

**INFORME ESPECIAL M-18-41**

25 de junio de 2018

**Resultado de la investigación de una querrela relacionada con el  
Programa de Transferencia de Derechos de Desarrollo  
del Municipio de San Juan**



**CONTENIDO**

	<b>Página</b>
<b>INFORMACIÓN SOBRE EL PROGRAMA DE TDD.....</b>	<b>2</b>
<b>RESULTADOS.....</b>	<b>4</b>
Resultado 1 - Imposición de un cargo adicional a las obras de construcción por concepto de Derechos del Programa de TDD sin la autorización expresa de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.....	4
Resultado 2 - Falta de información financiera competente.....	6
Resultado 3 - Reglamento de Planificación Núm. 21 con disposición contraria a la Ley de Municipios Autónomos, y sin actualizar.....	7
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>8</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>8</b>
<b>APROBACIÓN .....</b>	<b>9</b>

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
**OFICINA DEL CONTRALOR**  
San Juan, Puerto Rico

25 de junio de 2018

Al Gobernador, y a los presidentes del Senado de  
Puerto Rico y de la Cámara de Representantes

Realizamos una investigación sobre una querrela relacionada con el Programa de Transferencia de Derechos de Desarrollo del Municipio de San Juan (Programa de TDD). Hicimos la misma a base de la facultad que se nos confiere en el Artículo III, Sección 22 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y en la *Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952*, según enmendada.

Este *Informe* está disponible en nuestra página en Internet: [www.ocpr.gov.pr](http://www.ocpr.gov.pr).

---

**INFORMACIÓN SOBRE  
EL PROGRAMA DE TDD**

El Artículo 13.024 de la *Ley 81-1991, Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991*, según enmendada, facultó a los municipios a disponer, administrar o requerir el mecanismo de transferencias de derechos de desarrollo (TDD) cuando este haya sido establecido en un plan de ordenación. Este mecanismo se utiliza conforme al reglamento que, a estos efectos, adopte la Junta de Planificación de Puerto Rico (Junta de Planificación)<sup>1</sup>.

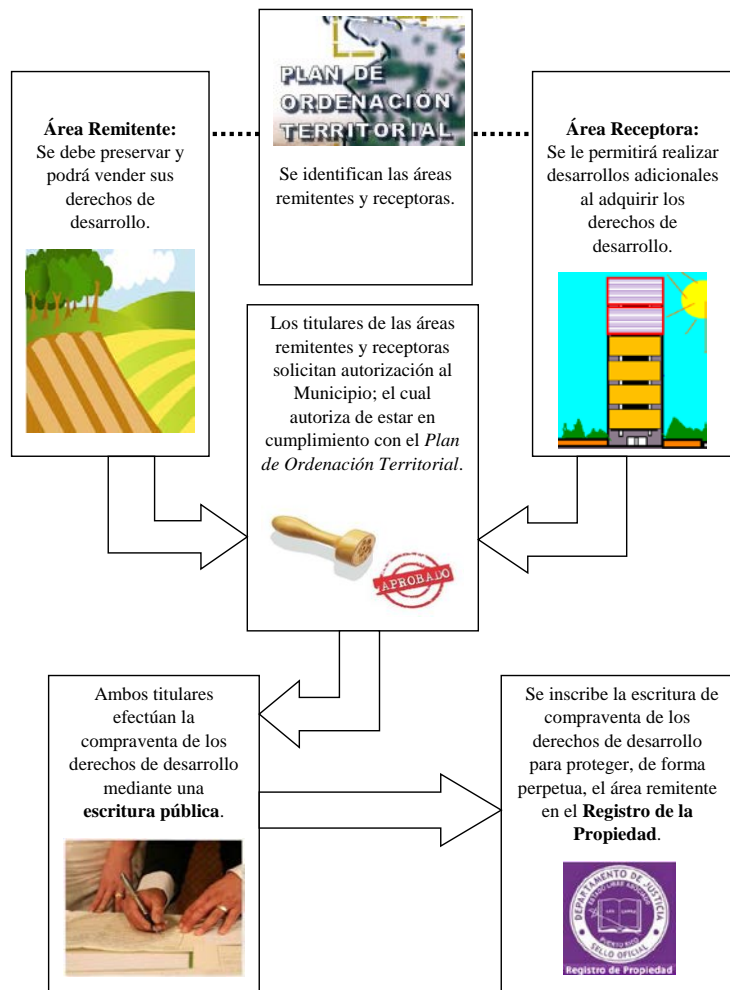
Las TDD pueden utilizarse, entre otras situaciones, para:

- Preservar permanentemente estructuras y propiedades de valor histórico, arquitectónico, simbólico o cultural.
- Preservar permanentemente terrenos abiertos para uso agrícola o de reserva natural.
- Distribuir las cargas y los beneficios a los diferentes propietarios dentro del área comprendida por un plan de ordenación o un plan de usos del terreno.

---

<sup>1</sup> El 5 de agosto de 1992 la Junta de Planificación adoptó el *Reglamento de las Nuevas Competencias para viabilizar el Desarrollo Urbano (Reglamento de Planificación Núm. 21)*. El mismo fue aprobado el 28 de septiembre de 1992 por el entonces Secretario de Estado como *Reglamento Núm. 4795*.

Las TDD se realizan como una transacción normal de compraventa entre dos agentes libres. La transacción requiere que el titular de un área designada como remitente transfiera la capacidad de desarrollar su terreno a un área designada como receptora con el propósito de preservar el área remitente. Cada transacción debe contar con la autorización del municipio y de los titulares de las áreas, y debe constituirse mediante la inscripción de una escritura de compraventa en el Registro de la Propiedad. El diagrama que se presenta a continuación es un resumen de cómo se deben realizar las TDD, según la *Ley 81-1991*:



El Municipio de San Juan elaboró el *Plan de Ordenación Territorial*<sup>2</sup> (*Plan*) que fue aprobado por la Legislatura Municipal mediante la *Ordenanza 73* del 26 de febrero de 2002. El mismo fue adoptado por la Junta de Planificación mediante la *Resolución JT-PT-18-1* del 9 de octubre de 2002, y aprobado por la entonces gobernadora mediante el *Boletín Administrativo 2003-16* del 13 de marzo de 2003.

El Municipio fue el primero en Puerto Rico en adoptar en su *Plan* el Programa de TDD. El mismo tiene como propósito viabilizar la conservación permanente de reservas naturales y de terrenos ambientalmente sensitivos como los bosques y cuerpos de agua (litoral, ríos, quebradas, aljibes y lagunas, entre otros), que debían permanecer libres del proceso urbanizador, sin tener que expropiar o compensar económicamente los afectados, brindándoles créditos de desarrollo que pueden ser transferidos a las áreas de densificación y consolidación urbana, para lograr el doble propósito de preservar los terrenos de valor ambiental, y densificar y maximizar el uso del suelo en aquellas áreas que tengan capacidad para ello.

---

## RESULTADOS

### **Resultado 1 - Imposición de un cargo adicional a las obras de construcción por concepto de Derechos del Programa de TDD sin la autorización expresa de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico**

- a. Mediante la Sección 2.21 del *Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan (Reglamento de Ordenación Territorial)* del 13 de marzo de 2003, se estableció un cargo nuevo como requisito obligatorio al otorgamiento de permisos de construcción. El mismo tendría vigencia inmediata, independientemente del establecimiento del Programa de TDD.

El 16 de enero de 2004 el entonces alcalde le dirigió una comunicación al entonces director de Finanzas, en la que le indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

---

<sup>2</sup> El *Plan* consta de tres tomos: *Memorial* (Tomo I), *Reglamento de los Planes Especiales* (Tomo II) y *Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan* (Tomo III).

La Sección 2.21 del Reglamento de Ordenación Territorial está vigente desde el 13 de marzo de 2003. Sin embargo, la Oficina de Finanzas no está cobrando los derechos del Programa de Transferencia de Derechos de Desarrollo en todos los casos. [...]

Por esa razón y a los fines de que el Municipio pueda recaudar dichos ingresos, por este medio le instruyo para que no le otorgue la certificación de pago de arbitrios a ningún desarrollador hasta tanto le someta la certificación de la Oficina de Ordenación de la cantidad que debe pagar para el Programa de Transferencia de Derechos de Desarrollo, cuyo cobro debe efectuarse conjuntamente con el cobro de los arbitrios. La Oficina de Ordenación Territorial ya está coordinando con [...], de la División de Recaudaciones, para preparar un programa computadorizado que permita mantener al día los datos sobre el cobro de los arbitrios de construcción y del Programa TDD.

Mediante la *Ordenanza 34* del 31 de marzo de 2008, la Legislatura Municipal aprobó el *Reglamento del Programa de Transferencia de Derechos de Desarrollo del Municipio Autónomo de San Juan (Reglamento de TDD)* para, entre otras cosas, poner en vigor el programa y establecer que toda persona que solicitara un permiso de construcción, presentara un recibo de pago de arbitrios de construcción y un recibo de pago de los Derechos del Programa de TDD, o evidencia de exención de ambos pagos.

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico (Asamblea Legislativa), mediante el Artículo 13.021 de la *Ley 81-1991*, facultó a los municipios, una vez vigente un plan territorial, a utilizar las siguientes nuevas competencias o facultades para viabilizar la ordenación territorial: Dedicación de Terrenos para Usos Dotacionales, Exacción por Impacto, Transferencia de Derechos de Desarrollo, Eslabonamientos, Requerimiento de Instalaciones Dotacionales y Reparcelación. Mediante los artículos 13.023 y 13.025, se facultó a los municipios para requerir el cobro de una aportación y establecer un fondo especial al utilizar las competencias de Exacción por Impacto y de Eslabonamientos. No así para la competencia de Transferencia de Derechos de Desarrollo que solamente facultó al municipio para crear un fondo especial de transferencias, con la capacidad

de adquirir o vender los derechos de desarrollo como un agente más (Artículo 13.024).

Aun cuando la imposición del cargo<sup>3</sup>, al que llamaron Derechos del Programa de TDD, se presume válido al establecerse como parte del *Reglamento de Ordenación Territorial*, este tuvo la consecuencia de imponerle un gravamen adicional a las obras de construcción sin la autorización expresa de la Asamblea Legislativa<sup>4</sup>.

**Véase la Recomendación 1.**

### **Resultado 2 - Falta de información financiera competente**

- a. La información financiera disponible en el Municipio sobre los recaudos del Programa de TDD nos fue provista el 19 de mayo de 2015 por la entonces directora de Finanzas mediante un archivo de *Excel* identificado como *TDD Revenue Analysis*<sup>5</sup>. En el mismo se registraron recaudos por \$10,788,279, del 26 de marzo de 2004 al 16 de junio de 2013<sup>6</sup>.

Nuestro análisis de los documentos e información suministrados por la Oficina de Planificación y la Oficina de Permisos<sup>7</sup> reflejó que el *TDD Revenue Analysis* no contiene el total de los recaudos, según se indica:

---

<sup>3</sup> La Legislatura Municipal, mediante la *Ordenanza 34* del 20 de febrero de 2015, derogó las ordenanzas *54, 19, 17 y 34* del 23 de marzo de 2004, 2 de diciembre de 2005, 30 de octubre de 2007 y 31 de marzo de 2008, respectivamente, relacionadas con el cargo en el otorgamiento de los permisos de construcción que se estableció en la Sección 2.21 del *Reglamento de Ordenación Territorial*. Además, derogó el inciso 18 del Artículo 2.04.B del *Código de Urbanismo del Municipio de San Juan*.

<sup>4</sup> En el Artículo VI, Sección 2 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se establece que “[e]l poder del Estado Libre Asociado para imponer y cobrar contribuciones y autorizar su imposición y cobro por los municipios se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa y nunca será rendido o suspendido”.

<sup>5</sup> El mismo contiene las siguientes columnas: “Recaudador”; “Número”; “Fecha”; “Nombre”; “Concepto”; “Monto Recibo”; “Tipo”; “Comentarios”; “Banco”; y “Cuenta”.

<sup>6</sup> Desde marzo de 2004, se identificaron los recaudos como “Ventas Misceláneas”; y, a partir de julio de 2010, como “Transferencia Der. Des. - TDD”. Según el *TDD Revenue Analysis*, el 16 de junio de 2013 se efectuó el último cobro del Programa de TDD.

<sup>7</sup> Nuestros auditores examinaron la *Libreta de Récorde*s de la Oficina de Planificación, y los *CD-ROM* con información proveniente de dicha Oficina y la Oficina de Permisos.



- 1) Cuatro recaudos por \$983,753<sup>8</sup>, efectuados entre junio de 2004 y mayo de 2010.
- 2) Ochenta y ocho recaudos efectuados del 1 de julio al 2 de agosto de 2009 (14) por \$21,703, y del 28 de agosto de 2009 al 17 de junio de 2010 (74) por \$250,740.
- 3) En 32 transacciones no se indica el importe recaudado. Identificamos, mediante el número de recibo que se indica en la propia transacción, 8 recaudos por \$31,460, efectuados entre noviembre de 2006 y agosto de 2010.

Lo comentado impidió conocer con exactitud las recaudaciones en el Municipio por concepto del Programa de TDD.

**Véase la Recomendación 1.**

**Resultado 3 - Reglamento de Planificación Núm. 21 con disposición contraria a la Ley de Municipios Autónomos, y sin actualizar**

a. Nuestra evaluación del *Reglamento de Planificación Núm. 21* reveló que:

- 1) El inciso 1(b) de la Sección 6.03 es contrario a lo que se establece en el Artículo 13.024 de la *Ley 81-1991*. En la *Ley* se establece que las transferencias se harán entre las áreas identificadas como remitentes y receptoras. Sin embargo, el *Reglamento* permite que el propietario del área remitente pueda transferir libremente, a cualquier persona y en cualquier momento, los derechos de desarrollo pertenecientes al terreno.
- 2) No se había actualizado el inciso 3(f) de la Sección 6.03 para atemperarlo a lo que se dispuso en la *Ley 84-1992* del 29 de octubre de 2002. Mediante la misma, se sustituyó el texto del Artículo 13.024 de la *Ley 81-1991*, que hacía referencia a la creación del Registro de Transferencias de Derechos de Desarrollo en cada sección del Registro de la Propiedad.

---

<sup>8</sup> Identificamos y evaluamos los recaudos mayores de \$100,000.

Las situaciones comentadas propician que los municipios no cuenten con normas o procedimientos actualizados que le sirvan de guía para realizar sus funciones. Además, la situación comentada en el **apartado a.1)** propicia que se desvirtúe el propósito de las transferencias de derechos de desarrollo de preservar permanentemente, entre otras, estructuras y propiedades de valor histórico y terrenos abiertos para uso agrícola o de reserva natural.

**Véase la Recomendación 2.**

---

**CONCLUSIONES**

En resumen determinamos lo siguiente:

- a. El cargo que se estableció en la Sección 2.21 del *Reglamento de Ordenación Territorial* le impuso un gravamen adicional a las obras de construcción sin autorización expresa de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, se presume válido hasta que un tribunal competente declare lo contrario.
- b. El *TDD Revenue Analysis*, preparado por el Municipio, no contiene el total de los recaudos del Programa de TDD. Identificamos que no incluye 100 recaudos por \$1,287,656, efectuados de noviembre de 2006 a junio de 2010.
- c. El Programa de TDD no fue instituido conforme se estableció en la *Ley 81-1991*.
- d. El *Reglamento de Planificación Núm. 21* no ha sido actualizado conforme a la legislación bajo la cual fue aprobado.

---

**RECOMENDACIONES**

**A la Alcaldesa del Municipio de San Juan**

1. Del Municipio instituir el Programa de TDD, debe cumplir con lo establecido en la *Ley 81-1991* y el *Reglamento de Planificación Núm. 21*. Además, establecer los controles administrativos y fiscales necesarios para que no se repitan las situaciones que se indican en los **resultados 1 y 2**.

**A la Presidenta de la Junta de Planificación**

2. Actualizar el *Reglamento de Planificación Núm. 21* conforme a lo que se establece en la *Ley 81-1991*, según enmendada, y velar por que no existan discrepancias con futuras enmiendas a la misma.

**[Resultado 3]****APROBACIÓN**

A los funcionarios y a los empleados del Municipio de San Juan, les exhortamos a velar por el cumplimiento de la ley y la reglamentación aplicables, y a promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo. Les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Oficina del Contralor de Puerto Rico

Aprobado por:



---

## MISIÓN

Fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, con independencia y objetividad, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley, y atender otros asuntos encomendados.

Promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo.

---

## PRINCIPIOS PARA LOGRAR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EXCELENCIA

La Oficina del Contralor, a través de los años, ha identificado principios que ayudan a mejorar la administración pública. Dichos principios se incluyen en la *Carta Circular OC-18-19* del 27 de abril de 2018, disponible en nuestra página en Internet.

---

## QUERELLAS

Las querellas sobre el mal uso de la propiedad y de los fondos públicos pueden presentarse, de manera confidencial, personalmente o por teléfono al (787) 754-3030, extensiones 2801 o 2805, o al 1-877-771-3133 (sin cargo). También se pueden presentar mediante el correo electrónico [querellas@ocpr.gov.pr](mailto:querellas@ocpr.gov.pr) o mediante la página en Internet de la Oficina.

---

## INFORMACIÓN SOBRE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

En los informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados en las auditorías. En nuestra página en Internet se incluye información sobre el contenido de dichos hallazgos y el tipo de opinión del informe.

La manera más rápida y sencilla de obtener copias libres de costo de los informes es mediante la página en Internet de la Oficina.

También se pueden emitir copias de los mismos, previo el pago de sellos de rentas internas, requeridos por ley. Las personas interesadas pueden comunicarse con el Administrador de Documentos al (787) 754-3030, extensión 3400.

---

## INFORMACIÓN DE CONTACTO

*Dirección física:*

105 Avenida Ponce de León

Hato Rey, Puerto Rico

Teléfono: (787) 754-3030

Fax: (787) 751-6768

*Internet:*

[www.ocpr.gov.pr](http://www.ocpr.gov.pr)

*Correo electrónico:*

[ocpr@ocpr.gov.pr](mailto:ocpr@ocpr.gov.pr)

*Dirección postal:*

PO Box 366069

San Juan, Puerto Rico 00936-6069