

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

1^{ra.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 312

20 de abril de 2021

Presentado por la señora *González Arroyo*

Referido a la Comisión de Asuntos Municipales y Vivienda

LEY

Para enmendar los Artículos 1.008 (aa) y 1.018 (u) de la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico”, con el propósito de aclarar las facultades de los municipios y los alcaldes para proteger la salud, la seguridad, y el orden público dentro de su jurisdicción durante una emergencia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde antes de la aprobación de nuestra Constitución, ya el Tribunal Supremo de Puerto Rico le había reconocido a los municipios el poder de razón de estado o poder de policía (*police power*) para actuar en protección de la salud, seguridad y el bienestar de sus habitantes. Véase, *Cabassa v. Rivera*, 68 DPR 706, 712 (1948), citado en *López v. Municipio de San Juan*, 121 DPR 75, 88 (1988); sobre el poder de razón de estado, véase, *Domínguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1, 36 (2010).

Ese poder de policía ha sido reconocido en las legislaciones municipales en Puerto Rico, aún en aquellas cuya filosofía partía de una exagerada centralización de la administración pública. Sin embargo, no fue hasta la aprobación de la Ley 81-1991, conocida como la “Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico”, hoy derogada, que se plasmó legislativamente las facultades y poderes autonómicos de los municipios. Así mismo, el “Código Municipal de Puerto Rico”, aprobado mediante la Ley 107-2020

adoptó esa misma filosofía. En ese contexto, los municipios tienen, además de las facultades y poderes enumerados en la Ley, aquellos que sean necesarios e incidentales para ejercer sus funciones. Sobre ello, el inciso (z) del Artículo 1.018 del Código Municipal dispone que, además de las facultades y deberes enumeradas, el alcalde puede ejercer "...todas las facultades, funciones y deberes que expresamente se le deleguen por cualquier ley, ordenanza, resolución municipal y las necesarias e incidentales para el desempeño adecuado de su cargo." Ese Artículo hay que aplicarlo a contratiempo con el Artículo 1.005 del Código Municipal que dispone que: "Los poderes y facultades conferidos a los municipios por este Código, excepto disposición en contrario, se interpretarán liberalmente a favor de los municipios, en armonía con la buena práctica de política pública fiscal y administrativa, de forma tal que siempre se propicie el desarrollo e implementación de la política pública enunciada en este Código de garantizar a los municipios las facultades necesarias en el orden jurídico, fiscal y administrativo, para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de sus habitantes. A menos que se disponga por ley lo contrario, toda lista contenida en la misma con respecto a las facultades de los municipios y las actividades objeto de clarificación se interpretará como números apertus, lo que siempre ha sido la intención legislativa". *Ibid.*

De hecho, el Artículo 1.008 del Código Municipal también dispone que los municipios "tendrán los poderes naturales y cedidos que le correspondan para ejercer las facultades inherentes a sus fines y funciones". El inciso (aa) de esa misma disposición reafirma que "[l]os municipios tendrán cualquier otro poder inherente para la protección de la salud, seguridad y bienestar dentro de su jurisdicción territorial". *Ibid.*

Por su parte, el Tribunal Supremo, al interpretar el poder de policía municipal, ha establecido que cuando el municipio y el Estado reglamentan un mismo asunto, la "ordenanza municipal no puede, por supuesto, estar en pugna con las leyes de nuestra Asamblea Legislativa". *López*, 121 DPR, a la pág. 88-89. Sin embargo, cuando en "el

ejercicio de su poder de policía tanto el estado como un municipio tratan de reglamentar determinada materia, la ordenanza se considerará válida a menos que sea imposible armonizarla con la ley general". *Ibid.*

Lo anterior ocurre en el caso de las declaraciones de emergencia mediante orden ejecutiva establecida en el Artículo 1.018 del Código Municipal o de aquellas emitidas al amparo de la Ley 76-2000, según enmendada, y el Artículo 5.10 de la Ley 20-2017, según enmendada, conocida como "Ley del Departamento de Seguridad Pública". Por su parte, el Artículo 1.018 faculta a los municipios a "[p]romulgar estados de emergencia, mediante orden ejecutiva al efecto". Esa orden ejecutiva tiene el efecto de facultar a los municipios a tomar las medidas necesarias para gestionar y disponer los recursos necesarios, inmediatos y esenciales a los habitantes, por razón de la emergencia decretada. En otras palabras, el propósito principal de la declaración de emergencia es permitir a los municipios adquirir bienes y servicios sin el procedimiento de subasta establecido en la Ley, para atender de manera inmediata la emergencia. Véase, Véase, Artículo 2.036 (b) del Código Municipal; y la Parte IV, Sección 1 del Reglamento para la Administración Municipal de 2016, vigente.

Ahora bien, el mismo Artículo 1.018 dispone que cuando el Presidente de Estados Unidos o el Gobernador de Puerto Rico decrete un estado de emergencia por las mismas razones que el municipio, en igual fecha y cubriendo la jurisdicción de ese municipio, este quedará relevado de emitir la suya, prevaleciendo la del Presidente de Estados Unidos o el Gobernador de Puerto Rico con toda vigencia como si hubiese sido decretada por el Alcalde. No obstante, muchas veces confunden la declaración de emergencia con decretos, leyes u órdenes ejecutivas y ordenanzas para regular ciertas áreas durante el estado de emergencia. En el caso de las órdenes ejecutivas del Gobernador para atender y contener los contagios de la pandemia ocasionada por el Covid-19, son distintas a la declaración de emergencia. Una declaración de emergencia, por ejemplo, fue la emitida por la gobernadora Wanda Vázquez Garced, el 12 de marzo de 2020 mediante la Orden Ejecutiva OE-2020-020. En ese sentido, en aquel momento

esa Orden Ejecutiva era la aplicable a todo Puerto Rico, aunque los municipios hayan aprobado la suya. Actualmente, no existe una declaración de emergencia como la emitida en el 2020, toda vez que la OE-2020-020 venció a los seis (6) meses de su aprobación al no extenderse la misma según lo requiere el Artículo 12 de la Ley 76, *supra*. No obstante, alguien podría interpretar que el Boletín Administrativo OE-2021-010 –emitido por el gobernador Pedro Pierluisi– es una declaración de estado de emergencia, aunque no la declara taxativamente, pero parte de la premisa obvia de que existe. Sin embargo, como cuestión de hecho podemos concluir que al día de hoy no hay una orden ejecutiva que haya extendido la declaración de emergencia emitida el 12 de marzo de 2020.

Ahora bien, las ordenes ejecutivas emitidas por el Gobernador Pierluisi para tomar las medidas necesarias para atender el alza de contagios del virus, no significa que los municipios no puedan tomar las medidas necesarias dentro de sus jurisdicciones para ayudar a combatir el repunte de casos del Covid-19. Lo cierto es que, como bien habíamos establecido, los municipios tienen el poder de razón de estado, y aquellas facultades, necesarias e incidentales, para descargar sus responsabilidades. Véase, Artículo 1.005 y 1.018, Ley 107, *supra*. Ahora bien, toda ordenanza debe estar limitada a que su aplicación sea armonizable con la legislación estatal. Si la aplicación de la orden ejecutiva del Gobernador, debidamente aprobada al amparo de la Ley 20-2017, según enmendada, conocida como “Ley del Departamento de Seguridad Pública”, no es implementable a la par con la ordenanza municipal, la doctrina establece que la ley estatal prevalece.

No obstante, los municipios pueden reglamentar todo aquello bajo su jurisdicción incluyendo tomar todas aquellas decisiones administrativas y de personal necesarias para enfrentar una emergencia. No sería la primera vez que los municipios, ante la incapacidad del gobierno central de afrontar una emergencia, toman sus propias acciones en beneficio de sus vecinados y al amparo de las facultades autonómicas brindadas por la Ley. El ejemplo más dramático es durante la emergencia suscitada por

el huracán María, en la cual los municipios dieron un paso al frente para atender la falta de agua potable, arreglar tendido eléctrico y otras situaciones que, por norma general, atiende el Estado. Otro ejemplo categórico es la aplicación de los códigos de orden público mediante ordenanza municipal, que regulan los horarios y los permisos de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas. En ese aspecto, a menos que la acción municipal sea patentemente contraria a la legislación estatal o a la acción ejecutiva, los municipios tienen todas aquellas facultades para proteger a sus habitantes y el orden público. No obstante, recientemente se ha debatido si los municipios pueden establecer más restricciones que las que establece una orden ejecutiva del gobernador. La respuesta es que, siempre y cuando la orden ejecutiva estatal pueda aplicarse de manera general, no hay impedimento alguno para que los municipios, cubiertos de sus facultades, protejan a sus residentes.

La presente legislación, pues, tiene la intención de aclarar los extremos y grados de las facultades municipales vis a vis las determinaciones del Poder Ejecutivo sobre una emergencia determinada. El bienestar de nuestra ciudadanía requiere que todas las normas aplicables en estados de emergencia estén claras y lejos de interpretaciones. La letra de la Ley debe ser clara, precisa, y sin ambigüedades. Mediante la presente Ley se refuerza la autonomía municipal y se brinda una herramienta adicional a nuestros alcaldes y alcaldesas, que evidentemente son los funcionarios más cercanos a la ciudadanía.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Sección 1.- Se enmienda el inciso (aa) del Artículo 1.008 de la Ley 107-2020, según
2 enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico”, a fin de que se lea
3 como sigue:

4 “Artículo 1.008 – Poderes de los Municipios

1 Los municipios tendrán los poderes naturales y cedidos que le
2 correspondan para ejercer las facultades inherentes a sus fines y funciones.
3 Además de lo dispuesto en este Código o en cualesquiera otras leyes, los
4 municipios tendrán los siguientes poderes:

5 (a) ...

6 (b) ...

7 (c) ...

8 ...

9 ...

10 (z) ...

11 (aa) Los municipios tendrán cualquier otro poder inherente para la protección
12 de la salud, seguridad y bienestar dentro de su jurisdicción territorial. *En el caso de*
13 *que se haya declarado una emergencia por un municipio, por el Gobernador o por el*
14 *Presidente de Estados Unidos, los municipios, ejerciendo ese poder inherente, podrán tomar*
15 *todas las acciones necesarias para enfrentar la emergencia. La aprobación de una Orden*
16 *Ejecutiva del Gobernador sobre una misma emergencia no impedirá la implantación de*
17 *medidas adicionales por un municipio dentro de su jurisdicción, y sobre asuntos de*
18 *exclusiva competencia municipal.*

19 (bb) ...

20 (cc) ...

21 (dd) ...”

1 Sección 2.- Se enmienda el inciso (u) del Artículo 1.018 de la Ley 107-2020, según
2 enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico”, a fin de que se lea
3 como sigue:

4 “Artículo 1.018— Facultades, Deberes y Funciones Generales del Alcalde

5 El Alcalde será la máxima autoridad de la Rama Ejecutiva del gobierno
6 municipal y en tal calidad le corresponderá su dirección, administración y la
7 fiscalización del funcionamiento del municipio. El Alcalde ejercerá los siguientes
8 deberes, funciones y facultades:

9 (a) ...

10 (b) ...

11 (c) ...

12 ...

13 ...

14 ...

15 (t)...

16 (u) Promulgar estados de emergencia, mediante orden ejecutiva al efecto. La
17 misma contendrá los hechos que provoquen la emergencia y las medidas que se
18 tomarán para gestionar y disponer los recursos necesarios, inmediatos y
19 esenciales a los habitantes, por razón de la emergencia decretada. Cuando el
20 Presidente de Estados Unidos y/o el Gobernador de Puerto Rico decrete un
21 estado de emergencia por las mismas razones, en igual fecha y cubriendo la
22 jurisdicción de su municipio, el Alcalde quedará relevado de emitir la suya,

1 prevaleciendo la del Presidente de Estados Unidos y/o el Gobernador de Puerto
2 Rico con toda vigencia como si hubiese sido decretada por el Alcalde. No
3 *obstante, independientemente de quién haya emitido la declaración de emergencia, los*
4 *municipios podrán tomar todas las acciones incidentales y necesarias para enfrentar la*
5 *emergencia. La aprobación de medidas o directrices mediante orden ejecutiva por parte del*
6 *Gobernador para atender una misma emergencia, no impedirá la implantación de medidas*
7 *adicionales por un municipio dentro de su jurisdicción, sobre asuntos de exclusiva*
8 *competencia municipal, incluyendo, pero sin limitarse a: decisiones de personal, multas*
9 *administrativas, cierre de instalaciones o lugares bajo la jurisdicción municipal, y*
10 *revocación o suspensión de licencias, en aquellos municipios que tengan vigente*
11 *convenios de delegación de facultades por parte de la Junta de Planificación y la Oficina*
12 *de Gerencia de Permisos de Puerto Rico.*

13 (v) ...

14 (x) ...

15 (y) ...

16 (z) ...”

17 Sección 3.- Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su
18 aprobación.