

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

17^{ma}. Asamblea
Legislativa

5^{ta}. Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 1342

26 de marzo de 2015

Presentado por los señores *Pereira Castillo* y *Torres Torres*
Referido a la Comisión de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos

LEY

Para enmendar los Artículos 255 y 256 del Código Civil, con el propósito de aclarar que las calles de Puerto Rico son bienes de dominio público, independientemente del origen de los fondos para su construcción, mantenimiento o conservación por lo que no son susceptibles de apropiación privada.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Cuando la privatización y la exclusión son dominantes...nos debemos preguntar si una democracia basada en la ciudadanía y la comunidad, permanece siendo posible”, Edward J. Blakely y Mary Gail Snyder, *Fortress America: Gated Communities in the United States* 7 (1997). La opinión del Tribunal Supremo de Puerto Rico en Watchtower Bible Tract Society of New York, Inc., et al v. Municipio de Dorado, et al, 2014 TSPR 138, sienta las bases para que en Puerto Rico reflexionemos sobre el curso que toma nuestra democracia y para que como Asamblea Legislativa, demos los pasos para enderezar el rumbo tantas veces como sea necesario hacerlo.

El ordenamiento legal puertorriqueño ha reconocido por más de un siglo que las calles de nuestro país son bienes de uso público. Tal hecho no se debe al azar. Los bienes públicos son para el disfrute de toda la sociedad. Así, en Saldaña v. Concejo Municipal de San Juan, 15 D.P.R. 37, 51 (1909), se dijo: “[Las calles] han sido destinadas al uso de los habitantes de la ciudad, y todos y cada uno de ellos desde el Gobernador, en su palacio, hasta el limosnero en su choza, tienen derecho al uso libre y continuado de las mismas”. Esto responde a una

razón del más alto interés público y es que **“desde tiempos inmemoriales los parques, las plazas y las calles en Puerto Rico han constituido foros de divulgación, de intercambio y de crítica de ideas. Es en ellos donde la conciencia ciudadana y particular forma de ver el mundo tienen impacto y repercuten...[l]as calles en particular constituyen un instrumento eficaz de divulgación de ideas accesible para aquellos individuos y grupos que no cuentan con suficientes recursos económicos y que no tienen, por tanto, acceso a los medios de comunicación masiva como lo son la radio, la televisión y la prensa”**, Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti, 122 D.P.R. 229, 241 (1988). También responde a nuestra antigua tradición civilista que prohíbe las fincas enclavadas en complejos residenciales, tal como dispone el artículo 500 del Código Civil, 31 L.P.R.A. Secc. 1751. De ahí, la norma indiscutible hasta ahora recogida en el artículo 256 del Código Civil, 31 L.P.R.A secc. 1757, de que las calles son bienes de uso público.

Como consecuencia del litigio incoado por *Watchtower Bible Tract Society of New York, Inc.*, y la *Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová de Puerto Rico, Inc. contra el Municipio de Dorado*, ante el Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, surgió una controversia en cuanto a si, bajo las normas de derecho privado de corte civilista, nuestro ordenamiento reconoce la existencia de calles privadas en complejos residenciales. El Tribunal Supremo, mediante Opinión emitida el 18 de noviembre de 2014, interpretó el artículo 256 del Código Civil como uno que contempla la existencia de calles residenciales privadas, y que solamente son bienes de dominio público aquellas construidas o mantenidas por el Estado o por los Municipios y destinadas al uso público.

La opinión del Tribunal trastoca todo un ordenamiento coherente y lógico en sus disposiciones y puede tener graves consecuencias para la vida en comunidad de los puertorriqueños y puertorriqueñas. El artículo 500 del Código Civil regula el derecho de paso de un propietario para ganar acceso a una vía pública. De ahí que el artículo 93 de la Ley Hipotecaria, por su parte, exija que haya un traspaso de las calles de una urbanización a favor del Municipio, para poder dar paso a la inscripción y protección que ofrece el Registro de la Propiedad. Esas calles, como tantas otras, fueron construidas por los urbanizadores a su costo y luego cedidas al Municipio u organismo público. Eso no las convierte en bienes privados como se ha concluido. De hecho, como condición para otorgar el permiso de construcción, el desarrollador privado tiene que segregar y dedicar a uso público, las calles de la urbanización

propuesta. Este requerimiento es cónsono con la prohibición de existencia de fincas enclavadas en nuestro ordenamiento y razón adicional para que, como dispone el Código Civil, las calles, por su naturaleza y afectación, sean bienes de dominio y de uso público. Están, desde su origen, destinadas al uso del público en general. Ello así, independientemente de los fondos con los que se mantengan o se construyan. **La condición pública de las calles, no puede depender de criterios atinentes a quien las crea o las mantiene, y dicha condición solo podría desaparecer, como con el resto de los bienes públicos, a través de un proceso de desafectación llevado a cabo mediante un procedimiento dispuesto por ley.**

Cuando una opinión mayoritaria encierra el germen del error en la interpretación de la norma jurídica, a veces, en las opiniones disidentes se apunta el camino a seguir. En una presentación ante el Harvard Club de Washington, D.C., la Juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Hon. Ruth Bader Ginsburg, ilustra sobre la importancia de las opiniones disidentes en la consideración de las normas jurídicas. Menciona el disenso del Juez Curtis, “appealing to the intelligence of a future day”, en el caso Dred Scott de 1857, donde una mayoría de 7 votos a favor y solamente dos (2) disidentes, resolvió que los negros descendientes de esclavos no podían ser ciudadanos americanos. Aquella mayoría estaba equivocada. Nuevas mayorías y el Congreso de los Estados Unidos, corrigieron el error. Como bien señala la Juez Ginsburg en su disenso en el caso Ledbetter v. Goodyear Co., 550 U.S. 618 (2007), sobre la prohibición de discrimen en el empleo, “the ball is in Congress’s court...to correct the [Supreme Court] parsimonious Reading of Title VII”. Unos días más tarde, el Congreso enmendó el Título VII para despejar dudas sobre el alcance de la prohibición. Más tarde, se aprobó la Lilly Ledbetter Fair Pay Act. **Toca pues al poder legislativo, corregir el rumbo del derecho cuando los tribunales se equivocan.**

Las tres opiniones disidentes en el caso Wachtower, pero particularmente el voto disidente de la Juez Asociada Rodríguez Rodríguez, advierte sobre los problemas que puede provocar la opinión emitida, al crear por *fiat* judicial, enclaves privados en medio de las ciudades y comunidades, promoviendo un país segregado, y fomentando peligros sociales ajenos a nuestra cultura e identidad: “[l]a mayoría, al optar por desentenderse de las implicaciones de su determinación, desatiende un sinnúmero de problemas jurídico-legales de difícil dilucidación. A modo de ejemplo, ¿cómo se garantizará el ejercicio de derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución, tanto por residentes como no

residentes, en estas nuevas comunidades?... ¿cómo podrá el Estado evitar actuaciones discriminatorias o arbitrarias...? ¿Podrán las asociaciones impedir el uso a un residente de una de las calles privadas dentro de la urbanización por no haber pagado las cuotas...?... ¿Qué poderes tendrá la policía de Puerto Rico para ejercer sus facultades y deberes dentro de los predios de una urbanización privada?... ¿Podrá una asociación enajenar una calle privada? ¿Qué ocurrirá si un acreedor hipotecario decide ejecutar el bien hipotecado? ... ¿Cómo se garantiza el acceso a las playas, calles aledañas y otros bienes de uso público, cuando el único acceso es una calle privada?... ¿Podrán establecerse peajes en estas calles para cobrarle a aquellos que deseen utilizarlas?”. El legislador de entonces, previendo estos y otros problemas, determinó que las calles de Puerto Rico son públicas. No hay duda que “configurar lo público y lo privado en el contexto de la planificación urbana constituye un acto inmanentemente propio de la Asamblea Legislativa”, Wachtower, *supra*, (Op. Disidente, A. Rodríguez Rodríguez). **Corresponde ahora a esta Asamblea Legislativa aclarar definitivamente ese carácter público de nuestras vías, a fin de asegurar su pleno disfrute por parte de la ciudadanía.**

Mediante esta medida enmendamos, por tanto, los artículos 255 y 256 del Código Civil, a fin de establecer con claridad que las calles de Puerto Rico son siempre y en todo caso públicas, y no son susceptibles de privatización, salvo mediante un acto de desafectación de la propia Asamblea Legislativa.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.-Se enmienda el Artículo 255 del Código Civil de Puerto Rico, para que lea
2 como sigue:

3 “Artículo 255.-

4 Son bienes de dominio público, los destinados al uso público, como *las calles*, los
5 caminos, canales, ríos, torrentes, y otros análogos.

6 Artículo 2.-Se enmienda el Artículo 256 del Código Civil de Puerto Rico, para que lea
7 como sigue:

1 “Artículo 256.-

2 [**Son**] *Se consideran siempre y en todo caso* bienes de uso público en Puerto Rico y en
3 sus pueblos, los caminos estadales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas
4 públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, [**costeadas por los mismos**
5 **pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico**] *independientemente del origen de los*
6 *fondos para su construcción y/o mantenimiento.*

7 Artículo 3.- Cláusula de separabilidad

8 Si cualquier cláusula, párrafo, artículo, sección o parte de esta Ley fuere declarada
9 nula, inválida o inconstitucional por un tribunal competente, la sentencia dictada no afectará
10 perjudicará ni invalidará el resto de la Ley. El efecto de dicha sentencia quedará limitado a la
11 cláusula, párrafo, artículo, sección o parte de la misma que así hubiese sido declarada nula,
12 inválida o inconstitucional.

13 Artículo 4.- Vigencia

14 Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.