

**EL DERECHO MUNICIPAL DE PUERTO RICO: LA CORTE
HERNÁNDEZ DENTON Y LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DE
PODERES GUBERNAMENTALES**

ARTÍCULO

ALFONSO MARTÍNEZ PIOVANETTI*

Introducción	914
I. Contexto histórico y marco teórico aplicable al Derecho Municipal de Puerto Rico	916
A. La base histórica de la distribución vertical de poderes en Puerto Rico	916
B. Las reglas de hermenéutica aplicables a la distribución vertical de poderes.....	918
C. La norma de interpretación judicial que dimana de la Ley de municipios autónomos	921
II. La jurisprudencia de Derecho Municipal de la corte Hernández Denton.....	925
A. Los deberes afirmativos del municipio frente al gobierno central y sus habitantes	926
B. Las doctrinas de campo ocupado y desplazamiento en el Derecho Municipal puertorriqueño	930
i. <i>Salas v. Municipio de Moca</i> : Campo ocupado y la reglamentación municipal del tránsito	931
ii. <i>Compañía de Turismo v. Municipio Vieques</i> : El poder impositivo de los municipios y el campo ocupado	937
C. El municipio como unidad administrativa democrática y representativa	946
Conclusión	950

* El autor es Juez Municipal y, al escribir este artículo, era el Ayudante Especial del Juez Presidente, honorable Federico Hernández Denton. Además, es Profesor Adjunto de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, en donde imparte el curso de Derecho Municipal. Las opiniones vertidas en este escrito no representan la posición oficial de la Rama Judicial, ni del Juez Presidente, sino la opinión personal del autor.

INTRODUCCIÓN

EL DESARROLLO NORMATIVO DEL DERECHO MUNICIPAL PUERTORRIQUEÑO durante las pasadas tres décadas ha girado principalmente en torno a la política pública plasmada en un conjunto de leyes que la Asamblea Legislativa aprobó en 1991 para reformar la organización, administración y funcionamiento de los municipios en Puerto Rico.¹ La llamada Reforma Municipal de 1991, cuyo eslabón principal es la *Ley de municipios autónomos*, tuvo como propósito declarado “otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía y proveerles las herramientas financieras, así como los poderes y facultades necesarias para asumir una función central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico”.² En términos concretos, dicha ley estableció una serie de mecanismos para viabilizar la transferencia de poderes y competencias del gobierno central a los municipios, así como para reducir la intervención de entidades estatales en los asuntos municipales. Asimismo, la reforma municipal pretendió cumplir con dos objetivos fundamentales: (1) ampliar el marco de acción del municipio a las áreas que hasta ese momento le estaban vedadas o limitadas, y (2) reconceptualizar las distintas estructuras del régimen municipal para propulsar un gobierno más eficiente, participativo y responsivo a las necesidades de la ciudadanía en una sociedad democrática.

Han transcurrido más de veinte años desde que la mencionada legislación entró en vigor y aún no está del todo claro que se haya logrado la consecución de estos objetivos, particularmente en cuanto a aquellos fines relacionados a la descentralización gubernamental y a la mayor participación democrática en el proceso decisional sobre asuntos de interés local.³ Más bien, la delegación de vir-

¹ Estas leyes son la Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ §§ 4001-4008 (2005 & Supl. 2013); la Ley del centro de recaudación de ingresos municipales, Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ §§ 5801-5841 (2005 & Supl. 2013); la Ley de patentes municipales, Ley Núm. 82 de 30 de agosto de 1991, la cual enmendó la Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, 21 LPRÁ §§ 651-652y (2005 & Supl. 2013); Ley de contribución municipal sobre la propiedad de 1991, Ley Núm. 83 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ §§ 5001-5010 (2005 & Supl. 2013); Ley Núm. 75 de 28 de agosto de 1991, conocida como la Ley que transfiera título de propiedad de equipos del sistema de contabilidad a los municipios; y la Ley de la comisión para fomentar la autonomía municipal, Ley Núm. 73 de 22 de septiembre de 1992, 21 LPRÁ §§ 4990-4990j (2005) (derogada 1993). Véase también Mario Negrón Portillo & Leonardo Santana Rabell, *Introducción: Aspectos generales de la reforma municipal*, LA REFORMA MUNICIPAL EN PUERTO RICO: RETOS Y OPORTUNIDADES 13 (Leonardo Santana Rabell & Mario Negrón Portillos eds., 2da ed. 1995).

² 21 LPRÁ § 4001.

³ Tan es así que uno de los protagonistas de la Reforma Municipal de 1991, el exgobernador Rafael Hernández Colón, ha promovido en los pasados años que se eleve a rango constitucional la autonomía municipal, para que la Ley de municipios autónomos sea *inviolable*. Véase Rafael Hernández Colón, *Fundación Biblioteca RHC*, En ocasión de la XVII Asamblea General de la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico, (3 de marzo de 2007), <http://www.rafaelhernandezcolon.org/Mensajes>

tualmente cualquier competencia del gobierno central a los municipios, que en teoría permitiría el artículo 14 de la *Ley de municipios autónomos*, se ha limitado en la práctica mayormente a la transferencia de competencias sobre la ordenación territorial que específicamente contempla el artículo 13 de la referida ley. De igual forma, algunas disposiciones de la *Ley de municipios autónomos* que buscaban promover la participación ciudadana, tal como el mecanismo delineado en el artículo 16, que permitiría establecer estructuras de gobernanza ciudadana en zonas de mejoramiento residencial y en distritos de mejoramiento comercial, han resultado ser esencialmente inoperantes o inmanejables en el entorno fáctico de los municipios.

Ahora bien, más allá de las distintas implicaciones de política pública que se desprenden de la Reforma Municipal de 1991, resulta evidente que las referidas leyes han generado múltiples litigios y controversias desde su aprobación, por lo que su adjudicación e interpretación final ha recaído en el poder judicial. En ese contexto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha ostentado un rol protagónico en delimitar el alcance de ese conjunto de leyes que componen la mencionada reforma, especialmente en lo que se refiere a la distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios. Posiblemente como consecuencia del creciente protagonismo de los municipios en el ordenamiento democrático actual, así como por su mayor prominencia en los distintos procesos de ordenación territorial y permisología que inciden sobre el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico, la jurisprudencia puertorriqueña en temas relacionados al Derecho Municipal ha aumentado exponencialmente desde 1991 hasta el presente.⁴

Indudablemente, la presencia en el Tribunal Supremo de Federico Hernández Denton durante las pasadas tres décadas –primero como juez asociado y luego como juez presidente de lo que podemos denominar apropiadamente como la corte Hernández Denton– ha sido instrumental para definir la metodología adjudicativa y el enfoque hermenéutico que ha caracterizado la jurisprudencia interpretativa del Derecho Municipal puertorriqueño que rige actualmente en nuestro Estado de Derecho. En este escrito, argumentaré que la influencia de Hernández Denton en el desarrollo casuístico del Derecho Municipal puertorriqueño no se limita al accidente histórico de que su estadía en el Tribunal Supremo hubiese coincidido –por casualidad– con la aprobación de la Reforma Muni-

www.tribunal.gov.pr/2011/2007/Mensaje%20en%20la%20XVII%20Asamblea%20General%20de%20la%20Asociacion%20de%20Alcaldes%20de%20Puerto%20Rico-%203%20de%20marzo%20de%202007.pdf; Ramón Luis Nieves, *La participación ciudadana en la Ley de Municipios Autónomos de 1991: Un laboratorio de posibilidades democráticas para Puerto Rico*, 67 REV. JUR. UPR 467 (1998).

4 A modo ilustrativo, la *Ley municipal*, Ley Núm. 142 de 21 de julio de 1960, 21 LPRÁ §§ 1101-1108 (2005) (derogada 1981) y la *Ley orgánica de los municipios de Puerto Rico*, Ley Núm. 146 de 18 de junio de 1980, 21 LPRÁ §§ 3301-3306 (2005) (derogada 1991), se discutieron o mencionaron por el Tribunal Supremo en alrededor de noventa casos desde su aprobación hasta 1991, cuando la última fue derogada por la Ley de municipios autónomos. En marcado contraste, esta última legislación ha sido discutida o mencionada por el Tribunal Supremo en más de 130 casos desde el 1991 hasta el presente, en un término menor de veintidós años. Esto se magnifica al tomar en consideración que la competencia obligatoria del Tribunal Supremo se ha reducido sustancialmente en los últimos veinte años.

cial de 1991 y sus primeras dos décadas de vigencia y de interpretación judicial. Más bien, soy del criterio que su trasfondo académico y profesional, así como la metodología adjudicativa sumamente influyente que este desarrolló como juez del Tribunal Supremo en las áreas más generales del Derecho Público y del Derecho Administrativo, han jugado un papel determinante en el enfoque instrumentalista y funcional que ha caracterizado el escrutinio judicial aplicable a la distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios.

I. CONTEXTO HISTÓRICO Y MARCO TEÓRICO APLICABLE AL DERECHO MUNICIPAL DE PUERTO RICO

A. *La base histórica de la distribución vertical de poderes en Puerto Rico*

Hernández Denton fue nombrado al Tribunal Supremo en 1985, cuando ya se forjaba en el País una fuerte corriente para restaurar la mayor autonomía posible a los municipios y para concederles mayor participación a los ciudadanos en la administración de los asuntos municipales.⁵ De hecho, en ese mismo año la administración del gobernador Rafael Hernández Colón creó, mediante orden ejecutiva de 25 de octubre de 1985, una Comisión para la Revisión de la Ley Municipal, cuya misión era examinar el ordenamiento orgánico y jurídico de los municipios con el propósito de recomendar los parámetros que regirían la autonomía municipal. Ese proceso de evaluación y estudio, que también fue complementado por los esfuerzos de la Oficina para el Desarrollo Autónomo de los Municipios, creada mediante orden ejecutiva del 21 de abril de 1989, culminó eventualmente en la aprobación de la Reforma Municipal de 1991. En otras palabras, la corriente autonómica para los municipios que caracterizó la década de los ochenta fue liderada por el gobierno central y claramente se diseñó de arriba hacia abajo, bajo la dirección del propio Primer Ejecutivo.

Si bien es cierto que las mencionadas iniciativas se guiaron por el entendimiento de que había que concederle mayores esferas de autonomía a los municipios, estos esfuerzos siempre partieron de la premisa de que los municipios son como cualquier agencia o departamento de la Rama Ejecutiva que dependen enteramente de los poderes delegados por la Asamblea Legislativa. Y no es para menos, pues sabido es que, en el ordenamiento constitucional puertorriqueño, la figura del municipio se considera una mera criatura del Estado.⁶ Esa premisa

⁵ Negrón & Santana, *supra* nota 1.

⁶ En particular, la sección 1 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico dispone lo siguiente:

La Asamblea Legislativa tendrá facultad para crear, suprimir, consolidar y reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su régimen y función; y podrá autorizarlos, además, a desarrollar programas de bienestar general y a crear aquellos organismos que fueren necesarios a tal fin. Ninguna ley para suprimir o consolidar municipios tendrá efectividad hasta que sea ratificada, en referéndum, por la mayoría de los electores capacitados que participen en el mismo en cada uno de los municipios a su-

común precede la ratificación de la Constitución y ha predominado durante gran parte de la historia de los municipios tanto en Puerto Rico como en resto del mundo occidental, particularmente a partir de la Ilustración y del surgimiento de la Nación Estado a finales del siglo XVIII.⁷

A pesar de lo anterior, la sección uno del artículo VI de la Constitución no impide que la Asamblea Legislativa le reconozca mayores poderes a los municipios al “determinar lo relativo a su régimen y función . . . [y a] autorizarlos, además, a desarrollar programas de bienestar general y a crear aquellos organismos que fueren necesarios a tal fin”.⁸ Amparada en esa autoridad específica fue que la Asamblea Legislativa promulgó la *Ley de municipios autónomos* de 1991 y le reconoció a los municipios la posibilidad de ejercer unas facultades que anteriormente no tenían a su disposición, como aquellas competencias relacionadas a la ordenación territorial. En efecto, la Constitución provee para la distribución

primirse o consolidarse. La forma del referéndum se determinará por ley que deberá incluir aquellos procedimientos aplicables de la legislación electoral vigente a la fecha de la aprobación de la ley.

CONST. PR art. VI, § 1. Como se puede observar, la única limitación que impone la Constitución a la facultad de la Rama Legislativa para regular los municipios es en cuanto a la supresión o consolidación de municipios, para lo cual se requeriría el aval mayoritario de los electores en cada uno de los municipios a consolidarse o suprimirse. Esta limitación ha sido denominada por el profesor Vázquez Irizarry como “un enfoque orgánico respecto a la naturaleza de esta unidad política”. William Vázquez Irizarry, *Puerto Rico, en DERECHO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMÉRICA* 1316 (Santiago González-Varas Ibáñez ed., 2da ed. 2012). Además, menciona que “[l]a facultad legislativa no es absoluta y se supedita a un criterio básico de autodeterminación por parte de los habitantes de los municipios afectados”. *Id. Véase también* EFRÉN CORDOVA, CURSO DE GOBIERNO MUNICIPAL 63 (1964). Sin embargo, del propio texto constitucional surge que esta limitación no se extiende a la creación de nuevos municipios ni a la modificación de sus límites territoriales, ni mucho menos a la reorganización administrativa de los gobiernos municipales.

7 La historia constitucional de los municipios en Puerto Rico se remonta a la era de la colonización española y a la institución del cabildo. Desde entonces ha habido muchas gradaciones en los niveles de autonomía que se la han reconocido a los municipios a través de los años. Como bien explican los profesores Ramos González y Negrón Portillo, “[h]istóricamente, el grado de autonomía concedido a los municipios ha dependido de las circunstancias económicas, políticas y sociales de la época”. Carlos E. Ramos González & Luis M. Negrón Portillo, *La constitucionalización de la autonomía municipal*, 42 REV. JUR. UPR 269, 272 (2008).

Por ejemplo, tanto a finales de la era de colonización española como en las primeras décadas del siglo XX, los municipios tenían un marco amplio de autoridad –aunque de base estatutaria– para regular servicios básicos para la ciudadanía, como los de acueducto, energía eléctrica y bomberos. Esa autonomía se terminó a partir de la década de los treinta, cuando como consecuencia de la Gran Depresión, los municipios no pudieron abastecer adecuadamente los referidos servicios públicos. La solución a esa problemática social fue la política de centralización gubernamental y las iniciativas del Nuevo Trato que caracterizaron la gobernación de Rexford Tugwell y luego de Luis Muñoz Marín. Esa tendencia centralizadora fue la que imperaba en la Convención Constituyente cuando se promulgó la Constitución, y también explica las razones por las cuales en 1952 se rechazó una autonomía municipal de rango constitucional. *Id.* en las págs. 271-80. Véase también CORDOVA, *supra* nota 6, en la pág. 43; Nieves, *supra* nota 3, en las págs. 474-82.

8 CONST. PR art. VI, § 1.

vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios, siempre y cuando esa delegación sea autorizada por la Asamblea Legislativa.

Hoy día se pueden hacer muchos argumentos de política pública sobre la necesidad o deseabilidad de mayor autonomía municipal y descentralización gubernamental, si esa autonomía debe ser de rango constitucional, si la *Ley de municipios autónomos* ha sido lo suficientemente efectiva para lograr sus propósitos declarados, si deben haber más o menos municipios, o si deben crearse otras entidades regionales por encima de los municipios para descentralizar el gobierno central. Pero independientemente de todas estas consideraciones de política pública, se debe tener presente que los tribunales han jugado un papel fundamental en definir los contornos de la distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios a través de nuestra historia constitucional, particularmente desde que se promulgó la Reforma Municipal de 1991.

B. Las reglas de hermenéutica aplicables a la distribución vertical de poderes

En Estados Unidos abunda la literatura jurídica sobre los distintos enfoques interpretativos que han asumido los tribunales al atender controversias de esta naturaleza, pues en la academia y en la comunidad jurídica ya se ha desarrollado el Derecho Municipal –mejor conocido como *Local Government Law*– como una rama importante del Derecho Público.⁹ En Puerto Rico, la literatura jurídica de fuentes secundarias sobre este tema es escasa y se enfoca mayormente en aspectos de administración y política pública.¹⁰ Tanto la academia como los tribunales suelen discutir el Derecho Municipal como una vertiente más del Derecho Administrativo, lo que tiene sentido al considerar la realidad constitucional de que los municipios son criaturas del Estado, que están adscritas a la Rama Ejecutiva y que dependen de la distribución de poderes que autorice la Asamblea Legislativa.

Aun así, el estudio del Derecho Municipal como una materia autóctona del Derecho Público, parte de la premisa de que los municipios son las entidades de administración pública más cercanas a la ciudadanía, los cuales son dirigidas por un alcalde y unos legisladores municipales que son electos por el voto directo del pueblo. Además, el examen holístico del Derecho Municipal como una materia jurídica unitaria nos permite evaluar si se ha cumplido con la política pública declarada por la Asamblea Legislativa en la *Ley de municipios autónomos* de conceder el mayor grado de autonomía posible para los municipios; de promover un gobierno más ágil, eficiente y responsivo, y de fomentar la participación ciudadana en la atención y solución de los problemas y necesidades locales. En fin, los

⁹ Véase GERALD E. FRUG *ET AL.*, *LOCAL GOVERNMENT LAW: CASES AND MATERIALS* (5ta ed. 2009); RICHARD BRIFFAULT & LAURIE REYNOLDS, *CASES AND MATERIALS ON STATE AND LOCAL GOVERNMENT LAW* (7ma ed. 2009).

¹⁰ Por ejemplo, ya hemos citado en este artículo los libros de CÓRDOVA, *supra* nota 6, y de Negrón & Santana, *supra* nota 1.

municipios se distinguen de las agencias, departamentos e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva por tener un fuerte componente democrático y por ostentar un rango constitucional, aunque su existencia y sus facultades particulares estén supeditadas a la voluntad legislativa.

Al utilizar las herramientas teóricas del Derecho Municipal que se han desarrollado en Estados Unidos, varios juristas puertorriqueños han concluido acertadamente que las disposiciones reseñadas de la Constitución de Puerto Rico sobre los municipios responden a la doctrina de Dillon, “conforme a la cual los municipios son considerados criaturas legislativas y únicamente pueden actuar de acuerdo a la autoridad que les ha conferido el poder legislativo”.¹¹ Nótese, sin embargo, que esta doctrina decimonónica es realmente una regla estricta de hermenéutica o de interpretación judicial que fue desarrollada por el juez y jurista, John Dillon –conocida autoridad de Derecho Municipal en Estados Unidos–, mediante la cual se reconoce que los poderes de un municipio se limitan a: (1) aquellos poderes expresamente delegados por el Estado al municipio, (2) aquellos poderes implícitos o incidentales que son necesarios para ejercer los poderes expresamente delegados, y (3) aquellos poderes que son estrictamente necesarios para lograr los propósitos del municipio, lo que no incluye aquellos poderes que sean meramente convenientes para ello, sino que sean poderes indispensables.¹²

¹¹ Vázquez Irizarry, *supra* nota 6, en la pág. 1316 (citando a GERALD E. FRUG, CITY MAKING: BUILDING COMMUNITIES WITHOUT BUILDING WALLS 26-53 (1999)). Véase también William Vázquez Irizarry, *Los poderes del gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951, 1030 (2007); Ramos González & Negrón Portillo, *supra* nota 7, en la pág. 285. Al enfatizar esta realidad del diseño constitucional puertorriqueño, el jurista Carl Friedrich señaló que “[p]or desgracia, la Convención Constituyente de Puerto Rico—artículo VI, sección 1—ha perpetuado el sistema de control completamente centralizado, en lugar de garantizar la autonomía del gobierno local. Esta es la más seria falla de la nueva Constitución”. ESCUELA DE ADMIN. PÚBL. DE LA UNIV. DE PR, LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO 25 (Ed. facsimilar 2005).

¹² Véase Richard Briffault, *Our Localism: Part I – The Structure of Local Government Law*, 90 COLUM. L. REV. 1, 8 (1990); Gerald E. Frug, *The City as a Legal Concept*, 93 HARV. L. REV. 1059, 1109 (1980). Esta regla de hermenéutica fue tan prevalente a través de todos los estados que incluso fue adoptada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos a principios del siglo XX al examinar la distribución vertical de poderes conforme a la Constitución federal. Por ejemplo, en *Hunter v. City of Pittsburgh* se estableció que:

The State . . . at its pleasure, may modify or withdraw all . . . [city] powers, may take without compensation . . . [city] property, hold it itself, or vest it in other agencies, expand or contract the territorial area, unite the whole or a part of it with another municipality, repeal the charter and destroy the corporation. All this may be done, conditionally or unconditionally, with or without the consent of the citizens, or even against their protest. In all these respects the State is supreme, and its legislative body, conforming its action to the state Constitution, may do as it will, unrestrained by any provision of the Constitution of the United States. . . . The power is in the state and those who legislate for the state are alone responsible for any unjust or oppressive exercise of it.

Hunter v. City of Pittsburgh, 207 U.S. 161, 178-79 (1907). En la misma época de Dillon y la decisión de *Hunter*, esta regla también tuvo detractores importantes, como el tratadista Eugene McQuillin y el juez Thomas M. Cooley del Tribunal Supremo de Michigan. Véase EUGENE MCQUILLIN, A TREATISE ON

De hecho, con anterioridad a la ratificación de la Constitución del Estado Libre Asociado, el Tribunal Supremo de Puerto Rico de principios del siglo XX acogió esta misma regla de hermenéutica, al resolver en *Patrón v. Municipio de San Juan* que un municipio no podía hacer un censo porque tal iniciativa no se le había delegado expresamente a los municipios por ninguna ley vigente.¹³ En dicha opinión, el Tribunal expresó que era innecesario discutir si realizar ese censo podría ser conveniente para el municipio, pues “[t]al procedimiento no es *absolutamente necesario* para ejercitar ninguno de los distintos deberes de las corporaciones municipales de esta Isla. De aquí el que sólo sea suficiente para este tribunal el resolver que, según los estatutos, no existe tal facultad para hacer un censo”.¹⁴ Al referirse a que esa facultad no era absolutamente necesaria para ejercer algún poder expresamente delegado por ley, el Tribunal Supremo —compuesto en parte por jueces estadounidenses y nombrados por el Presidente de Estados Unidos—, simplemente seguía la tendencia interpretativa que prevalecía en Estados Unidos con respecto a la distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios.

La regla Dillon, la cual indudablemente favorece al poder legislativo, prevaleció en la mayoría de los tribunales estatales hasta que surgió el movimiento conocido como *Home Rule*.¹⁵ En apretada síntesis, y sin discutir las distintas variantes del *Home Rule* que se han desarrollado en la mayoría de los estados de la Unión, mediante esta doctrina se presume que el municipio tiene todos los poderes sobre los asuntos de naturaleza municipal en los cuales la legislatura estatal no haya ocupado el campo o desplazado una iniciativa del gobierno local.¹⁶ Es decir, también se trata de una norma de interpretación judicial que invierte la presunción de la regla Dillon a favor de la autonomía municipal, conforme a la cual los tribunales le reconocen poderes a los municipios sin necesidad de una

THE LAW OF MUNICIPAL CORPORATIONS (1913); *People ex rel. Le Roy v. Hurlbut*, 24 Mich. 44, 93 (Mich. 1871) (Cooley, opinión concurrente). Ambos postulaban, en esencia, que existía un derecho inherente a un gobierno local propio.

¹³ *Patrón v. Municipio de San Juan*, 11 DPR 391 (1906).

¹⁴ *Id.* en la pág. 397 (énfasis suplido).

¹⁵ Briffault, *supra* nota 12, en las págs. 9-11; CHESTER JAMES ANTIEAU, MUNICIPAL CORPORATION LAW § 2.00 (1979) (citado en Frug, *supra* nota 12, en las págs. 1062-63); Ramos González & Negrón Portillo, *supra* nota 7, en las págs. 285-93.

¹⁶ Al día de hoy, casi la totalidad de los cincuenta estados de los Estados Unidos han enmendado sus respectivas constituciones estatales para proveer algún grado de *Home Rule* a sus gobiernos locales de rango constitucional, ya sea para proveerle inmunidad a los municipios de la interferencia legislativa sobre asuntos de naturaleza municipal, o para reconocerle a los municipios un marco amplio de acción sobre cualquier asunto que no haya sido ocupado expresamente por la legislatura estatal. Esta última variante de *Home Rule* legislativo, mediante la cual los municipios pueden actuar hasta tanto la legislatura no lo haya prohibido expresamente, es el enfoque predominante en la gran mayoría de estos estados. Véase Briffault, *supra* nota 12, en las págs. 10-11.

delegación expresa ni afirmativa de esos poderes por parte de la legislatura estatal.¹⁷

Según mencionamos anteriormente, la aplicación de la regla Dillon en Puerto Rico ha sido corolario del sentido original e histórico que le confiere la Constitución del Estado Libre Asociado, y particularmente la sección 1 de su artículo VI, en la conceptualización del municipio como una institución propia del poder ejecutivo. No debe sorprender, pues, que el Tribunal Supremo de Puerto Rico haya sido enfático y consistente en aplicar la regla Dillon como un principio básico de hermenéutica en lo que se refiere a la relación entre los municipios y el gobierno central y a la separación de poderes en su vertiente vertical.¹⁸ Por ello, tanto antes como después de la ratificación de la Constitución, nuestro máximo foro judicial ha reiterado en numerosas ocasiones que los municipios son meras criaturas del Estado y que incluso “la Asamblea Legislativa no puede delegarle más poderes e inmunidades que los que el Estado posee”.¹⁹

C. La norma de interpretación judicial que dimana de la Ley de municipios autónomos

Ahora bien, se ha argüido que la Asamblea Legislativa tuvo la intención de renunciar a sus poderes plenarios sobre los municipios –aunque fuera estatutariamente– al aprobar la Reforma Municipal de 1991. El objetivo de esta reforma, según los profesores Negrón Portillo y Ramos González, era promover una alianza, no entre unas *criaturas* y su *hacedor*, sino entre socios del nivel central, los municipios en conjunto y los municipios entre sí.²⁰ La delegación estatutaria de poderes y facultades a favor de los municipios –que discutimos en la sección anterior– vino acompañada de una disposición de aparente importancia para el servicio de los tribunales en su función de delimitar el alcance de la distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios: una norma de interpretación judicial plasmada en el artículo 1.004 de la *Ley de municipios autónomos*.²¹ Esta regla de hermenéutica dispone lo siguiente:

¹⁷ *Id.*

¹⁸ Vázquez Irizarry, *supra* nota 11, en la pág. 1030.

¹⁹ Colón Flores v. Municipio de Guayama, 114 DPR 193, 199 (1983). Véase también Autoridad de Puertos de PR v. Municipio de San Juan, 123 DPR 496, 503 n.1 (1989); Fraticelli v. Cintrón Antonsanti, 122 DPR 229, 236 (1988); López v. Municipio de San Juan, 121 DPR 75, 87 (1988); Banco Popular de PR v. Municipio de Mayagüez, 120 DPR 692, 696 (1988); Vélez Medina v. Municipio de Toa Baja, 109 DPR 369 (1980); citados en Ramos & Negrón, *supra* nota 7, en las págs. 280-81. Véase también Gobierno de La Capital v. Consejo Ejecutivo de PR, 63 DPR 434 (1944); Municipio de Manatí v. Garrido Morales, 50 DPR 827 (1937).

²⁰ Ramos & Negrón, *supra* nota 7, en la pág. 296.

²¹ Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPR § 4002 (2005).

Los poderes y facultades conferidos a los municipios por este subtítulo o cualquier otra ley, excepto disposición en contrario, se interpretarán liberalmente, en armonía con la buena práctica de política pública fiscal y administrativa, de forma tal que siempre se propicie el desarrollo e implantación de la política pública enunciada en este subtítulo de garantizar a los municipios las facultades necesarias en el orden jurídico, fiscal y administrativo para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de sus habitantes.²²

Para determinar el alcance de esta norma de interpretación judicial, hay que examinarla en conjunto con las otras disposiciones de la *Ley de municipios autónomos* relacionadas a los poderes y facultades municipales ante el gobierno central. En ese sentido, el artículo 2.001 de la referida ley dispone que “[l]os municipios tendrán los poderes necesarios y convenientes para ejercer todas las facultades correspondientes a un gobierno local y lograr sus fines y funciones”, así como para “[e]jercer todas las facultades que por ley se le deleguen y aquéllas incidentales y necesarias”.²³ Por otra parte, el artículo 2.004 establece que “[c]orresponde a cada municipio ordenar, reglamentar y resolver cuanto sea necesario o conveniente para atender las necesidades locales y para su mayor prosperidad y desarrollo. Los municipios estarán investidos de las facultades necesarias y convenientes para llevar a cabo las . . . funciones y actividades [enumeradas en esta ley]”.²⁴

En fin, la *Ley de municipios autónomos* “reconoce la autonomía de todo municipio en el orden jurídico, económico y administrativo”.²⁵ Mas sin embargo, de esa misma disposición se colige que “[s]u autonomía está subordinada y será ejercida de acuerdo a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y [esta] [ley]”.²⁶ Por ende, al armonizar todas estas disposiciones de la propia ley, podemos concluir que la Asamblea Legislativa adoptó vía legislación una regla de hermenéutica judicial que no responde enteramente a la conceptualización rígida de la regla Dillon, pero que tampoco parece representar una delegación amplia e ilimitada en cuanto al marco de acción que tienen los municipios para actuar o legislar sobre cualquier asunto de interés local que se asemeje al *Home Rule* en la mayoría de las jurisdicciones de Estados Unidos.

Los profesores Negrón Portillo y Ramos González han aducido que las mencionadas disposiciones de la Ley “apuntan a que los municipios dejaron de ser, *de facto*, meras ‘criaturas del estado’”.²⁷ Por otro lado, el profesor Vázquez Irizarry

22 *Id.*

23 21 LPRR § 4051 (2005 & Supl. 2013).

24 21 LPRR § 4054 (2005 & Supl. 2013).

25 21 LPRR § 4004a (2005).

26 *Id.*

27 Ramos & Negrón, *supra* nota 7, en la pág. 296. De hecho, los mencionados profesores indican que :

señala que la regla de hermenéutica establecida en el artículo 1.004 de la Ley de municipios autónomos “no ha tenido el efecto contundente que parece invocar . . . [su] lenguaje”.²⁸ Y es que la interpretación *liberal* de los poderes municipales que ordena el artículo 1.004 está matizada por varias referencias a que los poderes municipales son aquellos que sean *necesarios, convenientes e incidentales* para lograr sus objetivos. Estos objetivos están definidos a *grosso modo* por la *Ley de municipios autónomos* en varios listados extensos que se desprenden del propio estatuto, los cuales incluyen tanto detalle que parecerían ser de carácter taxativo.²⁹ En consecuencia, la complejidad estatutaria que surge de la *Ley de municipios autónomos* y de los demás estatutos que formaron parte de la Reforma Municipal de 1991 apuntan a que la autonomía municipal no se rige actualmente por un enfoque teórico firme de *Home Rule*, sino por una autorización que se le concedió al poder ejecutivo para delegar ciertas competencias particulares a los municipios por mera gracia de la Asamblea Legislativa. Esta posible delegación de competencias, claro está, siempre está supeditada a la voluntad final y a la discreción absoluta del gobierno central, salvo en ciertas circunstan-

[R]esulta notorio que en casi la totalidad de los casos resueltos por el Tribunal Supremo de Puerto Rico desde la aprobación de la Ley de Municipios Autónomos, al interpretar las controversias en torno a dicha Ley, éste ha evitado continuamente invocar expresamente la doctrina que caracteriza a los municipios como “criaturas del estado”.

Id. en la pág. 284. Sin embargo, véase *Compañía de Turismo de PR v. Municipio de Vieques*, 179 DPR 578, 590, 602 (2010); *Gobierno Municipal Autónomo de Ponce v. Caraballo Torres*, 166 DPR 723, 736 (2006).

²⁸ Vázquez Irizarry, *supra* nota 6, en la pág. 1317.

²⁹ Tan es así, que el legislador ha tenido que aclarar en algunos de esos listados extensos que definen los poderes y las facultades municipales, que la enumeración realizada no es taxativa. Véase, por ejemplo, el artículo 2.004q, el cual dispone que:

La enumeración anterior de funciones municipales no tiene carácter taxativo y, por lo tanto, la competencia de los municipios en cada una de las áreas de servicios y actividades descritas comprenderá las facultades antes señaladas, así como las que sean congruentes con la respectiva área o función de interés y servicio público. Además de las funciones antes señaladas, el gobierno municipal realizará todas y cada una de las actividades administrativas necesarias para su buen funcionamiento y administración.

²¹ LPRA § 4054(q)(2005 & Supl. 2013). El Tribunal Supremo también se ha enfrentado a controversias sobre si algunos de los listados extensos que surgen de la *Ley de municipios autónomos* son taxativos, o si los criterios enumerados para realizar alguna función municipal constituyen guías directivas o de requisitos vinculantes. Véase, *e.g.*, *ELA v. Caro Muñoz*, 185 DPR 264, 271 (2012); *ELA v. Negrón Montalvo*, 184 DPR 464 (2012); *ELA v. Crespo Torres*, 180 DPR 776 (2011). En esta serie de casos, Hernández Denton disintió de la mayoría en cuanto a su interpretación de cuáles eran los requisitos que tenía que seguir una legislatura municipal para concederle un aumento de sueldo al alcalde. Entre otros fundamentos, Hernández Denton hubiese concluido que la enumeración de criterios para conceder un aumento al alcalde conforme a la *Ley de municipios autónomos* eran de carácter taxativo, por lo que no procedía validar el aumento en controversia.

cias que requerirían la intervención judicial o legislativa previo a dejar sin efecto una norma o actuación municipal.³⁰

De hecho, la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo de Puerto Rico a partir de 1991 es indicativa de que el Derecho Municipal de Puerto Rico todavía está arraigado sustancialmente en los cimientos de la regla Dillon que ha caracterizado la casuística puertorriqueña por más de un siglo, incluso antes de que se aprobara la Constitución del Estado Libre Asociado. Ciertamente, nuestro máximo foro judicial no ha utilizado la regla de hermenéutica establecida en el artículo 2.004 de la *Ley de municipios autónomos* para adoptar el enfoque teórico del *Home Rule* estadounidense, ni para concluir que los municipios tengan algún derecho inherente frente al gobierno central.³¹ Si bien es cierto que el Tribunal Supremo ha reconocido en múltiples ocasiones la voluntad legislativa de concederle un mayor grado de autonomía a los municipios tras la aprobación de la Reforma Municipal de 1991,³² resulta evidente que esa acción legislativa no tuvo el efecto de modificar significativamente la metodología adjudicativa de los tribunales al atender los casos de Derecho Municipal.

Más bien, el enfoque interpretativo utilizado por el Tribunal Supremo al enfrentar cualquier controversia de Derecho Municipal en las pasadas dos décadas no se ha divorciado de la realidad de que en Puerto Rico aún impera, como cuestión práctica, la centralización de los servicios gubernamentales. El aparato administrativo puertorriqueño, desde los años cuarenta hasta el presente, se ha caracterizado por una rama ejecutiva unitaria, centralizada, y paternalista, cuyas facultades y deberes se encuentran sumamente concentrados en la figura del Gobernador y en el gabinete nombrado por el Primer Ejecutivo con el consejo y consentimiento del Senado.³³ Independientemente de la creciente influencia de

³⁰ Por ejemplo, el artículo 1.006 de la *Ley de municipios autónomos* dispone que “[l]as ordenanzas, resoluciones y reglamentos municipales no podrán suspenderse ni dejarse sin efecto, excepto por orden de tribunal competente”. 21 LPRR § 4004(a)(2005). Sin embargo, nada impide que la Asamblea Legislativa apruebe una ley especial que ocupe el campo y que desplace una iniciativa municipal o que deje sin efecto, incluso, alguna disposición de la propia *Ley de municipios autónomos*. Véase, e.g., *Caraballo Torres*, 166 DPR en la pág. 736.

³¹ *Torres v. Aponte*, 135 DPR 108 (1994).

³² Véase *Colón Colón v. Municipio de Arecibo*, 170 DPR 718 (2007); *Torres Santiago v. Gobierno Municipal de Coamo*, 170 DPR 541 (2007); *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237 (2007); *López Hernández v. Municipio de Mayagüez*, 158 DPR 620 (2003); *Comité Pro Permanencia de la Barriada Morales v. Miranda Marín*, 158 DPR 195 (2002); *Ortiz v. Municipio de Lajas*, 153 DPR 744 (2001); *Municipio de Ponce v. Autoridad de Carreteras y Transportación*, 153 DPR 1 (2000); *Levy, Hijo, Inc. v. Municipio de Manatí*, 151 DPR 292 (2000); *López Gerena v. Ramos Cofresí*, 140 DPR 587 (1996); *Municipio de Trujillo Alto v. Cable TV of Greater San Juan*, 132 DPR 1008 (1993); *citados en Ramos González & Negrón Portillo*, *supra* nota 7, en la pág. 284.

³³ El grado de centralización que ha alcanzado la Rama Ejecutiva de Puerto Rico no tiene precedente en Estados Unidos y sencillamente no es comparable con la de ningún estado de la unión. Al hacer un análisis de Derecho Comparado, son múltiples las divergencias que se podrían identificar al examinar las estructuras gubernamentales de Puerto Rico y los estados. La mayoría de estas divergencias responden a que, como cuestión histórica, los estados están erigidos a base de una noción descentralizada del gobierno que proviene de la historia de las trece colonias y los gobiernos locales

los municipios y de cualquier esfuerzo legislativo que apunte a una aspiración autonómica, la antigua regla Dillon que se encuentra plasmada en el texto constitucional no ha sido desarmada por la *Ley de municipios autónomos* ni por ningún otro esfuerzo dirigido a descentralizar el gobierno.

Más aún, según detallamos en la próxima sección, la presencia de Federico Hernández Denton en el Tribunal Supremo desde 1985 hasta el 2014 ha sido determinante para conservar el enfoque instrumentalista que caracteriza la jurisprudencia del Derecho Municipal como una vertiente singular del Derecho Administrativo y del Derecho Público en Puerto Rico. No obstante, de este análisis también se desprende que la metodología adjudicativa de este juez también ha sido altamente influyente en la conceptualización de los municipios como las unidades de gobierno más cercanas a la ciudadanía en nuestra sociedad democrática.

II. LA JURISPRUDENCIA DE DERECHO MUNICIPAL DE LA CORTE HERNÁNDEZ DENTON

Como ya mencionamos en la sección anterior, la carrera judicial de Hernández Denton transcurrió a la par con los desarrollos más significativos en el Dere-

que ahí se forjaron, mientras que la historia de los municipios bajo el dominio colonial español tiene una tendencia de subordinación a la metrópolis mucho más marcada. Aunque en Puerto Rico hay setenta y ocho municipios, se debe tener presente que en la actualidad, en nivel de todo Estados Unidos, hay sobre 90,000 gobiernos locales con distintas funciones, poderes, propósitos, niveles de población y estructuras organizativas. Véase BRIFFAULT & REYNOLDS, *supra* nota 9, en la pág. 8; ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *DEMOCRACY IN AMERICA* (Henry Reeve trad., 1961).

En la actualidad, la descentralización gubernamental que caracteriza a los gobiernos estatales se distingue, en primer lugar, por una intensa distribución vertical de poderes y delegación de competencias entre el gobierno central y los condados, los pueblos y las ciudades al amparo de la doctrina de *Home Rule*. Salvo aquellas estructuras regionales creadas por el propio estado para proveer servicios, los gobiernos locales se suelen organizar de abajo hacia arriba siguiendo un modelo corporativo. Es decir, los ciudadanos se incorporan en un territorio que previamente no había sido incorporado y aprueban una carta orgánica o *chárter* que tiene fuerza de ley. Por otro lado, los gobiernos locales de Estados Unidos también se distinguen por la multiplicidad de esferas y estructuras gubernamentales que están sujetas al control directo de la ciudadanía mediante el voto y la celebración de elecciones populares. Ello incluye desde los distritos escolares, los distritos para proveer servicios de agua y energía, bibliotecas, desperdicios sólidos, transportación, la judicatura estatal, los servicios de policía, el *sheriff*, los fiscales de distrito, los registradores de propiedad, entre otros. BRIFFAULT, *supra* nota 9, en las págs. 8-17.

A su vez, en nivel del gobierno central podemos identificar muchos servicios que en Puerto Rico tendemos asociar con el gobierno central –como los servicios sociales que provee el Departamento de la Familia– que también se encuentran generalmente descentralizados de arriba hacia abajo mediante los condados y otros organismos regionales. De igual forma, el poder de nombramiento del gobernador y de consejo y consentimiento del senado a nivel estatal es mucho más efímero que en Puerto Rico, incluso en lo que respecta a cargos públicos que en Puerto Rico consideramos de alto relieve para el gobierno central. Por ejemplo, en cuarenta y cinco de los cincuenta estados, el secretario de justicia es electo por el pueblo y el gobierno de turno no tiene ninguna injerencia directa sobre su elección. *Id.*; véase también *The Attorneys General*, NATIONAL ASSOCIATION OF ATTORNEYS GENERAL, <http://www.naag.org/current-attorneys-general.php> (última visita 3 de marzo de 2014).

cho Municipal puertorriqueño desde la aprobación de la Constitución. A continuación, examinamos la jurisprudencia más importante del Tribunal Supremo en esta área del derecho durante las pasadas décadas para ilustrar sobre el alcance de su influencia en el desarrollo del Derecho Municipal puertorriqueño, particularmente en lo que respecta a la distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios.

A. Los deberes afirmativos del municipio frente al gobierno central y sus habitantes

Una opinión de particular importancia del Tribunal Supremo referente a la relación entre los municipios y el gobierno central lo es *Torres v. Aponte*,³⁴ emitida por Hernández Denton en 1994 cuando este aún era Juez Asociado y cuando la *Ley de municipios autónomos* tenía pocos años de vigencia. En ese caso, el tribunal concluyó que la *Ley de municipios autónomos* le imponía al municipio de Carolina la responsabilidad primaria de recoger los desperdicios sólidos de las escuelas en sus límites territoriales. Ello a pesar de que las disposiciones de la ley referentes al recogido de basura más bien parecerían sugerir que esta es una facultad más del municipio, para la cual incluso puede cobrar una tarifa, y no necesariamente una obligación municipal.

En particular, el artículo 2.004 de la *Ley de municipios autónomos* dispone lo siguiente al enumerar varias facultades generales de los municipios:

Corresponde a cada municipio ordenar, reglamentar y resolver cuanto sea necesario o conveniente para atender las necesidades locales y para su mayor prosperidad y desarrollo. Los municipios estarán investidos de las facultades necesarias y convenientes para llevar a cabo las siguientes funciones y actividades:

(a) Establecer servicios y programas de recogido o recolección de desperdicios y saneamiento público en general y adoptar las normas y medidas necesarias para el ornato, la higiene, el control y la disposición adecuada de los desperdicios.³⁵

De otra parte, el artículo 2.005 de esta ley es una disposición especialmente dirigida a esa facultad y establece que el municipio “*podrá* reglamentar 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”.³⁶ Más adelante, dicho artículo también autoriza a los municipios a imponer tarifas por el recogido de desperdicios en sectores residenciales, industriales, comerciales y gubernamentales. Estos ingresos pue-

³⁴ *Aponte*, 135 DPR.

³⁵ 21 LPRA § 4054 (2005 & Supl. 2013).

³⁶ 21 LPRA § 4055 (2005) (énfasis suplido).

den utilizarse únicamente para financiar los programas de recogido antes mencionados.³⁷

De una lectura textualista de estas disposiciones, parecería que la Asamblea Legislativa le reconoció a los municipios la facultad optativa para reglamentar y hacerse cargo del recogido de desperdicios sólidos. Más aún, si la intención de la Asamblea Legislativa con la aprobación de esta ley era “otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía”,³⁸ las disposiciones particulares que enumeran las distintas facultades que estos podrían ejercer no deberían leerse como un mandato impuesto por fiat legislativo. Ciertamente, ese tipo de lectura sobre las facultades enumeradas en la *Ley de municipios autónomos* conduciría a un resultado contrario a la intención declarada por el legislador al aprobar el referido estatuto.

Sin embargo, el Tribunal Supremo resolvió que, en efecto, dichas disposiciones le imponen a los municipios:

[L]a responsabilidad primaria de atender ciertas necesidades locales, las cuales enumera [la *Ley de municipios autónomos*], a fin de lograr la mayor prosperidad y desarrollo de la comunidad. Una de las necesidades inmediatas que debe ser atendida es el recogido de basura, y se concede a los municipios discreción en cuanto al establecimiento de servicios y programas de recogido. Se provee, además, la opción de cobrar por el servicio, de forma que los municipios tengan el apoyo fiscal necesario para cumplir con su obligación.³⁹

Para fundamentar su decisión, Hernández Denton hizo referencia a que la *Ley de municipios autónomos* ubica al municipio como la unidad más básica del gobierno, que tiene el deber afirmativo de proveer los servicios más inmediatos que requieran sus habitantes, dependiendo de los recursos disponibles y sus proyecciones presupuestarias a corto, mediano y largo plazo.⁴⁰ Indicó, además, que “[e]ste propósito refleja el principio cardinal del pensamiento político democrático en cuanto a que el poder decisional sobre los asuntos que afectan la vida

³⁷ 21 LPRA § 4055(b).

³⁸ 21 LPRA § 4001 (2005 & Supl. 2013).

³⁹ *Aponte*, 135 DPR en la pág. 114.

⁴⁰ *Id.* En otro contexto, el juez Hernández Denton ha examinado los deberes afirmativos que tiene el gobierno central frente a los ciudadanos en virtud de la Constitución del Estado Libre Asociado. En su opinión disidente en *Sánchez v. Secretario de Justicia*, el Juez promueve la tesis de que la Constitución de Puerto Rico obliga al Estado a proveer a los ciudadanos ciertos servicios básicos en atención a sus necesidades, como lo es el derecho a la educación, la conservación de recursos naturales, la rehabilitación de los confinados y los derechos en el sector laboral. Ello en contraste de la Carta de Derechos de la Constitución de Estados Unidos, que responde a una conceptualización de derechos negativos y de prohibiciones al gobierno en su relación con los ciudadanos. Véase *Sánchez v. Secretario de Justicia*, 157 DPR 360, 395 (2002).

Sin duda, la opinión del juez Hernández Denton en *Torres v. Aponte* también promueve la noción filosófica de que la Constitución y las leyes le imponen deberes afirmativos al gobierno que son oponibles y justiciables en los tribunales.

de los ciudadanos en una democracia recaiga en niveles, organismos y personas que le sean directamente responsables”.⁴¹ En otras palabras, se podría concluir razonablemente que los municipios tienen deberes inherentes (y no derechos) frente al gobierno central y, más importante aún, frente a sus propios habitantes. Por eso, Hernández Denton enfatiza que los municipios son la unidad básica para la administración comunitaria, cuyo poder decisonal responde a principios democráticos de participación ciudadana. Ello se trata de un fundamento democrático y del rol particular que juegan los municipios en canalizar la participación ciudadana, el cual no hubiese estado disponible si este caso se hubiese atendido meramente como una controversia de Derecho Administrativo o si se hubiese hecho una equivalencia funcional entre los municipios y las agencias del gobierno central.

Por otra parte, la opinión del Tribunal también se fundamenta en que desde la Convención Constituyente se ha entendido que el recogido de desperdicios sólidos es una necesidad local que le corresponde atender a los municipios en primera instancia, y en el ejercicio de su poder de razón de Estado. Como fundamento particular, Hernández Denton manifestó que:

[L]a Convención Constituyente rechazó la posibilidad de conceder la autonomía municipal por considerar deseable mantener un mayor control del Gobierno Central. A pesar de esto, ya se tenía en cuenta la posibilidad de autorizar a los municipios a atender los asuntos necesarios para el bienestar general, entre ellos, la limpieza.⁴²

En efecto, esta decisión demuestra que la aprobación de la *Ley de municipios autónomos* no implica un reconocimiento de que los municipios tengan derechos inherentes frente al gobierno central. Por el contrario, el raciocinio desarrollado por Hernández Denton demuestra que los municipios aún tienen que asumir ciertas obligaciones ante el gobierno central y sus ciudadanos, independientemente de la carga económica que ello representa o que se le haya conferido alguna autonomía de rango estatutario.⁴³ Esta obligación primaria tiene raíces

⁴¹ Aponte, 135 DPR en las págs. 114-15.

⁴² *Id.* en la pág. 116.

⁴³ Nótese que el artículo 1.006 de la *Ley de municipios autónomos* fue enmendado con posterioridad a esta decisión para disponer que toda medida legislativa que se pretenda aprobar y que imponga obligaciones económicas o afecte los ingresos fiscales de los gobiernos municipales, deberá identificar y asignar los recursos que podrán utilizar los municipios afectados para atender tales obligaciones. Para ello, toda Comisión Legislativa que radique un informe proponiendo la aprobación de una medida, deberá incluir en el mismo una disposición titulada *Impacto Fiscal Municipal* en la cual certifique el impacto fiscal que estima que la aprobación de la medida tendría sobre los presupuestos de los gobiernos municipales, si alguno. Dicho informe deberá definir recomendaciones específicas a los efectos de subsanar cualquier impacto negativo que resulte de la aprobación de una medida legislativa. Asimismo, del propio estatuto surge otra regla de hermenéutica para dilucidar la intención legislativa en estos casos, debido a que establece que:

históricas que preceden la aprobación de la *Ley de municipios autónomos* y que incluso se discutieron en la Convención Constituyente previo a la aprobación de la sección 1 del artículo VI de la Constitución, la cual –como ya señalamos– rechaza la existencia de una autonomía municipal de estirpe constitucional.

Sin embargo, no se puede pasar por alto que esta decisión realmente está sustentada en un pragmatismo administrativo que caracteriza la metodología adjudicativa de Hernández Denton. Aunque en la opinión se concluye que proveer el servicio de recogido de desperdicios sólidos es una responsabilidad primaria (o un deber inherente, según explicamos anteriormente) de los municipios, no se concluye que este deber sea absoluto. De hecho, en la misma opinión se aclara que el *ratio decidendi* de la decisión:

[N]o limita la discreción del Municipio para privatizar el servicio ni impide que cobre por el servicio, tanto al Departamento de Educación como a otros usuarios, según lo dispuesto en el Art. 2.005 antes citado. Máxime cuando el Departamento de Educación ha expresado estar dispuesto a pagar por el servicio.⁴⁴

Desde el enfoque instrumentalista y funcional adoptado por Hernández Denton, lo más importante es que las escuelas no se queden desprovistas de un servicio esencial para su funcionamiento adecuado, como lo es la limpieza y el servicio de recogido de basura. Nada impide que el Municipio imponga una tarifa para el servicio que incluso aplique al Departamento de Educación, aun cuando esta última entidad pertenece al gobierno central. De esa manera, se reconoce jurisprudencialmente que los municipios y el gobierno central pueden forjar una relación dinámica que se caracterice por una distribución óptima y eficiente de sus respectivos deberes y facultades. Como cuestión práctica, la finalidad de esa distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios debe ser mejorar los servicios públicos que recibe la ciudadanía y garantizar el funcionamiento adecuado del aparato gubernamental.⁴⁵

La medida legislativa propuesta deberá establecer que cuando el informe de las comisiones legislativas correspondientes haya estimado que la aprobación de la misma no tiene impacto fiscal significativo sobre los gobiernos municipales, se interpretará que la intención legislativa en ese caso es no generar obligaciones adicionales en exceso de los ingresos disponibles a los gobiernos municipales.

²¹ LPRA § 4004(b)(5) (2005). Este mecanismo, cuya intención es aminorar el impacto fiscal que pueda tener cualquier medida legislativa o iniciativa del gobierno central sobre los municipios, tiene un paralelo con varias enmiendas constitucionales que se aprobaron en muchos estados a finales del siglo XIX –y que luego se extendieron a los demás estados como parte del movimiento *Home Rule*– con el propósito de prohibir la imposición de cargas económicas a los municipios mediante leyes especiales. Briffault, *supra* nota 12, en las págs. 9-11. No obstante, el mecanismo diseñado e integrado al artículo 1.006 de la *Ley de municipios autónomos* para promover la autonomía fiscal de los municipios es mucho más tenue, pues el impacto fiscal que finalmente pueda tener la iniciativa del gobierno central sobre los municipios aún está sujeto a la discreción de la Asamblea Legislativa.

⁴⁴ Aponte, 135 DPR en la pág. 120.

⁴⁵ Además, la opinión del tribunal en este caso también modifica la sentencia del foro primario para revocar aquella parte que declaraba nulo el contrato entre el Municipio y B.F.I. por excluir a las

Por último, como consecuencia de esta decisión, surgen varias interrogantes sobre la posibilidad de que los municipios estén obligados a asumir como deber afirmativo aquellas otras facultades generales que se enumeran en el artículo 2.004 y en otras secciones análogas de la *Ley de municipios autónomos*.⁴⁶ ¿Están los municipios obligados a establecer y mantener cementerios, reglamentar lo concerniente a animales domésticos realengos, establecer y operar un sistema de transportación escolar, establecer y administrar las plazas de mercado, reglamentar el tránsito y el estacionamiento en las vías municipales, o a establecer y sostener una policía municipal? En cuanto a esta última pregunta, la *Ley de la guardia municipal* parecería contestarla en la negativa al establecer un procedimiento detallado para el establecimiento de una Policía Municipal, que incluso está sujeto a la ratificación del gobierno central por conducto del Superintendente de la Policía.⁴⁷ No obstante, algunas de estas facultades municipales también tienen una base histórica y se discutieron en la Convención Constituyente, de igual modo que el recogido de desperdicios sólidos, por lo que de aplicar íntegramente el raciocinio de *Torres*, se podría entender que los municipios también tienen la responsabilidad primaria de proveer tales *programas de bienestar general*.⁴⁸

B. Las doctrinas de campo ocupado y desplazamiento en el Derecho Municipal puertorriqueño

Hernández Denton también ha emitido una serie de opiniones importantes en lo referente a la distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios, particularmente en lo referente a la aplicación de las doctrinas de desplazamiento y campo ocupado.⁴⁹ Se trata de los casos *Salas v. Municipio de Moca* y *Compañía de Turismo v. Municipio de Vieques*, los cuales sirven como punto de partida para discutir el acercamiento del Tribunal Supremo a estas doctrinas en sus ámbitos más comunes: la facultad de los municipios para re-

escuelas. Según aclaró acertadamente Hernández Denton, no era necesario dejar sin efecto el referido contrato para cumplir con la decisión del tribunal de requerirle al Municipio el servicio de recogido de basura, pues el Alcalde podía proveer el servicio a las escuelas con recursos municipales, contratando a otra compañía o renegociando el contrato con B.F.I. *Id.* en la pág. 121.

⁴⁶ 21 LPRÁ § 4054 (2005 & Supl. 2013).

⁴⁷ Ley de la guardia municipal, Ley Núm. 19 de 12 de mayo de 1977, 21 LPRÁ § 1063 (2005 & Supl. 2013).

⁴⁸ III DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 2046-47 (Ed. Conmemorativa 2003).

⁴⁹ La distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios es paralela a la distribución de poderes entre el gobierno federal y los estados que caracteriza al Derecho Constitucional de Estados Unidos. En ese sentido, el Derecho Municipal ha incorporado y derivado algunas doctrinas del federalismo, como lo son las doctrinas de campo ocupado y desplazamiento.

glamentar el tránsito y para imponer contribuciones, respectivamente.⁵⁰ Estos casos fueron resueltos en un lapso de veintitrés años de diferencia, pero ambos son ejemplos claros y consistentes de la metodología instrumentalista y del pragmatismo administrativo en el contexto municipal que caracteriza la jurisprudencia de Hernández Denton en esta área del Derecho.

i. *Salas v. Municipio de Moca*: Campo ocupado y la reglamentación municipal del tránsito

Primero examinamos el caso de *Salas v. Municipio de Moca*,⁵¹ cuya opinión del tribunal fue emitida por Hernández Denton en 1987, cuando apenas llevaba dos años como Juez Asociado, y antes de que se aprobara la Reforma Municipal de 1991. En síntesis, el municipio de Moca aprobó una ordenanza para prohibir el estacionamiento de vehículos de portadores públicos en tres calles estatales de Moca. Los portadores públicos demandaron al municipio y adujeron que la ordenanza violaba la igual protección de las leyes al discriminar indebidamente en contra de los conductores de vehículos públicos e interfería irrazonablemente con el derecho a seleccionar libremente su trabajo. Además, y en lo pertinente a este artículo, alegaron que la ordenanza ocupaba indebidamente el campo que el legislador concedió a otras agencias especializadas del gobierno central como el Departamento de Transportación y Obras Públicas y la Comisión de Servicio Público.

El Tribunal de Primera Instancia dictó sentencia a favor de los demandantes y acogió el argumento de que la ordenanza era discriminatoria al establecer una clasificación en perjuicio de los conductores. Asimismo, acogió el fundamento de que el Municipio actuó fuera del ámbito de sus facultades porque las carreteras eran estatales y estaban bajo la jurisdicción del Departamento de Transportación y Obras Públicas.

En la referida opinión, el Tribunal Supremo revocó al foro primario y validó la ordenanza en controversia. Hernández Denton concluyó correctamente que la ordenanza impugnada era de naturaleza socioeconómica, por lo que aplicaba el escrutinio racional o tradicional mínimo, bajo el cual una clasificación no sería invalidada salvo que fuera claramente arbitraria y no pudiera establecerse un nexo racional entre la clasificación y un interés legítimo del Estado. En atención a que el problema de estacionamiento y congestión en las calles urbanas del municipio claramente representaba un interés legítimo para esa unidad gubernamental, la medida impugnada resultaba razonable y constitucionalmente válida.⁵²

⁵⁰ Véase *Compañía de Turismo de PR v. Municipio de Vieques*, 179 DPR 578 (2010); *Salas v. Municipio de Moca*, 119 DPR 625 (1987).

⁵¹ *Salas*, 119 DPR.

⁵² *Id.* en las págs. 632-33. Por otro lado, nótese que en el Derecho Constitucional puertorriqueño han surgido varias controversias sobre el alcance de las ordenanzas municipales con sanciones pena-

En lo pertinente al asunto de distribución vertical de poderes, el Tribunal Supremo sostuvo que no había conflicto alguno entre la reglamentación municipal del tránsito y la jurisdicción que ostentan las agencias del gobierno central sobre esta materia. En particular, el Tribunal Supremo examinó la *Ley de vehículos y tránsito de Puerto Rico* y los hechos particulares del caso para concluir que el municipio había seguido el procedimiento administrativo aplicable a los municipios para poner en vigor una ordenanza relacionada con las vías estatales. Ello requiere que el municipio someta la ordenanza al Departamento de Transportación y Obras Públicas para que, de estar de acuerdo con las normas aprobadas, proceda a cambiar las señales de tránsito, lo cual había ocurrido en este caso.⁵³

En su opinión, Hernández Denton citó a los grandes tratadistas del Derecho Municipal de Estados Unidos y Puerto Rico –McQuillin, Antieau y Córdova– para sostener que la reglamentación del tránsito es una preocupación fundamental de todo municipio y que las ordenanzas para reglamentar el tránsito “se hacen a virtud del poder inherente de razón de estado que tienen los municipios”.⁵⁴ Ese discurso normativo le permitió al Tribunal Supremo superar la lectura rígida que hizo el foro primario sobre las facultades municipales, el cual adujo que el Municipio “actuó fuera del ámbito de sus facultades, ya que las . . . [carreteras estatales] están bajo la jurisdicción del Departamento de Transportación y Obras Públicas”.⁵⁵ Aunque resulta interesante que el Tribunal Supremo haya concluido que el municipio aprobó la ordenanza impugnada en el ejercicio de ese *poder inherente de razón de estado*, no es menos cierto que la propia *Ley de vehículos y tránsito* establecía un mecanismo particular para permitir la reglamentación municipal de tránsito, incluso en carreteras estatales.

Por otro lado, el poder de razón de estado que ejercen los municipios sobre sus propias carreteras es menos conflictivo, aunque también presenta interrogantes importantes sobre el alcance de esa facultad municipal. Nótese que la *Ley*

les y administrativas, y la aplicación de las doctrinas de vaguedad y amplitud excesiva, particularmente en el contexto de la libertad de expresión. Por lo general, en estos casos Hernández Denton ha asumido una posición suspicaz ante cualquier intento aparente del gobierno municipal de restringir o suprimir la expresión mediante ordenanzas que sean muy vagas o más amplias de lo necesario. Véase, e.g., *Pantoja Oquendo v. Municipio de San Juan*, 182 DPR 101, 119 (2011) (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente); *Fraticeili v. Cintrón Antonsanti*, 122 DPR 229 (1988); *Pueblo v. Hernández Colón*, 118 DPR 891, 906 (1987) (Hernández Denton, opinión disidente); *Vélez v. Municipio de Toa Baja*, 109 DPR 369 (1980).

53 Hoy día, la disposición análoga de la *Ley de vehículos y tránsito* dispone lo siguiente:

Las disposiciones de este capítulo aplicarán a través de todo Puerto Rico y ninguna autoridad local podrá promulgar o poner en vigor ordenanza alguna sobre las materias cubiertas por las disposiciones de este capítulo a menos que expresamente se autorice por el Secretario, cuando se trate de vías públicas fuera de su jurisdicción.

Ley de vehículos y tránsito de Puerto Rico, Ley Núm. 22 de 7 de enero de 2000, 9 LPRA § 5603 (2013).

54 *Salas*, 119 DPR en las págs. 630-31 (citas omitidas).

55 *Id.* en la pág. 629.

de vehículos y tránsito reconoce que sus disposiciones no se entenderán ni interpretarán “en el sentido de impedir que las autoridades locales, respecto a las calles y vías públicas bajo su jurisdicción y en el ejercicio razonable de sus poderes, siempre que no estén en conflicto con las disposiciones de este capítulo y sus reglamentos, puedan” reglamentar el tránsito y el estacionamiento.⁵⁶ Es decir, se reconoce un poder de reglamentar el tránsito hasta el punto en que dicha reglamentación no esté en conflicto con la legislación estatal.

Sin embargo, esta normativa no define ni aclara qué es un conflicto ni tampoco qué ocurriría en caso de que una norma municipal de tránsito sea más –o menos– restrictiva que una norma estatal.⁵⁷ Para ello debemos tomar en consideración las doctrinas de campo ocupado y desplazamiento, las cuales fueron objeto de discusión y análisis en el importante caso de Derecho Municipal llamado *López v. Municipio de San Juan*, emitida en 1988 por el entonces juez asociado Antonio Negrón García.⁵⁸

En ese caso, la Asamblea Municipal aprobó una ordenanza para reorganizar el tránsito vehicular y el flujo peatonal en el Viejo San Juan. Este plan generó ciertas controversias, pues ordenaba el cierre de algunas calles y limitaba su acceso para peatones exclusivamente, por lo que un grupo de comerciantes impugnó su validez. Inicialmente la demanda fue desestimada, pero luego la Asamblea Legislativa reaccionó mediante la aprobación de la Ley Núm. 8 de octubre de 1987, la cual le confirió a la Junta de Planificación autoridad expresa para intervenir en lo referente al tránsito vehicular en las zonas históricas del país. El Tribunal de Primera Instancia dictó sentencia en contra del Municipio y sostuvo que la conservación y mantenimiento de las zonas históricas y turísticas constituía materia ocupada por el Estado y que el municipio no podía legislar de forma contraria.

Al examinar esta controversia, el Tribunal Supremo incorporó la doctrina de campo ocupado y desplazamiento que ha prevalecido en el Derecho Municipal del *common law* estadounidense.⁵⁹ Esta doctrina dispone lo siguiente en cuanto a

⁵⁶ Dicha disposición de la *Ley de vehículos y tránsito* faculta a los municipios a reglamentar el tránsito y el estacionamiento en las carreteras municipales, así como para imponer multas administrativas por violaciones a las ordenanzas municipales aprobadas para regular el tránsito. 9 LPR § 5604.

⁵⁷ Por ejemplo, la *Ley de vehículos y tránsito* dispone que “[l]os vehículos que transiten por la vía pública entre las doce (12) de la noche y las cinco (5) de la mañana, cuando estén frente a lentes exhibiendo luz roja, se detendrán y podrán continuar la marcha, siempre que se tomen las debidas precauciones”. 9 LPR § 5222 (b) (6). ¿Podría un municipio aprobar una ordenanza que específicamente prohíba esa práctica? Habría que examinar entonces si un municipio puede aprobar una ordenanza que prohíba una conducta permitida por una ley estatal y si ambas normas podrían ser armonizables.

⁵⁸ *López v. Municipio de San Juan*, 121 DPR 75 (1988) (uniéndose el juez Hernández Denton a la mayoría que emitió la opinión del tribunal).

⁵⁹ Específicamente, el tribunal citó el caso de *People v. Llewellyn*. *People v. Llewellyn*, 257 N.W.2d 902, 905 (Mich. 1977), *cert. den.*, 435 U.S. 1008 (1978). Son numerosos los casos estatales que discuten esta doctrina en el contexto municipal. Véase *City of Northglenn v. Ibarra*, 62 P.3d 151 (Colo. 2003);

lo que debe tenerse en cuenta para determinar si el Estado ha ocupado el campo, a saber:

Primero, donde la ley estatal dispone expresamente que la autoridad del estado para reglamentar determinada materia es exclusiva, resulta claro que el estado ha ocupado el campo.

Segundo, la intención de la Asamblea Legislativa de ocupar el campo puede constar implícitamente en el historial legislativo de la ley.

Tercero, la existencia de un esquema de reglamentación estatal abarcador podría apoyar una conclusión de que el estado ha ocupado el campo. Aunque la existencia de un esquema de reglamentación estatal abarcador generalmente no es suficiente de por sí para inferir la ocupación del campo, es un factor que debe considerarse como evidencia de la ocupación del campo.

Cuarto, la naturaleza de la materia reglamentada puede exigir reglamentación estatal exclusiva para lograr la uniformidad necesaria para cumplir los propósitos o intereses del estado.⁶⁰

A la luz de tales principios jurisprudenciales, el Tribunal Supremo concluyó que los municipios pueden reglamentar el tránsito en las calles y vías públicas bajo su jurisdicción, siempre que no exista conflicto con la *Ley de vehículos y tránsito de Puerto Rico* y con otras leyes especiales como lo era la Ley 8. Por ende, el Tribunal concluyó que en lo referente a las zonas históricas, ya el campo estaba ocupado por el Estado y que “toda ordenanza municipal regulatoria tiene que estar en armonía con el ordenamiento estatal, el cual ha de prevalecer en situaciones conflictivas”.⁶¹

Sin embargo, el Tribunal reconoció que la doctrina de campo ocupado y desplazamiento tiene otros matices al citar el caso de *Cabassa v. Rivera* de 1948:

Una ordenanza municipal no puede, por supuesto, estar en pugna con las leyes de nuestra Asamblea Legislativa. Sin embargo, cuando en el ejercicio de su poder de policía tanto el estado como un municipio tratan de reglamentar determinada materia, la ordenanza se considerará válida a menos que sea imposible armonizarla con la ley general.⁶²

En *Cabassa*, el Tribunal Supremo examinó la validez de una ordenanza que prohibía la instalación de nuevas bombas a menos de 300 metros de los hospitales, escuelas, clínicas u otro lugar público. A nivel estatal, un reglamento del

Cincinnati Bell Tel. Co. v. City of Cincinnati, 693 N.E.2d 212 (Ohio 1998); Goodell v. Humboldt, 575 N.W.2d 486 (Iowa 1998); Allied Vending, Inc. v. City of Bowie, 631 A.2d 77 (Md. 1993).

⁶⁰ López, 121 DPR en la pág. 89 (citando a Vélez v. Municipio de Toa Baja, 109 DPR 369, 374-75 (1980)).

⁶¹ *Id.* en la pág. 88. Aun cuando revocó la sentencia del foro primario por razones esencialmente procesales y probatorias, el Tribunal Supremo enfatizó la falta de autonomía de los municipios y citó la crítica de Friedrich en cuanto a que la falta de reconocimiento a la autonomía municipal era una de las más serias fallas de la Constitución.

⁶² *Cabassa v. Ramón Rivera*, 68 DPR 706, 712 (1948) (citado en López, 121 DPR en la pág. 88).

Servicio Insular de Bomberos disponía que no se expedirían permisos para garajes o estaciones de servicio para ningún edificio que esté situado dentro de veinte pies de una escuela, teatro u otro sitio público de diversiones. Ciertamente la ordenanza municipal era más estricta que el reglamento y exigía más que la norma estatal, ¿pero eso significaba que existía un conflicto insalvable entre la norma municipal y estatal a la luz de la doctrina de campo ocupado? El tribunal contestó esa interrogante en la negativa, pues resolvió que el reglamento y la ordenanza eran perfectamente armonizables en la medida en que la ordenanza ampliaba la prohibición establecida por el reglamento estatal. Máxime, cuando ese reglamento no contenía una limitación exclusiva y cuando los permisos concedidos por el Servicio Insular de Bomberos aclaraba que estos “no excusan de la necesidad de obtener la autorización de los Departamentos del Interior . . . o de los municipios donde ésta sea necesaria”.⁶³

Varias décadas antes, en *Pueblo v. Coto*, el Tribunal Supremo validó una ordenanza que prohibía la portación de navajas barberas, a pesar de que la ley de armas a nivel central no prohibía la portación de esas navajas.⁶⁴ Esa decisión de 1916, también citada en *Cabassa*, resume con concisión y claridad lo que sería la excepción a la doctrina de campo ocupado en el contexto municipal: “Un municipio no puede prohibir lo que autoriza la legislatura, ni autorizar lo que la legislatura prohíbe, pero sí puede siguiendo la línea de conducta trazada por el legislador, prohibir la realización de actos de la misma naturaleza de los prohibidos por él”.⁶⁵

En otras palabras, una norma municipal puede ser más estricta que la norma estatal en su esquema regulatorio sobre la misma materia, siempre y cuando el Estado no haya ocupado expresamente el campo o desplazado la injerencia municipal sobre ese asunto. En ese supuesto, la norma municipal más prohibitiva es armonizable con la norma estatal que establece los linderos –o el piso– del es-

63 *Cabassa*, 68 DPR en la pág. 713. Según los profesores Negrón Portillo y Ramos González, de esta normativa reiterada en *López* surge “que a las actuaciones de la ‘criatura’ se le reconoce una ‘presunción’ cuasi-soberana que la coloca muy lejos de una relación de subordinación total”. Ramos & Negrón, *supra* nota 7, en la pág. 281.

64 *Pueblo v. Coto*, 24 DPR 381 (1916).

65 *Id.* Véase además una Opinión del Secretario de Justicia donde se menciona que:

Es un principio generalmente reconocido que cuando en el ejercicio de su poder de policía tanto el Estado como un municipio tratan de reglamentar determinada materia, la ordenanza se considerará válida a menos que sea imposible armonizarla con la ley general. . . . Así pues una ordenanza municipal puede ampliar las disposiciones de un estatuto, exigiendo más que el estatuto mismo, siempre que éste no limite los requisitos por él fijados y que la ordenanza no esté en conflicto con el mismo.

1958 *Op. Sec. Just.* Núm. 1, en la pág. 2. Igualmente, se ha mencionado que en el ejercicio de su poder de policía, el municipio puede: “a) prohibir lo ya prohibido o actos de la misma naturaleza; b) regular lo no regulado siempre que ello esté relacionado con intereses locales, y c) adicionar regulaciones particulares a la idea fundamental contenida en una ley general”. CÓRDOVA, *supra* nota 6, en la pág. 374.

quema regulatorio. Sin embargo, la iniciativa municipal probablemente sería más problemática si la ordenanza fuera más permisiva que la factura mínima establecida por la ley estatal con relación a ese asunto, en cuyo caso ambas normas probablemente no serían armonizables y la ordenanza municipal quedaría desplazada.

En resumen, de la jurisprudencia antes discutida se desprende que al examinar conflictos entre normas estatales y municipales, es necesario evaluar primeramente cuál es la fuente del poder municipal en controversia. Es decir, se debe tener presente si el poder local ha sido expresamente delegado por una ley estatal, o si el gobierno municipal está actuando a base de una delegación general de poderes, como lo sería la *Ley de municipios autónomos*. Claro está, si el gobierno municipal se basa en una delegación general de poderes, hay que determinar si el asunto regulado se considera de naturaleza municipal dentro de los límites del poder delegado.⁶⁶ Luego se debe considerar si la ordenanza municipal está en conflicto con la ley estatal, ya sea por desplazamiento expreso, desplazamiento implícito o si hay un campo ocupado por un esquema de reglamentación abarcador o cuya naturaleza requiera reglamentación estatal exclusiva para lograr la uniformidad necesaria en atención a los propósitos o intereses del estado.⁶⁷ En Puerto Rico, cualquiera de esas tres vertientes resultaría típicamente en el desplazamiento de la acción municipal, aunque si la intención de desplazar el poder municipal no surge de la ley, restaría por examinar si la norma municipal y esta-

66 Según el artículo 2.001(o) de la *Ley de municipios autónomos*, los municipios podrán:

Ejercer el poder legislativo y el poder ejecutivo *en todo asunto de naturaleza municipal* que redunde en el bienestar de la comunidad y en su desarrollo económico, social y cultural, en la protección de la salud y seguridad de las personas, que fomente el civismo y la solidaridad de las comunidades y en el desarrollo de obras y actividades de interés colectivo con sujeción a las leyes aplicables.

Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 4051(o) (2005 & Supl. 2013) (énfasis suplido). Algunos estados de Estados Unidos han adoptado una vertiente de *Home Rule* en la cual se entiende que este tipo de concesión general de poderes es un tipo de inmunidad que tienen los municipios para ejercer sus facultades sobre asuntos de naturaleza municipal sin la intervención del gobierno central. Sin embargo, ello ha colocado a los tribunales en la posición delicada de determinar qué es un asunto de naturaleza municipal *vis-à-vis* asuntos o intereses de naturaleza estatal. Por eso se ha entendido que un *Home Rule* de carácter legislativo –bajo el cual se entiende que los municipios pueden actuar sobre cualquier asunto en el cual la legislatura estatal no haya ocupado expresamente el campo– es un enfoque de autonomía municipal más manejable para todos los actores gubernamentales. Véase Briffault, *supra* nota 12, en las págs. 10-12.

67 Conforme a *López v. Municipio San Juan*, el desplazamiento expreso se refiere al supuesto en que la ley estatal dispone expresamente que la autoridad del estado para reglamentar determinada materia es exclusiva, mientras que el desplazamiento implícito se refiere a cuando la intención de la Asamblea Legislativa de ocupar el campo puede constar implícitamente en el historial legislativo de la ley. *López*, 121 DPR en la pág. 89.

tal aún podrían ser armonizables a base del estándar delineado por el Tribunal Supremo en *Salas, López, Coto y Cabassa*.⁶⁸

ii. *Compañía de Turismo v. Municipio Vieques*: El poder impositivo de los municipios y el campo ocupado

La doctrina de campo ocupado también ha sido ampliamente discutida en el contexto particular de la facultad que tienen los municipios para imponer contribuciones, tarifas, arbitrios, patentes y cualquier otro cargo dirigido a generar ingresos propios. La Constitución de Puerto Rico no tan solo articula la premisa amparada en la regla Dillon de que los municipios son criaturas del Estado,⁶⁹ sino que también dispone expresamente en la sección 2 del artículo VI que “[e]l poder del Estado Libre Asociado para imponer y cobrar contribuciones y autorizar su imposición y cobro por los municipios, se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa, y nunca será rendido o suspendido”.⁷⁰ En virtud de esa disposición constitucional, el artículo 2.002 de la *Ley de municipios autónomos* faculta a los gobiernos municipios a “[i]mponer 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”.⁷¹ De igual forma, el artículo 1.006(b)(4) de la *Ley de municipios autónomos* enfatiza que “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” el artículo 2.002.⁷² Es decir, la misma ley le confiere a los municipios una delegación amplia para imponer contribuciones y solo

⁶⁸ Una situación de esta índole también fue presentada de manera incidental en el caso *Castro García v. Departamento de Justicia*. *Castro García v. Departamento de Justicia de PR*, 153 DPR 302, 311 (2001). En ese caso, la Legislatura Municipal de Aguada aprobó una ordenanza para reglamentar la extracción de arena en ese municipio, a pesar de que el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales es la entidad a la cual se le ha conferido estatutariamente esa potestad. El Tribunal Supremo sostuvo a modo de *dictum* que esta competencia no parecía haber sido transferida al Municipio de Aguada conforme al artículo 14.003 de la *Ley de municipios autónomos*, por lo que podría ser que la ordenanza mencionada era susceptible de ser declarada nula judicialmente. 21 LPR § 4653 (2005). Sin embargo, el Tribunal indicó que no pasaría juicio sobre este asunto, por no ser ello necesario para adjudicar la controversia concreta que tenía ante sí, ni tampoco examinaría si los municipios pueden aprobar ordenanzas que resulten complementarias a la *Ley de arena, grava y piedra*. *Ley de arena, grava y piedra*, Ley Núm. 132 de 25 de junio de 1968, 28 LPR §§ 206-220(f) (2009).

⁶⁹ CONST. PR art. VI, § 1.

⁷⁰ *Id.* § 2. Según explica Hernández Denton al examinar la jurisprudencia interpretativa de esta disposición constitucional en *Compañía de Turismo v. Municipio de Vieques*, la facultad del Estado para imponer contribuciones “puede ser delegada a los municipios mediante un mandato claro y expreso, pues éstos no tienen un poder inherente e independiente para imponerlas”. *Compañía de Turismo v. Municipio de Vieques*, 179 DPR 578, 584 (2010).

⁷¹ 21 LPR § 4052(d) (2005 & Supl. 2013).

⁷² 21 LPR § 4004(b)(4) (2005) (énfasis suplido).

delimita el ejercicio de ese poder a aquellos asuntos en que el gobierno central no haya ocupado el campo mediante el Código de Rentas Internas o cualquier otra legislación impositiva de aplicación general.

A pesar de ese mandato que surge de la propia *Ley de municipios autónomos*, no está del todo claro cuál es el escrutinio de la doctrina de campo ocupado que habría que aplicar en caso de un conflicto entre el poder impositivo de un municipio y del gobierno central. Al igual que los casos de conflicto entre ordenanzas municipales y leyes estatales, en estos casos habría que examinar si la contribución municipal está en conflicto con el Código de Rentas Internas o con cualquier contribución estatal, y si ese conflicto no es armonizable. Como discutimos en la sección anterior, en estos conflictos se debe evaluar si estamos ante un supuesto de desplazamiento expreso, desplazamiento implícito o si hay un campo ocupado por un esquema de reglamentación abarcador o cuya naturaleza requiera reglamentación estatal exclusiva para lograr la uniformidad necesaria en atención a los propósitos o intereses del Estado. En caso de que la intención de desplazar el poder municipal no surja de la ley o reglamentación estatal, restaría por examinar si la contribución municipal y el tributo estatal aún podrían ser armonizables y si podrían coexistir sobre un mismo hecho imponible.

En *Compañía de Turismo v. Municipio de Vieques*, cuya opinión fue emitida por Hernández Denton en el 2010, el Tribunal Supremo elaboró un estándar instrumentalista y circunscrito a los hechos particulares de cada caso para atender situaciones de conflicto entre el poder impositivo de los municipios y del gobierno central.⁷³ En esencia, de este caso se puede derivar el principio general de que si las contribuciones responden al mismo hecho imponible, se activa la doctrina de campo ocupado y queda desplazada la contribución municipal.⁷⁴ No obstante, conforme a la interpretación que hace Hernández Denton de las disposiciones estatutarias antes examinadas sobre la facultad tributaria de los municipios, ese análisis va a depender de los hechos y circunstancias específicas de cada caso y del alcance particular de los tributos en controversia. Según el Tribunal:

[A] la hora de determinar si entre un tributo municipal y el Código de Rentas Internas y las demás leyes existe la compatibilidad que exigen las referidas secciones de la Ley de Municipios Autónomos debemos realizar un análisis ponderado de cada caso en particular, en consideración a las características específicas de cada tributo y prestando especial atención a los elementos de su hecho imponible.⁷⁵

En síntesis, la Asamblea Legislativa mediante la Ley Número 272 de 9 de septiembre de 2003, le delegó a la Compañía de Turismo la facultad para, entre otras

⁷³ *Compañía de Turismo*, 179 DPR.

⁷⁴ Según la opinión del tribunal, el hecho imponible se define como “el presupuesto de hecho, fijado en la ley o fuente legal que crea el tributo, cuya realización conlleva el nacimiento de la obligación tributaria”. *Id.* en la pág. 585.

⁷⁵ *Id.*

cosas, imponer, recaudar, fiscalizar, reglamentar y distribuir el impuesto sobre el canon por ocupación de hotel.⁷⁶ Este impuesto se calcula sobre la cuantía que los huéspedes pagan a los hoteles por ocupar sus habitaciones, la cual se multiplica por la tasa aplicable al tipo de hotel y por el número de noches de ocupación.⁷⁷ Además, conforme lo establece la referida ley, el hotel está obligado a recaudar y retener el impuesto y remitirlo mensualmente a la Compañía de Turismo. Según se explica en la opinión, ello significa en términos prácticos que el hotel “actúa como un agente retenedor a quien el legislador le asignó la función de cobrar el impuesto –luego de que surge la obligación del ocupante de pagarlo– y de remitirlo a la Compañía de Turismo”.⁷⁸

De otra parte, el Municipio de Vieques aprobó la ordenanza Núm. 34 para establecer una contribución municipal especial a los ocupantes de hoteles, hoteles de apartamentos, hostales, hospederías, paradores y moteles ubicados en ese municipio y para crear un fondo para el desarrollo, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura, ornato y seguridad. Dicha contribución aplicaba a toda persona que no fuera residente del municipio y su tasa variaba desde dos dólares hasta cinco dólares por ocupante por noche, dependiendo del número de habitaciones en el hotel. A su vez, la ordenanza establecía que la contribución se cobraría al ocupante de la habitación en el momento de pagar la cuenta presentada por el hotel y que el hotel –al igual que en el cobro de la contribución establecida por la Ley 272– tenía el deber de remitir al Municipio las cantidades que se generaran por el impuesto.⁷⁹

En atención al aparente conflicto entre ambos impuestos, la Compañía de Turismo presentó una demanda de sentencia declaratoria e *injunctio*n, en la que alegó que el Municipio carecía de la facultad para imponer una contribución por ocupación de hotel, dado que el Estado ya imponía una contribución similar conforme a la Ley 272. Por su parte, el Municipio contestó que la facultad delegada a los municipios para imponer contribuciones mediante el artículo 2.002 de la *Ley de municipios autónomos* debe ser interpretada de forma amplia, por lo que el hecho de que la Ley 272 establezca un impuesto sobre el canon por ocupación de habitación de hotel no impide que los municipios también puedan hacerlo. En otras palabras, el Municipio aducía que el tributo municipal era armonizable con el impuesto estatal, por lo que no debía quedar desplazado de forma alguna en virtud de la doctrina de campo ocupado.

El Tribunal de Primera Instancia declaró con lugar la demanda y emitió el interdicto permanente para impedir al Municipio de Vieques el cobro del tributo

⁷⁶ *Id.* en la pág. 586.

⁷⁷ Ley del impuesto sobre el canon por ocupación de habitación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 272 de 9 de septiembre de 2003, 13 LPRÁ § 2271 (2012).

⁷⁸ *Compañía de Turismo*, 179 DPR en las págs. 587-88.

⁷⁹ Según adujo el Municipio, con este tributo buscaba allegar fondos a su erario para sufragar los gastos que supone mantener las áreas públicas en óptimas condiciones y brindar servicios a las personas que lo visitan. *Id.* en las págs. 589-90.

establecido por la Ordenanza Número 34. No obstante, el Tribunal de Apelaciones revocó y concluyó que ambos tributos eran compatibles y armonizables entre sí, pues entendió que estos recaían sobre eventos contributivos distintos: el impuesto de la Ley 272 gravaba el ingreso del hotel, mientras que la contribución del Municipio recaía sobre el huésped. Además, el foro apelativo intermedio sostuvo que aun cuando la Ley 272 delegaba la facultad de cobrar y fiscalizar el impuesto establecido en esa ley a la Compañía de Turismo, esta no contenía un lenguaje que indicara que se tuviera la intención de ocupar el campo.⁸⁰

El Tribunal Supremo revocó al Tribunal Apelativo y resolvió que ambos tributos eran incompatibles entre sí y descartó que los impuestos recayeran sobre eventos contributivos distintos, por lo que la contribución especial municipal quedaba desplazada en virtud de la doctrina de campo ocupado. La opinión del tribunal adoptó un enfoque pragmático, instrumentalista y silogístico para atender controversias de conflicto entre el poder impositivo de los municipios y del gobierno central que es característico de la metodología adjudicativa de Hernández Denton. Más aún, sobresale el hecho de que al invalidar la contribución municipal, el Tribunal tomó en consideración otros elementos fácticos que trascendían de la controversia técnico legal del caso y que incidían sobre el desarrollo económico de Puerto Rico.

En primer lugar, el Tribunal Supremo concluyó que el hecho imponible con respecto al impuesto de la Ley 272 consistía en realizar la acción de ocupar una habitación de hotel.⁸¹ Por eso el tributo estatal recaía inevitablemente sobre el ocupante de la habitación, ya que era este quien realizaba el hecho imponible que activaba la obligación de pagar el impuesto. Mientras, la función del hotel era meramente la de servir como agente retenedor y de remitir mensualmente lo pagado por el impuesto a la Compañía de Turismo. Como corolario de lo anterior, lo que un hotel recaudara por el mencionado impuesto no podía constituir un ingreso para la hospedería, “pues los tributos son a favor del Estado o de alguna de sus criaturas, no a favor de un ente privado como lo es un hotel”,⁸² y no sobre el ingreso del hotel, como había sostenido el foro apelativo intermedio.⁸³

En ese sentido, la ordenanza Núm. 34 también recaía sobre el mismo hecho imponible, pues se trataba de un tributo que gravaba el hecho de ocupar una habitación de hotel, y que debía ser pagado por la persona que produjera ese evento contributivo, es decir, el ocupante de la habitación. De igual forma que con la Ley 272, el hotel servía como agente retenedor, pues debía cobrar el tributo al ocupante en el momento de pagar al hotel la cuenta y luego remitirlo al Municipio. En vista de ello, Hernández Denton señaló como un hecho evidente que ambos impuestos recaían sobre un aspecto muy concreto de la actividad

80 *Id.* en la pág. 583.

81 *Id.* en la pág. 587.

82 *Id.* en la pág. 590.

83 *Id.*

turística: la ocupación de habitaciones de hotel. La opinión del Tribunal aclara, sin embargo, que en ese caso no estaba en controversia si los municipios podían imponer contribuciones sobre algún aspecto de esa actividad económica, lo que no puso en duda, sino si podían imponerlas sobre exactamente el mismo evento contributivo que un impuesto estatal. A pesar de que ni en el texto de la Ley 272 ni en su historial legislativo se denotaba intención alguna de ocupar el campo a favor de la Compañía de Turismo, Hernández Denton concluyó diáfaramente que la doctrina de campo ocupado impedía que se impusiera un tributo municipal sobre el mismo hecho imponible sobre el cual ya existía un impuesto estatal.⁸⁴

La opinión del Tribunal no limitó su raciocinio a que el evento contributivo de ambos tributos recaía esencialmente en los mismos hechos ni a una aplicación mecánica de la doctrina de campo ocupado, sino que también reconoció la primacía del gobierno central –y en este caso de la Compañía de Turismo– al implantar la política pública del gobierno relacionada al turismo.⁸⁵ Según Hernández Denton, la prominencia de la Compañía de Turismo sobre los municipios para regular la industria turística se amparaba en el ordenamiento constitucional y en el estado de Derecho vigente, el cual le concedía expresamente a esa entidad del gobierno central la potestad de regular la industria turística y de imponer un tributo a los ocupantes de los hoteles. De hecho, la opinión del Tribunal hizo referencia a una consideración prudencial dirigida a cumplir con esa política pública promovida por el gobierno central, al sugerir que validar la ordenanza “supondría avalar que cada municipio imponga una contribución sobre la ocupación de habitaciones de hotel. Ello socavaría la política pública en materia de desarrollo turístico que la Compañía de Turismo desee implantar en el ejercicio de sus deberes ministeriales y redundaría en el perjuicio de la industria turística puertorriqueña”.⁸⁶

Por su parte, la jueza asociada Mildred Pabón Charneco emitió una opinión disidente mediante la cual rechazó este fundamento por entenderlo contrario al principio de separación de poderes. Indicó que “el efecto que tenga la contribución establecida mediante la ordenanza Núm. 34 sobre el desarrollo de la industria turística en Puerto Rico es un asunto que no le corresponde a los tribunales pasar juicio. . . . sino [que debe ser atendido] mediante legislación al efecto”.⁸⁷ Además, sostuvo que no surgía del lenguaje de la Ley 272 ni de su historial legislativo la intención de ocupar el campo mediante reglamentación estatal exclusi-

84 *Id.* en las págs. 591-92.

85 En efecto, el Tribunal concluyó que “es a la Compañía de Turismo a quien el legislador le encomendó la función de dirigir el desarrollo de la industria turística en Puerto Rico y por ello le confirió la potestad de recaudar y fiscalizar un impuesto sobre la ocupación de habitaciones de hotel”. *Id.* en la pág. 592.

86 *Id.* en las págs. 592-93.

87 *Id.* en la pág. 604.

va sobre este tipo de impuesto.⁸⁸ Por último, la opinión disidente adujo que el efecto que tenían ambas contribuciones era diferente, por lo que el esquema en controversia no resultaba en una doble tributación.⁸⁹

Sin duda, Hernández Denton estableció una norma jurisprudencial para evaluar las controversias de campo ocupado en el contexto del poder impositivo de los municipios desde un crisol pragmático, funcional e instrumentalista. Esta decisión es ilustrativa de que la metodología adjudicativa desarrollada por Hernández Denton típicamente se aparta del formalismo estricto y del análisis abstracto del Derecho. Se trata de un realismo jurídico que permite al Tribunal tomar en consideración distintos aspectos de la controversia particular ante su consideración, aunque estos se extralimiten de la normativa jurídica aplicable. Tales consideraciones incluyen, por ejemplo, las repercusiones económicas y de política pública que podrían tener las decisiones judiciales más allá de los hechos específicos de un caso. Claro está, este análisis económico y sociológico del Derecho va enmarcado dentro de los intereses y objetivos que ya ha plasmado el gobierno central en otras fuentes jurídicas, como lo eran la Ley 272 y la *Ley de municipios autónomos*. Según explicó el profesor Carlos Díaz Olivo, “[l]a opinión del Tribunal es deferente y cuidadosa al prevenir que su interpretación afecte el objetivo económico que persigue la Asamblea Legislativa”.⁹⁰ Esta deferencia responde a una visión pragmática de que las tres ramas de gobierno –incluyendo la Rama Judicial– son eslabones entrelazados de un mismo Estado, los cuales persiguen adelantar un bien común desde sus respectivos roles constitucionales en el sistema republicano de gobierno.

En fin, para el Tribunal Supremo en *Compañía de Turismo v. Municipio de Vieques* pesó más la facultad que tenía la Compañía de Turismo para regular la industria turística que la autonomía municipal y la facultad que tienen los municipios para imponer contribuciones conforme a la *Ley de municipios autónomos*. También pesó más su preocupación declarada de que abrir las puertas a que otros municipios impusieran contribuciones similares sería perjudicial para la industria turística puertorriqueña, lo que apunta a un análisis económico del Derecho para sustentar su decisión. Al respecto, el profesor Díaz Olivo señala que “[l]as decisiones judiciales, además de ser racionales desde la perspectiva jurídica, deben serlo también desde el punto de vista económico. De este modo se viabiliza y potencia la creación y flujo de la riqueza, y con ello el desarrollo económico de la sociedad”.⁹¹ Resulta indiscutible, pues, que la metodología adju-

⁸⁸ *Id.* en las págs. 599-600.

⁸⁹ Ello, pues según explicó la opinión disidente, el impuesto que estableció el municipio se imponía a cada una de las personas que ocuparan una habitación en abstracción del costo que conllevaba ocupar la habitación, mientras que el tributo estatal establecido al amparo de la Ley 272 se cobraba por la ocupación de la habitación en general, independientemente del número de ocupantes. *Id.* en la pág. 603.

⁹⁰ Carlos Díaz Olivo, *Derecho Tributario*, 81 REV. JUR. UPR 525, 528 (2012).

⁹¹ *Id.* en la pág. 530.

dicativa de Hernández Denton se ajusta a esa visión práctica y racional de la función judicial en el esquema tripartita de separación de poderes.

En el Derecho Municipal puertorriqueño, hay varias opiniones de Hernández Denton que replican esta visión pragmática del Derecho y del rol funcional que debe asumir la Rama Judicial al enfrentar controversias sobre la facultad impositiva de los municipios. Si bien es cierto que Hernández Denton es deferente a la distribución vertical de poderes que ha autorizado la Asamblea Legislativa en distintas esferas como la reglamentación del tránsito, su enfoque en el ámbito contributivo tiende a favorecer generalmente al gobierno central más que a los propios municipios. En gran medida, ello responde a una visión unitaria y de poderes concentrados del gobierno central para implantar la política pública y para dirigir el desarrollo económico del País.

Por ejemplo, en *Interior Developers, Inc. v. Municipio de San Juan*, Hernández Denton emitió la opinión del Tribunal y resolvió que la *Ley de municipios autónomos* no confiere a los municipios la facultad de imponer arbitrios de construcción sobre las obras de la Rama Legislativa.⁹² El artículo 2.002(d) de la *Ley de municipios autónomos* permite la imposición de arbitrios a toda obra de construcción realizada por una persona privada a favor de una agencia del gobierno central o del gobierno federal.⁹³ Sin embargo, el Tribunal interpretó las distintas disposiciones de la ley de manera integrada para concluir que las obras de construcción comisionadas por el poder legislativo están fuera del alcance del poder tributario de los municipios, porque en la definición de *gobierno central* que provee la misma ley se excluye expresamente a la Rama Legislativa y la Rama Judicial.⁹⁴

Por otro lado, en *Pfizer Pharmaceuticals, Inc. v. Municipio de Vega Baja*, Hernández Denton emitió una opinión de conformidad para unirse a la decisión del Tribunal que resolvió en contra del poder impositivo del municipio ante la existencia de un *Decreto de exención contributiva industrial* concedido por el gobierno central.⁹⁵ Aunque la controversia técnico legal resultó en un análisis complejo y riguroso sobre el alcance de las distintas normas estatutarias y contractuales aplicables al caso, Hernández Denton se unió a la mayoría bajo el fundamento práctico de que la decisión “avala las expectativas de quienes suscribieron contratos de exención contributiva con la Rama Ejecutiva para establecer los parámetros de su operación comercial en la Isla, y, de esa forma, brinda seguridad jurídica a transacciones análogas”.⁹⁶ Es decir, al atender una controversia sobre las facultades impositivas que tienen los municipios y el gobierno central,

⁹² *Interior Developers, Inc. v. Municipio de San Juan*, 177 DPR 693 (2009).

⁹³ *Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991*, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ § 4052 (2005 & Supl. 2013).

⁹⁴ *Interior Developers, Inc.*, 177 DPR en las págs. 712-13.

⁹⁵ *Pfizer Pharmaceuticals, Inc. v. Municipio de Vega Baja*, 182 DPR 267 (2011).

⁹⁶ *Id.* en la pág. 295 (Hernández Denton, opinión de conformidad).

el entonces Juez Presidente tomó en consideración nuevamente las posibles repercusiones extralegales que tendría el ejercicio de la función judicial sobre el desarrollo económico de Puerto Rico. Para asegurar la seguridad jurídica de las transacciones comerciales, la balanza judicial en estos casos se inclinó a favor de reconocerle mayor deferencia a la política pública fiscal establecida por el gobierno central en beneficio de los contribuyentes y de la inversión económica.⁹⁷

Nótese, sin embargo, que el enfoque pragmático y funcional adoptado por Hernández Denton ha resultado en ocasiones a favor de la facultad de los municipios para imponer contribuciones. Por ejemplo, en *The Chase Manhattan Bank v. Municipio de San Juan*, el Tribunal validó el cobro de patentes municipales sobre comisiones cobradas por la administración de hipotecas de terceros.⁹⁸ De igual forma, en *American Express Co. v. Municipio de San Juan*, el Tribunal concluyó que el negocio de tarjetas de crédito constituye una actividad financiera sujeta al pago de patentes municipales.⁹⁹ En ambos casos prevaleció el gobierno municipal y el Tribunal Supremo reconoció –por voz de Hernández Denton– que la Asamblea Legislativa ha delegado a los municipios amplios poderes para imponer contribuciones y patentes sobre los negocios realizados dentro de sus límites territoriales y sobre materias no incompatibles con la tributación impuesta por el gobierno central.

Por último, cabe destacar la opinión del Tribunal Supremo emitida por Hernández Denton en el caso de *Municipio de San Juan v. Banco Gubernamental Fomento*, por tratarse de un importante conflicto entre el gobierno central y un municipio sobre la distribución de sus recursos fiscales.¹⁰⁰ En ese caso, el máximo foro judicial resolvió que el Municipio de San Juan tenía derecho a utilizar el dinero en exceso que había sido depositado en el Fondo de Redención de la Deuda Municipal en el Banco Gubernamental de Fomento para pagar sus deudas

⁹⁷ Véase también *Lever Bros. Export Corp. v. Acevedo*, 140 DPR 152, 165 (1996) (Hernández Denton, opinión concurrente y disidente); *Nogama Construction Corp. v. Municipio de Aibonito*, 136 DPR 146 (1994) (opinión emitida por Hernández Denton); *Banco Popular de PR v. Municipio de Mayagüez*, 126 DPR 653, 665 (1990) (Hernández Denton, opinión disidente). En ese último caso, el entonces juez asociado Hernández Denton disintió de la mayoría por entender que la *Ley de patentes municipales* no autorizaba al municipio de Mayagüez a imponer tal contribución a base de ingresos generados fuera de Puerto Rico. Nuevamente, Hernández Denton promovió en estos casos un análisis estatutario restrictivo del poder impositivo municipal que hubiese resultado en beneficio del contribuyente.

⁹⁸ *The Chase Manhattan Bank v. Municipio de San Juan*, 126 DPR 759 (1990) (opinión emitida por Hernández Denton).

⁹⁹ *American Express Co. v. Municipio de San Juan*, 120 DPR 339 (1988) (Hernández Denton).

¹⁰⁰ *Municipio de San Juan v. Banco Gubernamental de Fomento*, 140 DPR 873 (1996) (opinión emitida por Hernández Denton). También hay otros casos del Tribunal Supremo, durante la presidencia de José Andréu García, en los cuales el municipio prevaleció sobre el gobierno central en controversias que se relacionaban a las competencias sobre la ordenación territorial que habían sido delegadas al municipio mediante un convenio en virtud del Capítulo 13 de la *Ley de municipios autónomos*. Véase *Municipio de Ponce v. Autoridad de Carreteras y Transportación*, 153 DPR 1 (2000); *Gobierno Municipal Autónomo de Ponce v. Junta de Planificación de PR*, 146 DPR 650 (1998).

operacionales, más allá de la deuda pública municipal. Ese fondo –que en ese momento ascendía a sobre diecisiete millones de dólares– se nutría de los ingresos recaudados anualmente mediante una Contribución Adicional Especial que impone el municipio sobre la propiedad y cuyo fin predeterminado por la legislación aplicable era el pago puntual de empréstitos o de la deuda pública municipal.¹⁰¹

No obstante, la controversia se suscitó cuando el Municipio de San Juan recaudó mediante la Contribución Adicional Especial una suma que excedía la cantidad necesaria para responder por la deuda pública. Tras interpretar en conjunto todas las leyes pertinentes al esquema de financiamiento municipal y a la referida contribución especial, el Tribunal Supremo concluyó que una vez se cumple con el propósito de pagar el principal y los intereses de la deuda pública municipal y se reserva el pago para la deuda que vence en los doce meses siguientes, el exceso remanente puede ser utilizado por el municipio para pagar sus obligaciones operacionales contraídas.¹⁰² Hernández Denton sostuvo que esa interpretación era compatible con una sana política fiscal, “pues representa el mejor balance entre el interés gubernamental de garantizar el pago de bonos emitidos y el interés del municipio de pagar sus deudas operacionales sin endeudarse más y así poder disponer de más fondos operacionales para proveer los servicios que debe ofrecer a la ciudadanía”.¹⁰³ Además, sugirió que su interpretación se amparaba en la nueva relación que se había forjado entre el gobierno central y los municipios, pues sostuvo que “la visión tradicional de un gobierno centralizado . . . fue expresamente rechazada por el nuevo ordenamiento de la Reforma Municipal de 1991”.¹⁰⁴

Mediante el enfoque práctico e instrumentalista que caracteriza la metodología adjudicativa de Hernández Denton, se reivindicó judicialmente la facultad de los municipios para mantener el control sobre sus propios recaudos, a pesar de que una lectura textualista de las disposiciones en controversia pudo haber inclinado la balanza a favor del Banco Gubernamental de Fomento. Claro está, este precedente no impide que en tiempos de mayor dificultad fiscal y económica, el gobierno central pueda ejercer su poder constitucional para modificar la legislación aplicable y circunscribir el control que puedan reclamar los municipios sobre sus recaudos, aun cuando ello sea en menoscabo de la autonomía municipal. Después de todo, la decisión del Tribunal Supremo se fundamentó en una interpretación estatutaria de las distintas leyes aplicables a la controversia y

101 *Banco Gubernamental de Fomento*, 140 DPR en la pág. 888.

102 Estas leyes eran (1) la *Ley de municipios autónomos*; (2) la *Ley del centro de recaudación de ingresos municipales*; (3) la *Ley de contribución municipal sobre la propiedad de 1991*, y (4) la *Ley municipal de préstamos*. *Id.* (citas omitidas).

103 *Id.* en la pág. 903.

104 *Id.* en la pág. 905.

no varía la norma constitucional que coloca a los municipios en una posición subordinada frente al gobierno central.¹⁰⁵

C. El municipio como unidad administrativa democrática y representativa

Para concluir, destacamos alguna jurisprudencia importante del Tribunal Supremo que ubica al municipio como una entidad administrativa amparada en principios democráticos y representativos. Como mencionamos anteriormente, uno de los aspectos que más distingue a los municipios de las agencias, departamentos e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva es su fuerte componente democrático. Ello dado que tanto la figura del alcalde como la de los legisladores municipales son electos mediante el voto directo de los electores hábiles en ese municipio.

Las estructuras de gobernanza municipal también responden a una teoría de representatividad dentro de un esquema parecido al sistema republicano de gobierno que rige a nivel estatal y federal. Según explica el profesor Vázquez Irizarry:

El Gobierno municipal procura reproducir parcialmente el esquema de separación de poderes al contar con un ejecutivo a cargo de un alcalde y un legislativo en manos de una Legislatura Municipal. Mientras el primero ostenta un poder de Gobierno y una potestad reglamentaria a nivel municipal, el segundo tiene la capacidad de generar normas con fuerza de ley de aplicación limitada al territorio del municipio.¹⁰⁶

En otras palabras, la Asamblea Legislativa –al ejercer su facultad constitucional de “determinar lo relativo a su régimen y función”–¹⁰⁷ organizó las estructuras del gobierno municipal de acuerdo con los principios de separación y distribución horizontal de poderes que impera entre las tres ramas de gobierno a nivel central.¹⁰⁸ Esa semejanza tiene sus límites, pues por ejemplo, la legislatura

105 De hecho, al día de hoy los municipios aún dependen enteramente del Banco Gubernamental de Fomento para emitir su deuda pública (el cual incluso tiene que preautorizar cualquier préstamo financiero), al igual que dependen del Centro para la Recaudación de Ingresos Municipales para recaudar las contribuciones sobre la propiedad y del Departamento de Hacienda para recaudar el Impuesto de Ventas Municipales. Ley de financiamiento municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 64 de 3 de julio de 1996, 21 LPRÁ §§ 6002-6029 (2005 & Supl. 2013); Ley del centro de recaudación de ingresos municipales, Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ § 5802 (2005); Código de rentas internas para un nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 1 de 31 de enero de 2011, 13 LPRÁ § 33344 (2012). Esta relación de los municipios con entidades del gobierno central, aun cuando pueda responder a la falta de capacidad o recursos de algunos municipios, es ilustrativa de que la autonomía municipal en Puerto Rico es una aspiración y no una realidad.

106 Vázquez Irizarry, *supra* nota 6, en la pág. 1316.

107 CONST. PR art. VI, § 1.

108 En la actualidad, esa organización surge con puntualidad de la *Ley de municipios autónomos*, particularmente de los artículos 3 (Poder Ejecutivo), 4 (Poder Legislativo Municipal), 5 (Proceso Legislativo Municipal), 6 (Organización Administrativa) y 7 (Presupuesto Municipal). Ley de munic-

municipal se compone de una sola cámara y la totalidad de los legisladores municipales son electos por acumulación en el nivel de todo el municipio (y no representan a comunidades, barriadas o sectores geográficos en particular).¹⁰⁹ Además, el proceso de confeccionar y aprobar el presupuesto detallado en la *Ley de municipios autónomos* está fuertemente inclinado a favor de la figura del alcalde, según se demuestra en *López Gerena v. Ramos Cofresí*, una opinión del Tribunal Supremo emitida por Hernández Denton en 1996.¹¹⁰ La legislatura municipal tampoco tiene la facultad de residenciar, destituir o suspender al Alcalde, pues esa prerrogativa se le ha reservado históricamente al gobierno central.¹¹¹

Por otra parte, el carácter electivo y democrático que tienen los cargos de alcalde y de legislador municipal ha resultado en la aplicación constitucional del derecho al voto en el ámbito de los municipios.¹¹² El caso más importante del

prios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ §§ 4101-4311 (2005 & Supl. 2013).

109 21 LPRÁ § 4153 (2005 & Supl. 2013). CONST. PR art. III. Por mandato constitucional, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico se compone de legisladores electos por acumulación y legisladores electos por distritos. En vista de ello, y a diferencia de la legislatura municipal y su organización actual, los distritos electorales senatoriales y representativos se rigen por el principio constitucional de *una persona, un voto*. Véase Hernández Denton & Martínez Piovannetti, *La redistribución electoral en Puerto Rico: Un gran acierto de nuestro ordenamiento constitucional democrático*, 82 REV. JUR. UPR 13 (2013).

110 *López Gerena v. Ramos Cofresí*, 140 DPR 587 (1996). *López Gerena* trata de un tranque que surgió en el proceso para aprobar el presupuesto municipal entre el Alcalde, que era miembro del Partido Nuevo Progresista, y la Legislatura Municipal, cuya mayoría estaba en manos del Partido Popular Democrático. Para resolver el conflicto, Hernández Denton evaluó el artículo 7 de la *Ley de municipios autónomos*, que regula con mucha especificidad y detalle el proceso para aprobar el presupuesto. 21 LPRÁ § 4304 (2005). Al concluir que la *Ley de municipios autónomos* establece una organización administrativa mínima que la Legislatura Municipal socavó al enmendar el proyecto de presupuesto y que esta incumplió con ciertos pasos en el proceso legislativo regulado por la misma ley, el Tribunal Supremo le ordenó a los legisladores municipales restablecer unas plazas eliminadas del presupuesto de gastos operacionales y reducir de modo proporcional los aumentos decretados en los fondos asignados a la propia Legislatura.

Véase también la sentencia emitida por el Tribunal en *Herrero v. Acevedo Pérez*, en el cual se resolvió que un contrato entre el Alcalde y una entidad del gobierno federal requería la aprobación previa de la Legislatura Municipal. *Herrero v. Acevedo Pérez*, 150 DPR 696, 712 (2000) (Hernández Denton, opinión concurrente). En una opinión concurrente, Hernández Denton hizo constar que ese requisito se limitaba a los contratos intergubernamentales y que rechazaba una interpretación que “restrinja la facultad del Alcalde de efectuar contrataciones y debilite gravemente el Poder Ejecutivo en los municipios”. *Id.* en la pág. 714.

111 Véase el artículo 3.008 de la *Ley de municipios autónomos*. 21 LPRÁ § 4108 (2005 & Supl. 2013). Hoy día la facultad de destituir al Alcalde le corresponde a la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, aunque en el pasado le ha correspondido al propio gobernador y la ahora extinta Oficina para Ventilar Querellas Municipales. Véase *Norat Zayas v. Hernández Colón*, 131 DPR 614, 628 (1992) (Hernández Denton, opinión de conformidad y concurrente).

112 CONST. PR art. II, § 2 (“Las leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral”). Nótese que el alcance de ese derecho no se limita a la elección de cargos electivos de carácter constitucional.

Tribunal Supremo que discute el alcance de este derecho fundamental en el contexto de la legislatura municipal es *Guadalupe Tirado v. Comisión Estatal de Elecciones*, una opinión emitida por Hernández Denton cuando este ya era juez presidente en el 2005.¹¹³ Esta decisión, además, es ilustrativa de la importancia que Hernández Denton le ha reconocido al derecho al sufragio durante su trayectoria judicial y el rol que este concibió para los tribunales al atender controversias electorales.

En resumen, el artículo 4.003 de la *Ley de municipios autónomos* incluye un mecanismo dirigido a garantizar la representación de las minorías en los cuerpos legislativos municipales. En el caso de Vieques, su legislatura municipal está compuesta por doce legisladores municipales, nueve de ellos elegidos por el voto directo de los electores, y tres mediante el mecanismo de representación de minorías. Entre los tres candidatos que no hayan sido electos por el voto directo, la Comisión Estatal de Elecciones tiene el deber ministerial de declarar ganador “aquéllos dos (2) que hayan obtenido más votos en el *partido que llegó segundo* en la votación para legisladores municipales, y uno del *partido que llegó tercero*”.¹¹⁴

La controversia en este caso surgió como consecuencia del resultado en las elecciones del 2004, en las cuales un grupo de candidatos independientes que se organizó para aspirar a la alcaldía y la legislatura municipal de Vieques obtuvo una mayor cantidad de votos que los candidatos del Partido Independentista Puertorriqueño. En vista de que ese grupo independiente no era un *partido político* según este concepto se definía en la Ley Electoral, el PIP adujo que era el *partido político* que llegó tercero y que, por tanto, le correspondía el último escaño reservado a las minorías. Por su parte, la Comisión Estatal de Elecciones arguyó que debido a las circunstancias particulares del caso (en las cuales un candidato a alcalde independiente y su grupo de legisladores obtuvieron mayor cantidad de votos que los candidatos del PIP) ameritaba alejarse de una interpretación literal del concepto *partido político* y que, en la alternativa, se debía adoptar una interpretación que diera primacía a la voluntad del pueblo expresada en las urnas.¹¹⁵

En la opinión del Tribunal, Hernández Denton adoptó nuevamente un análisis pragmático y funcional de todas las fuentes jurídicas pertinentes para concluir que, en efecto, el escaño le correspondía al candidato independiente porque sencillamente era el que más votos que había obtenido. Si bien es cierto que el mecanismo de representación de minorías contenido en la *Ley de municipios autónomos* se refiere a partidos políticos y no a candidatos independientes, una interpretación literal hubiese permitido que se concediera una posición en una

¹¹³ *Guadalupe Tirado v. Comisión Estatal de Elecciones*, 165 DPR 106 (2005).

¹¹⁴ 21 LPRÁ § 4153 (2005 & Supl. 2013)(énfasis suplido). Este mecanismo es similar, pero no equivalente, al sistema que garantiza la representación de minorías en la Asamblea Legislativa conforme a la sección 7 del artículo III de la Constitución. CONST. PR art. III, § 7.

¹¹⁵ *Guadalupe Tirado*, 165 DPR en las págs. 113-14.

legislatura municipal a un candidato que obtuvo un menor número de votos directos que cualquier otro candidato independiente que hubiese comparecido válidamente a la elección, por la única razón de que compareció como candidato de un partido político.¹¹⁶

Como fundamento constitucional, Hernández Denton manifestó que conceder un escaño municipal a un candidato que obtuvo 297 votos por encima de otro que obtuvo 1,205 votos hubiese sido inherentemente antidemocrático porque tal resultado “atenta contra elementales principios democráticos que postulan que la elección de un candidato supone el apoyo mayoritario del pueblo. Art. II, Sec. 2, Const. E.L.A.”.¹¹⁷ Además, el Tribunal enfatizó que no se puede subordinar el mandato electoral a formalismos legales, porque ello desvirtuaría el valor del voto directo que emana de la Constitución. Hernández Denton incluso formuló ese análisis constitucional en términos prácticos, pues explicó que la hermenéutica textualista que proponía el demandante “implicaría condicionar el valor de ese voto a que el candidato que lo recibe haya comparecido al proceso electoral como parte de un partido político”.¹¹⁸

Sobresale también la característica metodológica de que, en varias ocasiones, el Tribunal rechaza expresamente el formalismo y la interpretación textualista o literal de las disposiciones estatutarias pertinentes. Ello, dado que tales interpretaciones hubiesen resultado en el menoscabo del derecho al voto y de los principios democráticos tutelados por la Constitución. Según resumió Hernández Denton, en este caso no se podía avalar “una interpretación en extremo formalista que permitiría a un partido obtener, en contra de la clara expresión de la ciudadanía, lo que por medio del voto no obtuvo”.¹¹⁹ De esa manera, aprovechó la coyuntura para reiterar su visión de que el derecho al voto es uno de los derechos fundamentales más importantes de la ciudadanía y que le corresponde a los tribunales hacer valer y respetar la intención del elector.

Finalmente, surge claramente de *Guadalupe Tirado v. Comisión Estatal de Elecciones* que la primacía de la voluntad electoral en nuestro ordenamiento constitucional también es extensiva y aplicable a los municipios, en la medida que sus dirigentes principales son funcionarios electos por el pueblo. Esta visión dinámica del derecho al voto se armoniza con la postura asumida por el Tribunal Supremo en otros casos como *Torres v. Aponte*, en el cual Hernández Denton concibió a los municipios como las unidades de gobierno más básicas y cercanas a la ciudadanía en nuestra sociedad democrática.

116 *Id.* en la pág. 115.

117 *Id.* en las págs. 115-16.

118 *Id.* en la pág. 116.

119 *Id.* en la pág. 117.

CONCLUSIÓN

Contrario a la creencia general que impera en Puerto Rico, el desarrollo del Derecho Municipal puertorriqueño en las últimas décadas no ha dependido exclusivamente de la voluntad legislativa expresada mediante la *Ley de municipios autónomos* y las otras leyes que formaron parte de la Reforma Municipal de 1991. Mediante la continua aplicación de una metodología adjudicativa generalmente amparada en el enfoque pragmático y funcional de Federico Hernández Denton, el Tribunal Supremo ha ostentado un rol protagónico en definir los contornos de la distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios. De la jurisprudencia examinada en este artículo, se desprende claramente que la relación entre el gobierno central y los municipios se caracteriza por el dinamismo administrativo, por la búsqueda de eficiencia en la provisión de servicios gubernamentales, y sobre todo, por el reconocimiento –ya sea expreso o implícito– de que no se trata de una relación entre partes iguales. Sin duda, la Constitución de Puerto Rico está amparada en un rechazo histórico a la aspiración autónoma de los municipios y el Tribunal Supremo ha tenido muy presente esa realidad constitucional al atender los conflictos que surgen entre el gobierno central y los municipios. Además, gran parte de los casos de Derecho Municipal que han sido atendidos por el máximo foro judicial durante las pasadas tres décadas son ilustrativos de que los esfuerzos legislativos posteriores a la Constitución, incluyendo las leyes que componen la Reforma Municipal de 1991, no han logrado superar todos los matices de subordinación y paternalismo que ha caracterizado esa relación durante el transcurso de nuestra historia moderna.

Ciertamente, el Tribunal Supremo no ha pasado juicio sobre la efectividad de la política pública plasmada en la *Ley de municipios autónomos* ni sobre la deseabilidad de que los municipios cuenten incluso con más autonomía de la que la Asamblea Legislativa les ha concedido hasta el presente. Sin embargo, en el descargo de su función judicial al atender los casos y controversias que han surgido en el contexto municipal, el Tribunal ha tenido la oportunidad de evaluar los contornos de la distribución vertical de poderes autorizada por la Asamblea Legislativa. En ese proceso, nuestro máximo foro judicial ha elaborado una serie de normas y principios jurisprudenciales que son de gran peso, tanto para los tribunales como para los litigantes, al atender cualquier conflicto jurídico entre el gobierno central y los municipios. Entre estos se encuentran las doctrinas de campo ocupado y desplazamiento, aplicable en el Derecho Municipal tanto en el ámbito de la reglamentación de sanciones administrativas y penales como en cuanto a su facultad para imponer contribuciones. El Tribunal Supremo también ha examinado los deberes afirmativos que tienen los gobiernos municipales frente a su creador –el gobierno central– como frente a sus habitantes, lo que indudablemente ha impactado el desarrollo de la autonomía fiscal de los municipios. A su vez, la jurisprudencia puertorriqueña ha considerado a los municipios como unidades administrativas *sui generis* en las que permean los principios de gobernanza democrática y de separación de poderes que no son extensivos a ninguna otra criatura del Estado. Todos estos desarrollos normativos han

fomentado unas divergencias importantes entre el Derecho Administrativo y el Derecho Municipal que ameritan estudiarse con detenimiento.

En este artículo hemos argumentado que la presencia y el liderato de Hernández Denton en el Tribunal Supremo desde 1985 hasta el 2014, han definido el curso que ha seguido el Derecho Municipal puertorriqueño durante todos esos años, al igual que en las materias de Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y otras esferas del Derecho Público en general.¹²⁰ Su metodología instrumentalista, pragmática y funcional ha predominado en el desarrollo jurisprudencial de esta área del Derecho e incluso ha definido, a grandes rasgos, el enfoque analítico adoptado por la corte Hernández Denton al atender controversias sobre la distribución vertical de poderes entre el gobierno central y los municipios. Ese acercamiento metodológico no tan solo depende de una fundamentación jurídica racional, sino que también considera las repercusiones que pueda tener una decisión más allá de las particularidades fácticas del caso ante su consideración. Por eso en *Torres v. Aponte* manifestó su preocupación principal de que el servicio de recogido de basura en las escuelas quedara desatendido, por eso en *Compañía de Turismo v. Municipio de Vieques* expresó su preocupación de que la contribución municipal podría tener un efecto negativo sobre la industria turística y el desarrollo económico del País, y por eso en *Guadalupe Tirado v. Comisión Estatal* reiteró su preocupación de que una lectura formalista e hipertextualista del Derecho aplicable produciría un resultado que favorecería a un candidato que no obtuvo el favor del pueblo en las urnas.

En algunas ocasiones, se debe reconocer que el pragmatismo judicial característico de Hernández Denton no ha resultado en una interpretación liberal de la autonomía municipal. Muchas de las decisiones examinadas en este artículo demuestran una inclinación del Tribunal Supremo a reconocer que continúa vigente la realidad constitucional en la cual se encuentra enraizada la relación entre el Poder Ejecutivo y los municipios. Nótese, sin embargo, que ello va en sintonía con el enfoque instrumentalista antes mencionado, pues como cuestión práctica y empírica, los municipios continúan supeditados en gran medida a la voluntad del gobierno central. De igual forma, el Poder Ejecutivo continúa siendo una rama gubernamental de poderes sumamente centralizados y concentrados en la figura del gobernador y en las agencias que este dirige por conducto de

120 Adviértase, sin embargo, que en este artículo no pretendimos hacer un análisis exhaustivo ni taxativo de todas las decisiones del Tribunal Supremo sobre el Derecho Municipal durante el término servido por Hernández Denton. Más bien, nos concentramos en la jurisprudencia más neurálgica del máximo foro judicial, y particularmente de este juez, sobre la distribución vertical de poderes y las facultades y deberes de los gobiernos municipales en nuestro ordenamiento constitucional democrático. Por excederse de la temática de este artículo, no se discutió la jurisprudencia relacionada a las subastas municipales y la contratación gubernamental en el contexto municipal, en la cual Hernández Denton también figuró como autor de decisiones importantes. Véase, e.g., *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237 (2007); *Punta de Arenas Concrete, Inc. v. Junta de Subastas del Municipio de Hormigueros*, 153 DPR 733 (2001).

un gabinete, cuyos miembros han sido confirmados por el Senado.¹²¹ La historia nos indicará si la influencia adjudicativa de este juez perdurará y trascenderá su mandato como presidente de la corte, o si los cambios generacionales en el Tribunal Supremo o en la política pública elaborada por las ramas políticas le imprimirá un nuevo giro al desarrollo del Derecho Municipal en Puerto Rico.

121 Más aún, no se puede pasar por alto que previo a su llegada al Tribunal Supremo, Hernández Denton tenía un trasfondo profesional en el servicio público y en la Rama Ejecutiva. Como Secretario del Departamento de Asuntos del Consumidor de 1973 al 1976, formó parte del gabinete constitucional y del consejo asesor económico del entonces gobernador Rafael Hernández Colón. Podría también decirse que esa formación y ese cúmulo de experiencias profesionales incidió sobre el desarrollo de la metodología adjudicativa de Hernández Denton, la cual ha sido particularmente influyente en la jurisprudencia contemporánea del Derecho Administrativo y del Derecho Público en general, incluyendo el Derecho Municipal.