SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 894

23 de enero de 2014

Presentado por el señor *Rosa Rodríguez*

Referido a las Comisiones de Gobierno, Eficiencia Gubernamental e Innovación Económica; y de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos

Para establecer la “Ley de Fiscalización Gubernamental de 2014”; para establecer una causa de acción para evitar la malversación y el uso ilegal de fondos públicos; y para derogar la Ley Núm. 2 de 25 de febrero de 1946, según enmendada.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nuestro sistema democrático está fundamentado en las tradiciones políticas de la separación de poderes y un gobierno de poderes limitados. Los poderes que ejercen todas las ramas del Gobierno provienen del poder delegado por el Pueblo a través de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Esta dispone que habrá dos ramas de gobierno que responden directamente al Pueblo. Tanto el Gobernador como la Asamblea Legislativa actúan dentro de ese marco constitucional. Cuando se apartan de ese marco, violan la Constitución. La fiscalización de la ejecutoria gubernamental es necesaria para hacer valer nuestras leyes.

Si se utilizan los recursos del Gobierno para fines ilegales o que representan un abuso grave de discreción, se malversan fondos públicos. Sin embargo, nuestra legislación ha eliminado la capacidad de ciudadanos privados de fiscalizar los gastos del Gobierno. Dependemos de estructuras gubernamentales para hacer este trabajo de fiscalización al propio Gobierno; estructuras que por su naturaleza son parte de las ramas políticas. Esas ramas políticas no siempre están capacitadas o dispuestas a fiscalizar el gasto gubernamental.

Además nuestra Constitución contiene disposiciones que establecen límites muy específicos sobre lo que el Gobierno puede hacer. La Ley también impone requisitos al Gobierno sobre el uso de fondos públicos. Estas garantías constitucionales y legales, entre otras, existen para

proteger al Pueblo de su Gobierno y proteger la integridad del sistema político. Aunque el proceso político provee mecanismos para que se cumplan esas garantías, la experiencia ha demostrado que las ramas políticas no siempre cumplen con sus responsabilidades. La Constitución está diseñada precisamente para limitar el derecho de las mayorías a gobernar mediante reglas básicas que protegen a los ciudadanos. Sin embargo, estas garantías no siempre se pueden poner en vigor debido a las leyes que se han aprobado en Puerto Rico. Muchas disposiciones constitucionales son inoperantes si no hay un remedio jurídico para ponerlas en vigor.

En otras jurisdicciones, se permite lo que se conocen como “pleitos de contribuyente.” En ellos un ciudadano común puede impugnar una actuación gubernamental que viole la Ley o la Constitución. Los ciudadanos no alegan un daño particularizado a ellos, sino que como contribuyentes impugnan lo que entienden es un uso impropio o ilegal de fondos públicos. Ese tipo de pleito “es promovido por personas privadas en su capacidad de contribuyentes, a nombre propio y como representantes de una clase de contribuyentes similar dentro de un distrito o área contributiva, por un fundamento común a todos los miembros de su clase, y con el propósito de solicitar un remedio de actos ilegales o no autorizados de cuerpos u oficiales públicos, cuando dichos actos son injuriosos a sus intereses comunes como contribuyentes.” (Citas omitidas) (Traducción nuestra) *Scachitti v. U.B.S. Financial Services*, 215 Ill.2d 484, 493 (2005). “La necesidad de los pleitos de contribuyente surge de la ausencia de otros medios para corregir prácticas ilegales de oficiales gubernamentales que de otra forma serían irremediables.” *Taxpayers’ Suits: A Survey and Summary*, 69 Yale L. J. 895, 910 (1960). Sin embargo, la Ley Núm. 2 de 25 de febrero de 1946 eliminó esa herramienta para proteger a la ciudadanía.

La Ley Núm. 2 surgió como respuesta a la decisión del Tribunal Supremo en *Buscaglia, Tesorero v. Corte*, 64 D.P.R. 11 (1944). En ese caso el Tribunal decidió que en la ausencia de legislación en contrario, los pleitos de contribuyentes eran permitidos en Puerto Rico. Con posterioridad se aprobó la Ley Núm. 2 que revoca específicamente la doctrina de *Buscaglia*. El Tribunal Supremo avaló dicha Ley al entender que la Legislatura tenía la autoridad para eliminar los pleitos de contribuyente. *Suarez v. Tugwell, Gobernador*, 67 D.P.R. 180, 184 (1947).

El resultado de la implantación de dicha Ley ha sido nefasto para Puerto Rico. Por ejemplo el requisito constitucional de aprobar un presupuesto balanceado quedó trunco cuando el Tribunal Supremo resolvió el caso de *Hernández Torres v Hernández Colón*, 129 D.P.R. 824 (1992). Allí

el Tribunal Supremo invocó la Ley Núm. 2 para permitir un presupuesto desbalanceado en violación abierta de nuestra Constitución. Eso convirtió la Sección 7 del Artículo II de la Constitución en letra muerta.

Un gran obstáculo para el desarrollo económico de Puerto Rico es la falta de capital en el sector privado. Sin embargo, las emisiones excesivas de deuda gubernamental tienen el efecto contra-productivo de atraer capital que de otra forma iría al sector privado. Ese fenómeno, conocido en inglés como *crowding-out*, tiene el efecto de paralizar el crecimiento económico. La eliminación del *crowding-out* en los Estados Unidos al balancear el presupuesto fue una de las razones principales para su crecimiento económico acelerado en la década del 1990. Un presupuesto balanceado permitiría reducir la cantidad de deuda gubernamental y facilitaría la reconstrucción de nuestra economía con la ayuda del sector privado.

Las ventajas de un presupuesto balanceado son especialmente importantes a la luz de nuestra situación económica actual. Esta Asamblea Legislativa ha tomado medidas importantes para salvaguardar la salud fiscal de Puerto Rico. Pero en ausencia de un presupuesto balanceado, todas las medidas resultarían incapaces de devolvernos al camino de la prosperidad. Nuestra economía es pequeña, y por tanto la herramienta del estímulo fiscal a través de un déficit gubernamental no tiene el efecto de energizarla pues que el dinero prestado se utiliza principalmente para comprar bienes producidos fuera de Puerto Rico. Las circunstancias de Puerto Rico convierten un déficit fiscal en un obstáculo para el desarrollo económico, que es la única solución a largo plazo para nuestra crisis fiscal. Esta Ley impedirá que continúe dicho patrón.

Claro está, los pleitos de contribuyentes no son una excusa para que la Rama Judicial se convierta en una tercera cámara legislativa con carta blanca para revocar las ramas políticas. *E.L.A. v. Aguayo*, 80 D.P.R. 552, 601 (1958). Eso sería contrario al propósito de esta Ley de hacer valer prohibiciones constitucionales o legales válidas. Por ejemplo, en el Estado de California la judicatura sólo interviene cuando ha ocurrido un acto claramente ilegal o un abuso de discreción. Abramowitz, *A Remedy For Every Right: What Federal Courts can Learn from California's Taxpayer Standing*, 98 Cal. L. Rev. 1595, 1617 (2010)

Una causa de acción de ese tipo autorizada por Ley, por las propias ramas políticas, con el fin de implementar las disposiciones de la propia Constitución y las Leyes no plantearía problemas de intervención indebida de la Rama Judicial en el proceso político. *E.L.A. v. Aguayo*, 595-598.

Esta Asamblea Legislativa entiende meritorio darle vida a las disposiciones constitucionales y legales sobre el uso de fondos públicos al enmendar la Ley Núm. 2 para permitir que se impugnen judicialmente las actuaciones de nuestros funcionarios públicos. Para evitar una intervención judicial indebida en el proceso político, esta Ley establece también las salvaguardas necesarias para proteger la separación de poderes. Sólo permite la intervención judicial en casos de actuaciones ilegales, cuando no haya cuestiones discrecionales que le corresponden a las ramas políticas y cuando las partes sean adversas *E.L.A. v. Aguayo*, 586.

DECRÉTESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.- Esta Ley se conocerá como la “Ley de Fiscalización Gubernamental
2 de 2014”.

3 Artículo 2.- Un ciudadano tendrá una causa de acción ante el Tribunal de Primera
4 Instancia de Puerto Rico en su carácter de contribuyente cuando:

5 (A) alegue de manera particularizada que un uso o desembolso de fondos
6 públicos es ilegal o representa un abuso grave de discreción;

7 (B) el contribuyente esté en una posición adversa al Gobierno con respecto
8 a la acción impugnada;

9 (C) la intervención judicial no tenga el efecto de que la Rama Judicial
10 establezca política pública, sino que implemente la establecida en la Constitución
11 y las Leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico;

12 (D) haya pagado al menos diez dólares en contribuciones de cualquier tipo
13 durante el año previo a entablar al pleito; y

14 (E) no haya otra persona que haya sufrido un daño real, inmediato y
15 preciso que esté en posición de presentar cualquier otra causa de acción.

1 Artículo 3.- En un pleito bajo el Artículo 2 de esta Ley el único remedio que el
2 Tribunal podrá conceder será el cumplimiento estricto del deber jurídico que se ha
3 violado.

4 Artículo 4.-No será necesaria la demostración de un daño particularizado más allá
5 del requerido bajo el inciso (D) del Artículo 2 para que una persona pueda entablar una
6 causa de acción bajo el Artículo 2 de esta Ley.

7 Artículo 5.- Un pleito bajo el Artículo 2 de esta Ley no se podrá utilizar para
8 impugnar un impuesto o una contribución establecido por la Asamblea Legislativa
9 mediante la Ley Núm. 1-2011, según enmendada o cualquier otra ley análoga.

10 Artículo 6.- Un desembolso de fondos públicos será un grave abuso de discreción
11 para propósitos del Artículo 2 siempre que una persona razonable no pueda encontrar un
12 beneficio público posible al desembolso.

13 Artículo 7.- Las doctrinas jurídicas compatibles con esta Ley continuarán en vigor.

14 Artículo 8.- Por la presente Ley, la Asamblea Legislativa renuncia a su inmunidad
15 soberana exclusivamente para permitir la causa de acción establecida por el Artículo 2 de
16 esta Ley.

17 Artículo 9.- Se deroga la Ley Núm. 2 de 25 de febrero de 1946, según ha sido
18 enmendada.

19 Artículo 10.- Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.