



CÁMARA DE COMERCIO
DE PUERTO RICO

25 de octubre de 2013

Hon. Ángel R. Rosa Rodríguez
Presidente
Comisión de Gobierno, Eficiencia Gubernamental
e Innovación Económica
Senado de Puerto Rico
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico


Lcdo. Jorge M. Cañellas Fidalgo, CPA
Presidente
Cámara de Comercio de Puerto Rico


Lcda. Olga M. de la Torre
Directora de Asuntos Legales y Legislativos
Cámara de Comercio de Puerto Rico

P. del S. 769

Agradecemos a esta Honorable Comisión el permitirnos ofrecer comentarios en torno al **Proyecto del Senado 769**, "Para enmendar los artículos 1.5, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 6.2, 6.3, 7.2, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 7.8, 7.9, 7.10, 7.11, 7.12, 8.4, 8.5, 8.8, 9.1, 9.3, 9.8, 9.9, 9.10, 9.12, 13.1, 13.2, 13.4, 14.1, 14.2, 14.3, 14.4, 14.5, 14.6,

15.1, 15.2, 16.1, 16.2, 17.1, 18.4, 18.6, 18.8, 18.10; añadir los artículos 2.3A, 2.3B, 2.3C, 2.3D, 2.3E, 2.3F, 2.8A, 2.9A, 8.8A; y derogar los Capítulos VI, X, XI y XII de la Ley 161-2009, según enmendada, conocida como la "Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico", a los fines de reestructurar el modelo de concesión de permisos, incluyendo pero sin limitarse a, la eliminación de la Oficina del Inspector General de Permisos, la Junta Adjudicativa y la Junta Revisora; para que la Oficina de Gerencia de Permisos sea independiente de la Junta de Planificación de Puerto Rico; concederle facultades adicionales al Director Ejecutivo de la Oficina de Gerencia de Permisos, lo cual incluye pero no se limita a, adjudicar determinaciones discrecionales; adicionar componentes operacionales mínimos a la Oficina de Gerencia de Permisos; disponer que la declaración de impacto ambiental será revisable e independiente del permiso solicitado; eliminar el requisito de fianza para solicitar la revocación de permisos o la paralización de obras de uso; reinstaurar la aplicación de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme" a la revisión de determinaciones finales; establecer un proceso de transición; entre otros fines relacionados; así como para enmendar el artículo 10 de la Ley 8-2004, según enmendada, conocida como la "Ley Orgánica del Departamento de Recreación y Deportes", para que lea Oficina de Gerencia de Permisos, en vez de Oficina del Inspector General de Permisos; entre otros fines."

A estos efectos, comparece la Lcda. Lizzie Tomasini, presidenta del Comité de Infraestructura de la CCPR, en representación del Lcdo. Jorge M. Cañellas Fidalgo, CPA, presidente de la Cámara de Comercio de Puerto Rico y en representación de los más de 1,100 socios y treinta y cinco (35) Asociaciones Afiliadas a nuestra institución quienes a su vez agrupan sobre cuarenta mil constituyentes.

Agradecemos a esta Honorable Comisión su invitación para expresarnos sobre tan importante medida.

Lamentablemente, los organismos administrativos que intervienen en la evaluación y trámite de las solicitudes para el desarrollo y uso de terrenos están sujetos a infinidad de trámites burocráticos que retrasan el proceso de expedición de permisos y fomentan conductas indeseables por parte de funcionarios públicos inescrupulosos.

Las dilaciones innecesarias y la falta de transparencia en el proceso de permisología nos posicionan a nivel mundial como una de las jurisdicciones menos atractivas para la inversión. Así lo reconoció la Asamblea Legislativa en la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009, medida que se pretende enmendar mediante este proyecto.

La Cámara de Comercio reconoce el esfuerzo del sector gubernamental al aprobar e implantar la Ley Núm. 161-2009. No obstante, dicho esfuerzo no logró erradicar los males provocados por el modo en que evaluamos y adjudicamos las solicitudes de permiso.

Previo al año 1975 las funciones de planificación, reglamentación, fiscalización, revisión de planos y expedición de permisos recaía en un solo organismo: la Junta de Planificación. Ello, además de las funciones de brindar asesoramiento al Gobernador y a la Asamblea Legislativa en cuanto a las políticas de desarrollo, preparar los programas de mejoras permanentes, pasar juicio sobre la programación de obra pública y recopilar y difundir información económica y social, entre otras.

En 1975 se creó la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPe) para liberar a la Junta de Planificación de sus funciones operacionales de aplicación de los reglamentos en

casos individuales, la concesión de permisos y el velar por el cumplimiento de las normas de planificación. Ello respondió a que la Junta dedicaba gran parte de su tiempo y sus recursos a sus funciones operacionales y además, a que se señalaba "con insistencia la tardanza y dilaciones en el proceso de revisión de proyectos y en la tramitación de los permisos de construcción y uso." Rafael Alonso Alonso, *La Nueva Ley de Planificación de Puerto Rico*, Plerus, Vol. IX, Números. 1 y 2, páginas. 14-15.

Posteriormente, se aprobó la Ley Núm. 81-1991, conocida como "Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". Dicha legislación tuvo como propósito el ampliar los poderes municipales en términos generales para viabilizar la descentralización en la toma de decisiones y lograr una mayor participación a nivel local.

La Ley de Municipios Autónomos estableció un esquema de planeamiento descentralizado. En cuanto al uso del terreno, se pensó que los municipios, por estar más cerca de la ciudadanía, agilizarían las funciones de ordenación territorial, incluyendo la expedición de permisos, problema no resuelto mediante la creación de ARPe.

Dicha ley siguió el modelo existente en el gobierno central y dispuso para el establecimiento de una Oficina de Ordenación Territorial, con funciones de ordenación análogas a la Junta de Planificación. Además, dispuso la creación de una Oficina de Permisos, a ejercer las funciones operacionales de expedición de permisos, trámite de querellas y la radicación de acciones ante los tribunales para hacer valer las normas de planificación dentro de su territorio, funciones propias de ARPe. Se entendía que, eventualmente, ARPe desaparecería y que la Junta sería una agencia más pequeña, por razón de que los municipios estarían ejerciendo muchas de las funciones de ordenación que hasta entonces eran jurisdicción exclusiva de la Junta. Ejemplo de ello

serían las peticiones de enmienda al Mapa de Calificación de Suelos (rezonificaciones).

La realidad, sin embargo, ha sido otra. La Ley de Municipios Autónomos tampoco fue la respuesta al viacrucis del proceso de permisología. Lejos de agilizar y simplificar los procesos, dicha legislación los complicó y encareció.

Previo a dicha legislación, las decisiones sobre uso de terrenos en todo Puerto Rico estaban gobernadas por los planes de uso de terreno y por el Reglamento de Zonificación y sus mapas, los cuales formaban parte integral del mismo. Ello, además de los reglamentos y planes especiales como el de la Cuenca Hidrográfica de la Laguna Tortuguero, Piñones, etc.

Sin embargo, algunos municipios, al adoptar sus respectivos Planes Territoriales, introdujeron nuevos distritos de calificación, parámetros, formularios y requisitos. Cada municipio se convirtió en una finca aparte, trayendo confusión, incertidumbre e inconsistencia en los trámites de permisos.

Ciertamente, la municipalización de las determinaciones sobre usos de terrenos para lograr más agilidad y eficiencia es una promesa no cumplida.

Según información provista por la Junta de Planificación, al 4 de octubre de 2013 es decir, a 22 años de la aprobación de la Ley de Municipios Autónomos, había 54 municipios con Plan Territorial aprobado y sólo diez con Convenio de Transferencia de Facultades. Aunque algunos han adoptado el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos (Reglamento de Planificación Núm. 31), no todos lo han hecho.

Ante la realidad de que los anteriores esquemas no habían corregido el problema de falta de agilidad, transparencia y certeza de los permisos, se promulgó la Ley Núm. 161-2009. Ésta tuvo el propósito primordial de crear una nueva estructura para la evaluación y adjudicación de solicitudes de permisos que sirviera de instrumento para mejorar nuestra competitividad global y por ende, propulsará nuestro desarrollo económico.

La reforma implementada al amparo de la Ley Núm. 161-2009 fue abarcadora. Entre otras cosas, ocurrió lo siguiente:

- a) ARPe desapareció;
- b) Surgió OGPe, organismo con jurisdicción sobre los asuntos operacionales que atendía ARPe y que, además, adquirió jurisdicción sobre asuntos hasta entonces retenidos por la Junta como la mayoría de las consultas de ubicación y las enmiendas a los Mapas de Calificación;
- c) OGPe absorbió el Área de Asesoramiento Científico de la Junta de Calidad Ambiental (JCA) y adquirió la función de revisión ambiental de las solicitudes de permiso;
- d) se creó una Junta Adjudicativa dentro de OGPe para atender asuntos discrecionales;
- e) se crearon las figuras del Profesional Autorizado y del Inspector Autorizado;
- f) se creó la Oficina del Inspector General de Permisos, a la que se le delegaron las funciones fiscalizadoras que antes hacía ARPe y se le impusieron otras, de acuerdo al nuevo esquema; y,

- g) se eliminó la Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones (JACL), y se sustituyó por la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos, la que sustituyó a su vez al Tribunal de Apelaciones como foro para revisar las determinaciones sobre casos de urbanización, consultas de ubicación y enmiendas a los Mapas de Calificación.
- h) se aprobó el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos (Reglamento Conjunto) para agrupar en un solo documento la mayoría de las disposiciones reglamentarias que regulan las determinaciones sobre uso de terrenos.

La Ley Núm. 161-2009 ya ha sufrido varias enmiendas, siendo la más reciente la efectuada mediante la Ley Núm. 18-2013. Esta última tuvo el efecto de volver a retrasar el proceso de revisión de determinaciones de uso de terrenos reinstaurando el recurso de revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones, previo a la presentación de un *certiorari* ante el Tribunal Supremo.

Ahora, vemos que el presente proyecto propone hacer nuevos cambios al sistema de permisos vigente.

La Cámara de Comercio tiene a bien presentar las siguientes recomendaciones específicas:

1. Se debe eliminar en su totalidad el último párrafo de la Exposición de Motivos el que reza:

“Sin lugar a dudas, el sistema de permisos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico debe reformarse para que los procesos sean de beneficio para toda la ciudadanía

y no un esquema para favorecer a aquellos que sólo quieran lucrarse económicamente. Cuando se favorecen los intereses de unos pocos se crea un desbalance en nuestra sociedad y en nuestra economía que dificulta e impide el desarrollo pleno del país. Consecuentemente, esta Asamblea Legislativa está firmemente comprometida con procurar que el sistema de permisos se reestructure de forma tal que queden protegidos los intereses de diversos sectores de nuestra población y que se agilice el proceso sin menoscabar las protecciones individuales y ambientales.”

Dicho párrafo es contrario a lo que se dice que es el propósito de la medida. El caracterizar los procesos de permisos en vigor como “un esquema para favorecer a aquellos que sólo quieran lucrarse económicamente” propende a la lucha de clases. Ello, además, envía el mensaje al resto del mundo de que en Puerto Rico el invertir con ánimo de lucro es considerado algo objetable y deleznable. Son esas manifestaciones las que, lejos de favorecer nuestro desarrollo económico, ahuyentan al capital.

2. En el Artículo 1 se enmienda el Inciso (14)(a) del Artículo 1 de la Ley para eliminar La mención de la Junta Adjudicativa. Recomendamos que se elimine, además, la frase “de recalificación” de la definición del término “consulta de ubicación” (página 7, línea 5 del proyecto).

Una consulta de ubicación es un instrumento de planificación mediante el cual el organismo administrativo evalúa, considera y autoriza o deniega una propuesta sobre el uso de un terreno particular. Borschow Hospital vs. Junta de Planificación, 2009

TSPR 179; T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, 148 D.P.R. 70 (1999); Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64 (1998). Dicho trámite no necesariamente culmina en una recalificación.

3. Los Incisos (49) y (80) del Art. 1.5 de la Ley Núm. 161-2009 no deben ser alterados, según se propone en la página 9, línea 12 del proyecto y en la página 11, líneas 22-23.

Si alguna virtud tiene la Ley núm. 161-2009 es que sacó de los procesos adjudicativos de permisos de las garras de la Ley Núm. 170-1988, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU).

Los procesos adjudicativos tales como consultas de ubicación, revisión de planos, evaluación de permisos de construcción y de uso, tuvieron que ajustarse a los nuevos procesos establecidos por la LPAU. Ello, dado que los procesos de permisos se inician de manera ex-parte y en su gran mayoría, nunca se convierten en procesos contenciosos.

Por otro lado, lejos de promover agilidad, transparencia y certeza, convierten los procesos administrativos ante la Junta, OGPe o los municipios autónomos en unos lentos, caros e inciertos. La LPAU:

- a) No impone términos mandatorios para la adjudicación de solicitudes;
- b) Provee para la revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones de una denegatoria de una solicitud de intervención, lo que inyecta al foro judicial a destiempo en medio del proceso administrativo; y,

- c) Dispone unos criterios demasiado laxos para permitir la intervención, lo que fomenta el abuso de aquellos que no tienen verdaderas razones de planificación para detener un proyecto.
4. No recomendamos alterar la definición de "variación en uso" del Inciso (99) de la Ley Núm. 161-2009 para incluir al Director Ejecutivo de OGPe, como se propone en la página 13, línea 4 del proyecto. Una variación en uso es un concepto jurídico. Su naturaleza no depende del funcionario que la evalúa. *López vs. Junta Planificación*, 80 D.P.R. 646 (1958).
5. La enmienda propuesta al Art. 2.3 de la Ley Núm. 161-2009 mediante el Inciso (bb) propuesto, según redactado, no ha de agilizar las recomendaciones de las Entidades Gubernamentales Concernidas (página 15, líneas 5-15).

Sugerimos que se sustituya por el siguiente texto:

"(bb) fijar los términos en que las Entidades Gubernamentales Concernidas emitirán sus recomendaciones, el que no podrá exceder de treinta (30) días naturales, contados a partir de la fecha de la solicitud. De no emitirlas dentro del término establecido, el Director Ejecutivo emitirá la recomendación a base de la evidencia que obre en el expediente administrativo en su totalidad, dentro de un término que no excederá de cinco (5) días. Una vez emitidas las recomendaciones por el Director Ejecutivo no podrán ser impugnadas por las Entidades Gubernamentales Concernidas."

6. El proyecto añade un nuevo Artículo 2.3 C a la Ley Núm. 161-2009. En la página 19, línea 15 debe eliminarse la

frase “y de la Oficina de Gerencia de Permisos”. Ya no sería el Inspector General de Permisos sino el Director Ejecutivo de OGPe auditándose a sí mismo, lo que no hace sentido. Lo mismo sucede con lo dispuesto en la página 25, líneas 3-5.

7. En cuanto al Artículo 2.7 del proyecto, recomendamos que la página 26, línea 16, lea: “durante horas laborables o en internet.” Si a la ciudadanía se le exige la presentación de los documentos de forma digital, entonces no debe haber necesidad de acudir a las oficinas de la agencia a examinar los expedientes.
8. El Artículo 36 del proyecto pretende enmendar el Artículo 8.4 de la Ley Núm. 161, entre otras cosas, para disponer que la OGPe dispondrá el procedimiento para solicitar la revisión de sus determinaciones finales (página 51, líneas 14-18).

La revisión administrativa es un recurso apelativo que se insta en un foro distinto, para revisar la actuación del funcionario. Si de lo que se trata es del mecanismo de reconsideración, entonces debe estar incluido en el Reglamento Conjunto.

De tratarse de una reconsideración, recomendamos que el término jurisdiccional para solicitar la misma no exceda de diez (10) días y que la OGPe adjudique la misma dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación. De no actuar la agencia dentro de dicho término, debe entenderse que perdió jurisdicción y que empieza a decursar el término de treinta (30) días para instar recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones.

Lo mismo debe aplicar al Artículo 45 del proyecto, página 65, líneas 10-11 en lo referente a las consultas de ubicación.

Recomendamos, además, que el referido artículo sea enmendado a los fines de eliminar de su último párrafo (página 52, líneas 6-12) la obligación del Director Ejecutivo de emitir una orden a las agencias que no se expresan dentro de 30 días de haberseles solicitado recomendaciones. Debe disponerse que, de no emitirse recomendaciones dentro de dicho término, se entenderá que emitieron endoso favorable a la solicitud.

9. Nos oponemos vehementemente a la enmienda al Artículo 8.5 de la Ley Núm. 161-2009 para disponer que la determinación de cumplimiento ambiental vuelva a considerarse como una decisión revisable de carácter final e independiente de la determinación final del permiso solicitado. Según se propone en la página 55 del proyecto, líneas 14-18.

Si algún adelanto real consiguió la Ley Núm. 161-2009 es que acabó con el divorcio entre el proceso de planificación ambiental y la evaluación de solicitudes para el desarrollo u uso de terrenos.

La ley actual acabó, además, con el oneroso y abusivo proceso de tener que litigar dos recursos de revisión judicial: uno donde se impugnaba la determinación de cumplimiento ambiental y otro, donde se litigaba la consulta de ubicación.

Por otro lado, no es ningún secreto que, en más ocasiones de las que quisiéramos recordar, los procesos

de evaluación de permisos quedaban paralizados durante meses, en espera de la famosa carta de la Junta de Calidad Ambiental informando que la agencia en cuestión había cumplido con su obligación de evaluar los aspectos ambientales de la acción propuesta, a tenor con la Ley de Política Pública Ambiental (LPPA).

No podemos darnos el lujo de volver a ese nefasto pasado.

Si un ciudadano entiende que el organismo en cuestión no evaluó los aspectos ambientales de un proyecto de manera cónsona con la LPPA y de los reglamentos adoptados a su amparo, no se va a quedar sin su derecho a ser oído. Éste va a poder solicitar reconsideración ante la propia OGPe y va a tener a su disposición el recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, donde va a poder plantear sus objeciones como parte de sus señalamientos de error.

Si queremos agilización, eficiencia administrativa y fiscal, certeza, inversión, competitividad, desarrollo económico y empleos, sobre todo empleos ahora, no podemos volver al sistema de evaluación ambiental anterior a la Ley Núm. 161-2009.

10. El Artículo 43 del proyecto pretende enmendar el Artículo 9.8 de la Ley Núm. 161-2009 para regresar a la obligación de notificar a los vecinos dentro del radio de 100 metros en vez de hacerlo solamente a los colindantes, como se hace actualmente (página 62, líneas 17-21).

Nuevamente, no debemos regresar a ese pasado. El parámetro del radio de 100 metros fue establecido por

la Junta de Planificación, hace varias décadas, para los procesos de consulta de ubicación solamente. Entonces, no se requería la instalación de rótulos en la pertenencia objeto de la solicitud de permiso y mucho menos existía el internet. De hecho, no existían los teléfonos celulares ni las computadoras personales.

Es de conocimiento general que cada día los ciudadanos se enteran de los eventos a través de los medios electrónicos. Volver al requisito de notificación a los vecinos dentro del radio de 100 metros es anacrónico e innecesario en pleno siglo XXI, por lo que el Artículo 9.8 de la Ley Núm. 161-2009 no debe ser trastocado.

11. El proyecto propone la eliminación de la Junta Revisora. Por otro lado, que la Ley Núm. 18-2013 obliga al ciudadano a acudir en revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones antes de poder instar recurso de certiorari ante el Tribunal Supremo.

Para asegurarnos la verdadera y real agilización de los procesos de permisos, resulta imperativo imponer límites de tiempo al Tribunal de Apelaciones.

Por lo tanto, recomendamos que el proyecto se enmiende para imponer al Tribunal de Apelaciones los mismos términos mandatorios y jurisdiccionales que se le habían impuesto a la Junta Revisora, en vista de que ésta fue concebida para hacer las funciones del Tribunal de Apelaciones y ha de ser eliminada.

La Cámara de Comercio de Puerto Rico es la institución portavoz de los negocios en Puerto Rico y representa el comercio y la industria, sea ésta grande o pequeña, de todos los sectores

de la Isla. Tiene como misión, fortalecer el desarrollo de nuestros constituyentes, proveyendo conocimientos, representatividad multisectorial, y protegiendo los valores y fundamentos de la libre empresa. Los elementos de nuestra misión son claves para promover el progreso de la Isla. Es a través del fortalecimiento de la empresa privada que se promueve la competitividad en la economía y su capacidad para generar empleos e ingresos.

En la Cámara de Comercio de Puerto Rico reconocemos que el logro de las máximas aspiraciones del pueblo de Puerto Rico depende de un sostenido y dinámico crecimiento económico. El Gobierno puede y debe proveer el clima económico adecuado en el cual una economía fuerte, pujante, dinámica y agresiva pueda desarrollarse, siguiendo siempre los principios de la libre empresa y el libre mercado.

En mérito a lo antes expuesto, la Cámara de Comercio de Puerto Rico avala la presente medida **siempre y cuando** se incluyan en la misma las enmiendas y sugerencias y se atiendan los comentarios arriba expresados.

De nuevo, agradecemos la oportunidad de presentar nuestros comentarios, sugerencias y recomendaciones al proyecto arriba mencionado y esperamos que los mismos sean de utilidad a esta Honorable Comisión y nos reiteramos a su orden para cualquier otro asunto en que le podamos servir en el futuro sobre estos Proyectos de Ley o cualquiera otro.