

Título Panel: Política Pública sobre Permisos y el Uso del Suelo: marco legal y regulador para uso de suelo y generación de permisos.

Moderador: Lcdo. y Plan. Ariel Félix Cintrón (panelista)

Panelistas: Plan. Julio Lassús Ruiz – Presidente de la Junta de Planificación, la Plan. Soledad Gaztambide Arandes, el Arq. Ricardo Álvarez -Diaz

Descripción: Esta conferencia constará de la exposición sobre el marco legal y regulatorio existente en torno a la otorgación de permisos y uso de suelo, y discusión sobre retos y oportunidades que presenta el marco legal vigente.

Tema específico de Soledad Gaztambide: Retos y oportunidades en torno a divulgación de información, transparencia, participación ciudadana y estructura operacional vigente.

Buenos días a todos. En primer lugar, quiero agradecer a la Sociedad Puertorriqueña de Planificación por la invitación y por tratar un tema de gran importancia.

Participación ciudadana en el marco legal y regulatorio

Para comenzar, es fundamental destacar la relevancia de la participación ciudadana en el contexto de la Ley Orgánica de la Junta de Planificación (JP). Establece que la JP tiene la obligación de ofrecer el máximo nivel de participación posible a la ciudadanía en los procesos de planificación. Esto implica no solo promover la comprensión pública del proceso de planificación, sino también proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para que todos tengan igualdad de oportunidades y puedan participar efectivamente. Este lenguaje establece unos principios poderosos que faculta ampliamente a la Junta de Planificación.

Hoy centramos nuestra discusión en los cambios que trajo consigo la Ley de Reforma de Permisos. Esta es una legislación compleja con importantes implicaciones. Los desafíos en el ámbito de la participación ciudadana comienzan desde la etapa de desarrollo de esta ley. Yo me encontraba trabajando en la ciudad de Nueva York durante este proceso, pero puedo asumir y es la impresión de algunos conocedores del tema que tuvo sus insuficiencias. No obstante, lo comenté para resaltar como **las oportunidades de participación comienzan desde el desarrollo de leyes en el ámbito legislativo.**

Para esta conversación y para considerar los niveles de participación adecuados, es esencial diferenciar entre los procesos cuasi legislativos o de desarrollo de reglas (como el Reglamento Conjunto y los planes territoriales) y los cuasi adjudicativos o adjudicativos, como cuando se determina una solicitud de variación o una consulta de ubicación (determinaciones discrecionales. Los primeros establecen políticas de aplicación general, mientras que los segundos son más específicos a un lugar y aplican la política pública.

Las leyes por lo regular establecen una intensión y ofrecen unas definiciones y requerimientos mínimos. La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme establece requisitos mínimos para los procesos de reglamentación. Define una regla o reglamento como "cualquier norma de una agencia de aplicación general que ejecuta o interpreta la política pública o la ley, o que regula

los procedimientos o prácticas de una agencia con fuerza de ley". La participación ciudadana en estos procesos implica según LPAU, ofrecer al menos 30 días para que puedan presentar comentarios y asistir a vistas públicas dirigidas por un oficial examinado.

Por otro lado, la Ley de Reforma del Proceso de Permisos establece que el Reglamento Conjunto debe desarrollarse con amplia participación ciudadana mediante vistas públicas, pero no ofrece una dirección clara sobre cómo lograr esta "amplia participación". La Junta de Planificación ha optado por cumplir con el mínimo requerido por LPAU. Ciertamente ha extendido los periodos de tiempos para comentar a petición ciudadana y aumentado el número de vistas públicas que se ofrecen con cada versión. No obstante, es importante que la Junta de Planificación evalúe y comparta cómo se están o no incorporando los comentarios de la ciudadanía. ¿Qué se ha aprendido en el proceso? ¿Quiénes son los grupos más interesados que deberían ser consultados durante el proceso en vez de al final? ¿Cuáles recomendaciones fueron incorporadas o consideradas, cuales no y por qué?

Ciertamente es debatible que constituye amplia participación, pero si nos remontamos a los principios de la ley orgánica de la Junta de Planificación, podemos ver que hay razones por las cuales este tema ha sido uno de mucha controversia. Esto particularmente por la complejidad de lo que se está proponiendo y los impactos sobre diversos recursos esenciales y sectores tanto económicos como de la sociedad civil. Hay mucho que se puede decir y analizar, pero lo cierto es que los casos en los tribunales que llevaron a la anulación de los reglamentos conjuntos se centraron justamente en este tema. El Tribunal determinó que la Junta de Planificación no cumplió con los requisitos mínimos de información para permitir una participación adecuada de acuerdo con su Ley Orgánica.

Y hablando de los tribunales, quiero traer un desafío adicional que aunque no está directamente relacionado provee contexto. La legitimación activa, o capacidad para actuar como parte demandante en un proceso judicial se ha convertido en un obstáculo para el acceso a la justicia en asuntos que pueden impactar los bienes públicos. El famoso caso de *Surfrider vs. ARPE* estableció una doctrina que requiere que los demandantes demuestren que la decisión administrativa les afecta adversamente y que supone un daño particular, concreto y no especulativo. Hago la conexión con el Reglamento Conjunto porque a pesar de las múltiples fallas que se pudieron identificar en el ámbito sustantivo, las partes 'interesadas' que no pueden cumplir con la doctrina anterior, solo pueden impugnar en su faz o por asuntos procesales o administrativo. Este es solo un ejemplo de como esta doctrina ha dejado sin voz a muchas personas o entidades preocupadas por los impactos acumulativos o potenciales, y que se sienten sin acceso a espacios donde deliberar fallas de carácter sustantivo más allá de decirlo en una vista o someter un comentario escrito. Este reto de acceso a la justicia hay que considerarlo como parte de mejorar nuestros procesos de deliberación ya que queda claro que en demasiados casos, los tribunales no son el mejor espacio para ello, especialmente cuando también es doctrina diferir a las agencias en lo sustantivo.

En cuanto a otros procesos participativos en etapas cuasi adjudicativas o adjudicativas, el Reglamento Conjunto otorga casi total discreción a la JP, OGP, Junta Adjudicativa o Municipios en cuanto a la celebración de vistas públicas en casos de variaciones de uso o consultas de ubicación y no ofrece criterios de análisis y evaluación para determinarlo. Una parte interesadas pueden solicitar una intervención durante el proceso de evaluación, pero la intervención tiene

que ser aceptada basada en unos criterios brindados. Aún cuando se acepta la intervención, se limita a aceptar un escrito que aporta información a los que toman la decisión.

Una vez tomada una determinación o la resolución de la Junta Adjudicativa ha sido adjudicada de manera adversa a una de las partes involucradas, se tiene la opción de presentar un Recurso de Revisión Administrativa que ocurre en la División de Revisiones Administrativas con un oficial examinador de la propia OGPe. Es importante resaltar que en la estructura actual existe una situación en la que la misma entidad actúa como juez y parte, lo cual no se recomienda si se busca promover la imparcialidad y lograr procesos más objetivos. Se podrá decir que son personas o divisiones distintas, pero en la realidad es muy probable que sean colegas de trabajo.

Añado además que los procesos de otorgamiento de permisos, variaciones y consultas deben cumplir con la Ley de Política Pública Ambiental. Esta ley proporciona oportunidades para la participación pública. Sin embargo, el reglamento conjunto carece de claridad o a procesos específicos en cuanto a cómo cumplir con esta ley. La agencia evalúa cumplimiento y tiene unas divisiones específicas para asumir este rol que anteriormente fungían directamente las agencias como el DRNA, la JCA y el ICP. Esto, unido a los cambios en las listas de proyectos que se consideran Exclusiones Categóricas, también deben considerarse en el contexto de los cambios que ha tenido esta reforma que prioriza la agilidad sobre todas las cosas.

Desafíos y oportunidades en participación ciudadana

Los procesos participativos en la planificación de leyes, planes y reglamentos han sido históricamente deficientes. A menudo, la participación es un asunto proforma. Sus mecanismos requeridos, como comentarios públicos y vistas, se ejecutan principalmente por cumplir con la obligación legal, sin valorar o considerar profundamente los insumos y puntos de vistas brindados. Con esto no quiero decir que los mecanismos que existen no son importantes y necesarios, y que en muchas instancias han informado leyes, planes, y reglamentos. Pero en mi experiencia, he podido incidir más en el ámbito legislativo que en el administrativo.

La efectividad de estos procesos depende en gran medida de si los funcionarios responsables valoran la participación como un componente fundamental de la toma de decisiones. Las vistas públicas y los procesos de intervención tienden a ser rígidos y unidireccionales, lo que a menudo causa confusión entre los ciudadanos y frustración, ya que los funcionarios en la mayoría de los casos se limitan a recibir comentarios sin brindar información o aclarar dudas. Estos procesos ya deficientes se han sido debilitados por la reforma de permisos, particularmente porque se sobrepone el interés de la agilidad. Para fortalecer estos procesos, además de clarificar el lenguaje de las regulaciones, es fundamental lograr un cambio en la cultura institucional hacia una que valora los procesos participativos y es creativa e innovadora en su diseño y ejecución.

Es sumamente importante destacar el contexto en que nos encontramos ya que provee una mirada más abarcadora sobre la importancia de mejorar los procesos de participación y transparencia. Como no tengo mucho tiempo, puntualizo a vuelo de pájaro:

1) **La polarización existente conduce a narrativas simplistas y a la desinformación.**

Esto se agudiza por la desigualdad en el acceso a los procesos de toma de decisiones donde

se excluyen ciertos sectores de la toma de decisiones propagando los sentimientos de exclusión entre aquellos que tienen menos poder o acceso.

- 2) La Junta de Planificación ahora bajo el Departamento de Desarrollo Económico representa un cambio de visión sesgado por los objetivos particulares de esa instrumentalidad y para muchos, limitando el rol de lo que debe ser la Junta de Planificación.
- 3) La falta de recursos e influencia de agencias como DRNA, JCA e ICP puede debilitar la protección y conservación de los recursos naturales, comunes y del patrimonio histórico.
- 4) La Junta de Supervisión Fiscal también tiene un rol en esta dinámica, aun cuando vale la pena destacar que la única ley se menciona en la Ley PROMESA es la del Plan de Uso de Terrenos.

Menciono estos puntos para ofrecer contexto sobre porque mejorar la participación y la transparencia es fundamental para lograr políticas sostenibles y equitativas, especialmente en asuntos críticos como la planificación y permisos de uso del suelo. Posiblemente es la única forma de construir puentes.

La participación debe comenzar desde la planificación

Hoy nos enfocamos en los permisos, pero es sumamente importante que no olvidemos que los permisos son la implementación de políticas de uso de suelo establecidas a través de planes. Los procesos de planificación y sus planes asociados también son a menudo tratados como meros trámites para cumplir con requisitos legales, lo que desvirtúa el propósito de estos planes. La calidad de un plan no solo depende de como se desarrolló, sino también de la efectividad de su implementación. Y del entendimiento y conocimiento ciudadano del mismo. Está ampliamente documentado que el desarrollo urbano en Puerto Rico se ha dado y se da a través de excepciones y procesos discrecionales que no están contemplados en la mayoría de los planes territoriales. Esto denota que los planes o no están bien hechos o se incumple con sus objetivos. Esto nos trae un reto de credibilidad y de apoyo a la planificación. Trabajo en un programa de planificación participativa para la resiliencia comunitaria (www.wcrp-pr.org), y les puedo asegurar que es uno de los comentarios que más recibimos directamente de la comunidad.

Importancia y beneficios de la participación ciudadana

Fomentar la participación amplia en la planificación y la evaluación de proyectos tiene varios beneficios:

1. **Diversidad de perspectivas:** Permite incluir una variedad de necesidades y soluciones al considerar las perspectivas de la comunidad y partes interesadas, incluyendo potencialmente la de expertos y la del conocimiento local que aporta información valiosa.
2. **Transparencia y legitimidad:** Fomenta la transparencia y legitimidad en los procesos gubernamentales al dar voz a las personas afectadas.
3. **Evita retrasos y reduce conflictos:** Ayuda a evitar retrasos causados por intervenciones legales u otros métodos de acción ciudadana.
4. **Mejores planes y proyectos:** Mejorar la satisfacción con las soluciones o acciones aplicadas

La participación ciudadana se considera un elemento necesario en el proceso de planificación del uso del suelo. Proporciona información valiosa desde la perspectiva de los

usuarios cotidianos del territorio y del conocimiento experto. Los encargados, funcionarios públicos o consultores deben diseñar procesos participación “representativos” que abarquen una variedad equilibrada de grupos privados, públicos y de la sociedad civil. Diseñar e implementar procesos participativos no es fácil y en el contexto de Puerto Rico hay muchos retos que superar, especialmente el de la desconfianza pública y la polarización de las narrativas. Los procesos de participación deben estar anclados en unos objetivos de seguridad y bienestar público para evitar la participación ciudadana contraproducente como es el caso del fenómeno conocido como NIMBY o “Not in my back yard” que tiende afectar principalmente el desarrollo de vivienda asequible, usos mixtos, densificación o ubicación de otros facilidades y servicios esenciales. Es importante destacar que estos problemas pueden abordarse y mitigarse con un mejor diseño y gestión de los procesos participativos. A pesar de las críticas, la participación ciudadana sigue siendo crucial para la toma de decisiones democráticas.

Propuestas para mejorar la participación y la transparencia

- 1) Revisión y actualización de leyes:** Evaluar y actualizar las leyes y regulaciones relacionadas con el uso del suelo y permisos para reflejar mejores prácticas en participación pública y toma de decisiones efectivas. Proveer mayor dirección a las agencias sobre participación y transparencia. Podría ser en LPAU, Ley de Reforma de Permisos y el Reglamento Conjunto.
- 2) Participación temprana y proactiva:** Involucrar a las personas interesadas desde el inicio, sin limitarla solo a quienes se consideren adversamente afectados. Involucrar a la comunidad desde las primeras etapas del proceso de toma de decisiones.
- 3) Ampliar la variedad de métodos utilizados dependiendo del objetivo y la escala.** Permitir espacios más deliberativos y menos formales, con métodos de recolección y análisis. **Estas pueden** incluir:
 - Encuestas
 - Grupos de trabajo o discusión
 - Plataformas o talleres de mapeo colaborativo
 - Asambleas ciudadanas deliberativas
 - Juegos de participación ciudadana
 - Procesos de diseño colaborativo
 - Plataformas de comunicación o votación en línea
 - Laboratorios de innovación urbana
- 4) Buscar la representatividad**
 - Ofrecer incentivos para la participación
 - Garantizar el acceso a y comprensión de la información.
 - Evaluar y adaptar continuamente el nivel de participación.
 - Ofrecer una variedad de canales de participación dependiendo de la audiencia.
 - Actuar activamente para involucrar a grupos subrepresentados.
 - Realizar consultas específicas dirigidas a grupos y comunidades particulares.
 - Colaborar con líderes comunitarios y organizaciones locales.
- 5) Capacitación y sensibilización:** Proporcionar capacitación a los funcionarios públicos encargados de otorgar permisos para desarrollar o fortalecer los métodos y mecanismos, o educar sobre los beneficios. Proporcionar capacitación a los ciudadanos sobre los procesos de planificación y permisos y sobre los métodos y procesos que existen para participar.
- 6) Apoyo especializado para procesos participativos:** Contratar personal especializado para respaldar el alcance y diseño de procesos participativos.

- 7) Implementar un sistema de expedientes digitales (*dockets*) para procesos cuasi adjudicativos (discrecionales) para mejorar la transparencia:** Desarrollar una plataforma o sistema que facilite el acceso a la información de manera amigable y comprensible para el público. Esta también podría diseñarse para proporcionar oportunidades para comentarios públicos. Sus características típicas incluyen el registro de casos, seguimiento del proceso, documentación, notificación de audiencias y vistas públicas y mantenimiento de un historial completo de eventos y decisiones.
- 8) Comités de revisión o comité asesor ciudadano:** Crear comités con representantes de la comunidad. Estos pueden ser para procesos de planificación o la evaluación de proyectos discrecionales con el fin de ofrecer recomendaciones a las agencias gubernamentales.
- 9) Respuestas fundamentadas:** Exigir que las agencias respondan de manera razonada a los argumentos y preocupaciones de las partes interesadas.
- 10) Revisión administrativa imparcial:** Asegurar imparcialidad en el proceso de revisión administrativa, considerando la designación de revisores independientes.
- 11) Auditorías independientes de procedimientos:** Realizar auditorías independientes y periódicas para garantizar procedimientos adecuados y otorgamientos justos y transparentes de permisos o identificar brechas en la aplicación de políticas de participación ciudadana.
- 12) Mediación y resolución de conflictos:** Implementar mecanismos de mediación para abordar desacuerdos entre desarrolladores y la comunidad.
- 13) Evaluación de impacto ambiental rigurosa:** Asegurar estudios exhaustivos de impacto ambiental con evaluaciones independientes.
- 14) Revisión de proyectos por expertos:** Incorporar la revisión de expertos independientes.
- 15) Sanciones por incumplimiento:** Establecer consecuencias para aquellos que no sigan los procedimientos de participación pública.
- 16) Incentivar mejores prácticas de participación:** Desarrollar incentivos a proponentes que lleven a cabo procesos de consultas ciudadanas o diseño colaborativo.
- 17) Apoyo a la participación ciudadana:** Proporcionar recursos y apoyo a grupos y organizaciones interesados en el proceso de toma de decisiones.

Estos cambios pueden contribuir a un proceso de expedición de permisos más inclusivo y transparente en Puerto Rico, promoviendo una mayor participación ciudadana y la rendición de cuentas en las decisiones sobre el uso del suelo y el desarrollo. Es esencial respaldar estos cambios con legislación adecuada y una comunicación efectiva con la comunidad.