	26
Bibliografía	41
Lista de personas entrevistadas.....	44

Antecedentes e introducciónⁱ

La mejora regulatoria, también conocida como simplificación y agilización de trámites y procedimientos, es un proceso mediante el cual se busca facilitar a los ciudadanos y a las empresas, la presentación de solicitudes y el cumplimiento de requisitos para la obtención de permisos, autorizaciones o servicios de diversa índole por parte de las distintas instituciones del Estado. El tema se origina en el hecho de que, con frecuencia, las instituciones estatales exigen información, documentación adicional de soporte o bien trámites adicionales que, en algunos casos, se consideran excesivos; repetitivos - cuando algunos trámites son iguales y se realizan de manera secuencial en diferentes instituciones -; antojadizos - al no estar sustentados en la legislación o reglamentación respectiva -; innecesarios - por no contribuir realmente a justificar la solicitud respectiva -; e incluso tediosos - al tener que recurrir a otros entes para obtenerlos o tener que presentarlos repetidamente en diversas instituciones para la renovación de algún permiso o autorización -.

Si bien la realización de trámites para la obtención de permisos, autorizaciones para el desarrollo de proyectos de construcción, por ejemplo, o para la obtención de algún servicio público - electricidad, agua, entre otros -, son necesarios, la realidad es que, con el tiempo, en el país se han establecido más y más trámites y procedimientos a seguir, ya sea por motivos de seguridad, de protección de la salud, de protección del ambiente, entre otros, y a los que se agregan atribuciones que los propios funcionarios se arrogan para solicitar trámites o requisitos adicionales. Todo lo anterior se ha traducido en que, con frecuencia, los ciudadanos y las empresas deben dedicar mucho de su tiempo a la consecución de la información y de la documentación de soporte que se requieren para presentar las solicitudes respectivas, a lo que se agrega el tiempo que las instituciones alegan requerir para su tramitación; adicionalmente, a menudo las instituciones rechazan solicitudes por falta de documentación de soporte que originalmente no se había solicitado o por interpretaciones erróneas, subjetivas o sin criterios técnicos, lo cual atrasa aún más el proceso de tramitación de las solicitudes respectivas. Ello, a su vez, se traduce en costos adicionales para las empresas y afecta el bienestar de los ciudadanos, ya que la falta de eficiencia en la tramitación respectiva afecta la productividad y la competitividad de los sectores productivos.

Tanto la Constitución Política como la Ley General de Administración Pública (LGAP)ⁱⁱ contemplan artículos relacionados con los trámites y procedimientos ante las entidades estatales, apuntando a la eficiencia y eficacia en los mismos. La Constitución Política, en su artículo 11, establece que *“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella.”*ⁱⁱⁱ Asimismo, en el artículo 140 se establece que *“Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno ... Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas...”*^{iv} Por su parte, la LGAP, en varios de sus artículos, también se refiere a los trámites y procedimientos ante las entidades estatales, tales como los siguientes: *“La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad de trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios”*^v; *“En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia”*^{vi}; *“La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia”*^{vii}; *1. El silencio de la Administración se entenderá positivo cuando así se establezca expresamente o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de fiscalizaciones y tutela. 2. También se entenderá positivo el silencio cuando se trate de solicitudes de permisos, licencias y autorizaciones”*^{viii}; *“1. En todo momento podrá reclamarse en queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto ...”*^{ix}.

A pesar de ese articulado en la Constitución Política y en la LGAP, la acumulación y persistencia de una excesiva cantidad de trámites para la presentación de solicitudes de servicios y de diversos permisos y autorizaciones se ha convertido, en muchos casos, en un asunto de una gran complejidad y de una gran falta de claridad para los usuarios. Esa situación genera inseguridad jurídica tanto a nivel del ciudadano como a nivel de las empresas, fomenta la corrupción y la informalidad, afectando la competitividad del aparato productivo y las posibilidades de fomentar el desarrollo de nuevos negocios y, en general, el bienestar del ciudadano.

Por lo anterior, la mejora regulatoria se ha convertido en una necesidad urgente y apremiante, tanto para el bienestar del ciudadano como para la competitividad de las empresas, en especial desde que el país se decidió por la apertura comercial y la inserción en la economía mundial. En ese sentido, la mejora regulatoria es un requisito fundamental para mejorar la competitividad del aparato productivo, al reducir los costos y los tiempos para el establecimiento y la operación de nuevos negocios y empresas, nacionales y extranjeras, para dar seguridad jurídica y para lograr mayores niveles de formalidad empresarial en el país.

Al respecto, una reciente encuesta de la Cámara de Industrias arrojó los siguientes resultados:

- *Los trámites y permisos se ubican a nivel de la muestra como el séptimo factor mencionado que incide negativamente en la competitividad de las empresas con un 51,7% de menciones; sin embargo, para las empresas grandes (más de 100 trabajadores) es el tercero (64,3%);*
- *considerando el orden de importancia (factores que están incidiendo más en este momento), a nivel del total de la muestra, los trámites y permisos se ubican en el cuarto lugar, subiendo dos posiciones en el ranking con respecto a la posición que ocupaba en el 2016;*
- *para las empresas grandes se ubica en el segundo lugar (al igual que el año pasado) solo superado por el “costo de la energía eléctrica”;*
- *de 18 áreas de política o gestión del Gobierno, que se solicitó a los encuestados calificar, la “simplificación de trámites (mejora regulatoria)” fue la segunda área que recibió la nota más baja con un 4,5 (solo recibió una nota más baja el “control del gasto público” con un 4,1).^x*

El tema de la mejora regulatoria ha sido un tema prioritario en los Gobiernos desde la década de los ochentas. Las primeras acciones en esa materia se emprendieron a partir de la promulgación de la legislación sobre regímenes para el fomento de las exportaciones en el año 1984, que contempló, como parte de los incentivos a las empresas exportadoras, la simplificación y agilización de trámites para la exportación,^{xi} y que condujo a la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) en el año 1988, centralizando, simplificando y agilizando los trámites para la exportación en un solo ente. En los años noventas, se promulgó la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central,^{xii} mediante la cual se rompió el monopolio de las cuentas corrientes en los bancos del estado, se eliminaron una serie de controles y regulaciones que impedían la competencia en el sector financiero y se crearon nuevos y modernos sistemas para la supervisión financiera. Otro elemento que condujo a una mejora regulatoria fue la adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el año 1990, con el que se eliminaron las licencias de importación y se redujeron los aranceles y otras disposiciones relativas a las importaciones; ello se complementó con la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales en el año 1994, con lo cual el país se adhirió a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a los compromisos internacionales de liberalización del comercio establecidos a esa fecha. Adicionalmente, la promulgación de la Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor en el año 1995 (Ley 7472)^{xiii}, que establece que “*Los trámites y los requisitos de control y regulación de las actividades económicas no deben impedir, entorpecer, ni distorsionar las transacciones en el mercado interno ni en el internacional. La administración pública debe revisar, analizar y eliminar, cuando corresponda, esos trámites y requisitos para proteger el ejercicio de la libertad de empresa y garantizar la defensa de la productividad, siempre y cuando se cumpla con las exigencias necesarias para proteger*

la salud humana, animal o vegetal, la seguridad, el ambiente y el cumplimiento de los estándares de calidad...”, subraya el imperativo de emprender acciones para la facilitación de los negocios.

En todas las últimas cinco administraciones de Gobierno desde el año 1994 se han creado comisiones, se han emitido Decretos Ejecutivos, y se han emitido Directrices Presidenciales dirigidas a impulsar la mejora regulatoria. Incluso, en el año 2002 se aprobó la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (Ley 8220), la que es un fundamento legal importante para la mejora regulatoria que se ha venido desarrollando en los siguientes años.^{xiv}

En la actual administración Solís Rivera (2014 – 2018), el tema de la mejora regulatoria también fue declarado prioritario. En el mes de julio del 2014 se toma un acuerdo en el Consejo de Gobierno,^{xv} en el que se insta a las entidades de toda la Administración Pública, central y descentralizada, para que designen el Oficial de simplificación de trámites, conforme lo establece la ley 8990 (reforma a la ley 8220), y para que formulen anualmente una propuesta de Plan de mejora regulatoria y simplificación de trámites, colocándolo en la página web de cada institución, haciendo una consulta pública, para luego formular los Planes de mejora regulatoria definitivos. En el mes de noviembre del mismo año se toma un nuevo acuerdo del Consejo de Gobierno^{xvi}, en el que se advierte a los Ministerios que no han cumplido con lo indicado que pongan a disposición del público las observaciones de la ciudadanía y la respuesta a las mismas, coloquen en los sitios web los Planes de mejora regulatoria definitivos para el año 2015, y publiquen cada dos meses los avances de dichos planes a partir de marzo del 2015. Con estos dos acuerdos del Consejo de Gobierno, éste ha dado seguimiento a los avances de los planes de mejora regulatoria que ejecutan las instituciones en los últimos años. Un elemento adicional de reforma institucional fue la reestructuración de la Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica en octubre del 2016, con la creación de la Dirección de Mejora Regulatoria y la Dirección de Calidad, como entes separados, y la creación del Departamento de Análisis Regulatorio y el Departamento de Apoyo Institucional dentro de la Dirección de Mejora Regulatoria, lo cual hace que se focalice el trabajo en la mejora regulatoria.^{xvii}

A pesar de que las últimas administraciones de Gobierno y el Gobierno actual han declarado el tema de la mejora regulatoria como prioritario, en realidad esa prioridad no ha ido acompañada de acciones integrales que verdaderamente hagan sentir, tanto en las empresas como en los ciudadanos, una mejora significativa en materia de los trámites de diversa índole que deben realizarse ante las instituciones estatales. Se han dado logros significativos, pero dichos logros son pocos en comparación con lo pendiente por hacer en esa materia.

En el presente documento se revisan el alcance y los avances en materia de mejora regulatoria que se han desarrollado durante la administración Chinchilla Miranda y la presente administración del Presidente Solís Rivera, haciendo referencia a administraciones anteriores. La metodología seguida para la realización del presente trabajo fue la revisión de estudios anteriores que se han realizado sobre la materia; la realización de entrevistas con varios de los funcionarios del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), responsables de la rectoría en materia de mejora regulatoria; la realización de entrevistas con funcionarios de varias asociaciones representativas del sector privado empresarial, que dan seguimiento y participan en foros de coordinación para la mejora regulatoria en diferentes campos; la realización de entrevistas con funcionarios de entidades que han venido desarrollando acciones para facilitar y agilizar los trámites en áreas de su quehacer profesional; y la realización de entrevistas con arquitectos, ingenieros y abogados del sector privado, que tienen bajo su responsabilidad el desarrollo de proyectos inmobiliarios para uso industrial, comercial y habitacional, y quienes tienen que tratar directamente con las entidades que están relacionadas con el otorgamiento de permisos y autorizaciones para el desarrollo de sus proyectos^{xviii}.

Luego de una presentación de los antecedentes y la introducción al presente trabajo, en el Capítulo II se presenta el marco institucional y las funciones del ente rector de la mejora regulatoria, incluyendo las áreas estratégicas definidas por el actual Gobierno, y

las funciones de la Dirección de mejora regulatoria en el MEIC. En el Capítulo III se analizan los avances logrados en materia regulatoria. Finalmente, en el Capítulo IV se presentan las conclusiones derivadas del análisis realizado y los retos pendientes.

Marco institucional y funciones del ente rector de la mejora regulatoria

Con la aprobación de la ley 8220 en el año 2002, su posterior reforma (Ley 8990) en el año 2011, la promulgación de la ley 7472 en el año 1995 y su reforma en el año 2002, se crearon el fundamento legal, la institucionalidad y los instrumentos para impulsar la mejora regulatoria en el país. Se designó el MEIC como ente rector, y se estableció una serie de obligaciones a las instituciones públicas, las que el MEIC debe hacer cumplir, a través de la Dirección de Mejora Regulatoria.^{xix}

La Dirección de Mejora Regulatoria es la Unidad técnica de apoyo a la Comisión de Mejora Regulatoria, órgano consultivo adscrito al MEIC, creada por la Ley 7472. La Dirección está compuesta por el Departamento de Análisis Regulatorio y el Departamento de Apoyo Institucional.^{xx}

Durante el presente Gobierno, el MEIC definió las siguientes seis áreas estratégicas, a ser desarrolladas por ambos departamentos de la Dirección de Mejora Regulatoria:

1. Planes de mejora regulatoria institucionales; todas las instituciones de la administración pública deben designar un Oficial de simplificación de trámites, elaborar planes de mejora regulatoria anuales y presentarlos al MEIC;
2. Trámites transversales; apoyo a proyectos específicos de agilización y simplificación de trámites en diversas instituciones;
3. Apoyo regional; proyectos especiales y programas de apoyo a instituciones en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria;
4. Control previo; toda nueva regulación o modificación de regulaciones existentes debe ser sometida a consulta pública y revisada y aprobada por el Departamento de Análisis Regulatorio antes de su publicación; de previo, debe realizarse una evaluación de costo – beneficio de las mismas;
5. Reformas puntuales a la legislación o la reglamentación que afecta los indicadores del “*Doing Business*” del Banco Mundial;
6. Capacitación; desarrollo de un plan anual de capacitación en mejora regulatoria.

A continuación se describen las funciones de los dos departamentos que componen la Dirección de Mejora Regulatoria y sus responsabilidades en el desarrollo del trabajo en las áreas estratégicas definidas.

El Departamento de Análisis Regulatorio.

El Departamento de Análisis Regulatorio tiene bajo su responsabilidad el área estratégica de control previo. Una de las funciones del departamento es la de verificar que las propuestas de regulación que le son remitidas cumplan con los principios de mejora regulatoria, con lo dispuesto en la ley 8220 y su reglamento y con lo dispuesto en la ley 7472 y su reglamento; otra importante función de este departamento es hacer recomendaciones sobre las propuestas de regulación que recibe, ya sea para modificarlas, simplificarlas o bien eliminar trámites incluidos en ellas, por ser innecesarios, duplicados o por no tener fundamento legal.^{xxi}

Para el desarrollo de sus funciones el Departamento de Análisis Regulatorio administra el Sistema de Control Previo (SICOPRE), una herramienta digital que permite a las instituciones evaluar si una nueva regulación o una reforma a una regulación existente debe o no emitirse, mediante una evaluación costo – beneficio, aspecto que se describirá y analizará más adelante.

El Departamento de Apoyo Institucional

El Departamento de Apoyo Institucional tiene a su cargo las otras cinco áreas estratégicas definidas por el MEIC, y “ ... coordina la ejecución de proyectos de simplificación de trámites que conlleven a la reforma de leyes, reglamentos y procedimientos, así como la asesoría en materia por medio de planes de mejora regulatoria de las instituciones públicas y los sistemas de información de mejora regulatoria. Entre sus funciones principales están:

- Llevar adelante la ejecución de Proyectos Especiales y los Programas de Apoyo a Instituciones, en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria.
- Ejecutar los programas de educación y de información a los ciudadanos y funcionarios de las instituciones públicas, sobre los principios de mejora regulatoria y simplificación de trámites de conformidad con el Plan Operativo.
- Administrar el Catálogo Nacional de Trámites (CNT) y velar porque los trámites inscritos cumplan con el artículo 4 de la Ley N° 8220.^{xxii}

En cuanto a los planes de mejora regulatoria, todos los ministerios e instituciones deben establecer una comisión interna de mejora regulatoria, liderada por el oficial de simplificación de trámites – de alto rango -,^{xxiii} y elaborar un plan anual de mejora regulatoria con al menos dos trámites a simplificar, haciéndolo público en su página web y elaborando informes bimensuales a ser presentados al MEIC.

Dentro de los trámites transversales que apoya el MEIC se encuentran las plataformas electrónicas www.registrelo.go.cr en el Ministerio de Salud (MINS); www.crearempresa.go.cr en el Registro Nacional; la plataforma APC en el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA); el proyecto RNP Digital en el Registro Nacional; entre otros.

En lo referente al apoyo regional, se brinda apoyo y asesoría a varias municipalidades en diferentes zonas del país en la agilización y simplificación de trámites ante ellas.

Con respecto a las reformas puntuales, se trata del abordaje de reformas a legislación o reglamentación existente con miras a mejorar los indicadores del “*Doing Business*” del Banco Mundial.

Finalmente, en cuanto a capacitación, el MEIC lleva a cabo un plan anual de capacitación en mejora regulatoria para las diferentes instituciones; también se llevan a cabo talleres de regulación administrativa, con participación de la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, y se desarrollan sesiones de capacitación a solicitud de las diferentes instituciones.

Es importante señalar que tanto el Departamento de Análisis Regulatorio como el Departamento de Apoyo Institucional aducen no contar con personal suficiente para el desarrollo de sus labores, que se describen detalladamente más adelante. En el Departamento de Análisis Regulatorio trabajan tres abogados y un economista; una quinta plaza está congelada por ley, ya que el funcionario respectivo renunció a su cargo. En el Departamento de Apoyo Institucional laboran dos abogados, un economista, una administradora y una técnica.

Análisis de los avances en materia de mejora regulatoria.

A continuación se describen y analizan los avances según las áreas estratégicas definidas en el MEIC, y en otros campos relacionados con la mejora regulatoria.

Los planes de mejora regulatoria

Como se mencionó, en la presente administración se tomaron dos acuerdos en el Consejo de Gobierno, en los que se insta a las entidades de toda la Administración Pública, central y descentralizada, para que designen el Oficial de simplificación de

trámites, conforme lo establece la reforma a ley 8220 (Ley 8990), y para que formulen anualmente un Plan de mejora regulatoria y simplificación de trámites, colocándolo en la página web de cada institución, y haciendo una consulta pública, para luego formular los Planes de mejora regulatoria definitivos. Importante de señalar es el hecho de que en la actual administración no se estableció una prioridad en cuanto a las áreas en las que los trámites deben ser objeto de mejora regulatoria, sino que se optó por que las instituciones definieran, por sí mismas, los trámites que serán objeto de mejora regulatoria.

Actualmente hay 80 funcionarios designados como oficiales de simplificación de trámites en las diferentes instituciones. Asimismo, 51 instituciones cuentan con planes de mejora regulatoria (Cuadro 1). No obstante, si se considera que existen en la actualidad 324 instituciones en el sector público costarricense, y partiendo del supuesto de que en todas ellas se debe realizar algún trámite, faltarían más de doscientas setenta instituciones (84%) por elaborar su plan de mejora regulatoria y alrededor de doscientos cuarenta Oficiales de simplificación de trámites por nombrar (75%).

Las instituciones elaboran sus planes de mejora regulatoria y los presentan al Departamento de Apoyo Institucional de la Dirección de Mejora Regulatoria del MEIC para su revisión; éste revisa las propuestas y emite criterio sobre las mismas, en cuanto al tiempo que se estima se requiere para llevar a cabo alguna reforma a algún trámite, el tiempo que aducen se va a reducir para el trámite respectivo (si se dice que se va a reducir el plazo de trámite, por ejemplo, se cuestiona y eventualmente se sugiere definir determinado plazo que se va a reducir y a cuánto) y, en general, sobre la mejora misma y la forma en la que se va a llevar a cabo, criterio que la institución respectiva debe considerar para luego elaborar los planes de mejora definitivos. Una vez aprobados los planes de mejora, las instituciones deben informar cada dos meses al MEIC los avances en su ejecución, éste los registra en una hoja de cálculo Excel para llevar el control respectivo e informa a las altas autoridades del MEIC, las que a su vez informan bimensualmente del avance al Consejo de Competitividad, al Consejo Económico y al Consejo de Gobierno.

Cuadro 1
Funcionarios designados como oficiales de simplificación de trámites y planes de mejora regulatoria, según instituciones (2017)

Entidad	Oficiales de simplificación	Planes de Mejora Regulatoria
Ministerios	18	16
Instituciones adscritas a Ministerios	5	
Instituciones autónomas y semiautónomas	29	29
Empresas públicas	6	
Entes públicos no estatales	8	
Organo electoral	1	
Instancias de coordinación de mejora regulatoria ^{xxiv}	6	6
Municipalidades	7	
TOTAL	80	51
TOTAL INSTITUCIONES PÚBLICAS	324	324
PORCENTAJE	25%	16%

Fuente: www.meic.go.cr

Ahora bien, el nombramiento de un Oficial de simplificación de trámites no consiste en la creación de un nuevo puesto en las diferentes instituciones, sino que es una función de recargo a un alto jerarca – Vice Ministro, Director Ejecutivo o Gerente General -. Según los funcionarios responsables de la mejora regulatoria en el MEIC, esta situación tiene la desventaja de que los altos jefes no tienen únicamente la función de fungir como Oficial de simplificación de trámites, sino que al tener la necesidad de atender otros asuntos, la atención que debe prestar a la simplificación de trámites puede ser relegada a un segundo plano.

Por otra parte, según representantes de algunas organizaciones del sector privado, como se detalla más adelante, dado que en la actual administración no se establecieron áreas prioritarias en las cuales debe impulsarse la mejora regulatoria, las instituciones que elaboran la planes de mejora regulatoria y simplificación de trámites escogen, a su

mejor saber y entender, los trámites a simplificar – el mandato es de que al menos dos trámites deben ser simplificados -, sin necesariamente tomar en consideración su importancia para el ciudadano o para las empresas antes de su elaboración o las sugerencias que el sector privado ha hecho en cuanto a los trámites a simplificar.^{xxv}

El acuerdo de Gobierno existente para la elaboración de los planes de mejora regulatoria establece que los planes deberán estar elaborados el 31 de octubre de cada año, ser sometidos a consulta pública, y que las observaciones que haya realizado la ciudadanía y las respuestas de las instituciones a las mismas deben ser publicadas el 10 de diciembre, fecha en la que deben ser publicados los planes definitivos.^{xxvi} Debe señalarse que la consulta pública tiene el propósito de que el administrado se manifieste acerca de los trámites que se propone facilitar, pero además recibir sugerencias sobre trámites que requieren facilitación, y que dichas observaciones debieran ser tomadas en cuenta en la elaboración de los planes de mejora definitivos; de lo contrario, la consulta pública no tiene sentido. No obstante, según información recibida de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), se ha dado el caso de que cuando se inicia el proceso de consulta pública, el plan todavía no se encuentra en la página web de algunas instituciones, y algunas no los publican del todo.^{xxvii} Asimismo, cuando se han enviado observaciones, no se reciben respuestas a ellas, o bien se responde que no es posible, por una u otra razón, incluir otros trámites que sugiere la ciudadanía o las empresas, por lo que finalmente se define el plan original como el plan definitivo.^{xxviii} De hecho, tanto UCCAEP como la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) manifiestan haber elaborado matrices y listados de trámites con prioridades en su simplificación y haberlas hecho llegar al MEIC, como ente rector, pero su respuesta al respecto ha sido escasa, aduciendo falta de personal y presupuesto para implementarlas, además de que esas propuestas no se logran incorporar en los planes de mejora regulatoria que elaboran las distintas instituciones.

Así, la mejora regulatoria que se logra a partir de los planes de mejora definidos, en opinión de la UCCAEP y de la Cámara de Industrias, no necesariamente es de gran impacto para la ciudadanía o para las empresas, ya que no necesariamente aborda los trámites importantes y requeridos por ellos, o sea, no responde necesariamente a las demandas de la población. Asimismo, los informes bimensuales que envían las instituciones al MEIC, que éste los recopila en una hoja Excel e informa a las autoridades del avance notificado, no son revisados por el MEIC desde el punto de vista de su veracidad ni de su calidad, ya que éste aduce no estar en capacidad de hacerlo.

En conclusión, los planes de mejora regulatoria no necesariamente responden a las necesidades de la ciudadanía o de las empresas en cuanto a los trámites que realmente afectan el bienestar ciudadano y la competitividad de las empresas y que, por ello, debieran ser simplificados con prioridad. En ese sentido, la forma en la que se formulan los planes debiera ser revisada para que, dentro del contexto de dar una respuesta satisfactoria a las necesidades de la ciudadanía y de las empresas en esta materia, se den procesos de consulta previos para elaborar propuestas de planes de mejora regulatoria en función de las necesidades de la ciudadanía y de las empresas, antes de realizar la consulta pública y, a partir de las observaciones recibidas, elaborar los planes definitivos.

El Catálogo Nacional de Trámites (CNT)

Desde el año 2010 se ha venido elaborando el Catálogo Nacional de Trámites (CNT). En ese catálogo se centralizan todos los trámites que deben realizarse en las distintas instituciones públicas. El procedimiento que se ha seguido es que las instituciones presentan los trámites a realizar en ellas al MEIC, éste revisa si son “correctos”, desde el punto de vista de su fundamento legal y de si se están solicitando requisitos que no son absolutamente necesarios para cumplir con el trámite que se está registrando, de manera que solo se aprueban para el registro en el CNT los trámites “correctos”. Según las autoridades del MEIC, en el CNT se encuentran registrados alrededor de 2000 trámites, una cifra muy reducida en comparación a la totalidad de los trámites que deben realizarse en instituciones públicas, que se estima que es mucho mayor, aunque tampoco se sabe qué tan grande es.

En el mes de marzo del presente año se terminó de elaborar la plataforma TrámitesCR, en sustitución del CNT, en la cual se incluirán los planes de mejora regulatoria de todas las instituciones a partir del 2018; los trámites existentes en las instituciones participantes y si éstos se pueden realizar en línea; los requisitos para realizar los trámites; los horarios de atención; si se requiere de un formulario y, de ser así, se ofrece el formulario en línea; el plazo de resolución del trámite respectivo; e incluye, además, un módulo de consulta a los ciudadanos sobre las mejoras que se han realizado a los trámites existentes. Para el lanzamiento de la nueva plataforma TrámitesCR, el MEIC está elaborando una reforma al reglamento de la reforma a la ley 8220 (Ley 8990), dando el sustento legal respectivo y oficializando la nueva herramienta.

Trámites transversales.

El Departamento de Apoyo Institucional desarrolla acciones de apoyo a otras instituciones para impulsar la simplificación de trámites, incluyendo la digitalización de los mismos. Estas acciones se denominan trámites transversales, como a continuación se expone.

La plataforma - www.registrelo.go.cr - en el Ministerio de Salud

La plataforma www.registrelo.go.cr es una plataforma electrónica desarrollada hace varios años para permitir, desde una sola ventanilla, realizar los trámites relacionados con el registro sanitario ante el MINSA, como requisito previo para la comercialización de productos tales como alimentos, equipo y material biomédico, productos higiénicos, químicos y plaguicidas, cosméticos, productos naturales, medicamentos y radiofármacos.^{xxix}

Según información recibida por varias empresas importadoras de alimentos, antes de que entrara en funcionamiento la plataforma www.registrelo.go.cr las empresas debían solicitar una cita al MINSA para la entrega física de los documentos de solicitud de registro, con un mes de antelación. Luego, el MINSA se tomaba tres meses para resolver la solicitud, para un total de cuatro meses de trámite. En determinado momento se introdujo un sistema digital para el envío de la documentación de la solicitud, pero se exigía que paralelamente se presentara la documentación físicamente. Eso requería que toda la información del producto, incluyendo fotografías completas del mismo (por ejemplo, una caja de cereal consta de seis lados, lo que significa tomar y escanear seis fotografías del producto), tenía que ser enviada, primero digitalmente, y luego se debía presentar la documentación respectiva en físico.

Con la entrada en funcionamiento de www.registrelo.go.cr, la documentación respectiva se hace llegar al MINSA via internet, con un horario de acceso al sistema las 24 horas del día y los siete días de la semana. No obstante, el trámite para la aprobación del registro requiere de entre dos y tres meses; ese periodo de tiempo incluye los casos en los que se hacen prevenciones, que hacen que el usuario tenga que corregir algo en la documentación, por lo que el ahorro real en tiempo para la tramitación se redujo solamente en un mes, en comparación con la situación anterior.^{xxx}

A pesar de que la tramitación se realiza de manera despersonalizada – via internet-, el personal de las empresas entrevistadas que realizan dichos trámites manifiestan que persiste la subjetividad de los evaluadores de las solicitudes en el MINSA, ya que las personas que evalúan no aplican criterios técnicos iguales. De esa forma, cada evaluador puede interpretar las frases impresas en el empaque de los productos de manera diferente; por ejemplo, un evaluador puede concluir en que un producto alimenticio tiene propiedades medicinales, por lo que procede a solicitar más requisitos para poder proceder a otorgar el registro sanitario, mientras que otro evaluador puede no considerarlo así. Otra posibilidad es la revisión de la etiqueta, que es adherida al producto con todos los ingredientes del mismo y con los requisitos exigidos en la reglamentación respectiva, cuando se trata de productos importados de otros países y/o en otro idioma, por lo que pueden darse prevenciones de parte de un evaluador, pero

de otro pueden no darse. Así las cosas, se da el caso de que, por ejemplo, de cinco productos de la misma marca – una bebida, por ejemplo -, pero con sabor diferente, tres obtienen el registro sanitario inmediatamente, pero los otros dos no, por alguna prevención que otro evaluador haya hecho al mismo producto.

Por otra parte, el MINSA maneja una lista de productos denominados de bajo riesgo – alimenticios -, que son productos sin descriptores adicionales, lo que conduce al otorgamiento del registro sanitario en cinco días. No obstante, en el mercado se presentan cada vez más productos con calificaciones o descriptores adicionales, por ejemplo, “libre de gluten”, “sin azúcar”, “con probióticos”, “con fibra”, entre muchos otros, con lo cual el producto ya no es considerado de bajo riesgo, sino que entra en otra categoría de productos cuya etiqueta debe ser revisada más detenidamente por el MINSA, lo cual hace que cada vez existan menos productos en la categoría de bajo riesgo, todo lo cual atrasa el otorgamiento del registro sanitario.

Adicionalmente, el otorgamiento del registro sanitario se otorga con base en la revisión de la documentación del producto entregada por el solicitante (certificado de libre venta y etiqueta, entre otros), sin hacer una verificación posterior en el mercado, al menos en la mayoría de los casos, ya que la supervisión por parte del MINSA en el mercado es muy escasa. Dicha situación causa que algunos comerciantes vendan su producto en el mercado sin el registro sanitario respectivo, siendo esta una competencia desleal. Por otra parte, sucede que productos con registro sanitario a la venta deban ser retirados del mercado por orden sanitaria, porque cuando se presenta un inspector, éste aplica criterios diferentes a los que aplicaron los evaluadores a la hora de otorgar el registro sanitario (Recuadro 1).

Recuadro 1 **El caso de “energy-food”**

Mirantas es la marca de una galleta importada que obtuvo el registro sanitario del MINSA, con lo cual el comercio la ofreció en el mercado. Sin embargo, dos años después, un inspector del MINSA envió una orden sanitaria retirando el producto del mercado, porque consideró que el descriptor en el paquete - “energy-food” - inducía a error al consumidor.

A raíz de esta situación se recurrió a la Dirección de Calidad del MEIC, a cuyo cargo está la reglamentación técnica, pero ésta adujo que si el MINSA objetaba el producto había que respetar su criterio. La solución que finalmente dio el MEIC fue la emisión oficial de un criterio por parte de la Dirección de Calidad,^{xxxii} sugiriendo al comercio poner una etiqueta encima de la palabra “energy-food”, para que el consumidor no la viera y así, según el MINSA, no se le indujera al error. En la actualidad no se ofrece el producto en el mercado, porque el comercio considera que el criterio del MEIC para resolver el problema no es aceptable. Claro está que por la falta de supervisión en el mercado, el comercio bien podría tapar la palabra, mostrar el producto así al MINSA, obtener el registro sanitario, y luego vender el producto sin tapar la frase que, supuestamente, podría inducir al consumidor a error.

Fuente: Comerciante importador.

En conclusión, la plataforma www.registrello.go.cr pretendía reducir significativamente el tiempo de trámite para la obtención de un permiso sanitario de funcionamiento, pero en realidad se redujo en un mes, de cuatro meses a tres meses, solamente, según información recibida de parte de las empresas entrevistadas. Además, si bien se busca despersonalizar el trámite haciendo uso de la herramienta de internet para enviar toda la información, en realidad no se logra, pues persiste la discrecionalidad y subjetividad del funcionario, ya que los evaluadores del MINSA no aplican criterios iguales para aprobar o realizar prevenciones a las solicitudes de registro sanitario, y los inspectores tampoco, por lo que puede suceder que un producto debidamente registrado tenga que ser retirado del mercado. Adicionalmente, la falta de supervisión en el mercado puede resultar en que se vendan productos sujetos a registro sin el registro sanitario respectivo, generando una situación de competencia desleal, además de la situación de riesgo para el consumidor.

Para facilitar la comunicación entre el MINSA y otras instituciones del sector público y del sector privado del comercio de productos de interés sanitario se creó, en octubre del 2014, la Comisión de Enlace Salud, Industria y Comercio (COESAINCO),^{xxxiii} un foro “ ...

para informar sobre las acciones que se están implementando para mejorar los procedimientos regulatorios de los productos de interés sanitario de forma que sean modernos, transparentes, ágiles y eficientes.^{xxxiii} La Comisión se reúne periódicamente y es un foro considerado de gran utilidad; sin embargo, los logros que se obtienen no son satisfactorios, a pesar de la vasta representatividad de instituciones del sector público y del sector privado.^{xxxiv} En la encuesta reciente de la CICR, el 75% de las empresas señaló los registros ante el MINSA como el trámite que más afecta su competitividad. *“Dos de cada 3 empresas indican que el tiempo de resolución para este permiso, que es alto (más de un mes), en más de la mitad de los casos se incurre en costos administrativos mayores a los US\$ 500 por cada registro y además se debe incurrir en costos legales por trámite que en promedio alcanzan los US\$ 517.”*^{xxxv}

Los problemas con la plataforma www.registrello.go.cr, en especial el hecho de que no despersionaliza el trámite, requieren de una mejora regulatoria para la plataforma misma, despersionalizando el trámite, para evitar que se apliquen criterios subjetivos o la interpretación del funcionario de turno. No obstante, dicha mejora regulatoria no está contemplada en los planes de mejora regulatoria de la institución respectiva, a pesar de que el sector privado lo ha sugerido, según lo ha manifestado UCCAEP. A lo anterior se agrega que, con frecuencia, el funcionario se niega a tomar una decisión, aduciendo que la normativa no es clara, sin que se revise la normativa y sin que se de una respuesta definitiva al administrado.^{xxxvi} En ese sentido, el funcionario aduce que *“... si les digo que sí, yo soy el responsable, porque la normativa no es clara, y tengo dudas...”* En muchos casos, además, ante la falta de respuesta de las autoridades respectivas, el administrado desiste y renuncia al trámite.

La plataforma – www.crearempresa.go.cr - en el Registro Nacional

La plataforma electrónica www.crearempresa.go.cr fue desarrollada por el Programa Gobierno Digital en el año 2012, durante la administración Chinchilla, y con el apoyo del MEIC; por medio de esa plataforma es posible inscribir una sociedad en el Registro Nacional y obtener la autorización de libros legales en línea, facilitando la puesta en operación de empresas en el país; la plataforma puede ser accesada por toda persona, sea para la inscripción de una nueva sociedad o bien para iniciar una actividad comercial a nivel de persona física.

Según información recibida por un abogado entrevistado para este trabajo, antes de que dicha plataforma entrara en operación, tenía que presentar la escritura de constitución de una sociedad en el Registro Nacional; al día siguiente la escritura se asignaba a un registrador quien, al tercer día, procedía a revisar la escritura; si se aceptaba la escritura se confeccionaba una boleta de calificación, que se pegaba a la escritura, se mandaba al archivo y luego a la carpeta del abogado en el Registro Nacional; si se encontraba algún defecto en la escritura, el registrador procedía al día siguiente a confeccionar la boleta de calificación indicando el defecto, la que al quinto día se enviaba al archivo junto con la escritura, para que luego ese mismo día o al día siguiente se colocara en la carpeta del abogado que presentó la escritura de constitución. Ese proceso tomaba aproximadamente seis o siete días. Luego de transcurrido ese plazo, el abogado, estimando que la boleta podría estar lista, se presentaba al Registro Nacional, esperaba a ser atendido – de cinco minutos a una hora -, y preguntaba si la boleta ya se encontraba en su carpeta; sin embargo, podía ser que la boleta no estuviera lista o que el documento de constitución revisado no estuviera en la carpeta, por lo que tendría que regresar días después a hacer la misma diligencia.

Cuando el abogado recibía la boleta en su carpeta en el Registro Nacional, debía hacer una razón notarial subsanando el error, en caso de que lo hubiera, para lo cual a menudo el abogado debía consultar con su cliente el error que consignaba el registrador y decidir con su cliente cómo resolverlo, para luego someter nuevamente el documento corregido al registrador para su nueva revisión.

Una vez constituida la nueva sociedad, el abogado debía publicar un edicto, para lo cual debía trasladarse a la Imprenta Nacional y esperar aproximadamente dos horas

para solicitar la publicación en el diario oficial la Gaceta. Generalmente, el edicto salía publicado aproximadamente dos semanas después. Finalmente, el abogado solicitante debía ir al Ministerio de Hacienda para sellar los libros legales en la primera hoja de los mismos. El total, el trámite requería de aproximadamente un mes.

El proceso para la inscripción de una nueva sociedad cambia radicalmente con la utilización de la plataforma www.crearempresa.go.cr. El abogado constituye la sociedad con una escritura en su protocolo, luego ingresa a la página www.crearempresa.go.cr, suministrando todos los datos que se le piden, los que están claramente tipificados y con casillas a llenar, sin espacio para que se den interpretaciones por parte del registrador. Luego de presentar los datos en la plataforma, el Registro Nacional responde en 24 horas, indicando si hay errores en la presentación o no, siendo éstos errores mínimos, como por ejemplo, haber puesto 120 años de vigencia de la sociedad, cuando el máximo son 100 años, u objetando el nombre de la sociedad por ser parecido al de otra sociedad, entre otras pocas posibilidades de detectar errores en la presentación. Lo anterior por cuanto el sistema corrige, automáticamente, algunos datos que puedan haber sido ingresados incorrectamente al sistema, tales como el número de cédula del solicitante (que al teclear el nombre se consulta con el Registro Civil), o una multiplicación (valor de acciones por número de acciones de una sociedad). Adicionalmente, el sistema hace el cálculo para el pago de los timbres, asunto que anteriormente estaba a cargo del abogado solicitante, y el pago del entero se puede hacer en línea pagando con tarjeta de crédito. En cuanto al edicto, el propio sistema se encarga de la redacción y la publicación, para lo cual el abogado solicitante ya no debe trasladarse a la Imprenta Nacional, solo debe hacer el pago respectivo, que también lo puede realizar en línea utilizando tarjeta de crédito. Finalmente, en la misma plataforma se autorizan los libros legales, sin tener que trasladarse al Ministerio de Hacienda para que éste ponga el sello de autorización en los mismos.

De esta forma, con www.crearempresa.go.cr se reducen significativamente los tiempos para la tramitación de la creación de una nueva sociedad. De aproximadamente un mes, incluyendo la publicación del edicto, el trámite se reduce a alrededor de cinco días, y con la gran ventaja adicional que no hay necesidad de desplazarse, eventualmente varias veces para saber si se confeccionó la boleta de calificación, a la Imprenta Nacional para solicitar la publicación del edicto y al Ministerio de Hacienda para obtener los sellos en la primera página de los libros legales.

El trámite para la inscripción de una nueva sociedad con www.crearempresa.go.cr se ha facilitado enormemente. No obstante, no se puede decir lo mismo para otros trámites ante el Registro Nacional. Según el abogado entrevistado, todos los demás actos que requieren ser inscritos en el Registro Nacional, tales como la inscripción de propiedades muebles e inmuebles y la inscripción de hipotecas, entre otros, deben realizarse personalmente y ante el registrador, por lo que son lentos y tediosos, pero sobre todo están sujetos al criterio subjetivo y a la discrecionalidad del funcionario público de turno, ocasionando atrasos significativos en el proceso de inscripción. En ese sentido, si bien www.crearempresa.go.cr es una muy buena iniciativa, deberá de ser complementada con la simplificación y digitalización de otra serie de trámites ante el Registro Nacional. Al respecto ya existe RNP Digital, una plataforma electrónica que permite el registro de propiedades ante el Registro Nacional de la Propiedad, lo que aligeraría el proceso de inscripción de esos elementos ante el Registro Nacional, al igual que la inscripción de nuevas sociedades.^{xxxvii} Sin embargo, dicha plataforma no ha entrado en funcionamiento.

La Plataforma APC en el CFIA

Dentro de los trámites transversales que apoya el MEIC, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) viene desarrollando esfuerzos, desde el año 2005, para agilizar el trámite de visado de planos constructivos ante el CFIA, mediante el desarrollo de un plataforma digital para el visado de planos de construcción, eliminando, además, el uso de papel y su correspondiente archivo en el CFIA, pasando a un sistema de archivo digital.

El visado de planos constructivos por parte del CFIA - sello de “visto bueno” -, es un requisito para obtener los visados de otras instituciones para luego obtener los permisos de construcción ante la municipalidad respectiva. El visado digital de planos lo emite el CFIA, a través de la plataforma electrónica denominada Administrador de Proyectos de Construcción (APC), para todo tipo de planos de construcción, tales como proyectos unifamiliares de vivienda, urbanizaciones, condominios, locales comerciales, locales industriales o desarrollos turísticos.

Según el funcionario del CFIA entrevistado, anteriormente, habiendo obtenido el visado digital por parte del CFIA, los desarrolladores de los proyectos debían imprimir los planos visados y presentarlos ante otras instituciones para obtener el visado correspondiente de cada una de ellas, sin existir plazos de resolución establecidos, para luego acudir a la municipalidad respectiva y solicitar el permiso de construcción. Por otra parte, el CFIA había firmado convenios de cooperación con alrededor de dieciocho de las ochenta y un municipalidades del país, para permitir solicitar el permiso de construcción en ellas digitalmente, una vez otorgado el visado por parte del CFIA, pero solo para el caso de viviendas unifamiliares, que no requieren del concurso de otras instituciones, con excepción del MINSA. Con la promulgación del Reglamento de Trámites de Visado para Planos de Construcción en el 2007,^{xxxviii} con el apoyo del Gobierno, se logró que el profesional responsable emita una declaración jurada de que el proyecto cumple con los requisitos del MINSA, éste la obtiene del APC y hace la inspección correspondiente, sin que el profesional tenga que hacer trámites ante el MINSA directamente.

En el año 2011, con la promulgación “Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción”,^{xxxix} como resultado de un trabajo conjunto entre el CFIA y el MEIC, se establece un nuevo proceso de revisión simplificada de planos, a través de la plataforma digital APC, con el cual el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el MINSA, el Cuerpo de Bomberos, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA), la Dirección de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación (DIE) – cuando corresponda -, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) – cuando corresponda - la Dirección de Transporte y Comercialización de Combustible del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) – cuando corresponda - y el CFIA revisan, en paralelo y con un solo juego de documentos, sin requerir la presentación de planos físicos en ninguna de esas instituciones y estableciendo plazos – de 30 días máximo - para que las instituciones se pronuncien sobre los planos presentados. Posteriormente, mediante una reforma a ese reglamento se estableció la obligación del profesional responsable y de las instituciones de tramitar los planos y los permisos de forma digital, y se modificaron los plazos para que las instituciones den respuesta a los planos que han sido sometidos a consulta, reduciéndolos de 30 a 15 días hábiles.^{xl} Con la aprobación y visado de los planos presentados, o bien de las correcciones solicitadas por parte de las instituciones respectivas, el sistema digital coloca el sello respectivo y, dado que la gran mayoría de las municipalidades están conectadas al sistema, se procede a solicitar y obtener el permiso de construcción.

Para incorporarse en el proceso de tramitación digital, el profesional responsable debe registrarse y registrar ante el CFIA el proyecto y su relación contractual. El CFIA cuenta con tres turnos de trabajo para revisar las solicitudes de registro del profesional responsable y de los proyectos que presenta, dando respuesta en dos días; los analistas revisan que las tarifas sean correctas, que los planos estén completos, y que cumplan con todos los requisitos ante las diferentes instituciones públicas. Además, el CFIA tasa el monto del proyecto, a partir del costo estimado por el profesional responsable, para determinar el pago del timbre de construcción, el cupón de registro y el derecho de asistencia. Una vez realizado ese trabajo, el CFIA envía a cada institución el proyecto y toda la información del mismo para su debida revisión.

Otro elemento que se introdujo en el proceso de trámites ante las instituciones públicas respectivas es la figura del silencio positivo^{xli}; además, el sistema electrónico fue diseñado de manera que las instituciones revisoras de los planos hagan prevenciones una sola vez, sin posibilidad de que en una segunda revisión se rechacen los planos por alguna otra razón que no sea la revisión de lo subsanado por el solicitante. Un aspecto importante de señalar es el hecho de que los requisitos que los planos tienen

que cumplir están claramente tipificados en cada institución, y que cada institución verifica si se cumple o no se cumple con el requisito, como condición para aceptar planos y visarlos, o bien rechazarlos, otorgando al solicitante un plazo para que vuelva a presentarlos. Esa forma de proceder, digitalmente y con requisitos claramente establecidos, sin posibilidad individual de cambiarlos o interpretarlos, despersonaliza el sistema y elimina todo tipo de discrecionalidad o subjetividad por parte del funcionario que revisa los planos, y evita que los planos se devuelvan una segunda vez por supuestos errores no detectados en una primera revisión, ya que al tener que responder sí o no a si se cumple determinado requisito, y al no existir la posibilidad de rechazar planos por errores no consignados en la primera revisión, no hay posibilidad de tomar decisiones discrecionales, contribuyendo a acortar los plazos de aprobación de los planos y dando seguridad jurídica al solicitante.

La tramitación del visado digital ante las instituciones públicas facilitó que, a partir de enero 2013 se pueda solicitar el trámite digital de permisos de construcción para todo tipo de proyectos ante las municipalidades, ya que al contar con el visado digital del CFIA y de las instituciones públicas respectivas, se puede presentar todo ante las municipalidades para la obtención de los permisos de construcción. Para ello, el CFIA ya cuenta con convenios de cooperación con todas las municipalidades del país para la tramitación digital de los permisos de construcción, de las cuales 60 están conectadas, 14 se encuentran en proceso de conexión y otras 7 se incorporarán próximamente. No obstante, algunas municipalidades cuentan únicamente con el trámite digital, otras mantienen un trámite mixto (digital y manual) y otras todavía mantienen el sistema manual.^{xiii} Ello representa un avance muy significativo en mejora regulatoria, precisamente en un sector tan importante como es la construcción.

Un logro adicional reciente en materia de mejora regulatoria es la entrada en vigencia del Administrador de Proyectos Topográficos (APT) en enero del 2016, “hermano” del APC; con ese sistema, los ingenieros topógrafos registran al profesional responsable de los planos de catastro ante el CFIA y presentan los planos para su revisión, los que posteriormente se envían al registro de la propiedad y se inscribe el plano de catastro digitalmente.

Finalmente, la creación de una comisión interinstitucional para analizar los trámites de revisión de los planos de construcción, mediante el Decreto No. 36550 del 2011, convocada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH) y que se reúne cada quince días, ha contribuido a construir una cultura de mejora regulatoria en lo relacionado con los trámites de construcción.

El proceso no ha sido fácil; según el CFIA, hubo resistencia por parte de algunos profesionales a presentar toda la documentación digitalmente, y las instituciones públicas tampoco manifestaron su anuencia a participar, aunque era obligatorio según el Decreto Ejecutivo del Reglamento. No obstante, el apoyo del Gobierno en el desarrollo de estos proyectos ha sido decisivo, habiéndose logrado que efectivamente todas las instituciones trabajen conjuntamente y que se logren los consensos requeridos para que toda la tramitación se hiciera digitalmente.

La digitalización del proceso no es completa; los trámites previos al visado del CFIA y los trámites posteriores para la obtención del permiso de construcción por parte de las municipalidades, obstaculizan el proceso.

A pesar del significativo avance en el visado de los planos de construcción para luego solicitar el permiso de construcción en las municipalidades respectivas, los trámites previos al registro del profesional responsable y de los proyectos ante el CFIA, deben realizarse personalmente y “a pie”, esto es, que la disponibilidad de agua, el uso del suelo, los alineamientos y retiros (por ejemplo, que el lote esté afectado por una línea férrea, que haya o no una quebrada en el lote, alta tensión, etc.) son trámites que deben realizarse con el sistema tradicional, previo al registro del proyecto ante el CFIA.^{xiii} Los trámites ante la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (SETENA), también deben realizarse previamente y sin ningún sistema digital.^{xiv}

Los requisitos previos, incluyendo los trámites ante SETENA, todavía hacen engorrosos los trámites para la obtención de los permisos de construcción por parte de las municipalidades. Ante SETENA, por ejemplo, en el caso de la construcción – con el formulario D1^{xiv} –, el 10% de las solicitudes de viabilidad ambiental requiere de entre 241 a 340 días; el 39% requiere de entre 121 a 240 días; el 30% requiere de entre 61 a 120 días; el 20% requiere de 31 a 60 días; y solamente el 1% requiere de 1 a 30 días para su aprobación (cifras aproximadas) (Ramírez, 2016)^{xvi}. Pero además, una vez que se presenta toda la documentación ante las municipalidades, la obtención del permiso de construcción es incierta, y una vez obtenido el permiso de construcción, es incierto cómo será el proceso y cuánto durará.^{xvii} (Recuadro 2).

Según las empresas desarrolladoras de proyectos inmobiliarios consultadas, la tramitación de permisos de diversa índole ante las municipalidades se ha convertido en los que algunos han llegado a llamar “un campo minado”, esto es, que nunca se sabe con certeza si lo que se presenta va a ser aprobado o va a ser rechazado; si los requisitos que se exigen en un inicio van a ser complementados por otros, posteriormente; si se van a pedir otros requisitos además de los establecidos; por lo que nunca se sabe cuánto tiempo se va a requerir para obtener los permisos respectivos e iniciar el desarrollo de un nuevo proyecto, ni los costos adicionales que ello puede implicar.

Varios ejemplos citan los desarrolladores entrevistados al respecto: a. ante la falta de infraestructura en los diferentes cantones del país, algunas municipalidades optan por exigir a los desarrolladores la construcción de plantas de tratamiento, lagunas de retardo para el desfogue de aguas, o bien la firma de convenios para financiar obras de infraestructura en los cantones; b. ante exigencias de una municipalidad – de cumplir con algún requisito –, el desarrollador prefiere cumplirlo, sin importar si es válido o no, si está contemplado en la normativa vigente o no, porque solo el hecho de tratar de evitar la exigencia del requisito representa un desgaste, además de que atrasa el desarrollo del proyecto; c. en el caso de la renovación de una patente, en algunos municipios es automática, simplemente revisando que se cumpla con el Plan Regulador; en otros municipios se exige, para la renovación de una patente, un plano visado por la municipalidad, trámite que tarda entre dos y tres semanas y que no sería necesario, si se revisan las condiciones bajo las cuales fue entregada la patente en el pasado y si se cumple con las disposiciones del Plan Regulador. A pesar de que existe un Registro de Catastro en el país, en algunas municipalidades existen “mini” registros de catastro, por lo que el usuario a menudo debe presentar información adicional a la municipalidad, a pesar de que las municipalidades tienen a su disposición la herramienta de acceso en línea al Registro de Catastro, pero no la utilizan; d. los permisos de salud, la aplicación del reglamento nacional a la ley 7600 para personas discapacitadas, y los permisos de accesos que da el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), son otros elementos que pueden dificultar el desarrollo de nuevos proyectos, ya que a pesar de que un proyecto pueda ya contar con el permiso respectivo de esas instituciones, el inspector municipal puede cuestionarlo y no aprobar determinadas obras que se realizan. Eso significa que deben llevarse procesos paralelos al APC, porque las municipalidades pueden presentar objeciones a aprobaciones hechas por el MOPT, el INVU, el MINSA, entre otras instituciones. Adicionalmente, otras instituciones, que no están en el APC, pueden hacer incurrir en atrasos; la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) o bien el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) pueden hacer órdenes de cambio en cualquier momento, cosa que no sucedería si estuvieran en el APC.

Recuadro 2

Cinco años para poder desarrollar un pequeño centro comercial.

Un caso extremo y atípico fue el de una empresa desarrolladora de proyectos inmobiliarios que requirió de cinco años para poder construir un pequeño centro comercial. En el año 2010, la empresa desarrolladora ubica un terreno idóneo para construir un pequeño centro comercial, en un cantón dentro del Gran Área Metropolitana (GAM). Realizados los estudios respectivos, la empresa decide desarrollar su proyecto en esa ubicación. Antes de negociar la compra del terreno, la empresa solicita a la municipalidad la disponibilidad de agua, como requisito para el desarrollo del proyecto. La municipalidad responde afirmativamente, pero sujeto a la suscripción de un convenio de cooperación para realizar mejoras estructurales al acueducto administrado

por esa municipalidad. La empresa desarrolladora compra el terreno y acude a la municipalidad para negociar el convenio para realizar las mejoras estructurales del acueducto en el cantón. Sin embargo, no obtiene respuesta de la municipalidad.

Por otra parte, adquirido el terreno, la empresa solicita la disponibilidad de agua, el desfogue pluvial y el desfogue sanitario, requisitos para solicitar el permiso de construcción. Sin embargo, todas las solicitudes se rechazaron. Era sabido, también, que la municipalidad había otorgado a otros proyectos en el cantón la disponibilidad de agua, mas no al proyecto de la empresa desarrolladora. No fue posible conversar con los funcionarios respectivos en los meses siguientes, por lo que la empresa recurrió al Tribunal Contencioso Administrativo. Seis meses después de presentar el recurso, el Tribunal ordena devolver el expediente para resolver conforme a derecho, esto es, “primero en tiempo, primero en derecho”, ya que si no había disponibilidad de agua para ese proyecto no debía haberla para otros. Sin embargo, la municipalidad no reaccionó. La empresa presentó en los meses siguientes, tres veces las solicitudes de disponibilidad de agua, desfogue pluvial y desfogue sanitario, siendo rechazadas todas. Transcurridos tres años sin poder avanzar ante la municipalidad, la empresa decide presentar una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo, con el propósito de reclamar daños y perjuicios.

Transcurridos cuatro años y medio, la empresa desarrolladora contacta al alcalde del municipio, quien ofrece tramitar internamente las solicitudes presentadas. Seis meses después la municipalidad cita a la empresa desarrolladora a una reunión, en la que se le informa que el desfogue pluvial se aprobaba parcialmente; que se aprobaba la laguna de retardo, pero no la tubería hasta el punto de desfogue, porque la tubería requería de un diámetro más ancho, sin indicar el diámetro y sin ninguna justificación técnica, aduciendo solamente que no era adecuada para la zona y el crecimiento de la misma.

Cuando la empresa desarrolladora se presentó a la municipalidad para aclarar el asunto de la autorización parcial del desfogue pluvial, había un nuevo funcionario a cargo, quien mostró una actitud colaboradora. Ya no era necesario colocar una tubería hasta el punto de desfogue. Además, el convenio que se había propuesto inicialmente suscribir se firmó un mes después, y consistió en hacer una donación al municipio por el monto presupuestado por la empresa para la colocación de la tubería desde la laguna de retardo hasta el punto de desfogue, para realizar otras obras de infraestructura en el municipio. A las pocas semanas se obtuvo el permiso de construcción y a finales del 2016 abrió sus puertas el nuevo centro comercial.

Fuente: Empresa desarrolladora de proyectos inmobiliarios.

Otro asunto importante es que las empresas desarrolladoras hacen consultas o piden permisos ante las municipalidades antes de adquirir los terrenos (desfogue pluvial, desfogue sanitario, disponibilidad de agua), y los mismos permisos deben solicitarse una vez adquiridos los terrenos; el tiempo de respuesta es de treinta días naturales, sin embargo, ninguna se compromete a responder antes.

Por otra parte, la redacción de la normativa en los diferentes municipios es diferente entre sí, y no necesariamente cumple con criterios técnicos, lo que conduce a la falta de claridad, a la ambigüedad acerca de la normativa y, finalmente, a la interpretación del funcionario de turno en la municipalidad, creando inseguridad jurídica en el administrado. Así, es posible que un funcionario apruebe determinada solicitud, pero otro la rechace. Lo anterior se agrava con el hecho de que, a menudo, cuando un funcionario rechaza una solicitud, lo que prefiere ante la existencia de alguna duda, es muy difícil revertirla, aunque esté basada en criterios técnicos, porque los funcionarios no quieren asumir responsabilidades. En su lugar, la municipalidad prefiere que el desarrollador presente una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo y que éste decida, con las consecuencias que ello conlleva en el atraso en el desarrollo de los proyectos.

La falta de un catálogo de criterios técnicos para el desarrollo de proyectos, uniforme para todos los municipios, de forma que estén claros los requisitos a cumplir, con las especificaciones técnicas del caso, facilitaría la aprobación o el rechazo de solicitudes de diversa índole, ya que su revisión daría como resultado que se cumple con la normativa o no se cumple con ella, aclarando el panorama tanto para la administración del cantón como para el desarrollador del proyecto. Este es un tema que los desarrolladores de proyectos inmobiliarios consideran de suma importancia, para evitar

la discrecionalidad y la falta de seguridad jurídica que enfrentan para el desarrollo de sus proyectos.

Otro aspecto importante de señalar, es que el Registro de Catastro ha venido digitalizando regiones del país, creando un mosaico catastral en el que se ubican los planos de catastro. Sin embargo, según relatos de desarrolladores de proyectos inmobiliarios, se ha dado el caso de la compra de un terreno que a la hora de inscribirlo en el catastro con el plano catastrado original se rechaza la inscripción, porque las coordenadas del plano no coinciden con las del catastro digital. Ante esa situación, corresponde al interesado contratar un topógrafo para que mida la propiedad, pero también la de los colindantes hasta determinar dónde se ubica el error. Y si el error se ha debido a una digitalización mal hecha, que resulta en que el error no está en la propiedad que se compró sino en una propiedad colindante, corresponde al propietario de la propiedad colindante enmendarlo, pero si no lo hace, quien compró la propiedad no puede inscribirla ni puede desarrollar su proyecto allí.

Finalmente, el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA) elaboró una matriz de vulnerabilidad hídrica, y algunas instituciones están pidiendo criterio a SENARA y lo exigen como requisito si existir ningún fundamento legal para ello, creando un vacío en la tramitación de permisos e inseguridad jurídica a quien compre un terreno y desee desarrollar un proyecto en él.

En conclusión, los avances en la obtención de permisos y visados de instituciones a partir de la presentación y tramitación de los proyectos de desarrollo ante el CFIA y desde el CFIA ante otras instituciones, son notables y muy positivos. Sin embargo, el hecho de que todos los requisitos previos deben realizarse “manualmente”, sigue constituyendo un obstáculo importante para el desarrollo de proyectos de construcción, encareciéndolos innecesariamente y atrasándolos en su implementación. Igualmente, el hecho de que una vez obtenido el visado del CFIA para el permiso de construcción por parte de la municipalidad respectiva, no haya claridad acerca del proceso a seguir y de los obstáculos que se pueden presentar en el desarrollo de los proyectos, genera incertidumbre, inseguridad jurídica, atrasos y costos incrementales al desarrollo de los proyectos. Cabe aclarar que los trámites ante las municipalidades no solo son inciertos en cuanto al desarrollo de proyectos, sino también para la renovación de permisos y patentes para negocios en funcionamiento.

Por lo anterior, el trabajo pendiente en materia de mejora regulatoria en las instituciones descentralizadas y en los municipios, buscando uniformar los trámites y buscando la despersonalización de los mismos, es un reto pendiente de grandes dimensiones, sobre todo por el hecho de que la autonomía que tienen dichas instituciones impide al Poder Ejecutivo tener una mayor injerencia en su quehacer. No obstante, debe reconocerse que lo que se ha logrado con la plataforma APC en el CFIA es un logro muy importante y digno de resaltar, y es fruto de la persistencia, la persuasión y la perseverancia que se ha tenido para incorporar en ella a muchas instituciones descentralizadas. Igual comentario merece el trabajo desarrollado en las municipalidades de la región Brunca y en las municipalidades del Pacífico Central, que son un buen augurio para abordar el tema de la mejora regulatoria en otros municipios del país, como a continuación se describe.

Apoyo regional

Dentro de las actividades de apoyo regional, destacan el programa de simplificación de trámites en las municipalidades de la zona sur (región Brunca), - ya concluido y en operación -, el programa de simplificación de trámites en las municipalidades del Pacífico Central - en marcha -, y un proyecto de apoyo a la simplificación de trámites en la región Chorotega, que se desarrollará a partir del año 2018.

En el año 2011, el MEIC identificó seis cantones en la zona sur del país (Pérez Zeledón, Corredores, Golfito, Buenos Aires, Osa y Coto Brus), en los que una simplificación y agilización de trámites para la obtención de la licencia comercial podría contribuir a reducir la informalidad en los negocios y a un mayor auge de negocios formales, generando mayores oportunidades de generación de empleo formal y

reducción de la pobreza. El MEIC recurrió a FUNDES, una organización sin fines de lucro especializada a nivel internacional en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y con amplia experiencia en materia de simplificación de trámites, para el desarrollo del proyecto, financiado con fondos del BID / FOMIN y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Antes del desarrollo del proyecto en la zona sur, el usuario debía solicitar ante la municipalidad el uso de suelo; luego, se tenía que dirigir al MINSA a solicitar el permiso sanitario de funcionamiento; inscribirse en el Ministerio de Hacienda como contribuyente; obtener el seguro de riesgos del trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS); obtener una certificación de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), haciendo constar que está al día en los pagos de las cuotas patronales; solicitar el Certificado Veterinario de Operación (CVO) ante el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), entre otros, cuando corresponda; realizar el pago de derechos de autor ante la Asociación de Compositores y Autores Musicales (ACAM)^{xlviii}, cuando corresponda; y estar al día con los pagos al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y a la municipalidad respectiva. Era necesario llenar un formulario para cada institución y solicitar el trámite en cada una de ellas; en total, el trámite requería alrededor de 45 días.

Se diseñó un formulario único para todas las municipalidades e instituciones involucradas en el proceso de tramitación de la licencia comercial (patente) y se publicó el Reglamento de Oficialización del Procedimiento del Trámite Simplificado y Coordinado de Inicio y Renovación de Empresas en la Región Brunca^{xlix}, de conformidad con la ley 8220 y su reforma (ley 8990), y en el que se establecen los trámites únicos, plazos, y las instituciones involucradas. En ese reglamento se incluyó el formulario único diseñado, el que las municipalidades reciben y revisan, junto con la demás documentación requerida, y los envían por medios electrónicos a las diferentes instituciones, con tiempos fijos para la aprobación respectiva. La duración del trámite para la obtención de una licencia comercial se redujo, de alrededor de 45 días a 10 días hábiles. Únicamente el Ministerio de Hacienda y el INS no se incorporaron al proceso. En el caso del Ministerio de Hacienda, éste quería desarrollar un proyecto de kioscos tributarios, para la tramitación de diversos trámites ante esa entidad, proyecto que finalmente no prosperó; ante eso, algunas municipalidades pusieron a disposición de los usuarios una computadora para desde allí inscribirse ante el Ministerio de Hacienda como contribuyente. En el caso del INS era necesario que las municipalidades se convirtieran en comercializadoras de seguros, lo que no era posible ni pertinente.

Para dar seguimiento al proceso, garantizar su cumplimiento y eventualmente extenderlo a otras categorías de riesgo sanitario y ambiental – actualmente el procedimiento aplica solamente para las actividades clasificadas como de bajo riesgo sanitario y ambiental (clase C, según la reglamentación vigente) – en el Reglamento mencionado se crean el Comité Permanente de Seguimiento y Mejora Continua y sus funciones, con la participación de las municipalidades respectivas, las instituciones estatales participantes, bajo la coordinación de la Federación de Municipalidades del Sur (FEDEMSUR) y con el apoyo del MEIC, que da seguimiento al proceso, como ente rector de la mejora regulatoria en el país. El comité se reúne una vez por mes y monitorea regularmente que el proyecto continúe en operación.

El proceso para la introducción del formulario único y para lograr la participación de las diversas instituciones públicas no fue fácil; lo más importante fue la voluntad de los alcaldes y de los Concejos Municipales, así como la activa participación del personal de las municipalidades, a quienes FUNDES ayudó en su sensibilización, en la elaboración del diagnóstico de situación, la elaboración de las propuestas a ser aprobadas por los Concejos Municipales y a ejecutar el proyecto. Asimismo, la participación del MEIC fue determinante en lograr que las otras instituciones públicas requeridas se involucraran en el proceso, tanto para la utilización del formulario único como para la aprobación de las respectivas solicitudes por medios electrónicos y en los plazos establecidos.

El éxito obtenido con el proyecto de simplificación de trámites en la región Brunca sirvió como proyecto piloto para el desarrollo de otro proyecto similar que actualmente desarrolla la Fundación CRUSA con FUNDES y el MEIC en el Pacífico Central,

denominado “Alcanzando Escala”, con las municipalidades de Puntarenas, Paquera, Montes de Oro y Garabito. En estas municipalidades se trabaja actualmente en la simplificación de tres trámites en cada una de esas municipalidades¹ y en el establecimiento de la ventanilla única para la tramitación de la licencia comercial con un formulario único. Asimismo, se tiene contemplado el desarrollo de otro proyecto similar en la región Chorotega a partir del año 2018, con las municipalidades de Cañas, Bagaces, Abangares, Tilarán, Liberia y Santa Cruz.

Estas iniciativas han demostrado ser muy importantes para el logro de la mejora regulatoria a nivel de las municipalidades en el país, sobretodo porque, como se detalló anteriormente, los trámites ante las municipalidades han demostrado ser uno de los más serios obstáculos, no solo para la obtención de permisos de construcción, sino para el establecimiento y la operación de nuevos emprendimientos formales y la renovación de permisos y licencias para los existentes. En ese sentido, aún si falta mucho camino por recorrer, será de suma importancia desarrollar más proyectos de esa naturaleza, abarcando cada vez más áreas de trámites en las municipalidades y otras instituciones estatales que a la fecha no se han incorporado al proceso de mejora regulatoria en el país; en ese sentido, los proyectos que se están desarrollando con las municipalidades evidencian que es posible lograr avances significativos en esta materia y que cada vez existe mayor conciencia al respecto.

El sistema de control previo en el Departamento de Análisis Regulatorio del MEIC (SICOPRE)

Para el desarrollo de sus funciones, el Departamento de Análisis Regulatorio cuenta con el Sistema de Control Previo (SICOPRE), una herramienta digital que entró a operar en mayo del 2016 y que permite a todas las instituciones del sector público accederlo y contestar una serie de preguntasⁱⁱ con las cuales las instituciones pueden concluir si la regulación que se pretende emitir o la regulación que se pretende reformar debe efectivamente emitirse o reformarse – análisis de costo - beneficio -, y si existen alternativas a la emisión o reforma de las regulaciones, de manera que no se incrementen y no se compliquen los trámites actuales. Si la institución concluye que procede la emisión de una nueva regulación o la reforma de una regulación existente, al ser los beneficios mayores que los costos, somete a consideración del MEIC una propuesta, la que se somete a consulta pública por diez días, y luego el MEIC cuenta con cinco días para emitir su propio criterio al respecto. El criterio del MEIC acerca de si procede o no la emisión de una nueva regulación o la modificación de una regulación existente – por ser duplicada, innecesaria o sin fundamento legal -, es vinculante para las instituciones del Gobierno Central; en el caso de las instituciones descentralizadas, el criterio del MEIC no es más que una recomendación, en razón de la autonomía que tienen esas instituciones.

El SICOPRE funciona para aquellas regulaciones o reformas a regulaciones que requieren la firma del señor Presidente de la República, y que la Dirección de Leyes y Decretos de la Presidencia de la República coordina con la Dirección de Mejora Regulatoria, de manera que ninguna propuesta de nueva regulación o reforma llegue a ser firmada por el señor Presidente de la República sin el visto bueno del MEIC. Sin embargo, en algunos casos sí sucede que se firmen regulaciones o modificaciones a las existentes sin el visto bueno del MEIC. El SICOPRE también se aplica para regulaciones o modificaciones a las existentes por parte del instituciones descentralizadas, que no requieren de la firma del Presidente de la República para que entren en vigencia; sin embargo, no todas las instituciones descentralizadas realizan el análisis de costo – beneficio, y para aquellas que sí lo hacen y someten las propuestas al MEIC, el criterio del MEIC no es vinculante sino que es solo una recomendación. Ello hace que haya casos en los que se emitan existan regulaciones o reformas a las mismas sin la revisión del MEIC y que sí se conviertan en más regulaciones o en regulaciones más complicadas para las empresas o los ciudadanos; aquí depende del oficial de simplificación de trámites en esas instituciones, si se ha designado, que la nueva regulación o la reforma a una existente no implique mayores trámites. De hecho, el sector privado considera que la evaluación costo – beneficio es una muy buena

herramienta y que el trabajo del MEIC en ese sentido es muy satisfactorio, aunque carece del personal suficiente para realizar el trabajo.

Precisamente por su reducida capacidad en términos de personal, el Departamento de Análisis Regulatorio no da el seguimiento requerido a las nuevas regulaciones o a las reformas de regulaciones existentes aprobadas, para ver cómo evoluciona su implementación, y tampoco tiene la capacidad de revisar las regulaciones existentes. Esa tarea le correspondería a las diversas instituciones, a través de sus planes de mejora regulatoria, para lo cual cuentan con un oficial de simplificación de trámites. Sin embargo, como se mencionó, la escogencia de los trámites a simplificar es arbitraria, y no necesariamente considera las recomendaciones que la ciudadanía o las empresas del sector privado propone; además, los oficiales de simplificación de trámites a menudo son funcionarios que asumen esa tarea como recargo, por lo que no siempre se le otorga al tema la atención que requiere, con lo que el proceso puede no avanzar con la celeridad requerida.

Según las autoridades del MEIC, el “stock” regulatorio es enorme, y no se sabe cuántos trámites existen en el país – por lo que el inventario del CNT pareciera no ser exhaustivo –, y se requiere de esfuerzos mayores que los que se han realizado hasta la fecha, especialmente para la revisión de las regulaciones existentes antes de que se establecieran los mecanismos del SICOPRE, que como se mencionó, se centra en la revisión de nuevas regulaciones o de modificaciones de las existentes desde hace pocos años, y tampoco abarca todas las nuevas regulaciones o modificaciones a las existentes, ya que algunas instituciones descentralizadas no participan del SICOPRE. Como se mencionó, la escasez de recurso humano para realizar el trabajo del Departamento de Análisis Regulatorio es un obstáculo mayor para un mayor avance en materia de mejora regulatoria.

Una crítica importante que las cámaras empresariales hacen al funcionamiento de SICOPRE es que las propuestas de nuevas regulaciones o modificaciones a las existentes se someten a consulta pública antes de que las autoridades del MEIC las revisen, cuando se considera que primero debe ser el MEIC el que las revise y eventualmente las rechace o las mejore, antes de someterlas a consulta pública. Someter a consulta pública una propuesta de nueva regulación o reforma a una regulación existente antes de que éstas sean analizadas por el MEIC, “enciende las alarmas” de manera innecesaria; mientras que si las nuevas regulaciones o reformas a las existentes que se propongan son analizadas primero por el Departamento de Análisis Regulatorio del MEIC, que éste emita su criterio, vinculante en el caso de las instituciones del Gobierno Central, y que luego la propuesta sea puesta en consulta pública, pareciera una mejor forma de tramitar nuevas regulaciones o reformas a las existentes.

Reformas puntuales a legislación o reglamentación que afecta los indicadores del “Doing Business” del Banco Mundial

El “*Doing Business*” del Banco Mundial es un reporte anual que mide las regulaciones que mejoran y las regulaciones que inhiben u obstaculizan el desarrollo de las actividades productivas en 190 países del mundo, incluyendo Costa Rica, mediante la medición de 10 indicadoresⁱⁱⁱ cuantitativos sobre regulaciones a los negocios que se comparan entre esas 190 economías del mundo, estableciendo un *ranking* sobre la facilidad de hacer negocios en cada país. Ese *ranking* establece una comparación con otros países año con año. Al comparar el *ranking* de un país durante varios años, lo que arroja el indicador es una comparación relativa, esto es, cuánto ha cambiado el entorno regulatorio en un país en comparación con cuánto ha cambiado el entorno regulatorio en otros países. Esta comparación relativa tiene el problema de que un país puede haber avanzado, en términos absolutos, en la mejora de su entorno regulatorio, pero otros países pueden haber avanzado más, en términos absolutos, lo cual colocaría, en términos relativos, a un país en una posición en el *ranking* menos favorable que el año anterior.

Por lo anterior, en años recientes se ha desarrollado otro indicador denominado “distancia a frontera”, que es un indicador que mide, en términos absolutos, el avance o el retroceso de un país en la facilitación de negocios – mejora o desmejora en el entorno regulatorio -, sin hacer un comparativo con otros países. El indicador “distancia a frontera” mide la distancia de cada economía en relación con la frontera, que representa el mejor desempeño (100), observado en todas las economías consideradas en el “*Doing Business*”.

El impulso a la promulgación de la ley de garantías mobiliarias;^{liii} el impulso a la promulgación de la ley de insolvencia;^{liv} la propuesta de reglamento a la ley de protección del inversionista minoritario,^{lv} mediante la cual se reforman algunos artículos del Código de Comercio y un artículo del Código Procesal Civil, entre otras, son asuntos puntuales que el MEIC ha impulsado, también en respuesta a sugerencias del Banco Mundial para el mejoramiento del desempeño del país según el “*Doing Business*” del Banco Mundial, aparte de las otras acciones que se vienen desarrollando para impulsar la mejora regulatoria.

A pesar de la dificultad que resulta comparar entre países, y los problemas que cambios metodológicos en los cálculos anuales causan para comparar la evolución de estos indicadores en varios años, haber escalado de la posición 121 en el año 2010 a la posición 58 en el año 2016, y haber avanzado de 56.71 en el 2010 a 68.5 en el año 2017 en el indicador “distancia a frontera”, muestran que los avances en mejora regulatoria para la facilitación de los negocios han sido importantes para el entorno dentro del cual se desenvuelven las empresas, mejorando su competitividad; claro está, el país está todavía lejos de estar entre los primeros veinte o treinta países del mundo en facilitación de negocios y lejos de la mejor práctica en cuanto a “distancia a frontera” (Cuadro 2).

Cuadro 2
Indicador *ranking* e indicador “distancia a frontera” del “*Doing Business*”

Año	“ <i>ranking</i> ”	“distancia a frontera”
2010	121	56.71
2011	125	56.4
2012	121	57.64
2013	110	60.09
2014	102	62.37
2015	83	63.12
2016	58	68.49
2017	62	68.50

Fuente: “*Doing Business*” del Banco Mundial, años 2010 - 2017. El año de cada reporte corresponde al periodo comprendido entre el 1 de junio y el 31 de mayo de los dos años anteriores. Los años 2014 y 2015 y los años 2015 y 2016 en el indicador “distancia a frontera” no son comparables, debido a cambios metodológicos en su cálculo.

Gobierno Digital

De forma paralela a las acciones desarrolladas por los últimos gobiernos en materia de mejora regulatoria, en la Administración Arias Sánchez se creó la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, con la participación de varios ministros de Gobierno, y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, como órgano adscrito a la Presidencia de la República ... “*responsable de incrementar la eficiencia y la transparencia en el sector público a través del uso estratégico de las tecnologías digitales*”.^{lvi} En el año 2009 se designó al ICE como Secretaría Técnica de Gobierno Digital, el que actuó como tal hasta en la presente administración.^{lvii}

Fue bajo la dirección de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital se desarrollaron la plataforma electrónica www.crearempresa.go.cr y la plataforma www.registrello.go.cr, con apoyo del MEIC, ya descritas; la plataforma electrónica MER-LINK/SICOP para centralizar las compras del sector público; el número telefónico 1311, que provee información sobre cualquier trámite que se quiera realizar ante las instituciones públicas; la plataforma de ventanillas electrónicas de servicios (VES) en Correos de

Costa Rica, para los trámites de cédulas de residencia y pasaportes; y la plataforma ControlPas para los trámites de inscripción y emisión de permisos de portación de armas en el Ministerio de Seguridad Pública; entre otros.

En la presente administración, el Consejo Directivo del ICE acordó trasladar el personal y los proyectos de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital a Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) al área de Nuevos Negocios e Innovación. Como tal, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital dejó de existir. En su lugar se creó un área de Gobierno Electrónico en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), que a la fecha no ha entrado en operación.

Otros elementos críticos sobre la mejora regulatoria

Existen otros elementos críticos e importantes sobre la mejora regulatoria que merecen ser mencionados. Uno de ellos es el de sanciones a los funcionarios por incumplimiento, a partir de la denuncia del administrado, que se incluyó en la reforma a la ley 8220, y que se consideraba importante para combatir la discrecionalidad o subjetividad del funcionario a la hora de exigir requisitos al administrado, sin ningún fundamento legal o técnico.

No obstante, la práctica ha demostrado que el administrado no denuncia al funcionario por incumplimientos de la ley, en algunos casos por desconocimiento, pero en la mayoría de los casos por el temor del administrado de que por presentar una denuncia, en el futuro tenga problemas para la tramitación de sus solicitudes. Ello también es válido para el caso de la publicación de nuevos trámites o modificaciones a los mismos, que a menudo se establecen incluso sin autorización de los jefes respectivos. El administrado a menudo desiste de plantear una denuncia, porque los procesos de denuncia, investigación y sanción a un funcionario son tan engorrosos y costosos en el tiempo, que prefiere esperar el tiempo que sea necesario y obedientemente cumplir con lo estipulado en una nueva regulación que se haya emitido. Al respecto vale decir que si bien existe la posibilidad de que el administrado denuncie al funcionario, también la institución en la que labora debe velar por el cumplimiento de la ley, y debiera sancionar de oficio al funcionario que incumpla con lo establecido por ley.

Otro elemento crítico de la mejora regulatoria es que ésta es declarada prioritaria, pero no se asignan los recursos humanos y financieros requeridos para su debida implementación. Para que la mejora regulatoria sea más efectiva, en lo referente a las condiciones para su ejecución, éstas debieran también ser objeto de mejora regulatoria.

Conclusiones

Las directrices presidenciales, los decretos ejecutivos, la reforma de la ley 8220 (Ley 8990), la institucionalidad creada, y las otras acciones desarrolladas por el programa Gobierno Digital y el CFIA durante las últimas administraciones de Gobierno, han permitido lograr avances significativos en materia de mejora regulatoria. Se ha logrado una mayor transparencia de los trámites a realizar ante las diversas instituciones, mediante su inventario y publicación en los sitios web, así como la elaboración de un catálogo de trámites centralizado en la página web del MEIC; se evita la emisión de nuevos trámites innecesarios, mediante la obligatoriedad de realizar un análisis de costo – beneficio y de someter nuevas regulaciones o modificaciones a las existentes a un control previo por parte del MEIC, a través del Sistema de Control Previo (SICOPRE), que incluso somete a consulta pública las propuestas respectivas; las instituciones elaboran planes de mejora regulatoria de cumplimiento obligatorio, en lo cual el MEIC les asiste y a los que el MEIC da seguimiento, mediante la coordinación con los oficiales de simplificación de trámites en cada institución; y se han desarrollado esfuerzos importantes para agilizar trámites para la constitución de empresas - con la plataforma www.crearempresa.go.cr - en el Registro Nacional; el registro sanitario en el MINSA- con la plataforma www.registrelo.go.cr -; para las compras del sector público – con el sistema SICOP - en el Ministerio de Hacienda -; para facilitar la presentación de declaraciones y realizar el pago de impuestos en línea utilizando la plataforma

Administración Tributaria Virtual (ATV) -; así como facilitar el desarrollo y la ampliación del APC a otras áreas en el CFIA; entre muchos otros. Basta con revisar diversos informes de las diversas administraciones para apreciar la gran cantidad de trámites que se han simplificado en los últimos diez o quince años, imposibles de documentar, por su extensión, en el presente documento, que se refiere a los últimos años.^{lviii}

Por otra parte, los proyectos que se han desarrollado, se están desarrollando y se van a desarrollar por parte del MEIC, FUNDES y, más recientemente la Fundación CRUSA, en las municipalidades de la región Brunca, el Pacífico Central y la región Chorotega, representan un logro importante en el propósito de unificar criterios y requisitos en las diversas municipalidades del país para la realización de trámites ante ellas. Aunque dichos procesos de simplificación de trámites son incipientes y se concentran en el otorgamiento de la licencia comercial y en negocios de bajo riesgo sanitario y ambiental, será de suma importancia en el futuro fortalecerlos, ampliarlos a más municipalidades e involucrar en ellos a otras instituciones públicas que actualmente no están involucradas, para que abarquen otras áreas del quehacer municipal y para fomentar el desarrollo de negocios de mayor riesgo sanitario y ambiental. Como se mencionó, los trámites ante las municipalidades han demostrado ser una de las áreas más críticas para el desarrollo de nuevos proyectos así como para la renovación de permisos y autorizaciones para los proyectos o negocios existentes, por lo que el desarrollo de más programas dirigidos a la simplificación de trámites en las municipalidades es muy pertinente.

Finalmente, también es digno de resaltar como un elemento muy positivo, el avance que se ha tenido en el *ranking* y en el indicador “distancia a frontera” del “*Doing Business*” del Banco Mundial, que no es nada despreciable, y que está relacionado con la facilitación de negocios, o sea, relacionado con elementos importantes para la competitividad de los sectores productivos del país.

Además de los logros alcanzados en materia de mejora regulatoria desde los años noventas, incluyendo la digitalización de trámites en las instituciones, que se viene dando cada vez más, que realmente ha venido a reducir el tiempo para la realización de algunos trámites y es un aspecto muy positivo, en la actual administración se documentan 155 trámites simplificados.^{lix} No obstante, la mayoría de esos trámites simplificados no están relacionados con el mejoramiento del clima de negocios en el país, ya que su simplificación no consideró suficientemente las prioridades sugeridas por el sector privado a las distintas instituciones de Gobierno. Además, según las autoridades del MEIC, la tarea pendiente es enorme, pues la cantidad de trámites ante las instituciones públicas en el país por simplificar es grande – sólo en el CNT están registrados alrededor de 2000 -, lo que demuestra que el reto de la mejora regulatoria sigue siendo de grandes dimensiones.

Por lo anterior, existe una insatisfacción generalizada, tanto en el sector público como en el sector privado, con el avance en mejora regulatoria, que se traduce en frustración con el tema. Aunque el sector privado reconoce que ha habido avances significativos en ciertas áreas, en otras manifiesta que persiste una maraña de trámites que se traduce en atrasos importantes en el desarrollo de proyectos, costos altos para la obtención de permisos y autorizaciones, fomento de la informalidad, corrupción e inseguridad jurídica para el desarrollo de proyectos, limitando las posibilidades de impulsar el desarrollo nacional de mejor manera.

De todo lo anterior surge la pregunta de por qué, a pesar de que se han emprendido acciones legales e institucionales para impulsar la mejora regulatoria, los avances, innegables, no se traducen en una mejora regulatoria generalizada y de mayor impacto. Como se mencionó, todos los Gobiernos de las últimas cinco administraciones y la actual administración han declarado el tema como prioritario, convirtiéndose en un tema recurrente y continuo – aunque con variantes - en las prioridades de los Gobiernos, y aún así, los avances muestran ser modestos en comparación con la monumental tarea que hay que emprender. En ese sentido, y por los anuncios de los diferentes Gobiernos y la inclusión del tema en los Programas de Gobierno y en los Planes Nacionales de Desarrollo, pareciera incluso que la existente voluntad política para abordarlo, ha convertido el tema en una política de estado, pero que no avanza a un ritmo

satisfactorio, tanto para las entidades gubernamentales como para la ciudadanía y para las empresas.

Sin duda, la voluntad política de otorgar prioridad al tema, es necesaria, pero insuficiente, si no se acompaña de acciones que se traduzcan en una mejora regulatoria generalizada y efectiva, y que van desde una institucionalidad adecuada hasta una mayor disponibilidad de recursos humanos y financieros.

Es posible que la institucionalidad definida para impulsar el tema no sea la más conveniente. Se designa al MEIC como ente rector de la mejora regulatoria para liderar un proceso que atañe a todas las instituciones públicas, quizá por considerársele como la institución idónea para ello. No obstante, con respecto a otros Ministerios, el MEIC ejerce un liderazgo “entre iguales”, por lo que algunos podrían no acatar sus sugerencias, aunque aún así, hay que reconocer que lo ha ido logrando. Con respecto a otras instituciones, a no ser de que se trate de instituciones adscritas al MEIC, podría ser también que no acaten sus directrices - aunque hay que reconocer que algunas sí lo hacen -, ya que están adscritas a otros Ministerios, con lo que, de nuevo, se trata de un liderazgo “entre iguales”, o bien son instituciones autónomas que responden a sus juntas directivas y pueden no aceptar la injerencia de otras instituciones, como es el caso de la CCSS, al no aceptar las directrices del Ministerio de Hacienda en materia de compras del sector público.^{ix} Igualmente, cuando se trata de entidades como las municipalidades, que se rigen bajo la régimen de autonomía municipal, o el caso de las instituciones desconcentradas o de desconcentración máxima (caso SETENA), que son muy independientes y no admiten injerencia de entes externos.

Al respecto, podría replantearse la institucionalidad existente y explorar otros arreglos institucionales con un mayor grado de efectividad a la hora de emitir resoluciones, que sean vinculantes para todas las instituciones públicas. Por ejemplo, una institucionalidad que esté por encima de las demás instituciones del Estado, y que además cuente con los recursos humanos y financieros necesarios para acometer la mejora regulatoria con mayor fuerza y asistir a las instituciones en ese esfuerzo; actualmente, los Oficiales de simplificación de trámites ejercen esa función como recargo de otras funciones, por lo que la mejora regulatoria puede quedar relegada en un segundo plano.

En ese sentido, uno de los grandes retos que enfrenta la mejora regulatoria es cómo lograr, efectivamente, que todas las instituciones descentralizadas, las instituciones autónomas y semiautónomas, los órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas, que no forman parte de la administración central, incorporen el tema dentro de su agenda y efectivamente se ajusten a lo estipulado en las leyes respectivas. Esas instituciones tienen las mismas responsabilidades en materia de mejora regulatoria establecidas en la ley 8220 y su reforma, pero no se les ha podido obligar a lograr avances y rendir cuentas sobre su trabajo.

Otro gran reto que enfrenta la mejora regulatoria es el de establecer una muy cercana cooperación y colaboración con la sociedad civil y con el sector empresarial privado, a efectos de definir una agenda nacional de mejora regulatoria, consensuada, con una visión de mediano y largo plazo, y dirigida a atender las necesidades que requieren ser cubiertas para la ciudadanía y para las empresas, y que sea cuantificable en cuanto a sus resultados, en materia de reducción de costos por trámites más expeditos, reducción de tiempos para la obtención de permisos y autorizaciones, aumento de la formalidad, reducción de la corrupción e incremento de la competitividad de las empresas. Para avanzar efectivamente en esta materia, debe existir una mucho mejor coordinación entre los entes que definen los trámites a simplificar y las necesidades del sector privado y de la ciudadanía a cubrir. Existe ya un mecanismo para fomentar esa mejor comunicación y coordinación del trabajo de mejorar regulatoria entre las diferentes instancias del Gobierno y de la empresa privada: la Comisión de Mejora Regulatoria, con funciones claramente definidas y con una participación muy amplia de instituciones públicas y privadas. La Comisión es el mecanismo adecuado para negociar una agenda conjunta entre el sector público y el sector privado en torno a la mejora regulatoria, con una perspectiva de mediano y de largo plazo.

Por otra parte, debe hacerse cumplir la ley. Cabe recordar que no solamente existe la posibilidad de que el administrado denuncie incumplimientos a la ley, sino que el propio patrono de los funcionarios que incumplan con la ley puede actuar de manera proactiva en la imposición de sanciones a los funcionarios que incumplan con sus obligaciones estipuladas en la ley.

Otro reto es lograr la protección efectiva del ciudadano ante el exceso de trámites. Es de resaltar que en la legislación vigente no se designa a ninguna entidad que vele por la protección efectiva del ciudadano del exceso de trámites. De hecho, la Ley 8220 y su reforma no crea una entidad para ese fin, sino que remite a los órganos existentes en la administración pública, cuando es de sobra conocido que los procedimientos sancionatorios en la Administración Pública han demostrado ser muy ineficientes y tampoco son objeto de la mejora regulatoria. Se menciona como recurso adicional la posibilidad de recurrir a la Defensoría de los Habitantes. Sin embargo, las resoluciones de esta entidad no son vinculantes para la Administración Pública. A final de cuentas, el ciudadano está desprotegido y no se cuenta con la institucionalidad requerida para su protección efectiva ante los excesos de requisitos y trámites en la Administración Pública.

Otro asunto que afecta la mejora regulatoria y sus avances, que parece estar enraizado en la cultura de las instituciones del país, y cuya modificación se convierte en un reto importante es que, a menudo, las regulaciones que emiten las instituciones no se rigen por el principio de que deben tenerse los controles necesarios, mas no trámites innecesarios, sino por una cultura de realizar controles ex ante y no ex post para garantizar el cumplimiento de la ley, y que es el administrado quien debe demostrar, a priori, que está controlado, en lugar de ser la institución respectiva que lo controle, a posteriori. Un ejemplo es el MINSA, que otorga permisos sanitarios, pero su capacidad para verificarlos en el comercio es mínima, y cuando realiza inspecciones, éstas son a menudo contradictorias con la autorización que inicialmente se otorgó. Un tratamiento del tema en forma contraria podría incrementar la efectividad de hacer cumplir la ley, a la vez que avanzar en mejora regulatoria: la aprobación de permisos sujetos al cumplimiento de las disposiciones para que los productos se puedan llevar al mercado, con sanciones importantes por incumplimientos.

Finalmente, debe quedar claro que la mejora regulatoria no consiste en simplificar y agilizar trámites y procedimientos, ni mucho menos eliminar regulaciones, con el propósito de hacer los trámites y procedimientos laxos o que conduzcan a que el administrado proporcione información intencionalmente incorrecta o incompleta, en detrimento de los propósitos por los cuales se exige la presentación de determinada información o realizar determinado trámite para aprobar alguna solicitud ante las instituciones del estado. Se trata, más bien, de tener regulaciones que, sin detrimento del objetivo que persiguen, sean regulaciones que sirvan realmente a lograr el objetivo que persiguen, que tengan sentido, que sean razonables, que los tiempos de respuesta a solicitudes basadas en esas regulaciones sean expeditos, en fin, que las regulaciones sean regulaciones de calidad.

Anexo

Anexo I

Directrices emitidas por los últimos gobiernos en materia de mejora regulatoria

Administración	Acciones desarrolladas y observaciones
Figueres Olsen (1994 – 1998)	Comisión de Desregulación para Simplificar Trámites Burocráticos. ^{lxi}
Rodríguez Echeverría (1998 – 2002)	Programa de Simplificación de Trámites. Ordenó y sistematizó, en el Manual del Inversionista, los trámites básicos para la instalación de empresas, específicamente para los sectores exportador y turístico, incluyendo rutas críticas, plazos, formularios y el fundamento legal de los diferentes trámites y requisitos a cumplir. ^{lxii} Promoción de la promulgación de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (Ley 8220). ^{lxiii}

Pacheco de la Espriella (2002 – 2006)	<p>Es el fundamento legal para la mejora regulatoria que se ha venido desarrollando en los siguientes años.</p> <p>Reforma a la Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor.^{lxiv}</p> <p>Creó la Comisión de Mejora Regulatoria, como órgano consultivo de la Administración Pública, adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). También se creó la Unidad Técnica de apoyo a la Comisión de Mejora Regulatoria, como brazo ejecutor en la coordinación y liderazgo de esfuerzos en materia de mejora regulatoria.</p> <p>Directriz Presidencial^{lxv}</p> <p>Ordena no emitir nuevas regulaciones ni reformar las existentes si no se realiza, previamente, una evaluación de costo – beneficio, y que de acuerdo con el resultado de dicha evaluación, deben eliminarse los procedimientos y trámites innecesarios así como racionalizar los que deben mantenerse.</p> <p>Decreto Ejecutivo^{lxvi}</p> <p>Metodología, formularios a utilizar, y guía para determinar el costo y el beneficio de la regulación que se quieran emitir o modificar. También se elaboró manual para la fijación de regulaciones y trámites simples.^{lxvii}</p>
Arias Sánchez (2006 – 2010)	<p>Promulgación reglamento a la ley 8220, tres años después de promulgada la ley.</p> <p>Creación Consejo Nacional de Competitividad^{lxviii} adscrito al MEIC y un Consejo Consultivo (7 miembros del sector privado)</p> <p>Nombramiento de un Ministro de Competitividad y Mejora Regulatoria Directriz Presidencial.^{lxix} Ordena revisar regulaciones vigentes para determinar si cumplen con los principios constitucionales de la mejora regulatoria; eliminar las regulaciones innecesarias, excesivas, duplicadas y contradictorias, y eliminar todas las que mantengan vigentes trámites, requisitos y pasos innecesarios, los traslapes de competencia y las contradicciones, salvo los expresamente establecidos en una Ley; no emitir nuevas regulaciones por un periodo de un año, solamente modificaciones a las existentes en la medida que mejoren o simplifiquen los trámites existentes; jercas de ministerios e instituciones descentralizadas son los responsables por el cumplimiento de la directriz y de que las regulaciones cumplan con los principios de la mejora regulatoria establecidos en la Constitución Política, la LGAP y en la Ley 8220; a Dirección de Leyes y Decretos del Ministerio de la Presidencia debe coordinar con la Unidad Técnica de apoyo a la Comisión de Mejora Regulatoria para velar porque las regulaciones que se presenten a trámite de firma del Presidente de la República cumplan con lo establecido en las leyes mencionadas.</p> <p>Reglamento sobre los Programas de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites dentro de la Administración Pública.^{lxx} Establece la prioridad de velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones sobre mejora regulatoria; ordena designar un funcionario de enlace de la mejora regulatoria y simplificación de trámites, y dotarlo de recursos para cumplir con sus deberes; elaborar programas de mejora regulatoria y simplificación de trámites, dar seguimiento a los mismos, remitir informes periódicos al MEIC, para luego enviarlos a la Presidencia de la República; ordena digitalizar trámites ya simplificados y realizar un inventario de normativa legal vigente, para derogar regulaciones que ya no aplican o que han sido derogadas tácitamente por otra normativa. La Presidencia de la República anunciaría trimestralmente los objetivos prioritarios en simplificación de trámites y las metas de reducción de costo de los mismos.</p> <p>Reglamento sobre el Catálogo de Trámites y Plataformas de Servicio.^{lxxi}</p> <p>Ordena la creación de un catálogo electrónico institucional en todas las dependencias estatales,^{lxxii} actualizado y disponible en la página web de cada institución cuatro meses después de la publicación del Decreto, en un formato único que se incluye en el mismo, lo que serviría de base para crear un Catálogo Electrónico Nacional, administrado por el MEIC, con personal capacitado que brinde información y orientación acerca del uso del catálogo electrónico institucional y los trámites a seguir en cada institución.</p> <p>Programa Gobierno Digital.</p> <p>Iniciativa para incrementar la eficiencia del sector público haciendo uso de las tecnologías de información, de una u otra forma relacionadas con la mejora regulatoria, pero aparte de la rectoría del MEIC. Destacan dentro de los proyectos desarrollados por el programa Gobierno Digital el sistema TICA (Tecnología de Información para el Control Aduanero), en operación desde hace varios años, que facilita, agiliza y hace transparentes las operaciones de comercio exterior del país; el desarrollo del sistema de compras públicas – denominado inicialmente MERLINK - que luego fue denominado SICOP (Sistema integrado de compras públicas), que permite a las proveedurías del Estado realizar las operaciones de compra y venta de productos y servicios en forma electrónica; la plataforma www.creaempresa.go.cr, con la que los notarios y los ciudadanos pueden realizar la inscripción de sociedades y actividades empresariales en el Registro Nacional y solicitar la autorización de libros legales en línea; la plataforma www.registrelo.go.cr en el Ministerio de Salud (MINSa), que permite el registro sanitario de productos de forma digital; el servicio de llamadas 1311, con información sobre cualquier trámite que se quiera realizar ante las instituciones públicas; la plataforma para solicitudes de cédulas de residencia y pasaportes; y la plataforma ControlPas, para la realización de trámites para la inscripción y emisión de permisos de portación</p>

Anexo II

Marco legal para la mejora regulatoria

La Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (Ley 8220).

La Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos es válida para toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluyendo instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas, con excepción de los trámites y procedimientos en materia de Estado y de seguridad nacional; su acatamiento es obligatorio para toda la administración pública del país.

Dentro de los elementos más importantes incluidos en la ley se encuentran los siguientes:

- una misma entidad no puede exigir al administrado la presentación de información más de una vez para el mismo trámite u otro distinto;
- no se debe pedir al administrado información que esa entidad u otra oficina de la misma entidad emita o posea, salvo personerías jurídicas;
- no se pueden cuestionar ni revisar los permisos o las autorizaciones firmes emitidas por otras entidades, salvo lo relativo al régimen de nulidades;
- no se puede solicitar información o requisitos que se encuentren en proceso de conocimiento o resolución en otra institución;
- para exigir algún trámite o requisito, éste debe sujetarse estrictamente a lo establecido por la ley y fundamentarse en ella;
- ese trámite o requisito, junto con los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes deben haber sido publicados en el Diario Oficial La Gaceta; al respecto, debe publicarse un aviso en un diario de circulación nacional y por medios electrónicos (página web) y debe colocarse un aviso en lugar visible sobre los trámites que la institución correspondiente realiza y los requisitos que exige;
- solo se puede prevenir por una vez al administrado, y por escrito, que complete los requisitos o que aclare la información antes de proceder a la resolución respectiva, suspendiendo el plazo de resolución y otorgando diez días hábiles al administrado para completar o aclarar la información presentada;
- aplicación del silencio positivo, mediante nota del administrado y respuesta de la Administración, o bien mediante certificación notarial;^{lxxiv}
- una entidad no debe pedir al administrado información que ya posea otra entidad pública para la resolución respectiva, sino que debe coordinar con las otras instituciones públicas para obtenerla;
- ningún administrado debe acudir a más de una entidad para la solicitud de un mismo trámite o requisito que persiga la misma finalidad, por lo que las instituciones deberán ponerse de acuerdo para establecer un trámite único y compartido, así como la procedencia y la competencia institucional;
- el administrado podrá exigir responsabilidad a la Administración Pública así como al funcionario público, por la vía civil, administrativa y penal, por el incumplimiento de lo establecido en la ley, considerándose como faltas graves las siguientes: a. No aceptar la presentación única de documentos; b. no respetar las competencias; c. no dar publicidad a los trámites ni sujetarse a la ley; d. no informar sobre el trámite; e. no resolver ni calificar dentro del plazo establecido; f. incumplir el procedimiento de silencio positivo; g. no coordinar institucionalmente; h. irrespetar el trámite ante una instancia administrativa.

En la reforma a la ley 8220 (Ley 8990), se introdujeron los siguientes elementos:^{lxxv}

- todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa, para que pueda exigirse al administrado deberá constar en una ley, decreto ejecutivo o reglamento;

- la oficina de información al ciudadano de las instituciones - Plataforma de Servicios o Contraloría de Servicios en las instituciones - es la encargada de explicarle al usuario los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de solicitudes, permisos, licencias o autorizaciones. En caso de no contar con esa oficina, la institución deberá designar un departamento o una persona para este fin;
- para la rastreabilidad y el control de los documentos al presentarse por primera vez ante cualquier entidad u órgano público, se debe crear un expediente numerado y foliado. En el caso de documentos físicos se deberá incluir una hoja de control con el nombre completo del funcionario o funcionarios responsables, la fecha de ingreso a cada departamento asignado y el estado de trámite actualizado. En el caso de documentos electrónicos, al administrado se le asignará un código para el acceso y seguimiento del expediente electrónico o su reporte, el cual mostrará una bitácora de trámite con la misma información consignada en la hoja de control;
- la entidad, el órgano o el funcionario de la administración debe verificar la información presentada por el administrado y prevenirle, por una única vez y por escrito, que complete los requisitos omitidos en la solicitud o el trámite, o que aclare o subsane la información. La prevención debe ser realizada por la Administración como un todo, válida para los funcionarios, y no se podrán solicitar nuevos requisitos o señalar nuevos defectos que no fueron prevenidos oportunamente, aun cuando sea otro funcionario el que lo califique por segunda vez;
- para aplicar el silencio positivo en material de permisos, licencias o autorizaciones, vencido el plazo de resolución otorgado por el ordenamiento jurídico a la Administración, sin que ésta se haya pronunciado, se tendrán por aprobadas. Para la aplicación del silencio positivo bastará con que el administrado presente a la Administración una declaración jurada, debidamente autenticada, haciendo constar que ha cumplido con todos los requisitos necesarios para el otorgamiento de los permisos, las licencias o las autorizaciones y que la Administración no resolvió dentro del plazo correspondiente. Estos requisitos son únicamente los estipulados expresamente en las leyes, los decretos ejecutivos o los reglamentos, según lo establecido en la misma ley. La Administración, dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción de la declaración jurada, debe emitir un documento donde conste que transcurrió el plazo para la aplicación del silencio positivo y la solicitud no fue resuelta en tiempo. Si la Administración no emite este documento dentro del plazo señalado, se tendrá por aceptada la aplicación del silencio positivo y el administrado podrá continuar con los trámites para obtener el permiso, la licencia o la autorización correspondientes, salvo en los casos en que por disposición constitucional no proceda el silencio positivo. En el cumplimiento de este procedimiento, la Administración debe coordinar a lo interno para informar al oficial de simplificación de trámites, cuya designación manda la misma ley. Asimismo, que cuando sea procedente, la Administración aplicará el procedimiento de nulidad en sede administrativa regulado en el artículo 173 de la LGAP o iniciará un proceso judicial de lesividad para demostrar que los requisitos correspondientes no fueron cumplidos. Finalmente, ninguna institución podrá desconocer o rechazar la aplicación del silencio positivo, que opera de pleno derecho;
- el MEIC, por medio de la Dirección de Mejora Regulatoria, es el ente rector en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria;
- el criterio que emita el MEIC, por medio de la Dirección de Mejora Regulatoria, sobre trámites existentes así como sobre la emisión de nuevas regulaciones o reformas a regulaciones existentes, es vinculante para la administración pública central, y tiene carácter de recomendación para las demás instituciones estatales;
- las instituciones cubiertas por la ley (toda la administración pública del país, central y descentralizada, incluyendo las instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas, con excepción de los trámites y procedimientos en materia de Estado y de seguridad nacional) y que por ello están obligadas a su acatamiento, deben designar un oficial de simplificación de trámites,^{lxxvi} quien junto con el jerarca respectivo, será el responsable de elaborar planes de mejora regulatoria y dar seguimiento a las disposiciones de la ley;
- esas instituciones deben realizar una evaluación costo-beneficio^{lxxvii} antes de emitir cualquier nueva regulación o reformar las existentes, cuando establezcan trámites, requisitos y procedimientos que deba cumplir el administrado ante la Administración y, en todo momento, velar por que tales regulaciones cumplan, en todos sus

alcances, con la presente ley y los principios de la mejora regulatoria que establezca el reglamento a la ley,^{lxxviii} siendo el encargado de velar por el cumplimiento de esta obligación el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), por medio de la Dirección de Mejora Regulatoria, a la que todas las instituciones deberán consultar la conformidad de las nuevas regulaciones o reformas a las ya existentes que contengan trámites requeridos a los ciudadanos con los principios de la mejora regulatoria, y coordinar con la Dirección de Leyes y Decretos del Ministerio de la Presidencia antes de ser rubricadas por el Presidente de la República.^{lxxix}

Adicionalmente, en la reforma a la ley se incluyen otras faltas graves a la responsabilidad personal del funcionario público:

- No aceptar la presentación única de documentos o exigir más requisitos de los establecidos en la ley, los decretos ejecutivos o los reglamentos, conforme lo establecido en la ley;
- rechazar los documentos expedidos válidamente por otros órganos, entes o instituciones del Estado en el ejercicio de su propia competencia. Sin embargo, cuando un funcionario considere que algún documento expedido por otra institución pueda presentar vicios de nulidad, así lo hará saber a la institución que lo emitió en un plazo de ocho días comprobando los vicios, y si no obtiene respuesta deberá aceptar la validez del documento, salvo que sea contrario a lo dispuesto por la LGAP;
- no realizar la evaluación costo-beneficio de la regulación, cuando corresponda;
- no acatar los criterios emitidos por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), a los trámites existentes y a la emisión de nuevas regulaciones o reformas a las ya existentes, que son vinculantes según la reforma a la ley – para la Administración Pública Central) -, salvo en los casos en los que el criterio del MEIC no sea vinculante (entes autónomos, semiautonomous o con autonomía universitaria).

En la reforma a la ley 8220 se incluyen las siguientes sanciones a los funcionarios públicos por las faltas graves arriba descritas, según la gravedad del hecho y sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal correspondiente:

- a. Suspensión, sin goce de salario o remuneración de cualquier clase o forma de tres a ocho días, ante el primer incumplimiento;
- b. suspensión, sin goce de salario o remuneración de cualquier clase o forma de ocho días a un mes, ante el segundo incumplimiento;
- c. despido, sin responsabilidad patronal, para los casos de tres o más incumplimientos;

a partir de la denuncia por parte de las personas físicas o jurídicas que se consideran afectadas por el incumplimiento de la ley, aplicando el procedimiento administrativo ordinario dispuesto en la LGAP, y, en el caso de las instituciones del Estado en las que el régimen disciplinario está regulado por ley o normativa especial, las sanciones se ajustarán a dicha regulación específica para el trámite del procedimiento y la aplicación de las sanciones correspondientes.

Fuente: Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (Ley 8220), su reforma (Ley 8990), y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 37045-MP-MEIC).

Anexo III

Funciones de la comisión de mejora regulatoria, su integración y funciones de la unidad técnica de apoyo

Funciones de la comisión de mejora regulatoria

1. Coordinar y liderar los esfuerzos y las iniciativas de las diferentes instancias en materia de mejora regulatoria.
2. Analizar y evaluar propuestas específicas de su seno o provenientes de otras instancias, tal como, los administrados y las instituciones públicas, para la simplificación y agilización de trámites y regulaciones.
3. Recomendar a las instancias correspondientes y sugerir la implementación, en los casos en

que proceda, de medidas correctivas específicas para lograr una mayor eficiencia en trámites y regulaciones concretos.

4. Recomendar la derogación o la modificación de leyes y decretos ejecutivos, así como de normas de rango infralegal, en materia de regulación y tramitología.
5. Constituir comisiones técnicas para estudiar temas específicos.
6. Recomendar al Poder Ejecutivo: modificar, simplificar o eliminar cualquier trámite o requisito para inscribir o registrar productos farmacéuticos, medicinales, alimenticios, agroquímicos y veterinarios, así como para inscribir laboratorios y establecimientos donde puedan producirse o comercializarse esos productos.
7. Recomendar al Poder Ejecutivo sustituir los procedimientos, los trámites y los requisitos de inscripción y registro de esos productos o de los laboratorios y establecimientos mencionados por otros medios más eficaces, a su juicio, que promuevan la libre competencia y, a su vez, protejan la salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente, la seguridad y el cumplimiento de los estándares de calidad.

A efecto de las recomendaciones a que se refieren los dos incisos anteriores, la Unidad técnica de la Comisión de mejora regulatoria remitirá el informe técnico jurídico y el estudio de impacto regulador elaborados para fundamentar esta iniciativa.

La Comisión de mejora regulatoria gozará de plenas facultades para verificar el cumplimiento de estas obligaciones.

Las dependencias públicas deberán suministrar, por medio de la Unidad técnica creada en esta Ley, la información que a su juicio sea relevante para el logro de los fines de la instancia por presentar sus iniciativas o inquietudes en esta materia, por medio de la Unidad técnica.

Integración de la comisión de mejora regulatoria

1. El ministro o el viceministro de Economía, Industria y Comercio, quien la presidirá, tendrá potestad de dirección y elevará las acciones y recomendaciones de la Comisión a las instancias correspondientes.
2. El ministro, el viceministro o un representante del Ministerio de Salud.
3. El ministro, el viceministro o un representante del Ministerio de Ambiente y Energía.
4. El ministro, el viceministro o un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
5. El presidente de la Comisión de Promoción de la Competencia.
6. Un representante de la Cámara de Agricultura.
7. Un representante de la Cámara de Industrias.
8. Un representante de la Cámara de Comercio.
9. Un representante de la Cámara de Exportadores.
10. Un representante de la Cámara de Construcción.
11. Un representante de las cooperativas.
12. Un representante de asociaciones agrarias productivas.
13. Un representante del Movimiento Solidarista.
14. Un representante de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras (CRECEX).
15. Un representante del movimiento sindical.

Funciones de la unidad técnica de apoyo a la comisión de mejora regulatoria

1. Proponer la adecuada planificación para el trabajo de la Comisión, así como ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión.
2. Procesar la información y las propuestas provenientes de las diferentes instancias, tal como los administrados y las dependencias públicas.
3. Requerir la información que considere necesaria para la realización o cumplimiento de sus funciones.
4. Informar a la Comisión sobre quiénes no suministren la información requerida y recomendar medidas por adoptar al respecto.
5. Investigar, analizar y hacer recomendaciones sobre temas específicos que, de oficio o a solicitud de la Comisión, sean pertinentes.
6. Implementar un catálogo de trámites existentes y de los que se llegue a crear, para ello, cual todas las instituciones públicas estarán obligadas a comunicar sus trámites.
7. Cualquier otra función que le solicite la Comisión.

Fuente: Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor, No. 7472 y sus reformas.

Anexo IV

Funciones del oficial de simplificación de trámites.

- a. Coordinar la formulación e implementación del Programa de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites dentro del plan anual presentado por la institución que representa.
- b. Establecer los trámites prioritarios para ser considerados en la formulación del Programa de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites dentro del plan anual.
- c. Velar por el cumplimiento de los planes y programas de mejora regulatoria que se elaboren en sus instituciones.
- d. Velar conjuntamente con el Departamento Legal, Unidad o Dependencia Encargada de su institución, para que:
 - i. La institución realice el Análisis Costo-Beneficio de las regulaciones que vaya a emitir o modificar.
 - ii. Los trámites de la institución cumplan con lo establecido por la Ley No 8220, su reforma y este Reglamento, y tomar las medidas correctivas y, de ser necesario, se abran los procesos administrativos para los funcionarios que incumplan con lo estipulado en dicha legislación.
- e. Implementar en sus instituciones los criterios o recomendaciones emitidas por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio por medio de la Dirección de Mejora Regulatoria.
- f. Crear y mantener actualizada una base de datos que contenga todos aquellos trámites que su institución haya resuelto por medio de la figura del silencio positivo. Dicha base de datos será de carácter público.
- g. Poner a disposición del MEIC la información sobre la aplicación de los casos de silencio positivo que le sean presentados a su institución.
- h. Mantener actualizado el Catálogo Nacional de Trámites.
- i. Funcionar como canal oficial de comunicación en material de simplificación de trámite, tanto a lo interno como a lo externo de la institución.
- j. Velar porque la mejora regulatoria y la simplificación de trámites que conlleve el rediseño de procesos y reorganización administrativa, se ejecuten de acuerdo con los lineamientos que para tales efectos emite el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Fuente: Reglamento a la ley 8990, Decreto Ejecutivo No. 37045- MP-MEIC de marzo del 2012.

Anexo V

Ministerios e instituciones públicas que cuentan con plataformas digitales para realizar trámites

Entidad	Desarrollos
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Registro de OVM (Organismos Vivos Modificados)
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)	Evaluación de personal
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	Correspondencia interna
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	Quioscos ciudadanos En tiempo (aplicación silencio positivo)
Ministerio de Hacienda	Sistema: TICA Compra Red Tributación Digital
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) Ministerio de Seguridad Pública	Registro de Reglamentos Internos de Trabajo Registro e inscripción de armas Trámite de permiso de portación de armas
Ministerio de Salud	Registro sanitario de medicamentos y alimentos Hospital San Rafael de Alajuela: Firma digital por parte de las jefaturas Hospital de Niños Carlos Sáenz Herrera: Expediente electrónico y notas médicas
Entidad	Desarrollos
Acueductos y Alcantarillados (AYA)	Análisis de agua Dictámenes de calidad de agua

Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)	Sistema de quejas
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	SICERE: asegurados/patrones Pago de incapacidades Consulta pago de proveedores Envío y recepción de documentación firmada digitalmente a la Administración Activa. Puestos vacantes
Casa Presidencial	Leyes y decretos
Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	Ventanilla única Certificados de medidores Programa empresarial de teletrabajo
Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)	Registro de dirección vial
Contraloría General de la República	Sistema Integrado de Planes y Presupuestos (SIPP)
Imprenta Nacional	Firma de textos a ser publicados Gaceta digital
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Envío de información a instancias judiciales Gestión documental Merlink Web institucional
Institución Nacional de Aprendizaje (INA)	Autenticación de usuarios en opción "Busco empleo"
Instituto Nacional de Seguros (INS)	Pago de pólizas e hipotecas Expediente médico - Sistema: SIMA
Junta de Protección Social (JPS)	Autenticación de sitios internos Firma en sistemas internos
Poder Judicial	Expedientes Judiciales Solicitud de hoja de delincuencia Presentación de denuncias Fiscalías Electrónicas
Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)	Registro de Zonas Francas
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE)	Petro Web para pedidos, facturación, citas y pagos.
Registro Nacional	Crear empresa
Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	Registro de matrimonio digital
Procuraduría General de la República	Evaluación de personal Correspondencia interna y externa

Entidad	Desarrollos
Municipalidad de Alajuela	Patentes
Municipalidad de San José	Autenticación de web
Municipalidad de Heredia	Usos de suelo Declaración de Bienes Inmuebles Solicitud certificaciones Declaraciones Juradas
Municipalidad de Palmares	Autenticación Web Documentación interna Servicios de SINPE
Municipalidad de San Carlos	Autenticación y registro Web Trámites municipales
Municipalidad San Ramón	Trámites internos y externos
Municipalidad de Santa Ana	Autenticación en Web Firma digital de documentos Solicitud de vacaciones Usos de Suelo

Entidad	Desarrollos
Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)	Administración de proyectos de construcción Autenticación en web Envío de planos firmados
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	Trámites administrativos varios
Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC)	Documentación interna
Universidad de Costa Rica	Firma Digital en LibreOffice
Universidad Nacional de Costa Rica	Documentación interna

Fuente: www.bccr.fi.cr. Esta lista no es exhaustiva, ya que comprende solamente aquellos trámites para los que se requiere de firma digital.

Anexo VI

Preguntas a contestar antes de emitir una nueva regulación o reformar una regulación existente

Toda institución deberá llenar un formulario de evaluación de costo – beneficio para justificar la emisión de una nueva regulación o reformar una regulación existente. A partir de la descripción de la nueva regulación que se pretenda emitir o modificar una regulación existente, deben responderse las siguientes preguntas:

1. ¿Crea o modifica trámites que implican nuevos requisitos para los administrados?
2. ¿Crea nuevos requisitos u obligaciones para los administrados, o hace más estrictos los requisitos u obligaciones existentes?
3. ¿Establece o aumenta el plazo de resolución de un trámite?
4. ¿Establece o aumenta cánones, tarifas o cobros por servicios?
5. ¿Regula o restringe alguna actividad que previamente no lo estaba?
6. ¿Hace más complejo el cumplimiento de un trámite o requisito?
7. ¿Establece o modifica definiciones, clasificaciones, fórmulas, criterios, caracterizaciones o cualquier otro término de carácter técnico que, por sí misma o conjuntamente con otra regulación, afecte los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los administrados?

Si la respuesta a todas esas preguntas es negativa, se procede a justificar las razones por las que se considera que la regulación no crea trámites o requisitos, y el oficial de simplificación de trámites procede a firmar el formulario y enviarlo a la Dirección de Mejora Regulatoria.

En caso de que al menos una respuesta a las preguntas sea positiva, se debe proceder a medir el impacto regulatorio, para lo cual deben seguirse los siguientes pasos:

1. Definición del problema y objetivos generales de la regulación.
2. Alternativas consideradas a la regulación.
3. Impacto de la regulación.
4. Cumplimiento y aplicación de la regulación.
5. Evaluación de la regulación.
6. Participación Ciudadana.
7. Resultado de la evaluación Costo-Beneficio.

Para el abordaje de cada uno de esos pasos, dirigidos a la realización del análisis de costo – beneficio de la nueva regulación o la reforma de una regulación existente, existe una guía exhaustiva con preguntas muy concretas, al final de la cual el oficial de simplificación de trámites justifica la emisión de la nueva regulación o la modificación de una regulación existente, ya sea en el caso de que la evaluación costo – beneficio sea positiva (mayor el beneficio que el costo) o bien, si aún existiendo un mayor costo que beneficio, el oficial de trámites considera que la regulación – nueva o modificada – debe emitirse.

Cabe destacar que el formulario para la evaluación costo beneficio fue elaborado con base en la Guía para evaluar el impacto de la regulación en México, elaborada por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de ese país (COFEMER), con la cual el MEIC tiene un convenio de cooperación.

Fuente: www.meic.go.cr

Anexo VII

Trámites simplificados 2015 y 2016

Institución	N°	Trámite	Mejora
	1	Plan Importación de Muestras de Organismos Invertebrados (SFE)	Disminución de tiempo

Mejora regulatoria y simplificación de trámites en Costa Rica

	2	Solicitud de Declaración de Ausencia de Plagas (SFE)	Digitalización trámite
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	3	Registro de Usuarios (OFINASE)	Eliminación de requisitos, creación formulario único
	4	Registros de Importación y Exportación de Semillas (OFINASE)	Eliminación de requisitos
	5	Registros de Variedades Protegidas y Comerciales (OFINASE)	Reglas claras y objetivas
Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	6	Notificación de la Gestión de Residuos Peligrosos	Digitalización trámite
	7	Denuncias Sanitarias	Agiliza el proceso
Ministerio de Salud (MS)	8	Permiso Sanitario de Funcionamiento	Amplia plazo y reduce costo
	9	Registro simplificado para alimentos y cosméticos de bajo riesgo	Agiliza y simplifica el proceso
Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT)	10	Matricula Prueba Práctica de Manejo	Automatización de consultas
Ministerio de Hacienda	11	Nuevo sistema digital para "Pago de impuestos" - Presentación Declaraciones	Digitalización trámite
	12	Donaciones	Definición de plazo
	13	Emisión de certificaciones para pensionados en sedes regionales	Aumentar puntos de atención
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	14	Certificaciones a Pensionados y no pensionados.	Coordinación interinstitucional
	15	Registro y actualización de Comisiones de Salud Ocupacional	Reducción de tiempos
	19	Trámite y resolución de denuncias presentadas por los consumidores	Disminución de tiempo
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	17	Registro PYME específicamente la renovación anual que realizan las empresas inscritas	Eliminación de requisitos documentales
	18	Reconocimiento de Unidades de Verificación Metrológica	Legalidad y seguridad jurídica
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) - Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	19	Postulación al Bono Familiar para la Vivienda	Disminución de tiempo y costos
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC)	20	Solicitud de autenticación de documento para ser reconocidos en el exterior y correspondiente a países miembros del convenio "La Apostilla"	Reducción de pasos
	21	Solicitud de autenticación de documentos provenientes del exterior y de documentos para ser reconocidos en el exterior	Disminución de tiempo

Institución	N°	Trámite	Mejora
Ministerio de la Presidencia	22	Gestión documental	Disminución de tiempo
	23	Denuncias (Servicio civil)	Reglas claras y objetivas
Ministerio de Justicia y Paz - Registro Nacional	24	Trámite para la inscripción de Sociedades Anónimas y Sociedades de Responsabilidad Limitada a través de CREAREMPRESA	Disminución de tiempo
	25	Trámite de cambio de placa por deterioro, extravío o cambio obligatorio	Disminución de tiempo
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	26	Inscripción en el Registro de Consultores del Fondo de Preinversión	Reducción de requisitos
	27	Inscripción de Empresa de Seguridad Física	Disminución plazo de atención
Ministerio de Seguridad Pública (MSP)	28	Matrículas de Armas de Fuego	Disminución plazo de atención
	29	Permiso para Portación de Armas de Fuego para empresa (en el caso de realizarse físico)	Disminución plazo de atención
	30	Servicio de pasaportes de personas menores de edad	Aumentar puntos de atención

Mejora regulatoria y simplificación de trámites en Costa Rica

Ministerio de Gobernación y Policía	31	Servicio de certificaciones de movimientos migratorios	Consulta en línea de requisitos
	32	Servicio de Pasaporte de Personas Menores de Edad	Reducción de costos, plazos y pasos
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	33	Carta de recomendación para empresas clasificación A (empresas bajo regímenes especiales de promoción de exportaciones).	Seguridad Jurídica, Digitalización del trámite
	34	Carta de recomendación para empresas clasificación B (empresas fuera de regímenes especiales de promoción de exportaciones).	Seguridad Jurídica
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)	35	Solicitud para optar por Fondos de Incentivos	Reducción tiempo de respuesta
	36	Solicitud para optar por Fondos PROPYME	Reducción tiempo de respuesta
Corporación Bananera Nacional (CORBANA)	37	Cobro de interés moratorio sobre la amortización vencida que no esté cubierta a la fecha de pago.	Reglas claras y objetivas
	38	Manual de procedimientos generales en la prestación de servicios de laboratorio en el Centro de Investigaciones La Rita	Reglas claras y objetivas
	39	Programa de Educación Continua en el Cultivo de Banano	Información y Transparencia

Institución	N°	Trámite	Mejora
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	40	Solicitud de cita (Otorgamiento cita consulta externa).	Única modalidad para la solicitud de cita,
	41	Otorgamiento consulta especialista	unificando los trámites con el fin de mejorar el
	42	Solicitud de exámenes de diagnóstico y tratamiento.	otorgamiento de citas
Consejo Nacional de Producción (CNP)	43	Inspección de suplidores en Programa de Abastecimiento Institucional	Reducción plazo de 20 a 15 días hábiles Disminución de tiempo
Comisión Nacional de Energía Atómica	44	La licencia para el uso u operación de equipos o fuentes radiactivas	Reducción de pasos Ampliación de plazo de vigencia
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)	45	Registro de solicitud en línea (precalificación)	Digitalización trámite
Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP)	46	Solicitud de desembolso en línea	Digitalización trámite
	47	Solicitud de consulta legal y jurídica.	Disminución de tiempo
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)	48	Solicitud de certificaciones.	Disminución de tiempo
	49	Solicitud para optar por Fondos de Incentivos	Disminución de tiempo
Ente Costarricense de Acreditación (ECA)	50	Solicitud para optar por Fondos PROPYME	Disminución de tiempo
	51	Etapas de seguimiento y reevaluación del proceso de evaluación y acreditación	Mejorar tiempo respuesta
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA)	52	Propuesta modificación art. 34, Reglamento Prestación de Servicio a los Clientes.	Reducción de pasos
	53	Información de datos de facturación por diferentes medios.	Automatización de consultas
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	54	Contratos de formalización de asistencia técnica	Definición de plazo
	55	Seguimiento de solicitud de crédito	Disminución de tiempo
	56	Formulación de documentos de crédito	Disminución de tiempo
	57	Procedimiento de Iniciativa de asistencia técnica	Reglas claras

Institución	N°	Trámite	Mejora
	58	Procedimiento para disminución de capital social	Legalidad y seguridad jurídica
	59	Autorización de operación con no asociados	Legalidad y seguridad jurídica
	60	Convocatoria de Asambleas por el INFOCOOP	Legalidad y seguridad jurídica
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	61	Procedimiento para disolución de cooperativas	Legalidad y seguridad jurídica
	62	Procedimiento para presentar consultas por escrito	Legalidad y seguridad jurídica

	63	Procedimiento para el cambio de celebración de asambleas de asociados a delegados	Legalidad y seguridad jurídica
	64	Reglamento de crédito.	Legalidad y seguridad jurídica
	65	Atención especializada en violencia contra las mujeres	Mejora procedimiento
Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)	66	Mejora de información a las usuarias de los servicios	Programa de información
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	67	Reglamento de Reclutamiento y Selección	Reglas claras y objetivas
	68	Solicitud de ubicación de personas menores de edad con fines de adopción nacional	Verificación de requisitos
	69	Registro de Exportador	Reglas claras y objetivas
Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)	70	Ventanilla única de Comercio Exterior. VUCE 2.0 (NT80 y NT265)	Digitalización trámite
	71	Ingreso al Régimen de Zona Franca	Reglas claras
Institución	N°	Trámite	Mejora
Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	72	Atención de quejas, denuncias y sugerencias de los clientes de Recope en la Contraloría de Servicios.	Sistematizar la gestión de solicitudes
	73	Registro de proveedores de la actividad ordinaria	Formulario para el registro de proveedores
	74	Análisis de muestras de suelos y Foliares.	Mejora procedimiento
Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE)	75	Proceso de Votación en las Asambleas del sector cafetalero para elección del Congreso Nacional Cafetalero y Junta Directiva del ICAFE, según Ley N° 2762 y su Reglamento.	Mejora procedimiento
Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER)	76	Solicitud de crédito rural	Consulta en línea de requisitos
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)	77	Pago por período anual de licencia de pesca	Consulta en línea de requisitos
	78	Solicitud de Inspección de Descarga	Mejora proceso notificaciones
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	79	Factura electrónica	Digitalización del trámite
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA)	80	Reclamos	Reducción de tiempos
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR)	81	Reglamento de becas de educación secundaria y créditos para estudios superiores	Elaboración de reglamento - Seguridad Jurídica
Radiográfica Costarricense S.A (RACSA)	82	Procesos de Tecnología de la Información de RACSA	Mejora procedimiento
Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	83	Solicitud de Servicio Nuevo de Suministro de Energía Eléctrica Monofásico	Mejora procedimiento
	84	Cambio de Nombre de cliente	Reducción del tiempo
	85	Cambio de servicio provisional a definitivo	Reducción del tiempo
Banco Central de Costa Rica (BCCR)	86	Recepción de trámites plataforma de servicios (7 trámites institucionales)	Mejora procedimiento
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	87	Peticiones tarifarias de transportes	Reducción de pasos
Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	88	Centro de Información Crediticia	Disminución de tiempo Digitalización trámite
Institución	N°	Trámite	Mejora

Mejora regulatoria y simplificación de trámites en Costa Rica

Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)	89	Autorización de nuevos emisores de valores de oferta pública	Disminución de tiempo
Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	90	Trámite de atención de denuncias y reclamaciones	Digitalización trámite
	91	Trámite de Registro de Productos	Digitalización trámite
Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)	92	Atención y resolución de reclamos de usuario final	Celeridad
Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	93	Presentación de Solicitudes de Naturalización por primera vez	Reglas claras y disminución del plazo
	94	Acceso a base de datos,	
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	95	Acceso a estadísticas.	
	96	Acceso a productos cartográficos.	
	97	Acceso a certificaciones.	Reglas claras y objetivas
	98	Acceso a Publicaciones.	
	99	Diseño y selección de muestras.	
	100	Realización de encuestas especiales.	

Institución	N°	Trámite	Mejora
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	1	Gestión de exoneración para el fomento de la producción orgánica (Extensión Agropecuaria)	Seguridad Jurídica
	2	Registro sanitario de productos de higiene para el hogar	Digitalización
Ministerio de Salud (MS)	3	Registro de Productos Químicos Peligrosos	Digitalización
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) - Banco Hipotecario de la Vivienda (BAHVI)	4	Revisión integral de los requisitos de proyectos habitacionales financiados al amparo del Artículo 59 de la Ley N° 7052 (modalidades S-001 y S-002).	Actualizar y simplificar los requisitos
Ministerio de Seguridad Pública (MSP)	5	Desalojos Administrativos	Reglas claras
	6	Servicios de publicaciones en los Diarios Oficiales "La Gaceta y Boletín Judicial", a través del sitio web transaccional (Imprenta Nacional)	Reducción de plazos
Ministerio de Gobernación y Policía	7	Financiamiento y apoyo técnico para la ejecución de proyectos comunales (ced. Jurídica)	Disminución de requisitos
	8	Financiamiento y apoyo técnico para la ejecución de proyectos comunales (organigrama de organización)	Estandarización de requisito, ahorro de tiempos
Ministerio de Hacienda	9	Traspaso y devolución de cuotas del Régimen de Hacienda y del Magisterio Nacional anteriores a la Ley N°7531	Mejora del proceso
	10	Solicitudes de Devolución de saldos a favor	Disminución de tiempos de respuesta
	11	Denuncias de ciudadanía en general acerca de supuestas irregularidades respecto a aspectos macros esenciales en el funcionamiento de los centros de educación superior privada del país	Mejora de tiempos de respuesta y del procedimiento
	12	Solicitudes de certificación de culminación de planes de estudios por parte de usuarios de la Educación Superior Privada del país	Mejora en tiempos de respuesta
Ministerio de Educación Pública (MEP)	13	Denuncias de ciudadanía acerca de supuestas irregularidades respecto a aspectos macros esenciales en el funcionamiento de los centros de educación básica y diversificada privada del país	Mejora de tiempos de respuesta y del procedimiento
	14	Solicitudes preliminares de autorización para apertura de centros educativos privados en la impartición de ciclos de Interactivo 2, Educación General Básica y Educación Diversificada	Transparencia y Seguridad Jurídica

Denuncias de personal docente y discentes (o sus padres de familia), por agresiones que lesionan el bienestar físico y emocional de algún estudiante, sufridas durante sus quehaceres lectivos. Mejora en tiempos de respuesta

15

Mejora regulatoria y simplificación de trámites en Costa Rica

Institución	N°	Trámite	Mejora
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	16	Tramite y resolución de denuncias presentadas por los consumidores	Diminución de tiempos de respuesta
	17	Procedimiento Servicio al Cliente (LACOMET)	Cumplimiento de plazos
	18	Solicitud de contingente arancelario de importación DR- CAFTA	Mejora en procedimientos y disminución de tiempos de respuesta
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	19	Solicitud de contingente arancelario OMC, TLC-Canadá, TLC-Panamá, TLC-Perú	Mejora en procedimientos y disminución de tiempos de respuesta
	20	Servicio de Voluntariado	Seguridad Jurídica
	21	Préstamo de Pila de la Melaza	Seguridad Jurídica
	22	Información para el trámite de Confección de Contrato de Préstamo de Instrumento.	Disminución de plazos de resolución
	23	Solicitud de Certificado de Nacionalidad	Digitalización del trámite, mejora en tiempos de respuesta, claridad de requisitos
Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)	24	Matricula Alumnos del Instituto Nacional de Música	Mejora en tiempos de atención
	25	Visado de planos de agrimensura en la ZMT	Reducción de tiempos de respuesta
Ministerio de Justicia y Paz (MJP) - (Registro Nacional)	26	Solicitud de criterio del Banco Central de Costa Rica para la contratación de endeudamiento interno y externo	Disminución de pasos y tiempos
	27	Constancia y certificaciones de actas de sesiones celebradas por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica y el Consejo Nacional de Supervisión Financiero.	Disminución de pasos y tiempos
Comisión de Energía Atómica	28	Reglamentar el Capítulo III y IV de la Ley Básica de Energía Atómica para Usos Pacíficos Ley No 4383.	Claridad en requisitos y procedimiento
	29	Trámites de cobro	Digitalización del trámite
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)	30	Suscripción de escritura para hipoteca	Acceso a puntos
	31	Solicitud de desembolso	Digitalización del trámite
Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	32	Solicitud para el Traslado de Medidor	Disminución del plazo de resolución
	33	Solicitud de Servicio Nuevo de Suministro de Energía Eléctrica Trifásica	Reducción de requisitos
	34	Solicitud Estudio Técnico de Ingeniería	Mejora en tiempos de respuesta

Institución	N°	Trámite	Mejora
Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	35	Cancelación de Hipotecas	Realizar gestiones en oficinas regionales
Ente Costarricense de Acreditación (ECA)	36	Sistematización de expedientes de los integrantes del Cuerpo de Evaluadores y Expertos Técnicos del ECA.	Digitalización del trámite
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	37	Reconexiones del servicio eléctrico	Automatización del trámite
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	38	Consulta Inicial y Viabilidad Técnica para Atracaderos Turísticos	Disminución de requisitos
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	39	Desarrollo e implementación de un sitio web transaccional	Digitalización del trámite
Instituto Costarricense del Café (ICAFFE)	40	Análisis organoléptico	Reducción de tiempos
	41	Certificados de Origen	Reducción de plazo de resolución
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	42	Acceso a Bases de datos	Reducir tiempos de respuesta y pasos
	43	Acceso a Estadísticas	Reducir tiempos de respuesta y pasos
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	44	Autorización e inscripción de asociaciones cooperativas	Disminución de pasos y tiempos
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	45	Atención de gestiones (quejas y sugerencias)	Reglas claras
Radiográfica de Costa Rica (RACSA)	46	Consulta de movimientos y certificaciones migratorias (Gobierno Digital RACSA - Dirección General de Migración y Extranjería)	Digitalización, reducción de tiempos de respuesta
Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	47	Donaciones	Mejora en los requisitos, disminución en tiempos de atención
Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	48	Información y orientación a las usuarias en derechos de las mujeres	Reglas claras, transparencia
	49	Solicitud de un intermediario financiero para que se prorrogue el plazo para la venta de los bienes o valores recibidos en pago de obligaciones, o que le fueron adjudicados en remates judiciales.	Reducción de pasos Formulario Único
Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	50	Requerimiento para un intermediario financiero, Grupo o Conglomerado Financiero o sujeto obligado según el artículo 15 de la Ley 8204 sobre la actualización de información de puestos requerida en los Acuerdos normativos vigentes y el Manual de SICVECA.	Automatización

Institución	N°	Trámite	Mejora
Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	51	Certificaciones y Constancias	Digitalización del trámite
Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)	52	Sistema de consulta de Contratos de Adhesión de los	Consulta en línea
	53	Solicitud de autorización de concentración	Claridad en requisitos
Superintendencia de General de Valores (SUGEVAL)	54	Aprobación de Normativa emitida por la BNV por parte de	Seguridad Jurídica
	55	Publicación de Carteras Financieras de Fondos de Inversión a través de la página web institucional.	Seguridad Jurídica

Fuente: www.meic.go.cr

Bibliografía

Acuerdo, Consejo de Gobierno, (julio, 2014), Certificación No. 90-14, Secretaría del Consejo de Gobierno.

Acuerdo, Consejo de Gobierno, (noviembre, 2014), Certificación No. 167-14, Secretaría del Consejo de Gobierno, noviembre del 2014.

Alonso, E., (2010), Mejora regulatoria en Costa Rica; documento elaborado para el Servicio de asesoría en inversión extranjera (FIAS, por sus siglas en inglés), Banco Mundial, febrero 2010.

Barrantes, G., (2001), Mejora Regulatoria: Pequeñas Reformas de Gran Impacto. En: La Mejora Regulatoria en Costa Rica. Editor: Ronulfo Jiménez. Academia de Centroamérica, 2001.

Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), (2017), Perspectivas Empresariales y Valoración de los Factores de Competitividad del Sector Industrial.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Decreto Ejecutivo No. 26262-MEIC, (julio, 1997), Creación de la Comisión de Desregulación para Simplificar Trámites Burocráticos.

Decreto Ejecutivo No. 32475, (mayo, 2005), Reglamento de la Ley Orgánica del MEIC.

Decreto Ejecutivo No. 39917-MEIC, (septiembre, 2016), Creación de la Dirección de Mejora Regulatoria y la Dirección de Calidad.

Decreto Ejecutivo No. 32689-MP-MEIC, (octubre, 2005), Metodología y procedimiento para la evaluación costo – beneficio.

Decreto Ejecutivo No. 38894, (octubre, 2014), Creación de la Comisión de Enlace Salud, Industria y Comercio (COESAINCO), reformado por el Decreto Ejecutivo No. 39343, de octubre del 2015.

Decreto Ejecutivo No. 33799 MP-MIVAH-S-MEIC, (abril, 2007), Reglamento para Trámite de Visado de Planos de Construcción.

Decreto Ejecutivo N° 36550-MP-MIVAH-S-MEIC, (abril, 2011), Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción.

Decreto Ejecutivo No. 26262-MEIC, (julio, 1997), Comisión de Desregulación para Simplificar Trámites Burocráticos.

Decreto Ejecutivo No. 35358-, (junio, 2009), Reglamento sobre el Catálogo de Trámites y Plataformas de Servicios.

Decreto Ejecutivo No. 38441, (abril, 2014), Reforma al Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción.

Decreto Ejecutivo No. 37026-MEIC-MAG-S, (mayo, 2012), Reglamento de Oficialización del Procedimiento del Trámite Simplificado y Coordinado de Inicio y Renovación de Empresas en la Región Brunca, sustituido por el Decreto Ejecutivo No. 39506 (diciembre, 2015).

Decreto Ejecutivo No. 33147-MP, (mayo, 2006), Creación de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, reformado en varios aspectos por varios decretos posteriores (No. 34093-MP, (octubre, 2007), No. 34413-MP, (marzo, 2008) y No. 34702-MP (mayo, 2008).

Decreto Ejecutivo No. 35139-MP-MIDEPLAN, (abril, 2009), Designación del ICE como Secretaría Técnica de Gobierno Digital.

Directriz Presidencial No. 036-MP-MEIC, (enero del 2005).

Directriz Presidencial 01-MP-MEIC, (mayo, 2006), Sobre el Deber de Vigilar el Buen Funcionamiento de los Servicios y Dependencias Administrativas para la Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites.

Directriz Presidencial No. 018-MP-MEIC, (marzo, 2007) y Directriz Presidencial No. 028-MP-MEIC (abril, 2008), prórrogas de la Directriz Presidencial 01-MP-MEIC (mayo, 2006).

“*Doing Business*”, Banco Mundial, (2010 – 2017).

La Nación, (abril, 2017), Hacienda buscar afinar su rectoría en compras.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Informe de Labores 2010-2014.
En: www.meic.go.cr

Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MEIC, Dirección de Calidad, 2016, Criterio sobre el Uso de la Etiqueta Complementaria en el Etiquetado de productos Alimenticios, oficio DMRRT -DRTC-INF-002-2016.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), sin fecha, La mejora regulatoria y la simplificación de trámites en Costa Rica. Logros y propuestas concretas para su efectivo avance.

Ley General de la Administración Pública No. 6227, (1978).

Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, No. 6995, (1984), Capítulo sobre Contrato de Exportación, 1984.

Ley de grantías mobiliarias, No. 9246, (mayo, 2014).

Ley de protección al inversionista minoritario, No. 9392, (agosto, 2016).

Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor, No. 7472, (enero, 1995), y sus reformas, incluidas en la Ley de Contingencia Fiscal, No. 8343 (diciembre, 2002).

Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, No. 8220 (2002), su reforma (Ley No. 8990, 2011), y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 37045-MP-MEIC).

Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica y sus reformas, No. 7558, (noviembre, 1995).

Manual para elaborar regulaciones y trámites simples (2015). En: Compendio de Legislación de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites. Dirección de Mejora Regulatoria, Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Ramírez, A. (2016), Evaluación y control del impacto ambiental: propuesta de sistematización y análisis de los expedientes de la Setena. En: www.estadonacion.or.cr

Villalobos, V., (2001), La experiencia en Costa Rica: Casos de Mejora Regulatoria. En: La Mejora Regulatoria en Costa Rica. Editor: Ronulfo Jiménez. Academia de Centroamérica.

www.meic.go.cr

www.setena.go.cr

www.tramitesdeconstrucción.go.cr

Lista de personas entrevistadas

Mayi Antillón, Exministra de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Alicia Avendaño, ex Directora de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, actualmente Directora del Dirección de Nuevos Negocios e Innovación en RACSA.

Empresa desarrolladora de proyectos inmobiliarios

Tatiana Barboza, Abogada y Notaria.

Fiorella Bulgarelli, Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR).

Catalina Carmiol, Arquitecta, Desarrolladora de Proyectos Inmobiliarios

Mónica Cascante, Directora, Departamento de Apoyo Institucional, Dirección de Mejora Regulatoria, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Michelle Coffey, Directora Ejecutiva, Fundación CRUSA.

Luis Fernando Conejo, Desarrollador de Proyectos Inmobiliarios.

Francisco Chavarría, Asistente, Departamenteo de Apoyo Institucional, Dirección de Mejora Regulatoria, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Ada Hernandez, Gerente de Proyectos, FUNDES Lationamérica.

Ilsie Miranda, Asistente, Departamento de Trámites de Proyectos, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA).

Carlos Mora, Vice Ministro de Economía, Industria y Comercio, Director Dirección de Mejora Regulatoria y Oficial de Simplificación de Trámites, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Valentina Obando, Asesora Legal, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).

Verónica Rivera, Jefe de Proyectos, FUNDES Latinoamérica.

Kattia Sáenz, Jefe, Departamento de análisis regulatorio, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

ⁱ Los antecedentes presentados en el presente trabajo incluyen los contenidos en: Alonso, E. (2010), Mejora regulatoria en Costa Rica, documento elaborado para el Servicio de Asesoría en Inversión Extranjera (FIAS, por sus siglas en inglés), Banco Mundial, febrero 2010.

ⁱⁱ Ley General de la Administración Pública, No. 6227, del 30 de mayo de 1978.

ⁱⁱⁱ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 11.

^{iv} Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 140.

^v Artículo 4 de la LGAP.

^{vi} Artículo 16 de la LGAP.

^{vii} Artículo 269 de la LGAP.

^{viii} Artículo 330 de la LGAP.

^{ix} Artículo 359 de la LGAP..

^x Perspectivas Empresariales y Valoración de los Factores de Competitividad del Sector Industrial, 2017, Cámara de Industrias de Costa Rica.

^{xi} Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, No. 6995, Capítulo sobre Contrato de Exportación, 1984.

^{xii} Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica y sus reformas, No. 7558, noviembre de 1995.

^{xiii} Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor, No. 7472, enero de 1995, y sus reformas, incluidas en la Ley de Contingencia Fiscal, No. 8343 de diciembre del 2002.

^{xiv} Ley No. 8220 de marzo del 2002. En el Anexo I se presenta un listado de las acciones desarrolladas por los últimos cinco Gobiernos dirigidas a impulsar la mejora regulatoria en el país.

^{xv} Certificación No. 90-14, Secretaría del Consejo de Gobierno, julio del 2014.

^{xvi} Certificación No. 167-14, Secretaría del Consejo de Gobierno, noviembre del 2014.

^{xvii} Decreto Ejecutivo No. 39917-MEIC de septiembre del 2016.

^{xviii} A solicitud de varias de las personas entrevistadas, se omiten los nombres de las empresas para las que laboran y se omiten o alteran, por ejemplo, los nombres de productos involucrados en la obtención de permisos sanitarios y los nombres de los proyectos de desarrollo, sin que con ello se altere la veracidad de los relatos respectivos.

^{xix} En el Anexo II se describe el marco legal de la mejora regulatoria en el país, al amparo de la ley 8220, su reforma y su reglamento.

^{xx} En el Anexo III se presentan las funciones de la Comisión de Mejora Regulatoria y su integración, así como las funciones de la Unidad Técnica de apoyo, según la reforma a la Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor, en la Ley de Contingencia Fiscal, No. 8343, de diciembre del 2002.

^{xxi} www.meic.go.cr

^{xxii} www.meic.go.cr

^{xxiii} En el Anexo IV se presentan las funciones del Oficial de simplificación de trámites.

^{xxiv} Estas instancias de coordinación de la mejora regulatoria son la Autoridad reguladora de los servicios públicos y las Superintendencias Generales de Entidades Financieras, de Seguros, De pensiones, de Valores y la Superintendencia Telecomunicaciones.

^{xxv} Contrario a las autoridades anteriores del MEIC, las que focalizaron la mejora regulatoria en trámites relevantes para los sectores productivos, el gobierno actual considera todos los trámites deben simplificarse, estableciendo cada institución cuáles son los trámites a simplificar.

^{xxvi} Certificación No. 167-14, Secretaría del Consejo de Gobierno, noviembre del 2014.

^{xxvii} Se da también el caso de que algunas páginas web no son suficientemente amigables al usuario y a menudo resulta difícil encontrar la información respectiva en ellas.

^{xxviii} Se reconoce la buena voluntad del Oficial de Simplificación de Trámites en el MINSa; no obstante, aún así no se notan avances significativos, dado que se aduce en ésta y otras instituciones que responden, falta de personal, falta de presupuesto, falta de claridad legal sobre alguna normativa, entre otros, que hace que determinados trámites, de importancia para el sector empresarial, no se incluyan en la lista de trámites a simplificar.

^{xxix} Los trámites relacionados con medicamentos que requieren bioequivalencia deben ser realizados en forma física, al igual que los los trámites para los medicamentos radiofármacos.

^{xxx} Aparte de los costos relacionados con traducciones oficiales, confección de etiquetas, obtención del certificación de libre venta en el país de origen del producto y otras certificaciones requeridas, el solicitante de registros sanitarios debe cancelar US\$ 100, en el caso de los alimentos, US\$ 200,- en el caso de cosméticos y US\$ 500 en el caso de medicamentos. Si el MINSa hace alguna prevención, el solicitante tiene 10 días hábiles para corregir la documentación, prorrogables una segunda vez. Excepcionalmente, en el caso de que se tenga que solicitar información al exterior, el solicitante puede obtener tres meses de tiempo para corregir la información. Si expira el plazo otorgado para resolver la prevención, el solicitante debe iniciar el trámite otra vez, cancelando el monto respectivo nuevamente. Por otra parte, en el caso de alimentos, si un importador desea importar un producto que ya cuenta con registro sanitario, solicita el registro sanitario sin presentar ninguna documentación y se le otorga, siempre y cuando cancele el monto respectivo. El registro sanitario debe ser renovado cada cinco años.

^{xxxi} DMRRT -DRTC-INF-002-2016, Criterio sobre el Uso de la Etiqueta Complementaria en el Etiquetado de productos Alimenticios, Dirección de Calidad, MEIC.

^{xxxii} Decreto Ejecutivo No. 38894 de octubre del 2014, reformado por el Decreto Ejecutivo No. 39343 de octubre del 2015.

^{xxxiii} Artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 39343 de octubre del 2015.

^{xxxiv} Los miembros de la comisión son: El Oficial de Mejora Regulatoria del Ministerio de Salud; la Dirección de Regulación de Productos de Interés Sanitario, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); Cámara de Comercio de Costa Rica (CCCR); Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR); Asociación de la Industria Farmacéutica Nacional (ASIFAN); Federación Centroamericana de Laboratorios Farmacéuticos (FEDEFARMA); Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA); Asociación Costarricense de Registradores Sanitarios (ASOCORES); Asociación de Genéricos Farmacéuticos (AGEFAR); Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América (AMCHAM); Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

^{xxxv} Perspectivas Empresariales y Valoración de los Factores de Competitividad del Sector Industrial, 2017, Cámara de Industrias de Costa Rica.

^{xxxvi} Un caso interesante es un producto importado en cuya etiqueta dice que el producto es rico en vitamina C; no obstante, según la reglamentación local, para poder calificar ese producto como rico en vitamina C, el contenido de vitamina C debe ser mayor. En consecuencia, no se autoriza el registro sanitario de ese producto. Queriendo buscar una solución al respecto, a solicitud del Oficial de simplificación de trámites, los funcionarios recurren a una consulta legal y realizan otras consultas, para finalmente luego de seis meses, no dar respuesta ni dar solución al problema.

^{xxxvii} En el Anexo V se encuentra un listado de todas las plataformas electrónicas que están en funcionamiento en las diferentes entidades públicas (ministerios, instituciones públicas y municipalidades) y para las que se requiere firma digital. No hay un registro de cuántos trámites se pueden realizar hoy en día electrónicamente en las diferentes instituciones públicas, y que son muchos.

^{xxxviii} Decreto Ejecutivo No. 33799 MP-MIVAH-S-MEIC, Abril del 2007.

^{xxxix} Decreto Ejecutivo N° 36550-MP-MIVAH-S-MEIC de abril del 2011. Este decreto incluyó las disposiciones del decreto No. 33799, por lo que éste se derogó.

^{xl} Decreto Ejecutivo No. 38441 de abril del 2014. En el caso de la atención a prevenciones, el profesional responsable cuenta con 30 días para subsanarlas, y la institución respectiva cuenta con ocho días hábiles para revisarlas. En el caso de viviendas, el plazo de aprobación se redujo de 30 días naturales a 7 días naturales.

^{xli} Concepto que se aplica a la presentación de solicitudes ante instituciones públicas, que consiste en que si la institución no se pronuncia dentro de determinado plazo, la solicitud se da por aprobada.

- ^{xliii} En algunas municipalidades han manifestado dudas sobre la confiabilidad de los archivos del CFIA para, con base en ellos, emitir permisos de construcción, además de resistencia de algunos funcionarios en el uso de las nuevas tecnologías, dificultades que se han venido superando en el tiempo.
- ^{xliiii} Actualmente, para tramitar permisos de construcción, deben solicitarse, entre otros, cartas de alineamiento y cartas de disponibilidad en varias instituciones, cuya emisión tarda tanto tiempo que cuando finalmente se logra reunir todas las cartas requeridas, algunas de ellas ya están vencidas, y hay que solicitarlas de nuevo.
- ^{xliv} Conciente de esa situación, el CFIA ha trabajado en la sistematización de los requisitos previos e incorporarlos a un nuevo módulo digital, proceso que sin embargo es incipiente.
- ^{xlv} El formulario D1 de solicitud de viabilidad ambiental se presenta para determinar si determinadas actividades planteadas son viables desde el punto de vista ambiental y, si requiere o no de una profundización del análisis ambiental por medio de un instrumento de evaluación ambiental más detallado. www.setena.go.cr
- ^{xlvi} Para más detalles sobre los tiempos requeridos para la obtención de la viabilidad ambiental a solicitudes presentadas con el formulario D1 según sectores productivos, véase Ramírez (2016) en www.estadonacion.or.cr
- ^{xlvii} La siguiente información fue obtenida de entrevistas con varios desarrolladores inmobiliarios.
- ^{xlviii} Este pago debe realizarse para obtener el derecho de difundir música en locales comerciales.
- ^{xlix} Decreto Ejecutivo No. 37026-MEIC-MAG-S de mayo del 2012, sustituido por el Decreto Ejecutivo No. 39506 de diciembre del 2015, en el cual se incluyeron los trámites de renovaciones y permisos temporales para aprovechar al máximo las nuevas herramientas tecnológicas.
- ^l Por ejemplo, la municipalidad de Garabito ya se han simplificado y digitalizado los trámites para la obtención del visto bueno para efectos catastrales, indispensable para la segregación de terrenos o inmuebles; el trámite para la obtención del permiso de construcción – con el uso de la Plataforma APC del CFIA –; y el trámite para la obtención de la licencia comercial.
- ⁱⁱ En el Anexo VI se presentan las preguntas que deben ser contestadas y el procedimiento para determinar el impacto regulatorio con el análisis de costo – beneficio.
- ⁱⁱⁱ Esos indicadores son: apertura de un negocio; manejo de permisos de construcción: obtención de electricidad; registro de propiedades; obtención de crédito; protección de los inversionistas minoritarios; pago de impuestos; comercio transfronterizo; cumplimiento de contratos; y resolución de insolvencia. Cada uno de esos indicadores cuenta con sub indicadores, para un total de 41 indicadores que se resumen en el título de facilidad de hacer negocios. Fuente: “Doing Business” del Banco Mundial, 2016.
- ⁱⁱⁱⁱ Ley 9246 de mayo del 2014.
- ^{liv} Elaborada por el Poder Judicial, pero no presentada a la Asamblea Legislativa.
- ^{lv} Ley 9392 de agosto del 2016; la ley fue aprobada y el reglamento que se elaboró se encuentra en consulta pública.
- ^{lvi} Decreto Ejecutivo No. 33147-MP de mayo del 2006, reformado en varios aspectos por varios decretos posteriores (No. 34093-MP, de octubre del 2007, No. 34413-MP de marzo del 2008 y No. 34702-MP de mayo del 2008).
- ^{lvii} Decreto Ejecutivo No. 35139-MP-MIDEPLAN de abril del 2009.
- ^{lviii} Informes detallados sobre trámites simplificados desde el año 2006 al año 2014 se encuentran en: La mejora regulatoria y la simplificación de trámites en Costa Rica. Logros y propuestas concretas para su efectivo avance. Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), sin fecha, y en el Informe de Labores de la Ministra de Economía, Industria y Comercio 2010 – 2014, en www.meic.go.cr
- ^{lix} En el anexo VII se presenta el listado de los trámites que durante los años 2015 y 2016 se han simplificado. Asimismo, en la página web del meic (www.meic.go.cr) se encuentra el informe de labores de la Ministra en el período 2010-2014, con el detalle de los trámites que se simplificaron durante esa administración.
- ^{lx} La Nación, 19 de abril 2017.
- ^{lxi} Decreto Ejecutivo No. 26262-MEIC del 30 de julio de 1997.
- ^{lxii} Para una descripción detallada del contenido y los logros del Programa de Simplificación de Trámites véase Barrantes, G., Mejora Regulatoria: Pequeñas Reformas de Gran Impacto y Villalobos, V., La experiencia en Costa Rica: Casos de Mejora Regulatoria. En: La Mejora Regulatoria en Costa Rica. Editor: Ronulfo Jiménez. Academia de Centroamérica, 2001.
- ^{lxiii} Ley No. 8220 de marzo del 2002.
- ^{lxiv} La reforma se incorporó a la Ley de Contingencia Fiscal, No. 8343, diciembre del 2002.
- ^{lxv} Directriz Presidencial No. 036-MP-MEIC de enero del 2005.
- ^{lxvi} Decreto Ejecutivo No. 32689-MP-MEIC del 17 de octubre del 2005.
- ^{lxvii} Manual para elaborar regulaciones y trámites simples. En: Compendio de Legislación de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites. Dirección de Mejora Regulatoria, Departamento de Mejora Regulatoria, MEIC, 2015.
- ^{lxviii} El Consejo estaba compuesto por compuesto por un Consejo Directivo, presidido por el Ministro de Economía, Industria y Comercio y compuesto por los Ministros o Vice Ministros del sector económico (Economía, Industria y Comercio, Comercio Exterior, Agricultura), el Ministro de Ciencia y Tecnología, el Ministro de Obras Públicas y Transportes, el Ministro de Educación y el Ministro de Planificación y Política Económica. El Vice Ministro de Economía, Industria y Comercio fue designado como Vice Presidente Ejecutivo del Consejo, a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo de Competitividad.
- ^{lxix} Directriz Presidencial 01-MP-MEIC, prorrogada en dos ocasiones para mantener su vigencia hasta el año 2010 (No. 018-MP-MEIC de marzo 2007 y No. 028-MP-MEIC de abril del 2008).
- ^{lxx} Decreto Ejecutivo No. 33678-MP-MEIC del 15 de febrero del 2007.
- ^{lxxi} Decreto Ejecutivo No. 35358-MEIC del 23 de junio del 2009.

^{lxxii} Este Decreto Ejecutivo, como los otros, no alcanza otras instituciones que no pertenecen al Gobierno Central ni a otras instituciones del sector público no financiero, pues no están sujetas a las directrices del Gobierno, tales como las municipalidades y los entes desconcentrados.

^{lxxiii} Existen otros programas que se han venido desarrollando en diversas instituciones, dirigidos a digitalizar algunos trámites, que por lo extenso de los mismos es imposible incluir en el presente documento.

^{lxxiv} Salvo lo que legalmente esté excluido del silencio positivo o bien que así sea señalado por la Corte Suprema de Justicia, según se expone en el Reglamento a la ley. Este es el caso de la aplicación del criterio “indubio pro natura”, según el cual no aplica el silencio positivo en materia ambiental.

^{lxxv} Ley 8990, que modifica la ley 8220.

^{lxxvi} Un Vice Ministro en el caso de la Administración Central, y el Gerente, Subgerente o Director Ejecutivo en el caso de la Administración Descentralizada, según el artículo 14 del Reglamento a la ley 8990.

^{lxxvii} En el Anexo 4 del Reglamento se incluye la metodología para el análisis costo- beneficio, que se compone de un formulario con su correspondiente guía de llenado.

^{lxxviii} En el reglamento de la ley 8990 se definen como principios generales: Principio de Reglas Claras y Objetivas, de cooperación institucional e interinstitucional, de presunción de buena fe, de transparencia, de economía procesal, de legalidad, de publicidad, de celeridad, de eficiencia y de eficacia de la actividad administrativa. Además se establece que los trámites administrativos deben estructurarse de manera tal que sean claros, sencillos, ágiles, racionales y de fácil entendimiento para los particulares, a fin de mejorar las relaciones de estos con la Administración Pública, haciendo eficaz y eficiente su actividad, y que mediante la revisión permanente de los procesos de trámites que ejecuta la Administración Pública, se eliminarán los excesos de documentación y requisitos que no tengan fundamento legal y no cuenten con los respectivos estudios técnicos que los justifiquen. Dichos procesos deberán obedecer a reglas claras y sencillas de fácil cumplimiento por el ciudadano. En cuanto a la coordinación institucional e interinstitucional, cada perteneciente a un órgano de la Administración Pública, deberá coordinar internamente, a fin de evitar que el administrado tenga que acudir a más de una oficina para la solicitud de un trámite o requisito, y los entes y órganos de la Administración Pública deberán actuar entre sí de manera coordinada, intercambiando la información necesaria para la resolución de los trámites planteados ante sus instancias. Artículos 4, 5, 6 y 7 del Reglamento a la ley 8990, Decreto Ejecutivo No. 37045- MP-MEIC de marzo del 2012.

^{lxxix} Esta disposición corresponde al Control Previo de las nuevas regulaciones o reformas a las ya existentes para las instituciones de la administración central, según el artículo 12 del Reglamento a la ley 8990, aunque la ley establece que también las instituciones no pertenecientes a la administración central deben hacerlo, según el artículo 11 de la ley.