SENADO DE PUERTO RICO

R. del S. 11

2 de enero de 2009

Presentada por el señor *Arango Vinent*

Referido a la Comisión de

RESOLUCIÓN

Para ordenar a la Comisión de Desarrollo Económico y Planificación del Senado de Puerto Rico a realizar una investigación en torno a las razones por las cuales la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos no han puesto en vigor el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Juan, aprobado por el Gobierno de Puerto Rico mediante el Boletín Administrativo Número OE-2003-16 de 13 de marzo de 2003.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Número 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, declara como política pública el otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía y proveerles las herramientas financieras y los poderes y facultades necesarias para asumir un rol central y fundamental en su desarrollo urbano social y económico; otorgando a los Municipios las facultades necesarias y convenientes para establecer política, estrategias y planes dirigidos a la ordenación de su territorio, la conservación de sus recursos y a su desarrollo óptimo.

El Plan de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan fue aprobado por todos los organismos participantes por ley y entró en vigor el 13 de marzo de 2003. Sin embargo, aparentemente, la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos no han puesto en vigor dicho Plan de Ordenación Territorial (POT) en sectores de Santurce y otras áreas de la Ciudad Capital para las cuales ellos habían elaborado instrumentos de planificación previos

a la aprobación del Plan. Inclusive, luego de la vigencia del POT de San Juan, la Junta de Planificación ha expresado haber enmendado el Reglamento de Zonificación Especial de Santurce. Tanto los mapas, los planes especiales y el reglamento aprobados por la Legislatura Municipal, la Junta de Planificación y la Ex Gobernadora dispusieron que dichos instrumentos prevalecen sobre los reglamentos viejos.

Aparentemente la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos interpretan que un párrafo que añadió unilateralmente en la Resolución de Adopción del POT, el cual no fue considerado ni evaluado por las Juntas de Comunidad, no fue sometido a vistas públicas, no fue discutido con el Director de Ordenación Territorial del Municipio, ni fue aprobado por la Legislatura Municipal.

Dicha 13 va. Cláusula indica que los Planes y Reglamentos Especiales de Santurce, Condado, Río Piedras, entrada a la Isleta de San Juan, Península de Cantera e Isla Grande, adoptados previamente por la Junta de Planificación, prevalecerán sobre las disposiciones del POT. Esa disposición dejaría fuera de la reglamentación del POT a una gran parte del territorio de la ciudad, en particular a los centros urbanos y a las áreas designadas en el POT para redesarrollo. Sin embargo, en clara contradicción con dicha cláusula, la Junta de Planificación adoptó los mapas que clasifican a dichos sectores como Distritos de Redesarrollo, los Planes Especiales Temáticos de Isla Grande, de Isleta de San Juan, de El Condado y de Santurce. También adoptó los Planes de Reforma Interior de las Comunidades de Cantera, de sectores de Santurce y del Barrio Capetillo de Río Piedras, lo que resulta incongruente con dicha cláusula.

El expediente del Municipio de San Juan sobre el Plan de Ordenación incluye la Hoja Técnica que recoge las incidencias de la reunión de la Junta de Planificación de 9 de octubre de 2002, donde se adoptó el POT de San Juan. Dicho documento demuestra que el Técnico que estudió el caso no recomendó dejar vigentes los reglamentos viejos de sectores de San Juan y que el acuerdo de la Junta en pleno no incluyó esas restricciones. Asimismo la notificación de la Secretaría de la Junta al Municipio sobre la adopción del POT, en la cual se certifica la corrección del acuerdo notificado, no incluye dicha cláusula. Parece obvio que los miembros de la Junta firmaron la Resolución a base de su Título sin que hubiera discusión ni consideración de la limitación añadida posteriormente, ni récord público del análisis, si alguno, que llevó a dicha decisión.

La intención de la Asamblea Legislativa, al aprobar el Capítulo 13 de la Ley de Municipios Autónomos, fue el que fueran los municipios los que atendieran los problemas de la planificación y ordenación de la totalidad de sus respectivos territorios, incluyendo sus centros urbanos. Por ello, la Ley Número 212 de 29 de agosto de 2002, Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos, dispone que entre las metas y objetivos de los Planes de Ordenación municipales, estará la protección del centro urbano, evitando el establecimiento del uso exclusivo de comercios y servicios, protegiendo y fomentando los usos residenciales, en dichos sectores, y proveyendo además, para el acercamiento de los usos y las actividades urbanas o la consolidación de la ciudad, para que los mismos sean caminables y tengan acceso a un sistema integrado de transporte colectivo y moderno. Todos estos factores fueron atendidos en el POT del Municipio de San Juan. Dicha Ley también dispone que, una vez el Municipio ha preparado un Plan de Área para un centro urbano con su reglamentación, dichas áreas se excluyen de la aplicación del Reglamento de Planificación Núm. 5, "Reglamento de Sitios y Zonas Históricas," que es uno de los reglamentos de aplicación general en Puerto Rico, al contrario de los instrumentos de planificación adoptados previamente por la Junta de Planificación para sectores específicos de nuestra Ciudad Capital, que se pretende prevalezcan sobre el POT. Dentro del marco de nuestro esquema constitucional los funcionarios públicos, sean éstos electos o nombrados, sólo poseen los poderes que la ley les asigna y aquellos que sean razonablemente necesarios para cumplir con dichas obligaciones.

Los procedimientos para la adopción de los Planes de Ordenación Territorial son procedimientos cuasi-legislativos. De haber sido la intención de la Junta de Planificación dejar fuera a esos sectores, sin haber sometido esa información a vista pública, a discusión por las Juntas de Comunidad, y a la aprobación por la Legislatura Municipal, según requerido por Ley, ello constituiría lo que se conoce en el sistema parlamentario como un "rider" o "tirilla", prohibido en los procesos legislativos por el Artículo III, Sección 17 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que dispone que no se aprobará ningún proyecto de ley, con excepción de los de presupuesto general, que contenga más de un asunto, el cual deberá ser claramente expresado en su título, y toda aquella parte de una ley cuyo asunto no haya sido expresado en el título será nula y que ningún proyecto de ley será enmendado de manera que cambie su propósito original o incorpore materias extrañas al mismo. Al enmendar cualquier

artículo o sección de una ley, dicho artículo o sección será promulgado en su totalidad tal como haya quedado enmendado.

En Dorante v Wrangler, 145 DPR 408(1998) el Tribunal explicó el propósito de esta disposición constitucional como sigue: " *...impedir la inclusión en la ley de materia incongruente y extraña, y a la vez poner en guardia contra la inadvertencia, la ocultación y el fraude en la legislación, ...* 'evitar la práctica, corriente en todas las legislaturas donde no existe tal disposición, de incluir en la ley materias incongruentes que no tienen relación alguna entre sí o con el sujeto especificado en el título, *a virtud de lo cual se aprueban medidas sin atraer atención que, si hubieran sido vistas, hubieran sido impugnadas y derrotadas. Así parece evitar sorpresas en la legislación* (Citas omitidas.) ... En otras palabras, el objetivo de los requisitos constitucionales en cuanto al título de un proyecto de ley, "[e]s informar al público en general y a los legisladores en particular el asunto que es objeto de la ley, de forma que el primero pueda oponerse a su aprobación si la considera lesiva y los segundos estén en condiciones de emitir su voto conscientes del asunto objeto de legislación." (Citas omitidas.)"

Esta Asamblea Legislativa delegó la función legislativa de ordenación territorial en forma compartida a la Legislatura Municipal, la Junta de Planificación y el Gobernador, por lo que todos esos componentes gubernamentales tienen que tomar una decisión cumpliendo con las normas establecidas para los procedimientos cuasi-legislativos. En armonía con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme para que una reglamentación administrativa sea válida, deben cumplirse cuatro requisitos básicos: (1) notificar al público de la reglamentación a adoptarse; (2) proveer una oportunidad para la participación ciudadana; (3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para la aprobación por su Secretario, y (4) publicar la reglamentación. Además, toda reglamentación debe incluir una explicación adecuada de sus propósitos y razones para su adopción o enmienda.

Una actuación cuasi- legislativa de la Junta de Planificación se considera arbitraria y caprichosa si la misma no está enmarcada en el ámbito de los poderes delegados por la Legislatura; si la Junta no cumple con el procedimiento dispuesto por ley; no notifica adecuadamente a las personas con derecho a notificación; no establece procedimientos claros y precisos que salvaguarden los derechos del ciudadano; o, en algún momento del proceso, se extralimita en sus poderes; incumple con los Planes de Usos o con sus propios reglamentos; o si del expediente o de los documentos que obran en éste no surgen circunstancias capaces de

justificar o avalar los cambios concedidos por la Junta. Cuando la interpretación que del estatuto hace la agencia produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito de la ley ésta no puede prevalecer.

La Ley delega en los municipios la facultad de preparar el POT para la totalidad de su territorio. La Junta de Planificación retiene la facultad de aprobar inicialmente los Planes y de revisar cualquier parte de los mismos para propiciar la máxima compatibilidad de los Planes con las políticas públicas regionales y generales de Puerto Rico. Todo el proceso dispuesto en la Ley está dirigido a armonizar los planes municipales con los planes y programas de las agencias públicas de forma mutuamente satisfactoria. Para ello se establecieron procedimientos específicos los cuales tienen que cumplirse por el Municipio, la Junta y la Gobernadora. Se requiere que la Oficina de Ordenación del Municipio lleve a cabo todas las actividades necesarias para la ejecución de estos procesos; que las Juntas de Comunidad evalúen los documentos y sometan recomendaciones sobre sus áreas geográficas específicas; que se celebren vistas públicas en las distintas etapas del proceso, de las cuales debe ser notificada la Junta de Planificación con copia de los documentos que se van a considerar; y que ésta le envíe sus comentarios al municipio en un término de sesenta días desde que recibió los mismos. Luego de haber recibido todos los comentarios de la Junta de Planificación y de haber evaluado los comentarios recibidos en las vistas públicas se refiere dicho Plan para la consideración y aprobación de la Legislatura Municipal.

La ordenanza aprobada por el Municipio debe ser notificada a la Junta de Planificación dentro de los diez días siguientes a su aprobación. La Junta revisará el documento y mantendrá coordinación con el municipio de requerir ultimar detalles para lograr la preparación de la Resolución de Adopción del Plan. Si la Junta no considera adecuado un Plan, no puede aprobar una Resolución cuyo título es: "ADOPTANDO EL PLAN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN", como el de la JP-PT-18-1, lo que constituiría un engaño a la Legislatura Municipal y a la ciudadanía de San Juan. De haber sido ese el caso, debería expresar mediante Resolución, los fundamentos de su determinación. De no producirse un acuerdo de adopción por la Junta, se someterá el Plan al Gobernador con las posiciones asumidas por la Junta y el municipio; el Gobernador tomará la acción final que corresponda. Para que el Gobernador apruebe un Plan este tiene que contener los documentos aprobados por la Legislatura Municipal y adoptados por la Junta de Planificación.

Para la inclusión del "rider" en la Resolución de Adopción no se siguieron estos procedimientos. El mismo introduce enmiendas sustanciales a todos los documentos que componen el POT, por los que se requería nueva consideración por las Juntas de Comunidad, nuevas vistas públicas y nueva aprobación por la Legislatura Municipal, para que dicho treceavo POR CUANTO sea válido. Ello no significa que el POT no haya sido aprobado válidamente, pues tanto el Municipio como la Junta de Planificación y la Gobernadora aprobaron todos los documentos del Plan y los miembros de la Junta firmaron los mismos. La única diferencia en lo aprobado consiste en la "tirilla". Por virtud del Artículo III, Sección 17 de nuestra Constitución, lo único que es nulo es el POR CUANTO antes referido. En el proceso de incluir esa "tirilla" en la Resolución de Adopción, la Junta de Planificación violó varias disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, de su propia Ley Orgánica, de la Ley de Municipios Autónomos y de sus propios reglamentos. Se considera que una disposición reglamentaria es nula si se encuentra en claro conflicto o en contra de la ley o de la jurisprudencia vinculante sobre la materia. Una disposición reglamentaria no puede modificar o suplantar el texto legal. Cualquier actuación administrativa que se exceda de la autorización conferida por ley no tiene valor jurídico alguno. La Junta de Planificación no puede con sus actuaciones desalentar lo que esta Asamblea Legislativa quiso alentar ni añadir cosas que el legislador no contempló.

En el caso de la ordenación territorial la restricción establecida es que se cumpla con las políticas públicas regionales y generales de Puerto Rico. El legislador no contempló que se tenían que quedar vigentes los reglamentos aprobados previamente por la Junta para sectores específicos de la ciudad. Por el contrario, enfatizó que los planes a ser preparados por los municipios cubrirían a la totalidad de sus territorios. El expediente administrativo del procedimiento llevado a cabo por el Municipio de San Juan no contiene ninguna información o comentarios que sostengan la decisión unilateral e infundada de la Junta de Planificación de dejar vigentes en su totalidad los instrumentos aprobados previamente por dicho organismo, en clara contradicción y oposición a las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, al Reglamento del POT, al Mapa del Programa de Transferencia de Desarrollo y a los Planes Especiales antes mencionados, todos ellos aprobados y firmados por los miembros de la Junta de Planificación como parte de la adopción de dicho Plan.

En cuanto a las supuestas enmiendas al Reglamento de Zonificación Especial de Santurce, la Junta de Planificación no tiene autoridad legal para revisar unilateralmente un Plan

de Ordenación ya aprobado, pues, en armonía con la Ley, quien puede iniciar el proceso de revisión del POT es el municipio. Las actuaciones de la Junta de Planificación al insertar la "tirilla" en la Resolución Adoptando el Plan de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan, así como su pretensión de enmendar el Reglamento de Zonificación Especial de Santurce, un barrio dentro de la jurisdicción del Municipio de San Juan, luego de aprobado el POT, son actos nulos y ultravires, que no tienen ningún efecto jurídico y que deben ser investigados. El efecto del incumplimiento de la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos con la Ley de Municipios Autónomos y con el Plan de Ordenación del Municipio de San Juan es el de la nulidad de cualquier permiso de uso o construcción, enmienda, cambio de zonificación o autorización efectuados.

RESUELVESE POR EL SENADO DE PUERTO RICO:

1 Sección 1.- Ordenar a la Comisión de Desarrollo Económico y Planificación del
2 Senado de Puerto Rico a realizar investigación en torno a las razones por las cuales la
3 Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos no han puesto en
4 vigor el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Juan, aprobado por el
5 Gobierno de Puerto Rico mediante el Boletín Administrativo Número OE-2003-16 de 13
6 de marzo de 2003.

7 Sección 2.- Adicional a lo anterior, la Comisión realizará un análisis del impacto de
8 esta situación en el desarrollo de nuevos comercios, en el desarrollo urbano, de
9 infraestructura y de revitalización de las comunidades de San Juan y sobre la ciudadanía
10 en general.

11 Sección 3.- La Comisión le someterá al Senado de Puerto Rico un informe contentivo
12 de sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones que estime pertinentes, incluyendo las
13 acciones legislativas y administrativas que deban adoptarse con relación al asunto objeto
14 de esta investigación, dentro de noventa (90) días, después de aprobarse esta Resolución.

15 Sección 3.- Esta Resolución entrará en vigor inmediatamente después de su
16 aprobación.