

COMENTARIOS PRESENTADOS POR EL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE BAYAMÓN AL MEMORIAL DEL PLAN DE USOS DEL TERRENO-GUÍAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, BORRADOR PARA VISTA PÚBLICA (PUBLICACIÓN DE LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN (JP), REVISADA AL 19 DE DICIEMBRE 2014)

El equipo de trabajo del Municipio Autónomo de Bayamón (MAB) ha examinado en detalle el documento del **Memorial del Plan de Usos del Terreno-Guías de Ordenación del Territorio, Borrador para Vista Pública (Publicación de la Junta de Planificación (JP), Revisada al 19 de diciembre 2014)**, en adelante en este escrito, PUT, el mismo que ha sido presentado en vistas celebradas los días 2 al 6 de febrero de 2015. Por vía de este escrito el MAB somete sus observaciones al mismo. Es pertinente tomar en consideración, primero, que Bayamón ha participado activamente de los procesos de discusión durante la elaboración del documento citado y ya ha provisto insumos (El día 13 de agosto de 2014 el MAB presentó por vía escrita ante JP sus comentarios a los planos) desde la experiencia y perspectiva de un municipio con autonomía municipal por ya más de 20 años.

Primero que todo, felicitamos al equipo de personas que ha trabajado en este encomiable propósito de reconocer, aglomerar y difundir el quehacer de la administración y uso del territorio de la Isla de Puerto Rico. Era esto definitivamente una asignatura pendiente ya por mucho tiempo y han resultado convocados por el proceso del PUT, todos los intereses que inciden sobre nuestro suelo y que después de todo aglutinados contienen la suma del conocimiento adquirido a la fecha. Cabe reconocer que todos estos sectores tienen el norte de un propósito en común, el mismo que ha quedado manifiesto muy adecuadamente en la sección introductoria del documento del PUT. También es pertinente agradecer

la explícita mención y consideración dada por la Junta de Planificación respecto a interpretaciones y preocupaciones que estos diferentes sectores han presentado.

Se declara en el documento que: *“El Plan de Uso de Terrenos establece una estructura clara y ágil para potenciar el territorio puertorriqueño al pleno de sus capacidades, dictando la política pública de valor, protección y desarrollo sostenible”*, y es ésta expresión aquella que mejor recoge el rol que a través del PUT la JP podrá aportar. Añádase a ello que en dicho contexto el vocablo “política pública” habrá de tener la definición que sigue:

*“Política Pública - Posición o curso de acción seleccionado por el gobierno para **orientar** las decisiones respecto a una necesidad o situación de interés público. Las principales fuentes de expresión de política pública son la Constitución, el Código Político, las leyes, el Programa de Gobierno y los pronunciamientos oficiales del gobierno. Las políticas públicas definen un orden de prioridad y el ámbito de acción del gobierno en el trato a los problemas o necesidades sociales, según su naturaleza y urgencia.”^{xi}*

Es pertinente expresar en principio nuestro entendimiento de que Puerto Rico sí cuenta con un PUT, el mismo que se ha construido por vía de los estatutos originados por la Ley de Municipios Autónomos. También es obligación reconocer que luego de más de dos décadas de contar con este instrumento de descentralización de decisiones y de acercamiento del poder a los ciudadanos por vía de su participación, existen aún municipios que no han avanzado un mejor entendimiento de las porciones del terreno insular que administran. Corresponde así que como gesta de la JP se asista con la guía necesaria a la ordenación de dichos suelos, componentes del acervo de recursos de Puerto Rico.

Utiliza el PUT los instrumentos adoptados por la JP para la ordenación, aquellos que denominan la clasificación de suelos, a estas fechas entendidas por la mayoría. Una clasificación de suelo con referencias claras a entendimientos internacionales sobre lo que se definen, a partir de densidades y características propias del terreno, como suelo urbano, suelo urbanizable y suelo rústico. **No obstante, estas clasificaciones en el caso del PUT presentado más sirven un reconocimiento de un patrón o fibra de desarrollo que es la realidad del Puerto Rico presente, pero que dista de la intención del establecimiento de política pública para orientar y definir orden de prioridad frente a las necesidades de un pueblo.**

No es nuestra intención el restar a la inclusión en el documento de propósitos aceptados por la mayoría, como la necesidad de incrementar la dedicación de usos a la agricultura, el respeto a los recursos hídricos o a aquellas condiciones que representan riesgo a la vida y propiedad. Propósitos respecto a los cuales corresponde educar para que se internalicen como conciencia de todos para conservación de aquello que nos provee lo más fundamental a nuestra existencia en esta bendita Isla. Sin embargo, la definición de los límites de terrenos que a partir de la apreciación presente, (y documentada con información sobre tendencias) JP pretende imponer, podrán también interpretarse como limitaciones a la reconsideración de oportunidades que surgen para dichos terrenos en particulares momentos y frente al libre mercado, fundamentos de nuestra economía y democracia.

En un análisis de las autoridades delegadas a los municipios autónomos frente a las posiciones expresadas en el PUT, corresponde el entendimiento y referencia a lo que el Tribunal reconoce en el ordenamiento de un Plan Generalⁱⁱ como el PUT vs. un Plan Específico, categoría que le adjudica a los Planes de

Ordenamiento Territorial, adoptados por JP en cada Municipio que goza de Autonomía amparada en los estatutos de la Ley de Municipios Autónomos de 1991 y sus enmiendas.

Las leyes de hermenéutica establecen que las leyes generales no pueden ir sobre las leyes especiales. Como la Ley de JP de 1975 o la ley que habilita la preparación del PUT, ahora en discusión son de carácter general, en cambio los convenios adoptados y los POT están amparados en la Ley de Municipios Autónomos que es ley de naturaleza especial que prima sobre la ley General.

El MAB no está de acuerdo con ninguna clasificación que no armonice con las calificaciones ya aprobadas en su POT y su convenio y se reserva el derecho de acudir a los foros pertinentes locales o federales o al método de arbitraje.

En el tiempo la experiencia, tanto de JP como de los Municipios Autónomos ha movilizado decisiones que responden a conveniencias administrativas frente a las herramientas que posibilitan el optimizar el uso del territorio insular en respuesta a la política pública adoptada por el Gobierno de Puerto Rico. Quizás entre las más recientes han estado la legislación creando la oficina de Oficina de Gerencia de Permisos, OGPE, y el Reglamento Conjunto. Bayamón ha entendido lo práctico de alinearse con dichas decisiones tomadas por el nivel central y ha sido precisamente pionero en adoptarlas. El MAB fue el primer municipio en adoptar el Reglamento Conjunto y bajo ello se aprobó el POT y Convenio de Delegaciones vigente puesto en vigor a partir del 26 de diciembre de 2012. En esta gestión, el MAB realizó Vistas Públicas, orientando a la ciudadanía y recibiendo el insumo respecto a la aplicación del Reglamento Conjunto y todo ello en cumplimiento con las disposiciones aplicables de la Ley de Municipios Autónomos. No obstante,

respecto a lo expuesto en el PUT de obligar a todos los municipios a una nueva revisión de sus planes en el plazo de dos años, debe considerarse que en realidad este PUT no presenta necesariamente nueva política pública que impacte a todas las jurisdicciones, sino que viene a recoger en un sólo documento política pública que ha sido ampliamente discutida y que ha sido desde hace ya mucho tiempo la referencia que ha amparado cada decisión de JP en el ejercicio de examinar los POT y finalmente adoptarlos con el Convenio de Delegaciones correspondiente. **El MAB se opone a este requerimiento de revisión toda vez que ha considerado innecesario dicho ejercicio que vendría a trastocar el procedimiento normal de revisiones en el POT vigente.** Expone JP en este PUT que ello no constituye una nueva obligación, ni una camisa de fuerza y que tampoco resulta distinto a los mecanismos en el ejercicio presente de discusión para acuerdos entre JP y cada Municipio, para sus POT (refiérase a las páginas 91 y 92 del PUT) no obstante, está claro que dada la jerarquía entre el nivel central y los municipios, **aparentará** una obligación amparada en Ley, y quedarán, aún los municipios ya autónomos, sujetos a un nuevo procedimiento de revisión. Un nuevo proceso de revisión que en el caso del MAB resultará en añadir mecanismos de retraso al adelanto de la visión de desarrollo que el POT mismo representa. Bayamón tiene al día de hoy, hábiles los instrumentos necesarios para promover el desarrollo ordenado de su territorio, incluyendo los mecanismos de revisión para atender los cambios que demandarán nueva información que surgiese o perspectivas de desarrollo distintas que se deseen evaluar, y demás está decir que estos instrumentos fueron ya avalados por JP. En nuestro ordenamiento jurídico, en específico en derecho administrativo existe la doctrina de la decisión Institucional, para fines de la exposición, ello implica que una vez la JP revisa y adopta un POT y posteriormente el Convenio de Delegaciones, deberá respetar dicho acuerdo.

Recientemente nuestro más alto foro, el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de *Sambler Company vs. El Gobierno Municipal de Carolina*, 2012, TSPR, 98 del 6 de junio de 2012, reconoció sin lugar a dudas los amplios poderes de los municipios autónomos exponiendo: "... que los poderes y facultades conferidas a los municipios, se interpretarán liberalmente, y en armonía con la buena práctica de política fiscal y administrativa, de forma tal que siempre propicie el desarrollo e implantación de la política pública enunciada en el Artículo 1.004 21 LPRA 40-02, de garantizar a los municipio las garantías necesarias en el orden jurídico, fiscal y administrativo para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de sus habitantes. *ELA vs. Crespo* 187-788. Regla de hermenéutica, Hon. Filiberti."

También expuso: "El desempeño de los Municipios es cónsono con el Programa de Gobierno, la política pública del gobernador de descentralizar y manejar un gobierno más pequeño. El espíritu de la Ley 161, del 1ro de dic. de 2009, es ofrecer un servicio más rápido, justo y conforme a derecho, objetivo que los municipios están mejor facultados para cumplir."

Por otro lado, las leyes no son retroactivas: los derechos adquiridos mediante convenio y el POT aprobado no pueden ser menoscabados por leyes posteriores. En el caso de los municipios la única forma de menoscabar sería si el municipio hiciera un mal uso de esos derechos en cuyo caso en el propio convenio se dispone que se utilice la metodología de arbitraje.

En adición a los asuntos arriba discutidos, es menester detallar observaciones específicas respecto a la forma manera que lo propuesto en el PUT afecta el ordenamiento establecido bajo el POT del MAB.

Primero, hacemos la observación de que las clasificaciones propuestas extienden los límites del suelo urbano a áreas donde Bayamón había adoptado

clasificación Urbana No Programada o Rústico Común. Esta clasificación en el POT respondió a la ausencia de la infraestructura necesaria para servir calificación urbana. Nos preocupa que esta extensión ejerza presión de desarrollo en tiempos de una economía frágil donde ni el gobierno central, ni el gobierno local podrán responder a presiones que surjan. Inclusive existen consultas en proceso pendientes de que se complete su evaluación y esta clasificación provee un adelanto a destiempo a dichas consultas. También nos preguntamos si el análisis que ampara esta recomendación de JP se alinea o no a los aspectos de política pública adoptados respecto a promover la densificación de áreas. **Preferimos que los asuntos relacionados a propuestas de desarrollo en proceso sean atendidos mediante el Convenio de Delegaciones vigente. También recomendamos que se eliminen las nuevas sub-clasificaciones ya que no existen ni en la Ley ni en el Reglamento Conjunto.**

Sobre las parcelas específicas afectadas por la clasificación, el PUT resultará cambiando sobre 6,000 parcelas, asunto que implica una revisión total del POT adoptado, y no una revisión parcial. Lo propuesto en el PUT introduce nuevas clasificaciones, las mismas que no existen ni en el Reglamento 24, ni en el Reglamento Conjunto. Existen diferencias entre las clasificaciones del parcelario del PUT propuesto vs. el parcelario del POT del MAB. Solicitamos que se reevalúe lo propuesto a fin de que responda al instrumento vigente del MAB, adoptado por JP. Abajo la tabla que resume dichos hallazgos.



Hon. Ramón Luis Rivera Cruz, Alcalde

**Registro de cambios Clasificaciones por el PUT
en el Municipio de Bayamón**

CLASIFICACIONES CAMBIADAS POR EL PUT

POT	PUT	# PARCELAS	AREA EN CUERDAS
SUNP	SU	6,494	3,205.13
SRC	SU	407	87.99
SREP	SRC	14	22.58
Totales:		6,915	3,315.69

**CLASIFICACIONES CAMBIADAS POR EL PUT
A OTRAS INEXISTENTES EN EL REGLAMENTO**

POT	PUT	# PARCELAS	AREA EN CUERDAS
SU	VIAL	1,300	2,679.08
SREP	SREP-E	681	3,924.55
SRC	VIAL	582	390.69
SUNP	VIAL	565	446.60
SREP	VIAL	102	48.37
SUNP	AGUA	100	36.24
SU	AGUA	80	135.08
SRC	SREP-E	69	129.86
SRC	AGUA	51	14.38
SREP	AGUA	48	92.53
SREP	SREP-EH	14	187.14
SREP	SREP-H	9	22.76
SU	SREP-E	5	12.49
Totales:		3,606	8,119.76

GRAN TOTAL :		10,521	11,435.46
---------------------	--	---------------	------------------

i Definición tomada de Documento del Presupuesto de Puerto Rico. 2013-2014

ii Madrid define Plan General como sigue: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid : El Plan General establece el modelo de ordenación de ciudad y afecta a cuestiones muy diversas como la protección del medio ambiente urbano, la conservación y protección del patrimonio de la ciudad, el aumento de la calidad de vida. Igualmente, aborda la renovación de los espacios urbanos, especialmente las áreas degradadas, define las áreas para la intervención urbanística y las medidas que garantizan el reequilibrio de las dotaciones y equipamientos del municipio, entre otras.

Técnicamente, en el propósito de su función ordenadora, al Plan General le corresponde adoptar las decisiones que condicionan la definición y ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria: la decisión sobre la clasificación de todos los suelos existentes que determinará el concreto régimen de propiedad aplicable, la fijación de la edificabilidad del suelo urbano y urbanizable, la determinación de las condiciones estructurantes que hacen posible esa edificación y el uso de los terrenos especificando su categoría (residencial, industrial, oficinas, recreativa, o de equipamiento) ; y las normas de conservación del suelo no urbanizable.

El Plan General es el instrumento que adopta las decisiones que aseguran la coordinación de los elementos que conforman la estructura orgánica del territorio municipal: infraestructuras de uso público, viario, zonas verdes, equipamientos, etc.

El contenido del Plan General tiene que ser congruente con los fines y objetivos perseguidos y adaptarse a las características y complejidad urbanística del territorio garantizando la viabilidad técnica y económica de la ordenación propuesta, el equilibrio de los beneficios y cargas derivados del planeamiento y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la nueva ordenación.