

**SENADO DE PUERTO RICO**

**R. Conc. del S. 2**

2 de enero de 2009

Presentada por el señor *Hernández Mayoral*

*Referido a la Comisión de Gobierno*

**RESOLUCION CONCURRENTE**

Para proponer una enmienda a la Sección 1 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a fin de garantizar constitucionalmente la Autonomía Municipal; y para disponer que la proposición de enmienda se someta a los electores capacitados del Pueblo de Puerto Rico para su aprobación o rechazo en un referéndum especial a celebrarse el 7 de noviembre de 2010.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

La aprobación de la Ley de Municipios Autónomos de 1991 significó un giro en las tendencias políticas centralistas del gobierno de Puerto Rico. El principio de buen gobierno de que se gobierna mejor cuando se está más cerca de los ciudadanos inspiró la adopción de esta ley. Además, tuvo el efecto de profundizar nuestra democracia al proveer mecanismos locales de participación en decisiones de gobierno tan fundamentales como el uso de terrenos, zonificación y construcción. También se les brindó a los municipios los poderes necesarios y convenientes para ejercer todas las facultades correspondientes a un gobierno local.

El concepto de los Municipios Autónomos, sin embargo, no era ajeno en la administración pública de la Isla a principios del pasado siglo, pero las circunstancias económicas que imperaban tanto en Puerto Rico como en los Estados Unidos durante la década del treinta alimentaron la idea de que la centralización de los servicios gubernamentales era la alternativa para lograr la transformación socio-económica del país. La visión centralista no varió mucho durante la próxima

década, ya que validaba las intenciones de la clase política de aquel entonces de transformar la economía agrícola a una economía basada en la proliferación industrial.

No obstante, en los albores de la Constitución del Estado Libre Asociado, ya se consideraba nuevamente el asunto de la Autonomía Municipal, sin embargo, toda intención de incluirla en el texto de la misma fue derrotada debido a las condiciones que aún prevalecían en la época. Un análisis de las discusiones que se daban en torno al tema de la autonomía municipal durante la Convención Constituyente revela que los delegados rechazaron esa posibilidad debido a factores puramente económicos, pues se entendía que el momento histórico por el cual atravesaba el país y la urgencia por iniciar un proceso de transformación socio económica requerían la centralización de los servicios gubernamentales.

Sin embargo, como lo evidencia la administración pública en el mundo contemporáneo, la política centralista de gobierno niega la oportunidad al talento local municipal de contribuir significativamente al quehacer gubernamental debido a que el poder decisonal se encuentra distante. Esto, irremediablemente, hace difícil la comunicación efectiva, y la toma de decisiones ocurre lejos de la gente y sus problemas. Es por ello que para profundizar nuestra democracia debemos confiar en nuestros recursos humanos a un nivel más cerca del ciudadano.

Por demasiado tiempo hemos sufrido los males de la centralización gubernamental sin darnos cuenta de que las condiciones que la propiciaron han ido desapareciendo y poco hemos hecho para subsanar el problema. Es preciso entender que mientras la población de la isla era pequeña y los retos del gobierno eran menos complejos la centralización sirvió a sus propósitos. Pero la complejidad y sobre-población de la sociedad de hoy plantean la necesidad de nuevos enfoques en la administración pública. El gobierno central, tal y como se concibió en 1952, ya no funciona eficientemente. De hecho, ninguna reorganización de nuestro gobierno lo restaurará efectivamente si sigue rigiendo el principio de la centralización.

Una verdadera reorganización gubernamental debe estar cimentada en el principio de subsidiariedad. Este principio, que se origina en la doctrina social de la Iglesia Católica ha sido aplicado extensamente a nivel internacional por las naciones, corporaciones y muy particularmente, en la Unión Europea y los países que la componen. El principio pretende distribuir las competencias entre las entidades superiores y las entidades inferiores de gobierno mediante la norma de que la competencia para resolver un problema corresponde a la entidad de gobierno más próxima al ciudadano, si a esta última le es posible resolver el problema. Otra

forma de verlo sería que la unidad de gobierno más grande no debe absorber a la más pequeña en lo que ésta pueda realizar por ella misma o que la autoridad debe ser ejercida por aquella entidad que está más cerca del ciudadano.

Así, si tomamos en cuenta que los alcaldes y legisladores municipales son electos por ciudadanos de su municipio, esto no solo marca una diferencia en sus responsabilidades sino que hace una diferencia en el involucramiento de la gente de dicha municipalidad, lo que conlleva necesariamente una madurez democrática de los ciudadanos. La democracia es mucho más que meramente depositar un voto en las urnas cada cuatro años. La democracia requiere un involucramiento continuo de la ciudadanía en los asuntos de la comunidad. Este tipo de participación no es posible a un nivel significativo en un gobierno centralizado.

Desde la aprobación de la Ley de Municipios Autónomos la participación de la ciudadanía ha aumentado significativamente a nivel local. Así, por ejemplo, tenemos municipalidades tales como Ponce, Caguas, Carolina y Guaynabo donde sus gobiernos locales se han transformado en nichos de democracia. Otras municipalidades, en distintos grados, también se están moviendo en la misma dirección.

No obstante, las implicaciones que tiene para un mejor gobierno la autonomía municipal no son ampliamente reconocidas o aceptadas. La centralización gubernamental que por tanto tiempo hemos vivido ha entronizado la cultura centralista en las estructuras gubernamentales, incluyendo la rama judicial. Esta visión también prevalece en la rama legislativa y en la mente de algunos alcaldes. Esto ha llevado a que la Legislatura haya aprobado leyes que han tenido el efecto de disminuir la autonomía una vez otorgada a los municipios por virtud de la Ley de Municipios Autónomos. Ahora bien, este retroceso legislativo ocurre porque es permitido por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico debido a que la misma suscribe la vieja doctrina de que los municipios son criaturas del Estado, lo que implica que éstos ejercen su autoridad a merced de la Legislatura. Esta sería deficiencia constitucional que debe ser corregida.

Cabe señalar que dicha deficiencia constitucional no era desconocida al momento de considerarse el histórico documento. Los padres de nuestra Constitución reconocían que la misma adolecía de las consideraciones a sus provisiones en materia de gobierno municipal. De hecho, estos contaron con el Dr. Carl J. Friedrich como su principal asesor. Este eminente profesor, quien se convirtiera en miembro de la Facultad de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard en 1938, fue el mismo que estuvo envuelto en la reconstrucción de

Alemania y en la redacción de su Constitución, así como en la preparación del borrador de una Constitución para la Comunidad Europea a mediados del siglo pasado. Como principal asesor de la Convención Constituyente en Puerto Rico, fue el primero en plantear la necesidad de crear las estructuras necesarias para el desarrollo de una autonomía local efectiva. No obstante, este requisito tan esencial para cualquier democracia genuina y efectiva, contrario a los consejos de Friedrich, fue desatendido, y la Convención Constituyente de Puerto Rico – Artículo VI, Sección 1 – perpetuó el sistema del control centralizado en vez de establecer una garantía de autonomía para los gobiernos municipales. “*Esta es la deficiencia más seria en la nueva Constitución*”, advirtió el renombrado profesor en aquel entonces.

Sin embargo, como hemos venido exponiendo, las condiciones que imperaban en el país al momento de la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado justificaban la exclusión de la autonomía municipal de la misma. Para 1952, Puerto Rico tenía un gobierno central efectivo. La rama ejecutiva había sido gobernada con eficiencia a través de una reorganización inspirada en el *Nuevo Trato* de la Administración Roosevelt. Para ese entonces, los efectos de no reconocer la autonomía municipal fueron mínimos. Sin embargo, conforme fue pasando el tiempo nuestros problemas se volvieron más complejos, la población creció aceleradamente, nuestras ciudades se urbanizaron, nuestro gobierno central se agigantó y terminamos el pasado siglo con un serio problema de ingobernabilidad. La falta de una efectiva democracia a nivel local ha redundado en un gobierno poco efectivo.

En nuestros días, no se reconocen las amplias ventajas de acercar más el gobierno a su gente. Existe una realidad innegable y es que para el Estado poder cumplir con todas sus responsabilidades, históricamente ha necesitado el apoyo de los municipios. Así, por ejemplo, los municipios colaboran ejerciendo algunas de las facultades tradicionalmente pertenecientes a la Junta de Planificación y a la Administración de Reglamentos y Permisos.<sup>1</sup> Entre dichas facultades se encuentra la elaboración de los planes de ordenación territorial. El Plan Territorial es el instrumento de ordenación integral y estratégico de la totalidad del territorio municipal y abarca, al menos, un municipio. Además, los municipios asisten en la seguridad y, a tales efectos, han creado Cuerpos de Policías Municipales para atacar el problema del crimen. Cuentan con oficinas de Manejo de Emergencias y ayudan en el mantenimiento de escuelas, entre otras cosas.

---

<sup>1</sup> Mun. de Ponce v. Junta de Planificación, 146 D.P.R. 650 (1998)

Es por ello que se hace necesaria una enmienda constitucional, de manera que podamos salvaguardar los logros ya alcanzados en materia de autonomía. El carácter reformador de las leyes aprobadas en 1991 debe ser retomado en aras de brindarle un nuevo ímpetu al proceso de descentralización, y la mejor garantía para lograrlo es el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal. Ya es tiempo de que enfrentemos esta deficiencia en nuestra Constitución. Reorganizaciones superficiales de gobierno no son suficientes para enfrentar el problema. Se requiere que nos concentremos en nuestros recursos humanos y los motivemos. La descentralización del gobierno y la re-localización del poder a nivel municipal redundará en altos niveles de eficiencia.

Por los motivos anteriormente señalados, esta Asamblea Legislativa entiende que con la aprobación de esta Resolución Concurrente se hace posible lograr una verdadera autonomía municipal al darle reconocimiento constitucional a la misma y corregir, de una vez y por todas, la falla principal que aconteció en 1952 al excluirla de la Constitución. Solo así nos encaminaremos hacia una efectiva reorganización gubernamental.

#### **RESUELVESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:**

1        Sección 1.- Se propone al Pueblo de Puerto Rico enmendar la Sección I del Artículo VI de  
2 la Constitución del Estado Libre Asociado para que lea como sigue:

3        "Sección 1.-

4        “[La Asamblea Legislativa tendrá facultad para crear, suprimir, consolidar y  
5 reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su  
6 régimen y función; y podrá autorizarlos, además, a desarrollar programas de bienestar  
7 general y a crear aquellos organismos que fueren necesarios a tal fin.]

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

1 *Los municipios serán gobernados por alcaldes y legisladores elegidos una vez cada cuatro*  
2 *años por los vecinos del municipio mediante el sufragio universal, igual, libre, directo, y*  
3 *secreto según se disponga por ley. Los funcionarios municipales solo podrán ser sancionados*  
4 *por su conducta o removidos de sus cargos a través de procedimientos judiciales.*

5 *Los gobiernos municipales gozarán de plena personalidad jurídica, de capacidad para*  
6 *legislar sobre sus asuntos y gestionar los mismos, de capacidad crediticia conforme a sus*  
7 *recursos, del poder de expropiación forzosa y del dominio de sus bienes patrimoniales y de los*  
8 *de uso público en su territorio.*

9 *La ordenación del territorio municipal será competencia de los gobiernos municipales. La*  
10 *clasificación básica del suelo será de urbano, urbanizable y rústico. El Estado podrá*  
11 *establecer zonas de interés general especialmente protegidas. Los planes de ordenación*  
12 *promoverán la consolidación de la edificación en suelo urbano, y protegerán el ambiente y el*  
13 *paisaje urbano y rural así como la naturaleza que lo compone. Estos planes serán aprobados*  
14 *por la Legislatura Municipal y sometidos en referéndum a los habitantes del municipio antes*  
15 *de entrar en vigor. Cualquier modificación a la clasificación de suelos, después que los planes*  
16 *entren en vigor, será aprobada en la misma forma que los planes originales.*

17 *Los municipios participarán en las rentas del Estado y podrán establecer impuestos, tasas,*  
18 *licencias, tarifas o exacciones dentro de su circunscripción territorial. Las patentes y*  
19 *contribuciones sobre bienes muebles e inmuebles y demás contribuciones impuestas a la*  
20 *vigencia de esta enmienda solo por los municipios, serán de exclusiva competencia municipal.*

21 *La Asamblea Legislativa, a petición de los municipios, tendrá facultad para consolidar y*  
22 *reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar a iniciativa propia por*  
23 *ley general lo relativo a su régimen y función conforme a la autonomía que se reconoce en*  
24 *esta Sección a los municipios. Podrá así mismo bajo las condiciones que estime pertinentes,*

1 *otorgar a los municipios la facultad de adoptar su propia Carta Orgánica. Las enmiendas*  
2 *directas o indirectas a la Ley Orgánica de los municipios aprobadas por la Asamblea*  
3 *Legislativa no entrarán en vigor a menos que sean aprobadas por tres cuartas (3/4) partes de*  
4 *las legislaturas municipales.*

5 Ninguna ley para suprimir o consolidar tendrá efectividad hasta que sea ratificada, en  
6 referéndum, por la mayoría de los electores capacitados que participen en el mismo en cada  
7 uno de los municipios a suprimirse o consolidarse. La forma del referéndum se determinará por  
8 ley que deberá incluir aquellos procedimientos aplicables de la legislación electoral vigente a la  
9 fecha de la aprobación de la ley.”

10 Sección 2.- La proposición de enmienda en el Artículo 1 de esta Resolución Concurrente se  
11 someterá a los electores cualificados de Puerto Rico para su aprobación o rechazo en referéndum  
12 especial que se celebrará el 7 de noviembre de 2010.

13 Sección 3.- La proposición de enmienda a la que se refiere el Artículo 1 entrará en vigor tan  
14 pronto el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico así lo proclame, una vez que  
15 la Comisión Estatal de Elecciones le certifique que la misma ha recibido el voto afirmativo de  
16 la mayoría de los electores cualificados que emitieron votos válidos en el mencionado  
17 Referéndum. A ese efecto se dispone que la Comisión Estatal de Elecciones enviará tal  
18 certificación al Gobernador no más tarde de cuarenta y ocho (48) horas después de terminado  
19 el escrutinio general sobre la enmienda. La proclama del Gobernador deberá expedirse no más  
20 tarde de treinta (30) días después de recibirse dicha certificación.

21 Sección 4.- Copia certificada de esta Resolución Concurrente será enviada al Secretario de  
22 Estado de Puerto Rico por los Secretarios de ambos Cuerpos Legislativos, a los efectos de su  
23 publicación de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto  
24 Rico.

- 1 Sección 5.- Esta Resolución Concurrente comenzará a regir inmediatamente después de su
- 2 aprobación.