

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS



GUAYAMA, CASA ALCALDÍA

Durante el pasado siglo y la primera mitad del actual, los gobiernos municipales tuvieron un mayor grado de responsabilidad e injerencia en la provisión de servicios y en el manejo de sus suelos que el que tuvieron entre 1940 y 1991. Durante la primera mitad de este siglo, muchos municipios proveyeron servicios tales como escuelas, refugios para personas desamparadas, infraestructura de acueductos y alcantarillados, y sistemas de energía eléctrica. Manejaron, además, mucha de la responsabilidad de ordenar y sanear las ciudades. Esta participación comenzó a reducirse, a partir del 1940, bajo una nueva política de centralización¹ que incluyó el planeamiento.

En el 1942 el gobierno central asumió jurisdicción sobre los asuntos relacionados con el uso del suelo que hasta ese entonces habían manejado mayormente los municipios. A principios de la década del cuarenta el gobernador Tugwell contrató al licenciado Alfred Bettman, del *National Resources Planning Board*, para redactar la Ley de Planificación y Presupuesto de Puerto Rico, Ley 213 de mayo de 1942. El primer proyecto de ley propuso la creación de una unidad de planificación

en cada uno de los municipios, en forma cónsona con la visión más participativa de la planificación que se tiene en los Estados Unidos. Este proyecto de ley no recibió la aprobación de Tugwell, quien consideró que por el pequeño tamaño de la isla era deseable manejar a Puerto Rico como una sola unidad de planificación. La ley se adoptó creando una Junta de Planificación centralizada y limitando la participación de los municipios a un rol de asesor en las Comisiones Locales de Planificación.² La Junta de Planificación retuvo en la ley toda la facultad para la preparación y adopción de planes de uso del suelo, la preparación de programas de mejoras permanentes, y la preparación y adopción de reglamentos para manejar asuntos tales como zonificación, lotificación, revisión y aprobación de proyectos públicos y privados, y manejo de zonas históricas.

Años más tarde, al crearse la nueva Ley de la Junta de Planificación, Ley 75 del 24 de junio de 1975, se revisaron aspectos de la ley original para remover de la Junta las responsabilidades de considerar y otorgar permisos de uso y construcción — asignándose estas responsabilidades a la Administración de Reglamentos y Permisos — y otorgarle más espacio para atender sus responsabilidades de planeamiento. Esta ley retuvo la limitada participación de los municipios que se había asignado en el 1942. Continuaron las Comisiones Locales de Planificación y en éstas, en las pocas ocasiones en que se activaron, los municipios operaron únicamente como ente asesor.

La limitada participación municipal en el planeamiento cambió con la aprobación de la Ley de Municipios Autónomos en el verano de 1991. Ésta y otras tres leyes establecieron la base de la Reforma Municipal³ que fijó una política pública de descentralización del gobierno central hacia los municipios, reconociendo que éstos están más cerca de la ciudadanía y que pueden cumplir de forma más rápida y eficiente con muchas de las responsabilidades y servicios que ofrece el gobierno central. Con la aprobación de la Ley de Municipios Autónomos se revisó de raíz la política pública sobre la participación de los municipios en la toma de decisiones sobre el planeamiento y el uso del suelo. Esta ley estableció en su capítulo de ordenación territorial los elementos sustantivos y procesales para permitirle al municipio participar en la planificación del uso del suelo, sin afectar las políticas estatales ni los derechos de propiedad de los ciudadanos.

Este escrito reseña los principales aspectos del planeamiento del uso del suelo considerados durante la elaboración de los aspectos de ordenación territorial de la Ley de Municipios Autónomos, describe el nuevo proceso de ordenación territorial establecido por ésta, y hace una breve reflexión sobre su implantación.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL PREVIA A LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS

Las disposiciones sobre planeamiento, permisos, y nuevas competencias incluidas en el capítulo de ordenación territorial de la Ley de Municipios Autónomos surgieron, en gran parte, de los trabajos del Consejo de Secretarios sobre Urbanismo⁴ durante el 1990 y 1991. Los informes preparados para las reuniones del Consejo presentaron los principales problemas relacionados con el uso del suelo y las posibles formas de atenderlos.

De la discusión de estos informes se acordó elaborar un capítulo en la Ley de Municipios Autónomos que fortaleciera el esquema de planeamiento, lo hiciera más participativo hacia los gobiernos locales y su ciudadanía, y reforzara sus herramientas de planificación e implantación. A través de estos informes se discutieron también los aspectos de ordenación territorial que debían incluirse en la ley. Durante la elaboración de este capítulo se evaluaron tres áreas del planeamiento: los problemas principales de la ordenación territorial en Puerto Rico, las herramientas existentes para manejar el uso del suelo, y un análisis y comparación de diversos esquemas de planeamiento que ayudaran a estructurar la forma de participación municipal a establecerse en la ley.

A. Problemas con el uso del suelo y el planeamiento

En el proceso de elaborar mecanismos adecuados de ordenación territorial la Oficina de Asuntos Urbanos incluyó en informes del Consejo de Secretarios sobre Urbanismo un recuento de los problemas físicos más evidentes del planeamiento y el uso del suelo en la Isla. La enumeración de problemas resaltó la condición desarticulada del entorno urbano y rural de Puerto Rico, los elevados impactos adversos -- sociales, económicos y físicos -- de esta forma de desarrollo en una pequeña isla altamente poblada, la necesidad de dirigir y coordinar acciones ante estos impactos, y la urgencia de articular un mecanismo de planeamiento del uso del suelo capaz de ordenar el entorno físico de forma sensible al ambiente. El modelo actual de urbanización supone la abundancia de terrenos y la disponibilidad de grandes reservas de energía.⁵ La situación puertorriqueña hace insostenible esta forma de desarrollo y hace necesario encontrar un nuevo modelo de urbanización y un esquema de planeamiento más eficiente y racional, protegiendo el suelo rural y consolidando el suelo urbano.

Los últimos dos informes del 1990 del Consejo de Secretarios sobre Urbanismo resaltaron los siguientes problemas sobre el uso del suelo:

- en las áreas urbanas centrales: el deterioro de los centros urbanos tradicionales, el declinar del espacio público, la desaparición de propiedades de valor arquitectónico, y la ausencia de planes y de programación de obras para atender las idiosincrasias de los vecindarios.
- en los nuevos desarrollos periferales de la ciudad: la forma urbana desarticulada, la subutilización del suelo con desarrollos de baja densidad y desprovistos de las dotaciones necesarias para la vida comunitaria (tales como parques y plazas), la segregación social y física, la falta de armonía y relación entre las distintas piezas del tejido urbano, un sistema vial discontinuo, la ausencia de facilidades y amenidades para el peatón, la excesiva dependencia en el automóvil privado (con las consecuencias negativas de elevados costos a los ciudadanos, emisiones contaminantes, congestión de las vías, y gastos elevados de inversión pública en infraestructura), y la dificultad de proveer transportación colectiva.
- en el suelo rústico: la creciente urbanización (realizada a través del crecimiento continuo de la ciudad, por la ubicación de urbanizaciones aisladas ubicadas en el medio del suelo rústico, o por las lotificaciones individuales en la ruralía) y sus efectos ambientales adversos tales como la erosión de suelos, la sedimentación de cuerpos de agua, la contaminación de aguas subterráneas, la pérdida de potencial de nuevos embalses, la afectación de recursos naturales con potencial para otros usos (agricultura, turismo, o recreación), y la formación de comunidades aisladas desprovistas de servicios y a las cuales se hace muy difícil de proveer con las dotaciones necesarias (infraestructura, salud, educación, recreación, y cultura).

El recuento de los problemas físicos sobre el modelo de urbanización actual, los problemas y las posibles estrategias incluidas en los informes del Consejo de Secretarios sobre Urbanismo, reflejaron la necesidad de esbozar en la ley las políticas públicas de ordenación territorial que promovieron un nuevo modelo de urbanización, articulándolas en un esquema de planeamiento detallado y participativo. De toda la discusión sobresalió la realidad que para la Junta de Planificación y para la evaluación de las consultas de ubicación, casi todo el territorio de Puerto Rico es potencialmente urbanizable (aunque a diferentes niveles de urbanización), y que era necesario identificar a través de unas políticas públicas claras que hay áreas en donde no puede ocurrir la urbanización, de forma que la agencia pudiera afrontar las inmensas presiones de desarrollo a las que se ve sujeta por los grupos de poder, algunas veces por los propios legisladores. El esquema de planeamiento a esbozarse en la ley debía incluir un esbozo de los objetivos y estrategias para manejar los distintos tipos de suelo, la programación de las obras requeridas para viabilizarlas, y la normativa necesaria para vincular las acciones individuales con las políticas públicas establecidas.

B. Aspectos legales y herramientas para dirigir el uso del suelo en Puerto Rico

Otros asuntos considerados por el Consejo de Secretarios sobre Urbanismo en la elaboración del esquema de ordenación territorial fueron los aspectos legales del planeamiento y las herramientas de implantación. Al igual que en muchos otros países, el uso del suelo en Puerto Rico está regido por numerosas leyes y agencias.⁶ De éstas, las principales para ordenar la utilización del suelo son las leyes de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos.

Para ordenar el uso del suelo la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos cuentan con varios documentos que les apoyan en sus decisiones, siendo los principales el documento de Objetivos y Políticas Públicas para el Desarrollo de Puerto Rico, los dieciocho Planes de Usos del Terreno que cubren veintinueve municipios (sólo cinco planes están adoptados), una veintena de reglamentos que controlan el desarrollo del suelo y las edificaciones (estos reglamentos incluyen el Reglamento de Zonificación y varios reglamentos especiales que precisan las intervenciones que pueden desarrollarse en áreas particulares, tales como las áreas de El Yunque, Condado y Santurce), planos de expansión urbana para setenticinco municipios, planos de zonificación para la mayoría de las áreas urbanas, planos de zonas susceptibles a inundaciones, planos viales para unos pocos municipios, e inventarios de tipos y usos del suelo que sirven como referencia en la evaluación de los permisos de uso y construcción (tales como los planos de clasificación de los suelos agrícolas del Departamento de Agricultura o el Inventario Científico de los Suelos del Departamento de Recursos Naturales). Además de estos documentos, durante la consideración de un proyecto las agencias solicitan a los proyectistas información adicional sobre su propuesta de desarrollo para poner a las agencias en condición de evaluar la viabilidad o deseabilidad del proyecto. Estos documentos pueden incluir las evaluaciones o declaraciones de impacto ambiental, estudios hidrológicohidráulicos, y estudios de viabilidad, entre otros.

Del análisis de los distintos documentos disponibles en las agencias del gobierno central para dirigir la ordenación territorial, sobresalió la ausencia de planes específicos para guiar el desarrollo y la necesidad de encontrar nuevos mecanismos participativos de planeamiento.⁷ Cuarentinueve municipios, dos terceras partes del total, no contaban con el apoyo de planes que establecieran directrices específicas para su desarrollo y el manejo de sus suelos. Con este vacío en el planeamiento del uso del suelo, los desarrolladores individuales se habían convertido, sin quererlo y sin estar capacitados para ello, en los planificadores *de facto* de los municipios, dotando el paisaje de elementos inconexos y dispersos.

C. Comparación de esquemas de ordenación territorial

En la consideración de la relación que debían tener los municipios con las agencias centrales en el manejo de la ordenación territorial, la Oficina de Asuntos Urbanos investigó el marco institucional de otros países de Europa (Francia, Inglaterra, España, Holanda, Alemania) y América (Canadá y Estados Unidos, y en específico los estados de Florida, Hawaii, Nueva Jersey y Oregón). El resultado de la investigación arrojó datos interesantes, especialmente sobre los esquemas de planificación en estos lugares.

En Canadá y los países estudiados de Europa, el esquema del planeamiento incluye la participación del gobierno central y de los gobiernos locales. En estos países la intervención del gobierno central se circunscribe a la elaboración de planes nacionales, usualmente orientados a definir política pública sobre el uso del suelo y a fijar las principales directrices de la infraestructura regional. Una vez en el ámbito local son los propios municipios, a través de unos planes muy específicos, los que preparan y administran la ordenación territorial.⁸ Aún países que tradicionalmente habían tenido un esquema centralizado de planeamiento a través de gran parte de este siglo -- tales como España y Francia -- habían transformado su sistema en la última década para establecer nuevos espacios de acción para los gobiernos locales⁹ de forma que éstos pudieran elaborar sus propios planes.

En Estados Unidos, por el contrario, el esquema de planeamiento ha estado centrado históricamente en los gobiernos locales. Con la rápida urbanización de años recientes, ha habido muchas ocasiones donde las decisiones del planeamiento local (pueblos, ciudades y condados) entran en conflicto y fuerzan la intervención de los tribunales de justicia. Para evitar estos conflictos y lograr una mayor racionalización y eficiencia en el proceso de planeamiento, varios estados -- tales como Florida, Nueva Jersey, Oregón y Hawaii -- han legislado nuevos esquemas de planeamiento para articular una política de planeamiento compartido.¹⁰ Estas nuevas leyes establecieron un esquema de relaciones jerárquicas entre el gobierno estatal y los gobiernos locales, donde el gobierno estatal dicta las políticas generales de desarrollo y los procesos a seguirse en el planeamiento, y donde el gobierno local realiza el planeamiento particularizado.

Esta evaluación del planeamiento comparado¹¹ -- tanto de Europa como de Canadá y Estados Unidos -- sugirió la creación de un esquema de planeamiento que incorporara y armonizara la participación del gobierno central y el gobierno local. El esquema recomendado no fue remplazar el sistema centralizado de planeamiento de la Junta de Planificación por setentiocho gobiernos locales independientes, sino el facultar la participación de los gobiernos locales en la realización de un planeamiento detallado, y retener y fortalecer a la Junta de Planificación para elaborar las políticas de desarrollo de Puerto Rico, elaborar planes regionales,¹² y coordinar y apoyar la realización de los planes de ordenación a nivel municipal.

Otro aspecto, no menos importante, que surgió de este análisis fueron las diversas herramientas que poseían otras jurisdicciones de Europa, Canadá y Estados Unidos para ayudar a implantar sus diversos planes. Herramientas tales como la transferencia de derechos de desarrollo, las exacciones por impacto, los eslabonamientos, y la reparcelación se utilizaban de forma rutinaria logrando una implantación más efectiva de los planes. En Puerto Rico se utilizaban algunas de estas competencias, tales como el requerimiento de instalaciones vecinales o las exacciones para infraestructura, pero éstas no se utilizaban de forma generalizada ni se ataban a un proceso claro de planificación.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS

Los diferentes aspectos del planeamiento discutidos en los Consejos de Secretarios sobre Urbanismo fueron finalmente incorporados en la Ley de Municipios Autónomos en un capítulo sobre ordenación territorial. El capítulo estableció la política pública de que los suelos en Puerto Rico son limitados y que el gobierno debe propiciar un uso juicioso y un aprovechamiento óptimo del territorio para asegurar el bienestar de las generaciones actuales y futuras, promoviendo un proceso de desarrollo ordenado, racional e integral. Los aspectos de ordenación territorial se elaboraron para viabilizar un mejor planeamiento y uso del suelo, para lograr una mayor descentralización en los procesos administrativos, y para lograr una mayor participación local.

El capítulo de ordenación territorial cubre seis áreas principales: objetivos del planeamiento, planes de ordenación, participación ciudadana, transferencias de permisos de uso y construcción, oficinas de ordenación territorial y de permisos, y las nuevas competencias para viabilizar la ordenación territorial.

A. Objetivos del Planeamiento

La ley estableció que los municipios pudieran realizar los planes de ordenación de su territorio municipal y requirió que éstos cumplieran con siete objetivos. Los primeros cuatro objetivos dispusieron que los planes serían compatibles con las políticas públicas del gobierno central y de otros municipios; que los planes promoverían el desarrollo de la infraestructura y sólo permitirían el desarrollo para el cual hubiera infraestructura disponible; que los planes contarían con una amplia participación ciudadana; y que los planes propiciarían el desarrollo social y económico del municipio.

Los últimos tres objetivos se relacionan con el manejo del suelo urbano, urbanizable y rústico. Para el suelo urbano la ley dispuso objetivos dirigidos a producir un área urbana consolidada, con aprovechamiento del suelo y un entorno

público digno y agradable. Para el suelo urbanizable la ley dispuso que los planes establecerán un proceso ordenado de transformación del suelo no urbano, persiguiendo que los nuevos desarrollos aprovechen y organicen el mejor uso del suelo en armonía con las áreas urbanas adyacentes. Finalmente, la ley dispuso que se protegerá el suelo rústico evitando su lotificación y urbanización, y que se promoverá su uso y manejo para el disfrute de generaciones actuales y futuras.

B. Planes de Ordenación

Para estructurar el planeamiento del uso del suelo, la ley dispuso tres tipos de planes de ordenación: Plan Territorial, Plan de Ensanche y Plan de Área. El primer plan, el Plan Territorial, elabora el planeamiento para todo el territorio municipal. Los otros planes -- el Plan de Ensanche y el Plan de Área -- atienden áreas específicas del municipio.¹³

El Plan Territorial es el primer plan que puede realizar un municipio y es requisito para la elaboración de los otros dos. Este plan es el instrumento de ordenación integral y estratégico de la totalidad del territorio municipal, define los elementos fundamentales de la ordenación del territorio, establece el programa para su desarrollo y ejecución, y define la reglamentación del uso del suelo. Una de sus funciones principales es dividir la totalidad del suelo municipal en tres categorías básicas de suelo -- urbano, urbanizable y rústico --, elaborar un plano para clasificar y delimitar estos suelos, y ofrecer disposiciones para su manejo. El Plan Territorial se desarrolla a través de tres conjuntos de documentos: memorial, programa, y reglamentación. El memorial establece una evaluación y una propuesta de desarrollo social, económico y físico para el municipio; propone como ésta se vincula con el uso del suelo, y establece las políticas públicas para su manejo. El programa establece las distintas inversiones necesarias del gobierno central, del gobierno local y de la empresa privada, que se requerirán para viabilizar la implantación de las políticas establecidas. El tercer documento, la reglamentación, establece la normativa sobre el uso del suelo que articula las acciones individuales de las obras de construcción o de cambios de uso con las políticas establecidas por el propio plan.

El segundo tipo de plan de ordenación, el Plan de Ensanche, es un requisito para desarrollar el suelo urbanizable, según demarcado por el Plan Territorial. Este plan contiene dos conjuntos de documentos. El primero cubre la elaboración de los planos y la reglamentación vinculante, incluyendo planos generales de la infraestructura y el sistema vial, y los reglamentos del uso del suelo. El segundo documento incluye el análisis y programa para la implantación del plan, desglosando las inversiones requeridas, sus costos generales y las diferentes fases de implantación. Este plan es fundamental en la aplicación de una política pública dirigida a lograr nuevos asentamientos consolidados, ordenados y en armonía con las áreas previamente urbanizadas.

El tercer tipo de plan de ordenación, el Plan de Área, se prepara para ordenar el terreno en áreas urbanas o rurales del municipio que ameritan un planeamiento especial. Estos planes se preparan cuando es necesario la elaboración de normativas más específicas que las que se establecen en el Plan Territorial para atender situaciones tales como áreas de valor arquitectónico especial, sistemas naturales prioritarios, o áreas deterioradas del suelo urbano.

Todos estos planes de ordenación, según dispuestos por la Ley de Municipios Autónomos, requieren de una activa participación ciudadana y de una coordinación estrecha con las agencias del gobierno central. Para apoyar su desarrollo la propia ley dispuso de un fondo por un período de cinco años para apoyar a los municipios en su elaboración,¹⁴ disponiendo también que durante el proceso de elaboración la Junta de Planificación tenía la responsabilidad de facilitar y viabilizar la conformidad de éstos con todas las políticas públicas, leyes, reglamentos u otros documentos del gobierno central. Para facilitar esta relación y promover un balance entre el gobierno central y el gobierno local, la ley dispuso diversos mecanismos de control y coordinación,¹⁵ incluyendo el requerimiento que los planes de ordenación, previo a entrar en vigor, sean adoptados por la Junta de Planificación y aprobados por el Gobernador, estableciendo su vigencia a la misma jerarquía que los otros planes de la Junta de Planificación.

Cabe señalar que estos tres planes no son los únicos tipos que puede elaborar un municipio. Éste podrá continuar elaborando planes económicos estratégicos, planes para reciclaje y recogido de basura, planes para manejar un área natural sensitiva, planes para el desarrollo social y económico de comunidades particulares, y cualquier otro tipo de plan. Los tres tipos de planes sobre los cuales la ley dispuso condiciones y procesos, son únicamente aquéllos que se relacionan con la ordenación territorial y con el establecimiento de documentos vinculantes sobre la programación y el uso del suelo. Por lo sensitivo de estos temas, la ley estableció todo un sistema de coordinación con la Junta de Planificación y otras agencias estatales, y todo un proceso de participación ciudadana. La elaboración de otros tipos de planes por el municipio, no obstante, deberán coordinarse con los planes de ordenación en aquellos asuntos que requieran establecer amarres con las políticas y reglamentos del uso del suelo. Si un plan de desarrollo económico para un municipio particular, por ejemplo, propone el desarrollar el ecoturismo y las áreas históricas de un municipio como un componente importante de su desarrollo económico, el municipio deberá incorporar en la programación y reglamentación de sus planes de ordenación estas políticas económicas, de forma que se identifiquen en un plano las áreas sensitivas a manejarse y que se establezcan los reglamentos a utilizarse en su manejo. De igual forma, un plan municipal sobre desperdicios sólidos, deberá vincularse al plan de ordenación señalando la localización y los requerimientos de las áreas para almacenar, transbordar o disponer de los desperdicios, y el manejo de las áreas aledañas que se impactan por este uso.

C. Participación ciudadana en la ordenación territorial

La ley dispuso en el capítulo de ordenación territorial diversas formas para fomentar la participación ciudadana. Al inicio del capítulo la ley estableció la política pública de que el municipio deberá promover la comprensión pública de los planes empleando los medios de información que considere adecuados para proveer a la ciudadanía de la información necesaria y colocarla en posición de participar efectivamente. La ley estableció tres mecanismos para requerir la participación ciudadana: las vistas públicas, el Avance del Plan Territorial, y las Juntas de Comunidad.

El mecanismo tradicional de participación a través de las vistas públicas es el proceso mediante el cual los diferentes borradores de los planes de ordenación se hacen disponibles a la ciudadanía y se exhiben para discusión pública. Este proceso viabiliza la comunicación entre las partes y permite establecer un consenso entre los distintos grupos de ciudadanos, el gobierno local y el gobierno central.

El mecanismo del Avance es un requisito de ley para fomentar una participación ciudadana educada durante el proceso de elaboración del Plan Territorial. A través del proceso de planeamiento, la ley requiere que se prepare un breve documento que recoja las ideas principales del plan -- incluyendo las principales decisiones sobre los usos del suelo en el municipio -- para someterlo a discusión pública. Este Avance debe ser ampliamente difundido en el municipio y sometido a discusión en vista pública. Aunque este documento sólo es requisito para el Plan Territorial, el mismo puede utilizarse como mecanismo de participación durante la elaboración de los otros planes de ordenación.

Finalmente, la ley estableció el mecanismo de las Juntas de Comunidad para viabilizar una mayor participación ciudadana. Estas Juntas, designadas por el alcalde y apoyadas administrativamente por la Oficina de Ordenación Territorial, operan como representantes de la ciudadanía en la efectiva elaboración e implantación de los planes. Estas juntas, una vez constituidas, mantienen participación en todo el proceso del planeamiento y su implantación.

Además de estos tres mecanismos de participación requeridos por ley, los municipios podrán utilizar cualquier otro mecanismo que fomente una mayor participación ciudadana. Se evitó imponer más requisitos a la participación ciudadana, para permitirle al municipio el uso de su creatividad y conocimiento particular al gestionar la participación de sus ciudadanos en el planeamiento.

D. Transferencias de facultades para considerar permisos de uso y construcción

Una vez adoptado un Plan Territorial, la ley facultó a que el municipio pueda solicitar,

de forma voluntaria, la transferencia de facultades de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos para considerar permisos de uso y construcción. De no solicitar la transferencia, la Administración de Reglamentos y Permisos continuaría manejando la tramitación de permisos, fundamentando sus decisiones en el planeamiento realizado por el municipio y adoptado por la Junta de Planificación. De solicitarse y acordarse el traspaso, éste se realiza a través de un convenio con el Gobernador, cuyos parámetros se definen de acuerdo a las capacidades administrativas y técnicas de cada municipio particular.

El proceso del convenio para las transferencias sigue la normativa establecida en el capítulo de delegación de competencias de la Ley de Municipios Autónomos y en los procesos adicionales establecidos en el capítulo de ordenación territorial. El proceso de transferencia comienza con una solicitud del municipio al Gobernador, donde solicita la facultad deseada y donde explica los recursos técnicos, humanos y económicos con que contará el municipio para desempeñar las nuevas funciones.

Las transferencias sobre la consideración de permisos de uso y construcción se pueden solicitar en diferentes pasos. En este proceso, la legislatura le reservó al gobierno central la facultad exclusiva de considerar autorizaciones y permisos que incluyan variaciones de uso, proyectos municipales o estatales, y proyectos de impactos regionales no contemplados en el plan de ordenación. Una vez se transfieran las facultades a los municipios que las soliciten, la ley estableció mecanismos para relacionar las acciones de los gobiernos locales con las de la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos.

E. Oficinas de Ordenación Territorial y de Permisos

La Ley de Municipios Autónomos dispuso una estructura administrativa mínima para que el municipio maneje sus funciones de planeamiento y de consideración de permisos de uso y construcción. Esta disposición uniforma el proceso a nivel de los municipios y facilita la comunicación entre el gobierno central y el gobierno local. La estructura sigue el patrón establecido en el gobierno central desde el 1975 de oficinas separadas para el planeamiento (Junta de Planificación) y la consideración de permisos (ARPE).

El municipio, de desear comenzar a ordenar su territorio a través del planeamiento, está obligado a crear una Oficina de Ordenación Territorial. Esta oficina tiene las funciones, entre otras, de preparar y revisar los planes de ordenación, de efectuar todas las actividades necesarias para la eficaz ejecución del planeamiento, de movilizar la participación ciudadana, de celebrar vistas públicas, de supervisar el desarrollo y cumplimiento de los planes, y de recopilar información y mantener todos los expedientes sobre la ordenación territorial del municipio.

Por otra parte, si el municipio persiguiera administrar los permisos de uso y construcción facultados por ley, estaría obligado a crear una Oficina de Permisos. Ésta tendría las funciones de tramitar solicitudes de autorizaciones y permisos de conformidad con las facultades transferidas mediante convenio, de mantener un expediente de cada solicitud de autorización y de las determinaciones tomadas al respecto, de celebrar vistas públicas sobre los proyectos ante su consideración y realizar los trámites correspondientes, y de promover el inicio de acciones legales para procesar las violaciones o querellas relacionadas con las facultades transferidas.

Para facilitar la creación de oficinas y viabilizar la colaboración entre municipios, la ley facultó que dos o más municipios puedan constituir un consorcio para establecer oficinas en conjunto y compartir los recursos disponibles.

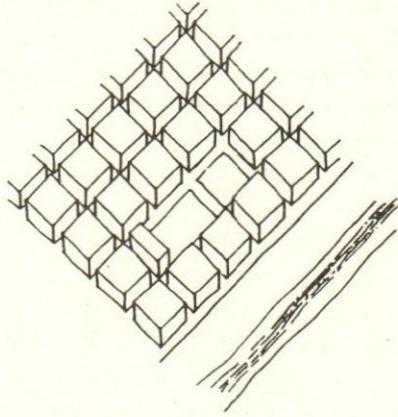
F. Nuevas competencias para viabilizar el desarrollo urbano

En la radicación del proyecto de ley de la Ley de Municipios Autónomos se incluyeron siete nuevas competencias para facilitar y viabilizar la implantación del planeamiento, de las cuales se aprobaron seis.¹⁶ En el momento de establecer las competencias se consideró que no todos los municipios harían uso de todas ellas, pero que cada una podría ser de utilidad a un municipio para manejar situaciones particulares. Las competencias adoptadas se pueden utilizar voluntariamente de acuerdo a las necesidades particulares de cada municipio, y según se establezca y defina su uso en los planes de ordenación. Las seis nuevas competencias adoptadas fueron la dedicación de terrenos para usos dotacionales, el requerimiento de instalaciones dotacionales, el eslabonamiento, la exacción por impacto, la transferencia de derechos de desarrollo, y la reparcelación.

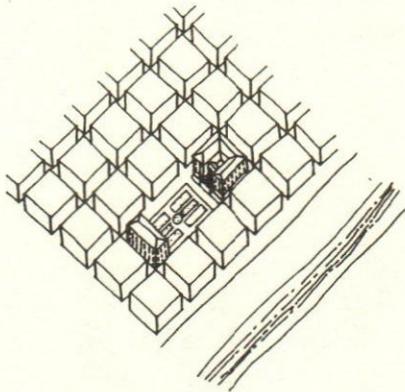
Debido a la naturaleza compleja de estas competencias, la ley requirió que la Junta de Planificación elaborara y adoptara un reglamento que estableciera los elementos normativos y sustantivos para su implantación.¹⁷ Este reglamento entró en vigor a finales del 1992 y su elaboración contó con un proceso intenso de participación por parte de las agencias, las asociaciones profesionales y los representantes de la industria de la construcción.

La ley y el reglamento permiten que las competencias se utilicen de forma amplia y flexible, según se disponga y fije en el planeamiento. Para fomentar el uso adecuado de cada una de las competencias se estableció un riguroso mecanismo procesal requiriendo que éstas estuvieran atadas a los planes de ordenación y sujetas a un proceso de vistas públicas con mecanismos que permitan evaluar el impacto del manejo particular de cada competencia.

A continuación se describen las seis competencias:

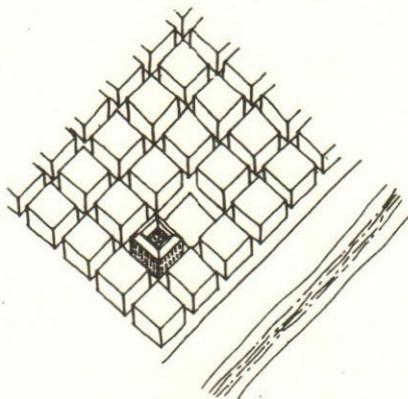


Dedicación de Terrenos para Usos Dotacionales: La ley facultó al gobierno a requerir, a través del planeamiento, la dedicación de terrenos en pleno dominio para suplir usos dotacionales¹⁸ a suelos urbanizables que se conviertan a suelo urbano. El objetivo de esta competencia es proveer terrenos para las dotaciones de la comunidad -- tales como áreas para la recreación, deporte, educación, salud o cultura -- requeridas por las nuevas demandas físicas y sociales que surgen del crecimiento urbano. La cantidad exacta de los terrenos a dedicarse (limitado a un diez por ciento), su localización, y su uso se establecen en el plan. El manejo de esta competencia permite que se obtengan los terrenos públicos requeridos para suplir las dotaciones de la comunidad, y permite localizarlos en lugares apropiados señalados por el planeamiento.

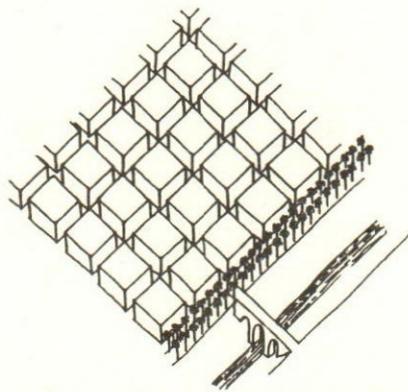


Requerimiento de Instalaciones Dotacionales: La ley facultó al gobierno a requerir la construcción de obras, instalaciones y estructuras, así como la dedicación de terrenos y construcciones para servir las necesidades dotacionales internas que genere cada

proyecto de construcción que se autoriza, incluyendo la dedicación de estructuras y terrenos.¹⁹ Esta competencia tiene el objetivo de lograr que cada proyecto de desarrollo supla las dotaciones internas -- tales como facilidades telefónicas, áreas de recreación, o lugares de asamblea -- de los usuarios del desarrollo, y el propósito de evitar que esta carga se transfiera del proyectista al gobierno.

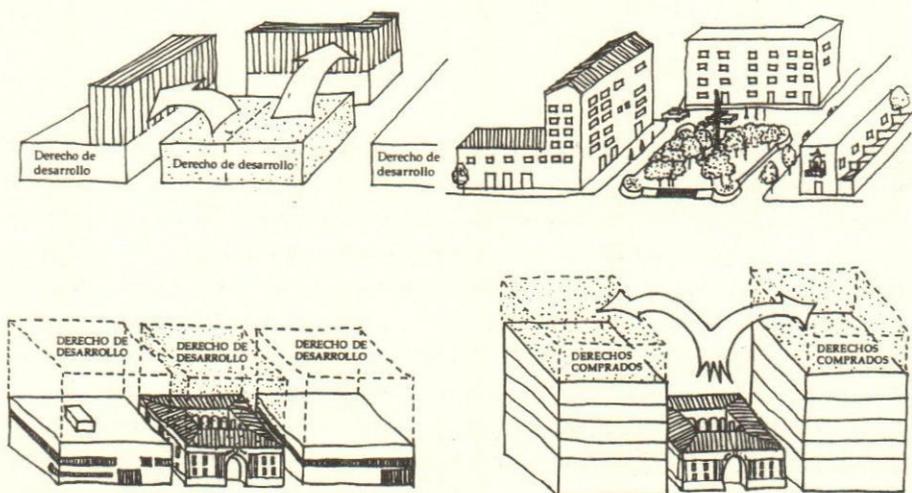


Eslabonamientos: La ley facultó al gobierno a requerir a un desarrollador que un nuevo proyecto se acompañe por una inversión o aportación dirigida hacia la provisión de vivienda de interés social.²⁰ El eslabonamiento se establece a base de una aportación máxima del cinco por ciento del costo de construcción de un proyecto, que se dedicaría a un fondo para la provisión de vivienda de interés social. Esta competencia tiene la finalidad de propiciar que los grupos sociales menos favorecidos se beneficien del crecimiento económico de un área. La competencia requiere la preparación de un plan de vivienda como un prerequisite a la imposición del mecanismo de eslabonamiento, y sólo puede aplicarse a proyectos de gran tamaño y alta rentabilidad.



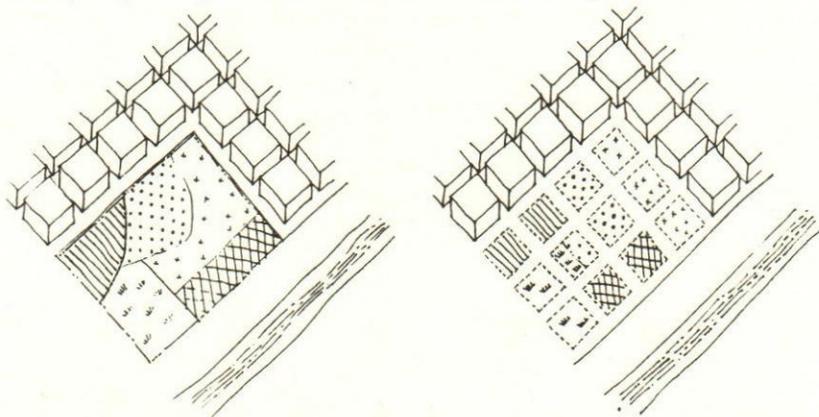
Exacción por Impacto: La ley facultó al gobierno, a través del planeamiento, a requerir una aportación a los nuevos proyectos para sufragar gastos por la provisión de usos

dotacionales, incluyendo la infraestructura, como resultado directo de tal proyecto. El tamaño de la aportación se establece en armonía con el estudio realizado en el planeamiento sobre el impacto de los nuevos desarrollos sobre los niveles de servicio en un área. El objetivo de estas exacciones es permitir el planeamiento y la provisión de las mejoras necesarias, tales como la provisión de agua o una carretera, en un ambiente de inversión más predecible y asegurar que los desarrollos paguen su justa parte por la provisión de los servicios.²¹ El uso de las exacciones es de mucha utilidad al sector público y privado al viabilizar la disponibilidad de las mejoras capitales para nuevos proyectos, y al hacer predecible la magnitud y la forma de pago por estas mejoras.



Transferencia de Derechos de Desarrollo: La ley facultó a establecer, a través del planeamiento, el mecanismo de transferencias de derechos de desarrollo.²² Esta competencia permite el transferir los derechos de desarrollo de una propiedad a otra, como mecanismo de protección de áreas urbanas o rurales particulares. Bajo el esquema de transferencias de derechos de desarrollo, un propietario puede vender o transferir su "derecho" de desarrollar una propiedad a otra propiedad, cuyo propietario podría utilizar el recién adquirido "derecho" para desarrollar otra propiedad a mayor capacidad que la permitida sin la transferencia. La venta se realiza entre las partes particulares y se registra en la oficina de permisos correspondiente. Esta competencia puede ser manejada por el planeamiento con diversos propósitos, tales como la conservación de propiedades históricas o la protección de un recurso natural. La competencia de transferencias de derechos de desarrollo requiere vincularse con el planeamiento, el cual requiere designar dos áreas: una que cede sus "derechos" y otra que puede adquirir esos "derechos". Al ceder sus derechos de

desarrollo, de forma parcial o total según lo disponga el plan, el propietario conserva su terreno pero pierde permanentemente su derecho total o parcial de desarrollo.



Reparcelación: La ley facultó al gobierno a utilizar el mecanismo de la reparcelación. Se entiende por reparcelación la agrupación y nueva segregación de fincas o solares comprendidos en un área cuya superficie o linderos se transforman de acuerdo a lo indicado en un plan. El objetivo de la reparcelación es viabilizar que los nuevos desarrollos, tanto en suelo urbano como urbanizable, puedan materializarse de forma más ordenada y racional, sin depender en la forma de parcelación existente. La reparcelación permite la consolidación de una tenencia fragmentada de tierras y ofrece la oportunidad de mejorar la planificación y el diseño para la provisión más eficiente de la infraestructura y las dotaciones en el vecindario. Esta competencia también podría utilizarse por los diversos propietarios como un mecanismo de financiamiento del desarrollo, al permitir que los propietarios de un área, en el proceso de reparcelar sus terrenos, separen una porción de éstos como propiedad grupal para venderla y obtener un fondo común para financiar la infraestructura u otros costos del desarrollo.

APUNTES FINALES

Puerto Rico es una isla pequeña, altamente poblada, y con patrones ineficientes de uso del suelo. El planeamiento centralizado de los últimos cincuenta años no fue efectivo en guiar el crecimiento urbano ni en conservar el suelo rústico, a pesar de que esbozaron y adoptaron extensas y diversas políticas públicas para conservar los suelos y crear un desarrollo consolidado y ordenado. Este planeamiento centralizado, sin embargo, no pudo producir los planes particulares, no pudo elaborar los mecanismos adecuados de implantación, y no pudo aglutinar la voluntad política necesaria para lograr su cumplimiento. La reglamentación y los otros documentos vinculantes de la

Junta de Planificación sobre el uso del suelo, al igual que el manejo de estos documentos, permitieron desarrollar asentamientos dispersos de baja densidad y permitieron afectar adversamente el suelo rústico, cada vez más reducido y maltrecho.

La nueva Ley de Municipios Autónomos, en armonía con la Ley de la Junta de Planificación, dispuso un esquema de planeamiento y manejo del uso del suelo que establece vínculos entre el gobierno central y el municipio. Esta ley elaboró un esquema de planeamiento participativo para la ordenación territorial, cuyos objetivos principales son lograr un ambiente urbano consolidado y ordenado, y la conservación y manejo del área natural libre de urbanización, objetivos que resultan más prioritarios cada día. Esta ley estableció un marco adecuado²³ sobre el cual realizar e implantar un planeamiento que conceptualice y ejecute acciones para manejar adecuadamente el entorno urbano y rural.

El éxito del planeamiento, sin embargo, depende del entendimiento y la voluntad de los líderes políticos y de los ciudadanos por manejar el suelo adecuadamente. El nuevo esquema de planeamiento descentralizado, con la reafirmación de los objetivos que persiguen el manejo juicioso y ordenado del suelo, podría correr la misma suerte del planeamiento centralizado de los últimos cincuenta años; no empee sus ventajas de mayor participación y mejores instrumentos. El éxito del planeamiento dependerá de que se reconozca -- en las más altas esferas del gobierno central, en las oficinas de los primeros ejecutivos de los municipios, y en los grupos y organizaciones ciudadanos -- su utilidad como mecanismo de ordenación para guiar el futuro destino de la Isla, y que se le provea de los recursos y apoyos necesarios. Su efectividad dependerá, en gran medida, de la capacitación del personal que ejecute e implante el planeamiento,²⁴ de la elaboración adecuada de los planes,²⁵ de la consciencia que levanten los municipios y los grupos ciudadanos sobre la fragilidad del recurso del suelo, y de la voluntad que puedan aglutinar para lograr la consolidación del suelo urbano y la conservación del suelo rústico.

Al final lo importante será -- como algunos municipios lo están intentando -- crear un planeamiento y una implantación que armonice con las metas²⁶ de un desarrollo sustentable para Puerto Rico:

- que consolide las áreas urbanas como lugares de identidad, viabilice nexos de continuidad con el tiempo y el lugar, respete las áreas naturales dentro del área urbana, apoye un espacio público digno y agradable, permita la interacción e intercambio de los ciudadanos, fortalezca la identidad de los barrios (claramente delineados, compactos, caminables, socialmente integrados con diversidad de usos), provea un sistema continuo de calles que conecten los diversos barrios de la ciudad, y viabilice la utilización de sistemas de transporte colectivo;

- que provea áreas para alojar el crecimiento de la población y las integre con las áreas urbanas existentes, rellene los vacíos dentro de las áreas urbanas, y que promueva un nuevo desarrollo urbano denso, consolidado, ordenado y agradable; y
- que conserve el mundo natural y lo maneje adecuadamente para proteger el ambiente, y viabilizar, entre otros, la agricultura, la recreación, el ecoturismo, y la conservación de los espacios abiertos.

Alcanzar estas metas es parte de nuestra responsabilidad con las generaciones pasadas y con las generaciones por nacer. Estas metas pueden lograrse con un buen planeamiento, una participación democrática y una clara voluntad política de implantación. El capítulo de ordenación territorial de la Ley de Municipios Autónomos es una herramienta útil para alcanzarlas. Falta asegurar la voluntad política de implantación.

Notas:

1. El capítulo sobre los servicios municipales del libro *Curso de Gobierno Municipal* de Efrén Córdova (Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras: 1964) describe la variedad de servicios provistos por los municipios previo al 1940 y hace referencia a la centralización de la oferta de muchos de estos servicios como resultado de las leyes que crearon nuevas entidades del gobierno central durante la década de los cuarenta. Algunas de estas entidades fueron la Autoridad de Fuentes Fluviales (1941), el Servicio Insular de Alcantarillados (1941), el Servicio de Acueductos de Puerto Rico (1941), la Junta de Planificación (1942), el Departamento de Instrucción Pública (1946), y la Administración de Parques y Recreos (1947).
2. Para mayor información sobre la relación histórica de los municipios con la Junta de Planificación de Puerto Rico, vea los artículos "Planificación y Administración Municipal" de Hermenegildo Ortiz Quiñones, y "Participación, Planificación y los Municipios de Puerto Rico" de Francis Conway, ambos de la revista PLERUS, núm. 68 de la Escuela Graduada de Planificación de la UPR (diciembre 1983).
3. Las cuatro leyes que forman la Reforma Municipal son la Ley del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991), la Ley para Enmendar la Ley de Patentes Municipales (Ley Núm. 82 de 30 de agosto de 1991), la Ley de Contribuciones Sobre la Propiedad Municipal (Ley Núm. 83 de 30 de agosto de 1991), y la Ley de Municipios Autónomos (Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991).
4. Los Consejos de Secretarios del Gobernador fueron un mecanismo de coordinación e implantación de proyectos prioritarios del gobierno estatal. Estos Consejos -- presididos

directamente por el Gobernador, coordinados por los Asesores del Gobernador y por la Oficina de Presupuesto y Gerencia, y formados por los directores de las agencias -- operaron entre los años 1988 y 1992 y tuvieron como objetivo el agilizar la implantación de los proyectos prioritarios. El Consejo de Secretarios sobre Urbanismo estuvo formado por varias agencias: Administración de Reglamentos y Permisos, Administración de Terrenos, Autoridad de Edificios Públicos, Departamento de Transportación y Obras Públicas, Departamento de la Vivienda, Departamento de Recreación y Deporte, Departamento de Recursos Naturales, Junta de Planificación, Instituto de Cultura Puertorriqueña, Oficina Estatal de Preservación Histórica, Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (inicialmente participó la Administración de Servicios Municipales hasta que fue suprimida por la OCAM), Oficina de Presupuesto y Gerencia, y agencias de infraestructura (Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Autoridad de Energía Eléctrica, y Autoridad de Teléfonos). El Consejo de Urbanismo fue coordinado por la Oficina de Asuntos Urbanos. Esta Oficina fue creada por Orden Ejecutiva del Gobernador y operó en La Fortaleza desde mediados de 1990 hasta principios de 1993, cuando fue disuelta dentro de la Junta de Planificación.

5. La suburbia y el desparramamiento han sido apoyados por décadas con subsidios del gobierno, algunos obvios y otros más evidentes, tales como los fondos asignados a las obras de nuevas carreteras o los subsidios para la provisión de infraestructura de electricidad, agua y sanitario. Esta forma del desarrollo depende del uso intensivo del automóvil y del consumo elevado del combustible fósil, algunas de cuyas proyecciones de disponibilidad son de treinta años. Aún sin considerar esta escalofriante proyección, existe la probabilidad real de que en un tiempo corto encarezca el costo del petróleo, lo que hará evidente el elevado costo social y económico de haber establecido una formación urbana exclusivamente dependiente de éste, y lo que hará evidente también la necesidad de cambiar la forma de hacer los asentamientos. Al considerar estas realidades, junto a los daños ecológicos y el aumento en el precio de los suelos, se hace evidente la urgente necesidad de encontrar un nuevo esquema de asentamiento más eficiente y racional (para una buena discusión sobre el tema de la suburbia y el uso intensivo del automóvil vea el libro *The Geography of Nowhere*, de James Howard Kunstler -- Simon & Schuster, New York: 1993 -- que discute el mal uso del suelo en los Estados Unidos y los peligros de depender primordialmente del automóvil privado). Recientemente el propio gobierno federal ha reconocido la ineficiencia del depender exclusivamente del automóvil privado y ha modificado su forma de autorizar fondos para la construcción de carreteras, permitiendo que estos fondos puedan utilizarse también en sistemas de transporte colectivo. Por su parte, muchos gobiernos locales -- tales como las ciudades de Portland, San Diego, y Los Ángeles -- han reconocido la ineficiencia en los altos costos y falta de funcionalidad de la dependencia exclusiva en el automóvil y han comenzado a implantar sistemas de transporte colectivo, atados a una revisión de sus políticas y planes de uso del suelo.

6. Algunas de las principales leyes que impactan el uso del suelo son la Ley Orgánica de la Junta de Planificación, la Ley de la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE), la Ley de la Administración de Terrenos, la Ley de la Autoridad de Tierras, la Ley sobre Política Pública Ambiental, la Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales, la Ley del Departamento de Transportación y Obras Públicas, la Ley de la Autoridad de Carreteras y Transportación, la Ley Orgánica del Departamento de la Vivienda, la Ley de Vivienda Rural, y la Ley de Facilidades Vecinales.

7. La Junta de Planificación en el 1989, reconociendo la necesidad de desarrollar planes más específicos a los existentes, y reconociendo la necesidad de aumentar la participación de otras entidades en el proceso de planeamiento, preparó la Resolución Participatoria JP249. Esta resolución permitió que entidades públicas o privadas, incluyendo propietarios de terrenos privados o municipios, prepararan planes para manejar el uso del suelo en áreas especiales, sujeto a que estos planes se desarrollaran en estrecha coordinación con la Junta de Planificación, quién finalmente se responsabilizaba por evaluar y adoptar estos planes. Se empezaron varios planes bajo este mecanismo de participación; para el verano de 1994 no se había adoptado plan alguno.

8. Hay varios documentos sobre los sistemas de planeamiento en Europa. Dos de los más accesibles son el libro *Planning Control in Western Europe: England, Denmark, France, Federal Republic of Germany and the Netherlands* (Her Majesty's Stationery Office, London: 1989), y el libro *Ordenación del Territorio: Metodología del Planeamiento en el Derecho Comparado* (Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, serie normativa 4, MOPU, Madrid: 1981).

9. Para información sobre la experiencia de la descentralización en Francia y España puede utilizarse de referencia el libro *Décentralisation: l'âge de raison* del 1993 de la editora *Le Moniteur de Francia*, y el libro *1979-1989: 10 años de planeamiento urbanístico en España*, preparado por el Instituto del Territorio y Urbanismo, y publicado en 1989 por MOPU.

10. Dos documentos generales con información sobre el tema del planeamiento en los Estados Unidos son el libro *American Development Control*, preparado por Richard Wakeford y publicado en 1990 por *Her Majesty's Stationery Office*, y el libro *Understanding Growth Management - Critical Issues and a Research Agenda*, editado en el 1989 por Brower, Godschalk y Porter para el *Urban Land Institute*.

11. Junto a este análisis del planeamiento comparado, se investigaron además las diferentes clasificaciones generales del suelo utilizadas por los diversos esquemas de planeamiento. Muchas de las jurisdicciones establecen un sistema que delimita el suelo urbano, el suelo urbanizable (suelo sin urbanizar donde pueden ocurrir actividades urbanas), y el suelo rural que se desea retener libre del proceso urbanizador. Estas clasificaciones generales se utilizan para determinar las metas y objetivos de la ordenación territorial y para establecer los diversos distritos de la reglamentación. La clasificación de suelos varía en las diversas jurisdicciones pero en muchas se retiene la idea general de diferenciar el suelo urbano y el urbanizable, del suelo rural. Ejemplo de estas diversas categorías son la clasificación en Francia de la zona urbana y la zona natural; la clasificación en España del suelo urbano, urbanizable y nonurbanizable; la clasificación en Alberta (Canadá) de suelo urbano, suelo urbanizable y suelo rural; la clasificación en el estado de Hawaii de suelo urbano, rural, agrícola y de conservación; y la clasificación en algunos condados del estado de Virginia, tal como el de Loudoun, de área rural, área urbana y área para crecimiento urbano.

12. La Junta de Planificación comenzó a trabajar en la elaboración de los planes regionales desde el 1991, como parte de los trabajos del Proyecto Puerto Rico 2005 y como parte de sus encomiendas dentro del Consejo de Secretarios de Urbanismo.

13. El trabajo de planeamiento comparado que elaboró la Oficina de Asuntos Urbanos como parte de la investigación para elaborar el capítulo de ordenación territorial de la Ley de Municipios Autónomos reveló que el planeamiento al cruzar las fronteras de

nacionalidad sigue esquemas similares. Muchos de los planes de ordenación territorial de los gobiernos locales mantienen la idea generalizada de dos tipos de planes. Uno se realiza para toda el área bajo jurisdicción del gobierno local, y el otro para áreas más pequeñas con características particulares que ameritan planeamiento especial, incluyendo planes para disponer el crecimiento y ensanche de las áreas urbanas. El plan local para cubrir el área general del territorio se llama *Plan de Distrito* en Inglaterra, *Plan de Ocupación de Suelos* en Francia, *Plan General en España*, y *Plan Comprensivo de Municipios y Condados* en Florida (Estados Unidos), pero todos comparten las mismas ideas básicas. Igualmente, el plan para disponer acciones en áreas particulares se llama *Plan Sectorial* en Inglaterra, *Plan Especial* en España, o *Plan Estructural de Área* en Alberta (Canadá), pero su contenido y objetivos principales son similares.

14. Como apoyo al planeamiento la Ley de Municipios Autónomos dispuso un fondo de diez millones de dólares para la realización de planes de ordenación. Los municipios mostraron interés inmediato en la realización de estos planes; en la primera ronda de distribución de fondos para la elaboración de Planes Territoriales, en diciembre de 1992, la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales recibió propuestas de veintiséis municipios.

15. El capítulo de ordenación territorial de la Ley de Municipios Autónomos fue muy específico en establecer controles en el planeamiento para establecer un balance entre el gobierno central y el gobierno municipal. Los principales controles establecidos por la ley fueron:

- al comienzo de un plan de ordenación la Junta de Planificación puede emitir una resolución estableciendo las condiciones particulares que requiere considerar el plan;
- la elaboración del plan requiere de un proceso de vistas públicas a través de las cuales la ciudadanía y el gobierno central pueden evaluar los documentos y emitir comentarios;
- la vigencia o revisión integral de un plan requiere su adopción por la Junta de Planificación y su aprobación por el Gobernador de Puerto Rico;
- las revisiones parciales de un plan en asuntos prioritarios requieren su adopción por la Junta de Planificación y la aprobación del Gobernador;
- una vez un plan entra en vigor, el gobierno central se reserva la facultad de adoptar determinaciones de impacto regional dirigidas a promover el bienestar de la región, aunque éstas no estén en conformidad con el plan (en cuyo caso se requiere su revisión); y
- al municipio adquirir facultades para considerar y otorgar permisos de uso y construcción queda obligado de informar a la Junta de Planificación sobre sus evaluaciones, enviando un informe de todos los casos, y un expediente actualizado sobre todos aquellos proyectos que pudieran tener un impacto regional; de la Junta considerar que el proyecto tiene impacto regional, la ley la faculta para solicitar "elear el expediente" y adquirir jurisdicción sobre la consideración final del proyecto.

16. El proyecto de ley sometido a la legislatura en el 1991 incluyó la competencia de la Edificación o Rehabilitación Forzosa. Ésta tenía como objetivo establecer un mecanismo para promover el desarrollo de los solares vacantes o con estructuras en deterioro dentro de las áreas urbanas y evitar la especulación. Esta competencia fue eliminada de la ley en

los trámites legislativos. El último borrador de esta competencia leyó de la siguiente forma:

“Se faculta al municipio (o a la Junta de Planificación), conforme a los Reglamentos que a estos efectos adopte la Junta de Planificación, a fomentar la edificación forzosa en solares baldíos o la rehabilitación de estructuras deshabitadas en avanzado deterioro o ruina, mediante el recurso de Edificación o Rehabilitación Forzosa. El fomento de la edificación o rehabilitación forzosa sólo podrá utilizarse en el suelo urbano y el suelo urbanizable, donde haya sido determinado como necesario en un Plan de Ordenación adoptado (o un Plan de Usos del Terreno de la Junta de Planificación), y sólo en conformidad a los términos establecidos en dicho plan. El proceso comenzará cuando el Municipio (o la Junta de Planificación) notifique al dueño de la propiedad de la obligatoriedad de edificar o rehabilitar dentro de un plazo de un año o en el plazo establecido en un plan ... que nunca será menor de un año. Una vez pasado el plazo establecido y que la propiedad esté en real y efectiva edificación o rehabilitación, el Municipio (o la Junta de Planificación) podrá inscribir las propiedades que no se ajusten a esos términos en el Registro de Propiedades ... Municipales a Edificarse o Rehabilitarse, a localizarse en la Oficina de Ordenación Territorial (o en la Oficina de Secretaría de la Junta de Planificación). Luego que la propiedad esté inscrita en el Registro por un año y no esté en real y efectiva construcción o rehabilitación -- o que el propietario no presente prueba de que se prepara a construir o rehabilitar la propiedad, según una autorización de anteproyecto o de permisos de construcción para la propiedad -- el Municipio (o la Junta de Planificación) determinará que la propiedad podrá expropiarse para desarrollo. En caso que se presente prueba de que el propietario se prepara para construir o rehabilitar la propiedad, se otorgará un año adicional para que la propiedad entre en real y efectiva edificación o rehabilitación, al cabo del cual, si la propiedad no se encuentra en dicha situación, el Municipio (o la Junta de Planificación) determinará que la propiedad podrá expropiarse para desarrollo. La determinación de posibilidad de expropiación se inscribirá en el Registro de Propiedades ... a Edificarse o Rehabilitarse. Una vez el Municipio (o la Junta de Planificación) determine tal posibilidad, un particular podrá solicitar al Municipio (debería incluir a la Administración de Terrenos como el brazo fiscal de la Junta de Planificación) que expropie o compre una propiedad y que la venda. Una vez se reciba una solicitud, el Municipio (o la Administración de Terrenos) podrá expropiar la propiedad y ponerla en pública subasta. El comprador de la propiedad prestará al Municipio (o a la Administración de Terrenos) una fianza, comprometiéndose a cumplir con los términos dispuestos en el Plan de Ordenación (o el Plan de Usos del Terreno) correspondiente y a comenzar a construir o rehabilitar en un plazo no mayor de un año. Si el comprador no cumpliere con los términos establecidos para la venta, el Municipio (o la Administración de Terrenos) retendrá la fianza y comprará o expropiará dicha propiedad pagando una compensación que no excederá el monto por la cual la misma fuera subastada.”

17. Todas estas competencias, en mayor o menor grado, son utilizadas y manejadas en diferentes ciudades o condados de los Estados Unidos. Internacionalmente también son usadas como mecanismos rutinarios para apoyar el manejo del suelo y la implantación del planeamiento. El reglamento de la Junta de Planificación para manejar estas competencias fue elaborado en coordinación con los consultores Siemon, Larsen & Marsh, quienes prepararon en 1992 el *Informe Preliminar de las Nuevas Competencias para Viabilizar el Desarrollo Urbano* que discutió los precedentes legislativos y de jurisprudencia para el manejo de cada una de estas competencias.

18. La ley definió “uso dotacional” como “toda instalación física para proveer a una

comunidad de los servicios básicos para su desenvolvimiento y bienestar general. Estas instalaciones podrán comprender, entre otras, establecimientos, planteles o instalaciones educativas, culturales, recreativas, deportivas, de salud, seguridad, transporte, mantenimiento de los asentamientos, recogido de desperdicios sólidos y limpieza de vías públicas, así como de servicios de infraestructura, tales como agua, alcantarillado, red viaria, teléfono o electricidad. De estos usos dotacionales se distinguen los que atienden las necesidades del municipio en general y que se identifican como dotaciones generales”.

19. El requerimiento de instalaciones dotacionales tiene elementos similares al de las facilidades vecinales que manejan la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos desde 1962. El requerimiento fue facultado por la Ley Núm. 25 del 8 de junio de 1962, conocida como Ley de Facilidades Vecinales, que autorizó a las agencias centrales a solicitar a los desarrolladores que suplieran las necesidades internas de sus proyectos de construcción tales como escuelas, bibliotecas, centros culturales, o desarrollo de áreas de parque para niños y adultos. Las diferencias principales de la nueva competencia con la herramienta anterior es la ampliación en el tipo de dotación que puede requerirse y la forma de vincularlas con un planeamiento particular.

20. La competencia de eslabonamiento podría ser aplicable a todos los municipios. Sin embargo, su utilidad es mayor en áreas de crecimiento con proyectos de alta rentabilidad. Municipios como Dorado o Culebra, donde pudiera haber presión por desarrollos de proyectos altamente rentables para proyectos de tipo vacacional, pudieran utilizar el eslabonamiento para apoyar la provisión de vivienda de interés social en su municipio.

21. En Puerto Rico, las agencias de infraestructura pueden solicitar aportaciones, y así lo hacen rutinariamente, como parte de su endoso a un proyecto de construcción. Estas aportaciones se utilizan para realizar obras de infraestructura que viabilicen el desarrollo del proyecto particular. Las aportaciones se utilizan de forma *ad hoc*, y no se aplican de forma necesariamente equitativa a todos los proyectos. A un desarrollador le pueden solicitar la construcción de un tramo de carretera necesario para suplir su proyecto, mientras que a otro desarrollador que haga uso de esa carretera para un próximo proyecto puede que no se le requiera aportación alguna. Para regularizar el uso y manejo de las exacciones por impacto, la ley y el reglamento preparado por la Junta de Planificación dispusieron que los requerimientos de exacción deberán vincularse a un plan que contenga los estándares para calcular los impactos de un proyecto, la proporción justa del pago a un proyecto a base de su impacto, y la determinación de antemano de los costos sobre el nuevo desarrollo.

22. El concepto de las transferencias de derechos de desarrollo no es nuevo en Puerto Rico. En 1974 dos planificadores estadounidenses bajo contrato con el Fideicomiso de Conservación, John Costonis y Robert DeVoy, propusieron utilizar el mecanismo en Puerto Rico como un instrumento de protección de áreas de interés ambiental y como un mecanismo para generar fondos para la conservación. El mecanismo nunca llegó a instituirse en Puerto Rico. El trabajo fue publicado en 1975 por el Urban Land Institute bajo el título *The Puerto Rican Plan: Environmental Protection Through Development Rights Transfer*.

23. La Ley de Municipios Autónomos ha sido efectiva en viabilizar la realización de planes de ordenación y en lograr un planeamiento más participativo y particularizado. A tres años de su implantación, los aspectos de ordenación territorial de la ley no aparentan requerir ajustes mayores. Aún así, hay algunas revisiones que podrían hacerse a través de reglamentos o a través de los planes de trabajo de las agencias centrales para apoyar la

implantación del nuevo planeamiento. Algunos de los posibles ajustes son:

- Eslabonar los diversos programas de las agencias centrales (cartografía digitalizada, sistemas de información geográfico, planes de inversión, planes regionales), especialmente los de las agencias de infraestructura y de la Junta de Planificación, con los planes de ordenación realizados bajo la Ley de Municipios Autónomos.
- Propiciar la implantación del esquema de planeamiento particularizado en todos los municipios. Actualmente la realización de los planes de ordenación por parte de los municipios es voluntaria. Si un municipio no realiza sus planes, la Junta de Planificación debe entrar a elaborarlos.
- Aclarar, a través de reglamentos de la Junta de Planificación y de resoluciones de las agencias de infraestructura, la sección del "programa" de los distintos planes de ordenación. Según dispone la ley actual, al adoptarse un plan de ordenación por la Junta de Planificación, el "programa" del plan se convierte en un documento vinculante, tanto para el gobierno central como para el gobierno municipal. Actualmente esta vinculación sólo se establece en los proyectos de inversión que se certifican por las agencias públicas en el documento del "programa"; debiera aclararse el tipo de vinculación que se establece con los otros proyectos identificados en el "programa" del plan de ordenación y las formas de hacer esta vinculación operacional e implantable.
- Aclarar, a través de reglamento de la Junta de Planificación, la sección de objetivos del planeamiento del capítulo de ordenación territorial para establecer mayor claridad cuantitativa en los objetivos. Por ejemplo, la ley define como objetivos el "establecimiento de nuevos desarrollos de forma compacta, funcional y estética" y "la utilización intensa del suelo a urbanizarse". Los parámetros interpretativos de estos objetivos no quedan claros y podrían permitir que se realicen proyectos que sólo cumplan marginalmente con estos objetivos. Un objetivo más claro sería requerir una densidad mínima en los desarrollos, tal como 35 familias por cuerda.
- Aclarar la relación y los mecanismos de interacción entre la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos con las Oficinas de Ordenación Territorial y las Oficinas de Permisos de los municipios, tanto en asuntos sustantivos como procesales.
- Establecer el sistema de apoyo del gobierno estatal para implantar las políticas públicas dispuestas por la Ley de Municipios Autónomos sobre el uso y manejo del suelo.

En ninguno de los casos arriba mencionados se entiende que es necesario revisar la Ley de Municipios Autónomos; las acciones correctivas y de apoyo quedan dentro de las facultades actuales de las diversas agencias del gobierno central.

24. La capacitación sobre el manejo adecuado del suelo requiere de un proceso de *adiestramiento sobre asuntos de planeamiento e implantación*. Durante el 1991 y 1992, en el proceso de elaboración e implantación de la Ley de Municipios Autónomos, se consideraron diversas formas de capacitar a las entidades y personas responsables de implantar la ley. A continuación se identifican algunas de las acciones de capacitación propuestas en aquel momento:

- Elaboración de manuales y documentos informativos: Estos documentos debían

coordinarse, tanto para su formato como para su contenido y distribución, por la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales. Con esta idea, la Oficina de Asuntos Urbanos diseñó en el 1992 un modelo de formato para utilizarse en los documentos a publicarse. En este esfuerzo la Oficina comisionó la elaboración del *Manual del Mobiliario Urbano*, el *Manual para la Forestación en el Vial Urbano*, y el *Manual para Reglamentar el Uso del Suelo*. El primero de estos manuales se publicó a fines del 1992.

- Establecimiento de un centro de apoyo a los municipios y carta informativa: Este centro, recomendado a ubicarse en la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, podría proveer los servicios de asesoría profesional y de distribución de documentos informativos a los municipios, incluyendo la elaboración y distribución de una carta informativa que podría alertar a los gobiernos municipales sobre diferentes asuntos relacionados con la implantación de la Reforma Municipal.
 - Establecimiento de una base de información en apoyo a la Reforma Municipal: Esta base de información, fundamentada en libros, grabaciones de audio o videomagnetofónicas se podría hacer disponible a través de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales .
 - Establecimiento de módulos de educación y currículo profesional: Éstos podrían incluir conferencias, seminarios y talleres, y podrían ofrecerse por los centros docentes del País, por agencias de gobierno, o por asociaciones profesionales. Los mismos podrían ofrecerse para capacitar a funcionarios o profesionales del sector privado.
 - Establecimiento de un fondo para capacitación: Como parte del proceso de capacitación y para apoyar económicamente este proceso, se creó en el 1992 la Ley de la Comisión para Fomentar la Autonomía Municipal y se asignó un millón doscientos mil dólares para fomentar esta capacitación.
 - Educación universitaria: Revisión de los currículos educativos del País para incluir temas relevantes a la ordenación territorial y al nuevo campo de acción de los municipios.
25. Para lograr manejar el uso del suelo adecuadamente, el planeamiento a elaborarse debe estar a tono con los requisitos de la ley, y debe poseer rasgos de agilidad, flexibilidad, y nexos con la realidad económica del municipio. Algunas de las características cualitativas deseables de este planeamiento, las cuales difícilmente pueden incluirse dentro de una ley o un reglamento, se enuncian a continuación:
- debe estar enmarcado dentro de la realidad económica, social, física y política de un municipio;
 - debe reflejar la realidad de su contexto y armonizar con las fuerzas del mercado, dirigiendo sus esfuerzos para lograr fines que beneficien tanto a los promotores como a la ciudadanía general;
 - debe considerarse como una herramienta de acción y no como un documento estático, evitando la rigidez burocrática en su elaboración y ejecución;
 - debe ser ágil y estratégico;
 - debe evitar redundancias y repeticiones;
 - debe ser un instrumento operativo, realista en el análisis y preparación de los medios,

y con perspectivas claras de corto y mediano plazo en sus propuestas;

- debe esbozar una conceptualización adecuada sobre el tipo de ciudad y de campo que se desea, a la vez que debe tener los elementos de flexibilidad que permitan acomodar esta conceptualización a los cambios e iniciativas no previstas; y
- debe estar programado con precisión a corto plazo, y debe estar configurado a largo plazo en un marco más flexible y estratégico, que permita armonizar el plan con las nuevas circunstancias concretas.

26. Estas metas, o unas muy similares, son compartidas por diversos y numerosos escritos sobre el tema del desarrollo sustentable (Early, David. "¿What is Sustainable Design?", revista *The Journal of Urban Ecology*, Berkeley, California: Fall 1993), planificación y diseño ambiental (Kelbaugh, Doug. "Urban Design Teaching and Practice: a Quiet Revolution?", revista *Places, A Forum of Environmental Design*, Volume 9, Number 1, Design History Foundation, Brooklyn, New York: Winter 1994).