

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
OFICINA DEL GOBERNADOR
JUNTA DE PLANIFICACIÓN
SANTURCE, PUERTO RICO

12 de abril de 2006

Resolución JP-2006-277

RESOLUCIÓN

**Para Responder a los Comentarios del Municipio de San Juan al Proceso
Llevado a Cabo por la Autoridad de Carreteras y Transportación
Para Delimitar los Distritos Especiales de Desarrollo
Para Aquellas Áreas Alrededor de las Estaciones del Tren Urbano**

El Municipio de San Juan, mediante carta del 23 de diciembre de 2005, ha cuestionado la delegación hecha por esta Junta a la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) mediante la Resolución JP-2005-274, para que dicha agencia prepare la delimitación de los Distritos Especiales de Desarrollo para las áreas alrededor de las estaciones del Tren Urbano, y el Reglamento Especial para dichos distritos. A efectos de aclarar las interrogantes e inquietudes levantadas por el Municipio, procedemos a responder a sus planteamientos a la luz del estado de derecho vigente.

Capacidad de la Junta para Delegar

La Opinión del Secretario de Justicia Núm. 4 del 1974, citada por el Municipio en su carta, concluye que la Junta no tiene facultad para delegar, directa o indirectamente, sus poderes de reglamentación. Para llegar a esta conclusión, el Secretario de Justicia examinó la Ley Núm. 213 de 12 de mayo de 1942, antigua Ley Orgánica de la Junta, y determinó que dicha ley no contenía una disposición general, ni específica, que autorice la subdelegación del poder de la Junta para adoptar reglamentos. Una vez determinado eso, el Secretario recurre a la regla general en materia de delegación, ésta es, un funcionario público a quien se le han delegado poderes gubernamentales no puede, a su vez, subdelegar los mismos, a menos que la ley expresamente lo autorice.

Posterior a esta opinión del Secretario de Justicia, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Num. 75 de 24 de junio de 1975, nueva Ley Orgánica de la Junta de Planificación. La nueva Ley Orgánica dispone en su Artículo 14 (23 LPRA 62m) que:

“La Junta de Planificación preparará y adoptará Planes de Usos de Terrenos y podrá adoptar aquellos que preparen los organismos gubernamentales y/o entidades que ésta designe. La Junta de Planificación asesorará, coordinará y asistirá a estos organismos y entidades en la preparación de la metodología a utilizarse en la formulación de estos Planes de Usos de Terrenos de manera que en términos físicos y ambientales estén de conformidad con las políticas y estrategias de desarrollo de Puerto Rico adoptadas por la Junta en el Plan de Desarrollo Integral.”

Esta nueva Ley faculta a la Junta, tanto a preparar y adoptar Planes de Usos de Terrenos, como a designar a entes externos a la agencia, bien sea otra agencia pública o un ente privado, para preparar tales Planes, para la posterior adopción por la Junta. Lo único que requiere el estatuto para permitir tal designación es que la Junta asesore a estas



entidades en la preparación de la metodología a utilizarse en la formulación de estos Planes, no requiere siquiera que la Junta asista en la formulación de los Planes propiamente. La conclusión ineludible es que estamos ante una autorización legislativa expresa y específica, para que la Junta delegue en otras entidades una de las facultades inherentes a la adopción de un Plan de Usos de Terrenos, la elaboración del mismo. Contrario a la extensa exposición del Municipio de San Juan en su carta, nada en el lenguaje de la Ley Núm. 75 puede interpretarse como una limitación a la Junta para designar a cualquier entidad, pública o privada, para que elabore Planes de Usos de Terrenos. El extenso listado de ejemplos que el Municipio de San Juan articula en su comunicación, no son sino instancias de otras autorizaciones legislativas.

Mediante la Resolución JP-2005-274, del 29 de noviembre de 2005, la Junta ha delegado en la ACT el proceso de elaborar la delimitación de los Distritos Especiales de Desarrollo alrededor de las Estaciones del Tren, así como preparar un proyecto de reglamentación para los mismos. Un examen de la Resolución JP-2005-274 demostrará que la Junta ha provisto a la ACT de guías específicas para llevar a cabo los trabajos delegados, desde la obligación de presentar un plan de trabajo, hasta la presentación de un informe tabulado que recoja todos los comentarios vertidos en el proceso de elaboración de la delimitación de los Distritos. Finalmente, es la Junta, y no la ACT, la que determinará adoptar o no dichos Distritos. Todo lo anterior esta en estricta conformidad con el Artículo 14 de la Ley Núm. 75, *supra*.

La opinión del Secretario antes citada no se enfrentó a este nuevo esquema de poderes. La opinión es clara en que no existía en la Ley Orgánica de 1942 una disposición general, ni específica, que autorizara la subdelegación del poder de la Junta para adoptar reglamentos. Por tanto, dicha opinión del Secretario deja de tener vigencia ante la Ley Orgánica de 1975.

De hecho, la controversia ante el Secretario entonces era determinar la legalidad de incorporar, por referencia, al Reglamento de Edificación (Reglamento de Planificación Núm. 7), determinados Códigos y especificaciones preparados por organismos y entidades privadas, fuera de Puerto Rico. La preocupación en aquel momento era que tal incorporación por referencia (sin citarse textualmente en Reglamento) equivaldría a no dar publicidad a la totalidad del Reglamento. Sin embargo, nunca estuvo en controversia la capacidad de la Junta para incorporar esos mismos Códigos de manera literal, como lo recomienda el mismo Secretario en su opinión. Queda claro que aún cuando la Ley Orgánica del 1942 no se expresaba sobre el particular, la opinión del Secretario del 1974 le reconocía a la Junta la facultad para adoptar cuerpos de reglamentación preparados por entes externos, incluso privados, siempre que su adopción no fuera por referencia.

La carta del Municipio de San Juan cita el caso de Richards Group v. Junta de Planificación, 108 DPR 23 (1978), para establecer que la Ley Orgánica del 1975 no le confirió a la Junta de Planificación ningún poder adicional que la Junta no poseyera bajo la Ley Orgánica del 1942. Esta cita es dicta del caso de Richards Group, que discute la capacidad de la Junta para requerir, entre otras cosas, dedicación de terrenos privados como parte de la aprobación de una consulta de ubicación, un procedimiento cuasijudicativo. Nada aporta el caso en cuanto a los poderes que tuvo o tiene la Junta para reglamentar, lo que es un proceso cuasilegislativo.

Del mismo modo, la referencia a la prohibición de aprobar reglamentos, mapas de zonificación y Planes de Usos de Terrenos mediante el mecanismo de las salas (23 LPRA 62g), nada tiene que ver con la facultad que pueda o no tener la Junta para delegar la elaboración de Planes a entes externos. La prohibición del Artículo 8 va dirigida a que la aprobación de reglamentación por parte de la Junta sea un esfuerzo concertado de la Junta en pleno, de modo que las salas no aprueben reglamentaciones discordantes. Eso no impide a la Junta, como en el caso ante nosotros, delegar en la ACT la delimitación de los Distritos Especiales de Desarrollo alrededor de las Estaciones del Tren, y luego adoptar dicha delimitación por la Junta en pleno.



Ley Núm. 207 de 25 de agosto de 2000

La Ley Núm. 207 de 25 de agosto de 2000 enmendó la Ley Orgánica de la ACT, para otorgar facultades adicionales a la ACT, a la Junta y los Municipios Autónomos, para el manejo de las áreas aledañas a las estaciones del Tren Urbano. Esta enmienda, entre otras cosas, autorizó a la ACT a:

(v) Presentar mapas ilustrativos de las Zonas de Influencia y proponer proyectos específicos dentro de las mismas; recomendar planes para establecer y definir Distritos Especiales de Desarrollo, planificar proyectos específicos para tales Distritos y a esos efectos sugerir enmiendas y suplementos a los planes, mapas, planos, reglas y reglamentos relativos a la planificación, el diseño, el control de diseño, el desarrollo y el control de desarrollo de dichos Distritos. (Ley Núm. 207 de 2000, art. 3(v))

El Artículo 4, inciso (a) de la Ley Núm. 207 dispone:

“La Junta de Planificación o los Municipios declarados Autónomos de acuerdo a la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, y que tengan jurisdicción sobre el área en cuestión, en coordinación con la Autoridad, establecerán Distritos Especiales de Desarrollo en áreas en torno a estaciones de tren. Dichos Distritos abarcarán un área geográfica no menor de la Zona de Influencia en torno a cada estación y podrán incluir uno o más solares o pertenencias, o solamente parte de los mismos bien sean de propiedad privada o pública; disponiéndose que previo a establecer un Distrito Especial de Desarrollo se celebrará una vista pública según lo dispuesto por el Artículo 27 de la Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975, según enmendada, o por la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada. La Autoridad podrá tomar la iniciativa de solicitar la designación de uno o más Distritos Especiales de Desarrollo, en cuyo caso la Junta de Planificación, el Municipio Autónomo en cuestión, deberá iniciar el proceso de vista pública dentro de un término no mayor de treinta (30) días, contados a partir de que la Autoridad complete y se dé por radicada la solicitud correspondiente. La designación de estos Distritos se resolverá de conformidad con las disposiciones de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada. Igual procedimiento se observará para la eliminación, ampliación, reducción, o cualquier modificación del área de tales Distritos. Una vez designado un Distrito Especial de Desarrollo, su plan regirá sobre cualquier otro plan aprobado previamente;...”

La Ley Núm. 207 de 25 de agosto de 2000 dispuso una especie de jurisdicción concurrente entre la Junta y los Municipios Autónomos, para establecer y regular los Distritos Especiales de Desarrollo, siempre en coordinación la ACT. Esto en reconocimiento a la Ley Núm. 81, “Ley de Municipios Autónomos”, que autoriza a estos a regular los usos de los terrenos en su territorio municipal mediante la formulaciones de Planes de Ordenación Territorial.

Justamente la Ley Núm. 81 concede a la Junta amplias facultades para la aprobación, revisión, y supervisión de la forma y contenido de los Planes de Ordenación Territorial (21 LPRA 4602). Además, la Ley Núm. 81 reserva para la Junta ciertas facultades, como la facultad de adoptar, mediante resolución, determinaciones de aplicación para uno o varios municipios dirigidas a propiciar una mejor salud, seguridad, y bienestar de la región o dirigidas a la consideración y aprobación de obras y proyectos del gobierno central, y estas prevalecerán sobre cualquier Plan de Ordenación. De hecho, de estas determinaciones no ser compatibles con los Planes de Ordenación, estos se



revisarán para conformarlos dentro de un plazo de un año. Incluso antes de la revisión de dicho plan, el municipio está obligado a acatar la resolución emitida por la Junta sobre dicho particular (Artículo 13.011, 21 LPRA 4609). Particularmente, se reservó para la Junta y ARPE la facultad de considerar: (a) proyectos privados de carácter o impacto regional, no incluidos en un Plan de Ordenación, y que sean importantes para la salud, seguridad y bienestar de la región, y (b) proyectos de las agencias públicas no incluidos en el Plan de Ordenación (Artículo 13.012, 21 LPRA 4610).

El Municipio de San Juan, en su carta, implica que la Junta omite intencionalmente citar en la Resolución JP-2005-274 partes del Artículo 13.011 de la Ley Núm. 81, que le son alegadamente adversas a la Junta. Se refiere a la oración que indica: "Estas determinaciones de la Junta de Planificación no serán aplicables a los proyectos incluidos en la sección del Programa de Proyectos de Inversión certificados por las agencias públicas". Por el contrario, es el Municipio de San Juan quien ahora cita de manera acomodaticia la Ley Núm. 81. Contrario a su pretensión, el Programa de Proyectos de Inversión sólo incluye las estaciones del Tren Urbano, no las Áreas de Influencia de las estaciones, las cuales menciona sólo vagamente, según se desprende de la misma carta del Municipio de San Juan. Como puede verse, las Áreas de Influencia de las estaciones del Tren Urbano no caen bajo la excepción que contiene el Artículo 13.011, por tanto, están sujetas a ser reguladas por la Junta.

Conforme a este Artículo, la Resolución JP-2005-274, así como la resolución que en su día emita la Junta adoptando finalmente los Distritos Especiales de Desarrollo, obligará al Municipio de San Juan desde el momento de su emisión, incluso antes de ser necesaria una revisión del Plan, en el plazo de un año (Artículo 13.011, 21 LPRA 4609). En definitiva, la Junta conserva la facultad de requerir al Municipio de San Juan que ajuste su PT en la próxima revisión del Plan.

Delegación en la ACT

Ley Núm. 207 de 2000 confirió a la ACT facultades para desarrollar las áreas de influencia alrededor de las estaciones del Tren Urbano, como por ejemplo, presentar mapas ilustrativos de las Zonas de Influencia y proponer proyectos específicos dentro de las mismas; recomendar planes para establecer y definir Distritos Especiales de Desarrollo, planificar proyectos específicos para tales Distritos y a esos efectos sugerir enmiendas y suplementos a los planes, mapas, planos, reglas y reglamentos relativos a la planificación, el diseño, el control de diseño, el desarrollo y el control de desarrollo de dichos Distritos. (Ley Núm. 207 de 2000, art. 3(v)). Incluso, la Ley Núm. 207 obliga a que la Junta de Planificación o el Municipio Autónomo en cuestión, previo a la aprobación de cualquier proyecto de construcción público o privado que haya de realizarse dentro de una Zona de Influencia o dentro de un Distrito Especial de Desarrollo, solicite el endoso para dicho proyecto a la Autoridad (Ley Núm. 207, Artículo 4, inciso (b)).

Es incuestionable la idoneidad de la ACT para preparar una delimitación y reglamentación de dichos Distritos Especiales de Desarrollo, a la luz del esquema de la Ley Núm. 207. ¿Quién más cualificado para preparar estos Distritos, que la agencia que eventualmente tendrá que evaluar si confiere el endoso a los mismos?

Inclusión del Tren Urbano en el PT de San Juan

Alega el Municipio de San Juan en su carta que su Plan Territorial (PT), en vigor desde 13 de marzo de 2003, cumple a cabalidad con los requerimientos de la Ley Núm. 207, al incorporar el Distrito del Tren Urbano (TU), y los Planes Especiales ARE 2.1 a 2.16. Esta alegación no resiste escrutinio alguno. Veamos.

El Artículo 13.004 de la Ley Num. 81 dispone, en lo pertinente:



“Habrá tres (3) tipos de Planes de Ordenación, los que atenderán diferentes aspectos de la ordenación del espacio municipal: Plan Territorial, Plan de Ensanche y Plan de Área. **El Plan Territorial será el primer Plan de Ordenación que deberá preparar el municipio y será requisito indispensable que este en vigor para que el municipio pueda adoptar otro Plan de Ordenación.**” (21 L.P.R.A. § 4602)

El Artículo 13.003, por su parte, define Plan de Área como: “...el Plan de Ordenación para disponer el uso del suelo en áreas del municipio que requieran atención especial.” (21 L.P.R.A. § 4601(o)).

Según el Artículo 13.007 de la Ley Num. 81, dispone que todo Plan de Área requerirá:

- (a) Documento de inventario, diagnóstico y recomendaciones y una enunciación de las metas y objetivos del Plan.
- (b) El programa de obras para lograr las metas y objetivos, incluyendo obligatoriamente en el caso de los Planes de Área para los centros urbanos y opcionalmente, respecto a los otros Planes de Área, un Programa de Proyectos de Inversión certificados por las agencias públicas correspondientes.
- (c) Preparación de Reglamentos y Planos de Ordenación... (21 L.P.R.A. § 4605)

Como puede verse del texto expreso de la Ley Núm. 81: a) el Plan Territorial y el Plan de Área son Planes de Ordenación independientes, b) el Plan Territorial tiene que estar en vigor como prerrequisito para adoptar otro Plan de Ordenación, y c) el Plan de Área requiere la elaboración de al menos tres documentos dispuestos en la Ley.

Los Distritos Especiales de Desarrollo en áreas en torno a estaciones de tren, que se establezcan de acuerdo con la Ley Num. 207 del 25 de agosto de 2000, son un tipo de Plan de Área, y están conforme a la definición del Artículo 13.003 de la Ley Núm. 81.

Contrario a la alegación del Municipio de San Juan, su Plan Territorial (el único Plan de Ordenación que el Municipio tiene aprobado hasta la fecha) no incluye como parte del mismo, ni puede incluir, un Plan de Área. El PT no hace sino identificar en diferentes áreas que el Municipio interesa manejar mediante la futura elaboración de un Plan de Área, luego de su respectiva presentación a la Junta. La identificación de sectores que pudiesen ser objeto de un Plan de Área no constituye un Plan de Área en si mismo.

La inclusión de un Distrito del Tren Urbano (TU) en el PT de San Juan, y de unos llamados Planes Especiales ARE 2.1 al 2.16, como documento accesorio al PT, no satisfacen en ninguna manera los requisitos de la Ley Núm. 81 en cuanto a los Planes de Área. Se trata meramente del trato general que le da el PT a todo el terreno municipal, a esos Distritos, como trata otros distritos, sobrepuestos, o de cualquier otra índole.

El Municipio tampoco ha celebrado vistas públicas para elaborar un plan y una delimitación para ningún Distrito Especial de Desarrollo. El Municipio tampoco ha coordinado con la ACT para tal elaboración. Todo lo que ha hecho el Municipio es celebrar vistas públicas para su Plan Territorial, y de la misma manera, cualquier participación que durante ese proceso haya tenido la ACT, fue para la elaboración de un Plan Territorial, no de unos Distritos Especiales. Estos dos requisitos del Artículo 4, inciso (a) de la Ley Núm. 207 tampoco fueron satisfechos por el Municipio.

Esto último en claro contraste con la iniciativa llevada en conjunto por la Junta y la ACT, desde al menos noviembre de 2002, para planificar el desarrollo orientado al transporte alrededor de las estaciones del Tren Urbano. Como parte de este esfuerzo, con un propósito claramente identificado, se efectuaron reuniones interagenciales, de las que fue partícipe el Municipio de San Juan. El Municipio acudió y aportó a los trabajos



dirigidos por ACT y Junta en ese entonces, con pleno conocimiento de que se trataba de establecer los usos a desarrollarse alrededor de las Estaciones del Tren Urbano.

La Ordenanza Municipal Núm. 73 serie 2001-2002, de 26 de febrero de 2002, que aprueba este PT, no hace mención alguna o invoca la Ley Núm. 207 como autoridad para la aprobación de dicho PT. Tampoco se menciona la Ley Núm. 207 en la Resolución Núm. JP-PT-18-1 de la Junta, ni la Orden Ejecutiva Núm. OE-2003-16.

La Ley Núm. 207 confiere facultades a la ACT dentro de esa Zona de Influencia y el Distrito Especial, que no le confiere fuera de los mismos, como por ejemplo las capacidades para adquirir, vender y arrendar propiedades en dichas áreas, emitir endosos a los proyectos que se propongan en dichas áreas, preparar o hacer que se preparen planos o diseños de esos proyectos, y construir o reconstruir cualquier estructura en las mencionadas áreas. Por lo que es imprescindible que cualquier delimitación que eventualmente se haga disponga expresamente que se efectúa para cumplir con los fines de la Ley Núm. 207. De otro modo la ACT se expone a constantes cuestionamientos de su facultad dentro de esa llamada delimitación, y la posible incapacidad de ejercer esas facultades.

El Municipio alega en su carta que los Planes Especiales ARE 2.1 - 2.16, junto a los Distritos TU, constituyen cumplimiento suficiente con la Ley Núm. 207 como para aseverar que los mismos regirán sobre cualquier otro plan aprobado previamente, según lo dispone el Artículo 4 antes citado.

Los llamados Ámbitos de Reordenamiento Especial para las Estaciones del Tren Urbano ARE 2.1 - 2.16 o Planes Especiales ARE 2.1 - 2.16, según los identifica el Municipio de San Juan en su carta, son un listado de disposiciones adicionales a ser aplicados en los distintos ámbitos identificados. Los mismos no constituyen un reglamento independiente, sino que más bien, forman parte del llamado Reglamento de Planes Especiales, documento que a su vez forma parte del PT.

Impacto regional del Tren Urbano

El tren urbano es incuestionablemente un proyecto de impacto regional, abarca tres municipios en la actualidad, San Juan, Guaynabo y Bayamón, y se proyecta su expansión a Caguas y Carolina y con impacto indirecto a otros municipios fuera del Área Metropolitana. Es sin lugar a dudas uno de los proyectos de infraestructura más importantes de las últimas dos décadas, y posiblemente el proyecto que más influenciará el tráfico automovilístico en toda el Área Metropolitana. La Ley Núm. 207 reconoce en su exposición de motivos el carácter regional del Tren Urbano y de las actividades que se generen alrededor de sus estaciones. Pocos proyectos en proceso promovidos por el ELA tienen tanta trascendencia regional como el Tren Urbano.

La promesa de un sistema de transportación integrado, que sirva de herramienta para dirigir la planificación urbana y mejorar la calidad de vida del Área Metropolitana solo puede cumplirse si se planifica y reglamenta como un todo, en un solo acto. Permitir la reglamentación fragmentada de cada una de las Áreas de Influencia de las estaciones del Tren, según el municipio del que se trate, atenta contra el carácter regional de este proyecto. Peor aún, un desfase entre los usos permitidos alrededor de todas y cada una de las estaciones del Tren Urbano incidirá en la facilidad que los usuarios tengan para hacer uso del mismo, la conveniencia de los ofrecimientos a lo largo de las estaciones, la viabilidad del transporte multimodal, y en último cálculo, del esfuerzo del Tren Urbano en su totalidad: repensar la Ciudad, integrar los usos, y romper nuestra dependencia en el automóvil. Permitir una planificación desarticulada a lo largo de las estaciones del Tren Urbano es condenarlo al fracaso tarde o temprano.


Contrario a la postura asumida por el Municipio de San Juan en su carta, el Proyecto del Tren Urbano, o al menos de las Áreas de Influencia de las estaciones del Tren, no está, ni puede estar incluido en el PT de San Juan. Dicho PT sólo puede incluir aquellas áreas que ubican dentro del territorio de San Juan, que es lo único para lo cual



tiene facultad conforme a la Ley Núm. 207 de 2000 y a la Ley Núm. 81 de 1991. El PT de San Juan inevitablemente deja fuera las áreas de las estaciones de Guaynabo y Bayamón, y las futuras estaciones de Caguas y Carolina. Es por proyectos como éste que se hace necesaria la intervención del gobierno central, como lo reconoce la Ley Núm. 81.

Acuerdo

A tenor con lo anteriormente señalado, la Junta de Planificación reitera que: 1) la Junta tiene la facultad para designar a otra agencia pública la preparación de la delimitación de los Distritos Especiales de Desarrollo para las áreas alrededor de las estaciones del Tren Urbano, y el Reglamento Especial para dichos distritos; y que 2) la ACT ha recibido dicha designación por parte de la Junta para preparar dicha delimitación. La Junta invita al Municipio de San Juan a participar del proceso de vista pública dirigido por la ACT para estos fines.


Ángel D. Rodríguez
Presidente


Wanda Capó Rivera
Miembro Asociado


Wanda Marrero Velázquez
Miembro Asociado


Frederick Muhlach Santos
Miembro Asociado


Rubén Flores Marzán
Miembro Asociado


Vanessa Torres Normandía
Miembro Alterno

CERTIFICO:

Que la anterior Resolución fue adoptada y emitida por la Junta de Planificación de Puerto Rico, en su reunión celebrada el día 12 de abril de 2006 y para uso y conocimiento general, archivo en autos, le notifico a las partes la presente, bajo mi firma y sello oficial de esta Junta de Planificación en San Juan, Puerto Rico hoy,

21 ABR 2006


Carmen Torres Meléndez
Secretaria