

Annalisa Jáquez Núñez

Asociada senior, Headrick Rizik Alvarez & Fernández.



REGULACIONES SECTOR TURISMO

XXV
ANIVERSARIO
1985-2010

HEADRICK RIZIK ALVAREZ & FERNÁNDEZ

ABOGADOS Y CONSULTORES

LA SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS PARA PROYECTOS TURÍSTICOS INMOBILIARIOS: UNA NECESIDAD Y UN RETO

RESUMEN:

El establecimiento de proyectos turísticos inmobiliarios conlleva grandes inversiones de recursos. A pesar de su importancia para la economía nacional, existen ciertas trabas en los procesos para la obtención de las clasificaciones y permisos necesarios para su puesta en marcha. En el contexto de las labores para mejorar el clima de inversión e impulsar la competitividad del país, procede apoyar iniciativas tendentes a viabilizar y agilizar dichos trámites.

PALABRAS CLAVES:

Proyectos turísticos inmobiliarios, registros y autorizaciones, incentivos, ventanilla única, derecho inmobiliario, República Dominicana.

La protección estatal del turismo y sus actividades conexas fue declarada de utilidad pública por la Ley No. 541 de 1969. Este sector constituye una de las fuentes más importantes para la economía nacional, generando miles de empleos e ingresos fiscales sustanciales.

Es un hecho que la inversión en proyectos turísticos inmobiliarios se ha incrementando con el tiempo y que su desarrollo requiere una interacción eficiente entre inversionistas, promotores, entidades financieras, organismos reguladores, suplidores de bienes o servicios y compradores finales. En tal virtud, sus cronogramas son determinantes al decidir si serán puestos en marcha o no.

En términos generales, los proyectos turísticos inmobiliarios siempre conllevarán gestiones ante la jurisdicción inmobiliaria propias de las operaciones que involucran la adquisición de derechos sobre inmuebles. Adicionalmente, se deberán obtener múltiples certificaciones, registros o licencias en diversas entida-

des gubernamentales, cuyos tiempos de tramitación son, en la mayoría de los casos, largos e inciertos.

1. ASPECTOS REGULATORIOS: UN VISTAZO A LA SITUACIÓN ACTUAL

A continuación un sumario de los principales trámites o permisos requeridos a proyectos turísticos inmobiliarios, con la salvedad de que el curso de acción a seguir en cada caso dependerá de sus características particulares:

1.1. Ministerio de Turismo de la República Dominicana (MITUR). Las solicitudes tramitadas a través de su Departamento de Planificación y Proyectos actualmente incluyen:

- **Parámetros de diseño:** MITUR provee información general sobre planeamiento y parámetros de diseño, así como recomendaciones específicas para el proyecto atendiendo a su naturaleza.

Regulaciones Sector Turismo

- **Análisis previo:** Evaluación de la formulación inicial del proyecto y recomendaciones de MITUR sobre planeamiento y parámetros de diseño.
- **No objeción del uso de suelo**¹. MITUR evalúa el proyecto y determina si cumple con las normas y parámetros aplicables. La certificación que emita MITUR es prerequisite para obtener la licencia de construcción.
- **Resellado de planos:** Para trámites institucionales, MITUR reitera la no objeción emitida de forma favorable a un proyecto colocando nuevamente sus sellos y firmas sobre los planos aprobados.

1.2. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Ministerio Ambiente procesa las autorizaciones y documentos indicados a continuación:

- **Análisis previo de las evaluaciones ambientales:** Permite determinar el nivel de estudio ambiental requerido para otorgar la licencia o permiso ambiental². La solicitud de análisis previo debe ir acompañada de la no objeción condicionada de la autoridad correspondiente, según el tipo y ubicación del proyecto.
- **Términos de referencia (TR) para elaboración del estudio de impacto ambiental (EIA).** Los desarrollos turísticos, campos de golf y hoteles clasificados bajo categoría A³, entre otros proyectos, deberán ser sometidos al EIA para predecir y controlar su impacto ambiental. Los TR establecen el contenido mínimo de los EIA.
- **Licencia ambiental.** Hace constar que el EIA ha sido evaluado y que la actividad puede llevarse a cabo sujeto al Programa de Manejo y Adecuación Ambiental. El EIA y la no objeción al uso de suelo emitida por el Ayuntamiento son prerequisites para solicitar la licencia ambiental⁴.

1.3 Ayuntamientos. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Marina de Guerra. Dependiendo de las características del proyecto a construir, deberán obtenerse las siguientes autorizaciones:

- **Aprobación de planos de diseño, permiso de uso de suelo y no objeción del Ayuntamiento correspondiente**⁵. Luego de verificar si el proyecto cumple con las regulaciones de zonificación y examinar los planos, el Ayuntamiento otorgará las aprobaciones y no objeciones requeridas para que el proyecto sea edificado conforme a estos.

- **Aprobación de planos en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y licencia de construcción.** Entre los principales requisitos para su obtención⁶, se encuentran el depósito de la *No Objeción al Uso de Suelo* emitida por MITUR y los planos sellados por dicha institución así como por el Ayuntamiento correspondiente o la Liga Municipal cuando este no tenga Oficina de Planeamiento Urbano⁷.
- **No objeción Marina de Guerra en cuanto a la delimitación *in situ* de la franja marítima terrestre**⁸ o autorización uso franja marina otorgada por el Poder Ejecutivo. No objeción del MOPC (Departamento de Muelles y Puertos). Salvo que se obtenga autorización especial del Poder Ejecutivo para construcciones con fines turísticos o de utilidad pública, será necesario gestionar una *No Objeción* de la Marina de Guerra. Al igual que la licencia del Ministerio de Medio Ambiente, es prerequisite para la tramitación de la *No Objeción* del Departamento de Muelles y Puertos del MOPC, según proceda⁹.

1.4. Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR). Para beneficiarse del régimen especial de incentivos previsto por la Ley 158-01 de 2001 y sus modificaciones –compuesto por diversas exenciones fiscales– los proyectos en polos de escaso desarrollo y nuevos polos identificados por dicha ley deberán obtener su clasificación en CONFOTUR. En la mayoría de los casos se agotarán las siguientes etapas:

- **Clasificación provisional.** Solo confiere, bajo condición resolutoria, la exención de impuestos y derechos de registro para constitución o aumento de capital (según el caso) e impuestos que graven transferencias inmobiliarias¹⁰. No autoriza el inicio de la construcción.
- **Clasificación definitiva de CONFOTUR.** El estudio de impacto ambiental aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente y la *No objeción* de los organismos de planeamiento urbano, son requisitos para la clasificación definitiva.

1.5. Otros Trámites Vinculados al Establecimiento de Proyectos Turísticos

En adición a los permisos previamente citados y dependiendo del tipo de proyecto, antes de iniciar operaciones será necesario obtener inscripciones o autorizaciones conforme diversas leyes, decretos o resoluciones. Entre las actividades reguladas podemos mencionar el establecimiento de hoteles, casinos, juegos de azar y máquinas tragamonedas, y el régimen de tiempo compartido o “time share”.

Como podemos observar, el establecimiento de proyectos tu-

1 Requerido a proyectos turísticos o de cualquier otra índole ubicados en zonas turísticas de territorio nacional, según Decreto 559-06 de fecha 21 de noviembre de 2006.

2 Artículo 4, Reglamento del Sistema de Permisos y Licencias Ambientales instituido mediante Resolución 06/2004 del 27 de mayo de 2004 y sus modificaciones.

3 Conforme la referida Resolución 06/2004, en esta categoría se ubican los proyectos de grandes dimensiones con carácter estratégico desde el punto de vista económico y social.

4 En línea http://www.ambiente.gov.do/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=141&Itemid=197 [consulta del 13.8.10].

5 Sus competencias se derivan de la Ley 176-07 de 2007.

6 Las construcciones en la Zona Colonial requieren aprobación de planos por la Dir. Nac. de Patrimonio Monumental.

7 En línea <http://seopc.gov.do/servicios/licencia-construccion.html> [consulta del 13.8.10].

8 Ley 305 del 29 de mayo de 1968.

9 En línea <http://www.seopc.gov.do/servicios/cert-muelles.html> [consulta del 13.8.10].

10 Resolución 107/2004 de CONFOTUR.



rísticos requiere de una gran cantidad de trámites. A pesar de ciertas medidas implementadas por las autoridades (tales como los servicios expresos ofrecidos por MITUR), estos procesos aún enfrentan inconvenientes de índole práctico, incluyendo la falta de uniformidad en los requisitos, múltiples formatos para el suministro de información y, muy especialmente, los tiempos requeridos para completar el cronograma¹¹, que pudiera extenderse durante años.

2. PROPUESTA PARA LA SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EN PROYECTOS TURÍSTICOS INMOBILIARIOS: VENTANILLA ÚNICA

El concepto básico de *ventanilla única* la define como una herramienta que permite unificar trámites en un solo lugar, que puede ser físico o virtual, ya sea que se trate de una oficina o de un portal de trámites de interfaz con los ciudadanos¹².

11 Según informaciones obtenidas en la Asociación Dominicana de Empresas Turísticas Inmobiliarias (ADETI), estudios realizados en 2008 a partir de muestras de proyectos evaluados y sus tiempos de aprobación, arrojaron un tiempo aproximado de 2.5 años para completar el proceso (incluyendo aprobación de CONFOTUR).

12 "Ventanilla Única de Trámites: Una Aproximación Conceptual". Ponencia en el quinto Congreso Argentino de Administración Pública. RUBINSTEIN, Darío y LUPIS, María Aurelia, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública Proyecto de Modernización del Estado: p. 2 [en línea] <http://www.congresoap.gov.ar/sitio/docs/ponencias/R/Rubinstein.pdf> [consulta del 18.8.10].

La estrategia de ventanilla única puede tener dos variantes: *ventanilla única institucional*, cuando una entidad decide concentrar sus múltiples espacios de atención al público o diferentes trámites, en un único espacio físico de atención, y *ventanilla única interinstitucional*, caso en el cual se habla de un mecanismo de integración de las gestiones del "front office" de múltiples trámites gestionados por múltiples entidades. El desafío en este sentido es lograr la unificación de un proceso único, que garantice un único relacionamiento del peticionario con la ventanilla única y, a su vez, que sea el único canal de entrada de las solicitudes¹³.

Entre las condiciones mínimas para que una ventanilla única funcione, se han identificado las siguientes¹⁴:

- (i) La simplificación máxima del expediente de solicitud: supone una tarea de máxima reducción del expediente y unificación de toda la solicitud en un formulario, que responda a las necesidades de información de todo el proceso;
- (ii) La unificación del canal de entrada del trámite: asegurando

13 "Análisis Comparado de Proyectos de Simplificación de Trámites Empresariales en la Región de América Latina". Consultoría de Apoyo a los proyectos de Simplificación Administrativa para PYMES, pp. 12-13. BID 11.9.07. Versión 3.0 [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1122329> [consulta del 14.8.10].

14 Ídem, pp. 13 y 14.

Regulaciones Sector Turismo

- que no exista paralelismo entre trámites gestionados a través de la ventanilla única y trámites gestionados por la entidad;
- (iii) La estandarización del tiempo de respuesta: la ventanilla se justifica en la medida en que, al integrar los trámites en un proceso único, la respuesta a todos ellos se otorgue en un tiempo estándar determinado; y,
- (iv) La integración de todas las instituciones involucradas en el proceso único: es esencialmente importante el nivel de negociación y consenso entre entidades, para asegurar que todas ellas se vinculen al modelo.

Al implementar la ventanilla única interinstitucional, es preciso identificar cuidadosamente las entidades que quedarán integradas al modelo y cuál de ellas fungirá como organismo gestor, con miras a lograr una reducción eficiente de los tiempos, costos y procedimientos requeridos para completar los trámites¹⁵.

En la República Dominicana, asociaciones e inversionistas del sector turístico han solicitado e impulsado la creación de una ventanilla única interinstitucional a través de la cual puedan ser gestionados los permisos, licencias y clasificaciones requeridos para el establecimiento de proyectos turísticos inmobiliarios.

Atendiendo a la importancia del sector y en el marco de los compromisos asumidos en la Cumbre por la Unidad Nacional para Enfrentar la Crisis Mundial celebrada en el año 2009, fue dictado el Decreto No. 178-09 del 10 de marzo de 2009, que instruyó al Gabinete de Inversión para Proyectos Estratégicos¹⁶ a iniciar gestiones institucionales para la creación de un Comité “integrado por entidades del sector público y privado” para la Implementación de un Sistema de Atención Integral Unificado para la Inversión Turística, con la finalidad de simplificar, integrar e informatizar los procedimientos que aplican las instituciones públicas y privadas vinculadas a la inversión del turismo en el país¹⁷.

No obstante lo anterior, las propuestas para la implementación del Sistema de Atención Integral Unificado para la Inversión Turística aún se encuentran en proceso de revisión por parte de los distintos actores involucrados en el proceso y en espera de materializarse.

CONCLUSIONES

En adición a los trámites para el establecimiento de estructuras corporativas y adquisición de bienes muebles e inmuebles,

entre otros, la puesta en marcha de proyectos turísticos inmobiliarios requiere la obtención de múltiples clasificaciones, registros y licencias de diversas oficinas gubernamentales.

A pesar de los plazos de tramitación estimados o formalmente establecidos, las dilaciones en la obtención de tales permisos afectan los cronogramas de trabajo, la obtención de financiamientos e incluso la rentabilidad de proyectos. Es una realidad que estos no son consistentes con la dinámica de los negocios ni con los esfuerzos tendentes a fomentar la inversión nacional o extranjera en el sector.

A sabiendas de que el turismo siempre será uno de los pilares más importantes de la economía nacional, las autoridades gubernamentales y participantes del sector privado trabajan continuamente con iniciativas tendentes a promover su desarrollo. En ese contexto, es oportuno motorizar la creación de una *ventanilla única interinstitucional* que permita viabilizar y agilizar los trámites para el establecimiento de proyectos turísticos inmobiliarios e incluso las construcciones en general, para impulsar la competitividad de la República Dominicana con una notable mejoría del clima de inversión.

¿El reto? Aunar esfuerzos para materializar una iniciativa que conlleve adaptar el marco regulatorio; revisar y armonizar los procesos de las distintas instituciones envueltas; captar los recursos necesarios para su implementación, y asegurar su adecuado funcionamiento.

BIBLIOGRAFÍA

BID. Consultoría de Apoyo a los proyectos de Simplificación Administrativa para PYMES. “Análisis Comparado de Proyectos de Simplificación de Trámites Empresariales en la Región de América Latina”, pp. 12-13. BID 11.9.07 Versión 3.0, [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1122329>.

REPÚBLICA DOMINICANA. Consejo de Fomento a la Industria Turística (CONFOTUR). Res. 107/2004.

_____. Cumbre por la Unidad Nacional para Enfrentar la Crisis Mundial. *Informe rendición de cuentas*, [en línea] www.cumbre2009.com.do/pdf/Informe_propuestas/Informe_rendicion_cuentas_Cumbre2009_FEBRERO_2010.pdf.

_____. Decreto 143-09, del 20 de febrero de 2009.

_____. Decreto 559-06, del 21 de noviembre de 2006.

_____. Decreto No. 178-09, del 10 de marzo de 2009.

_____. Ley 176-07 de 2007 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio de 2007.

_____. Ley 305, del 29 de mayo de 1968.

_____. *Reglamento del Sistema de Permisos y Licencias Ambientales*, Res. 06/2004 del 27 de mayo de 2004 y sus modificaciones.

RUBINSTEIN, Darío y LUPIS, María Aurelia. “Ventanilla Única de Trámites: Una Aproximación Conceptual”. Ponencia en el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, [en línea] <http://www.congresoap.gov.ar/sitio/docs/ponencias/R/Rubinstein.pdf>.

15 Cabe señalar que nuestro país ha implementado el sistema de Ventanilla Única en otros campos, como es el caso del Sistema Integrado de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (SIVUCEX) creada mediante Decreto No. 248-98 del 9 de julio de 1998. En línea <http://www.sivucex.gov.do> [consulta del 13.8.10].

16 Órgano rector encargado de conocer y aprobar incentivos especiales a favor de proyectos considerados estratégicos según los criterios pautados mediante Decreto 143-09 del 20 de febrero de 2009.

17 Cumbre por la Unidad Nacional para Enfrentar la Crisis Mundial. *Informe rendición de cuentas*. En línea www.cumbre2009.com.do/pdf/Informe_propuestas/Informe_rendicion_cuentas_Cumbre2009_FEBRERO_2010.pdf [consulta del 13.8.10].