

LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS:
OTRA OPORTUNIDAD DE ASUMIR LIDERATO
EN LA PLANIFICACIÓN ¹



COMERIO, CASA ALCALDÍA

La Ley de Municipios Autónomos le da al Estado Libre Asociado y a sus municipios una oportunidad única de reanudar su forma de planificar y manejar el uso del suelo, libre de los malos hábitos acumulados durante años de práctica del juego de la zonificación.² Los nuevos poderes municipales y las nuevas competencias para viabilizar la ordenación territorial le ofrecen a Puerto Rico, una vez más,³ la oportunidad de asumir un rol de liderato en la planificación y reglamentación del uso del suelo.

Aunque el fortalecimiento de los municipios y sus ciudadanos es un aspecto importante de la ley, quizás el aspecto más significativo de ésta sea la oportunidad que le da a Puerto Rico de lograr las reformas necesarias a la planificación y la zonificación, muchas de las cuales aún no han podido implantarse en muchos de los estados de Estados Unidos. Éstas incluyen:

- (1) el requisito de un plan comprensivo que anteceda la zonificación;
- (2) el establecimiento de unos estándares sustantivos y procesales para la planificación comprensiva;
- (3) la simplificación y modernización de normas y procedimientos de zonificación;

- (4) el establecimiento de un sistema coordinado de planificación y zonificación del uso del suelo; y
- (5) los nuevos poderes creados para implantar los planes comprensivos.

PLANIFICACIÓN COMPRENSIVA

Ha quedado bien establecido hoy día, al menos en teoría, que la planificación comprensiva es un requisito para la zonificación. El profesor Norman Williams, en su muy respetado escrito sobre planificación, señala que:

*"Si ... los controles al uso del suelo van a ser efectivos, éstos deberán fundamentarse en un conocimiento cabal de las necesidades de la comunidad y en una visión de futuro, es decir, en la planificación."*⁴

El profesor Haar, en su artículo clásico *In Accordance with the Comprehensive Plan*, observó:

*"Es difícil entender porqué no debe exigírsele a la zonificación, legislativa y judicialmente, que se justifique a través de su conformidad con un plan maestro. Podría incluso argumentarse que cualquier zonificación hecha antes de un plan maestro es de por sí irrazonable, porque no toma en cuenta la compleja relación entre el bienestar general y los controles que el municipio desea ejercer sobre sus ciudadanos."*⁵

La relación entre el uso del suelo y la salud, la seguridad y el bienestar público -- el criterio para validar el poder policial -- constituye la esencia de la planificación. La compilación de datos y el análisis inherente de la planificación puede impartir, inevitablemente, precisión y consistencia a las decisiones individuales sobre el uso del suelo.

*"La experiencia enseña ... que el proveer salvaguardas procesales, las que por su naturaleza sirven para esclarecer los hechos, a menudo evita la toma de decisiones erróneas."*⁶

La planificación proporciona la información necesaria para la toma de decisiones sobre el uso del suelo, y conduce a la toma de decisiones más informadas y por lo tanto, en la mayoría de los casos, más racionales.

La planificación imparte consistencia a las decisiones individuales sobre el uso del suelo porque provee una base de políticas públicas que sirve para juzgar casos individuales. La falta de políticas públicas sobre el uso del suelo, ocasiona que las acciones individuales se fundamenten en decisiones *ad hoc* influidas por las presiones del momento ("una decisión basada en impulso, prejuicio o simple fatiga ..."), lo

que ha sido descrito sarcásticamente como la "burla de lo *ad hoc*".⁸ Uno de los mayores defectos de las leyes contemporáneas de zonificación es la vulnerabilidad del sistema a las influencias de individuos poderosos, vulnerabilidad que sólo puede superarse con el establecimiento de una estructura sustantiva y procesal que gobierne las decisiones individuales: la planificación.

La planificación es significativa y provechosa cuando logra adoptar e implantar un plan comprensivo. La planificación provee a los ciudadanos de datos y políticas públicas, dos factores decisivos para viabilizar una participación pública efectiva. Es natural oponerse al cambio, y el público se resistirá al cambio a menos que entienda las implicaciones prácticas y personales del mismo; la planificación tiene la capacidad de recoger y analizar datos pertinentes y de hacer proyecciones sobre las consecuencias de una acción propuesta. Finalmente, la planificación provee un estándar de funcionamiento que está sujeto a la revisión judicial y política. Si una comunidad selecciona sus políticas públicas de planeamiento sobre una base de hechos y análisis, y luego ignora esa información al hacer una decisión particular, la arbitrariedad de la acción podrá evidenciarse en los tribunales de justicia y podrá corregirse.⁹

Sin embargo, a pesar de la lógica de la planificación como requisito para la zonificación, la planificación ha sido por mucho tiempo de poca relación o apoyo a la zonificación, tanto en los Estados Unidos como en Puerto Rico. Cuando la planificación y el manejo del uso del suelo surgieron en los años 20, el *Standard State Zoning Enabling Act* se legisló años antes que el *Standard State Planning Act*. Hasta recientemente, se ha ignorado la idea de que la zonificación debe hacerse de acuerdo a un plan comprensivo. No obstante, la revolución ambiental de fines de los años 60 y 70, y la crisis de la infraestructura de los años 80 han puesto finalmente a la planificación en el centro de atención de muchos estados de Estados Unidos. La Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico -- que condiciona la práctica del manejo del uso del suelo por los municipios a la preparación de un plan comprensivo -- permite que el futuro de la Isla se fundamente en un proceso de planificación que sea fiscalmente responsable y que provea una visión coherente del futuro.

CRITERIOS DE PLANIFICACIÓN

La Ley de Municipios Autónomos incorpora uno de los asuntos más difíciles de la planificación: establecer los criterios sustantivos y procesales mínimos de una planificación comprensiva. Una de las razones que hizo que la planificación cayera en desuso a medida que la zonificación se proliferaba fue que no existían criterios para definir el contenido de un plan comprensivo. La falta de criterios significó que prácticamente cualquier plan pudiera pasar por uno comprensivo.

*"No creemos necesario intentar aquí una definición inclusiva del requisito de un plan comprensivo. El contenido preciso de un plan comprensivo puede variar según la etapa en que esté una ciudad o localidad particular en su proceso de zonificación. La evidencia presentada en la audiencia del tribunal demostró que en esta etapa final de su proceso de zonificación, la ciudad de Raleigh funciona en conformidad a un plan lo suficientemente comprensivo. La ciudad tiene en vigor un conjunto comprensivo de reglamentos de zonificación que abarcan toda la ciudad."*¹⁰

La Ley de Municipios Autónomos establece los criterios mínimos para la preparación y adopción de un plan comprensivo que permiten que el uso de los poderes policiales se fundamente en principios sólidos de planificación. Estos criterios mínimos de planificación son importantes para asegurar la consistencia entre los distintos planes comprensivos de municipios colindantes. Para lograr esta consistencia la ley establece un conjunto de reglas básicas que definen el marco de la planificación. Uno de sus criterios más importantes se refiere a la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y rústico. Esta clasificación establece un enfoque de planificación compatible para toda la Isla, y obliga a que los planes comprensivos de cada municipio incluyan, de forma prioritaria, la forma, localización y fases que tomará el crecimiento urbano futuro, y la conservación y manejo de su suelo rústico. La zonificación sin planificación ha sido una de las principales causas del crecimiento disperso y desparramado, y ha permitido que el suelo rural se transforme en suelo urbano por decisiones *ad hoc*, promovidas por desarrolladores particulares. La clasificación de suelos que exige la ley requiere que el municipio establezca el uso futuro del suelo tomando en consideración la planificación y el desarrollo de la infraestructura, y evitando la especulación del suelo. La clasificación del suelo también requiere que un municipio planifique el manejo de su suelo rural, evitando considerarlo como reserva de terrenos para la urbanización futura. Para evitar esto, la ley requiere que el municipio establezca criterios para el manejo del suelo rural que permita un desarrollo planificado que no altere su carácter rústico.

REFORMAS A LA ZONIFICACIÓN

La zonificación ha sido duramente criticada en años recientes, y por buenas razones. Un comentarista describió la zonificación como

*"... un proceso bajo el cual numerosas unidades sociales y políticas aisladas entran en conflictos, altamente emotivos, donde la mayoría se soluciona por crudas adaptaciones tribales de juicios ... medievales, y donde unos pocos se solucionan por decisiones ad hoc de tribunales perturbados."*¹¹

Sin embargo, los pedidos de reforma a la zonificación han tenido poco éxito:

*"Prosperan nuevas técnicas de zonificación, pero los localismos, la codicia fiscal y la xenofobia siguen dominando."*¹²

Algunos observadores han llegado al extremo de abogar por que se elimine la zonificación debido a que ésta no puede ser reformada. Sin embargo, hay algunos ejemplos de reformas efectivas, tal como la "zonificación por características del uso" (*performance zoning*). Un aspecto importante de la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico es que crea una oportunidad única para reformar de raíz la zonificación.

Típicamente, las buenas intenciones de las reformas de zonificación chocan contra los intereses que se benefician de las condiciones existentes. Ejemplo de esto son los abogados que se ganan la vida gracias a la condición caótica de casi todos los reglamentos de zonificación, y la inercia de los burócratas del gobierno que se resisten al cambio y justifican los reglamentos existentes porque ellos son los únicos que pueden interpretar sus complicadas y confusas disposiciones. La Ley de Municipios Autónomos evita estos obstáculos porque el sistema de ordenación territorial y de zonificación establecidos por la ley libera a los municipios de las tradicionales malas mañas del pasado y les permite un nuevo comienzo.

PLANIFICACIÓN COORDINADA Y BALANCEADA

Uno de los problemas más difíciles de la planificación y la zonificación contemporánea en los Estados Unidos es la falta de coherencia entre las fronteras jurisdiccionales y la escala y alcance de las actividades reglamentadas. Los municipios, con mucha frecuencia, planifican y reglamentan el uso del suelo sin considerar el impacto de sus decisiones fuera de su territorio y sin tomar en cuenta el impacto sobre la infraestructura y los sistemas económicos y ambientales de índole regional. En Puerto Rico, la Junta de Planificación se encuentra en el otro extremo, manejando los asuntos del uso del suelo con criterios principalmente regionales, sin establecer vínculos estrechos con las preocupaciones y necesidades particulares de los municipios.

La Ley de Municipios Autónomos logra un equilibrio entre el manejo del uso del suelo a escala local y regional. Esta ley le ofrece al Estado Libre Asociado la oportunidad de crear un programa coordinado de planificación y manejo del uso del suelo, donde los municipios manejan los asuntos locales y donde el gobierno central asegura que la planificación municipal se adhiera a los criterios mínimos de planificación establecido por ley y a los criterios regionales establecidos por los organismos estatales.

NUEVOS PODERES

La Ley de Municipios Autónomos autoriza el uso de varios nuevos poderes -- nuevas competencias para viabilizar la ordenación territorial -- cuando éstos se utilicen en coordinación con la planificación comprensiva dispuesta por ley. Estos nuevos poderes le dan a los municipios, y a la Junta de Planificación, la capacidad de implantar su planificación de forma lógica y racional. Uno de los nuevos poderes es el de "reparcelación" que autoriza un programa innovador de reparcelar terrenos que podría superar décadas de lotificaciones obsoletas. La ley también establece el poder de implantar programas innovadores de financiamiento de instalaciones públicas, tales como la "dedicación de terrenos para usos dotacionales", el "requerimiento de instalaciones dotacionales", los "eslabonamientos" y la "exacción por impacto". Otro poder creado por la ley es la "transferencia de derechos de desarrollo" que crea mecanismos para mitigar algunos impactos económicos adversos de la zonificación.

CONCLUSIÓN

La Ley de Municipios Autónomos ofrece una nueva oportunidad para que la planificación sea exitosa en Puerto Rico. La Isla tiene recursos limitados y éstos deben administrarse cautelosamente para sostener la prosperidad económica. La ley estableció un marco sustantivo y procesal que puede ayudar a los puertorriqueños a satisfacer las grandes metas de planificación prometidas hace más de cincuenta años por Herbert Hoover, quien luego se convirtió en Presidente de los Estados Unidos:

"Yo soy un firme creyente de la planificación como un medio de eliminar el derroche, elevar los niveles de vida y alcanzar niveles altos de vida en comunidad. La buena planificación es una de las primeras obligaciones que tenemos con el futuro, como pago parcial de nuestras deudas con las generaciones pasadas."

Notas:

1. Traducción del inglés por José Vega y Rafael Pumarada.
2. Babcock R., *The Zoning Game*. (1966).
3. Puerto Rico ha adoptado a nivel legislativo, desde hace tiempo, conceptos novedosos de planificación, tal como el banco de terrenos de la Administración de Terrenos (un

programa que, a pesar de su validez, no ha sido adoptado aún en los Estados Unidos). Sin embargo, la implantación de esta legislación ha sido, en ocasiones, decepcionante.

4. Williams, *American Land Planning Law* § 1.01 (1974).
5. Haar, *68 Harvard Law Review* 1154 no. 29 (1955).
6. Silver v. *New York Stock Exchange*, 373 U.S. 341, 366.
7. Babcock y Siemon, *The Zoning Game Revisited*, pág. 262 (1985).
8. Babcock, R. (fuente desconocida).
9. En *Village of Euclid v. Amber Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926), el Tribunal Supremo de EE.UU. determinó que la existencia de un programa de planificación racional y significativo puede proveer datos y políticas coherentes a los derechos fundamentales de los ciudadanos.
10. *A-S-P Associates v. City of Raleigh*, 258 S.E. 2nd 444, 458 (1979).
11. Babcock, R., *The Zoning Game* (1966).
12. Babcock y Siemon, *The Zoning Game Revisited*, pág. 1 (1985).

