

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

3^{ra.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 887

9 de mayo de 2022

Presentado por el señor *Ruiz Nieves*

Referido a la Comisión de Asuntos Municipales y Vivienda

LEY

Para enmendar la Sección 1 de la Ley de 12 de marzo de 1903, conocida como “Ley General de Expropiación Forzosa”, según enmendada, y el Artículo 1.007 de la Ley 107-2020, mejor conocida como el “Código Municipal de Puerto Rico”, para incluir a los Municipios de Puerto Rico entre las entidades a las que no se le puede privar de su propiedad sin debida compensación y para otros asuntos.

EXPOSICION DE MOTIVOS

De conformidad con el Artículo II, Sección 7 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; “Se reconoce como derecho fundamental del ser humano el derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad. No existirá la pena de muerte. **Ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley**, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes. No se aprobarán leyes que menoscaben obligaciones contractuales. Las leyes determinarán un mínimo de propiedad y pertenencias no sujetas a embargo.”

Ante ese mandato claro, se adoptó legislación para proveer un mecanismo que garantizara un debido proceso de ley en caso de que el Estado Libre Asociado decidiera aplicar el mecanismo de expropiación forzosa; véase, Ley de 12 de marzo de 1903,

según enmendada. Esta disposición, garantizó al dueño del bien sujeto a expropiación que recibiría una justa compensación en caso de que el Estado determinara tomar control del mismo para algún fin público. Esa garantía, se extiende a todas las personas naturales o jurídicas que tengan algún interés en el referido bien. Así, por ejemplo, un acreedor hipotecario cuya acreencia está asegurada por el bien sujeto a expropiación, tiene la prerrogativa de comparecer al proceso de expropiación a presentar sus reclamos. Mediante la política pública adoptada mediante esta ley, el Estado Libre Asociado está impedido de expropiar propiedad municipal sin la debida compensación.

Más aún, esta Asamblea Legislativa considera que, si el Estado transfiriese por ley un bien a un ciudadano o a una entidad jurídica, y no se reserva el derecho a reclamarlo de vuelta por alguna causa o dentro de un término determinado, el Estado estaría obligado a compensar a ese ciudadano si posteriormente decide revertir esa transferencia. La razón es sencilla: una vez el Estado se desvincula de su pleno dominio y de sus prerrogativas patrimoniales sobre un bien, sólo lo puede recuperar con el consentimiento del nuevo titular o mediante el mecanismo de expropiación forzosa.

Pretender que el Estado pueda revertir caprichosamente la transferencia del pleno dominio sobre un bien sería dejar en la absoluta incertidumbre miles de determinaciones que durante años ha tomado el Estado Libre Asociado en áreas de vivienda pública y desarrollo económico. Por ello, nunca los tribunales han sostenido una determinación de revertir una transferencia de una propiedad de manos privadas al Estado sin garantizar una justa compensación.

Una vez el Estado Libre Asociado transfiere un inmueble a manos municipales, y el mismo es aceptado, recibido e inscrito en el registro de la propiedad, el Estado no puede privar a un municipio de ese activo sin garantizarle una justa compensación. Nótese, que la pretensión de que el Estado pueda incautarse por *fiat* legislativo de propiedad municipal es contraria a principios básicos de representatividad democrática. Lo que alguien podría considerar como “propiedad municipal” no es sino propiedad de los residentes de determinado municipio que han depositado

electoralmente en sus funcionarios electos el poder de gerencia y administración sobre dichos activos. Para ello, los residentes de un municipio pagan impuestos municipales de diversa naturaleza y se incurre en deuda pública que ayuda a financiar determinados servicios a la ciudadanía.

En síntesis, un municipio no es un propietario de bienes, sino un custodio y administrador de bienes públicos en beneficio de los residentes de dicho ayuntamiento. Cuando el Estado quita recursos al ente municipal sin la debida compensación, al que realmente está privando del mismo es al ciudadano que reside en dicho municipio. Más aún, podría estar afectando la garantía prestataria sobre la que el municipio incurrió en deuda pública en aquellas instancias en que se pignoró una propiedad en garantía de una deuda. Al hacerlo, obviamente está afectando el interés propietario de terceros sin cumplir con las normas más básicas del debido proceso de ley consagrado en la Constitución.

Para una amplia discusión del asunto de las “expropiaciones intergubernamentales” véase Schill, Michael H., *Intergovernmental Takings and Just Compensation: a Question of Federalism* 137 U. Penn. Law Rev. 829. Nótese, que desde el Siglo XIX el gobierno federal ha ejercido su poder de expropiación sobre gobiernos locales y estatales. Al igual que en el caso de la Constitución de Puerto Rico, la quinta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos (Const. EE.UU. Enm. 5ta) dispone que se debe compensar a entidades privadas cuando se expropia su propiedad y guarda silencio sobre el derecho a compensación por parte de entidades públicas como son los gobiernos municipales. Ante esto, desde hace décadas los tribunales federales han reconocido el derecho de compensación de los gobiernos estatales y municipales en casos de “taking”. Véase *United States v. 3,727.91 Acres of Land* 563 F.2d 357 (8th Cir. 1977); *United States v Certain Property in the Borough of Manhattan* 403 F.2d 800 (2d Cir. 1968); *City of Forth Worth v. United States* 188 F2d 217 (5th Cir. 1951); *United States v. Carmack* 329 U.S. 230 (1946); *United States v. Wheeler Township*, 66 F.2d 977, 982 (1933) y *Stockton v. Baltimore & N.Y.R. Co.* 32 F. 9 (1887).

En el 1984 que Tribunal Supremo de los Estados Unidos explicó porque se debe compensar a gobiernos locales y estatales cuando un gobierno de una jerarquía mayor (como el gobierno federal) decidía expropiar un bien público de una competencia gubernamental inferior. Así, en *United States v. 50 Acres of Land*, 469 U.S. 24 (1984), el Tribunal Supremo federal resolvió unánimemente a favor de la compensación por la expropiación (“taking”) de propiedad municipal o estatal expresando:

When the United States condemns a local public facility the loss to the public entity, to the persons served by it, and to the local taxpayers may be no less acute than the loss in the taking of private property. Therefore, **it is most reasonable to construe the reference to “private property” in the Takings Clause of the Fifth Amendment as encompassing the property of state and local governments** when it is condemned by the United States.

50 Acres of Land, 469 U.S. a la pág. 31.

En el caso de Puerto Rico, el Artículo 1.007(4) de la Ley 107-2020, mejor conocida como el “Código Municipal de Puerto Rico” dispone expresamente que: “ninguna agencia pública o entidad del Gobierno de Puerto Rico podrá embargar, **expropiar** o adquirir bienes muebles o inmuebles pertenecientes a un municipio. Excepto en aquellos casos que se proceda de conformidad con las disposiciones establecidas por ley o por orden emitida por un tribunal competente.” Aunque dicho lenguaje requiere las aclaraciones contenidas en la presente ley, el mismo contiene la esencia de la política pública que inspira esta Ley.

La doctrina sobre la expropiación intergubernamental plantea los enormes riesgos de permitir que una jurisdicción de mayor jerarquía pueda caprichosamente privar a una entidad gubernamental de menor jerarquía de sus bienes sin una justa compensación. Sobre el particular, el profesor Schill, plantea lo siguiente:

Just as uncompensated takings would make private citizens vulnerable to abuse by factions that engaged in rent-seeking and curtailment of Liberty, the absent of compensation for intergovernmental takings would make states and

municipalities vulnerable to similar evils. Group of states could band together in Congress to enact policies and programs that would benefit themselves by expropriating property belonging to other states. **These expropriations could disrupt the ability of states to continue providing the services expected by their citizens.** In addition, **uncompensated takings could be used by group of states to accomplish objectives more sinister than mere rent-seeking.** Intergovernmental takings **could be used systematically by those in control of the national government to disadvantage individual states, group of states, or regions, by impoverishing them and disrupting their operations...**"

Schill, Michael H., *Intergovernmental Takings and Just Compensation: a Question of Federalism*" 137 U. Penn. Law Rev. 829, 865-866.

En síntesis, si se establece el precedente de la usurpación de propiedad municipal por parte del gobierno estatal sin necesidad de una justa compensación, no habrá límites a la conducta de una legislatura y un ejecutivo cuando las tribales pasiones políticas se impongan en detrimento de los residentes de dicho municipio.

El fundamento histórico sobre el que descansa el principio de compensación a municipios y estados por un *taking* fue propiamente descrito de la siguiente forma:

"States and localities serve important, if controversial, functions in our political system. The existence of independent state decision-making power protects citizens from a potentially oppressive national government, provides numerous forums for citizen participation in governance, increases the number of opportunities for innovative policy making, and promotes efficient and responsive delivery of some, though not all, public goods. **Uncompensated intergovernmental takings could disrupt the ability of states and localities to function as governmental bodies and interfere with their ability to provide public goods and services.**

Schill, Michael H., *Intergovernmental Takings and Just Compensation: a Question of Federalism*" 137 U. Penn. Law Rev. 829, 880.

Mediante la presente legislación se atiende la falta de claridad sobre este asunto disponiendo que los municipios de Puerto Rico serán considerados como personas a los fines de adquirir el derecho a compensación en caso de que el Estado Libre Asociado le prive de la titularidad, posesión, uso o disfrute de sus bienes.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Sección 1.- Se enmienda la Sección 1 de la Ley de 12 de marzo de 1903, conocida
2 como Ley General de Expropiación Forzosa, según enmendada, para que lea como
3 sigue:

4 "Sección 1.- Nadie podrá ser privado de todo o parte de su propiedad, sino de
5 acuerdo con las disposiciones [**de la Sección 355**] del Código Civil *de Puerto Rico de 2020*
6 y de esta Ley. *Para propósitos de esta Ley, los municipios de Puerto Rico serán considerados*
7 *personas y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico no podrá privarle del título, posesión, uso o*
8 *disfrute de sus bienes sin la correspondiente compensación. Esta prohibición incluye*
9 *circunstancias en las que –por acción de la Asamblea Legislativa- se revierte a favor del Estado*
10 *Libre Asociado un traspaso de titularidad previamente otorgado a un municipio sin que dicho*
11 *municipio haya incumplido con las condiciones del traspaso de titularidad."*

12 Sección 2.- Se enmienda el Artículo 1.007 de la Ley 107-2020, mejor conocida
13 como el Código Municipal de Puerto Rico, para que lea de la siguiente manera:

14 "Artículo 1.007 – Principios Generales de Autonomía Municipal

15 Se reconoce la autonomía municipal en el ejercicio de sus poderes jurídicos,
16 económicos y administrativos sobre asuntos relativos al bienestar general de sus

1 habitantes. La autonomía municipal se ejercerá sin menoscabar los poderes y facultades
2 de la Asamblea Legislativa para determinar lo relativo al régimen y función de los
3 municipios, según establecido en la Sección 1 del Artículo VI de la Constitución de
4 Puerto Rico. La Asamblea Legislativa otorgará los poderes necesarios y convenientes a
5 los municipios para ejercer dicha autonomía, conforme al ordenamiento jurídico
6 vigente. A esos fines, el municipio comprenderá aquellas funciones y servicios que se
7 disponen en este Código, además de las funciones que se deriven de alianzas, contratos
8 y acuerdos, entre municipios y, con el Gobierno estatal, el Gobierno federal y entidades
9 privadas. Los municipios tendrán la libre administración de sus bienes y de los asuntos
10 de su competencia o jurisdicción, la disposición de sus ingresos y la forma de
11 recaudarlos e invertirlos, sujeto a los parámetros establecidos por la Asamblea
12 Legislativa por Ley o en este Código.

13 (1) Se dispone expresamente la prohibición de embargo de los fondos en poder
14 del municipio o bajo la custodia del fiduciario, por virtud del contrato de
15 fideicomiso suscrito entre el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales
16 (CRIM) y el municipio.

17 (2) Las ordenanzas, resoluciones y reglamentos municipales no podrán
18 suspenderse ni dejarse sin efecto, excepto, por orden del tribunal competente,
19 por legislación estatal que no menoscabe derechos adquiridos o mediante
20 ordenanza o resolución al efecto.

1 (3) No se impedirá a los municipios la ejecución de obras, planes de desarrollo
2 físico o servicios debidamente aprobados, autorizados y financiados de acuerdo
3 a las leyes aplicables, salvo ordenado por un tribunal competente.

4 (4) Ninguna agencia pública o entidad del Gobierno de Puerto Rico podrá
5 embargar, expropiar o adquirir bienes muebles o inmuebles pertenecientes a un
6 municipio *sin la debida compensación*, excepto en aquellos casos que se proceda de
7 conformidad con las disposiciones establecidas por ley o por orden emitida por
8 un tribunal competente. *En caso de intervención judicial o acto legislativo de privación*
9 *de titularidad, posesión, uso o disfrute de bienes municipales, el Estado Libre Asociado*
10 *deberá compensar igualmente al municipio excepto en aquellos casos donde se determine*
11 *que la privación ("taking") de la propiedad municipal es el resultado del incumplimiento*
12 *por parte del gobierno municipal de las condiciones, si alguna, que se hayan establecido*
13 *originalmente al momento en que el Gobierno del Estado Libre Asociado le transfiriera*
14 *determinado bien.*

15 (5) No se eximirá, total o parcialmente, ni se prorrogará el pago de las
16 contribuciones, patentes y tasas municipales a persona natural o jurídica alguna,
17 salvo que por este Código o por ley se disponga o autorice expresamente tal
18 exención, o se autorice tal prórroga mediante ordenanza al efecto.

19 (6) El sistema fiscal del Gobierno estatal y, en especial, aquel que fija impuestos o
20 tributos, debe conferir al nivel de Gobierno municipal el poder inherente de fijar
21 impuestos municipales dentro de sus límites jurisdiccionales y sobre materias
22 que no sean incompatibles con la tributación del Estado y participación en los

1 recaudos para asegurarles recursos y estabilidad fiscal, sujeto a los parámetros
2 establecidos por la Asamblea Legislativa mediante Ley o en este Código. Se
3 reafirma la política pública del Gobierno de Puerto Rico de promover la
4 autonomía de los gobiernos municipales manteniendo un balance justo y
5 equitativo entre la asignación de recursos fiscales y la imposición de
6 responsabilidades que conlleven obligaciones económicas. Para asegurar el
7 cumplimiento de la política pública contenida en este Artículo:

8 (1) Toda medida legislativa que se pretenda aprobar que imponga
9 responsabilidades que conlleven obligaciones económicas o afecte los ingresos
10 fiscales de los gobiernos municipales, deberá identificar y asignar los recursos
11 que podrán utilizar los municipios afectados para atender tales obligaciones.
12 Cuando la Asamblea Legislativa determine que la aprobación de una medida
13 legislativa no tiene impacto fiscal sobre los gobiernos municipales, se
14 interpretará que la intención legislativa, en ese caso, es no generar obligaciones
15 adicionales en exceso a los ingresos disponibles de los gobiernos municipales.

16 (2) Se dispone, que la autonomía municipal conlleva autonomía fiscal. A su vez,
17 los municipios quedan investidos de la autoridad para imponer contribuciones
18 de conformidad con este Código y con el ordenamiento jurídico vigente, siempre
19 dentro de sus límites jurisdiccionales y sobre materias que no sean incompatibles
20 con la tributación del Estado.”

21 Sección 3.- Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su
22 aprobación.