

**CONFERENCIA MAGISTRAL DEL  
LCDO. RAFAEL HERNANDEZ COLON  
Gobernador de Puerto Rico  
1973-76; 1985-92**



**"ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL LA  
AUTONOMIA MUNICIPAL"**

**Universidad Metropolitana (UMET)  
Miércoles 19 de septiembre de 2007  
9:00 A. M.  
Río Piedras, Puerto Rico**

Cuando nos planteamos elevar la autonomía municipal a rango constitucional, estamos planteando un cambio profundo en el funcionamiento de la democracia puertorriqueña. El centralismo es adverso a la participación democrática. La descentralización hacia los municipios abre las puertas a esta participación.

De la creatividad que se hace presente en nuestra vida productiva, artística, cultural y deportiva, derivan las inmensas posibilidades del puertorriqueño si se buscan nuevas formas para canalizar su capacidad de trabajo y de crear en beneficio de la calidad de vida de nuestra sociedad toda. Los tiempos que atravesamos ahora en Puerto Rico hacen imprescindible reclutar esa creatividad y esa capacidad.

Para llevar a cabo reformas sociales profundas es necesario que la democracia se convirtiera en experiencia vivida y compartida, que el ciudadano se sienta participe de un diálogo continuo con sus líderes. Urge un cambio que produzca un liderazgo que, en vez de postular conceptos, ideas, soluciones desde arriba o a base de principios de propaganda comercial y manipulativa, se involucre en un proceso de aprendizaje, de conciencia a conciencia para con sus iguales humanos; que se identifique y que se comprometa con su semejante. Todo esto, supone una fe en la capacidad decisional y la racionalidad investigativa del ciudadano como actor, no como espectador de su destino social.

Estos principios deben traducirse en cambios gubernamentales que provean los medios facilitantes de participación del ciudadano.

La iniciativa principal en torno a la participación democrática durante mi incumbencia como Gobernador, fue la Ley de Municipios Autónomos que fue aprobada por unanimidad por las Cámaras Legislativas.

Subrayo lo de la unanimidad porque cuando se quiere profundizar en la democracia y cambiar las formas de hacer las cosas, no basta con vencer en las urnas para entonces proceder a hacer lo que entendamos mejor. Además de vencer hay que convencer para hacer reforma duradera. La Ley de Municipios Autónomos ha pasado esa prueba. No es una ley de un partido para beneficio de ese partido. Es una ley de puertorriqueños para beneficio de puertorriqueños.

La política pública de la Ley de Municipios Autónomos nos dice que "un principio cardinal del pensamiento político democrático es que el poder decisonal sobre los asuntos que afectan la vida de los ciudadanos en la democracia recaiga en unos niveles, organismos y personas que le sean directamente responsables. Según nuestro esquema de gobierno, el organismo público y los funcionarios electos más cercanos a nuestra ciudadanía son, el gobierno municipal compuesto por el alcalde y los asambleístas municipales. Dicha entidad es la unidad básica para la administración comunitaria. Su propósito es brindar los servicios más inmediatos que requieren los habitantes del municipio partiendo de los recursos disponibles y de sus proyecciones a corto, mediano y largo plazo.

"Se declara como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico 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. Esta Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico crea los mecanismos para que los municipios tengan los poderes y facultades que son esenciales para un funcionamiento gubernamental democrático efectivo; poderes y facultades que antes de esta ley residían exclusivamente en el gobierno central.

La herramienta principal que proveyó la Ley de Municipios Autónomos para democratizar el proceso político y garantizar un gobierno efectivo y responsivo a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, fue el plan de ordenación territorial.

La ordenación del territorio que no es otra cosa que la planificación del desarrollo en virtud del uso de terrenos, se gesta ahora a nivel municipal. La Ley declara política pública fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración y adopción de los planes de ordenación. El Municipio deberá promover el entendimiento público de dichos planes. Así mismo proveerá a la ciudadanía de toda información necesaria para colocar a todo ciudadano en posición de igualdad en la participación efectiva en la preparación del plan. La participación de la ciudadanía se da no sólo a través de vistas públicas, sino a través de juntas de la comunidad compuestas de ciudadanos de todos los partidos políticos y que no trabajen en el municipio o tengan contratos con él. La ley dice que dichas juntas serán organismos representativos de los distintos sectores ideológicos, sociales y económicos de la comunidad. Tiene que haber un mínimo de una junta de comunidad por cada 50,000 habitantes que tenga el municipio. Las funciones de la junta de

comunidad son asesorar al municipio en la elaboración, revisión y cumplimiento del plan de ordenación.

El plan de ordenación de un municipio no es un plan de lotificación de terrenos. Es mucho más. Es un plan estratégico de desarrollo integral: físico, ambiental, social, económico, educativo, cultural, recreativo, en fin, completo de los recursos con que cuenta el municipio para alcanzar metas de desarrollo a un plazo no mayor de ocho años. Para que ustedes comprendan su alcance, voy a dar lectura a las más importantes de las metas y objetivos que señala la Ley de Municipios Autónomos para estos planes.

- \* el desarrollo social y económico del municipio;
- \* el uso y manejo del suelo rústico evitando su lotificación y prohibiendo el proceso urbanizador en dicho suelo;
- \* conservación de áreas abiertas para la recreación y disfrute de los habitantes o con potencial de desarrollo para dicho uso;
- \* protección, defensa y conservación de estructuras de interés o valor histórico o arquitectónico, cultural y arqueológico;
- \* fortalecimiento de la estructura económica, social y física de cada barrio o vecindario, de acuerdo a sus

características particulares, equipando los distintos barrios o vecindarios de los servicios y variedad de usos necesarios o deseables;

- \* protección del centro urbano tradicional, evitando el establecimiento del uso exclusivo de comercios y servicios en su área central y protegiendo y fomentando los usos residenciales en dicho sector;

- \* promoción del desarrollo integral de todas las áreas periferales de la ciudad, incluyendo los suburbios, proveyéndoles de la infraestructura social y económica necesaria para que no dependan de las áreas centrales de la ciudad;

- \* rescate y mejora del espacio público del municipio fomentando la protección y desarrollo de áreas verdes, así como la siembra de árboles y vegetación para mejorar la calidad del ambiente de la ciudad; y

- \* la integración de nuevos desarrollos al contexto urbano existente y su posible integración a desarrollos futuros, enfatizando la continuidad del trazado vial tradicional y la continuidad de las vías locales y principales.

Las metas y objetivos del plan de ordenación territorial nos dan una medida de la importancia de la participación ciudadana en la

gestación y ejecución de dicho plan. La acción planificadora ha rebasado la mera zonificación del pasado para convertirse en planeamiento integral estratégico del desarrollo del municipio vehiculando una participación real y continua de la ciudadanía.

La Ley de Municipios Autónomos también contempla otros medios de participación ciudadana más allá de la intervención en la elaboración y ejecución del plan de ordenación territorial. A esos efectos, pone a la disposición de las comunidades, los barrios, urbanizaciones o grupos sectoriales como los comerciantes, nuevas medidas para canalizar sus iniciativas y por medio de sus propias asociaciones designar áreas con intereses y problemas comunes y adoptar un esquema de soluciones y el plan de las obras y servicios que estimen necesarios.

Todo esto que era teoría o mera normativa jurídica cuando aprobamos la Ley de Municipios Autónomos, se ha convertido en realidad en municipios como Caguas, Guaynabo, Carolina, Manatí, Ponce, y muchos otros. Ha quedado demostrado que hay la capacidad para gobernar desde el nivel municipal, aún en áreas tan complejas como lo es la planificación y el otorgamiento de permisos de construcción.

Pero, la cultura del centralismo que prevalece en Puerto Rico todavía se resiste al cambio. Peor que eso, la Ley de Municipios Autónomos ha sido objeto de cerca de 100 enmiendas contrarias a la autonomía municipal. No se ha caído en cuenta de que, para gobernar en Puerto Rico hoy día, hay que romper con el monopolio del poder del gobierno centralista y descentralizar ese poder hacia la esfera de gobierno más próxima al pueblo que son los municipios.

De ahí la necesidad de llevar a cabo una enmienda a la Constitución para garantizar la autonomía municipal.

Esta enmienda tiene que hacer dos cosas:

(1) Maximizar la autonomía municipal; y (2) garantizar la misma cara al gobierno central.

El jueves 19 de julio del corriente año, comparecí ante la Comisión de Gobierno y Asuntos Laborales del Senado de Puerto Rico para deponer en torno a las Resoluciones Conjuntas del Senado #90 y #104 que disponen sobre la consulta al pueblo para enmendar la Constitución con el propósito de garantizar la autonomía municipal.

Favorezco la aprobación de la Resolución Conjunta #90 con las enmiendas sobre áreas especialmente protegidas y el requisito de tres cuartas partes que se han propuesto a la misma por el autor de dicha medida. De favorecer el pueblo esta propuesta, la Constitución dispondría lo siguiente:

"El poder de gobernarse en asuntos locales pertenece a los vecinos de los municipios y lo ejercerán a través de gobiernos municipales autónomos. Son asuntos locales aquellos que no sean expresamente excluidos como tales, por leyes de la Asamblea Legislativa respetando el principio de subsidiaridad".

El principio de subsidiaridad persigue, por un lado, asegurar la competencia de los municipios en aquellos asuntos en que el gobierno central no es capaz de conseguir resultados eficaces, y por otro lado, que el gobierno central pueda solucionar aquellos problemas que los municipios no pueden solucionar.



Este principio tiene como función garantizar un grado de autonomía a los municipios y es la norma que gobernaría el reparto de las competencias.

Al explicar el principio de subsidiaridad, la Exposición de Motivos de la Resolución #90 nos dice que "la competencia para resolver un problema corresponde a la entidad de gobierno más próxima al ciudadano, si a ésta última le es posible resolver el problema, ... la autoridad debe ser ejercida por aquella entidad que está más cerca del ciudadano".

Si aplicamos este principio a nuestro sistema de gobierno tenemos que:

la planificación, zonificación y otorgamiento de permisos de uso y construcción, debe hacerse a nivel del municipio,

los departamentos como obras públicas o recursos naturales deban ceder a los municipios la autoridad y los recursos para endosar los permisos de construcción;

vivienda debe ceder sus poderes sobre renovación urbana incluyendo renovación en su sitio,

la policía transferir al municipio los poderes sobre todo lo relacionado con el tránsito de vehículos,

la Comisión de Servicio Público ceder al municipio sus poderes sobre permisos de 'taxis', guaguas, o carros públicos.

Naturalmente con estos poderes irían los recursos --tanto económicos como humanos-- necesarios para ejercerlos o administrarlos a nivel municipal. Esto nos ayudará a reducir el tamaño del gobierno central y a reubicar en los municipios, los empleados que puedan quedar afectados.

Los ejemplos que he dado son solo algunos de las transferencias de poder que ocurrirían si aplicamos el principio de subsidiaridad a la distribución de poderes entre el gobierno central y los municipios. La aplicación del principio de subsidiaridad significaría que habría verdadero poder de gobierno en los municipios.

La enmienda a la Constitución seguirá diciendo que los municipios serán gobernados por alcaldes y legisladores elegidos una vez cada cuatro años por los vecinos del municipio mediante el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto según se disponga por ley. Los funcionarios municipales sólo podrán ser sancionados por su conducta o removidos de sus cargos a través de procedimientos judiciales. Esto terminaría con la Comisión de Querellas Municipales.

La enmienda continuaría diciendo que los gobiernos municipales gozarán de plena personalidad jurídica, de capacidad para legislar sobre sus asuntos y gestionar los mismos, de capacidad crediticia conforme a sus recursos, del poder de expropiación forzosa y del dominio de sus bienes patrimoniales y de los de uso público en su territorio. Esta disposición haría inaplicable toda facultad supervisora que actualmente tiene OCAM sobre los procesos administrativos de los municipios.

Luego la enmienda a la Constitución dispone que, la ordenación del territorio será competencia de los municipios, pero el Gobierno Central podrá designar áreas especialmente protegidas. La clasificación básica del suelo será de urbano, urbanizable y rústico. Los planes de ordenación promoverán la consolidación de la edificación en suelo urbano y protegerán el ambiente y el paisaje

urbano y rural, así como la naturaleza que lo compone. Estos planes serán aprobados por la Legislatura Municipal y sometidos en referendium a los habitantes del municipio antes de entrar en vigor. Cualquier modificación a la clasificación de suelos, después que los planes entren en vigor, será aprobada en la misma forma que los planes originales.

Esta disposición que persigue ampliar la participación democrática de los residentes de los municipios respecto a la aprobación de los planes de ordenación, sería aplicable a los municipios que hayan adoptado los planes de ordenación a la fecha en que se apruebe la enmienda Constitucional por el pueblo.

Aquellos municipios que no hayan adoptado los planes a la fecha en que se apruebe la enmienda, seguirán el procedimiento establecido en la Ley de Municipios Autónomos que requiere la aprobación de los planes de ordenación por la Junta de Planificación y por el gobernador. Una vez tengan los planes aprobados por primera vez en esa forma, les serán aplicables estas disposiciones de la Constitución que trasladan la autoridad para refrendar los planes o enmiendas aprobadas por la Legislatura Municipal a los habitantes del municipio.

Respecto a los recursos necesarios para gobernar, la enmienda Constitucional dispondría que:

"Los municipios participarán en las rentas del Estado, y podrán establecer impuestos, tasas, licencias, tarifas o exacciones dentro de su circunscripción territorial. Las patentes y contribuciones sobre bienes muebles e inmuebles y de más

contribuciones impuestas a la vigencia de la enmienda solo por los municipios, serán de exclusiva competencia municipal. El Estado no gravará los recursos o los presupuestos municipales ni impondrá responsabilidad alguna a los gobiernos municipales sin proveerles recursos adecuados para cumplirlos".

Esta disposición garantiza una participación en las rentas del Estado que se determina por la Asamblea Legislativa. Asegura como impuestos municipales todos aquellos que hoy día se cobran en exclusivo por el municipio. Y le brinda a los municipios la autoridad general de imponer cualesquiera contribuciones incluyendo sobre tasas municipales. Si la enmienda hubiera estado vigente al momento de aprobarse el I.V.U., el porcentaje municipal se hubiera determinado por cada municipio, no por la Legislatura.

Finalmente, la enmienda condiciona la facultad de la Asamblea Legislativa para consolidar y reorganizar municipios a que esto se haga sólo a petición de los propios municipios y limita la facultad de ésta para enmendar la Ley de Municipios Autónomos. Una vez se apruebe la enmienda, la Asamblea Legislativa tendrá que respetar la autonomía que reconocerá la Constitución a los municipios al aprobar legislación que enmiende la Ley de Municipios Autónomos. Y además, se requerirá por la Constitución que cualquier enmienda a la Ley de Municipios Autónomos tenga que ser ratificada por tres cuartas partes de las legislaturas de nuestros municipios.

Simultáneamente con la Resolución Concurrente #90 se están trabajando unas enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos para

restituirle la autonomía que se le dio a los municipios en el 1991 con la Ley de Municipios Autónomos y a la vez establecer la delegación obligatoria de ciertas competencias. De modo que, si se aprueba tanto la enmienda Constitucional por el pueblo como las enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos por la Legislatura, tendremos la autonomía municipal a un máximo garantizado cara al futuro por el requisito de ratificación de cualquier enmienda que introduzca la Legislatura por tres cuartas partes de los municipios.

El requisito de ratificación por las tres cuartas partes de los municipios tiene el propósito de asegurarnos que ningún partido podrá enmendar la Ley de Municipios Autónomos sin la concurrencia de los alcaldes de los dos partidos. Y esto me lleva a volver a insistir en mis palabras al comienzo de esta conferencia. La autonomía municipal es fundamental para el buen funcionamiento de nuestro gobierno y de nuestra democracia. Ningún partido político, ni ningún candidato, debe usar el tema con el propósito de obtener ventaja partidista electoral. Levantar la autonomía municipal como bandera partidista, sería atentar contra los mejores intereses del país.

Tanto más cuando la Resolución Concurrente #90 dispone que la enmienda se someta a los electores cualificados de Puerto Rico en referendum especial que se celebrará conjuntamente con las próximas elecciones, es decir, el 4 de noviembre de 2008.

Los municipios son hoy día los organismos más eficientes de gobierno que tenemos en Puerto Rico. Hacen más con menos. Las evaluaciones del Contralor del funcionamiento administrativo de los municipios emitidas en abril de 2006, le dan a 45 municipios 90

puntos o más, de un total de 100 puntos posibles. 14 de ellos sacaron perfecto. 23 municipios adicionales reciben sobre 80 puntos. Solamente 10 recibieron menos de 80.

No existe un solo estado de la Unión que asuma sobre la geografía estatal, las responsabilidades que asume el gobierno del Estado Libre Asociado sobre la geografía puertorriqueña. En los Estados Unidos la responsabilidad de gobernar asuntos como la planificación, las facilidades deportivas, el transporte público local, etc., etc., corresponde a las ciudades o a los 'counties', que son equivalentes a nuestros municipios.

De acuerdo con el Banco Mundial, las ciudades son la espina dorsal de la economía del planeta. Esto se ve claramente cuando enfocamos en ciudades con economías pujantes como Orlando o Nueva York. Orlando no sería Orlando, si estuviera gobernada desde Tallahassee. Nueva York, no sería Nueva York, si estuviera gobernada desde Albany.

José María Pascual, presidente de la Fundación de Ciudadanos y Buen Gobierno y de la Asociación de Regiones y Ciudades Americanas y Europeas, nos dice que "las ciudades son los motores que impulsan las economías nacionales y regionales, las cuales dependen de la habilidad y capacidad de las ciudades para crear los ambientes necesarios para la inversión, servicios adecuados, infraestructura y capital social.

En la era de la globalización, Puerto Rico tiene que reestructurar su gobierno descentralizándolo hacia los municipios para alcanzar los niveles de eficiencia gubernamental que le

permitan desarrollar su economía a niveles competitivos con los estados de la Unión y con los demás países del mundo.

La enmienda constitucional para brindar y garantizar un máximo de autonomía a los municipios, no es una opción. Es una necesidad imperiosa si hemos de tener instrumentos de buen gobierno en Puerto Rico. Llevarla a cabo es tarea urgente. Impostergable para volver a encauzar al país por una ruta de progreso y de superación. Es por ello que no debemos dejar pasar la fecha del 4 de noviembre de 2008 para llevarlo a cabo, porque el nuevo gobierno del partido que sea debe comenzar en el 2009 con los municipios operando con este máximo de autonomía que la Constitución debe garantizarles.

\*\*\*\*\*