

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

*José Díaz Díaz
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 inciden 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 manteniendo el uso de la tecnología moderna.*

Palabras claves — *desarrollo económico, permisos de construcción, reforma de permisos, sistema integrado de permisos*

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. Se debe considerar que el estado crítico, prevaleciente por muchos años, ha atentado negativamente contra diversos frentes socioeconómicos, culturales y empresariales. 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].

El sistema 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, tanto del ámbito estatal como el federal. Cada una de estas agencias contaba con un sinnúmero de reglamentos y leyes para implementar o hacer cumplir. Debido a esta situación, distintas administraciones del gobierno buscaron recomendaciones entre las diversas organizaciones profesionales y de negocios. Tomaron medidas para simplificar el proceso de permisos, implementaron diversas estrategias las que resultaron ser, en ocasiones, en un proceso de mayor burocracia o que no rindieron los resultados esperados.

Es de conocimiento público que desde el año 2006 la economía de Puerto Rico comenzó a dar señales de que se enfrentaría a una crisis económica y fiscal como nunca antes en su historia. Por lo tanto, cualquier estrategia o plan de desarrollo económico, que se quiera implementar en Puerto Rico necesita que el sistema de evaluación de permisos sea uno eficiente, efectivo y confiable.

Es por ello, que el Gobierno de Puerto Rico en el año 2009 presentó legislación para realizar “*la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*”. Mediante la aprobación e implementación de la Ley 161-2009 se creó el nuevo Sistema Integrado de

Permisos (SIP) en el Gobierno de Puerto Rico. Se crean tres oficinas que componen el SIP, las cuales son: la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), la Oficina del Inspector General de Permisos (OIGPe) y la Junta Revisora (JR). En enero de 2013, al entrar al poder una nueva administración gubernamental, se somete y se aprueba legislación que enmienda la Ley 161-2009, alterando en algo el nuevo proceso de evaluación establecido como parte de la Reforma de Permisos.

En este artículo se discute el impacto que ha tenido en la economía de Puerto Rico el proceso de evaluación permisos; se menciona las ventajas y desventajas de los sistema de evaluación, se busca determinar sí con la implementación de la reforma del proceso de permisos se logran los objetivos de política pública promulgados mediante la Ley 161 de 1 de diciembre de 2009. Además, se evalúa los cambios aprobados recientemente por la legislatura del país y su posible impacto en el proceso de permisos y por ende, en el desarrollo económico.

TRASFONDO

El proceso de evacuación de permisos convencional comienza con la creación de la Junta de Planificación de Puerto Rico (JP) el 12 de mayo de 1942. Se adscribió a la misma un *Negociado de Permisos*, el cual atendía la fase operacional de evaluación y adjudicación de las solicitudes de permisos de construcción, uso de edificios y desarrollo de terrenos. Luego, cuando se creó la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE) a través de la Ley 76-1975, se le delegó a dicha agencia la fase operacional que hasta entonces ejercía la Junta de Planificación.

No obstante, la realidad es que la ARPE no rindió los niveles de eficiencia y productividad que se esperaba de ella. El nuevo sistema de evaluación de permisos confrontó problemas de efectividad por muchos años. De hecho, en 1979, y a tan sólo 4 años de existencia, la administración gubernamental en ese momento tuvo que crear una

Unidad Interagencial Especial con el fin de combatir la burocracia en la agencia. Por décadas, las distintas administraciones se vieron obligadas a crear organismos que coexistían de manera paralela con la ARPE, como lo fueron el “*Centro de Gestión Única (CGU)*”, el “*Centro de Trámite Acelerado (CTA)*”, el “*Centro Expreso de Trámites (CET)*” y el “*Comité Interagencial de Permisos y Endosos (CIPE)*” [1]-[2].

El Proceso de Permisos según la Ley Orgánica de la ARPE

En teoría, el proceso de evaluación convencional de permiso no era uno complicado. Pretendía que el proponente acudiera ante las agencias principales, JP o ARPE con su solicitud. Entonces, estas agencias principales le deberían solicitar comentarios y endosos a las agencias relevantes y concernidas en el ámbito del proyecto propuesto. El cumplimiento ambiental debía surgir de este proceso evaluativo. La realidad es que se convirtió en un proceso en donde el proponente o solicitante interactuaba con todas las agencias independientemente. El cumplimiento ambiental se convirtió en un esfuerzo doble y fuera de tiempo, ocasionando atrasos en la mayoría de los casos. En la Figura 1 se demuestra un flujograma de este proceso.

La gravedad de este modelo causó que la comunidad mundial clasificara “*nuestro proceso de permisos como uno de los peores en el mundo*” [1]. Así fue reflejado en un estudio realizado por la reconocida entidad “*The World Economic Forum*” titulado “*Global Competitiveness Report 2008-2009*”. Otro estudio a nivel mundial que juzgó y criticó nuestro proceso de permiso fue el “*Doing Business 2008-2009*” realizado por *The World Bank Group*. Ambos estudios concluyeron que la capacidad de Puerto Rico para competir a nivel mundial iba descendiendo rápidamente. En la Figura 2 se demuestra más de los hallazgos de estos dos estudios sobre Puerto Rico [1] - [3].

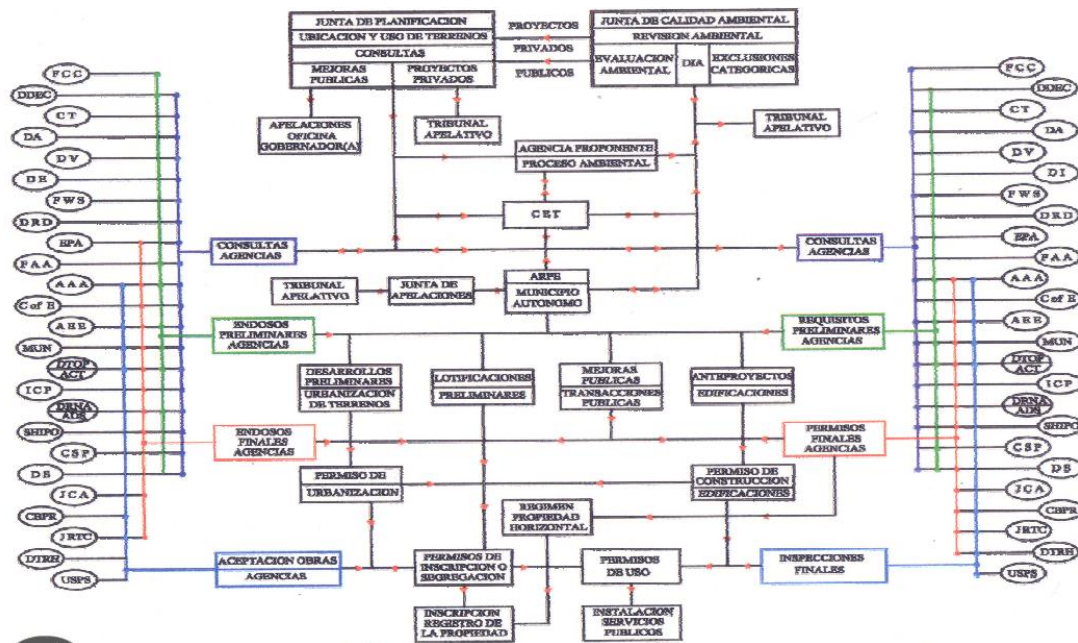


Figura 1 Proceso de Permisos según la Ley Orgánica de la ARPE

Fuente: Junta de Planificación de PR

Esta situación motivo que el Gobierno de Puerto Rico se planteara la necesidad de reformar y transformar el proceso convencional de permisos; con el fin de lograr que este proceso responda a las necesidades y realidades de Puerto Rico. Con este propósito se aprobó la legislación en el 2009 que le abrió paso a *La Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*.

El Nuevo Sistema Integrado de Permisos – Ley 161 de 1 de diciembre de 2009

Con la aprobación e implementación de esta ley se comienza la reformación y transformación del proceso de permiso en Puerto Rico. Se consolida la evaluación y otorgación de permisos en una sola agencia gubernamental, la *Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe)*, como se muestra en la Figura 3.

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. Esto significa que no pueden otorgar variación a las disposiciones reglamentarias al otorgar un permiso. También se incorpora tecnología moderna, como lo es el Sistema de Información Geográfica (GIS), que permita la radicación de las solicitudes de permisos, el manejo de documentos, realizar pagos, todo ello, a través de la Internet. En adición se pone en función el Reglamento Conjunto, el cual organiza los criterios de planificación, desarrollo, y uso de edificaciones en un solo reglamento.

Como parte integrante de la OGPe, se forma la *Junta Adjudicativa*. Un organismo que consiste de tres miembros nombrados todos por la Junta de Planificación. Será función de esta Junta Adjudicativa evaluar y resolver solicitudes de carácter discrecional. Entre estas solicitudes se encuentran los Cambios de Zonificación, Consultas de Ubicación y las enmiendas a estas.

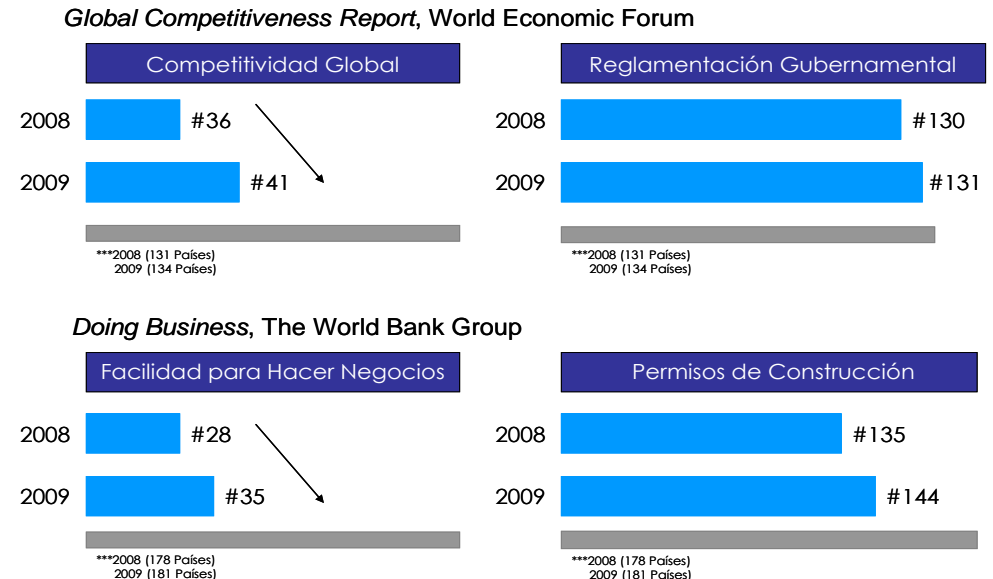


Figura 2
Desventajas en la Competitividad Global
Fuente: "Global Competitiveness Report 2008-2009"

Anteriormente estos casos se evaluaban en la Junta de Planificación. Ahora bien, permanece como jurisdicción de la Junta de Planificación toda Consulta de Ubicación cuya propuesta sea una de carácter regional o cuyo impacto sea en más de una región.

Se crea dos entidades adicionales para manejar situaciones relacionadas al otorgación de permisos y cuyas funciones no detiene ni representa demoras en el proceso de obtención de un permiso. Estas dos entidades son la *Oficina del Inspector General de Permisos* y la *Junta Revisora*. La Oficina del Inspector General de Permiso tiene como función principal auditar y fiscalizar los permisos otorgados. La Junta Revisora es la entidad responsable de proveer los mecanismos de revisión administrativa o apelaciones antes de acudir al tribunal de justicia para revisión. Toda esta nueva estructura se conocerá como el *Sistema Integrado de Permisos*, como se puede apreciar en la Figura 4.

La Figura 5 demuestra el proceso de evaluación de permisos según transformado por la implementación de la reforma. Aquí se puede notar

el contraste con el proceso convencional de permisos que se ilustra 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".

ANÁLISIS

Desventajas del Proceso Convencional

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

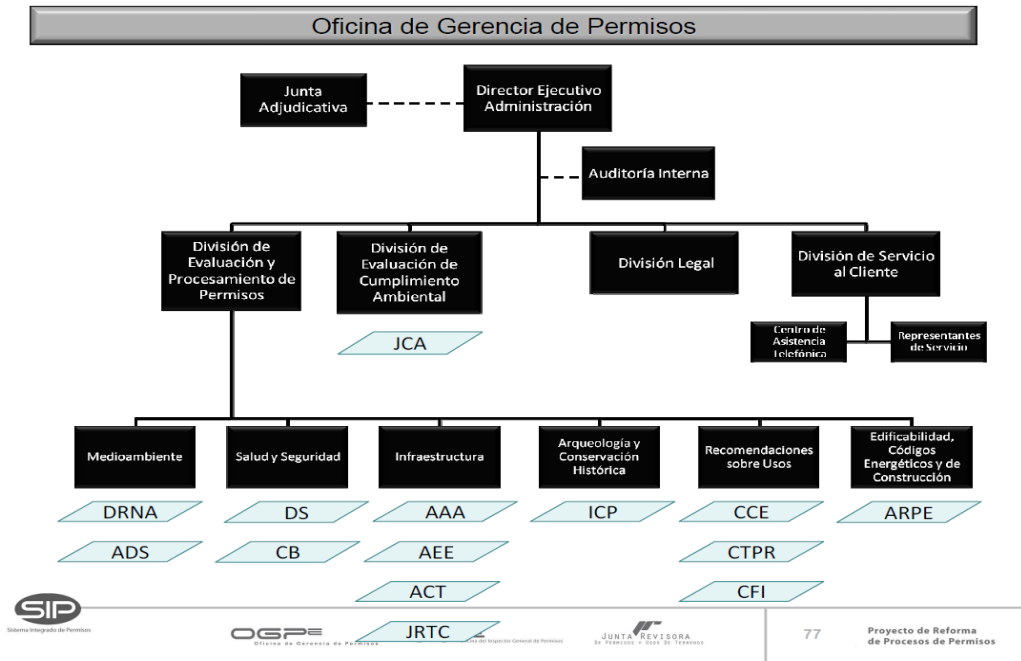
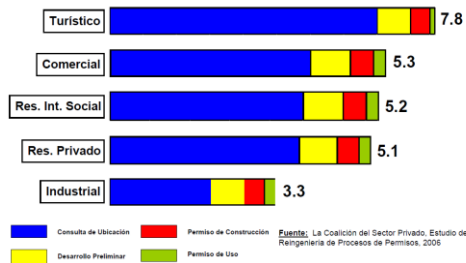


Figura 3
Organigrama Oficina de Gerencia de Permisos
 (Fuente: Junta de Planificación de PR)

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 a el desarrollo económico del país, como por ejemplo los de la industria del turismo, demoraban 7.8 años en obtener sus permisos [4].



Gráfica 1
Tiempo Promedio en Completar el Proceso de Permisos

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].

Resultados obtenidos con la Reforma de Permisos

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 mas ágil, integro, 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

Responsabilidades de la Instituciones

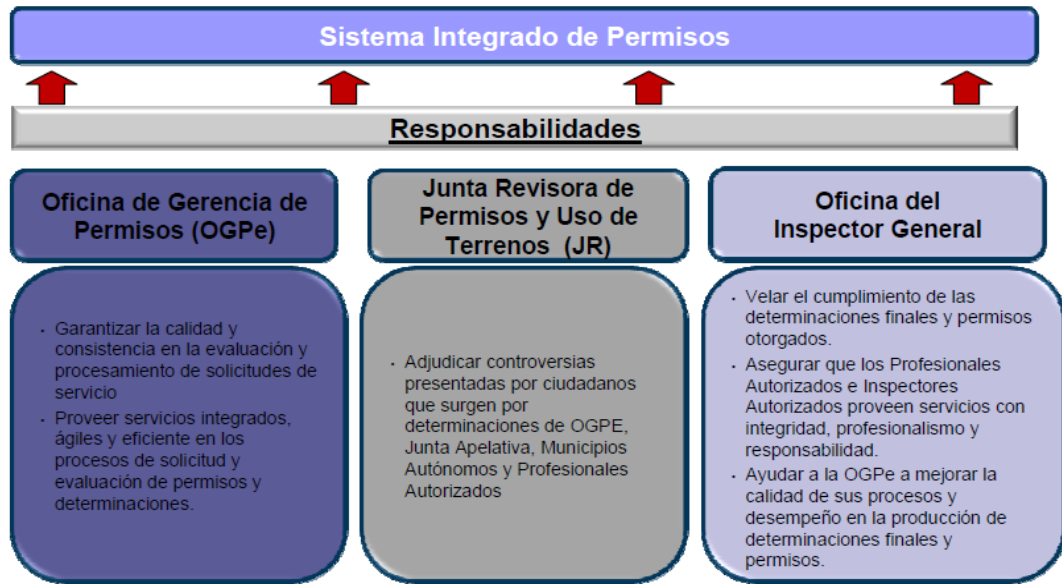


Figura 4
Sistema Integrado de Permisos
Fuente: Junta de Planificación de PR

integración de permisos de otras agencias, se eliminan los endosos de las agencias, y se crean los Permisos Verdes para fomentar la construcción verde.

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 radicaciones se efectuaron en línea, o sea, de forma electrónica.

Para medir los resultados de la OIGPe 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.

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

La Ley 161-2009 le impone a esta oficina la tarea de auditar el 50% de las determinaciones o adjudicaciones realizadas por los Profesionales Autorizados y el 20% de las determinaciones o

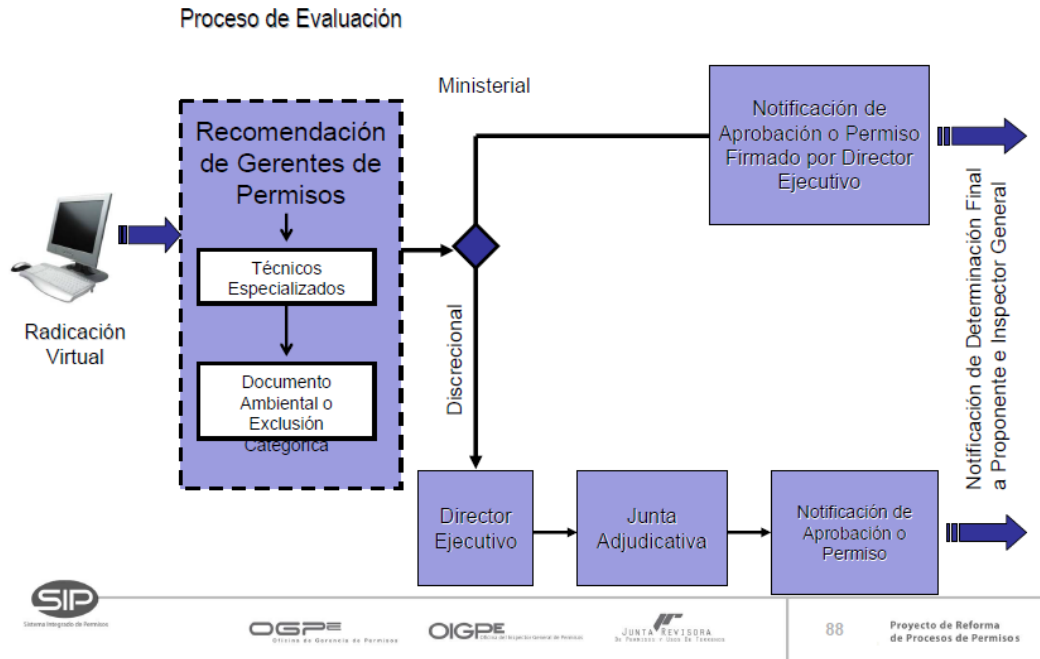


Figura 5 Evaluación y Otorgamiento de un Permiso ante OGPe
Fuente: Junta de Planificación de PR

casos adjudicados por la OGPe. 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 realizada por la OGPe [2]. No se encontró datos que indiquen sí durante estos tres años se realizaron auditorías sobre la labor de los Profesionales Autorizados.

ENMIENDAS A LA REFORMA DE PERMISOS DICIEMBRE DE 2013

Al aprobarse las enmiendas a la Ley 161-2009, mediante la Ley 151-2013, la legislatura establece que se justifica las enmiendas a la Reforma del 2009 debido a que *"se busca agilizar el trámite de las recomendaciones que emiten las Entidades Gubernamentales Concernidas"* [8], por lo que se le autoriza al Director Ejecutivo de la OGPe fijar un termino máximo de 30 días para recibir las recomendaciones por parte de las Entidades Gubernamentales Concernidas. Luego de transcurrido este término, el Director Ejecutivo puede proceder con la adjudicación final. Además,

ahora el Director Ejecutivo cuenta con el poder de exigirle a las demás agencias gubernamentales que los oficiales de permiso asignado a la OGPe cuenten con la capacidad y la autoridad decisional necesaria al momento de evaluar y emitir las recomendaciones. 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.

Con las enmiendas, se elimina la Junta Adjudicativa y le concede al Director Ejecutivo de la OGPe la facultad de adjudicar las solicitudes de permisos de carácter discrecional. Según ocurría antes de la Reforma del 2009, 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 y 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. El mismo será expedido por la Oficina de Permisos y deberá estar visible todo el tiempo.

Se le concede a la Junta de Planificación la responsabilidad de fiscalizar y auditar toda determinación final y permisos que emita la Oficina de Gerencia de Permisos y los Profesionales Autorizado. Esta auditoria se realizara dentro de los 90 días luego de su expedición.

CONCLUSIÓN

Luego de que la comunidad mundial clasificara “*nuestro proceso de permisos como uno de los peores en el mundo*” [1] como resultado de estudios realizados por *The World Economic Forum The World Bank Group*, se concluyó que la capacidad de Puerto Rico para competir a nivel mundial iba descendiendo rápidamente. Desde el año 2006, la economía de Puerto Rico comenzó a dar señales de enfrentar a una crisis económica y fiscal como nunca antes en su historia. Por lo tanto, las estrategias o planes de desarrollo económico que se desee implementar en Puerto Rico necesitan que el sistema de evaluación de permisos se renueve para que sea uno eficiente, efectivo y confiable. Con esto en mente, en el año 2009 el Gobierno de Puerto Rico somete legislación para reformar el sistema de evaluación de permisos de construcción. En diciembre de 2009 se aprueba la legislación, comenzando su implementación durante el año 2010.

Con la Reforma del Sistema de Evaluación de permisos se logra poner a la disposición de la ciudadanía la integración de las agencias gubernamentales que inciden en una solicitud de

permiso de construcción, para que cuyo trámite se pueda realizar “bajo un mismo techo”. Se incorpora los adelantos tecnológicos modernos como lo es el Sistema de Información Geográfica (GIS). Permite la radicación de las solicitudes de permisos, el manejo de documentos y realizar pagos, todo a través de la Internet. Integra el proceso de evaluación de consulta ambiental al proceso de la evaluación de los permisos para que el mismo ocurra de forma concurrente y no por separado. Le quita a la Oficina de Permiso el tener que trabajar con actividades que demoran la evaluación de permisos como lo es el manejo de querellas y las reconsideraciones a las determinaciones finales. Para manejar esta otras actividades se crea la Oficina del Inspector General de Permisos y la Junta Revisora. Toda esta estructura se conocerá como el “*Sistema Integrado de Permisos*”.

Aunque al principio de su implementación la reforma confronto 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 del sistema 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] Irizarry Lugo, Edwin, 2011, *Presentación oral OGP e y el Nuevo Proceso de Obtención de Recomendaciones*
- [7] Irizarry Lugo, Edwin, 2012, *Informa anual Oficina de Gerencia de Permiso.*
- [8] Morales, Héctor, 2014, *Seminario Nuevas enmiendas al Sistema de Permisos: Transfondo, Contraste y Controversias.*