

SENADO DE PUERTO RICO

R. del S. 2264

29 de agosto de 2011

Presentada por los señores *Dalmau Santiago* y *Ortíz Ortíz*

Referida a

RESOLUCIÓN

Para ordenar a la Comisión de Desarrollo Económico y Planificación del Senado de Puerto Rico, a realizar un estudio abarcador sobre la implementación de la Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2010, conocida como “Ley para la Reestructuración y Unificación del Proceso de Evaluación y Otorgamiento de Permisos” en sus primeros ocho (8) meses de vigencia para conocer los problemas que se han suscitado y establecer recomendaciones para corregir las situaciones problemáticas identificadas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) fue creada por virtud de la Ley Núm. 161 del 1 de diciembre de 2009, conocida como “Ley para la Reestructuración y Unificación del Proceso de Evaluación y Otorgamiento de Permisos”. Mediante esta nueva legislación se estableció el marco legal y administrativo que regirá la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por el Gobierno de Puerto Rico.

A esos efectos, la Ley Núm. 161 adoptó como Política Pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el mejorar la calidad y eficiencia en la administración de los procesos de evaluación de solicitudes de recomendaciones, determinaciones finales, permisos y certificaciones para la concesión o denegación de permisos para desarrollos de proyectos de construcción en Puerto Rico, de manera que sea un instrumento eficaz para el desarrollo económico en armonía con la conservación de nuestros recursos naturales para el disfrute pleno de nuestro Pueblo. Como parte de dicha política pública, se planteó que era vital asegurar la transparencia, certeza, confiabilidad y agilización del proceso de evaluación para el otorgamiento o denegación de determinaciones finales y permisos. Dichos procesos, están revestidos del más alto interés público por ser un instrumento de desarrollo económico y como tal, indispensable para la creación de empleos y la prestación de mejores servicios al Pueblo y el disfrute de una mejor calidad de vida. Todo esto asegurando el fiel cumplimiento con las leyes y reglamentos, teniendo como norte el poder insertarnos dentro del marco de la competitividad que incluya el

desarrollo económico, social y físico óptimo de manera sostenible para disfrute del Pueblo de Puerto Rico.

La Ley Núm. 161 entró en vigencia el 1 de diciembre de 2010, fecha en que dejaron de tramitarse los permisos ante las distintas agencias reguladoras, tales como la Junta de Calidad Ambiental, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, así como la extinta Administración de Reglamentos y Permisos, entre otras. Ya el nuevo mecanismo de tramitación de los permisos lleva más de ocho (8) meses en operación y son muchas las críticas que la ciudadanía y la clientela de la OGPe ha expresado sobre los nuevos procedimientos relacionados con la tramitación de las solicitudes y peticiones ante la nueva agencia. Esto se exagera cuando comparativamente el nuevo proceso de permisos ante la OGPe está actualmente evaluando una fracción muy pequeña del volumen que anteriormente evaluaba la ARPE, ya que la economía no ha mejorado por lo que menos personas realizar inversiones, reduciendo así la cantidad de permisos radicados.

Entre los múltiples planteamientos y reclamos que surgen de la ciudadanía y clientela de la OGPe se pueden enumerar los siguientes:

- El proceso de radicación a través de las diferentes oficinas en la Isla de la OGPe revela que la presentación y tramitación de las solicitudes de permisos es una sumamente lenta donde las personas pierden todo un día en el proceso de radicación, cuando anteriormente el proceso duraba no más de media hora. Según se nos ha informado, existe muy poco personal encargado para cotejar y recibir los documentos, cuando el proceso de entrar documentos al nuevo sistema digital es muy lento. Esta situación existe aún cuando la presentación de algunas de las solicitudes los ciudadanos están obligados a realizarlas vía de la internet, reduciendo así el número de visitantes a áreas de radicación. Más aún, al ser obligatorio la radicación de algunos permisos mediante la vía de Internet, como por ejemplo los permisos de uso, hay un sector de la población que no tiene acceso o destrezas para tramitar solicitudes por el sistemas de computadoras y los obliga a tener que invertir recursos en personal que le realice los trámites.
- No existe uniformidad entre las oficinas regionales en lo que respecta a los procesos, documentos y formularios que se utilizan para la radicación y tramitación de las solicitudes. Los funcionarios de la OGPe no están disponibles para ayudar u orientar a la clientela, sino que solo el personal administrativo que no tiene conocimiento para aclarar dudas a la ciudadanía. Esto causa un serio problema para las personas que presentan sus solicitudes y desean darle seguimiento a las mismas sin obtener mayor información. Para atender esta situación la OGPe estableció que la ciudadanía puede reunirse con personal de la agencia, pero mediante el pago de una cantidad por hora (\$250) para que se le atienda. Un servidor público se llama de esa manera porque tiene el deber de atender al público, y no cobrar por brindar un servicio que ya es inherente al proceso de permisos. Más aun cuando existen costos de radicación con el fin de cubrir los servicios asociados a las solicitudes de permiso. El establecimiento de esta cuota por atender a personas pudiera rayar en la ilegalidad.
- El sistema esta dirigido o enfocada en tratar de agilizar los trámites para los grandes proyectos, sin embargo, dichos proyectos hoy día casi no existen y en el pasado representaban un por ciento muy bajo del volumen de casos radicados ante la ARPE.

La gran mayoría de casos se relacionan para permisos de uso convencionales para Pequeños y Medianos Comerciantes, donde realmente el proceso se complicó al hacerlo más mecánico y menos flexible.

- Se anuncia que el proceso de permisos promueve la otorgación de permisos el mismo día que se radica, pero no se informa que esto aplica exclusivamente a los casos certificados donde hay la necesidad de contratar a un profesional para ello y ya tiene que haber pasado por los Endosos de Bomberos y Salud para ello. Esta determinación de otorgar el permiso de uso certificado en un día se hacía bajo el proceso de permisos anterior bajo la ARPE, por lo que se engaña a la ciudadanía diciendo que los permisos salen el mismo día cuando dicha explicación aplica a un pequeño grupo de casos.
- El proceso de documentos ambientales ha tomado un giro para complicarse. Anteriormente se presentaba la Evaluación Ambiental (EA) ante la agencia proponente para que se refiriera a la Junta de Calidad Ambiental para su aprobación. Al nuevo proceso de permisos eliminar las agencias proponentes y determinar que OGPe es la única que intervendrá el proceso completo se modificó para que la ciudadanía presente una Pre-Evaluación Ambiental, que es como si la OGPe evaluara el borrador de una EA y determinara cuando dicho borrador pudiera ser presentado como final para la aprobación de la OGPe. Este doble proceso retrasa los trámites en lugar de agilizarse como pretendían hacernos creer, lo que sucede es que la OGPe con este proceso de Pre-Evaluación Ambiental realiza un cobro adicional de \$100 a la ciudadanía.
- El sistema de permisos ha tenido muchísimos problemas desde sus inicios. Esto ha causado que las Oficinas de Radicación hayan tenido que cerrar en ocasiones, que se pierdan los expedientes digitales de casos, que no exista información de casos ya radicados, entre otros problemas. Pero al obligar a la ciudadanía a radicar algunos permisos por la Internet solamente, ha añadido una complejidad adicional. Cuando ciudadanos radican casos, como Permisos de Uso Convencionales, al no ser peritos en la materia pueden cometer errores en las solicitudes. Sin embargo, la OGPe requiere que cuando un error que se comete en una solicitud digital no puede ser arreglado en el sistema, que se vuelva a radicar de nuevo. Esto significa que el ciudadano tendría que pasar de nuevo por el proceso de radicación y pagar de nuevo. Esto puede constituir un enriquecimiento injusto de parte de la OGPe, si el sistema digital no funciona como debe ser, no se puede penalizar al ciudadano para que pague de más por un error que debía poderse corregir en el mismo sistema.
- La radicación de los casos, incluyendo los que se presentan en oficinas de radicación, solo se hacen de manera digital. En el momento que surja un problema con una investigación de un caso, ¿quién va garantizar que no se han alterado documentos digitales? Al no existir una copia original de un expediente, el proceso de auditoría de expedientes se va a complicar, y preocupa el que no se esté dando cumplimiento con las normas relacionadas al manejo de documentos públicos.
- El concepto de la OGPe buscaba que las inspecciones para endosos que se realizaban para otorgar permisos, como lo es Bomberos y Salud para los Permisos de Uso, se realizarían en una sola inspección por personal de la OGPe. Hasta el momento la

ciudadanía todavía está teniendo que recibir la visita de cada inspector individual, lo cual no se cumple con lo que se prometió y retrasa el proceso de permisos. Peor aún, en un reciente artículo del periódico El Nuevo Día, publicado el 19 de agosto de 2011, se reveló que existen serias dudas sobre la capacidad y preparación de los nuevos inspectores autorizados al amparo de la Ley Núm. 161.

- Existe reglamentación que obliga a las agencias a otorgar permisos el mismo día que se radican, como lo es el Permiso General para la Construcción de la Junta de Calidad Ambiental. Desgraciadamente el proceso establecido actualmente, además de ser sumamente lento en la radicación al tomarse casi un día completo, no se otorga el mismo día como lo requiere el Reglamento para el Trámite de los Permisos Generales de la Junta de Calidad Ambiental.

Por otro lado, se ha reclamado que existen problemas de índole jurisdiccional entre las agencias reguladoras con la OGPe que ponen en entredicho la tramitación adecuada y validez de los permisos. Un ejemplo de esta situación lo es el conflicto jurisdiccional entre la OGPe y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) en lo que respecta a la intervención con los asuntos relacionados con la corteza terrestre. El conflicto estriba en que la aun vigente Ley Número 132, de 25 de junio de 1968, según enmendada, mejor conocida como *Ley de Arena, Grava y Piedra*, creada para Reglamentar la Extracción de Componentes de la Corteza Terrestre en Puerto Rico le delega al secretario del DRNA la evaluación y emisión de los permisos asociados a la extracción y remoción de los componentes de la corteza terrestre. Esta legislación aun vigente no fue incluida en el paquete de enmiendas legislativas que da paso a la Ley Núm. 161, supra, que crea la OGPe. Sin embargo mediante el nuevo reglamento de trámite de permisos, Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, se incluyó una sección que regula la otorgación de Permisos relacionados a la corteza terrestre (Véase: CAPÍTULO 46 EXTRACCIÓN, EXCAVACIÓN, REMOCIÓN Y DRAGADO DE LOS COMPONENTES DE LA CORTEZA TERRESTRE DEL REGLAMENTO CONJUNTO DE PERMISOS PARA OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y USOS DE TERRENOS); derogando a través del reglamento la jurisdicción reconocida en la Ley Núm. 132, supra, delegada al secretario del DRNA, para la evaluación y emisión de este tipo de permisos. Además, en dicho reglamento menciona la reglamentación y legislaciones enmendadas y no incluyó tan siquiera el Reglamento para REGIR LA EXTRACCIÓN, EXCAVACIÓN, REMOCIÓN Y DRAGADO DE LOS COMPONENTES DE LA CORTEZA TERRESTRE, Reglamento Núm. 6916, el cual regula la extracción de los componentes de la corteza terrestre. No obstante, mediante el reglamento creado, el que incluye una sección para este tipo de permisos de extracción, le ceden la jurisdicción a la OGPe para evaluar y emitir estos permisos. Esto creando tres controversias: (1) de carácter jurídico jerárquico cuestionando si mediante un reglamento se puede derogar una ley o ceder una jurisdicción reconocida en ley; (2) si la OGPe tiene jurisdicción para evaluar y emitir permisos relacionados a la extracción o remoción de los componentes de la corteza terrestre; y (3) la validez del permiso de extracción emitido por la OGPe.

Además de lo anterior, se ha planteado que en el nuevo Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, no se reconoce el derecho del tenedor de un Permiso Formal de Extracción de los Componentes de la Corteza Terrestre a renovar el mismo con noventa días de antelación del vencimiento al mismo, según dispone el Artículo 6 de la Ley Núm. 223 de 6 de agosto de 1999, legislación aun vigente. De hecho, en el Reglamento Conjunto no existe ninguna disposición relacionado con lo anterior; al igual que no se disponen

requisitos para tal acción, evitando la continuidad del permiso. Esto provoca un disloque y desestabilización en la industria de agregados, industria tenedora de este tipo de permisos, la que provee la materia prima para todos los procesos de desarrollo. Al no reconocer la renovación o continuidad del permiso provoca una desaceleración económica en la industria agravando nuestras condiciones actuales, ya que al no reconocer la renovación la industria tendría que parar las operaciones, radicar un permiso original y comenzar de nuevo. Esto redundaría en pérdida de actividad económica y empleos.

Por otra parte la Ley Núm. 161, supra, en su Artículo 18.2 establece:

“Las solicitudes de permisos, certificaciones para la preservación de incendios, certificación de salud ambiental, debidamente presentadas en la Administración de Reglamentos y Permisos, la Junta de Planificación o las entidades concernidas antes de la fecha de efectividad de esta Ley, serán transferidas a la Oficina de Gerencia de Permisos para que emita una determinación final bajo las disposiciones de ley aplicables al momento de la presentación de dichas solicitudes. Sin embargo, en caso de que bajo las disposiciones de esta Ley pudiera expedirse un permiso o recomendación así solicitado, que de aplicarse las disposiciones de leyes anteriores no podría expedirse, entonces la Oficina de Gerencia lo expedirá bajo esta Ley o Reglamento Conjunto que se adopte al amparo de la misma.” (Énfasis suplido)

Este Artículo antes citado nos indica básicamente que “Las solicitudes de permisos...” “...deditamente presentadas en...” “...las entidades concernidas antes de la fecha de efectividad de esta Ley, serán transferidas a la Oficina de Gerencia de Permisos para que emita una determinación final...”. Esto resulta contradictorio con las actuaciones de las entidades gubernamentales emisoras de permisos, entre éstas el DRNA. La posición del DRNA referente a lo anterior es que no tienen que enviar las solicitudes de permisos a la OGPe debido a que independientemente de la Ley Núm. 161 Artículo 18.2, antes citado, el Reglamento Conjunto de la OGPe Regla 5.2 Cláusula de Transición indica que “...Las demás solicitudes ante las Entidades Gubernamentales Concernidas, serán culminadas en la agencia correspondiente.”, alegando estos que tienen jurisdicción. Además, éstos (DRNA) alegan que el 24 de febrero de 2011, se firmó un Acuerdo Interagencial entre la OGPe y el DRNA, el cual establece que todas las solicitudes presentadas ante el DRNA antes de la vigencia del Acuerdo, se mantendrán bajo la jurisdicción exclusiva del DRNA. Esta política del DRNA resulta una contradictoria y plantea conflictos en el ordenamiento jurídico, exponiendo el cuestionamiento si una acción Reglamentaria prevalece sobre una disposición de ley. Más preocupante es el aspecto jurídico sobre la postura de estos fundamentada en un acuerdo interagencial de carácter administrativo sin que conste en la Ley y/o intención del legislador. Igualmente de preocupación que el supuesto Acuerdo Interagencial no está disponible al público o ente regulado.

Lo anterior plantea que en la actualidad existe una jurisdicción paralela, ya que el DRNA mantiene su intervención en las solicitudes sobre corteza terrestre que fueron presentados antes del 1 de diciembre de 2010 y OGPe sobre las solicitudes presentadas posterior a dicha fecha, lo que está en clara contravención con lo establecido en el Artículo 18.2 de la Ley Núm. 161.

Todo lo antes expuesto, demuestra que en vez de crear una aceleración económica crea una restricción económica. Ejemplo de esto es el conflicto jurisdiccional entre el DRNA y la recién creada OGPe en los permisos relacionados a la extracción de los componentes de la corteza

terrestre, debido a que pone en entredicho la validez del permiso que emita la OGPe, lo cual no garantiza la inversión económica en nuestro país. Es decir, si el permiso de movimiento de tierra para un proyecto aprobado (Permiso de Actividad Incidental), requisito final del proceso de permisos, el cual viabiliza el movimiento de tierra, bien sea para un desarrollo industrial, residencial o comercial, es emitido incorrectamente el proyecto estaría sujeto a paralización, deteniendo los trabajos y poniendo en riesgo la inversión realizada por el desarrollador. Al igual que un Permiso Formal emitido incorrectamente pone en riesgo la industria de agregados, la que provee la materia prima para los procesos de desarrollo, redundando en pérdidas económicas y de disponibilidad del producto, pone en riesgo las reservas de material de la corteza terrestre para los desarrollos y acciones relacionadas.

Los problemas surgidos de la implementación de la Ley para la Reestructuración y Unificación del Proceso de Evaluación y Otorgamiento de Permisos, lejos de viabilizar la creación de nuevos empleos, la otorgación de permisos con mayor rapidez y facilitar la tramitación de las solicitudes, lo que ha hecho es poner en riesgo la estabilidad económica del país. La tramitación de los permisos incide en un amplio sector de nuestro país, incluyendo a los ciudadanos que requieren de un permiso de uso, a los pequeños y medianos comerciantes que constituyen uno de los pilares en la creación de empleos en el país, a los desarrolladores, por mencionar algunos. La efectiva tramitación de estos procesos resulta ser indispensable para asegurar el desarrollo económico vigoroso de nuestra sociedad.

A la luz de los reclamos que la ciudadanía, los comerciantes y otra clientela de la OPGe han manifestado con respecto a la implementación de la Ley para la Reestructuración y Unificación del Proceso de Evaluación y Otorgamiento de Permisos, resulta indispensable que el Senado de Puerto Rico realice una abarcadora investigación de los resultados y experiencias de la implementación de la Ley Núm. 161 en sus primeros ocho (8) meses de vigencia.

RESUÉLVESE POR EL SENADO DE PUERTO RICO:

1 Sección 1. – Ordenar a la Comisión de Desarrollo Económico y Planificación del Senado
2 de Puerto Rico, a realizar un estudio abarcador sobre la implementación de la Ley Núm. 161
3 de 1 de diciembre de 2010, conocida como “Ley para la Reestructuración y Unificación del
4 Proceso de Evaluación y Otorgamiento de Permisos” en sus primeros ocho (8) meses de
5 vigencia para conocer los problemas que se han suscitado y establecer recomendaciones para
6 corregir las situaciones problemáticas identificadas.

7 Sección 2. - La Comisión deberá rendir un informe que contenga sus hallazgos,
8 conclusiones y recomendaciones, y las acciones legislativas y administrativas que deban

1 adoptarse con relación al asunto objeto de este estudio, no más tarde de noventa (90) días,
2 después de aprobarse esta Resolución.

3 Sección 3. - Esta Resolución será atendida por la Comisión mediante la ejecución y
4 aplicación de las funciones y facultades de las Comisiones Permanentes del Senado, según
5 dispuesto en las Reglas 13 y 14 del Reglamento del Senado de Puerto Rico.

6 Sección 4. - Esta Resolución comenzará a regir inmediatamente después de su
7 aprobación.