

FUNDAMENTOS Y ALCANCES DE LA REFORMA MUNICIPAL



ARECIBO, CASA ALCALDÍA

Las leyes que componen la Reforma Municipal propician una transformación en el gobierno de Puerto Rico que afecta profundamente la relación entre el gobierno municipal y estatal con la ciudadanía, y entre todas las agencias estatales con los gobiernos municipales. Todas las agencias y corporaciones del gobierno central, y la inmensa mayoría de los municipios se verán afectados eventualmente y, en algunos casos, transformados por la implantación de esta reforma. Cuatro leyes componen esta Reforma:

- (1) Ley del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991),
- (2) Ley de Municipios Autónomos (Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991),
- (3) Ley para Enmendar la Ley de Patentes Municipales (Ley Núm. 82 de 30 de agosto de 1991), y
- (4) Ley de Contribuciones Sobre la Propiedad Municipal (Ley Núm. 83 de 30 de agosto de 1991).

Este artículo sirve de introducción a la Reforma Municipal, sus fundamentos filosóficos y sus alcances. Para comprender a cabalidad los alcances de esta Reforma es necesario conocer y entender su razón de ser, los problemas que intenta solucionar y su conceptualización. El artículo presenta, además, un breve resumen de sus alcances desde cinco vertientes: descentralización, autonomía fiscal, sana administración pública, ordenación territorial, y participación ciudadana.

FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS DE LA REFORMA MUNICIPAL

Las leyes de Reforma Municipal, aprobadas por consenso de los dos partidos políticos mayoritarios, formaron parte del proyecto de modernización del gobierno iniciado durante el cuatrienio 1989-92, dirigido a mejorar sustancialmente los servicios que la ciudadanía recibe de su gobierno. Para lograrlo, la legislación dispone como su herramienta principal la descentralización de poderes y responsabilidades del gobierno central al gobierno municipal. Los fundamentos filosóficos de la Reforma se definieron en el Memorial Explicativo que acompañó a los proyectos de administración que se radicaron en la asamblea legislativa, en la Exposición de Motivos y Declaración de Política Pública de la Ley de Municipios Autónomos (Ley Núm. 81), y en los informes de la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Representantes y de la Comisión Especial sobre Reforma Municipal del Senado.

La premisa fundamental de la Reforma es que "en toda organización democrática ... el poder decisonal sobre los asuntos que afectan la vida de los participantes de esa democracia (debe recaer) en unos niveles, organismos y personas que le sean directamente responsables a los participantes de la democracia."¹ En nuestro esquema de gobierno ese organismo y funcionarios electos son el municipio, el alcalde y los asambleístas. Aunque ésta es la realidad política en el país, nuestro ordenamiento legal y administrativo durante este siglo no le había otorgado al municipio las facultades necesarias para que éste pudiera asumir un rol efectivo en la búsqueda del bien común para sus ciudadanos.

En Puerto Rico los poderes y facultades sobre la gran mayoría de los asuntos que afectan la vida de los ciudadanos estaban, y aún están, en manos del gobierno central. Esta extrema centralización, que no cambió al adoptarse la Constitución del Estado Libre Asociado y que incluso fue criticada al momento de su aprobación,² tuvo su justificación en la necesidad de lograr la transformación de Puerto Rico durante las décadas del 1950 y 1960. Establecer un ejecutivo centralizado y fuerte fue necesario para transformar nuestra sociedad, de una agraria a una industrializada, llevar los servicios básicos de agua y luz a todos los rincones del país, masificar la educación, y mejorar las condiciones de salud y vida de todos los puertorriqueños.

La Reforma Municipal partió de la premisa de que "este modelo centralizado no se ajusta a la realidad del Puerto Rico de hoy. Las complejidades de la sociedad moderna, la alta concentración de población en las zonas urbanas, el crecimiento desmedido de pueblos y ciudades, la diversidad de problemas existentes en cada comunidad y las exigencias de la ciudadanía por servicios más rápidos y eficientes, han debilitado grandemente la eficacia del modelo existente."³ Más aún, "(el) esquema de control (centralizado) ha contribuido en gran medida a la alta burocratización de nuestro gobierno central, afectando la calidad de los servicios que recibe la ciudadanía."⁴

El alto grado de centralización impide que el gobierno provea los nuevos servicios y atienda las nuevas necesidades que la ciudadanía reclama, e inclusive está afectando la calidad de los servicios que anteriormente el gobierno central proveía eficientemente. Ante este diagnóstico, las leyes de Reforma Municipal pretendieron "devolver a la gente y sus organismos políticos y comunitarios las herramientas para que éstos generen las iniciativas que estimen más convenientes para su propio desarrollo. La centralización debe dar paso a la descentralización, la uniformidad a la diversidad, la pasividad a la actividad, la gestión externa a las iniciativas propias."⁵

Aparte de las consideraciones burocráticas y del afán por mejorar los servicios a la ciudadanía, las leyes de Reforma Municipal partieron de una profunda preocupación en torno a los niveles de democracia en nuestro país. Hay asuntos que le corresponden al gobierno central por los cuales se exige responsabilidad, en términos políticos y administrativos, al gobernante de turno. El comportamiento de la economía, la calidad de la educación, el ambiente, la salud y la seguridad pública son algunos ejemplos de ello. Pero hay otros servicios que presta el gobierno central que, aunque importantes, la ciudadanía no responsabiliza política ni administrativamente al jefe de la Rama Ejecutiva. La planificación y funcionamiento de nuestras ciudades, la otorgación de diversos permisos, y el mantenimiento de los parques, son ejemplos de funciones y servicios del gobierno central, de importancia para la gente, por los cuales parece injusto hacer responsable directa y electoralmente al gobernador de turno. El efecto real de esto es la anulación de la facultad y poder democrático del pueblo para mejorar estos servicios a través del uso del voto. Por la naturaleza de estos servicios y el ámbito local de las necesidades que los mismos pretenden suplir, su prestación está más afín bajo el gobierno municipal. En la medida que la descentralización de la Reforma Municipal otorgue al municipio y a los alcaldes poderes y responsabilidades sobre muchas de estas funciones, la ciudadanía vinculará más directamente esos servicios con el funcionario electo responsable de éstos. Además, al trasladar al nivel municipal estas responsabilidades, la cercanía con la gente viabilizará mejores servicios, más rápidos, a un costo menor y con una mejor fiscalización.

El mismo razonamiento se aplica a las medidas de autonomía fiscal que forman parte importante de esta legislación. La Reforma Municipal le otorgó a los municipios un mayor control de sus ingresos para fortalecer su capacidad de prestar servicios. Antes de la Reforma no existía una correlación directa entre la eficiencia administrativa de un alcalde y los ingresos del municipio. La mayoría de los ingresos que recibían éstos provenían del gobierno central sin ninguna intervención por parte del municipio. El que un municipio tuviese un presupuesto con más recursos tenía menos que ver con la calidad de su alcalde que con las actuaciones del gobierno central. Para remediar esto, la Reforma amplió la capacidad municipal de generar ingresos, municipalizó la totalidad de los ingresos de la contribución sobre la propiedad, y depositó la administración de ésta en un nuevo ente gubernamental, el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales (CRIM), que está dirigido por una Junta de Directores compuesta mayoritariamente por aquellos que dependen fundamentalmente de este ingreso: los municipios representados por sus alcaldes. Con estos cambios la situación financiera de cada municipio depende en mayor grado de la efectividad y eficiencia de su alcalde y de la acción conjunta de todos los municipios. A base de esto el alcalde podrá ser evaluado por su pueblo.

Como se puede ver, los propósitos y alcances de la Reforma Municipal son amplios y su efecto sobre todo el gobierno transformará la administración pública del país. Tomando en cuenta que la realidad de cada municipio es distinta y que los cambios propuestos son profundos, la Reforma, además de disponer unos cambios con efecto inmediato, proveyó para una evolución que permite a todo municipio insertarse en la corriente reformadora a su propio paso, de acuerdo a sus realidades particulares.

Cabe señalar, además, que la Ley de Municipios Autónomos dispuso como norma de interpretación estatutaria que "los poderes y facultades conferidos a los municipios por esta ley o cualquier otra ley, excepto disposición en contrario se interpretarán liberalmente, de forma tal que se propicie el desarrollo e implantación de la política pública enunciada en esta ley de garantizar a los municipios facultades necesarias en el orden jurídico, fiscal y administrativo para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de los habitantes del mismo."⁶ Este disposición (que tiene el efecto de revocar la norma administrativa y jurisprudencial previamente establecida que disponía que los poderes municipales debían interpretarse restrictivamente), junto con los esquemas autoevolutivos que contiene la legislación, garantizan un proceso constante de cambio y reforma que viabilice que la administración municipal se ajuste a las realidades y necesidades cambiantes de su población.

Como puede verse, el proceso de cambio que promulga esta reforma no terminó con la aprobación de las leyes. La implantación paulatina y evolutiva de la reforma eventualmente afectará prácticamente a todas las agencias del ejecutivo y a todos los municipios.

ALCANCES DE LA REFORMA MUNICIPAL

Presentamos los alcances de esta Reforma Municipal desde cinco perspectivas: descentralización, autonomía fiscal, sana administración pública, ordenación territorial, y participación ciudadana. Hacemos la salvedad que estas categorías no son mutuamente excluyentes y que algunas son esencialmente derivadas de otras. Entendemos que éstas recogen íntegra y coherentemente los alcances de la Reforma.

A. Descentralización

La descentralización gubernamental, mediante la transferencia de competencias del gobierno central a los municipios, constituye el eje central de la Reforma Municipal. Esta descentralización de funciones y poderes del gobierno central hacia los municipios se realiza mediante dos mecanismos: la concesión de nuevos poderes al gobierno municipal y la facultad de transferir o delegar competencias del gobierno central mediante contrato o convenio.

La descentralización se logra en las leyes de Reforma Municipal de diversas formas. En primer lugar, se ampliaron los poderes generales del municipio, lo que facilita un mayor marco de acción a este ente gubernamental. En segundo lugar, las leyes transfirieron competencias del gobierno central, imponiendo en el municipio nuevas responsabilidades. Estas transferencias se dieron sin necesidad de acción ulterior por parte del gobierno central o municipal.⁷ En tercer lugar, se transfirieron competencias del gobierno central al municipio, a condición de que el municipio cumpliera con unos requisitos establecidos en ley.⁸ Finalmente, la ley creó un mecanismo mediante el cual un municipio, por su propia iniciativa, puede solicitar del gobierno central que se le deleguen o transfieran diversas funciones operacionales, fiscalizadoras o reglamentarias.

Las medidas de descentralización son las que propician unos cambios más profundos en la relación entre las agencias estatales y los municipios. Algunas agencias se vieron afectadas inmediatamente por virtud de disposiciones de ley que ordenaron la descentralización y municipalización de algunas de sus funciones. Otras agencias serán impactadas potencialmente cuando los municipios comiencen a utilizar la facultad que le confirió la ley de convenir la transferencia o delegación de competencias, mediante el mecanismo que mas adelante procederemos a explicar.

Mediante la ampliación de los poderes municipales en términos generales se logró viabilizar la descentralización de funciones al posibilitar un mayor marco de acción para cada municipio. La Ley de Municipios Autónomos incorporó una diversidad de cambios al ordenamiento previo con el propósito de clara y diáfananamente ampliar la jurisdicción y competencia de los municipios.⁹ Mediante esta

revisión los municipios adquirieron nuevos poderes sin que ello significara que el gobierno central renunciara, transfiriera o delegara competencias. Ejemplos de esto son la ampliación de los poderes relativos al rol municipal sobre la vivienda, el transporte escolar y la transportación colectiva.¹⁰

La esencia de la Reforma Municipal, en su aspecto de descentralización, se encuentra en el Capítulo XIV de la Ley de Municipios Autónomos. Este capítulo, que es totalmente nuevo y no tiene precedente en la legislación puertorriqueña, constituye el vehículo mediante el cual el gobierno central y el municipio acuerdan la delegación o transferencia de obras, servicios o competencias que residen en el gobierno central. Teniendo en cuenta que la realidad de cada municipio imposibilita una transferencia inmediata de vastas competencias que hoy residen en la burocracia del gobierno central, este capítulo proveyó un mecanismo novel para que, mediante convenios entre el Gobernador y los municipios, pacten las transferencias de las obras, servicios, competencias o funciones que el municipio esté dispuesto y capacitado para asumir.¹¹ Dichos convenios tendrán peso de ley y las agencias u organismos del gobierno central no podrán negociar o incumplir una vez hayan sido acordados entre el gobierno municipal y el Gobernador de Puerto Rico, estableciendo así una nueva relación de delegación integral entre el gobierno central y el municipal. Este mecanismo no impuso ninguna limitación en cuanto al alcance de las transferencias o delegaciones. La capacidad e iniciativa del gobierno municipal constituyen la única limitación.

La adopción de este novel mecanismo no sólo permite que cada municipio se inserte en el proceso de reforma a su propio paso, sino que auspicia una saludable competencia entre municipios permitiendo una diferenciación entre éstos en función de las capacidades e iniciativas de sus dirigentes. Este Capítulo XIV, junto con el Capítulo XIII de ordenación territorial, constituyen la herramienta principal que tienen los municipios para asumir un mayor control sobre los asuntos más importantes que afectan su desarrollo. Ambos capítulos tienen intrínsecamente la capacidad de permitir la evolución del municipio, garantizando la continuidad del proceso de Reforma Municipal.

B. Autonomía Fiscal

Uno de los propósitos fundamentales de la Reforma fue otorgar un mayor grado de autonomía fiscal a todos los municipios. Autonomía fiscal significa la otorgación de poderes y facultades fiscales a cada municipio individualmente y a todos los municipios colectivamente, que le permita a éstos generar por su propia iniciativa la totalidad o la mayor parte de los ingresos necesarios para sus operaciones. Algunos municipios tendrán total autonomía fiscal inmediatamente; otros la alcanzarán paulatinamente. Algunos municipios, por sus condiciones particulares, nunca alcanzarán una total autonomía fiscal, pero por virtud de la Reforma todos los municipios tendrán mayor control sobre una proporción mayor de sus ingresos.

Bajo el esquema legislativo previo a la Reforma, los municipios no controlaban la mayoría de sus fuentes de ingresos. Salvo las patentes y otros ingresos misceláneos, los ingresos que recibían los municipios dependían única y exclusivamente de las gestiones que realizaban el gobierno central y el gobierno federal. Las principales fuentes de ingreso de los municipios provenientes de las gestiones del gobierno central eran la contribución sobre la propiedad (que aunque impuesta por el municipio hasta un máximo de un 2% del valor tasado, era administrada, tasada y cobrada en su totalidad por el Departamento de Hacienda), el subsidio estatal (que al momento de aprobar la ley era de 5.5% de los ingresos netos del Fondo General), y el pago en sustitución de contribuciones que hacen algunas corporaciones públicas. Para establecer un balance más adecuado entre los ingresos propios y los externos, la Reforma Municipal dispuso lo siguiente:

- (1) Se transfirió a los municipios la totalidad del ingreso proveniente de la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble, que hasta la aprobación de la Reforma Municipal ingresaban al Fondo General. Hasta su aprobación, el Fondo General del gobierno central recibía el producto de una tasa de 3% del valor tasado por concepto de contribución sobre la propiedad inmueble y 1% de la contribución mueble. Esta transferencia tiene el efecto de incrementar el ingreso para el municipio proveniente de esta fuente, sin aumentarle la contribución al ciudadano.
- (2) Se aumentó en 1% el tope máximo de la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble y que, voluntaria y prospectivamente, cada municipio puede imponer. La Reforma no aumentó las contribuciones, sólo autorizó a cada municipio a aumentarla hasta un máximo de 1%.
- (3) Se enmendó la ley de patentes para aumentar los tipos máximos que podía imponer voluntariamente cada municipio.¹²

El traslado de los ingresos de la contribución sobre la propiedad, para viabilizar el alto grado de autonomía fiscal a que se aspiraba, debía venir acompañado de mecanismos que proveyeran una mayor eficiencia en su cobro y depositaran en los municipios una mayor responsabilidad y participación. Pretender transferir a cada municipio la responsabilidad de tasar y cobrar la contribución sobre la propiedad en su territorio, no sólo hubiera sido impráctico, sino imposible de realizar en aquellos municipios pequeños y medianos que no tenían la capacidad de establecer la estructura para realizar estas responsabilidades. Como solución a este dilema -- donde por un lado se reconoció la deseabilidad de municipalizar el ingreso de la contribución sobre la propiedad y por otro se aceptó la imposibilidad de realizar una transferencia de estas responsabilidades a cada municipio individualmente -- la Reforma proveyó una solución novel, práctica y de gran potencial futuro, la cual dispuso el traslado de funciones y facultades de forma colectiva a todos los municipios.

A los fines de proveerle mayor autonomía a los municipios en la administración de su fuente principal de ingresos e incrementar dicha fuente al máximo posible, se creó el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM). Este centro opera como un organismo autónomo, perteneciente a los municipios. Se encarga de la notificación, imposición, cobro y tasación de toda la contribución sobre la propiedad. El organismo está regido por una Junta compuesta de cinco alcaldes (con representación política de los dos partidos políticos principales), el presidente del Banco Gubernamental de Fomento, y el Comisionado de Asuntos Municipales. Estos siete miembros nombran un director ejecutivo.

Los ingresos recaudados se depositan en un fideicomiso con el Banco Gubernamental de Fomento y los pagos se realizan según las prioridades establecidas en la propia ley. La ley concedió hasta el 30 de junio de 1993 para organizar el CRIM, y durante el período de transición el Secretario de Hacienda atendió las gestiones relacionadas con la contribución sobre la propiedad hasta que el CRIM inició operaciones.

Durante los años fiscales 1991-92 y 1992-93 los gastos de operación y administración del CRIM procedieron de la partida para implantar la Reforma Municipal, consignada en la Resolución Conjunta del Presupuesto. Una vez terminado este período el CRIM se provee sus propios recursos a base de las leyes contributivas que administra, según las pautas que al respecto dicta su Junta de Gobierno.

Aún transfiriendo a los municipios la totalidad de los ingresos de la contribución sobre la propiedad, no es posible lograr la aspiración de que todos los municipios sean fiscalmente autónomos. La realidad económica y fiscal de diversos municipios requiere que éstos reciban una inyección de fondos de parte del gobierno central para que, junto con sus ingresos propios, éstos puedan desarrollarse. Por eso la Ley del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales dispuso que, comenzando en el año fiscal 1991-92, los municipios reciban el 25% del ingreso neto de la Lotería Electrónica, 30% en el año 92-93, y 35% en los años subsiguientes. Los municipios recibirán, además, una aportación del Fondo General equivalente al 2.02% de las rentas internas netas de dicho fondo. Estos recursos ingresarán en el Fondo de Equiparación que, junto con la contribución sobre la propiedad, se distribuirán a los municipios.¹³

Como vimos anteriormente, el CRIM, creado por la Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991, es el organismo principal para adelantar los propósitos de autonomía fiscal de la Reforma Municipal. A este organismo se le transfirió la mayoría de las funciones de recaudación municipal que hasta ese momento había ejercido el Departamento de Hacienda.

La ley le ordenó al CRIM establecer un fideicomiso con el Banco Gubernamental de Fomento (BGF) para recibir todos los ingresos por concepto de contribución sobre

la propiedad y el por ciento que le corresponde a los municipios de la lotería electrónica y de los ingresos netos del Fondo General. La ley dispuso que el BGF estableciera un fondo especial -- denominado Fondo de Equiparación para los Municipios -- con los dineros provenientes de las fuentes transferidas a los municipios por virtud de dicha ley. Los fondos provenientes de la contribución sobre la propiedad los recibe el BGF del CRIM, conforme al contrato de fideicomiso. Los fondos provenientes de la Lotería Electrónica y del Fondo General los remite el Secretario de Hacienda al BGF según dispone la Ley 80.

Aunque la ley transfiera al CRIM la mayoría de las funciones que realizaba el Departamento de Hacienda con los municipios (algunas funciones, especialmente las de asesoría y reglamentación, se transfirieron al Comisionado de Asuntos Municipales), hay un aspecto de las funciones que tradicionalmente realizaba el Secretario de Hacienda que se transfirió directamente al BGF. El Secretario era el responsable de remitirle periódicamente a los municipios los dineros que le correspondían de las dos fuentes que hasta entonces administraba el Secretario: la contribución sobre la propiedad y el subsidio del Fondo General.

Como hemos visto, la administración de la contribución sobre la propiedad se transfirió en las leyes de Reforma al CRIM. No obstante, el Secretario de Hacienda sigue administrando dos de las principales fuentes de ingreso de los municipios, las cuales, junto con la contribución sobre la propiedad, forman parte del Fondo de Equiparación. La ley dispuso que a partir del año fiscal 9394 el Secretario de Hacienda transferirá al BGF una doceava (1/12) parte del estimado de ingresos proveniente de la Lotería Electrónica y el 2.02% de las rentas netas del Fondo General. La ley le impuso al BGF que éste remita a cada municipio las cantidades que le correspondan por ley según dispuesto en el contrato de fideicomiso y el documento de distribución de ingresos preliminar preparado por el CRIM. En otras palabras, aunque corresponda al CRIM preparar los estimados totales de los ingresos que tendrá el Fondo de Equiparación de sus diversas fuentes (el estimado de la Lotería Electrónica y el 2.02% del Fondo General se lo tiene que dar el Secretario al CRIM) y los estimados de cuanto le corresponderá a cada municipio conforme a la fórmula establecida por ley, el responsable de hacer la remesa mensual a cada municipio es el Banco Gubernamental de Fomento. En ese sentido el BGF sustituye al Secretario de Hacienda en dicha función.

El CRIM es un organismo *sui generis*, con unas particularidades muy propias. No es una corporación pública, aunque tampoco es una agencia o departamento clásico. Aunque es un organismo centralizado, se define en la ley como "entidad municipal."¹⁴ Es un administrador individual bajo la Ley de Personal (Ley 5 del 14 de octubre de 1975), está excluido de la Ley de Servicios Generales (Ley 196 de 4 de agosto de 1979), y tiene capacidad para demandar y ser demandado. Tiene la facultad de tomar dinero prestado y emitir pagarés en anticipación del cobro de contribuciones e ingresos estimados a ser recibidos, con el único propósito de anticipar fondos a los municipios.

El BGF tiene una responsabilidad muy importante como agente fiscal del CRIM. No hay ningún otro organismo con personalidad propia que esté tan vinculado al BGF. En el desempeño de sus funciones operacionales (por la participación del Presidente del BGF en la Junta de Directores del CRIM) y por virtud del contrato de fideicomiso, el CRIM depende y necesita la interrelación con el Banco en el ejercicio de sus facultades de financiamiento.

C. Sana Administración Pública

Junto con la descentralización y la autonomía fiscal, la Reforma Municipal impuso sobre cada municipio nuevas medidas para garantizar una sana administración de los recursos municipales. Para lograr esto la Ley de Municipios Autónomos:

- (1) Dispuso la creación de una unidad de auditoría interna y otra de finanzas en todos los municipios.
- (2) Revisó todas las normas de presupuesto y contabilidad para hacerlas más efectivas y atemperarlas a la nueva reglamentación federal, imponiendo nuevas obligaciones al municipio en esta área.
- (3) Dispuso el establecimiento por parte de todos los municipios de un Sistema de Contabilidad Uniforme Mecanizado. Como parte de la implantación de este sistema, el gobierno central adquirió el equipo y la programación necesaria, el que luego de instalado fue transferido a los municipios por virtud de la Ley Número 75 de 28 de agosto de 1991.
- (4) Fortaleció los aspectos de asesoramiento y reglamentación municipal de manera que éstos estén adecuadamente atendidos. Esto se hizo con el conocimiento de que el logro de una autonomía municipal, y en especial de la autonomía fiscal, debía ir acompañado de una mayor responsabilidad de parte de los ejecutivos municipales para minimizar los peligros de una regulación inadecuada. Aparte de que los municipios necesitan un asesoramiento continuo y efectivo, el gobierno central viene obligado a mantener unos mecanismos eficaces de regulación, de manera que se maximice el mejor uso de los recursos municipales entre los cuales se incluyen aportaciones del propio Estado. Este tipo de supervisión se concibió como uno preventivo y por ende constructivo. No debe entenderse como una función fiscalizadora análoga a la que lleva a cabo la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Por el contrario, una supervisión efectiva simplifica los trabajos de dicha Oficina y facilita las intervenciones del Contralor.
- (5) Creó la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales¹⁵ para implantar muchos de los aspectos de asesoramiento y reglamentación de los municipios. A través de esta Oficina se consolidan y modifican los poderes que tenía la

Administración de Servicios Municipales, la cual se eliminó, y los del Departamento de Hacienda con relación a la autoridad financiera de los municipios. El nuevo organismo tiene dos funciones principales: regulación y asesoramiento. Como regulador vela por la liquidez y solvencia de los municipios; como asesor brinda a los municipios ayuda técnica en aspectos presupuestarios, operacionales, administrativos y otros.

- (6) Impuso a cada municipio la obligación de realizar auditorías externas.
- (7) Estableció que el Contralor de Puerto Rico realice auditorías de cada municipio cada dos años.¹⁶
- (8) Dispuso que la Junta de Planificación tiene la responsabilidad de reglamentar todo lo relativo a la preparación y elaboración de los planes de ordenación y la utilización de las nuevas competencias sobre desarrollo urbano establecidas en el Capítulo XIII de la Ley de Municipios Autónomos.
- (9) Estableció que el Banco Gubernamental de Fomento conservara la facultad de reglamentar y asesorar sobre la concesión de empréstitos a los municipios.
- (10) Dispuso que la Oficina Central de Administración de Personal asumiera un nuevo rol de asesoramiento en materia de personal municipal, por cuanto la Ley de Municipios Autónomos excluyó a éstos de la Ley de Personal y estableció un régimen especial.

D. Ordenación Territorial

Plantearse una Reforma Municipal sin atender los aspectos relativos a la ordenación y planificación territorial, para ajustarlos a la nueva política pública, hubiere provisto una reforma parcial, una reforma trunca. Este asunto incide sobre la vida misma de un municipio y su gente. Por ende, al realizar la Reforma, se tornó indispensable examinar la situación actual del desarrollo urbano en la Isla.

Hoy día, el medioambiente y la calidad de vida se perciben de forma más negativa que en el pasado. El modelo de crecimiento urbano de los últimos cuarenta años ha consumido mucho más terrenos para la construcción que lo utilizado para ese fin en los anteriores 460 años de nuestra historia escrita. Bajo este modelo se produjeron innumerables desarrollos carentes de espacios colectivos, se afectó el potencial de muchos terrenos abiertos, se destruyó la capacidad productiva de tierra agrícola, y se perdieron incalculables oportunidades de mejor desarrollo. Como consecuencia, gran parte de los puertorriqueños viven hoy en ambientes que carecen de los privilegios de la vida urbana o del disfrute de la vida rural, producto de la ausencia de claros objetivos que protegieran el suelo y de la falta de planes detallados de ordenación territorial.

Teniendo en cuenta que la planificación territorial es, en gran parte, un asunto municipal, puesto que es a este nivel donde se tiene una mejor noción de los problemas y oportunidades del desarrollo, la Ley de Municipios Autónomos proveyó un proceso de reforma urbana por vía del municipio. El Capítulo XIII de la ley estableció varios objetivos de política pública para guiar la planificación territorial y servir de norte a los planes a desarrollarse por el municipio: que los planes sean compatibles con los planes estatales, regionales y de otros municipios; que se considere la provisión adecuada de infraestructura como un componente importante del planeamiento, sin la cual no puede permitirse desarrollo; que exista una amplia participación ciudadana durante la preparación y ejecución de los planes; que se proteja el suelo rústico; que se ordene el suelo urbano; y que se establezca un proceso claro y ordenado de transformación del suelo urbanizable a suelo urbano.

Con estos objetivos de política pública, la Reforma Municipal otorgó a los municipios un nuevo rol en todo lo relativo a la ordenación y planificación de su territorio. La Ley de Municipios Autónomos autorizó a cada municipio a elaborar planes de ordenación sujeto a los parámetros y procedimientos allí establecidos. Estos planes, que para poder entrar en vigor deben ser aprobados por la Junta de Planificación y el Gobernador, reconocen por primera vez un rol protagónico al municipio en la planificación y desarrollo de su territorio. Una vez aprobado un Plan Territorial -- el primer plan de ordenación que deberá preparar el municipio -- la ley autorizó al municipio a solicitar la transferencia de las competencias de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos sobre su territorio, sujeto a los procedimientos y limitaciones dispuestos en la ley.

La Ley de Municipios Autónomos otorgó, además, a aquellos municipios que hayan adoptado un Plan Territorial, nuevas competencias para auxiliarlas en lograr un desarrollo ordenado de su territorio. Estas nuevas competencias, que previo a la adopción de la Reforma Municipal no tenía el gobierno central, ofrecen nuevo impulso al desarrollo urbano ordenado y son fuente potencial de recursos para que el municipio cumpla con su nuevo rol de facilitar un proceso de desarrollo urbano coherente.

Como mecanismo para propiciar una implantación acelerada de las medidas relativas a la ordenación territorial, la Ley de Municipios Autónomos dispuso¹⁷ una asignación de \$2 millones anuales a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, por un período de cinco años a partir del año 92-93, para apoyar a los municipios en la elaboración de los Planes Territoriales o de Ensanche.

E. Participación Ciudadana

La participación ciudadana es otro de los componentes importantes de la Reforma.

Ésta se logró viabilizar de diversas formas. La filosofía democrática de la Reforma, a través de la descentralización de poderes, buscó producir una mayor participación y conciencia de la ciudadanía en los procesos políticos a nivel local y estableció mecanismos para fomentar una verdadera participación ciudadana.

La Ley de Municipios Autónomos contiene un capítulo¹⁸ dedicado en su totalidad a la participación ciudadana. En este capítulo se autorizó a los municipios a crear, mediante ordenanza, la División de Asuntos de la Comunidad para incentivar la participación ciudadana. La ley autorizó la creación de Zonas de Mejoramiento Residencial y Distritos de Mejoramiento Comercial en las cuales las asociaciones de residentes y comerciantes, válidamente creadas, pueden desarrollar obras y proyectos por iniciativa propia. A estas asociaciones se les dio amplios poderes, sujetos a unas garantías democráticas, para poder diseñar e implantar dichos programas. Las asociaciones pueden establecer cuotas voluntarias entre sus miembros. Pueden, además, sujeto a unos requisitos dispuestos en la ley, autorizar y autoimponerse una contribución sobre la propiedad inmueble que no exceda del 2% del valor tasado para Zonas de Mejoramiento Residencial y que no exceda de 4% para Distritos de Mejoramiento Comercial. El Centro de Recaudación de Ingresos Municipales tiene la obligación de imponer, modificar, y cobrar la contribución especial válidamente impuesta y remitirla a la Asociación para que la utilice para los propósitos para los que fue aprobada.

La Ley de Municipios Autónomos viabilizó, además, la creación de Corporaciones Especiales para el Desarrollo de los Municipios con participación de la ciudadanía y el sector privado. Estas corporaciones constituyen otro mecanismo de participación ciudadana y fomentan la acción concertada entre el municipio y el sector privado.

CONCLUSIÓN

Los alcances de la Reforma Municipal son sumamente abarcadores. Su implantación paulatina tomará varios años. Por sus efectos sobre la administración pública puertorriqueña, la planificación, el desarrollo económico, y sobre nuestro sistema democrático, es indispensable dar a conocer sus fundamentos y alcances al mayor número de puertorriqueños.

Notas:

1. Véase páginas 2 y 3 del Memorial Explicativo de la Ley de Municipios Autónomos y página 2 de la Exposición de Motivos.
2. Véase Nueva Constitución de Puerto Rico (1954, págs. 24-25) de la Escuela de Administración Pública con una introducción de Carl Friederich.
3. Véase págs. 4 y 5 del Memorial Explicativo de la Ley de Municipios Autónomos.
4. Véase pág. 2 de la Exposición de Motivos de la Ley de Municipios Autónomos.
5. Véase pág. 5 del Memorial Explicativo de la Ley de Municipios Autónomos (énfasis suplido).
6. Artículo 1.004 de la Ley de Municipios Autónomos.
7. La Ley de Municipios Autónomos dispuso la transferencia inmediata de algunas facultades municipales, sin necesidad de un convenio o acción ulterior por parte del gobierno central o municipal. Ejemplo de esto son la transferencia de los ingresos de la contribución sobre la propiedad a los municipios y de la administración de ésta al CRIM, y la transferencia de la reglamentación fiscalizadora de los negocios ambulantes del Departamento de Comercio a los municipios.
8. En el caso de la reglamentación sobre rótulos, por ejemplo, ésta se transfiere potencialmente del gobierno central al municipio, siempre y cuando el municipio adopte una reglamentación similar o más estricta a la existente en la Junta de Planificación. Otro ejemplo de las transferencias sujetas a la acción municipal fue la otorgación al municipio de la facultad para preparar y adoptar planes para la ordenación de su territorio, sujeto a los requisitos y procedimientos establecidos en el Capítulo XIII de la ley.
9. Véase los Artículos 2.001 al 2.006 de la Ley de Municipios Autónomos.
10. En la Ley de Municipios Autónomos, el Art. 2.004m aclaró el alcance de los poderes municipales relativo al tema de vivienda, el Art. 2.004k autorizó a los municipios a proveer servicio de transportación escolar, y el Art. 2.004 l reconoció, por primera vez, la facultad de uno o varios municipios para establecer o contratar servicio de transportación colectiva.
11. El capítulo sobre los convenios, Capítulo XIV, dispuso específicamente lo siguiente:
 - (a) Contratos de servicios u obras: Los municipios pueden contratar para realizar por su propia administración o por contrato cualquier estudio, trabajo, obra o mejoras públicas de cualquier agencia estatal o federal o para que éstas los realicen para el municipio. Incluye contratos para el desarrollo, administración y operación de forma conjunta, coordinada o delegada de facilidades para la prestación de servicios al ciudadano. Los contratos se rigen por lo siguiente:
 - el contrato puede ser entre el municipio y la agencia del gobierno federal o el gobierno central o entre municipios.
 - el contrato debe ser aprobado por la asamblea municipal y el jefe ejecutivo u oficial de mayor jerarquía de la agencia.

- el contrato debe incluir costo de la actividad, procedencia de los fondos, transferencia de los fondos (si corresponde), transferencia de la propiedad o equipo, condiciones generales del contrato y niveles de control, supervisión y fiscalización que retendrá la agencia y el municipio.
- (b) Contratos de delegación o transferencia entre gobierno central y municipio: El gobierno central puede delegar a un municipio cualquier competencia para que éste realice actividades, preste servicios, implante programas, realice proyectos de obras públicas, e implante y fiscalice cualquier ley o reglamento. Para lograr esto la Reforma Municipal:
- establecen criterios mínimos para las transferencias relativos a la capacidad del municipio y la consecución de la política pública;
 - permite que la delegación o transferencia pueda ser total o parcial, con jurisdicción exclusiva o concurrente, y con supervisión del gobierno central;
 - permite la transferencia de fondos y personal;
 - establece que si se delegan facultades reglamentarias o fiscalizadoras, el municipio cumpla con la Ley 170, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme;
 - prohíbe el discrimen por razones políticas o arbitrarias;
 - establece el procedimiento para los convenios.

12. En negocios financieros las patentes de 1.00%, se pudieron subir a 1.25% en el año fiscal 1992-93, y en el año fiscal 1993-94 y años siguientes el tope máximo podrá aumentarse a 1.50%; para las Asociaciones de Ahorro y Préstamo las patentes se mantuvieron en 1.00% para los años fiscales 1992-93 y 93-94, para los años fiscales 94-95 y 95-96 se podrán aumentar a 1.25%, y para el año fiscal 96-97 y años siguientes el tope máximo se podrá aumentar a 1.50%; todo negocio no financiero con patentes de .25% pudo aumentarse en el 1992-93 hasta 0.40%, y en el año 93-94 y años siguientes el tope máximo se podrá aumentar hasta 0.50%.

13. Véase los Artículos 17 y 18 de la Ley del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales, Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991.

14. Véase el Artículo 3 de la Ley del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales, Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991.

15. La Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales tiene las siguientes funciones y responsabilidades:

- Intervenir de tiempo en tiempo en la organización fiscal de los sistemas y procedimientos de contabilidad establecidos en los municipios.
- Prescribir y promulgar las reglas y reglamentos necesarios para la administración y cumplimiento con la Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada, conocida como Ley de Patentes Municipales.
- Asesorar y dar asistencia técnica y profesional a los municipios en las materias relacionadas con su organización, administración, funcionamiento y operación.
- Asesorar a los municipios y, a petición de éstos, prestarles ayuda técnica en la preparación y presentación del proyecto de resolución del presupuesto general de

ingresos y gastos. Al respecto establece las guías generales para la preparación de dicho documento y para la administración del mismo.

- Asesorar a los municipios en cuanto a la contratación de empréstitos. Esta función la desempeña en coordinación con el Departamento de Hacienda y el Banco Gubernamental de Fomento, como Agente Fiscal del Gobierno de Puerto Rico.
- Diseñar o aprobar, sujeto a las disposiciones de la ley, la organización fiscal, el sistema uniforme de contabilidad mecanizado, y los procedimientos de pagos, ingresos y de la propiedad que deberá establecer y seguir todo municipio.
- Adoptar las reglas generales que rigen la contabilización de ingresos y desembolsos municipales así como la custodia, cuidado y contabilidad de la propiedad municipal.
- Promover convenios entre los municipios para trabajos, obras, mejoras públicas, prestación de servicios, adquisición de materiales, equipo, suministros y otros, así como para cualquier actividad u operación de la competencia municipal, siempre y cuando resulte beneficioso a los municipios.
- Promover programas de educación continuada para los Alcaldes, Asambleístas y funcionarios municipales.
- Preparar y mantener actualizado un catálogo o manual de procedimientos y sistemas municipales, el cual deberá incluir las leyes, reglamentos, órdenes, normas y decisiones aplicables a los municipios en general.
- Establecer y mantener un sistema central de estadísticas por municipio, debiendo los municipios y agencias públicas proveer al Comisionado, a solicitud de éste, la información que sea necesaria para los fines del referido sistema.
- Evaluar las leyes aplicables a los municipios y someter a la asamblea legislativa sus recomendaciones sobre las acciones legislativas que estimen deben adoptarse.
- Asesorar al Gobernador respecto a las solicitudes de autorización de cualquier municipio para otorgar contratos en que algún asambleísta, funcionario o empleado municipal tenga interés pecuniario directo o indirecto.

En adición a las facultades antes descritas, el Comisionado es miembro ex officio de la Junta de Gobierno del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), de la Junta de Gobierno de la Autoridad de Desperdicios Sólidos, de la Junta de Síndicos del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y de la Agencia de Financiamiento Municipal. Además, es el Secretario Ejecutivo de la Comisión para Fomentar la Autonomía Municipal -- creada en virtud de la Ley Núm. 73 del 22 de septiembre de 1992 -- y preside el Comité de Distribución de Fondos para el Desarrollo de Planes de Ordenación Territorial y de Ensanche creado en virtud de la propia Ley de Municipios Autónomos.

16. La implantación de estas intervenciones en los municipios por la Oficina del Contralor se hace gradualmente, de suerte que el Contralor tenga la flexibilidad necesaria para que, en o antes del año fiscal 96-97, pueda auditar la totalidad de los municipios cada dos años (según dispuesto en el Artículo 7.010 (d) de la Ley de Municipios Autónomos).

17. Véase el Artículo 13.029 de la Ley de Municipios Autónomos.

18. Capítulo XVI de la Ley de Municipios Autónomos.