

**INTERACCIONES ENTRE LA JUNTA DE PLANIFICACION
Y LA ADMINISTRACION DE REGLAMENTOS Y PERMISOS**

Hermenegildo Ortiz Quiñones, Ph. D.

Agradezco en todo lo que vale a los organizadores de este Seminario, sobre las Leyes Orgánicas de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos, la oportunidad que me han brindado para participar en este panel que trata sobre el tema, "La Junta de Planificación como agencia que formula política pública *vis-à-vis* la Administración de Reglamentos y Permisos como organismo que la instrumenta". Las interacciones entre estas dos agencias nos permite examinar con mayor detenimiento una de las áreas de acción pública de mayor trascendencia a la vida presente y futura de la sociedad puertorriqueña. Me refiero a la tarea de orientar y guiar en forma ordenada y coordinada el uso y el desarrollo de los terrenos sumamente escasos de esta pequeña isla del Caribe, tarea a la cual la Junta de Planificación, desde su institucionalización en 1942, le ha dedicado gran parte de sus recursos, tiempo y talento.

Realizar esta importante tarea en el presente y futuro con eficiencia y eficacia, es uno de los retos que con mayor urgencia debe confrontar la sociedad puertorriqueña. Como dijo la Junta de Planificación:*

"En una isla de limitada extensión territorial, de una alta tasa de crecimiento poblacional y de tendencias hacia la localización de esa población y de gran parte de sus actividades sociales y económicas en llanos costeros y en un número limitado de áreas urbanas y metropolitanas en densidades cada día más bajas, lograr el uso ponderado y juicioso del recurso tierra, así como de otros recursos naturales, debe tomar urgencia y la mayor prioridad."

La planificación no puede dejarse sólo a una agencia. En esta tarea debe participar, más que nadie, todos y cada uno de nosotros, las universidades, la

* Junta de Planificación, *Propuesta sobre los objetivos y políticas públicas del Plan de Usos de Terrenos*, pág. 7.

prensa, los organismos gubernamentales con distintos roles en la formulación y ejecución de la política pública, las agencias coordinadoras e integradoras como la Junta de Planificación, las agencias programadoras, como el Negociado de Presupuesto, los organismos decisorios, como el Primer Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, las agencias instrumentadoras, como la Administración de Reglamentos y Permisos, el Departamento de la Vivienda, las autoridades y corporaciones públicas, así como los organismos revisores de decisiones administrativas, como la Junta de Apelaciones y las Cortes de Justicia.

No creo, en términos precisos, que en nuestro mundo moderno y complejo, conviene seguir identificando a la Junta de Planificación como organismo que formula política pública y a la Administración de Reglamentos y Permisos como el organismo que implementa dicha política pública. Hasta cierto punto, la Junta de Planificación participa y debe jugar un papel central en la formulación de política pública, pero también la implementa con sus acciones. La Administración de Reglamentos y Permisos, aunque es una agencia instrumental primordialmente, no nos podemos olvidar que en sus decisiones de día a día tiene la capacidad de formular política pública. Esta capacidad es tan alta que en muchos casos se puede cuestionar si hay congruencia entre los objetivos y políticas públicas que persigue la Administración de Reglamentos y Permisos y los que persigue la Junta de Planificación.

La importancia de la tarea de guiar y orientar el uso y desarrollo de los terrenos puede visualizarse mejor observando lo que ocurre cuando no están disponibles estas orientaciones y guías. En la ausencia de estas orientaciones los dueños y desarrolladores de los terrenos tienden a usar la tierra en formas que tienden a satisfacer primordialmente sus intereses individuales y particulares. Normalmente los usuarios y desarrollistas de terrenos definen sus intereses en forma limitada, casi siempre en términos de ganancias a corto plazo. Esto es así, no importa si están construyendo condominios, plantas nucleares de energía eléctrica, fábricas, plantas de tratamiento de aguas negras, carreteras, centros comerciales o viviendas. El desarrollador piensa y actúa principalmente en cómo lograr sus objetivos maximizando sus ganancias e ingresos y minimizando sus costos.

Este patrón de acciones individuales en la ausencia de un sistema adecuado de orientar y guiar el uso y desarrollo de los terrenos resulta, por lo general, en situaciones sumamente costosas, tanto en términos económicos como sociales. Muchas de estas situaciones las estamos viviendo hoy en Puerto Rico.

En ellas merecen mencionarse las siguientes:

1. El desparramamiento hacia la periferia de nuestros centros urbanos.
2. La especulación y los precios altos y crecientes de los terrenos.
3. La pérdida de terrenos agrícolas de alta productividad.

4. El abuso a nuestros recursos naturales, nuestras costas y otras áreas de excepcional belleza.
5. La congestión en nuestras carreteras y el uso ineficiente de recursos energéticos cada día más escasos.
6. La desfiguración de nuestros campos y montañas, ya sea a través de la construcción de nuevas urbanizaciones o de nuevas carreteras.
7. El deterioro creciente y acelerado de las estructuras e infraestructuras de áreas centrales como lo son: Puerta de Tierra, Santurce, Barrio Obrero y partes de Hato Rey y el casco de Río Piedras.
8. La invasión de usos y actividades no compatibles con la vida residencial de nuestras urbanizaciones.
9. La proliferación de negocios y comercios a lo largo de avenidas y calles principales como la Avenida Piñeiro y Avenida de Diego en Puerto Nuevo, la Avenida Domenech en Hato Rey, la Campo Rico en Carolina y la Esmeralda en Guaynabo, para mencionar solamente algunas.
10. Crecientes inundaciones a terrenos ocupados por viviendas y otros usos urbanos, especialmente a viviendas ocupadas por familias de bajos ingresos.
11. Arbitrariedad en la toma de decisiones y favoritismo consciente o inconsciente hacia el proyectista.

Estos y muchos otros problemas adicionales surgen de la falta o ausencia y operación ineficaz de un sistema que oriente y guíe el uso y desarrollo de los terrenos en Puerto Rico. La tarea de un sistema dirigido a orientar y guiar el crecimiento físico y desarrollo de un país es influenciar las decisiones y acciones de individuos, proyectistas y constructores de manera que se logren unos objetivos más amplios y se tomen en consideración tanto el corto como el largo plazo, así como otros valores de carácter social, cultural, ambiental y ecológicos.

Los planes de usos del terrenos son instrumentos valiosos para un sistema dirigido a orientar y guiar la estructura física de las comunidades. Sin embargo, a través de los años, algunas veces más que otras, la Junta de Planificación ha tenido serias dificultades en poder tener a su disposición planes de usos del terreno al día y de la calidad necesaria para persuadir a sus usuarios de que las conclusiones expresadas en éstos son válidas. Junto con la lentitud con que se tomaban las decisiones en la Junta de Planificación, la falta de unas políticas públicas claras y la ausencia de unos planes de usos del terrenos han sido fallas perennes y continuas que se han señalado de la planificación en Puerto Rico.

La primera evaluación de la Junta de Planificación fue realizada en 1956 por el Dr. Lloyd Rodwin, profesor del Instituto Tecnológico de Massachusetts. El Dr. Rodwin identificó en aquel entonces tres problemas principales en la Junta de Planificación. Primero, casi todas las personas y

entidades que tenían contacto con la Junta se quejaban de la lentitud de ésta al procesar los casos de zonificación, subdivisión y lotificación de terrenos y las solicitudes de permisos de construcción y de uso. Segundo, muchas personas entendían que la Junta estaba descuidando sus funciones de preparar políticas y planes de desarrollo. La Junta le estaba prestando una atención preferente a los aspectos operacionales de la planificación debilitando por otro lado las funciones de articular metas y objetivos, establecer estrategias y prioridades, preparar e implementar sus planes, revisar críticamente los programas operacionales de los distintos departamentos y agencias y de coordinar todos estos esfuerzos en un programa integral de acción gubernamental. Tercero, no existía la debida integración en la Junta entre la planificación económica, fiscal, física y social.

De estos tres problemas, la Junta respondió prioritariamente al problema de la lentitud en los trámites y procedimientos. Esta falla era la que más afectaba directamente y de día a día a la ciudadanía. La Planificación vino a equipararse por el ciudadano común como la administración de los reglamentos de planificación y la revisión de proyectos por la Junta de Planificación. Muchas personas conocían a la planificación por el permiso que tenían que solicitar cada vez que iban a construir o a usar una estructura, por las tardanzas que experimentaban en conseguir estos permisos o por la solicitud de rezonificación que se le había denegado.

El problema de lentitud fue enfrentado principalmente como uno de administración y organización. El enfrentamiento tuvo también un carácter incremental. Se introducían innovaciones y éstas podían mejorar la situación por un período limitado. La acumulación de casos a través del tiempo generaba la introducción de nuevas innovaciones que tenían su validez por un período limitado. Entre las múltiples innovaciones que se introducen en un intento por acelerar la revisión de proyectos y otorgación o denegación de permisos merecen mencionarse las siguientes:

1. Delegación de funciones a los oficiales de permisos.
2. Creación de Oficinas Regionales de Planificación.
3. Creación de un Comité de Revisión a nivel de la Junta de Planificación para llevar a cabo funciones que estaba realizando la Junta.
4. Aprobación de la Ley y el Reglamento de Certificaciones, dándole a los ingenieros y arquitectos la facultad de certificar planos para proyectos de construcción y acelerar la obtención de los permisos de construcción de éstos.
5. Creaciones de Comités Intergubernamentales para acelerar los trámites de endosos a los proyectos.
6. Eximir la presentación de planos finales de construcción para algunos tipos de proyectos para algunas agencias gubernamentales.
7. Creación de la Oficina de Radicación centralizando la radicación de casos en la Junta de Planificación.

8. Creación de unidades especiales para entender con la revisión del impacto ambiental de los proyectos sometidos a la Junta de Planificación.
9. Introducción de nuevos procedimientos para acelerar la redacción de las resoluciones de la Junta.

Muchas de esas medidas han tenido efectos positivos. No es posible visualizar a la Junta de Planificación funcionando si muchas de estas medidas no se hubieran implantado. Sin embargo, los problemas que representaban la lentitud en los trámites de la Junta eran mucho más complejos. Existía una relación entre la lentitud y falta de políticas públicas claras, así como la ausencia de planes de usos del terreno adecuado. La falta de planes, sin lugar a dudas, hace más lento el proceso de decidir y revisar proyectos. La lentitud en la tramitación de casos y proyectos generaba una dinámica donde los recursos que existían para preparar los planes se utilizaban entonces para aligerar los trámites. Como resultado no se preparaban los planes y el proceso decisional se tornaba cada día más lento.

La ausencia de políticas públicas y planes de usos del terrenos adecuados aumenta el número de decisiones que es necesario tomar. En vez de existir unas políticas públicas y normas que pudieran resolver 100 casos, es necesario tomar 100 decisiones individuales y por separado. Más aún, la no existencia de unos planes que orientan por adelantado a los proyectistas y desarrolladores, los invitaban a que sometieran proyectos que nunca se hubieran sometido si hubieran existido orientaciones de lo que era aprobable o desaprovable.

A medida que la intervención de la Junta se dejaba para el final del proceso de revisión, el proyecto sometido generaba una dinámica que muchas veces era imposible de detener. Esto era especialmente cierto cuando un proyecto no estaba en conflicto con las pocas orientaciones y guías que al momento existían. En estas circunstancias, no aprobar el proyecto era virtualmente casi imposible.

Las Leyes Orgánicas de la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos, en parte, tenían como objetivo tratar de romper con este círculo vicioso. Un círculo donde la falta de planes y políticas públicas que sirvieran para orientar y guiar el uso y desarrollo de los terrenos trae como consecuencia una lentitud en las decisiones y en los procedimientos para administrar los reglamentos de planificación. La lentitud en las decisiones, obligaba a la Junta a desatender las tareas de preparar las políticas y planes de uso y desarrollo de terrenos y dedicar sus recursos prioritariamente a intentar acelerar los trámites y procedimientos.

La Ley #75 del 24 de junio de 1975 crea a la Administración de Reglamentos y Permisos para que se dedicara principalmente a ejecutar las funciones operacionales de planificación que hasta ese momento desempeñaba la Junta de Planificación y a aplicar y velar por el cumplimiento de las

leyes y reglamentos de planificación. Esto iba a permitir a la Junta de Planificación dedicar todos sus esfuerzos a jugar un papel central en la integración y coordinación en la formulación e implementación de las políticas, estrategias y planes del desarrollo físico, económico y social de Puerto Rico.

A partir de la Ley #76 del 24 de junio de 1975, la agenda de trabajo de la Junta de Planificación relacionada con orientar y guiar el uso y desarrollo de los terrenos era amplia y extensa. Esta agenda requería realizar, por lo menos, las siguientes tareas:

1. Preparar planes de usos del terreno para todo Puerto Rico y sus principales comunidades;
2. Preparar los presupuestos de terrenos donde se identifican y cuantifican los terrenos disponibles y la distribución de éstos para las diferentes actividades que los demandan.
3. Preparar políticas públicas, y estrategias, así como diseñar instrumentos de implantación para lograr los siguientes objetivos:
 - a. Evitar el desparramamiento urbano y promover comunidades urbanas más densas y compactas.
 - b. Proteger nuestros recursos agrícolas de más alta productividad.
 - c. Evitar el creciente deterioro y lograr la revitalización de la mayoría de las áreas centrales de nuestras áreas urbanas más importantes.
 - d. Proteger nuestros recursos costeros, asegurar y garantizar el acceso público a nuestras playas y promover la mejor utilización de los recursos costaneros.
 - e. Promover diseños urbanos que minimizen el movimiento, el uso indiscriminado del automóvil y los recursos energéticos, así como facilitar la utilización de sistemas de transportación en masa.
 - f. Evitar la proliferación de negocios, establecimientos comerciales y a lo largo de las principales avenidas de las urbanizaciones.
 - g. Evitar la proliferación e invasión de usos incompatibles a los usos residenciales en las urbanizaciones.
 - h. Incorporar a los gobiernos municipales en la preparación e implantación de los planes de usos del terreno de las distintas áreas urbanas de Puerto Rico.
4. Revisar los reglamentos existentes de planificación. La revisión de estos reglamentos se justifica por distintas razones:
 - a. Los reglamentos se suponen son instrumentos de implantación de las leyes. Si la ley cambia, en esa medida se supone que los reglamentos que la instrumentan también cambien.

- b. Muchos reglamentos están obsoletos en muchos de sus elementos. Obsoletos no solo por cambios en la ley, sino porque la realidad puertorriqueña ha cambiado fundamentalmente desde que por última vez se redactaron o revisaron.
 - c. En muchas áreas, el conocimiento se ha adelantado. En otras áreas la experiencia señala situaciones donde los reglamentos no funcionan o tienen consecuencias desfavorables. Aún más, en otras actividades se conocen ya nuevas técnicas de implantación que es deseable incorporar a los reglamentos existentes.
5. Reclutar y retener al personal técnico más idóneo y capacitado de la profesión para trabajar en la Junta. Para lograr esto, el personal tiene que sentirse motivado. La experiencia es que el personal de la Junta ha perdido motivaciones para trabajar a medida que la agencia ha perdido su influencia en el proceso de guiar y orientar el crecimiento físico del país. De la misma forma, la motivación ha sido baja cuando los técnicos se sienten que ellos tampoco tienen poca influencia en las decisiones dentro de su propia agencia. Para mí es un gran pesar encontrarme en la calle muchas veces con técnicos de la mejor calidad que la Junta no ha podido retener. Por otro lado, a veces observo poca motivación en muchos que se han quedado y noto que el cinismo se ha apoderado de muchos de ellos. La agenda amplia y extensa que tiene la Junta por delante no se puede realizar sin los mejores técnicos y sin nuestros mejores talentos.

En la medida que esta agenda de la Junta de Planificación no se realice o tarde en realizarse, en esa medida la Administración de Reglamentos y Permisos de alguna manera va a tender a tratar de llenar ese vacío de liderato y orientación. Sin embargo, entiendo que esto no tiene que llegar al extremo que llegó en el caso número 78-17-1-057 SPA. La Administración de Reglamentos y Permisos actuó fuera de sus límites jurisdiccionales en este caso. Existe en la Ley de Administración de Reglamentos y Permisos los mecanismos legales para facilitar la comunicación y consultas entre ambos organismos. La Administración de Reglamentos y Permisos en una agencia singular con unos vínculos especiales con la Junta de Planificación. En primer lugar, el Administrador de la Administración de Reglamentos y Permisos puede participar, con voz aunque sin derecho a voto, en toda sesión de la Junta de Planificación; y, en segundo lugar, existen mecanismos para que la Administración pueda consultar a la Junta de Planificación sobre cualquier caso o proyecto que estime pertinente.

El caso número 78-17-1-057 SPA se trata de un proyecto para ampliar una escuela en una urbanización residencial en un solar zonificado "P". La Administración le concedió el permiso al proponente para intensificar el uso existente contrario a las disposiciones del Reglamento de Zonificación que tácitamente expresa que toda ampliación a una escuela en un distrito "P" debe tener la aprobación de la Junta de Planificación.

Más aún, la Administración de Reglamentos y Permisos actuó arbitrariamente en este caso al aplicar el artículo 10 de su Ley Orgánica. Según este artículo, el Administrador puede eximir o dispensar el cumplimiento de los requisitos de los Reglamentos de Planificación en aquellos casos en que la aplicación literal de los reglamentos podría impedir que un propietario disfrute plenamente de su propiedad. No obstante, la ley exige que para aprobar estas dispensas hay que presentar evidencia de que las variaciones a los reglamentos van claramente a aliviar un perjuicio al propietario; y a la misma vez que la otorgación de la dispensa no vaya a perjudicar a la comunidad o al interés público.

Un examen del expediente del caso número 78-17-1-057 SPA demuestra que la Administración de Reglamentos y Permisos cometió graves irregularidades en la aplicación del artículo 10. Por ejemplo, no existe evidencia de que el proponente no esté disfrutando plenamente de su propiedad o que no vaya a continuar disfrutándola en el futuro. Por otro lado, en ningún momento el peticionario solicita que se le dispense de cumplir con los Reglamentos de Planificación. Por lo tanto, no se hace intento alguno de demostrar claramente los perjuicios que se ocasionan al aplicarse literalmente las disposiciones reglamentarias vigentes. Lo que sí existe es evidencia contundente de que la aprobación del proyecto no va a beneficiar el interés público, sino que va a crear serios problemas de tránsito, ruido y de deterioro al ambiente residencial de las urbanizaciones Mallorca y San Ramón y graves daños a los residentes. Más aún, de acuerdo al Reglamento de Zonificación, es la Junta de Planificación quien tiene la facultad en distritos "P", de fijar, para cada caso en particular, los requisitos de patios, altura de los edificios y áreas de pisos y de ocupación. La Junta de Planificación no ha fijado dichos requisitos en este caso. Por lo tanto, la Administración de Reglamentos y Permisos ha eximido al proponente de cumplir con unos requisitos que no existen.

Me refiero al caso número 78-17-1-057 SPA porque lo conozco bien y como ejemplo de una de las múltiples formas en que la Administración de Reglamentos y Permisos puede actuar contrario a la intención legislativa. Esto amerita establecer mecanismos que, por un lado, hagan disponible todos los recursos necesarios para que la Junta de Planificación pueda cumplir lo más pronto posible con su agenda de trabajo. Por otro lado, amerita también establecer salvaguardas adicionales para que en las interacciones entre la Administración y la Junta primen los objetivos que le dan legitimidad y la razón de ser a ambos organismos, "guiar el desarrollo integral de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado, económico, el cual de acuerdo con las actuales y futuras necesidades sociales y los recursos humanos, ambientales, físicos y económicos, hubiesen de fomentar en la mejor forma la salud, la seguridad, el orden, la conveniencia, la prosperidad, la defensa, la cultura, la solidez económica y el bienestar de los actuales y futuros habitantes de Puerto Rico."