

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
GOBIERNO MUNICIPAL AUTÓNOMO DE HUMACAO
LEGISLATURA MUNICIPAL
HUMACAO, PUERTO RICO

CERTIFICACIÓN

Yo, CARMEN S. ORTIZ TORRES, Secretaria de la Legislatura Municipal de Humacao, Puerto Rico, por la presente **CERTIFICO:**

Que la que se acompaña es copia fiel y exacta de la **Ordenanza Núm. 19, Serie 2009-10**, la cual fue aprobada por la Legislatura Municipal de Humacao, Puerto Rico, en Sesión Ordinaria celebrada los días 24 y 25 de noviembre de 2009.

VOTACIÓN

VOTOS AFIRMATIVOS:

1. Hon. Julio C. Burgos Gutiérrez
2. Hon. Olga del Moral Sánchez
3. Hon. José A. González Hernández
4. Hon. Grace Napolitano Matta
5. Hon. Roberto Díaz Díaz
6. Hon. Víctor M. Velázquez Casillas
7. Hon. Narciso J. Rodríguez Velázquez
8. Hon. Luis E. "Gardy" Fontánez
9. Hon. Ángel G. Rodríguez Medina
10. Hon. Francisco Díaz Jaime
11. Hon. Willie A. Rosario Arroyo- Presidente

EN CONTRA:

12. Hon. Ciary Y. Pérez Peña

AUSENTES:

13. Hon. Miguel Rodríguez Vega
14. Hon. Héctor Sepúlveda Ramos
15. Hon. Daniel Santiago Rojas

ABSTENIDOS:

16. Hon. Carmen N. Carrillo Arzuaga

CERTIFICO CORRECTO:


CARMEN S. ORTIZ TORRES
SECRETARIA

Sello Oficial

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
GOBIERNO MUNICIPAL AUTÓNOMO DE HUMACAO
LEGISLATURA MUNICIPAL
HUMACAO, PUERTO RICO

Proyecto Núm. 49
Ordenanza Núm. 19

Serie 2008-2009
Serie 2009-2010

Presentada por: Administración.

“PARA APROBAR LA IMPLEMENTACIÓN DE UN DERECHO DE DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE HUMACAO SOBRE LAS ESTACIONES DE TRASBORDO, INSTALACIONES PARA ALMACENAMIENTO DE DESPERDICIOS SÓLIDOS, INSTALACIONES PARA DESPERDICIOS SÓLIDOS, INSTALACIONES PARA DISPOSICIÓN FINAL DE DESPERDICIOS SÓLIDOS, SISTEMAS DE RELLENO SANITARIO O CUALQUIER INSTALACIÓN UTILIZADA PARA EL MANEJO, ALMACENAMIENTO, TRATAMIENTO O DISPOSICIÓN DE DESPERDICIOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS DE FORMA COMERCIAL; Y PARA OTROS FINES.”

POR CUANTO: El Municipio Autónomo de Humacao se encuentra en un proceso de desarrollo y crecimiento continuo. Este crecimiento exige del gobierno que acelere las maneras en que satisface las nuevas necesidades que reclama la ciudadanía.

POR CUANTO: A su vez, el Municipio Autónomo de Humacao, reconoce el profundo impacto de la actividad del hombre en las interrelaciones de todos los componentes del medio ambiente natural, especialmente, las profundas influencias del crecimiento poblacional, la alta densidad de la urbanización, la expansión industrial, recursos de explotación y los nuevos y difundidos adelantos tecnológicos, así como la importancia crítica de restaurar y mantener la calidad del medio ambiente para el total bienestar y desarrollo del hombre.

POR CUANTO: En ánimo de cumplir con su responsabilidad y deber para la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad, como también poder continuar con el proceso de desarrollo y crecimiento, y satisfacer las nuevas necesidades que reclama la ciudadanía, es necesario adoptar herramientas innovadoras que permitan conseguir los recursos y

servicios necesarios, para satisfacer el cumplimiento de dichas obligaciones y necesidades dentro del marco de una autonomía municipal.

POR CUANTO: Entendiendo que el gobierno municipal cuenta con recursos limitados para cumplir con sus deberes y obligaciones para con el ambiente y el bienestar general de la comunidad, es necesario establecer un ***Derecho de Desarrollo Sustentable***, para poder establecer y mantener el más adecuado balance entre el desarrollo, la conservación del ambiente y el bienestar general de la comunidad.

POR CUANTO: El ***Derecho de Desarrollo Sustentable*** es un mecanismo válido en ley para la obtención de recursos económicos suficientes, para el cumplimiento de la política pública del estado y los municipios sobre la conservación del ambiente y los recursos naturales, permitiendo a su vez al Municipio Autónomo de Humacao continuar con su crecimiento y desarrollo, teniendo siempre como norte el mejor bienestar de la comunidad y reconociendo la necesidad de convertir el grado de autonomía alcanzado en resultados concretos para la ciudadanía.

POR CUANTO: El Artículo VI, Sección 19, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, establece que será política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad.

POR CUANTO: El Artículo 3 (A) de la Ley Núm. 416 del 22 de septiembre de 2004, según enmendada, conocida como la Ley Sobre Política Pública Ambiental, declara que es política continua del Gobierno del Estado Libre Asociado, incluyendo sus municipios, en cooperación con las organizaciones públicas y privadas interesadas, el utilizar todos los medios y medidas prácticas, incluyendo ayuda técnica y financiera, con el propósito de atender y promover el bienestar

general y asegurar que los sistemas naturales estén saludables y tengan la capacidad de sostener la vida en todas sus formas, así como la actividad social y económica, en el marco de una cultura de sustentabilidad, para crear y mantener las condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puedan existir en armonía productiva y cumplir con las necesidades sociales y económicas y cualesquiera otras que puedan surgir con las presentes y futuras generaciones de puertorriqueños.

POR CUANTO: El Artículo 2.002 de la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en su inciso (d), faculta al Municipio a imponer y cobrar contribuciones, derechos, licencias, arbitrios de construcción y otros arbitrios e impuestos, tasas y tarifas razonables dentro de los límites territoriales del municipio, compatibles con el Código de Rentas Internas y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo, sin que se entienda como una limitación, por el estacionamiento en vías públicas municipales; por la apertura de establecimientos comerciales, industriales y de servicios; por la construcción de obras y derribo de edificios, por la ocupación, el uso y la intervención de vías públicas y servidumbres municipales y por el manejo de desperdicios.

POR CUANTO: A su vez, el Artículo 5.005 de la Ley 81, en su inciso (e), establece como deber de la Legislatura Municipal, el autorizar la imposición de contribuciones sobre la propiedad, tasas especiales, arbitrios, tarifas, derechos o impuestos dentro de los límites jurisdiccionales del municipio sobre materias no incompatibles con la tributación del Estado con sujeción a la ley.

POR CUANTO: Los recursos naturales existentes en la jurisdicción del Municipio, requieren el más eficaz uso y dentro de ello en su explotación asegurar que los residentes del Municipio y la ciudadanía en

general reciban el mayor beneficio posible en virtud de las consecuencias de su uso.

POR CUANTO: A la par con la necesidad de armonizar el uso de los recursos naturales, está el asegurar que los servicios ofrecidos a la ciudadanía sean realizados al menor costo posible, tomando en consideración el estado de emergencia fiscal que atraviesa no sólo el país si no la inmensa mayoría de los países del mundo en la actualidad.

POR CUANTO: La necesidad de mantener el sistema actual de disposición de desperdicios sólidos generando el menor impacto posible a los residentes del Municipio, así como armonizar esto con la urgencia de promover la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad requiere acciones firmes e inmediatas dentro del radio de acción de una autonomía municipal.

POR TANTO: **ORDÉNASE POR LA LEGISLATURA MUNICIPAL DE HUMACAO, PUERTO RICO:**

SECCIÓN 1: Autorizar al Municipio Autónomo de Humacao a implementar el **Derecho de Desarrollo Sustentable** sobre las actividades relacionadas a estaciones de trasbordo, instalaciones para almacenamiento de desperdicios sólidos, instalaciones para desperdicios sólidos, instalaciones para disposición de desperdicios sólidos, sistema de relleno sanitario o cualquier instalación o inmueble utilizado para el manejo, almacenamiento, tratamiento o disposición de desperdicios sólidos no peligrosos que operen de forma comercial.

SECCIÓN 2: El **Derecho de Desarrollo Sustentable** se establece con el objetivo de obtener los recursos suficientes para incentivar el desarrollo a la vez que se promueva la conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y

aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad de una forma ordenada, planificada y sustentable y sufragar el alza en el costo de la disposición de desperdicios en nuestra jurisdicción.

SECCIÓN 3: El ***Derecho de Desarrollo Sustentable*** consiste en una aportación a ser realizada por las actividades elegibles conforme a lo descrito en esta ordenanza más adelante y la reglamentación a ser adoptada a esos fines.

Esta aportación se establecerá a base de la cantidad, (número, peso, volumen), y composición de los desperdicios que son transportados y depositados en una instalación dentro de los límites territoriales del Municipio Autónomo de Humacao, para su manejo, almacenamiento, reciclaje, reuso, procesamiento, exportación, disposición, incineración, tratamiento, conversión a otra materia o destrucción.

SECCIÓN 4: Se faculta al Alcalde a establecer mediante reglamentación la fórmula a ser utilizada como ***Derecho de Desarrollo Sustentable***. Además, se faculta al Ejecutivo a revisar periódicamente la fórmula a ser utilizada a los fines de cumplir con las metas y objetivos del presente estatuto.

SECCIÓN 5: Los derechos obtenidos mediante la implementación del ***Derecho de Desarrollo Sustentable*** pasarán a un fondo especial denominado "***Fondo para el Desarrollo y Progreso Ambiental Sustentable del Municipio Autónomo de Humacao***" el cual se mantendrá en cuenta separada del fondo general municipal.

SECCIÓN 6: Los recaudos del ***Fondo para el Desarrollo y Progreso Ambiental Sustentable del Municipio Autónomo de Humacao***, serán utilizados para iniciativas relacionadas a promover el desarrollo del Municipio de Humacao dirigidas a restaurar, conservar y mejorar la calidad del medio ambiente para el mejor bienestar y desarrollo de la comunidad, sufragar los costos del

recogido y disposición de desperdicios sólidos, para mejorar y ampliar el Programa de Reciclaje para la implementación del Programa de Manejo de Escorrentías Pluviales y para otras actividades relacionadas, actualmente sufragadas por el Municipio, que sean cónsonos con sus objetivos, propósitos y visión de una municipalidad en el pleno desarrollo de sus poderes autonómicos.

SECCIÓN 7:
Es política pública del más alto nivel asegurar que una cifra no menor al VEINTICINCO POR CIENTO (25%) de los recaudos del **Fondo para el Desarrollo y Progreso Ambiental Sustentable del Municipio Autónomo de Humacao**, serán destinados a obras ambientales promulgadas por el Municipio que promuevan el mejor bienestar y desarrollo de la comunidad, como por ejemplo pero sin limitarse a: construcción de vivero municipal, obras de reforestación y jardinería, obras que promuevan la utilización de energía renovable en los alumbrados de calles, parques y facilidades municipales, para la compra de vehículos híbridos, obras para la utilización, compra y producción de energía que provengan de generadoras que utilicen fuentes de energía alternas al petróleo, no contaminantes al ambiente, como energía solar, energía hidráulica, energía generada por viento, metano, bio-diesel, u otros similares que vengan accesibles mediante nuevos avances tecnológicos y para la implementación del Programa de Manejo de Escorrentía Pluvial.

SECCIÓN 8:
El Municipio Autónomo de Humacao podrá utilizar una porción de los recursos que genere el **Fondo para el Desarrollo y Progreso Ambiental Sustentable del Municipio Autónomo de Humacao**, para asegurar el cumplimiento del presente estatuto, invertir en aquellas actividades necesarias para lograr los objetivos de esta medida, incluyendo, pero sin limitarse a contratación de asesoría y reclutar empleados para asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos, conforme a las actividades aquí reglamentadas.

SECCIÓN 9: Se faculta al Alcalde a redactar, conforme a las disposiciones de esta ordenanza y la Ley de Municipios Autónomos, las normas y procedimientos requeridos para la puesta en vigor y cumplimiento de los estatutos bajo los parámetros específicos de la presente ordenanza.

SECCIÓN 10: INTERPRETACIÓN Y SIGNIFICADO DE PALABRAS Y FRASES

La interpretación y significado de palabras y frases en esta ordenanza se regirán:

1. En general

Las palabras y frases usadas en esta ordenanza se interpretarán según el contexto y el significado que común y ordinariamente se utiliza.

Las voces usadas en esta ordenanza en el tiempo presente, incluyen también el futuro; las usadas en el género masculino, incluyen el femenino, salvo los casos en que tal interpretación resultare absurda; el número singular incluye el plural y el plural incluye el singular.

Cualquier otro término que no esté definido en esta ordenanza, tendrá el mismo significado establecido en el Reglamento para el Control de los Desperdicios Sólidos Peligrosos y No Peligrosos, promulgado por la Junta de Calidad Ambiental, Reglamento Núm. 5717, siempre y cuando sea compatible con las disposiciones de esta ordenanza.

2. En particular

Las siguientes palabras utilizadas en esta ordenanza son términos abreviados o definiciones de las frases y palabras que a continuación se relacionan:

- 1) **DE FORMA COMERCIAL** – Cualquier persona natural o jurídica que se dedica a, o tiene un comercio dedicado a estación de trasbordo, instalación de almacenamiento de desperdicios sólidos, instalación para desperdicios sólidos,

instalación para disposición final de desperdicios sólidos, sistema de relleno sanitario o cualquier instalación utilizada para el manejo, almacenamiento, tratamiento o disposición de desperdicios sólidos no peligrosos, con ánimo de lucro o para generar beneficio económico.

2) **ACTIVIDAD GENERADORA DE DESPERDICIOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS** - Cualquier acto o evento no habitual que ocasione la producción de desperdicios sólidos no peligrosos. Estas actividades incluirán, pero no se limitarán, a: demoliciones de edificios y otras estructuras; construcción de instalaciones industriales o comerciales; limpieza de solares.

3) **ALMACENAMIENTO DE DESPERDICIOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS** - Acopio de desperdicios sólidos no peligrosos luego de ser generados.

4) **DESPERDICIOS SÓLIDOS** - Cualquier basura, desecho, residuo, cieno u otro material descartado o destinado para su reciclaje, reutilización y recuperación, incluyendo materiales sólidos, semisólidos o recipientes que contienen material gaseoso generado por la industria, comercio, minería, operaciones agrícolas o actividades domésticas. Esta definición incluye: material descartado o materias a las que les haya expirado su utilidad o que ya no sirven, a menos que sean procesadas o recuperadas.

Esta definición no incluye materiales sólidos o disueltos en el alcantarillado sanitario o en el reflujo de la irrigación de terrenos. Tampoco incluye descargas industriales de las fuentes precisadas sujetas a un permiso requerido por la Ley Federal de Agua Limpia del 1973, ni fuentes nucleares especiales o productos derivados, según definidos por la Ley Federal de Energía Atómica de 1954.

- 5) **DESPERDICIOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS** – Cualquier desperdicio sólido que no esté conforme con la definición de desperdicios sólidos peligrosos del Reglamento Núm. 5717 de la Junta de Calidad Ambiental.
- 6) **DISPOSICIÓN** - Desechar finalmente desperdicios sólidos mediante descarga, destrucción, depósito, inyección, dispersión o filtrado que se realice dentro del terreno o sobre éste, a un cuerpo de agua o al aire. También se considerará disposición como el procesamiento de desperdicios sólidos para convertirlo en materia prima para otro proceso o convertirlo en un producto reutilizable. La exportación también se considera disposición.
- 7) **DUEÑO** – Persona propietaria, parcial o totalmente, de una instalación de desperdicios sólidos. Esto incluye al (a los) propietario(s) de los terrenos.
- 8) **ESTACIÓN DE TRASBORDO** – Instalación intermedia para el almacenamiento, compactación, procesamiento o manejo de desperdicios sólidos, cuyo propósito es trasladar cargas de éstos a otra instalación.
- 9) **INSTALACIÓN PARA ALMACENAMIENTO DE DESPERDICIOS SÓLIDOS** – Cualquier estructura, vehículo, embarcación o sitio autorizado donde se deposite o acumule temporalmente desperdicios sin procesamiento o disposición.
- 10) **INSTALACIÓN PARA DESPERDICIOS SÓLIDOS** – Todo terreno, estructura, vehículo, embarcación o cualquier sitio usado para el almacenamiento, recolección, reciclaje o disposición de desperdicios sólidos no peligrosos. Una instalación para desperdicios sólidos individual podrá tener una o más unidades operacionales para manejarlos, pero se considerará individual si sus unidades están localizadas en

la misma propiedad o en propiedades contiguas. Esta definición incluye, pero no se limita a, instalaciones tales como: estaciones de trasbordo; compactadores, trituradores, incineradores y plantas de pirólisis; sistemas de relleno sanitario; lugares de recuperación de materiales; pulverizadores; plantas de composta; plantas de reuso y reciclaje de materiales.

- 11) **INSTALACIÓN PARA DISPOSICIÓN DE DESPERDICIOS SÓLIDOS** – Cualquier instalación para desperdicios sólidos, o parte de ella, en la que éstos son desechados de manera final.
- 12) **MANEJO DE DESPERDICIOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS** – Administración y control sistemático del almacenamiento, separación en la fuente, recolección, transportación, trasbordo, tratamiento, recuperación, procesamiento y disposición de desperdicios sólidos no peligrosos.
- 13) **MANIFIESTO** – Documento aprobado por la Junta de Calidad Ambiental para identificar la cantidad, composición, volumen (tamaño), origen, ruta y destino, según aplique, de algunos desperdicios que vayan a ser transportados en la jurisdicción de Puerto Rico, a una instalación, para su manejo, almacenamiento, reciclaje, reuso, procesamiento, exportación, disposición, incineración, tratamiento o destrucción.
- 14) **OPERADOR** – Cualquier persona que sea responsable o mantenga el control del funcionamiento de la totalidad o parte de una instalación para desperdicios sólidos.
- 15) **REGISTRO DE OPERACIÓN** – Bitácora y archivo de documentos, llevados de forma cronológica, que la instalación mantiene y que contienen todas las actividades

asociadas con la operación de una instalación de desperdicios sólidos.

- 16) **SISTEMA DE RELLENO SANITARIO** - Cualquier instalación o parte de ella, en la que se disponen desperdicios sólidos no peligrosos. Dicha disposición se realiza mediante el esparcimiento en capas. Cada una es compactada al volumen práctico más pequeño y separada por la aplicación diaria de material de relleno o material alterno aprobado, para reducir al mínimo los riesgos para la salud, la seguridad pública y el ambiente y minimizar lo que sea desagradable a los sentidos humanos.

- 17) **TRANSPORTACIÓN** - La transferencia o acarreo de desperdicios sólidos de un lugar a otro para su almacenamiento, recuperación, reciclaje, tratamiento, compactación o disposición.

- 18) **TRANSPORTADOR** - Cualquier persona que se dedica, realiza o delega el acarreo de desperdicios sólidos no peligrosos.

SECCIÓN 11:

CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN

Se excluyen de la aplicación de esta ordenanza a aquellas plantas de reciclaje legalmente constituidas como tal, que cumplan con los permisos y reglamentos promulgados por la Junta de Calidad Ambiental y agencias pertinentes.

Además, se excluyen de la aplicación de esta ordenanza a aquellas actividades comerciales exentas, auspiciadas por la Junta de Calidad Ambiental y la Autoridad de Desperdicios Sólidos.

SECCIÓN 12:

CLÁUSULAS PENALES

Se autoriza la imposición de multas y penalidades por violaciones a las disposiciones de esta ordenanza y sus reglamentos correspondientes, bajo las siguientes circunstancias:

1. Si cualquier persona violare, o a sabiendas, o por negligencia permitiere que otra persona viole cualquier ley o cualesquiera de las disposiciones de esta ordenanza o los reglamentos correspondientes.
2. Si cualquier persona altera, modifica, falsifica o hace declaraciones falsas en los manifiestos e informes a rendirse al Municipio en cuanto a la cantidad, (número, peso, volumen) y composición de desperdicios que son transportados a una instalación, dentro de los límites territoriales del Municipio Autónomo de Humacao, para su manejo, almacenamiento, reciclaje, reuso, procesamiento, exportación, disposición, incineración, tratamiento, conversión a otra materia o destrucción, en la jurisdicción del Municipio Autónomo de Humacao.
Toda persona que viole lo dispuesto en esta Sección será sujeta al pago de una multa administrativa no menor de mil dólares (\$1,000.00) ni mayor de dos mil dólares (\$2,000.00) por la primera convicción; no menor de dos mil un dólares (\$2,001.00) ni mayor de tres mil dólares (\$3,000.00) por la segunda convicción; y no menor de tres mil y un dólares (\$3,001.00) ni mayor de cinco mil dólares (\$5,000.00) por la tercera convicción.

SECCIÓN 13:

CLÁUSULA DE REMEDIOS

Toda persona adversamente afectada por la imposición de multa bajo esta ordenanza, podrá solicitar revisión de la misma conforme al "Reglamento del Procedimiento Administrativo Uniforme para la Imposición y Cobro de Multas Administrativas por Infracción a las Ordenanzas, Resoluciones y Reglamentos del Municipio de Humacao adoptada mediante la Ordenanza Núm. 28, Serie 2001-02, aprobada el 16 de abril de 2002, según enmendada", según enmendado.

SECCIÓN 14: CLÁUSULA DE SEPARABILIDAD

Si cualquier palabra, inciso, sección, artículo o parte de esta ordenanza fuese declarado inconstitucional o nulo por un tribunal, tal declaración no afectará, menoscabará o invalidará las restantes disposiciones y partes de esta ordenanza, sino que su efecto se limitará a la palabra, inciso, oración, artículo o parte específica de algún caso y no se entenderá que afecta o perjudica en sentido alguno su aplicación o validez en cualquier otro caso.

SECCIÓN 15: DEROGACIÓN

Toda ordenanza, resolución, reglamento u orden ejecutiva que entre en conflicto con la presente ordenanza, queda por esta pieza derogada, hasta donde llegue tal conflicto.

SECCIÓN 16: APROBACIÓN Y VIGENCIA

Esta Ordenanza entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación y firmada por el señor Alcalde y será efectiva respecto a las sanciones administrativas que se establece una vez se haya cumplido con el requisito de publicación que ordena el Artículo 5.007 de la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada.

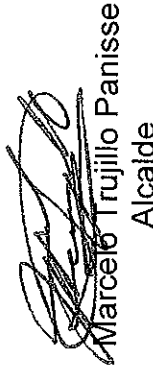
SECCIÓN 17: Una vez aprobada esta Ordenanza, copia de la misma será enviada a la Oficina de Secretaría Municipal, Oficina de Finanzas Municipales, Departamento de Obras Públicas Municipal y dependencias municipales que lo soliciten.

**APROBADA POR LA LEGISLATURA MUNICIPAL DE HUMACAO, PUERTO RICO,
EL 25 DE NOVIEMBRE DE 2009.**


Willie A. Rosario Arroyo
Presidente

Carmen S. Ortiz Torres
Secretaria

**PRESENTADA ESTA ORDENANZA A MI CONSIDERACIÓN, EL 30 DE
NOVIEMBRE DE 2009 Y FIRMADA POR MÍ, EL 01 DE DICIEMBRE DE
2009.**


Marcelo Trujillo Panisse
Alcalde

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
GOBIERNO MUNICIPAL AUTÓNOMO DE HUMACAO
LEGISLATURA MUNICIPAL
HUMACAO, PUERTO RICO

Proyecto Núm. 49
Ordenanza Núm. 19

Serie 2008-2009

Presentada por: Administración.

“PARA APROBAR LA IMPLEMENTACIÓN DE UN DERECHO DE DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE HUMACAO SOBRE LAS ESTACIONES DE TRASBORDO, INSTALACIONES PARA ALMACENAMIENTO DE DESPERDICIOS SÓLIDOS, INSTALACIONES PARA DESPERDICIOS SÓLIDOS, INSTALACIONES PARA DISPOSICIÓN FINAL DE DESPERDICIOS SÓLIDOS, SISTEMAS DE RELLENO SANITARIO O CUALQUIER INSTALACIÓN UTILIZADA PARA EL MANEJO, ALMACENAMIENTO, TRATAMIENTO O DISPOSICIÓN DE DESPERDICIOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS DE FORMA COMERCIAL; Y PARA OTROS FINES.”

APÉNDICE

- 1- Memorando Legal sobre Derecho de Desarrollo Sustentable del Bufete Charlotten-Rivera Law Offices, PSC a la Lcda. Rose Nieves del Municipio Autónomo de Humacao.

Charlotten-Rivera Law Offices, PSC

First Federal Building
Suite 501
1056 Ave. Muñoz Rivera
San Juan, PR 00927

MEMORANDO LEGAL

A: LCDA. ROSA NIEVES
MUNICIPIO AUTÓNOMO DE HUMACAO

DE: LCDO. ALLAN E. CHARLOTTEN RIVERA

ASUNTO: ADDENDUM MEMORANDO LEGAL SOBRE
DERECHO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

FECHA: 8 DE JUNIO DE 2009

I. Introducción.

El 29 de octubre de 2008 se sometió, ante la consideración del Municipio Autónomo de Humacao, un Memorando Legal en donde se analizaba, a base de nuestro ordenamiento jurídico, un medio adecuado y eficiente para allegar fondos y recursos al Municipio con el propósito de promover el desarrollo y conservar el medio ambiente, mediante la disposición adecuada de desperdicios sólidos. La función del presente escrito es actualizar dicho Memorando, por cuanto han transcurrido más de siete meses desde su concepción.

II. Breve Relación de Hechos

Reconociendo el impacto que tienen las actividades humanas en el Medio Ambiente y preocupados por el efecto del deterioro ecológico en su territorio el Gobierno Municipal de Humacao ha iniciado la búsqueda de medidas para proteger el ambiente y a la vez garantizar el desarrollo económico, social y cultural de su ciudadanía. Para cumplir con dicho compromiso el municipio entiende necesario la identificación de fuentes de ingresos adicionales.

Al identificar las nuevas fuentes de ingresos, el Municipio ha declarado como prioridad el minimizar el impacto que tendrían dichas medidas en la población general.

PO BOX 191701 • SAN JUAN, PUERTO RICO • 00919-1701
• TELS. (787) 763-4414 • FAX (787) 764-9240 •

Esto en reconocimiento de la grave crisis económica que aquejan a todas las jurisdicciones del mundo.

El Derecho de Desarrollo Sustentable es conocido en los Estados Unidos como una variable de los “Impact Fees”, o específicamente “Environmental Mitigation Fee”. Los Impact Fees son creados para imponer costos a las nuevas construcciones mientras que los Environmental Mitigation Fees van dirigidos a imponer un derecho de recobro por parte de la comunidad, por una acción que está causando algún tipo de daño ambiental. Aunque su implementación van dirigidas a dos aspectos distintos, sus resultados y metas son las mismas, la creación de una nueva fuente de ingreso sin crear un nuevo impuesto para la sociedad para así lograr que las personas que se benefician aporten al desarrollo colectivo.

III. Controversia

Si la Legislatura Municipal de Humacao y el Alcalde de dicho Municipio tienen la facultad en ley para aprobar y poner en vigor una ordenanza municipal que autoriza la imposición de un derecho de desarrollo sustentable.

IV. Derecho Aplicable

A. Estado Libre Asociado

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (E.L.A.) expone en su Artículo VI, Disposiciones Generales, Sección 19 que:

“Será política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad; la conservación y mantenimiento de los edificios y lugares que sean declarados de valor histórico o artístico por la Asamblea Legislativa; reglamentar las instituciones penales para que sirvan a sus propósitos en forma efectiva y propender, dentro de los recursos disponibles, al tratamiento adecuado de los delincuentes para hacer posible su rehabilitación moral y social.” PRS Const. Art. 6, § 19 (2006)

A través de esta sección se estableció con carácter constitucional la protección de los recursos naturales y su desarrollo para el beneficio general de la comunidad. Con el propósito de promover una mayor y más eficaz protección del ambiente, la Asamblea Legislativa de Puerto aprobó la Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, conocida como la Ley Sobre Política Pública Ambiental. Dicha ley expone en su Artículo 3, Declaración de Política Pública Ambiental que:

“(a) El Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en pleno reconocimiento del profundo impacto de la actividad del hombre en las interrelaciones de todos los componentes del medio ambiente natural, especialmente las profundas influencias del crecimiento poblacional, la alta densidad de la urbanización, la expansión industrial, recursos de explotación y los nuevos y difundidos adelantos tecnológicos y reconociendo, además, la importancia crítica de restaurar y mantener la calidad medio ambiental para el total bienestar y desarrollo del hombre, declara que es política continua del Gobierno del Estado Libre Asociado, incluyendo sus municipios, en cooperación con las organizaciones públicas y privadas interesadas, el utilizar todos los medios y medidas prácticas, incluyendo ayuda técnica y financiera, con el propósito de alentar y promover el bienestar general y asegurar que los sistemas naturales estén saludables y tengan la capacidad de sostener la vida en todas sus formas, así como la actividad social y económica, en el marco de una cultura de sustentabilidad, para crear y mantener las condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puedan existir en armonía productiva y cumplir con las necesidades sociales y económicas y cualesquiera otras que puedan surgir con las presentes y futuras generaciones de puertorriqueños.

(b) El Estado Libre Asociado reconoce que toda persona tiene derecho y deberá gozar de un medio ambiente saludable y que toda persona tiene la responsabilidad de contribuir a la conservación y mejoramiento del medio ambiente. Asimismo, toda persona responsable por la contaminación de nuestros suelos, aguas y atmósfera tiene la obligación de responder por los costos de la descontaminación o restauración y, cuando procediere, compensar al pueblo de Puerto Rico por los daños causados.

(c) En armonía con lo anterior y reconocimiento [de] la importancia y relación entre los factores sociales, económicos y ambientales, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico procurará lograr su

desarrollo sustentable basándose en los siguientes cuatro amplios objetivos:

- (1) La más efectiva protección del ambiente y los recursos naturales;
- (2) el uso más prudente y eficiente de los recursos naturales para beneficio de toda la ciudadanía;
- (3) un progreso social que reconozca las necesidades de todos, y
- (4) el logro y mantenimiento de altos y estables niveles de crecimiento económico y empleos." 12 L.P.R.A. § 8001 (2008)

El mencionado artículo presenta la voluntad de la Asamblea Legislativa para incorporar el derecho de toda la población al disfrute de un medio ambiente saludable a la vez que declara como política pública que el crecimiento económico debe estar fundamentado en el desarrollo sustentable. El Artículo 3 de dicha ley le impuso al Estado los deberes y responsabilidades para cumplir con esta encomienda:

"a) Para llevar a cabo la política que se establece en la sec. 8001 de este título, es responsabilidad continua del Estado Libre Asociado utilizar todos los medios prácticos, en armonía con otras consideraciones esenciales de la política pública, para mejorar y coordinar los planes, funciones, programas y recursos del Estado Libre Asociado con el fin de que Puerto Rico pueda:

- (1) Cumplir con las responsabilidades de cada generación como custodio del medio ambiente para beneficio de las generaciones subsiguientes;
- (2) asegurar para todos los puertorriqueños paisajes seguros, saludables, productivos y estéticos y culturalmente placenteros;
- (3) lograr el más amplio disfrute de los usos beneficiosos del medio ambiente sin degradación, riesgo a la salud de o seguridad u otras consecuencias indeseables;
- (4) preservar los importantes aspectos históricos, culturales y naturales de nuestro patrimonio y mantener, donde sea posible, un medio ambiente que ofrezca diversidad y variedad a la selección individual;

- (5) lograr un balance entre la población y el uso de los recursos que permita altos niveles de vida y una amplia participación de las amenidades de la vida, y
- (6) mejorar la calidad de los recursos renovables y velar por el uso juicioso de aquellos recursos que sufran agotamiento.
- (b) Todos los departamentos, agencias, municipios, corporaciones e instrumentalidades públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus subdivisiones políticas deberán, al máximo grado posible, interpretar, aplicar y administrar todas las leyes y cuerpos reglamentarios vigentes y los que en lo futuro se aprueben en estricta conformidad con la política pública enunciada en la sec. 8001 de este título....” 12 L.P.R.A. § 8001a (2008)

Por virtud de lo anterior, se extiende a los municipios las normas establecidas por la Ley de Política Pública Ambiental. Esta legislación establece la aspiración de una convivencia entre el desarrollo y progreso económico y la protección y el disfrute del medio ambiente para un verdadero desarrollo sustentable para toda la ciudadanía.

B. Ley de Municipios Autónomos

El 30 de agosto de 1991 la Asamblea legislativa aprobó la Ley Núm. 81, conocida como la Ley de Municipios Autónomos. A través de esa legislación la Asamblea legislativa le otorgó a los municipios mayores poderes de administración y legislación dentro de su demarcación territorial. En su Artículo 1.006, Principios Generales de Autonomía Municipal, la Ley reconoce la autonomía municipal, disponiendo en su inciso (a) que:

“(a) Se reconoce la autonomía de todo municipio en el orden jurídico, económico y administrativo. Su autonomía está subordinada y será ejercida de acuerdo a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de este subtítulo.

La autonomía municipal comprenderá esencialmente la elección de las autoridades locales por el voto directo de los electores

calificados del municipio, la libre administración de sus bienes y de los asuntos de su competencia o jurisdicción y la disposición de sus ingresos y de la forma de recaudarlos e invertirlos.” 21 L.P.R.A. § 4004 (2008)

Más adelante en dicho artículo, se dispone que para asegurar el cumplimiento de la política pública contenida en dicho inciso conlleva autonomía fiscal. El mismo dispone lo siguiente:

“que la autonomía municipal conlleva autonomía fiscal por lo que el Sistema Fiscal del Gobierno Central debe conformarse con un sistema fiscal para los municipios. A su vez, los municipios quedan investidos de la autoridad para imponer contribuciones en aquellos asuntos en que el Gobierno Central no tenga el campo ocupado de conformidad con la sec. 4052 de este título. El Gobierno Central adoptará un sistema contributivo en armonía con el sistema contributivo municipal.” 21 L.P.R.A. § 4004 (2008)

Por conducto del Artículo 1.006, la Ley de Municipios Autónomos delimitó en términos generales el concepto de autonomía municipal. Dicho concepto establece los poderes que la Asamblea Legislativa le ha conferido a los municipios para su utilización.

En su Artículo 2.001 la Ley establece que “los municipios tendrá los poderes necesarios y convenientes para ejercer todas las facultades correspondientes a un gobierno local y lograr sus fines y funciones.” 21 L.P.R.A. § 4051. Luego este procede a elaborar una serie de poderes adicionales a los que se establecen mediante la Ley de Municipios Autónomos o cualquier otra ley.

Como parte de los poderes otorgados a los municipios, en el inciso (d) del Artículo 2.002 la Asamblea Legislativa delega en los municipios el poder de imponer y cobrar contribuciones. El mismo dispone que el municipio podrá:

Imponer y cobrar contribuciones, derechos, licencias, arbitrios de construcción y otros arbitrios e impuestos, tasas y tarifas razonables dentro de los límites territoriales del municipio,

compatibles con el Código de Rentas Internas y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo sin que se entienda como una limitación, por el estacionamiento en vías públicas municipales, por la apertura de establecimientos comerciales, industriales y de servicios, por la construcción de obras y el derribo de edificios, por la ocupación, el uso y la intervención de vías públicas y servidumbres municipales y por el manejo de desperdicios. 21 L.P.R.A. § 4052 (2008)

A su vez, la Ley Núm. 81 a través de su Artículo 2.005 faculta a los municipios a:

[R]eglamentar el manejo de desperdicios sólidos en armonía con la política pública ambiental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, disponer por ordenanza la forma en que se llevará a cabo el manejo de desperdicios sólidos e imponer penalidades por violaciones a las normas que se adopten. 21 L.P.R.A. § 4055 (2008)

En su Artículo 2.006, la Ley de Municipios Autónomos faculta a los municipios a imponer una contribución especial sobre la propiedad para el pago de manejo de desperdicios sólidos.

El municipio podrá imponer una contribución especial, *ad valorem* al 1957, sobre toda la propiedad inmueble, incluyendo maquinaria que esté situada dentro de sus límites territoriales, que no esté exenta de tributación, y que no afecte la exoneración de quince mil (15,000) dólares en el caso de propiedades dedicadas a residencia principal, con el propósito de allegar fondos para satisfacer cualquier obligación en la que incurra por concepto de servicios de manejo de desperdicios sólidos o para la adquisición, construcción, reconstrucción, renovación, expansión o realización de mejoras a cualesquiera instalaciones de manejo de desperdicios sólidos. 21 L.P.R.A. § 4055 (2008)

La cantidad a cobrar por esta contribución especial será determinada por el municipio, luego de que este establezca una reserva para el pago de la obligación o para prevenir deficiencias en el cobro de contribuciones futuras. Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, ley de Municipios Autónomos, Artículo 2.006 (a), 21 L.P.R.A. § 4055 (2008). El

cobro de dicha contribución especial lo realizará el Centro de Recaudaciones Municipales (C.R.I.M.).

La ley impone a los municipios, a través del Inciso (c) de su Artículo 2.006 a mantener separadas las contribuciones que se recauden, de conformidad a la autorización concedida en este Artículo y los ingresos se utilizarán únicamente para los propósitos que hayan sido autorizadas. Los Incisos (d), (e), (f), (g) y (h) del Artículo 2.006 de la Ley Núm. 81 instituyen el procedimiento mediante el cual el Municipio aprobará la contribución especial.

(d) *Ordenanza.* Toda ordenanza para autorizar al municipio a incurrir en una obligación que contenga o esté garantizada por un pacto para imponer contribuciones adicionales especiales de conformidad a este Artículo, tendrá que ser aprobada por dos terceras (2/3) partes de los miembros de la Legislatura. Dicha ordenanza dispondrá para la imposición anual de la contribución adicional especial sobre toda propiedad inmueble del municipio que no esté exenta o exonerada de tributación, sin establecer limitación a su tasa o cantidad. La ordenanza dispondrá, además, que la contribución impuesta deberá ser suficiente para satisfacer las sumas pagaderas conforme a la obligación durante cada año fiscal y para establecer las reservas requeridas en el Inciso (c) de este Artículo.

Con anterioridad a la aprobación de la ordenanza, el municipio celebrará vistas públicas sobre la obligación a incurrirse. Se publicará una notificación de las vistas públicas en dos (2) periódicos de circulación general diaria en Puerto Rico, con no menos de quince (15) días de antelación a la fecha señalada para las vistas. También se colocarán avisos en la Casa Alcaldía y en las Colecturías de Rentas Internas ubicadas en el municipio de que se trate. En tales avisos, se informará al público la fecha, lugar y hora de las vistas públicas y se explicará la naturaleza y propósito de la contribución adicional especial a imponerse.

(e) *Notificación de Aprobación.* Dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de aprobación de una ordenanza que autorice el otorgamiento de una obligación que contenga o esté garantizada por un pacto para imponer contribuciones adicionales especiales, se publicará un (1) aviso, por una (1) sola vez, en un periódico de circulación general diaria informando la aprobación de

tal ordenanza. Dentro de igual término, se colocarán avisos a esos mismos fines en no menos de dos (2) lugares públicos del municipio correspondiente.

(f) *Fecha de Efectividad.* Toda ordenanza adoptada de acuerdo a este Artículo, será firme a los veinte (20) días de la fecha de publicación del anuncio requerido en el Inciso anterior y se presumirá concluyentemente que ha sido debidamente aprobada y adoptada por el municipio, a menos que se inicie algún procedimiento o acción judicial cuestionando su validez antes de la expiración de dicho término. La validez de dicha ordenanza y de sus disposiciones, incluyendo las relativas al pago de las obligaciones allí autorizadas, y la validez de las obligaciones en sí mismas, no podrá cuestionarse posteriormente por el municipio, por los contribuyentes, ni por ninguna otra parte interesada, no obstante lo que se establezca en cualquiera otra disposición legal.

(g) *Forma de Cobro.* Excepto, según se disponga en este Artículo, la contribución adicional especial se impondrá y cobrará de la misma forma en que se impone y cobra la contribución básica sobre la propiedad. El importe de dicha contribución constituirá un gravamen igual al dispuesto para las contribuciones sobre la propiedad.

(h) *Exención de Restricciones en Año Electoral.* Los servicios de manejo de desperdicios sólidos se consideran servicios esenciales a la comunidad bajo amenaza de interrupción para propósitos del Artículo de esta ley que establece disposiciones especiales para el año de elecciones generales y, como tales, los contratos de arrendamiento y de servicios relacionados con ellos no estarán sujetos a las restricciones impuestas por dicho Artículo. 21 L.P.R.A. § 4056 (2008)

El Tribunal Supremo, en diversas ocasiones, ha tenido la oportunidad de interpretar el alcance del poder de los municipios de implementar impuestos y contribuciones. En American Express Company v. Municipio de San Juan, 120 D.P.R. 339 (1988), el Municipio de San Juan, en virtud de la Ley de Patentes Municipales, le notificó a la demandante, American Express Company, una deficiencia en el pago de sus patentes por la suma de \$151,291.87. Su determinación se fundó en las secciones de la Ley de Patentes Municipales que definen y regulan las patentes a pagarse por los

'negocios financieros'. American Express solicitó reconsideración del municipio, pues entendía que su actividad en Puerto Rico no constituía un 'negocio financiero' según definido por el ordenamiento. El 16 de enero de 1984, el Municipio emitió una determinación final en la cual sostuvo su dictamen inicial. El Tribunal Superior anuló la deficiencia notificada alegando que American Express no cobra intereses por los cargos en que incurren los usuarios de su tarjeta. El Municipio recurrió al Tribunal Supremo y éste resolvió que "el negocio de tarjetas de American Express constituye una actividad financiera sujeta al pago de patentes municipales." 120 D.P.R. 339, 359 (1988). Sobre el poder tributario de los municipios bajo la ley de patentes municipales el Supremo indicó:

Si bien en otras jurisdicciones se favorece una interpretación restrictiva del poder tributario de los municipios, en Puerto Rico la Asamblea Legislativa, al amparo del Art. VI, Sec. 1 de la Constitución del E.L.A. delegó esa autoridad fiscal con la clara intención de 'ampliar el número de industrias o negocios con fines de lucro sujetos a tributación. (Citas omitidas). 120 D.P.R. 339, 346 (1988).

La Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada, conocida como Ley de Patentes Municipales establece en su sección 3, Disposiciones Generales que:

[L]a facultad que por las secs.651a a 652y de este título se confiere a los municipios para imponer patentes sobre el volumen de negocios realizado por persona o entidades dentro de sus límites territoriales en forma alguna se interpretará que priva o limita las facultades de los municipios para imponer contribuciones, arbitrios, impuestos, licencias, derechos, tasas y tarifas sobre cualesquiera otros renglones, no incompatibles con la tributación impuesta por el Estado, cuando los objetos y actividades sujetos a tributación se lleven a cabo dentro de los límites territoriales del municipio. La tributación de un objeto o actividad se considerará un acto separado y distinto no incluido o inherente al tributo que se impone sobre el volumen de negocios que sirve de base para imponer las patentes. 21 L.P.R.A. § 651b

Sobre el poder tributario de los municipios bajo la Ley de Municipios Autónomos el Tribunal Supremo se expresó en American Express Company v. Municipio de San Juan, 120 D.P.R. 339 (1988), de la siguiente manera:

Aunque los municipios no tienen una facultad inherente de imponer contribuciones, entre las facultades, poderes y funciones que les confiere la Asamblea Legislativa de Puerto Rico se encuentran las de imponer una contribución básica sobre el valor tasado de la propiedad mueble e inmueble, así como contribuciones adicionales especiales para el pago de empréstitos o para mejora pública en beneficio directo de la sección urbana o rural sujeta a contribución. Además, los municipios tienen poder para imponer y cobrar contribuciones, derechos, arbitrios e impuestos razonables dentro de sus límites territoriales y sobre materias no incompatibles con la tributación impuesta por el Estado. Ahora bien, como su poder es delegado por la Asamblea Legislativa, como regla general, debe ejercitarse dentro de los límites específicos de la autoridad conferida. (Citas omitidas) 120 D.P.R. 339, 345 (1988)

En Federal Deposit Insurance Corporation v. Municipio de San Juan, 134 D.P.R. 385 (1993), Girod Trust Company realizó un pago al Municipio por concepto de patentes municipales correspondientes al primer semestre del Año Fiscal 1984-1985. Tiempo después, Girod Trust Company cerró sus operaciones y la Federal Deposit Insurance Corp. (F.D.I.C.) se convirtió en dueña de sus activos. La F.D.I.C. le solicitó al Municipio el reembolso de la suma de \$73,927.57, la cual, alegadamente, era la parte de la patente municipal ya pagada que correspondía al tiempo del primer semestre del Año Fiscal 1984-1985, en que Girod Trust Company dejó de operar. El Municipio denegó la solicitud de reintegro referida por entender que ello no procedía en derecho. F.D.I.C. presentó una demanda contra el Municipio en el Tribunal Superior para reclamar el reintegro de la porción aludida de la patente municipal pagada, más intereses legales. El Tribunal dictó sentencia a favor de la F.D.I.C. declarando con

lugar la petición de reintegro más el pago correspondiente de los intereses legales. El Municipio pidió reconsideración de la sentencia la cual fue declarada no ha lugar. El Municipio acudió al Tribunal Supremo y éste estableció que no procedía el reintegro porque la Ley de Patentes Municipales tenía disposiciones que establecían que no procedía en situaciones similares a las del caso. Al analizar el poder de tributación de los Municipios el Supremo indicó que:

En Puerto Rico, a diferencia de otras jurisdicciones, se favorece una interpretación amplia del poder tributario delegado de los municipios. La Asamblea Legislativa, al amparo del Art. VI, Sec. 1 de nuestra Constitución, supra, delegó esa autoridad fiscal con la intención clara de ampliar el número de industrias o negocios con fines de lucro sujetos a tributación. 134 D.P.R. 385, 392 (1993)

En Café Rico v. Municipio de Mayagüez, 155 DPR 548 (2001), el Municipio de Mayagüez le notificó a Café Rico una deficiencia de \$36,466 en el pago de patentes municipales. Según el Municipio a Café Rico no le aplicaba la exención contributiva a esos años dispuesta por la Ley de Incentivos Contributivos Agrícolas. Café Rico solicitó una reconsideración y una vista administrativa. Luego de un procedimiento administrativo, el 9 de febrero de 1998, el Municipio le notificó a Café Rico la determinación final sobre deficiencia contributiva, que ascendía a \$37,547 incluyendo intereses y recargos adicionales. El 10 de marzo de 1998 Café Rico demandó en el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Mayagüez, impugnando la determinación final de deficiencia contributiva para los años antes mencionados. El Tribunal de Primera Instancia dictó una sentencia sumaria a favor de Café Rico declarando con lugar la demanda de impugnación de notificación de deficiencia contributiva incoada por éste. El Tribunal entendió que la Ley de Patentes Municipales dispone que las patentes se pagan por anticipado cada semestre del año económico

aunque el punto de referencia sea el año anterior. Por ello, el Tribunal De Primera Instancia concluyó que en virtud de la Ley de Incentivos Contributivos Agrícolas Café Rico estaba exento del pago de patentes municipales para los años fiscales de 1996-97 y 1997-98. Inconforme, el Municipio acudió al Tribunal de Circuito de Apelaciones y éste dictó sentencia confirmando el dictamen del Tribunal de Primera Instancia. El Municipio acudió ante el Tribunal Supremo, el cual determinó que procedía la notificación de deficiencias contributivas. Sobre el poder de tributación el Tribunal Supremo se expreso de la siguiente manera:

En Puerto Rico se favorece una interpretación amplia del poder impositivo delegado a los municipios. Tal interpretación responde a una filosofía que tiende a conceder mayores poderes tributarios a los municipios de forma que puedan proveer más servicios directos a sus ciudadanos. 155 DPR 548, 553 (2001)

El Tribunal Supremo citando a Banco Popular v. Municipio de Mayagüez, 120 D.P.R. 692, 700 (1988), también establece que “hemos resuelto anteriormente que los impuestos municipales responden a la premisa de que los negocios sitos en su territorio se benefician de la organización local para efectuar sus actividades de interés pecuniario y, por tal razón, contribuyen al sostenimiento de la misma” 155 DPR 548, 554 (2001).

De otra parte, el Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de analizar la doble tributación como consecuencia de la imposición de una tributación estatal y otra municipal sobre una misma materia. En Las Piedras Const. Corp. v Municipio de Dorado, 134 D.P.R. 1018 (1994), la Autoridad de Carreteras adjudicó a Las Piedras Const. Corp. (en adelante, “Las Piedras”) la construcción de parte del proyecto Expreso De Diego que atraviesa el Municipio de Dorado. En junio de 1989, la Oficina de

Finanzas de dicho municipio le requirió el pago de un arbitrio sobre el valor total de la obra a realizarse. Este se fundamentó en la Ordenanza Núm. 28 que impone un arbitrio sobre toda obra de construcción que se realice en Dorado. No conforme, Las Piedras demandó al Municipio de Dorado solicitando sentencia declaratoria a su favor. En síntesis, ésta alegó que el pago del arbitrio constituía una doble tributación, pues se estaría pagando un arbitrio más la patente municipal. El Tribunal Superior desestimó la demanda alegando que la Asamblea Legislativa había delegado a los municipios el poder de imponer contribuciones. Las Piedras acudió al Tribunal Supremo y éste determinó que la tributación no es válida porque consiste en doble tributación. El tribunal expuso que:

La Ley de Patentes Municipales computa el impuesto a base del ingreso bruto del contratista, equivalente a lo que le pagan por la obra, y la Ordenanza Núm. 28 que nos ocupa, también dispone que el impuesto se determinará en virtud del costo de la obra. Constituye, pues, un esquema de doble tributación al recaer ambos impuestos sobre el mismo evento económico, ya que el ingreso bruto que recibe el contratista está comprendido en el costo de la obra, concurriendo así los criterios que hemos esbozado para identificar este tipo de esquema: (a) misma propiedad; (b) misma entidad gubernamental; (c) mismo período contributivo, y (d) para el mismo fin. 134 D.P.R. 1018, 1022 -1023 (1994).

Con relación al nombre del impuesto el Tribunal Supremo estableció que:

[E]l nombre que se le da a una contribución carece de importancia, y la verdadera naturaleza de la misma se fija más bien por su incidencia; y que cuando está en controversia el hecho de si una contribución contraviene derechos constitucionales garantizados, no es la forma de la misma, ni su definición o interpretación lo que hace el caso, sino el efecto práctico o las consecuencias de dicha contribución como cuestión de realidad, en su aplicación y funcionamiento. 134 D.P.R. 1018, 1023 (1994).

En cuanto a la prohibición de la doble tributación, el Tribunal Supremo citando a Asoc. Hoteles y Turismo de P.R. v. E.L.A., 131 D.P.R. 814 (1992) expresó que “En Puerto Rico no existe prohibición constitucional a la doble tributación; sin embargo, al imponerse, la intención legislativa debe ser clara y explícita, ya que nunca se presume.” También, estableció que “no existe disposición en la Ley de Patentes Municipales que clara y explícitamente permita a los municipios establecer un esquema de doble tributación.” 134 D.P.R. 1018, 1023 (1994).

A raíz de lo expuesto anteriormente, podemos colegir que el Tribunal Supremo ha respetado el poder de tributación de los municipios delegados por la Ley de Municipios Autónomos y por la Ley de Patentes Municipales, siempre que estos se mantengan dentro de los márgenes de la legislación vigente y no constituyan una doble tributación como se estableció en Las Piedras Const. Corp. v Municipio de Dorado, 134 D.P.R. 1018 (1994). No obstante, el Tribunal Supremo no ha tenido la oportunidad de evaluar el poder de imponer las contribuciones especiales sobre la propiedad para instalaciones de manejo de desperdicios sólidos. Cabe mencionar que la Asamblea Legislativa, a través de la Ley Núm. 199 de 6 de septiembre de 1996, enmendó la Ley de Municipios Autónomos añadiendo el Artículo 2.007 a los fines de definir con mayor claridad el alcance y limitaciones de la facultad que le otorga el Artículo 2.002 (d).

En la exposición de motivos de la Ley Núm. 199 el legislador estableció que

Las leyes aprobadas y enmendadas por la Legislatura desde principio de Siglo, demuestran la intención de ampliar las facultades contributivas de los municipios para que éstos pudieran recaudar mayores ingresos. Debemos concluir que el motivo legislativo fue extender los beneficios contributivos a las administraciones municipales en adición a lo establecido en la Ley de Patentes Municipales y, a su vez, proteger el derecho

constitucional establecido en Puerto Rico de la no existencia de doble tributación, ya que la validez de ésta depende de la expresión de una clara intención legislativa de imponer la misma. No debemos asumir, por lo tanto, que la mera coincidencia de que el arbitrio de construcción y la patente municipal se impongan sobre una misma obra de construcción en un año económico dado, constituye una doble tributación impuesta por un municipio. Mientras la patente se impone sobre los ingresos brutos devengados por el volumen total del negocio, para propósitos de la determinación del arbitrio de construcción, el costo total de la obra será el costo en que se incurra para realizar el proyecto luego de deducirle el costo de adquisición de terrenos, edificaciones ya construidas y enclavadas en el lugar de la obra, costos de estudios, diseños, planes, permisos, consultoría y servicios legales, ya que estos son costos en los que se incurren previo al comienzo de la obra de construcción. 1996 LPR 199.

Mediante esta legislación, la Asamblea Legislativa dentro del marco de sus facultades utilizó su autoridad para aclarar, a favor del poder de tributación de los municipios, unas lagunas que existían en la ley de Municipios Autónomos con relación al Inciso (d) del Artículo 2.002.

C. Estudios Científicos

En junio de 2003, The Brookings Institution Center on Urban And Metropolitan Policy publicó un estudio titulado *Paying for Prosperity: Impact Fees and Job Growth*. Dicho estudio analizó el efecto de los impuestos de impacto en la economía. En su Resumen Ejecutivo, el estudio presenta sus hallazgos principales.

Un análisis comparativo, entre los impuestos de impacto y los impuestos del valor sobre la propiedad, evidenció que los impuestos sobre los ingresos de la propiedad no son suficientes para cubrir el costo de la infraestructura necesaria para nuevo desarrollo. El análisis lee como sigue:

Cada día es mas y mas la resistencia a los impuestos sobre la propiedad compromete el modo convencional para pagar las necesidades de infraestructura para el nuevo desarrollo. Consecuentemente el valor de la nueva propiedad debería ser muy alto o los impuestos a la propiedad deberán ser aumentados en todos los niveles para pagar por la gama de necesidades de infraestructura. Por ejemplo, un estudio de una ciudad en rápido crecimiento en Georgia en los 1990 encontró que la ciudad se enfrentaba a un déficit de 50% en fondos para nueva infraestructura y necesitarían conseguir 90 millones adicionales a los proyectados de la suma total de ingresos de transferencias federales y impuestos de propiedad. (Traducción nuestra) Nelson, A., Moody, M. *Paying for Prosperity: Impact Fees and Job Growth* (2003) The Brookings Institution Center on Urban And Metropolitan Policy. Estados Unidos Pág. Vi

En cuanto el efecto de los impuestos de impacto sobre la infraestructura, el estudio concluyo que los impuestos de impacto, como los impuestos de usuario, ofrecen una manera más eficiente de pagar por infraestructura que los impuestos generales. Además, estos garantizan beneficios a aquellos que pagan.

La literatura académica sugiere que el beneficio agregado de los impuestos de impacto mejora la eficiencia en el suministro de infraestructura. Mientras los impuestos de impacto a menudo no reflejan el precio total de las mejoras de infraestructura, los impuestos si hacen vinculación económica entre aquellos que pagan y aquellos que reciben los beneficios más directamente y así promueven la eficiencia económica. Los beneficios directos obvios incluyen la inversión actual en infraestructura, como carreteras nuevas, escuelas nuevas, sistemas de alcantarillados nuevos. Los beneficios indirectos incluyen el mejoramiento de la previsibilidad del mercado, conocer cuando y donde la inversión de infraestructura va a ocurrir y que todos los desarrolladores van a ser tratados equitativamente. (Traducción nuestra) *Id*, Pág. Vi

Al investigar el efecto de los impuestos de impacto en las propiedades, el estudio concluyó que los impuestos de impacto aumentan la oferta de tierra para construcción.

Ante la ausencia de impuestos de impactos, los gobiernos locales quizás no tengan los ingresos necesarios para acomodar el

crecimiento. Con los impuestos de impacto éstos adquieren infraestructura necesaria – acueductos, alcantarillados, y carreteras- para abrir nuevas parcelas y desarrollo de tierras. Un estudio también encontró que los impuestos de impacto pueden reducir la incertidumbre y el riesgo de los desarrolladores al proveerle una predicción razonable de la oferta de propiedades para posible construcción. (Traducción nuestra) *Id*, Pág. Vii

Al analizar el efecto que tendrían los impuestos de impacto en los precios de viviendas, el estudio concluyó que los impuestos de impacto tienen efectos complejos en éstos. Un estudio sobre el particular encontró que “los impuestos reducen el precio de la propiedad por la cantidad de los impuestos pagados, no obstante el valor de una vivienda terminada sube aproximadamente en 50%, del impuesto pagado.” Esto puede ser interpretado que “mientras los impuestos de impacto bajan el precio de la propiedad sin construir, como lo predice la teoría económica convencional, el total del impuesto reflejado en el valor de la infraestructura es recobrado en el precio de venta.” Además, el incremento sobre el impuesto representa el valor de la infraestructura como un todo y/o como la certeza percibida por el mercado de que las facilidades van a estar provistas al nivel deseado de calidad de servicio. (Traducción nuestra) *Id*, Pág. VII.

Al analizar la relación entre los índices de empleo y los impuestos de impacto, el estudio concluyó que los Impuestos de Impacto no disminuyen el crecimiento de empleo.

En un estudio, encontramos, como mínimo, que los impuestos de impacto no son un obstáculo para las economías locales. Como mucho, las medidas de impacto son el la lubricante que ayuda a sostener el crecimiento de empleos en la economía local. (Traducción nuestra) *Id*, Pág. VII.

Por el contrario, el estudio favorece la imposición de impuestos de impacto porque los considera una valiosa herramienta para cumplir con las necesidades de infraestructura local.

En otra investigación, publicada por James C. Nicholas y Julian Conrad Juergensmeyer en el *Natural Resources Journal* de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nuevo México, titulada Market Based Approaches to Environmental Preservation: To Environmental Mitigation Fees and Beyond, se elabora el concepto de los impuestos de mitigación ambiental. Para los investigadores, “los impuestos de mitigación combinan las técnicas usadas en los Estados Unidos y en otros países para compensar a la sociedad por el impacto de la contaminación y el desarrollo de la tierra”¹.

43 Nat. Resources J. 837 (2003) Pág. 1 Según el estudio los impuestos de impacto,

[D]e una forma o de otra, existen en los 50 estados y son técnicas comunes usadas para generar ingresos para financiar el capital necesario para el nuevo desarrollo. Los impuestos de impacto son extracciones que asumen la forma de un pago monetario predeterminado – un cobro y es generalmente impuesto para financiar expansiones de capital de proyectos de gran escala para facilidades y servicios públicos que necesitan nuevos desarrollos. Este tipo de cobros es una parte integral en el proceso de proveerle a los gobiernos locales la habilidad de ajustarse a los cambios constantes de crecimiento poblacional tales como la necesidad de nuevos parques, calles, escuelas, cárceles, edificios públicos, acueductos y alcantarillados, protección policial y sistemas de bomberos.” 43 Nat. Resources J. 837 (2003) Págs. 3-4

Al analizar el desarrollo de estas medidas en los gobiernos locales de Estados Unidos, el estudio encontró que éstos no tienen el Poder de imponer impuestos o contribuciones, por lo cual recurren a los impuestos de impacto como alternativa.

Para asumir el control de proveer estas necesidades los gobiernos locales fueron obligados a pagar costos asociados,

¹ La traducción realizada en todas la citas es nuestra.

comúnmente aumentando los impuestos a la propiedad. Como respuesta a esos impuestos los gobiernos fueron confrontados con “la revuelta de los contribuyentes”. Los funcionarios locales confrontaron la demanda del público para reducir los impuestos y mantener o incrementar los niveles de servicio de infraestructura. Luego de fracasar al no remediar el dilema a través del poder de tributación, muchas jurisdicciones miraron hacia su “pólice power” como medio para dirigirse al problema.” 43 Nat. Resources J. 837 (2003) Pág. 4

A diferencia de los municipios, los gobiernos locales en los Estados Unidos no tienen el poder de tributación pero si tienen un amplio poder de regulación dentro de su jurisdicción. Es a través de este poder de regular que los gobiernos encontraron la manera de financiar sus necesidades de infraestructura.

El escrito analizó jurisprudencia de diferentes estados y encontró a través de las decisiones judiciales que los tribunales “[e]xigen que los cobros o impuestos evaluados bajo el “pólice power” para el impacto de nuevo desarrollo, no puede ser mayor del costo asumido por la entidad gubernamental en regular el nuevo desarrollo o de otra forma dicho costo sería considerado una tributación. Al final, tanto la definición de la regulación y la contabilidad detallada de los costos de regulación del nuevo desarrollo han provisto a los gobiernos locales, la base para implementar los impuestos de impacto a través del “pólice power”, evitando así el sello de tributación. A este nivel, los gobiernos locales tuvieron la oportunidad de clasificar los impuestos de impacto como medidas de regulación al demostrar que el nuevo desarrollo crea la necesidad para la expansión de las facilidades de servicio como también, a través de los impuestos de impacto, se comparte el costo de dicho desarrollo” 43 Nat. Resources J. 837 (2003) Pág. 7.

El estudio concluye que luego del éxito de recaudación de las medidas de impacto, los gobiernos locales comenzaron a ver la posibilidad de utilizar los impuestos como medio para no solo financiar infraestructura sino financiar a su vez desarrollo social.

Parcialmente en respuesta a esas deficiencias relacionadas a las medidas de impacto y parcialmente por el éxito de recaudación de fondos para infraestructura, muchos gobiernos

locales comenzaron a explorar la posibilidad de usar la idea de los impuestos de impacto para adquirir fondos para infraestructura social como cuidado de niños, vivienda pública, arte público y programas de mitigación ambiental. Este tipo de impuestos designado para infraestructura verde o social se conoce como linkage fees. 43 Nat. Resources J. 837 (2003) Pág. 13

En cuanto a la diferencia entre impuestos de impacto y los “linkage fees”, el estudio concluye que “no existen diferencias fundamentales entre éstos, pero se mantiene la costumbre de llamar “linkage fees” al pago de desarrollo social o “verde” y mientras los “impact fees” se refieren al impacto al desarrollo de infraestructura fuerte. *Id*, pág. 14. La investigación concluye que la meta de estas medidas es similar a las de los impuestos de impacto, que el desarrollador compense por la carga que impone su desarrollo en el ambiente. *Id*, pág. 22 .

Los investigadores concluyen que para lograr una efectiva protección del medio ambiente, se deben llevar a cabo una serie de pasos:

El primer paso y quizás el más importante en la implementación de un programa de mitigación ambiental es el establecimiento de un plan comprensivo de control de contaminación como parte de los planes comprensivos de las localidades. Luego todas las acciones serían en concordancia con ese plan comprensivo. Al preparar ese plan, los gobiernos locales deben conducir estudios extensivos para reflejar correctamente el impacto que un desarrollo propuesto pueda tener en el ambiente. Luego de conducir dicho estudio los gobiernos locales deben desarrollar una serie de estándares para reflejar la necesidad del impuesto de mitigación. *Id* 34-35

El estudio concluye que los impuestos de impacto o en su variante los linkage fees o impuestos de mitigación ambiental son una herramienta adecuada y viable para la implementación de medidas para preservar el ambiente. Al analizar estas conclusiones desde el punto de vista de los municipios, no nos enfrentamos a un problema de

tributación, porque como hemos establecido en el escrito, a los municipios les fue delegado el poder de cobrar impuestos y contribuciones mediante la promulgación de leyes a tales efectos.

D. Caso Modelo de un “Environmental Mitigation Fees”.

La ciudad de North Richmond, California implementó un “environmental mitigation fee” para minimizar el impacto del establecimiento, en dicho lugar, de una planta para procesar desperdicios sólidos. Esto, porque un estudio realizado sobre el impacto del establecimiento de dicha planta concluyó que dicha operación impactaría adversamente a la comunidad. La ciudad estableció un “mitigation fee” que disponía los siguiente:

[E]l operador de la facilidad deberá pagar un impuesto de mitigación de la cantidad que será determinada por las autoridades pertinentes para sufragar los costos anuales asociados con la recolecta y disposición de basura depositada en lugares ilegales e impactos asociados en North Richmond y áreas adyacentes. 2006/2007 North Richmond Waste & Recovery Mitigation Fee Expenditure Plan pág. 1

Durante el año 2007, la ciudad estableció que el operador de la planta pagaría la cantidad de \$2.83 por cada tonelada de desperdicios sólidos municipales y la cantidad de \$0.77 por cada tonelada de desperdicios reciclables, como por ejemplo, materiales biodegradables, biocombustibles y materiales de construcción. Projected Mitigation Fee Revenue 2007. Para el año 2009, la localidad había aumentado los cargos impuestos, a \$3.04/tonelada y a \$0.82/tonelada respectivamente. Projected Mitigation Fee Revenue 2009.

En su Plan de Gastos, la localidad desarrolló una serie de programas que van dirigidos a evitar que las personas arrojen basura en lugares ilícitos. Algunos ejemplos de estos programas son, a saber: el pago de la transportación para el recogido de

dicha basura, la instalación de cámaras de seguridad, aumentar el número de patrullas nocturnas y la creación del puesto de investigador de basureros ilegales. 2006/2007 North Richmond Waste & Recovery Mitigation Fee Expenditure Plan págs. 5, 6 y 7.

De otra parte, el Plan de Gastos incluye una serie de programas enfocados al desarrollo social y protección del ambiente. Algunos ejemplos de estos son: proyectos de landscaping, programas de mentores, crear instalaciones de áreas de juego para niños, instalar sistema de luces en parques, costear las reparaciones de carreteras, implementar un sistema de irrigación para un parque de pelota. 2006/2007 North Richmond Waste & Recovery Mitigation Fee Expenditure Plan págs. 8 y 9

Aunque el modelo de “environmental mitigation fee” que se implementó en la localidad de North Richmond va dirigido a solucionar el problema de basureros ilegales es importante observar como el gobierno utilizó el “mitigation fee” para desarrollar programas sociales y de infraestructura para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

V. Conclusión

Luego de evaluar el ordenamiento vigente, a través del estudio de las Leyes y las decisiones del Tribunal Supremo, relacionadas a la capacidad legal del Municipio para imponer un Derecho de Desarrollo Sustentable, somos de la opinión que el Municipio tiene la facultad en Ley para poner en vigor dicho derecho. Más aún cuando el Derecho de Desarrollo Sustentable está respaldado por evidencia científica que destaca las bondades y beneficios de este tipo de Derecho para el desarrollo y beneficio de la comunidad en general.

El objetivo de la implementación de un Derecho de Desarrollo Sustentable es obtener los recursos suficientes para incentivar el desarrollo del Municipio a la vez que se promueve la conservación de los recursos naturales. Esto es cónsono tanto con la Constitución como con la política pública del Estado plasmada en la Ley Sobre Política Pública Ambiental, *supra*.

A su vez, la Asamblea Legislativa delegó expresa y claramente en los municipios, la facultad de imponer y cobrar contribuciones por el manejo y disposición de desperdicios sólidos a través de los Artículos 2.002(d) y 2.006 de la Ley de Municipios Autónomos. No cabe duda de que el municipio tiene la facultad en ley, delegada expresa y claramente por la Asamblea Legislativa, de implementar un Derecho de Desarrollo Sustentable.

Ahora, el municipio tiene que elegir cuál será la base legal para la implementación del Derecho de Desarrollo Sustentable ya que ambos artículos son de aplicación. Ambas disposiciones legales tienen ventajas y desventajas las cuales se discutirán a continuación.

El Artículo 2.006 faculta a los Municipios de manera expresa, clara y específica a imponer una contribución especial sobre propiedad inmueble, para el pago de obligaciones contraídas en la prestación de servicios de manejo de desperdicios sólidos. Al ser tan específica la facultad delegada, utilizarla como base legal para la implementación de un Derecho de Desarrollo Sustentable, no acarrea mayores consecuencias en cuanto a que la implementación del Derecho aguante un escrutinio judicial.

Bajo este Artículo el problema consiste en las propias limitaciones que le impone a los municipios la propia ley en cuanto a la imposición y cobro de la contribución especial ya que ofrece un procedimiento detallado y específico. Algunas de estas limitaciones son:

- a) la contribución se implanta a través de la propiedad inmueble;
- b) los derechos se recolectan en una cuenta aparte en el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales, esto le limita al municipio la accesibilidad de los fondos;
- c) la utilización de los fondos está limitada a satisfacer cualquier obligación en la que incurra por concepto de manejo de desperdicios sólidos o para la adquisición, construcción, reconstrucción, renovación, expansión o realización de mejoras a cualesquiera instalaciones de manejo de desperdicios sólidos.²

² Enmienda Ley 258 de 7 de septiembre de 2004.

De otra parte, el Artículo 2.002(d), permite al municipio de forma general, imponer una contribución para el manejo de desperdicios. Este Artículo le da más flexibilidad al municipio en cuanto a la forma, manera y procedimiento de implementar y cobrar una contribución especial para el manejo de desperdicios. Los fondos recolectados pasarían a una cuenta especial, bajo el control del municipio. Además, le ofrece al municipio más flexibilidad en cuanto a la utilización de los fondos, pudiendo establecer los propósitos para su utilización.

La principal limitación del Artículo 2.002(d) es su generalidad. Al haber una disposición específica, el Artículo 2.006, y una general, el Artículo 2.002(d), es un principio de hermenéutica que bajo un escrutinio judicial, una disposición específica prevalecerá sobre una general. Pero, podemos atacar la debilidad del Artículo 2.002(d), a base de establecer un propósito ambiental sólido en adición al propósito de imponer una contribución sobre el manejo de desperdicios. De esta manera, contamos con un propósito mixto por el cual no podríamos utilizar como base legal el Artículo 2.006, teniendo que recurrir al Artículo 2.002(d).

En este memorando se han discutido dos posibles escenarios para la implementación de un Derecho de Desarrollo Sustentable, uno al amparo del Artículo 2.002(d) y otro al amparo del Artículo 2.006. Le corresponde al Municipio decidir cuál de las dos disposiciones discutidas le favorece más y sirve a los mejores intereses del municipio. Como parte del proceso de evaluación es importante tener presente que existe una alta probabilidad de que legislación como la propuesta sea objeto de escrutinio judicial. En ese contexto es recomendable que se analice ampliamente la propuesta acción previo a su implantación.