

29 de noviembre de 2004

Sr. Antonio Faría Soto
Presidente
Banco Gubernamental de
Fomento para Puerto Rico
PO Box 42001
San Juan, Puerto Rico 00940-2001

Consulta Núm. 143-04-A

Estimado señor Presidente:

Me refiero a su comunicación en la cual solicita nuestra opinión sobre si el pago de una renta a la Autoridad de Edificios Públicos (en adelante “AEP”), por un edificio que la AEP contempla construir para el uso del Municipio de Dorado (en adelante “Municipio”), grava el margen prestatario aplicable a obligaciones generales de un municipio.

Según los hechos expuestos por usted, la AEP obtendrá un préstamo de construcción para edificar una estructura que sería utilizada para establecer la casa alcaldía del Municipio de Dorado y pagaría el préstamo con el canon de arrendamiento que le pagaría el municipio. El pago del mencionado canon lo efectuaría el municipio con parte de los fondos que recibe del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (en adelante “CRIM”) por concepto de contribuciones sobre la propiedad, fondos que el CRIM le enviaría directamente a la AEP. Según el memorando presentado por usted, dicha transacción comprometería la buena fe y crédito del Municipio en contravención de la “Ley de Financiamiento Municipal de 1996”, Ley Núm. 64 de 3 de julio de 1996, según enmendada, 21 L.P.R.A. § 6001 *et seq.*

Según los datos suministrados en su memorando, la AEP y el Municipio sostienen que en este contexto el pago del canon de arrendamiento no afecta el margen prestatario de los municipios. Sostienen que, aunque la buena fe y crédito del Municipio estarían comprometidos para el pago del canon de arrendamiento, no se impacta el margen prestatario porque no se trata de un financiamiento regulado por la Ley de Financiamiento Municipal, sino de un arrendamiento clásico regulado por el Código Civil de Puerto Rico.

Por otro lado, el Banco Gubernamental de Fomento (en adelante “Banco”), sostiene que la renta pagadera por este edificio grava el margen prestatario del Municipio de Dorado, ya que compromete la buena fe, el crédito y el poder de imponer contribuciones del Municipio. Establece el memorando que el propósito del margen prestatario establecido por la “Ley de Financiamiento Municipal de 1996” y la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico¹, es limitar la capacidad de los municipios para comprometer la buena fe, crédito y el poder de imponer contribuciones municipales.

La “Ley de Financiamiento Municipal de 1996”, Ley Núm. 64, supra, 21 L.P.R.A. § 6001 et seq., establece como política pública el “[a]gilizar los procesos administrativos y operacionales mediante la eliminación de estructuras, reglamentos, normas y procedimientos redundantes, así como de aquellas leyes que obstaculizan las gestiones de las administraciones públicas que persiguen la eficiencia. La contratación de préstamos para financiar obras y mejoras públicas municipales requiere un proceso más dinámico que auxilie los municipios a obtener los recursos fiscales para realizar su obra municipal... Se declara como política pública del Gobierno de Puerto Rico que los municipios quedan autorizados a contratar empréstitos en forma de anticipos de la contribución básica de la propiedad y a emitir bonos o pagarés de obligación general y bonos, pagarés o instrumentos de obligación especial, bonos de rentas; y bonos o pagarés de refinanciamiento, según se dispone en esta ley.”²

Bajo esa premisa, los municipios de Puerto Rico tienen la capacidad para asumir deuda pública con el fin de realizar obras de interés municipal. No obstante, dicha capacidad no se concede de manera irrestricta. Los

¹ Const. P.R. Art. VI § 2.

² 21 L.P.R.A. § 6001.

parámetros y controles financieros para regular el endeudamiento municipal se establecen en la Ley de Financiamiento Municipal:

Ningún municipio podrá incurrir en una obligación evidenciada por bonos o pagarés de obligación general municipal por una suma total de principal que, junto al principal por pagar de todas las demás obligaciones evidenciadas por bonos o pagarés de obligación general municipal hasta entonces vigentes del municipio exceda el diez por ciento (10%) del valor total de la tasación de la propiedad tributable no exonerada y de la propiedad exonerada en el municipio. (Énfasis suplido)³

El margen prestatario según definido en la ley será establecido mediante reglamento por el Banco Gubernamental de Fomento. En lo concerniente a los poderes que tienen las agencias involucradas en la transacción, no existe duda en torno a la capacidad del municipio para arrendar aquellos bienes que sean necesarios, útiles o convenientes para su operación. El Artículo 9.002 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991⁴, según enmendada, conocida como “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de 1991”, claramente establece que “[l]os municipios podrán adquirir por cualquier medio legal, incluyendo expropiación forzosa, los bienes y derechos o acciones sobre éstos que sean necesarios, útiles o convenientes para su operación y funcionamiento o para el adecuado ejercicio de las funciones de su competencia y jurisdicción, de acuerdo a las disposiciones de esta ley.”⁵ A su vez, no hay duda de que la AEP tiene la facultad para construir y arrendar propiedades a las agencias, departamentos y municipios del Estado libre Asociado de Puerto Rico.⁶

La “Ley de la Autoridad de Edificios Públicos”, Ley Núm. 56 de 19 de junio de 1958⁷, según enmendada, en su Artículo 15 permite el alquiler de propiedades de forma total o parcial para usarlos como oficinas y otras funciones. También dispone la Ley Núm. 56, *supra*, que dichos contratos no podrán exceder de cuarenta (40) años desde la fecha de su efectividad. Además, la referida ley establece que la renta que se imponga será una razonable y suficiente tomando en consideración las cantidades que necesite la Autoridad para “(i) pagar los intereses, principal y requerimientos de

³ 21 L.P.R.A. § 6015(a).

⁴ 21 L.P.R.A. § 4453.

⁵ “En Derecho Civil, el arrendamiento significa un desprendimiento voluntario de parte del derecho de propiedad.” *Galiñanes Hermanos, Inc. v. Tribunal Superior*, 77 D.P.R. 881, 886 (1955).

⁶ 22 L.P.R.A. § 916.

⁷ *Id.*

amortización de los bonos emitidos por la Autoridad para financiar dicho edificio y proveer para una reserva para dichos propósitos, (ii) pagar los gastos de operación y mantenimiento de tal edificio incluyendo una cantidad proporcional razonable para atender los gastos administrativos de la Autoridad, el costo de reponer equipo y otros gastos de operación y mantenimiento que no ocurren anualmente y para proveer una reserva para dichos propósitos.”⁸

Más adelante, el Artículo 15 de la Ley Núm. 56, *supra*⁹, dispone que “[l]a buena fe y crédito de cualquier municipio será comprometido para el pago de las rentas bajo cualquier contrato de arrendamiento celebrado a tenor con los términos de esta ley por o a nombre del municipio” (énfasis suplido) y añade que “[l]as rentas a ser pagadas a la Autoridad por cualquier municipio bajo los términos de cualquier contrato celebrado a tenor con las disposiciones de esta ley, serán descontadas periódicamente por el Secretario de Hacienda de las contribuciones sobre la propiedad que recaude para el municipio correspondiente y dichas cantidades serán pagadas directamente a la Autoridad.”¹⁰

Tal y como mencionamos anteriormente, el Municipio y la AEP entienden que la transacción propuesta no afecta el margen prestatario del municipio por ser ésta un arrendamiento clásico, no contemplado por la Ley de Financiamiento Municipal. Por lo tanto, nos corresponde analizar la figura del arrendamiento y su interacción con la Ley de Financiamiento Municipal.

El arrendamiento clásico aparece regulado por el Artículo 1432 del Código Civil de Puerto Rico que establece que el arrendamiento “[p]uede ser de cosas o de obras o de servicios”.¹¹ En el caso ante nuestra consideración, la transacción consiste en un arrendamiento de cosas en el cual “[u]na de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto”.¹² Según Puig Brutau, la figura del arrendamiento está concebido como un contrato de contenido obligacional que involucra más de un solo cambio de prestaciones.¹³ Otro aspecto crítico de este contrato es la duración limitada del mismo donde el dueño del bien

⁸ *Id.*

⁹ 22 L.P.R.A. § 916.

¹⁰ *Id.*

¹¹ 31 L.P.R.A. § 4011.

¹² 31 L.P.R.A. § 4012.

¹³ 2 JOSÉ PUIG BRUTAU, FUNDAMENTOS DEL DERECHO CIVIL, 245 (1982).

se desprende del uso y disfrute que le pertenece por tiempo limitado.¹⁴ Afirma Puig Brutau que de lo contrario, no sólo se habría desprendido el dueño de las facultades de goce y uso, sino incluso de la facultad de disposición.¹⁵ Por lo que, “[n]o es posible admitir, por tanto, arrendamientos por tiempo indefinido sin que la relación jurídica quede desvirtuada.”¹⁶

Por otro lado, el Artículo 15 de la Ley Núm. 64, *supra*,¹⁷ además de autorizar los arrendamientos entre la AEP, las agencias del gobierno central y los municipios, tiene disposiciones que regulan dicha transacción. Nótese que dicho artículo claramente dispone que “[l]a buena fe y crédito del Estado Libre Asociado quedan por la presente comprometidos al pago de las rentas bajo cualquier contrato de arrendamiento celebrado a tenor con los términos de esta ley con cualquier departamento del Estado libre Asociado, y la buena fe y el crédito de cualquier municipio será comprometido para el pago de las rentas bajo cualquier contrato de arrendamiento celebrado a tenor con los términos de esta ley por o a nombre del municipio.” (Énfasis suplido)

Consistentemente hemos señalado que “[e]l principio de hermenéutica el de que una ley debe ser considerada en su totalidad, no fraccionadamente, interpretando las distintas secciones que la integran, las unas en relación con las otras.” Véase, Op. Sec. Just. Núm. 5 de 1969. Esto sumado a lo anteriormente expuesto por este Departamento en cuanto a que existe una presunción de que el legislador tiene conocimiento de las otras leyes vigentes y que cuando adopta determinada legislación ha tomado en consideración todos los estatutos relacionados.¹⁸ Nuestro Código Civil también es claro cuando establece que “[c]uando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo pretexto de cumplir con su espíritu.” Código Civil de Puerto Rico, Art. 14, 31 L.P.R.A. § 14.

También dispone nuestro Código Civil en su Artículo 12, 31 L.P.R.A. § 12, que “[e]n materias que se rijan por las leyes especiales, la deficiencia de

¹⁴ PUIG BRUTAU, *supra*, pág. 259.

¹⁵ *Id.* pág. 260.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ 22 L.P.R.A. § 916.

¹⁸ “En el proceso de interpretación estatutaria se hace uso de numerosas presunciones, entre ellas, que el legislador tiene conocimiento de las otras leyes vigentes, y que cuando el legislador adopta determinada legislación, ha tomado en consideración todos los demás estatutos relacionados con la misma.” Véase, Op. Sec. Just. Núm. 37 del 1986, citando la Op. Sec. Just. Núm. 8 de 1982 y Op. Sec. Just. Núm. 10 de 1971.

éstas se suplirá por las disposiciones de esta ley.” “Es principio general de interpretación de estatutos que una ley de carácter especial sobre la materia prevalece sobre una de carácter general.”¹⁹

Luego de analizada la consulta a la luz de las reglas de hermenéutica anteriormente mencionadas, entendemos que la transacción, tal y como ha sido propuesta por el Municipio y la AEP, tendrá como resultado afectar el margen prestatario del Municipio. Nótese que el Artículo 15 de la Ley de la Autoridad de Edificios Públicos, Ley Núm. 56, supra, es la ley especial que rige la transacción que se pretende efectuar en este caso por lo que la misma tiene preeminencia sobre las normas de arrendamiento dispuestas por el Código Civil. Entendemos que la Ley Núm. 56, supra, regula específicamente el efecto de la transacción de arrendamiento entre la AEP y los municipios cuando dispone que “[l]a buena fe y crédito de cualquier municipio será comprometido para el pago de las rentas bajo cualquier contrato de arrendamiento celebrado bajo los términos de esta ley por o a nombre del municipio.” Esto ha sido admitido por la propia AEP y el Municipio quienes entienden que a pesar del efecto de la transacción sobre la buena fe y crédito del Municipio, no necesariamente se afecta el margen prestatario de éste por existir una transacción de alquiler clásico y no una de financiamiento.²⁰

Sin embargo, la letra clara de la ley establece que cualquier contrato de arrendamiento bajo la Ley Núm. 56, supra, afectará la buena fe y crédito del Municipio y por consiguiente el margen prestatario de éste. Debemos distinguir los arrendamientos bajo la Ley Núm. 56, supra, de los demás arrendamientos que efectúan los municipios. Esta distinción es importante, ya que los arrendamientos efectuados entre la AEP y los municipios permiten que se utilice el canon de arrendamiento para el pago de intereses, bonos, principal y otros gastos relacionados con el financiamiento para la construcción de edificios. Esto plantea la situación particular en la que el Municipio se convierte en la fuente de pago y probablemente garantizador de la obligación asumida por la AEP. Entonces nos encontramos ante una situación en la que una institución financiera utilizará el canon de arrendamiento como garantía para cubrir su acreencia. En el caso de los arrendamientos con ciudadanos privados u otros arrendadores esta situación

¹⁹ *Córdova & Simonpietri v. Crown American*, 112 D.P.R. 787, 800 (1982). Véase además, *Berrocales v. Tribunal Superior*, 102 D.P.R. 224, 226 (1974) (“Como se sabe, el Código Civil es supletorio en las materias que se rigen por leyes especiales.”)

²⁰ Véase, página 2 de la solicitud de consulta del BGF con fecha de 7 de mayo de 2004.

es menos probable. Es bajo dicha lógica que la Ley Núm. 56, supra, establece que cualquier arrendamiento realizado por la AEP tiene el efecto de afectar la buena fe y crédito del municipio.

Es claro que al afectarse la buena fe y crédito del municipio, también se afecta la capacidad del municipio para comprometerse e imponer contribuciones, toda vez que la Ley de Financiamiento Municipal prohíbe que los municipios incurran en obligaciones evidenciadas por bonos o pagarés de obligación general municipal que excedan del diez (10%) por ciento. Por definición, una obligación general municipal se refiere a “[a]quellos bonos, pagarés o pagarés en anticipación de bonos que evidencian obligaciones del municipio para el pago puntual de las cuales la buena fe, el crédito y el poder ilimitado de imponer contribuciones del municipio han sido comprometidos.” Véase, el inciso (e), Artículo 3 de la Ley Núm. 64, supra, 21 L.P.R.A. § 6002(e).

El canon de arrendamiento que el Municipio pague a la AEP representará una obligación municipal que requerirá el pago puntual por parte del Municipio, que según lo dispuesto en la propia Ley Núm. 56, supra, afectará la buena fe y crédito del mismo, lo cual, por definición, afectará el margen prestatario. Según la solicitud de consulta, la AEP y el municipio alegan que el canon de arrendamiento no tiene el propósito de pagar de forma directa el préstamo de construcción que solicitará la AEP para la construcción del edificio. También alegan que el canon será pagado por un período definido al final del cual el Municipio no adquirirá la estructura. Sin embargo, la realidad es que esta transacción de arrendamiento en específico está regulada por las disposiciones de la Ley Núm. 56, supra, la cual es la ley especial que establece, sin lugar a dudas, que cualquier arrendamiento afectará la buena fe y el crédito del municipio.

Las disposiciones del Artículo 15 de la Ley Núm. 56, supra, no tendrían lógica si existieran separadas de la intención de conservar la salud fiscal y la capacidad para adquirir financiamiento de los municipios. Es decir, esa disposición existe precisamente para notificarle a los municipios y a todo aquel que lea la disposición de ley, que el alquiler que efectúe la AEP reducirá la capacidad de pago del municipio y por consiguiente su capacidad para adquirir nuevas obligaciones. Esto resulta evidente cuando el propio Artículo 15, de la Ley Núm. 56, supra, dispone que las rentas a ser pagadas a la AEP se descontarán de las contribuciones sobre la propiedad que recaudan los municipios. Por lo tanto, entendemos que llegar a una conclusión que

excluya al arrendamiento propuesto del cálculo del margen prestatario contravendría la letra clara de la ley y la intención evidente de la misma de preservar la capacidad financiera de los municipios.

La opinión anteriormente expresada no implica una prohibición para que el Municipio lleve a cabo el arrendamiento deseado o cualquier otro arrendamiento. Al contrario, en la parte inicial de este escrito reconocimos la facultad de la AEP y el Municipio para llevar a cabo contratos de arrendamiento. Sin embargo, no debe perderse de vista que dicha transacción tiene un efecto sobre el margen prestatario del Municipio que debe ser considerado por las partes contratantes antes de formalizar el contrato.

Espero que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W. Vázquez Irizarry', with a stylized, flowing script.

William Vázquez Irizarry