



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

WILLIAM VÁZQUEZ IRIZARRY
SECRETARIO

20 de septiembre de 2004

Hon. William Miranda Marín
Alcalde
Municipio Autónomo de Caguas
Apartado 907
Caguas, Puerto Rico 00726-0907

Consulta Núm. 105-04-A

Estimado señor Alcalde:

Me refiero a su comunicación en la cual nos solicita la reconsideración de nuestra opinión legal en torno a cómo se computa el margen prestatario de los municipios, a tenor con lo dispuesto en la Sección 2, Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.¹ En nuestra opinión del 30 de marzo de 2004, el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (en adelante “BGF”), Sr. Antonio Faría Soto, expresó su preocupación en torno a la solicitud hecha por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (en adelante “CRIM”), para que el BGF modificara la fórmula utilizada para realizar el cálculo del margen prestatario de los municipios.

¹ A dicha solicitud de reconsideración se unió el Hon. José Aponte de la Torre, Presidente de la Asociación de Alcaldes, en apoyo a los fundamentos expuesto por el Hon. William Miranda Marín.

En la referida opinión, el CRIM sostuvo que la expresión “valor total de la tasación de la propiedad situada en el municipio” contenida en el Artículo VI, Sección 2 de nuestra Constitución, se refiere al valor total de la propiedad inmueble, incluyendo el valor de la propiedad exenta y de la propiedad exonerada. Por otro lado, el BGF entiende que la mencionada expresión se refiere al valor tributable de la propiedad inmueble incluyendo la exonerada, pero sin considerar la propiedad exenta. En su comunicación, usted expone una serie de argumentos, que a su juicio, contradicen la conclusión del Departamento de Justicia.

En resumen, los argumentos presentados por usted exponen lo siguiente:

1. El Artículo VI, Sección 2 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico es claro y no presenta duda alguna en su interpretación, ya que el texto constitucional, al interpretar la fórmula para calcular el margen prestatario, a lo que hace referencia es al valor total de la tasación de todas las propiedades situadas en un municipio, independientemente de que éstas puedan estar exentas o exoneradas mediante alguna disposición legal o reglamentaria adoptada por mandato de ley por las entidades gubernamentales competentes o por el propio municipio.
2. Los municipios por medio del CRIM llevan a cabo los procedimientos correspondientes para tasar las propiedades que ubican en su jurisdicción y determinar los cobros y las exenciones.
3. Tanto las propiedades exentas como las que no lo son, se tasan lo que permite que las mismas puedan tributar en determinado momento.

4. La Constitución establece claramente que para calcular la fórmula del margen prestatario de los municipios, éste no será menor del 5% ni mayor de 10% del valor total de la tasación de la propiedad situada en dicho municipio. Por lo tanto, no hay que buscar ninguna otra palabra o expresión para entender que el valor total de la tasación de la propiedad es aquel conjunto de propiedades que ubican en el municipio y que están tasadas para la imposición y cobro de contribuciones, ni para saber cuál es el valor de lo que existe para tales fines. Según su escrito, lo que exige la Constitución es el criterio de valor total de la tasación, por lo que no se puede excluir alguna propiedad inmueble o mueble que se haya tasado en el municipio, aunque ésta goce de una exención en un momento determinado.
5. Que el BGF es la entidad establecida por ley para evaluar y determinar el margen prestatario de los municipios y de las obligaciones en que éstos incurran al amparo de la Ley Núm. 64 de 3 de julio de 1996², según enmendada, conocida como “Ley de Financiamiento Municipal de Puerto Rico de 1996”, por lo que no permite que los municipios se obliguen de forma automática sin que se determine la capacidad de pago del mismo. Es decir, la capacidad de pago, a su juicio, es un criterio financiero de mayor importancia en comparación a la consideración de si un municipio tiene o no margen prestatario.
6. Aduce usted que es necesario que se interprete la cláusula constitucional discutida en consonancia con los objetivos que persigue la última expresión legislativa, con relación a los municipios, que es

² 21 LPRA sec. 6001 *et seq.*

la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991³, según enmendada, conocida como “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991”.

Tomados en cuenta los argumentos expuestos por el solicitante, reexaminamos este asunto.

El segundo párrafo de la Sección 2 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone lo siguiente:

“La Asamblea Legislativa fijará límites para la emisión de obligaciones directas por cualquier municipio de Puerto Rico por dinero tomado a préstamo directamente por dicho municipio evidenciada mediante bonos o pagarés para el pago de las cuales la buena fe, el crédito y el poder para imponer contribuciones de dicho municipio fueren empeñados; Disponiéndose [sic], sin embargo, que ninguno de dichos bonos o pagarés será emitido por municipio alguno en una cantidad que, junto con el monto de la totalidad de tales bonos y pagarés hasta entonces emitidos por dicho municipio y en circulación, exceda el por ciento determinado por la Asamblea Legislativa, el cual no será menor del cinco por ciento (5%) ni mayor del diez por ciento (10%) del valor total de la tasación de la propiedad situada en dicho municipio.” (Énfasis nuestro)

A los efectos de fundamentar la interpretación expuesta en nuestra opinión del 30 de marzo de 2004, resulta meritorio citar parte del Informe de la Comisión Especial del Senado que tuvo ante sí la consideración de la R. Conc. del S. 3. Dicho informe expresa lo siguiente:

“Es la intención usar el valor de toda la propiedad tasada en los distintos municipios con excepción de aquella que no está sujeta al pago de contribuciones. Al calcular el margen prestatario de los distintos municipios, se incluirá, sin embargo, el valor de tasación de aquellas propiedades que se usan como vivienda de sus dueños y que por acción legislativa se haya reducido o se reduzca en el futuro la

³ 21 LPRA sec. 4001 *et seq.*

contribución a pagar sobre las mismas hasta determinada cantidad del valor de tasación. Se hace esta distinción entre la propiedad exenta totalmente del pago de contribuciones y la propiedad usada por sus dueños como hogares, toda vez que ésta última hay que conservarla en las listas de propiedades sujetas a contribución, ya que si la misma está tasada para efectos contributivos en una cantidad mayor que la cantidad exenta para contribuciones, se cobrará sobre el remanente, y además [,] porque si deja de ser usada como hogar del dueño está sujeta de nuevo al pago de contribuciones. Existe otra razón, además, para incluir esta clase de propiedad al calcular el margen prestatario de los municipios, y es el hecho de que éstos no sufrirán merma en sus ingresos por motivo de la legislación reduciendo las contribuciones a las propiedades que sean usadas por sus dueños como su vivienda, ya que la Asamblea Legislativa ha tomado medidas para reembolsar a los municipios la cantidad que dejen de recibir con motivo de tal reducción.

Este tipo de propiedad estaría disponible en el futuro para el pago de contribuciones en caso de que la Asamblea Legislativa lo estime aconsejable y necesario para afrontar el pago de la deuda pública.” *Diario de Sesiones*, 1961, Vol. XIV, Núm. 27, pág. 222. (Énfasis nuestro)

No obstante lo anteriormente expuesto, cabe señalar que la intención expresada en el Diario de Sesiones no se reflejó en el texto constitucional. Al contrario, por razones desconocidas el texto aprobado manifestó una intención distinta a la expresada por el Informe de la Comisión Especial del Senado. El texto constitucional establece expresamente que los bonos o pagarés de los municipios emitidos y en circulación no podrán exceder el por ciento determinado por la Asamblea Legislativa, el cual no será menor del cinco por ciento (5%) ni mayor del diez por ciento (10%) “del valor total de la tasación de la propiedad situada en dicho municipio.” Nótese, que el texto constitucional no hace distinción alguna en cuanto al tipo de propiedad que debe ser considerada dentro del cálculo del margen prestatario. Solo se requiere que sea el valor total de la propiedad tasada en el municipio.

El Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico⁴ establece meridianamente que “[c]uando la ley es clara [y] libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu.”⁵ Basado en dicha disposición, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha dicho que es norma reiterada de hermenéutica que la letra clara de una ley es la mejor expresión del espíritu de la misma. Además, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que la expresión de la intención legislativa por excelencia es la letra clara y libre de toda ambigüedad.⁶ A esos efectos ha quedado consignado como norma de interpretación que:

“... En Átiles, Admor v. Comisión Insdustrial, 77 D.P.R. 20 (1954), expresamos que la obligación del juzgador el hacer valer la letra de la ley, si bien no debe adoptarse una interpretación literal cuando ella resulta contraria a la intención general auténtica y al verdadero propósito del legislador y conduciría obviamente a resultados absurdos e irrazonables; y aun así, dijimos que si el legislador ha deseado tales resultados y no hay margen en el texto de la ley para imputarle otra intención que sea más racional y justa, los tribunales no deben imponer su propio criterio de justicia y razonabilidad, y deberán entonces respetar la voluntad legislativa. Y en Clínica Juliá v. Secretario de Hacienda, 76 D.P.R. 509, 521 (1954): ‘Pero esos son casos que envuelven contradicciones internas en el propio estatuto, correspondiendo entonces a los tribunales el resolver tal contradicción a base del establecimiento de la intención auténtica del legislador’...”⁷

No existe contradicción interna en el texto de la Constitución de Puerto Rico que justifique una desviación de la letra del mismo. El texto constitucional establece simple y llanamente la manera

⁴ C. Civ. P.R. § 14, 31 L.P.R.A. § 14.

⁵ Véase, *Pueblo v. Zayas Rodríguez* 147 D.P.R. 530, 538 (1999).

⁶ Véase, *Sucesión José A. Toro Morales v. Sucesión De Nicolás Toro Cruz*, 2004 T.S.P.R. 161; *Laracuent v. Pfizer Pharmaceuticals*, 2003 T.S.P.R. 136; *Santiago v. Supte. Policía de P.R.*, 2000 T.S.P.R. 95; *Alejandro Rivera v. E.L.A.*, 140 D.P.R. 538 (1996); *Rojas v. Méndez & Co., Inc.*, 115 D.P.R. 50 (1984); *Ferretería Matos, Inc. v. P.R. Tel. Co.*, 110 D.P.R. 153, 156 (1980); *Rodríguez v. Fidelity Bond Mortgage Corp.*, 108 D.P.R. 156, 158 (1978) y *Meléndez v. Tribunal Superior*, 90 D.P.R. 656 (1964).

⁷ *Román v. Superintendente de la Policía*, 93 D.P.R. 685, 686 (1966). Además, en dicho caso el Tribunal Supremo expresó que “... [c]uando el legislador se ha manifestado en el lenguaje claro e inequívoco, el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda intención legislativa...”.

en que se computará el margen prestatario. Cuando la letra de la ley no es clara se hace meritorio analizar la intención legislativa para ayudar a la interpretación de la misma. Sin embargo, en el presente caso no es necesario recurrir a tal recurso, ya que el texto constitucional es diáfano en su expresión y significado.

Cualquier intención en contrario que pudiera haber tenido el legislador al considerar el texto final de la enmienda durante los trabajos de la Comisión Especial del Senado que tuvo a su cargo la R. Conc. del S. 3, ciertamente varió al consignarse el lenguaje empleado en la enmienda. Referirse al “valor total de la tasación de la propiedad situada en el dicho municipio”, sin cualificarla ni formular excepción alguna, no puede tener otro significado que la “totalidad de la propiedad tasada”. Evidentemente, si el legislador hubiera interesado que el texto final de la medida reflejara lo que se discutió en el informe de la Comisión antes aludido, es decir, distinguir entre la propiedad exenta totalmente de la que no lo está, era menester consignarlo expresamente. De lo contrario, estamos ante resultados irreconciliables y propósitos divergentes, máxime cuando es un hecho cierto que la propiedad exenta también es objeto de tasación. Por lo tanto, no es propio abandonar la aplicación del texto claro de la ley para indagar sobre la intención del legislador previo a la aprobación de la misma. Además, la preeminencia de lo dispuesto en el texto legal no responde meramente a la aplicación de un principio de hermeneútica jurídica. Lo cierto es que se trata al fin y al cabo de una norma (ley o Constitución) según aprobada por los órganos políticos que gozan de legitimidad democrática. Acudir al historial legislativo puede servir de auxilio, mas no puede tener el efecto de sustituir la voluntad de los representantes del pueblo según ésta ha quedado expresada en la norma jurídica aprobada conforme el proceso establecido.

Existe preocupación en cuanto a la posibilidad de que la aplicación de la Sección 2, Artículo VI de nuestra Constitución permita un endeudamiento desmedido de los municipios. No obstante, es preciso señalar que el BGF ha sido investido, como agente fiscal, con la responsabilidad de determinar el margen prestatario de los municipios y de autorizar previamente toda

obligación a ser incurrida por éstos al amparo de la Ley Núm. 64 de 3 de julio de 1996, según enmendada.⁸ En nuestra opinión, dicha garantía provee los controles para fiscalizar e impedir que los gobiernos municipales incurran en deudas que no puedan afrontar con su capacidad de pago. Esto, sumado a la letra clara de la Constitución de Puerto Rico, provee las salvaguardas y los medios necesarios para que los municipios tengan una fuente de financiamiento segura y confiable para llevar a cabo sus obras y proyectos eficientemente.

Por los fundamentos antes expresados, se deja sin efecto la Opinión de la Secretaria de Justicia de 30 de marzo de 2004 y se concluye que a fin de determinar el margen prestatario de los municipios se tomará en consideración el valor total de la tasación de la propiedad situada en el municipio correspondiente, según dispone claramente el texto constitucional en cuestión, sin exclusión de propiedad tasada alguna.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,



William Vázquez Irizarry

c: Sr. Antonio Faría Soto
Presidente
Banco Gubernamental de Fomento
para Puerto Rico

⁸ Refiérase al Artículo 11 de la Ley Núm. 64, supra, 21 LPRA sec. 6008a.