

Comparación entre el Proceso de Permisos bajo la Ley Orgánica de la ARPE y la Reforma de Permisos de Puerto Rico

José Díaz-Díaz, EIT - Programa Graduado en Gerencia de Ingeniería

Prof. Héctor J. Cruzado, PhD - Escuela de Gerencia y Empresarismo
Universidad Politécnica de Puerto Rico

Resumen

La reforma del proceso de permiso implementada en 2010, consistió de un proyecto de reingeniería que logró la transformación y modernización del proceso creado bajo la Ley Orgánica de ARPE en el 1975. Ambos procesos son estudiados con el propósito de realizar una comparación entre ellos y ver si la reforma logró sus objetivos. Se encontró que la reforma logró agilizar y simplificar los pasos de evaluación del proceso, agrupando todas las agencias que incidían en este proceso bajo un mismo techo. Además, permitió que se pueda realizar los trámites de forma digital y mediante el uso de la Internet. También se evalúan los cambios recientes que se le realizaron a la reforma. Estos cambios tienen el efecto de crear un sistema de permiso que combina ambos procesos, la ley de 1975 y la reforma del 2010, pero manteniéndose el uso de la tecnología moderna en el proceso.

Introducción

El proceso de evaluación de permisos para el desarrollo de obras de construcción en Puerto Rico ha sido uno que desde su comienzo ha confrontado grandes tropiezos; representando un problema tanto para el gobierno como para la ciudadanía. Al comienzo del año 2009 el Gobierno de Puerto Rico reconoció que el proceso de evaluación para el otorgamiento de permisos era una de las áreas más problemáticas y deficientes que le ha tocado manejar [1]. Este proceso de evaluación de permisos se estableció con la aprobación de la Ley 76-1975, conocida como "La ley Orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos", la ARPE. Este proceso de evaluación de permisos era uno muy complejo, en donde se requería la interacción con varias agencias de gobierno, incluyendo las agencias Federales.

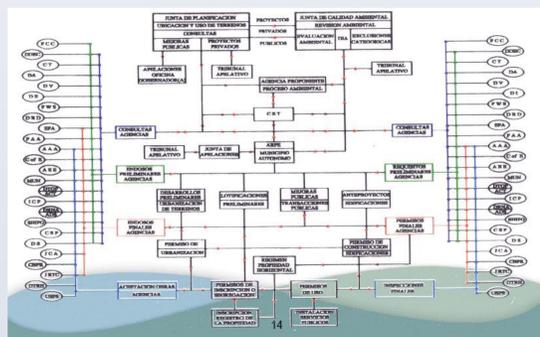


Figura 1 - Proceso de Permisos Según Ley Orgánica de ARPE
Fuente: Junta de Planificación

Trasfondo (Cont.)

Este propósito se aprobó legislación en el 2009 que le abrió paso a La Reforma del Proceso de Permisos. Con la aprobación e implementación de la Ley para la Reforma de Permisos de Puerto Rico se comienza la reformatión y transformación del proceso de permiso. Se consolida la evaluación y otorgación de permisos en una sola agencia gubernamental, la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). En la Figura 3, se demuestra la estructura organizacional. También se crea la figura del Profesional Autorizado. Esta nueva figura consiste de Profesionales Licenciados privados con conocimiento en el campo de la construcción, planificación, y otros, a los que se les delega la autoridad de expedir permisos y certificaciones de carácter ministerial. También se incorporó al proceso tecnología moderna, como lo es el Sistema de Información Geográfica (GIS). Como se demuestra en la figura 4, se crean dos entidades adicionales para manejar situaciones relacionadas al otorgamiento de permisos y cuyas funciones no detiene ni representa demoras en el proceso de obtención de un permiso. La Figura 5 demuestra el proceso de evaluación de permisos según transformado por la implementación de la reforma. En ella se puede comparar el contraste con el proceso convencional de permisos que se ilustró anteriormente en la Figura 1. Se redujo sustancialmente la cantidad de actividades que se realizaba durante la evaluación y adjudicación de una solicitud de permisos. Además, se obtuvo las recomendaciones de las agencias concernidas al proyecto, todo, bajo "un mismo techo".

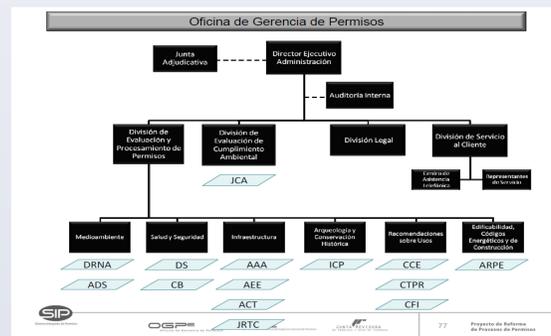


Figura 3 - Organograma Oficina de Gerencia de Permisos
Fuente: Junta de Planificación

Análisis

Entre las desventajas del proceso convencional se encuentra la reglamentación excesiva, la duplicidad de los trámites de evaluación de casos a tanto a nivel interno como entre las agencias gubernamental, el procesamiento de solicitudes de forma manual y lenta, el manejo excesivo y oneroso de la documentación, la falta de cumplimiento con los términos de tiempo establecidos por la reglamentación, la falta de fiscalización efectiva, incertidumbre y desconfianza en los procesos de permisos [1]. Esta situación causaba que proyectos o inversiones de gran magnitud no se pudiera realizar a tiempo afectando así el desarrollo económico de Puerto Rico. Un estudio sobre la reingeniería de procesos de permisos realizado por La Coalición del Sector Privado determinó el tiempo que le toma a un proyecto completar el proceso de permiso. Los proyectos fueron clasificados por categorías. En la Gráfica 1 se demuestra los resultados de dicho estudio. Se puede ver los proyectos que aportan grandemente al desarrollo económico del país, como por ejemplo los de la industria del turismo, demoraban 7.8 años en obtener sus permisos [4]. Al 2009, el gobierno estimó en 900 el número de proyectos pendientes de evaluación ante la ARPE. Entonces la JP estimó que esta cantidad de proyectos representaba una inversión de capital ascendente a 12,000 millones de dólares que no llegaban a la economía del país [1]-[5].

Responsabilidades de la Instituciones

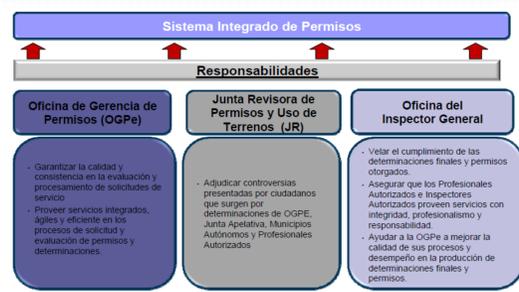


Figura 4 - Sistema Integrado de Permisos
Fuente: Junta de Planificación

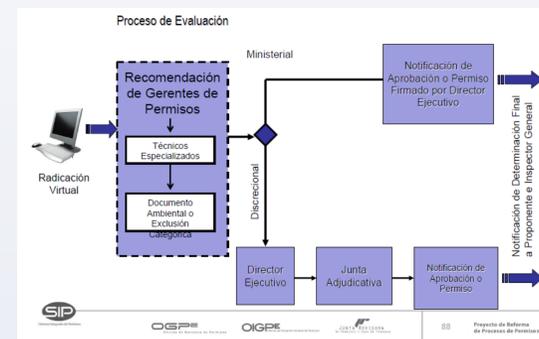
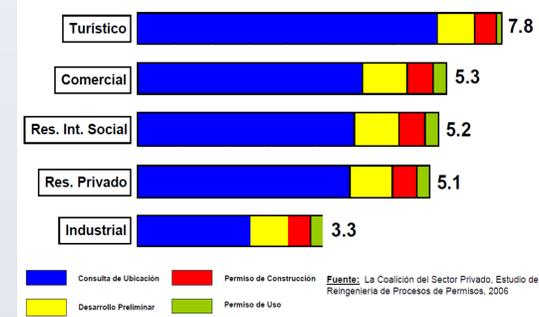


Figura 5 - Evaluación y Otorgamiento de un Permiso ante OGPe
Fuente: Junta de Planificación



Gráfica 1
Tiempo Promedio en Completar el Proceso de Permisos

Resultados

La reforma de permisos se comenzó a implementar en diciembre de 2010. Con ella se logra mejorar el proceso de permisos permitiendo que el mismo sea uno más ágil, íntegro, y transparente [6]. Se crea el proceso de Pre-Consultas, esto es, que previo a la radicación de cualquier solicitud, se podrá solicitar esta orientación que servirá para discutir el proyecto propuesto y su cumplimiento con la reglamentación aplicable y obtener comentarios de los Gerentes de Permisos. De este modo, cuando se radique la solicitud deseada la misma estará completa facilitándose así su adjudicación. Se obtiene la integración de permisos de otras agencias, se eliminan los endosos de las agencias, y se crean los Permisos Verdes para fomentar la construcción verde. Toda esta estructura se conocerá como el Sistema Integrado de Permisos, como se puede apreciar en la Figura 4. Al año de haberse implementado la reforma, la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) logra los siguientes resultados [7]:

- La radicación de un total de 50,186 solicitudes
- Se atendieron 45,348 solicitudes para un 90% efectividad
- El 85% de las solicitudes atendidas recibieron una determinación final
- El restante 5% se encontraba pendiente de algún tipo de acción por parte del proponente

Además, se informó que a noviembre del 2011 el 43.9% de las raditaciones se efectuaron por vía en línea, o sea, de forma electrónica. Para medir los resultados de la OGPe se analiza como métrica dos de las funciones principales de esta oficina: el manejo de las querellas y las auditorías realizadas [2]. En la Tabla 1 se presenta el resumen de las querellas atendidas por la oficina durante un periodo de tiempo de tres años (2010 - 2013). De esta información se puede inferir que a medida que progresaba la implementación de la Reforma el número de querellas atendidas anualmente se va reduciendo. Los datos obtenidos indica que durante los primeros tres años de operación de esta oficina se realizaron 14,434 auditorías, para solo un 10% del total de las determinaciones realizadas por la OGPe [2]. No se encontró datos que indiquen si durante estos tres años se realizaron auditorías sobre la labor de los Profesionales Autorizados.

Tabla 1
Resumen de Querellas Atendidas por Años

Año	Querellas
2010 (1 mes)	98
2011	1,434
2012	1,134
2013	923
Total:	3,589

Enmiendas a la Reforma de Permisos

En diciembre de 2013 se enmienda la Ley 161-2009. Se indica que "se busca agilizar el trámite de las recomendaciones que emiten las Entidades Gubernamentales Concernidas" [8]. Se autoriza al Director Ejecutivo de la OGPe fijar un término máximo de 30 días para recibir las recomendaciones por parte de las Entidades Gubernamentales Concernidas. Se trastoca el proceso de la reforma del 2009, al permitir que el solicitante acuda directamente ante las otras agencias a presentar su solicitud de permiso. Elimina la Junta Adjudicativa y le concede al Director Ejecutivo de la OGPe la facultad de adjudicar las solicitudes de permisos de carácter discrecional. Se separa el proceso de la evaluación o determinación ambiental, para permitir que la ciudadanía pueda cuestionar o impugnar su adjudicación antes de conceder un permiso. Se elimina la Junta Revisora, se restituye la aplicación de "Ley de Procedimientos Adjudicativo Uniforme", Ley 70-1988, que permite la participación ciudadana durante el proceso de una adjudicación administrativa [8]. También elimina la Oficina del Inspector General de Permisos (OIGPe) y transfiere su personal y algunas de sus funciones a la OGPe y otras a la JP. Se crea el "Permiso Único". Esto es un nuevo documento gubernamental que habrá de reunir todos los certificados y licencias requeridos por ley para que un establecimiento comercial pueda operar.

Conclusión

Aunque al principio de su implementación la reforma confrontó algunos tropiezos, no hay duda que resultó ser mucho más eficiente y ágil que el modelo de evaluación anterior. Se logró la modernización del sistema y simplificó los reglamentos y requisitos para cada permiso haciendo que los mismos sean más claros. Redujo sustancialmente el periodo de espera para la obtención de un permiso y mejoró en algo la fiscalización a estos. Con las enmiendas aprobadas por la nueva asamblea legislativa en diciembre de 2013, se elimina la Oficina del Inspector General de Permisos y la Junta Revisora, Las funciones de estas dos entidades son delegadas entre la Junta de Planificación y la OGPe. Se separa el proceso de evaluación ambiental y se incorpora la aplicabilidad de la "Ley de Procedimiento Adjudicativo Uniforme" Con estos cambios lo que se logra obtener es un híbrido entre la estructura de evaluación convencional y la estructura de la reforma de permisos. Es muy probable que se repita la situación anterior de incertidumbre y desconfianza en los permisos otorgados. Esto porque, a diferencia de la Reforma de Permisos, ahora cualquier ciudadano puede impugnar un permiso o una determinación en cualquier momento de los procedimientos, poniendo en entredicho la validez del mismo. Con la Reforma de Permisos se establecieron unos procedimientos que manejaba esta situación, pero sin detener la expedición del permiso, pero al mismo tiempo se atendió la preocupación ciudadana.

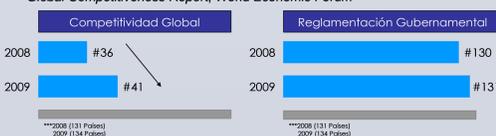
Área de Investigación en el futuro

Como los cambios a la reforma han ocurrido tan recientemente, aún no se puede medir adecuadamente la productividad y eficiencia de la revisión realizada a la reforma de permisos bajo la Ley 151-2013. Se debe estudiar como el Profesional Autorizado contribuye al mejoramiento del sistema de evaluación de permisos y el impacto en este proceso de los Municipios autónomos con sus Oficinas de Permisos.

Referencias

- [1] Ley Núm. 161, 1 de diciembre de 2009, según enmendada; "Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico"
- [2] Mayo, Jennifer. 2013. Ponencia de la Inspectora General de Permisos ante el Senado de P. R. sobre P. del S. 76. Para enmendar la "Ley para la reforma del proceso de Permisos de Puerto Rico".
- [3] Rodríguez, Gabriel. 2013. Ponencia del Presidente de la Sociedad Puertorriqueña de Planificación ante el Senado de P. R. sobre P. del S. 76. Para enmendar la "Ley para la reforma del proceso de Permisos de Puerto Rico".
- [4] Cañellas, Jorge. 2013. Ponencia del Presidente de la Cámara de Comercio ante el Senado de P. R. sobre P. del S. 76. Para enmendar la "Ley para la reforma del proceso de Permisos de Puerto Rico".
- [5] Morales, Héctor. 2010. Presentación del Presidente de la Junta de Planificación de Puerto Rico sobre la Nueva Ley de Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico.
- [6] Irizaray Lugo, Edwin, 2011, Presentación oral OGPe y el Nuevo Proceso de Obtención de Recomendaciones
- [7] Irizaray Lugo, Edwin, 2012, Informa anual Oficina de Gerencia de Permiso.
- [8] Morales, Héctor, 2014, Seminario Nuevas enmiendas al Sistema de Permisos: Trasfondo, Contraste y Controversias.

Global Competitiveness Report, World Economic Forum



Doing Business, The World Bank Group

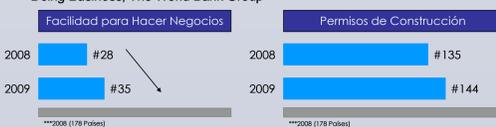


Figura 2 - Desventajas en la Competitividad Global
Fuente: "Global Competitiveness Report 2008-2009"