



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

13 de octubre de 2006

Hon. Gabriel D. Alcaráz Emmanuelli
Secretario
Departamento de Transportación y Obras Públicas
Apartado 41269
San Juan, Puerto Rico 000940-1269

Consulta Núm. 05-133-B

Estimado señor Secretario:

I. INTRODUCCIÓN

Emitimos hoy la presente opinión en respuesta a su consulta sobre la validez de las actuaciones de la anterior Directora Ejecutiva de la Directoría de Urbanismo, Arq. Diana Luna, al aprobar una propuesta de desarrollo privado presentada por el Grupo Desarrollador De Diego, antes Omega Engineering, S.E., sin que existiera un Plan de Rehabilitación para el centro urbano de Santurce, tal y como lo exige la Ley Núm. 212 de 29 de agosto de 2002, según enmendada, conocida como “Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos”.

En específico, solicita que nos expresemos en cuanto a la legalidad de llegar a un acuerdo con el desarrollador para subsanar los errores incurridos; que evaluemos las consecuencias legales de cancelar la aprobación preliminar de la propuesta y, por ello, negarle los beneficios de exenciones contributivas concedidas bajo la Ley Núm. 212 al desarrollador; y que determinemos si la Directoría de Urbanismo tiene facultad en ley para otorgar certificaciones preliminares a los municipios o

desarrolladores privados cuando no han sido aprobados aún los Planes de Área o de Rehabilitación requeridos por la propia Ley Núm. 212.

II. RELACIÓN DE HECHOS

El 29 de agosto de 2002, con la aprobación de la Ley Núm. 212, la Asamblea Legislativa declaró como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el repoblar, fortalecer y revitalizar los centros urbanos mediante: el desarrollo y la ocupación de viviendas; la rehabilitación de las áreas comerciales; el arborizar las aceras y las plazas; la creación de áreas de estacionamiento; el desarrollo de áreas comunitarias, parques y espacios recreativos; la construcción y reparación de estructuras; y la edificación de solares baldíos; entre otros. Además, se declaró como política pública la inversión prioritaria de las agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de los municipios en dichos centros urbanos, así como el fomentar la inversión privada en el desarrollo de los Centros Urbanos de los municipios.

Para dirigir, coordinar e implantar los proyectos y las actividades dirigidos a lograr la rehabilitación de los centros urbanos, la Ley Núm. 212 crea la Directoría de Urbanismo (“Directoría”), adscrita al Departamento de Transportación y Obras Públicas (“DTOP”).¹ Entre las funciones de la Directoría se encuentran las siguientes: delimitar los centros urbanos en aquellos municipios que no contaran con Planes de Área o Zona Histórica debidamente aprobados; desarrollar los Planes de Rehabilitación en tales municipios; y aprobar, en tales municipios, los proyectos de desarrollo privado como elegibles para recibir las exenciones contributivas dispuestas por la Ley Núm. 212. Arts. 1.04 et seq. de la Ley Núm. 212, 21 L.P.R.A. §§ 1095 et seq.

La Directoría comenzó sus operaciones sin haber aprobado la reglamentación necesaria para disponer los procedimientos para la presentación y aprobación de propuestas de desarrollo privadas.² No obstante, la Directoría recibió y expidió aprobaciones preliminares a múltiples propuestas de desarrollo privado.

Entre éstas, el 3 de diciembre de 2002, Omega Engineering, S.E. (“Omega”) presentó a la Directoría una propuesta de desarrollo para la rehabilitación de los terrenos y el edificio conocido como “Professional Building”, sito en la Avenida de

¹ La Directoría fue creada originalmente mediante la Orden Ejecutiva Núm. 80 de 2001, Boletín Administrativo Núm. OE-2001-80.

² Conforme al memorando del actual Director Ejecutivo de la Directoría, Sr. Bennett Díaz Figueroa, al asumir dicho cargo le fue referido un borrador de reglamento, el cual fue aprobado el 7 de agosto de 2006.

Diego en Santurce. El proyecto convertiría dicho edificio en uno de usos combinados, dedicándose tres pisos a uso comercial y nueve pisos a uso residencial; desarrollaría un estacionamiento para 442 vehículos para uso residencial y comercial; y mejoraría la infraestructura de las aceras aledañas; entre otros aspectos. El proponente señalaba que dicho proyecto estaba localizado en el centro urbano de Santurce, según delimitado por el Municipio de San Juan y por el DTOP. Además, indicaba que este proyecto se desarrollaría bajo el Contrato de Compraventa, Rehabilitación y Desarrollo otorgado con el Departamento de la Vivienda y el Arq. Milton M. Ramírez, conforme a los planes de dicho Departamento de incentivar y desarrollar proyectos de vivienda y comerciales privados en el centro urbano de Santurce. Dicho contrato fue otorgado el 13 de septiembre de 2002.

De hecho, surge del expediente copia de una Resolución Autorizando Anteproyecto de Construcción para Proyecto Comercial-Residencial Multifamiliar de fecha de 10 de octubre de 2002, Caso Núm. 02AA2-CET00-03630, donde el Centro Expreso de Trámite de la Administración de Reglamentos y Permisos³ aprobó el anteproyecto propuesto para el edificio “Professional Building”, sito en la Avenida de Diego, Parada 22, en Santurce, y autorizó la preparación de planos. Conforme a la resolución, este anteproyecto fue presentado por el Departamento de la Vivienda, a través del Arq. Milton M. Ruiz, el día 28 de agosto de 2002.

Posteriormente, el 18 de diciembre de 2002, Omega presentó una propuesta enmendada. En la misma estableció que el proyecto se encontraba dentro de la Zona de Desarrollo Económico y Rehabilitación denominada como “Centro de Santurce”, según establecido por el Municipio de San Juan en la Ordenanza Núm. 10 (Serie 2001-2002) de 30 de julio de 2001 y el Plan de Ordenamiento Territorial de San Juan aprobado por la Junta de Planificación, el cual se encontraba pendiente de ser aprobado por la Gobernadora de Puerto Rico, conforme al procedimiento de ordenación territorial y delegación de competencias de la Ley Núm. 81 de 30 de octubre de 1991, según enmendada, conocida como “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. La referida ordenanza estableció el Programa de Incentivos Contributivos para Promover la Actividad Económica en Zonas del Municipio de San Juan. Entre estas zonas se describe la que se conocería como el “Centro de Santurce”, la cual incluye la Avenida de Diego. Entre los incentivos a concederse a negocios nuevos se encontraba la exención del pago de patentes municipales por 5 años, de contribución sobre la propiedad inmueble por 10 años, y un plan de pago de 3 plazos para los arbitrios de

³ Este centro fue establecido mediante la Orden Ejecutiva Núm. 28 de 2001, Boletín Administrativo Núm. OE-2001-28, según enmendada.

construcción para proyectos nuevos o de rehabilitación. El Municipio de San Juan le concedió dichos incentivos a Omega, en relación al proyecto objeto de la presente consulta, el 27 de octubre de 2003.

El 17 de noviembre de 2003, la Directoría envió una comunicación a Omega acusando recibo de su propuesta. En la misma indica que, luego de revisar la propuesta, certifica que la propiedad está localizada en la delimitación del centro urbano de Santurce, cumple con los objetivos de promover la revitalización de los centros urbanos, y fomenta los propósitos establecidos en la Ley Núm. 212. No obstante, advierte que, previo a la certificación de cumplimiento final, la Directoría inspeccionaría la obra y ésta tendría que confirmar que la misma se hizo conforme a la petición original o a la enmendada.

Tal y como usted indica, no surge de los documentos sometidos con su consulta qué procedimientos o mecanismos de evaluación utilizó la Directoría para determinar que el proyecto cumplía con los parámetros de la Ley Núm. 212. De hecho, llama la atención que la aprobación de la Directoría se emite casi un mes después de que el Municipio de San Juan le concediera a Omega los incentivos contributivos bajo la Ordenanza Núm. 10 de 2001 para el Proyecto del Professional Building.

Las comunicaciones posteriores a la certificación del proyecto versan sobre las gestiones realizadas por Omega para obtener las exenciones de pago de las exacciones por impacto, así como el envío del expediente de la Directoría sobre dicho proyecto para que el Departamento de Hacienda evaluara las exenciones sobre ingresos a que Omega tendría derecho. Dicha comunicación fue emitida por la Directoría el 30 de diciembre de 2004.

III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

A. La Ley para la Revitalización de Centros Urbanos.

Como antes indicáramos, la Ley Núm. 212 declara como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el repoblar, fortalecer y revitalizar los centros urbanos mediante: el desarrollo y la ocupación de viviendas, la rehabilitación de las áreas comerciales, el arborizar las aceras y las plazas; la creación de áreas de estacionamiento; el desarrollo de áreas comunitarias, parques y espacios recreativos; la construcción y reparación de estructuras; la edificación de solares baldíos; y el fomentar la inversión privada en el desarrollo de los Centros Urbanos de los municipios; entre otros. Esta política pública se delegó en

las Oficinas de Ordenación Territorial de los municipios con Plan de Área o Zona Histórica debidamente delimitada y aprobada o, en su defecto, en la Directoría. En estos últimos casos, la Directoría está autorizada a establecer la delimitación provisional de los centros urbanos en los demás municipios, en coordinación y con el consejo del municipio interesado y de la Junta de Planificación. Art. 3.01 de la Ley Núm. 212, 21 L.P.R.A. § 1095c.

Una vez delimitado el casco urbano, la Oficina de Ordenación Territorial o la Directoría, respetando la normativa de los planes de ordenación, debían formular el Plan de Rehabilitación, determinando la secuencia de los proyectos a llevarse a cabo conforme a la consecución de los objetivos que establece la ley. Art. 3.02 de la Ley Núm. 212, 21 L.P.R.A. § 1095d. En cuanto a la evaluación de propuestas de desarrollo privado, el Artículo 4.02 de la Ley Núm. 212 dispone que “[d]icha evaluación deberá hacerse a la luz del Plan de Rehabilitación aprobado para el centro urbano y los criterios establecidos en el Artículo 3.02 de esta ley”. 21 L.P.R.A. § 1095f.

Establecidos los poderes y deberes de la Directoría y los municipios bajo la Ley Núm. 212, pasamos a evaluar el aspecto jurisdiccional.

B. Límites a la jurisdicción de la Directoría de Urbanismo.

En Administración de Servicios Generales v. Municipio de San Juan, 2006 T.S.P.R. 113, __ D.P.R. __ (2006), el Tribunal Supremo de Puerto Rico recapituló los principios que rigen el concepto de jurisdicción. Por ser de particular importancia para los asuntos objeto de la presente consulta, citamos *in extenso* lo allí resuelto:

El término “jurisdicción” significa el poder o autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir casos o controversias. *Roberts v. USO Council of P.R.*, 145 D.P.R. 58 (1998); *Gearheart v. Haskell*, 87 D.P.R. 57 (1963). Conforme nuestro ordenamiento jurídico, una agencia administrativa únicamente tiene los poderes otorgados expresamente por su ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo sus deberes y responsabilidades. *Raimundi Meléndez v. Productora de Agregados Inc.*, res. el 21 de junio de 2004, 2004 TSPR 106.

La ley habilitadora es el mecanismo legal mediante el cual se autoriza y se delega a la agencia administrativa los poderes necesarios para que

actúe conforme al propósito perseguido por el legislador al crearla. *Caribe Communications, Inc. v. Puerto Rico Telephone Co., Inc.*, res. el 18 de junio de 2002, 2002 TSPR 83. O sea, esta ley define y delimita la extensión de la jurisdicción del organismo administrativo. *Perfect Cleaning Services, Inc. v. Corporación del Centro Cardiovascular de Puerto Rico y del Caribe Inc.*, res. el 16 de agosto de 2004, 2004 TSPR 138. Por esta razón, una agencia no puede asumir jurisdicción sobre una actividad, materia o conducta cuando no esté claramente autorizada por ley para ello. *P.R. Lighterage Co. v. Caribe Tugboat Corp.*, 111 D.P.R. 686 (1981). Es decir, ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa. *Martínez Segarra v. Rosado Santoni*, res. el 14 de septiembre de 2005, 2005 TSPR 127; *Raimundi Meléndez v. Productora de Agregados Inc.*, supra.

Ahora bien, al interpretar el alcance de los poderes delegados a una agencia administrativa, no debemos limitar el análisis a una interpretación restrictiva de su estatuto habilitador. *Lebrón v. El Comandante Oper. Co., Inc.*, 148 D.P.R. 298 (1999). La ley orgánica de la agencia, así como toda otra ley, debe ser interpretada tomando siempre en cuenta la intención legislativa, atribuyéndole un sentido que asegure el resultado pretendido por el legislador. *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 D.P.R. 513 (1991). En este ejercicio, los tribunales debemos evitar interpretaciones que puedan conducir a resultados irrazonables o absurdos. *Depto. de Hacienda v. Telefónica Larga Distancia de P.R.*, res. el 17 de marzo de 2005, 2005 TSPR 32. Esto debido a que las leyes deben ser interpretadas con miras a lograr resultados sensatos, lógicos y razonables, que representen y salvaguarden la efectividad de la intención legislativa. *Id.*

En este sentido, nuestro análisis debe centralizarse en identificar si la autoridad ejercida por la agencia cumple con el fin de su ley habilitadora y se encuentra dentro de los poderes que le fueron conferidos. *Caribe Communications, Inc. v. Puerto Rico Telephone Co., Inc.*, supra. En otras palabras, debemos determinar si la función desempeñada por el organismo administrativo le fue encomendada legislativamente de manera expresa o implícita, o si surge de su actividad o encomienda primordial. *Id.*

Id. a las págs. 2 y 3.

Conforme a estos principios, la Ley Núm. 212 establece que la Directoría sólo obtiene jurisdicción sobre la delimitación de un centro urbano y la evaluación de propuestas privadas de revitalización cuando el municipio en que ubique el proyecto no cuente con una Zona Histórica o Plan de Área de Centro Urbano, y dicho municipio solicite la intervención de la Directoría en la delimitación de su centro urbano. Arts. 2.02 y 3.01 de la Ley Núm. 212, 21 L.P.R.A. §§ 1095b y 1095c. De acuerdo a su comunicación, el Municipio de San Juan cuenta con una Zona Histórica debidamente definida y aprobada por la Junta de Planificación y el Instituto de Cultura. Por tanto, bajo la Ley Núm. 212, es de la exclusiva jurisdicción del Municipio de San Juan desarrollar el Plan de Rehabilitación y evaluar las propuestas de desarrollo privado para su centro urbano. Art. 2.02 de la Ley Núm. 212, 21 L.P.R.A. § 1095b.

Una posición similar fue asumida por la Oficina del Procurador General en el caso MCA Development Corporation v. Departamento de Transportación y Obras Públicas, Civil Núm. KLRA2006-00190, donde el desarrollador cuestiona la falta de jurisdicción de la Directoría para evaluar propuestas de rehabilitación sitas en el centro urbano de Hato Rey. Por ser materia *sub judice*,⁴ limitamos nuestro análisis a aquél que ya fuera presentado ante el Tribunal de Apelaciones como la posición institucional del Departamento de Justicia. Dada su pertinencia en cuanto a los asuntos objeto de la presente consulta, citamos *in extenso* el alegato presentado ante dicho tribunal, en el cual se argumentó lo siguiente:

Esto significa que para establecer la delimitación del Centro Urbano y el Plan de Rehabilitación, esta legislación estableció tres alternativas. Primero, para un Municipio que cuente con una Zona Histórica designada por la Junta de Planificación, la relimitación del Centro Urbano es el área adoptada como Zona Histórica. En este caso, el Municipio adoptaría un Plan de Rehabilitación para dicho centro urbano y un reglamento con ese propósito. Posteriormente, el Municipio, a través de su oficina de ordenación territorial, podría evaluar y certificar propuestas de proyectos privados ante el Departamento de Hacienda para que los mismos reciban los créditos contributivos.

⁴ Aunque el Tribunal de Apelaciones emitió su sentencia en este caso el día 31 de agosto de 2006, notificada el 7 de septiembre de 2006, la misma aún no ha advenido final y firme.

Segundo, para un Municipio que cuente con un Plan de Ordenación Territorial aprobado, dicho Municipio podría adoptar, sujeto a la Ley de Municipios Autónomos y otras leyes y reglamentos aplicables, un Plan de Área de Centro Urbano. Una vez aprobado el Plan de Área bajo el Plan Territorial, el Municipio podría adoptar un Plan de Rehabilitación para dicho centro urbano y un reglamento. Tras ello, a través de su oficina de ordenación territorial, podría evaluar y certificar propuestas de proyectos privados ante el Departamento de Hacienda para que los mismos reciban los créditos contributivos.

Por último, para un Municipio que no cuente con un Plan de Área aprobado o una Zona Histórica designada, la Directoría podría, a solicitud del Municipio, adoptar una relimitación para el Centro Urbano y un Plan de Rehabilitación provisional en coordinación con el Municipio y con el asesoramiento de la Junta de Planificación. Esta relimitación estaría en vigor hasta tanto el Municipio adopte un Plan de Área de Centro Urbano.

El Artículo 3.01 es inequívoco en su lenguaje al exceptuar la jurisdicción de la Directoría de Urbanismo cuando un Municipio tenga una Zona Histórica designada o un Plan de Centro Urbano aprobado.... De acuerdo al esquema diseñado en la legislación, la tarea del diseño para revitalizar los centros urbanos es inminentemente municipal. Nótese que en todas las instancias compete al Municipio actuar primero. Bien sea porque adopta una Zona Histórica; o porque inicia el proceso de preparación, adopción y aprobación de un Plan de Área bajo un Plan Territorial; o porque solicita a la Directoría de Urbanismo la relimitación provisional del Centro Urbano.

La ley expresamente excluye la intervención de la Directoría de Urbanismo en la evaluación de los proyectos propuestos que promueven la revitalización de los centros urbanos cuando los municipios hayan adaptado un Plan de Área o una Zona Histórica. El Artículo 2.01, dispone que:

En el caso de los municipios que hayan adoptado el plan de área para el centro urbano o la zona histórica, las funciones enumeradas en la sec. 1095a de éste título y en los incisos (e), (f), (g), (m), (n) y (p) de esta sección

corresponderán a la Oficina de Ordenación Territorial del municipio.

21 L.P.R.A. § 1095b.

Por su parte, los incisos (f), (g) y (j) de dicho artículo disponen algunas de las funciones de la Oficina de Ordenación Territorial del Municipio:

(f) Inspeccionar la obra cuando lo estime adecuado para verificar que la misma se está realizando conforme a las especificaciones desglosadas en la propuesta que haya sido aprobada.

(g) realizar una inspección final de la obra una vez ésta esté finalizada. Esta inspección deberá confirmar que la misma se hizo conforme a la petición original o a la enmendada. De no ser así, no se beneficiará de los incentivos económicos enumerados en este capítulo.

(j) Evaluar los proyectos propuestos que promueven la revitalización de los centros urbanos y fomentar aquellos que cumplan con los propósitos establecidos en este capítulo.

21 L.P.R.A. § 1095b (f), (g) y (j).

El Municipio de San Juan cuenta con varias Zonas Históricas y Centros Urbanos definidos con sus respectivos Planes de Rehabilitación. Estos son: Zona Histórica del Viejo San Juan, Centro Urbano de Río Piedras, Centro Urbano de Santurce y Zona Histórica de Miramar. Nada impide que el Municipio evalúe y certifique la solicitud de MCA dentro de los límites de sus Zonas Históricas. A su vez, compete únicamente al Municipio de San Juan delimitar los límites geográficos de sus centros urbanos o zonas históricas, a través de un Plan de Área de Centro Urbano.

Véase Alegato de la parte recurrida, presentado en MCA Development, Civil Núm. KLRA2006-00190, a las págs. 6 y 7.

La posición esbozada por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico fue avalada por el Tribunal de Apelaciones en su Sentencia de 31 de agosto, notificada el 7 septiembre de 2006. MCA Development Corp. v. Departamento de Transportación y Obras Públicas, 2006 WL 2711870 (T.A.P.R. 31 de agosto de 2006). En la misma, el tribunal determinó que el Municipio de San Juan es la entidad con jurisdicción para evaluar cualquier propuesta de revitalización de centro urbano dentro de su territorio, conforme al mandato de la Ley Núm. 212. Id. El tribunal, además, dictaminó que la Ley Núm. 212 no concede ni al DTOP ni a la Directoría funciones adjudicativas. Id. Por tanto, la notificación que DTOP curse a un desarrollador sobre una propuesta de revitalización de centro urbano no constituye una orden o resolución final de la agencia que sea revisable judicialmente conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Id. Así lo expresa el foro apelativo en su sentencia:

Como expusiéramos anteriormente, la L.P.A.U. limita las acciones de las que puede presentarse un recurso de revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones a aquellas en que la agencia se pronunció mediante una resolución o determinación final. En este caso, sólo hubo una carta informativa por parte del DTOP indicando no tener jurisdicción.

Resulta claro que la Ley establece qué hacer cuando el municipio cuenta con áreas o zonas históricas designadas y qué hacer cuando el municipio no tenga delimitados sus centros urbanos. Cuando el Municipio tenga plan de área o zona histórica, la Oficina de Ordenación Territorial del Municipio se encargará de formular el Plan de Rehabilitación. De no tener áreas o zonas históricas, será la Directoría del DTOP la que evaluará las propuestas o proyectos que se presenten en los municipios.

Teniendo el Municipio las áreas de Miramar y el Viejo San Juan designadas como zonas históricas, no cabe duda de que es a la Oficina de Ordenación Territorial del Municipio que le corresponde evaluar la propuesta y recomendar la concesión de los incentivos contributivos establecidos en la ley.

En el caso de autos DTOP no ha emitido orden o resolución final alguna ni llevó a cabo un proceso adjudicativo. DTOP meramente le informó a Infinity mediante carta no tener jurisdicción para evaluar la propuesta. Dicha agencia no tiene funciones adjudicativas, ya que su

ley habilitadora no le ha conferido expresa o implícitamente este poder, más bien, su función es la de asesorar. Recordemos que la ley habilitadora de la agencia es el mecanismo legal mediante el cual se autoriza y se delega a la agencia administrativa los poderes necesarios para que actúe conforme al propósito perseguido por el legislador al crearla. Una agencia no puede asumir jurisdicción sobre la actividad, materia o conducta cuando no está claramente autorizada por ley para ello.

Es deber del DTOP orientar a la parte a que acuda a la Oficina de Ordenación Territorial del Municipio para presentar su propuesta e instruir al Municipio a que cumpla con los deberes que le fueron delegados.

Id. a la pág. *7.

En Vázquez v. A.R.P.E., 128 D.P.R. 513 (1991), el Tribunal Supremo de Puerto Rico resume la normativa aplicable a situaciones de falta de jurisdicción sobre la materia expresando que:

La falta de este tipo de jurisdicción conlleva las siguientes consecuencias inexorablemente fatales: (1) esta falta de jurisdicción no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente otorgarle jurisdicción sobre la materia a un tribunal ni el tribunal puede abrogársela; **(3) los dictámenes de un foro sin jurisdicción sobre la materia son nulos (nulidad absoluta), *Rodríguez v. Registrador*, 75 D.P.R. 712, 716 y 726 (1953);** (4) los tribunales tienen el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) los tribunales apelativos, además, deberán examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso; y (6) el planteamiento de falta de jurisdicción sobre la materia puede hacerse en cualquier etapa del procedimiento por cualquiera de las partes o por el tribunal *Motu proprio*, *López Rivera v. Autoridad de Fuentes Fluviales*, 89 D.P.R. 414, 419 (1963). Ante un planteamiento de falta de jurisdicción sobre la materia no puede prosperar la defensa de cosa juzgada.

Id. a la pág. 537 (énfasis suplido).

De forma similar, el Tribunal Supremo ha sostenido que “[s]i una agencia claramente no tiene jurisdicción para adjudicar un caso, su actuación es *ultra vires*.” Dávila Rivera v. Antilles Shipping, Inc., 147 D.P.R. 483, 498 (1999). Por otra parte, de suma importancia es anotar que, en Fuertes v. A.R.P.E., 130 D.P.R. 971 (1992), el Tribunal Supremo explicó que la concesión de permisos de construcción y uso por la Administración de Reglamentos y Permisos, en violación del Artículo 31 de la Ley Núm. 76 de 24 de junio de 1975, no concede un derecho propietario sobre los mismos. La revocación de una actuación *ultra vires* por una agencia administrativa **derrota cualquier derecho adquirido por la persona afectada**, toda vez que “la defensa de impedimento en equidad, de ordinario, no procede cuando se trata de la ejecución de la política pública... esta defensa no puede aplicarse en las relaciones del ciudadano contra el Estado cuando hay de por medio una cuestión de interés público.” Id. a las págs. 981-982.

C. **El “Reglamento para la Evaluación y Certificación de Propuestas de Revitalización de Centro Urbano y la Zona Histórica del Municipio de San Juan”.**

El 6 de julio de 2005, la Legislatura Municipal de San Juan aprobó la Ordenanza Núm. 1, Serie 2005-2006, adoptando el “Reglamento para la Evaluación y Certificación de Propuestas de Revitalización de Centro Urbano y la Zona Histórica del Municipio de San Juan” (“Reglamento”). Conforme al Artículo 1.02 del Reglamento, su base legal descansa en las disposiciones del Artículo 4.02 de la Ley Núm. 212 y del Artículo 13.013 de la Ley Núm. 81.

El Reglamento es aplicable al centro urbano de Santurce, según el mismo se define en el Artículo 4 de la Ley Núm. 148 de 4 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley Especial para la Rehabilitación de Santurce”. Se podrán presentar solicitudes de proyectos cuyo permiso de construcción fue otorgado con posterioridad al 29 de agosto de 2002 y antes de la fecha de efectividad de dicho reglamento, siempre que se cumpla con los objetivos y requisitos allí dispuestos, así como con los procedimientos aplicables a la etapa en que se encuentre el proyecto.

Llama nuestra atención que tanto el Reglamento como el Código de Desarrollo Económico del Municipio de San Juan, utilizan como base legal la Ley Núm. 148, al menos en lo referente a la delimitación del centro urbano de Santurce. Estas ordenanzas municipales tienen el fin de conceder incentivos contributivos municipales a las personas privadas que desarrollen nuevos negocios y fuentes de empleo, rehabiliten edificios abandonados, y desarrollen actividades de

embellecimiento urbano, entre otras actividades elegibles. Resulta, por tanto, necesario que revisemos las disposiciones de la Ley Núm. 148.

1. La Ley Especial para la Rehabilitación de Santurce.

La Ley Núm. 148 de 4 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley Especial para la Rehabilitación de Santurce” establece la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y las guías dirigidas a lograr la rehabilitación y el desarrollo de Santurce. Entre sus objetivos están: retener y aumentar la población residente; aumentar y fortalecer la actividad económica; rehabilitar y ocupar estructuras en deterioro; y promover la participación activa del sector privado en el proceso de rehabilitación y desarrollo de Santurce; entre otros. Art. 1 de la Ley Núm. 148, 23 L.P.R.A. § 226.

Mediante la Ley Núm. 148, la Asamblea Legislativa delegó en la Junta de Planificación la autoridad para delimitar una o varias zonas especiales de planificación que abarquen todo el territorio que comprende Santurce, y para establecer un itinerario para la designación de dichas zonas. Para cada zona se establecerían: un Plan de Desarrollo Integrado; las normas especiales para la aplicación de reglamentos de uso de terrenos; y las características de edificación según fueran necesarias para estimular la rehabilitación y el desarrollo de Santurce. Art. 2 de la Ley Núm. 148, 23 L.P.R.A. § 226a.

En la descripción del contorno urbano de Santurce, la Ley Núm. 148 designa la Avenida De Diego como uno de los lindes de la parte norte. Art. 4 de la Ley Núm. 148, 23 L.P.R.A. § 226c. Además, la ley provee: exenciones contributivas para la nueva construcción, rehabilitación o mejora de edificaciones que incluyen exención sobre la contribución de propiedad inmueble; condonación de los intereses, recargos y penalidades por mora en el pago de contribuciones sobre la propiedad inmueble; deducciones de la contribución sobre ingresos basados en la creación de empleos; deducciones por pagos de alquiler comercial; y la posible obtención de financiamiento a través del Banco de Desarrollo Económico. Véanse Arts. 5 al 11 de la Ley Núm. 148, 23 L.P.R.A. §§ 226d a la 226j.

Si bien el texto original de la Ley Núm. 148 disponía que sólo serían elegibles aquellos proyectos que se iniciaran dentro del término de 5 años contados a partir de la designación de las zonas especiales, dicha limitación fue eliminada mediante la Ley Núm. 110 de 17 de abril de 2003. En la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 110 se expresa que:

El Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico estima necesario hacer uso del urbanismo y de los recursos humanos y técnicos para ordenar y provocar un renacimiento de los centros urbanos haciendo de éstos unos de mayor orden, funcionalidad y de fácil acceso a las amenidades culturales y cívicas, así como poniendo mayor énfasis en la creación y disfrute de los espacios públicos con mejor interacción entre los ciudadanos y los comercios.

El 4 de agosto de 1988 se aprobó la Ley Núm. 148, conocida como “Ley Especial para la Rehabilitación de Santurce”, con el propósito de lograr la rehabilitación y el desarrollo integral del barrio más grande de la ciudad capital, San Juan. Esta ley crea un grupo consultivo o de apoyo y le ordena a la Junta de Planificación crear para dicha zona especial de planificación un Plan de Desarrollo Integrado.

Para lograr cumplir con los objetivos dispuestos en dicha ley, la propia ley establece una serie de incentivos como una exención contributiva a las propiedades elegibles y unas deducciones para la creación de empleos. No obstante, el desarrollo de Santurce se ha visto detenido debido a que los términos para fomentar su rehabilitación han expirado. Según la Ley Núm. 148, *supra*, los proyectos de rehabilitación y desarrollo solamente se pueden acoger a los incentivos que se les provee, si comienzan las mismas en o antes de los cinco (5) años de designarse la zona.

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico entiende la necesidad y conveniencia del desarrollo de Santurce. Por tal razón, estima necesario enmendar la Ley Núm. 148, *supra*, a fin de eliminar el término de cinco (5) años de vigencia y extender el mismo hasta que se logre una verdadera rehabilitación del barrio de Santurce. De esta manera, se vuelve a incentivar el desarrollo de Santurce que, a la vez, fomenta el crecimiento socioeconómico de San Juan y logra que se tenga una mejor calidad de vida en un sector de gran importancia histórica y económica.

Nótese que la Ley Núm. 110 es posterior a la aprobación de la Ley Núm. 212, por lo cual se presume que el legislador tenía pleno conocimiento de la existencia de ésta última al momento de aprobar la enmienda a la Ley Núm. 148. Sin embargo, salvo por la utilización del concepto “centros urbanos” en el segundo párrafo de la

Exposición de Motivos, el legislador no incluyó disposición alguna que armonice la coexistencia de ambos estatutos.

Ambos estatutos propenden un mismo fin, lograr la rehabilitación de antiguos centros urbanos, con miras a repoblar los mismos y promover su desarrollo económico, social y cultural. Ambos estatutos ofrecen incentivos contributivos para proyectos y propuestas de desarrollo privado. Mientras la Ley Núm. 212 es de carácter general, aplicable a través de toda la Isla, la Ley Núm. 148 es de aplicación específica al barrio de Santurce.

2. El centro urbano de Santurce bajo la Ley Núm. 212.

El barrio de Santurce era parte del desaparecido Municipio de San Mateo de Cangrejos, el cual fue suprimido en el año 1861. En ese momento, los barrios de Santurce, Cangrejos y Hato Rey fueron adscritos, respectivamente, a los Municipios de San Juan, Carolina y Río Piedras. Así también, el otrora Municipio de Río Piedras fue suprimido y anexado al Municipio de San Juan en 1951. Aun cuando estos municipios fueron suprimidos, ambos contaban con centros urbanos tradicionales⁵ que pasaron a formar parte del Municipio de San Juan. En atención al deterioro de estos dos centros urbanos tradicionales, se aprobaron la citada Ley Núm. 148 y la Ley Núm. 75 de 5 de julio de 1995, según enmendada, conocida como “Ley Especial para la Rehabilitación de Río Piedras”. 23 L.P.R.A. §§ 7001 et seq.

Por tanto, el Municipio de San Juan cuenta con tres centros urbanos tradicionales: el Viejo San Juan, el barrio de Santurce y el de Río Piedras. El Viejo San Juan, como zona histórica, cae claramente dentro de la definición de la Ley Núm. 212. Sin embargo, los centros urbanos tradicionales de Santurce y Río Piedras, si bien pueden identificarse como “aquella porción geográfica comprendida por el entorno del corazón o casco de un pueblo o ciudad”, tienen además que cumplir con el requisito de haber sido definidos en un plan de área o de haber sido designados como zona histórica. Art. 1.04 de la Ley Núm. 212, 21 L.P.R.A. § 1095.

Como vimos anteriormente, el Municipio de San Juan incluyó ambos centros urbanos como áreas cubiertas por el Reglamento para la Evaluación y Certificación de Propuestas de Revitalización de Centro Urbano y la Zona Histórica del

⁵ La Ley Núm. 212, en su Artículo 1.04, inciso (b), define “centro urbano” como “aquella porción geográfica comprendida en el entorno del corazón o casco de un pueblo o ciudad que ha sido definida como tal por el municipio en un plan de área o designado como zona histórica o delimitada por la directoría con el asesoramiento de la Junta de Planificación y en estrecha coordinación con el Alcalde del municipio objeto de renovación.” 21 L.P.R.A. § 1095.

Municipio de San Juan. Al así hacerlo, permitió que las propuestas privadas de desarrollo en dichos centros urbanos puedan ser consideradas para el otorgamiento de incentivos contributivos bajo la Ley Núm. 212.

No obstante, la existencia de una ley especial para incentivar el desarrollo del centro urbano de Santurce plantea dudas jurisdiccionales entre el Municipio de San Juan y la Junta de Planificación, en cuanto a cuál de estas entidades está autorizada a desarrollar el Plan de Rehabilitación y a otorgar los incentivos contributivos correspondientes. Toda vez que ninguna de estas dos entidades nos ha consultado sobre este asunto, no procede que emitamos opinión legal al respecto.⁶

IV. CONCLUSIÓN

En atención a los estatutos y la jurisprudencia antes citada, podemos concluir lo siguiente:

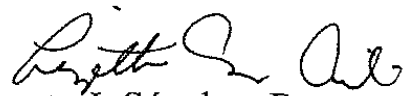
- A. La Directoría de Urbanismo no tiene autoridad en ley para establecer un Plan de Rehabilitación para el Municipio de San Juan, ni para evaluar propuestas privadas de proyectos de revitalización sitios en esa jurisdicción municipal.
- B. Conforme a lo anterior, la comunicación de 17 de noviembre de 2003, dirigida a Omega, suscrita por la Arq. Diana Luna, no constituye la notificación de aprobación de la propuesta según requerida por el Artículo 4.02 de la Ley Núm. 212, toda vez que la Directoría carecía de autoridad legal para evaluar y aprobar dicha propuesta. Dicha comunicación debe tenerse por una opinión o mera recomendación de la Directoría de Urbanismo en cuanto a que el desarrollo propuesto cualificaba para ser considerado bajo el Programa de Revitalización de Centros Urbanos. Dicha opinión o recomendación pudo ser emitida por la Directoría en su calidad asesora, pero no obliga al Municipio de San Juan, única entidad autorizada en ley a cualificar los proyectos sitios en su jurisdicción territorial que se beneficiarán de los incentivos contributivos que concede la Ley Núm. 212.

⁶ En este sentido, es importante destacar que los pronunciamientos emitidos en esta opinión en cuanto a que es al Municipio de San Juan, y no a la Directoría, al que, **bajo la Ley Núm. 212**, le corresponde desarrollar el Plan de Rehabilitación y evaluar las propuestas de desarrollo privado para su centro urbano, se limitan precisamente a nuestra interpretación de los términos **de la Ley Núm. 212**. No emitimos opinión alguna, por no estar tales asuntos debidamente traídos ante nos por las partes interesadas, en cuanto a la interacción entre la Ley Núm. 212 y la Ley Núm. 148, ni en cuanto a la jurisdicción que bajo una u otra ley puedan o no compartir el Municipio de San Juan y la Junta de Planificación.

- C. Como antes vimos, las actuaciones *ultra vires* de una agencia no producen derechos adquiridos para las personas privadas afectadas. En este caso, Desarrolladores De Diego (antes Omega) no puede requerir a la Directoría que certifique su proyecto para obtener los incentivos contributivos a ser concedidos por el Departamento de Hacienda. Debe recordarse que Omega otorgó el Contrato de Compraventa, Revitalización y Desarrollo del “Professional Building” en septiembre de 2002, un año y dos meses antes de que la Arq. Diana Luna le cursara comunicación en cuanto a si el proyecto cualificaba o no para los incentivos de la Ley Núm. 212. Por tanto, su intención de desarrollo del proyecto no estaba condicionada a obtener los beneficios concedidos bajo dicha ley. De otra parte, resulta significativo que al momento en que la Directoría emite dicha comunicación ya el Municipio de San Juan había otorgado a dicho proyecto los incentivos contributivos bajo su Ordenanza Núm. 10, Serie 2001- 2002 (hoy Código de Desarrollo Económico). Como muy bien señala el Tribunal Supremo en Fuertes, 130 D.P.R. 971, “la norma de la autoinflicción del daño impide otorgarle la variación. [El contratista] compró el edificio con la clara intención de remodelarlo y obtener unos beneficios bajo unos programas de arrendamiento federal. Antes de adquirirlo debió asegurarse que las leyes y los reglamentos sobre planificación permitían efectuar todas las mejoras que tenía vislumbradas para su mayor uso y explotación. No puede ahora quejarse”. Id. a la pág. 980 (citadas omitidas).
- D. La Directoría debe comunicarle a Desarrolladores de Diego que referirán su solicitud de incentivos al Municipio de San Juan para que sea evaluada conforme a las disposiciones estatutarias y reglamentarias aplicables. Como antes señalamos, el Reglamento permite la evaluación de proyectos cuyo permiso de construcción fue otorgado con posterioridad al 29 de agosto de 2002 y antes de la efectividad del mismo.

Espero que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,

por: 
Roberto J. Sánchez Ramos