

LOS ESTORBOS PÚBLICOS EN PUERTO RICO

ARTÍCULO

LUIS GALLARDO*

Introducción	116
I. El estorbo	117
II. El marco jurídico.....	119
A. La responsabilidad civil.....	119
B. La acción judicial	123
C. La acción administrativa	130
D. La acción municipal	134
III. Nueva legislación.....	144
A. Medidas para facilitar el cobro de gastos y gravámenes.....	144
B. Medidas para facilitar la adquisición del estorbo	147
IV. Derecho comparado	150
VI. Retos y recomendaciones	153
Anejos	157

INTRODUCCIÓN

DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, EL PANORAMA URBANO DE PUERTO RICO ha estado plagado por un aumento en la cantidad de edificios y solares vacantes, subutilizados, sin mantenimiento y abandonados. Aunque no existe un inventario central de propiedades abandonadas, según el último censo, el 16% de las viviendas están vacantes.¹ Parece que no hay un municipio de Puerto Rico que haya podido escaparse de esta rápida expansión de deterioro urbano, la cual ha acrecentado debido (1) al modelo de desarrollo suburbano, (2) un marco contributivo que subsidia la nueva construcción, (3) la recesión económica y (4) el colapso de la burbuja del mercado de vivienda. Además del adfesio estético que representa un edificio abandonado, este tiene efectos negativos sobre la seguridad pública, el ambiente, la preservación histórica, el desarrollo económico,

* El autor es ex-legislador municipal para el Municipio de Aguas Buenas, ex-miembro de la Junta de Directores de la Asociación de Legisladores Municipales y actualmente instructor de Administración Pública de la Universidad de Phoenix. También es graduado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y ostenta una Maestría en Administración Pública con una concentración en Gerencia de la Ciudades de la Universidad Estatal de Valdosta, Georgia.

¹ United States Census Bureau, *Puerto Rico: 2010 Summary Population and Housing Characteristics*, U.S. CENSUS BUREAU (septiembre 2012), <https://www.census.gov/prod/cen2010/cph-1-53.pdf> (última visita 24 de abril de 2018).

la psicología social, la base contributiva, el valor de propiedades colindantes y la convivencia social en general.² Por otra parte, el andamiaje legal de las situaciones que hemos denominado *estorbos públicos* es multifacético e involucra aspectos del Derecho Común, Civil, Criminal, Administrativo, Procesal Civil y Constitucional en sus manifestaciones de expropiaciones forzosas e incautaciones físicas.

Las siguientes páginas intentan presentar el panorama de los estorbos públicos en Puerto Rico desde una perspectiva *macro*, incluyendo tanto una elaboración legal del problema como los obstáculos que enfrentan los gobiernos locales y estatales. Además de discutir la realidad actual, al final de este escrito se presentará un resumen de la legislación más reciente, un breve análisis de proyectos ejecutados por otras jurisdicciones y recomendaciones sobre cómo hacer las leyes y procedimientos pertinentes más efectivos y eficientes. Se espera que el contenido de este artículo fomente que se inicie un análisis serio del problema y, a su vez, facilite algunas de las herramientas necesarias para abordarlo.

I. EL ESTORBO

El alcance del término *estorbo*, o *nuisance* en inglés, es bastante amplio y quizás uno de los mejores ejemplos de la esencia de lo que es el derecho común anglosajón. En el Derecho Común el término va mucho más allá de las estructuras abandonadas, ya que un estorbo podría incluir desde rótulos, sobrepoblación de mascotas, un carro abandonado en la orilla de la calle y hasta el comportamiento de un individuo. En general, un estorbo es cualquier “perturbación”, “molestia” o, según definido por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Berrios v. Municipio*, “cualquier cosa que produce algún mal, inconveniencia, daño, o que esencialmente entorpece el disfrute de la vida o de la propiedad”.³ Según *Capella v. Carreras*, un *estorbo* es aquello “que constituya un menoscabo a su derecho [de utilizar calles destinadas hacia el uso público]”.⁴

Por su parte, el tratadista estadounidense en el área de daños y perjuicios, William Prosser, opina que “[n]uisance, unhappily, has been a sort of legal garbage can. The word has been used to designate anything from an alarming advertisement to a cockroach baked in a pie”.⁵ Sin embargo, en el caso *Colls v. Municipio de Lares*, el Tribunal cita a los tratadistas, también estadounidenses, Edward A. Jaggard y Thomas M. Cooley, indicando que “[p]ara que exista una perturbación

² Véase Erwin de Leon & Joseph Schilling, *Urban Blight and Public Health: Addressing the Impact of Substandard Housing, Abandoned Buildings, and Vacant Lots*, URBAN INSTITUTE (abril 2017), https://www.urban.org/sites/default/files/publication/89491/2017.04.03_urban_blight_and_public_health_vprn_report_finalized.pdf (última visita 24 de abril de 2018); Aaron Klein, *Understanding the True Costs of Abandoned Properties: How Maintenance Can Make a Difference*, COMMUNITY BLIGHT SOLUTIONS (enero 2017), http://www.communityblightsolutions.com/files/CBS_White_Paper_2017.pdf (última visita 24 de abril de 2018).

³ *Berrios v. Mun. Juncos*, 31 DPR 54, 61 (1922).

⁴ *Capella v. Carreras*, 57 DPR 258, 263 (1940).

⁵ William L. Prosser, *Nuisance Without Fault*, 20 TEX. L. REV. 399, 410 (1942) (citas omitidas).

(*nuisance*) debe haber una violación de un derecho con arreglo a la ley . . . una mera molestia sin culpa no constituye una perturbación (*nuisance*)”.⁶ En Puerto Rico se ha dejado claro que “[l]a mera infracción de una ordenanza municipal no constituye un estorbo público”.⁷ Ahora bien, al aplicarse el concepto de estorbo a los edificios y estructuras abandonadas, el profesor Kermit J. Lind menciona que:

The law of public nuisance correctly and conservatively prohibits actions—most especially, the misuse of property by owners—that interfere with the exercise and enjoyment of rights granted by law to the public. Where statutes and ordinances prohibit maintaining or use of property in a condition harmful to the public health, safety, welfare, and morals, violation of these laws as a regular business practice is an unreasonable interference with the rights of the public.⁸

Por otro lado, dentro del lenguaje jurídico puertorriqueño, la popularización de la frase *estorbo público* es principalmente un fenómeno reciente, de manera que la mayoría de las leyes correspondientes del siglo XXI se refieren a los edificios abandonados como estructuras ruinosas, viviendas inadecuadas o perturbaciones. De hecho, no fue hasta el año 2000, cuando se enmendó el artículo 277 del Código de Enjuiciamiento Civil del 1933, que se sustituyó la palabra *perturbación* por *estorbo*.⁹ Actualmente, el lenguaje popular puertorriqueño tiende a utilizar el término *estorbo público* como sinónimo de edificaciones abandonadas. Anteriormente, sin embargo, existía una inusual inconsistencia en el vocabulario de los textos y códigos que atienden el tema de los estorbos públicos, evidencia de una lucha entre dos tendencias: una hacia el derecho común y otra hacia la tradición civilista.

La tendencia predominante es el *nuisance* anglosajón, perturbación o inconveniencia existente. El uso del concepto es incluso prominente en los textos del Código de Enjuiciamiento Civil, producto de la importación de códigos de procedimiento civil de los Estados Unidos después de la ocupación militar.¹⁰ Sin embargo, también se encuentra el concepto romano de *damno infecto*, que significa un daño no hecho pero próximo a ocurrir, contenido dentro de nuestro Código

6 Colls v. Mun. Lares, 23 DPR 866, 868 (1916) (cita omitida).

7 Mun. Ponce v. Solís, 24 DPR 104, 106 (1916).

8 Kermit J. Lind, *Can Public Nuisance Law Protect Your Neighborhood from Big Banks?*, 44 SUFFOLK U. L. REV. 89, 137 (2011).

9 Véase Ley para enmendar el Art. 277 del Código de Enjuiciamiento Civil: Estorbo Público, Ley Núm. 405 de 27 de septiembre de 2000, 32 LPRA § 2761 (2017) (donde se podrá notar el uso de la palabra *estorbo* y la omisión de la palabra *perturbación*).

10 Luis Muñoz Argüelles, *The Status of Languages in Puerto Rico*, en LANGUE ET DROIT, disponible en <http://www.muniz-arguelles.com/resources/The+status+of+languages+in+Puerto+Rico.pdf>; ACTES DU PREMIER CONGRÈS DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE DROIT LINGUISTIQUE COMPARÉ, 27-29 AVRIL 1988, UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL 459 (Paul Pipier, José Woehrling, Sélim Abou eds., 1989).

Civil.¹¹ No es sino en décadas recientes que ambos conceptos están siendo consolidados dentro del derecho puertorriqueño, como lo demuestran los numerosos cambios léxicos en la legislación a través de los años. Aun con la disponibilidad de normas codificadas sobre el asunto, los primeros casos en Puerto Rico sobre el tema de los edificios estorbos fueron resueltos, casi exclusivamente, a través del derecho común.¹² Así, la resolución de casos a través del derecho común y la sustitución del *damno infecto* por el *nuisance* en el Código de Enjuiciamiento Civil de 1904 parece tener más que ver con el colonialismo jurídico que con la escasez de derecho codificado de la época. En el caso *Berrios v. Municipio*, por ejemplo, y después de hacer referencia al Código Civil y a su predecesor español, el Tribunal Supremo indica que:

Las leyes constitutivas de los municipios han variado en la Isla durante la nueva soberanía, pero nada se ha citado de ellas que les impida realizar lo que antes podían llevar a efecto en la materia de que se trata.

Califica el juez sentenciador de *public nuisance* la casa en cuestión y ello nos lleva a examinar el caso a la luz del derecho americano.¹³

Dicha Opinión fue escrita por el juez Emilio del Toro Cuebas, quien apenas unos meses antes había sido nombrado por el presidente Warren G. Harding como juez presidente del Tribunal Supremo.¹⁴ Del Toro promovía abierta y activamente la asimilación de carácter institucional.¹⁵

II. EL MARCO JURÍDICO

A. La responsabilidad civil

El Código Civil de 1930 indica, en su artículo 323, que “[s]i un edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción amenazase ruina, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificase el propietario de la obra ruinoso, la autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo”.¹⁶ Este texto fue incorporado sin cambios del artículo 396

¹¹ PABLO ZAYAS, TRATADO ELEMENTAL DE PROCEDIMIENTOS EN EL RAMO CIVIL 349 (1972). Para una mayor explicación del *damno infecto* dentro del derecho romano, véase PATRICK MAC CHOMBAICH DE COLQUHOUN, A SUMMARY OF THE ROMAN CIVIL LAW 506 (1951). Véase también el debate sobre el *nuisance* y *damno infecto*, entre otros conceptos, dentro del derecho surafricano en Anthony S. Mathews & J. R. L. Milton, *An English Backlash*, 82 S. AFRICAN L.J. 35, 40 (1965).

¹² *Pueblo v. Pagán*, 19 DPR 730 (1913); *Aboy v. Pueblo*, 21 DPR 283 (1914).

¹³ *Berrios v. Mun. Juncos*, 31 DPR 54, 61 (1922).

¹⁴ *D. Emilio del Toro Cuebas*, RAMA JUDICIAL DE PR, <http://www.ramajudicial.pr/sistema/supremo/presidentes/deltoro-new.htm> (última visita 24 de abril de 2018).

¹⁵ Véase MARIO RAMOS MÉNDEZ, POSESIÓN DEL AYER: LA NACIONALIDAD CULTURAL EN LA ESTADIDAD 60 (2007) (donde se discute parte de la visión del juez Emilio del Toro en cuanto a la americanización y su nacionalismo cultural).

¹⁶ Cód. Civ. PR art. 323, 31 LPR § 1241 (2015).

del Código Civil de Puerto Rico de 1902 y el artículo 389 del Código Civil de España de 1889.¹⁷ El artículo original, en turno, surge del artículo 535 del Proyecto de Código Civil Español de 1851, propuesto por el jurista español Florencio García Goyena, que lee como sigue: “[s]i un edificio o pared amenazare ruina, podrá el propietario ser obligado á su demolición ó á ejecutar las obras necesarias para evitar que se arruine. Si no cumpliere el propietario, la autoridad podrá hacerla demoler á costa de aquel”.¹⁸ García Goyena atribuye su propuesta al artículo 667 del Código Civil de Luisiana de 1825, el cual a su vez se remonta al artículo 19 del Cap. III, Tit. IV del digesto de leyes civiles de 1808 del mismo estado.¹⁹ El artículo original indica que:

When a building threatens ruin, the neighbor has a right of action against the proprietor to compel him to cause said building to be demolished or propped up. In the mean time if he be likewise to receive any damage by its fall, he may petition to be authorised to make the necessary proppings for which he shall be reimbursed out of the thing, after the danger shall have been ascertained by persons of the art.²⁰

Con relación al tipo de estructuras cubiertas, los artículos originales de Luisiana se limitan únicamente a *edificios*, siendo la propuesta de García Goyena la que amplió el alcance del artículo 535 de esa normativa para incluir edificios y paredes.²¹ Los artículos del Código Civil puertorriqueño y español, a diferencia del Código Civil de Luisiana, proveen para una gran diversidad de estructuras, añadiendo la frase amplia “cualquier otra construcción”.²²

Respecto a qué parte con interés tiene facultad para tomar acción sobre el asunto, en los artículos de Luisiana se dispone que la misma recae sobre el vecino.²³ Inicialmente, el remedio disponible a través del Código Civil de Luisiana estaba limitado a que el mismo vecino realizara las reparaciones necesarias.²⁴ En el caso de España y Puerto Rico, el remedio está limitado a que la autoridad o el gobierno demuela dicha estructura.²⁵ Finalmente, mientras los artículos de Luisiana utilizan el mecanismo de reembolso como método de recuperar el costo del

¹⁷ Cód. Civ. PR art. 396 (1902), en 1902 Estatutos Revisados y Códigos de Puerto Rico 931; Cód. Civ. ESP. art. 389 (BOE-A-1889-4763) (España) (sí se observan diferencias puramente ortográficas).

¹⁸ FLORENCIO GARCÍA GOYENA, CONCORDANCIAS, MOTIVOS Y COMENTARIOS DEL CÓDIGO CIVIL ESPAÑOL 460 (1852).

¹⁹ *Id.* en la pág. 461. Paola E. Zini Haramboure, *Cautio damni infecti y la prevención del daño: De sus orígenes romanos a la Reforma del Código Civil argentino. Proyección en el Derecho Ambiental*, 42 ANALES DE LA FACULTAD DE CS. JURÍDICAS Y SOCIALES 342 (2012).

²⁰ Digest of the Civil Laws now in Force in the Territory of Orleans, II, tit. IV, cap. III, art. 19 (1808).

²¹ GARCÍA GOYENA, *supra* nota 18.

²² Cód. Civ. PR art. 323, 31 LPRA § 1241 (2015); Cód. Civ. ESP. art. 389 (BOE-A-1889-4763) (España).

²³ LA. CIV. CODE (1861) art. 667.

²⁴ *Id.*

²⁵ Cód. Civ. PR art. 323, 31 LPRA § 1241 (2015); Cód. Civ. ESP. art. 389 (BOE-A-1889-4763).

remedio asumido por el vecino que realiza las reparaciones,²⁶ los artículos de España y Puerto Rico indican que es el propietario quien asumirá dicho costo.²⁷

Similarmente, la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1886 para Cuba y Puerto Rico—que regía hasta la aprobación del Código de Enjuiciamiento Civil de 1904—indicaba lo siguiente:

Art. 1674. El interdicto de obra ruinosa puede tener dos objetos:

1.º La adopción de medidas urgentes de precaución, á fin de evitar los riesgos que pueda ofrecer el mal estado de algún edificio, árbol, columna ó cualquiera otro objeto análogo, cuya caída puede causar daño á las personas ó en las cosas.

2.º La demolición total ó parcial de una obra ruinosa.

Art. 1675. Sólo podrán intentar dicho interdicto:

1.º Los que tengan alguna propiedad contigua ó inmediata que pueda resentirse ó padecer por la ruina.

2.º Los que tengan necesidad de pasar por las inmediaciones del edificio, árbol ó construcción que amenazara ruina.

...

Art. 1677.

...

A la ejecución de estas medidas serán compelidos el dueño de la cosa ruinosa, su administrador ó apoderado, y en su defecto el arrendatario ó inquilino por cuenta de las rentas ó alquileres. En defecto de todos éstos suplirá los gastos el actor, á reserva de reintegrarse de ellos, exigiendo su importe del dueño de la obra por el procedimiento establecido para la vía de apremio en el juicio ejecutivo.²⁸

Dichos artículos son una copia de los artículos 1676 al 1685 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de España del 1881, los cuales proceden a su vez de los artículos de 748 al 759 de la Ley de Enjuiciamiento Civil del 1856²⁹ y las Partidas españolas de Alfonso X.³⁰ La versión del 1886 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sustituyó la frase “obra vieja” por “obra ruinosa” e incluyó “labores nuevas que se abren, porque se fienden de los cimientos ó porque fueron fechas falsamente ó por flaqueza de la labor”.³¹

²⁶ LA. CIV. CODE (1861) art. 667.

²⁷ Cód. Civ. PR art. 323, 31 LPRA § 1241 (2015); Cód. Civ. ESP. art. 389 (BOE-A-1889-4763).

²⁸ Véase LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL REFORMADA PARA LAS ISLAS DE CUBA Y PUERTO RICO CON LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO 170-71 (1886) (donde se puede notar que, en todo momento, el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil hacían referencia a una *amenaza* o *riesgo* que había que prevenir, recalcando la naturaleza *damno infecto*).

²⁹ EMILIO REÚS, LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL DE 3 DE FEBRERO DE 1881, CONCORDADA Y ANOTADA CON GRAN EXTENSIÓN 850-55 (1886).

³⁰ MARIANO NOGUES SECALL, TRATADO DE PRÁCTICA FORENSE NOVÍSIMA, SEGÚN LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL 235 (1856).

³¹ *Id.* en la pág 611.

La normativa anteriormente mencionada deja claro, no solamente la responsabilidad civil que tienen los propietarios de los estorbos públicos, sino también la autoridad del Estado para intervenir y eliminar dichos estorbos. Esto incluye, desde temprano, la demolición de la propiedad sin justa compensación para el propietario. En el pasado se ha debatido en numerosas ocasiones si esta acción gubernamental es un tipo de expropiación o un *taking* bajo la quinta enmienda de la Constitución Federal.³² Sin embargo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha mostrado deferencia hacia las instrumentalidades gubernamentales, denominando la eliminación de un estorbo como la *nuisance exception* de la cláusula de *takings*. Decisión tras decisión, el Tribunal ha categorizado a los estorbos como un uso prohibido de la propiedad privada que se utiliza para hacerle daño a terceros y ha dicho que la facultad del Estado para eliminarlo es incuestionable.³³ En una opinión concurrente del 1847, el juez John McLean esboza que “[t]he acknowledged police power of a State extends often to the destruction of property. A nuisance may be abated. Every thing prejudicial to the health or morals of a city may be removed”.³⁴ Luego, en el 1887, el Tribunal resolvió que:

The exercise of the police power by the destruction of property which is itself a public nuisance, or the prohibition of its use in a particular way, whereby its value becomes depreciated, is very different from taking property for public use, or from depriving a person of his property without due process of law. In the one case, a nuisance only is abated; in the other, unoffending property is taken away from an innocent owner.³⁵

Aunque el actual artículo 323 del Código Civil ha funcionado como base legal para un sinnúmero de ordenanzas municipales, este no ha sido interpretado o invocado extensivamente por el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Con apenas cuatro casos del Supremo que lo invocan para la fecha de publicación de este artículo, se cita el artículo en la mayoría de los casos únicamente para comprobar o argumentar el derecho de un afectado hacia una reclamación por daños, y no de parte del estado para propulsar la erradicación de los estorbos.³⁶

³² Véase J. E. Macy, *Constitutional rights of owner as against destruction of building by public authorities*, 14 A.L.R.2d 73 (1950).

³³ *Keystone Bituminous v. DeBenedictis*, 480 U.S. 470, 492 (1987); *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992).

³⁴ *Thurlow v. Commw. of Massachusetts*, 46 U.S. 504, 589 (1847).

³⁵ *Mugler v. Kansas*, 123 U.S. 623, 669 (1887) (McLean, J., concurring).

³⁶ Véase *Miranda v. Méndez*, 50 DPR 850 (1937); *Vázquez v. Antuñano*, 61 DPR 770 (1943); *Sánchez Carrero v. Mun. Arecibo*, KLCE 201101196, 2012 WL 681639 (TA PR 31 de enero de 2012) (donde se reclaman daños, por parte de un afectado, a consecuencia de un estorbo).

B. La acción judicial

Con la llegada de las fuerzas armadas estadounidenses en el 1898, una comisión jurídica, creada por la Ley Foraker,³⁷ ordenó una revisión de las leyes de Puerto Rico.³⁸ Aunque el Código Civil sobrevivió la transferencia de soberanía con solo algunas enmiendas, se implementó un nuevo Código de Enjuiciamiento Civil utilizando principalmente como modelo su equivalente en el estado de Idaho.³⁹ El artículo 277 del nuevo Código Civil de 1904 describió la acción civil que podía realizar un ciudadano privado ante un estorbo como:

Todo lo que fuere perjudicial a la salud, indecente u ofensivo a los sentidos, o que interrumpa el libre uso de la propiedad, de modo que impida el cómodo goce de la vida o de los bienes, constituye una perturbación que da lugar a una acción. Dicha acción podrá ser promovida por cualquiera persona cuyos bienes hubieren sido perjudicados o cuyo bienestar personal resulte menoscabado por dicha perturbación; y la sentencia podrá ordenar que cese aquélla, así como decretar el resarcimiento de los perjuicios.⁴⁰

Dicho artículo venía directamente atado al concepto de *nuisance* del Derecho Común, y tiene como procedencia, casi palabra por palabra, los artículos 3373 del Código de Enjuiciamiento Civil de Idaho de 1903, 731 del Código de Enjuiciamiento Civil de California de 1872 y 908 del Código de Procedimiento Civil de 1850 de Nueva York. Sin embargo, en lugar de *nuisance*, sus traductores utilizaron la palabra *perturbación*.⁴¹ Este artículo ha sido invocado en los tribunales de manera

³⁷ Foraker Act, ch. 191, §40, 31 Stat. 77, 86 (1900).

³⁸ *Id.*

³⁹ Marta Figueroa Torres, *Recodification of Civil Law in Puerto Rico: A Quixotic Pursuit of the Civil Code for the New Millennium*, ELECTRONIC JOURNAL OF COMPARATIVE LAW, May 2008, <https://www.ejcl.org/121/art121-21.pdf> (última visita 24 de abril de 2018); Luis Muñiz Argüelles, *El abuso del derecho en la legislación y en la jurisprudencia puertorriqueña*, 22 REV. JUR. UPR 177, 185 (1987).

⁴⁰ Cód. ENJ. PR art. 277 (1904). Véase también *Giménez v. Sucesión Guarch*, 11 DPR 69 (1906); *Gierbolini v. Sucesión Rodríguez*, 23 DPR 870 (1916) (donde se cita la versión de 1904 del Código).

⁴¹ *Id.*

bastante amplia, para justificar la detención de salones de juegos de azar,⁴² descargas de desperdicios industriales,⁴³ daños causados por perros mascotas,⁴⁴ construcciones no autorizadas,⁴⁵ ruidos innecesarios,⁴⁶ invasión de propiedad,⁴⁷ corrientías de agua⁴⁸ y, más recientemente, para dispersar protestas.⁴⁹

Nuestro Tribunal de Apelaciones expresó, en *Colón v. Standard*, que una acción al amparo del artículo 277 “tiene un propósito dual; el cese del estorbo mediante el *injunction* y la reparación de los daños ocasionados como resultado”.⁵⁰ Añadió que la disposición también “pretendía buscar una mutualidad del beneficio entre el interés público y el perjuicio privado de modo que le permita a los tribunales adoptar las medidas restrictivas que resulten compatibles con el disfrute razonable de la propiedad y el bienestar personal”.⁵¹ En el 1905, California enmendó una disposición equivalente de su Código de Enjuiciamiento Civil para ampliar su legitimación activa con el fin de incluir acciones por parte del estado y los gobiernos locales.⁵² Puerto Rico hizo lo mismo el año siguiente, pero a través de un nuevo artículo, separado del artículo 277 y sin referirse explícitamente a los gobiernos municipales.⁵³ Esto se hizo mediante la Ley del 8 de marzo de 1906, donde se aprobó el primer texto de lo que hoy es el artículo 686 del Código de Enjuiciamiento Civil:

Podrá concederse un *injunction* a petición de El Pueblo de Puerto Rico, para prohibir y suprimir la conservación y mantenimiento de un perjuicio común. La petición será jurada por el fiscal del distrito en que el perjuicio común exista, o por el Attorney General, según su leal saber y entender, y no será necesaria ninguna fianza.⁵⁴

42 *Pueblo v. Escambrón*, 63 DPR 761 (1944).

43 *Romero v. Bacardí*, 68 DPR 730 (1948).

44 *Infante v. Leith*, 85 DPR 26 (1962).

45 *ARPE v. Rodríguez*, 127 DPR 793 (1991).

46 *Lasso v. Iglesia Pentecostal*, 129 DPR 219 (1991).

47 *Meléndez Méndez v. Schmit Santiago*, KLAN 0200305, 2002 WL 31921088 (TA PR 16 de octubre de 2002).

48 *Luciano v. Mun. Vega Alta*, KLAN 0400829, 2005 WL 3303827 (TA PR 31 de octubre de 2005).

49 *UPR v. Laborde Torres*, 180 DPR 253 (2010).

50 *Colón Clavell v. Standard Mortgage Corp.*, KLANo401350, KLANo401361, 2005 WL 3701621, en la pág. *4 (TA PR 29 de noviembre de 2005).

51 *Id.* en la pág. *4, (citando a *Casiano Sales v. Lozada Torres*, 91 DPR 488, 497 (1964)).

52 Véase *Marín v. Herrera*, 61 DPR 646, 652 (1943); *Estela v. Mario Mercado*, 44 DPR 562 (1933); *Angela Lipanovich, Smoke Before Oil: Modeling a Suit Against the Auto and Oil Industry on the Tobacco Tort Litigation is Feasible*, 35 GOLDEN GATE U. L. REV. 479 (2005).

53 Cód. Enj. PR art. 686, 32 LPR. § 3532 (2017) (texto citado es de la versión original de la Ley Núm. 8-1906). Véase también *South Porto Rico Sugar Company v. Benedicto*, 26 DPR 505 (1918).

54 *Id.*

La aprobación del artículo 686 siguió la tendencia del desarrollo estadounidense del *nuisance*, tal como fue mencionado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso *Pueblo v. Escambrón Beach Club*:

[E]l propósito de la Legislatura al aprobar el artículo 686 [del Código de Enjuiciamiento Civil] fué primordialmente procesal y jurisdiccional, con el fin de poner nuestras cortes en condiciones de poder ejercitar en esta clase de caso la jurisdicción en equidad tradicionalmente ejercitada por las cortes en los Estados Unidos continentales [en lo que a prohibir o suprimir perjuicios comunes o estorbos públicos se refiere].⁵⁵

Años después de su aprobación, el artículo fue incorporado como parte de la *Ley de Injunction* mediante la Ley Núm. 35 de marzo 9 de 1911.⁵⁶ Sin embargo, dicha normativa fue derogada por la Ley Núm. 17 de 13 de mayo de 1920,⁵⁷ la cual fue derogada por la Ley Núm. 9 de 23 de junio de 1924,⁵⁸ derogada a su vez por la Ley Núm. 8 de 19 de abril de 1927,⁵⁹ y derogada otra vez por la Ley Núm. 229 de 10 de mayo de 1949.⁶⁰ Sin embargo, el artículo fue incorporado dentro del nuevo Código de Enjuiciamiento Civil de 1933.⁶¹ Posteriormente, esa misma disposición, fue agrupada junto a otros artículos y renombradas como la *Ley de Recursos Extraordinarios* mediante una cláusula de salvedad de la Regla 72 de Procedimiento Civil de 1979.⁶² Las Reglas de 1979, a su vez, fueron derogadas mediante la aprobación de las nuevas Reglas del 2009. Como resultado, algunas publicaciones del Código de Enjuiciamiento Civil no incluyen el artículo a pesar de su constante citación y aplicación por los tribunales de Puerto Rico sin que se haga referencia alguna a tal

55 *Pueblo v. Escambrón*, 63 DPR 761, 768 (1944).

56 An Act Providing for the Payment of Taxes under Protest, Establishing a Procedure for the Recovery Thereof and for other Purposes, Ley Núm. 35 de 11 de marzo de 1911, 1911 LPR 124-25 (derogada 1920).

57 Ley para regularizar el procedimiento administrativo y judicial respecto de las contribuciones pagadas bajo protesta y derogar la ley de 9 de marzo de 1911 que trata del mismo asunto, Ley Núm. 17 de 13 de mayo de 1920, 1920 LPR 125-129 (derogada 1924).

58 Ley disponiendo el pago de contribuciones bajo protesta; estableciendo un procedimiento para autorizar el recobro y devolución de las mismas; para crear un fondo especial; para derogar la Ley Núm. 17 de mayo 13, 1920 y para otros fines, Ley Núm. 9 de 23 de junio de 1924, 1924 LPR 71, 75 (derogada 1927).

59 Ley disponiendo el pago de contribuciones bajo protesta; estableciendo un procedimiento para autorizar el cobro y devolución de las mismas; para derogar la Ley No. 9 de junio 23, 1924, y la ley No. 84, aprobada en 20 de agosto, 1925 y para otros fines, Ley Núm. 8 de 19 de abril de 1927, 1927 LPR 123, 125 (derogada 1949).

60 Ley para derogar la ley Núm. 8, titulada "Ley disponiendo el pago de contribuciones bajo protesta, estableciendo un procedimiento para autorizar el cobro y devolución de las mismas; para derogar la Ley No. 9 de junio 23, 1924, y la ley No. 84, aprobada en 20 de agosto, 1925 y para otros fines," aprobada el 19 de abril de 1927, según ha sido enmendada por la Ley Núm 17 de 21 de noviembre de 1941, y para otros fines, Ley Núm 229 de 10 de mayo de 1949, 1949 LPR 705.

61 Cód. ENJ. PR art. 686, 32 LPR § 3532 (2017).

62 R.P. CIV. 72, 32 LPR Ap. III (1979) (derogada 2009).

derogación, aun antes de ser *revivido* a través del Código de Procedimiento Civil de 1979.⁶³

El Tribunal Supremo ha aclarado que una acción de este tipo por parte del gobierno no derrota la posibilidad de un remedio privado.⁶⁴ Casi un siglo antes, el Real Decreto del 6 de marzo de 1897 indicó, similarmente, sobre el texto de la entonces *Ley de Enjuiciamiento Civil*, que:

Del interdicto de obra ruinoso entre particulares, corresponde conocer a los Tribunales, sin perjuicio de las facultades de la Administración para resolver lo que estime conveniente a la seguridad de las personas y propiedades del pueblo, en lo que al derribo de la casa ruinoso se refiere, como medida de policía urbana, interés distinto del particular que promovió el interdicto.⁶⁵

En el caso de *Cabassa v. Rivera*, del 1951, el Tribunal Supremo extendió la interpretación del artículo 686 del Código de Enjuiciamiento Civil aludiendo a la inclusión de los municipios e indicando que corresponde, no solo al Pueblo de Puerto Rico, sino también al gobierno municipal perseguir acciones judiciales de declaración de estorbos públicos.⁶⁶ Esto a pesar de que el texto indica que la petición de *injunction* debe ser a petición del Pueblo y jurada por el fiscal del distrito o *Attorney General* de entonces.⁶⁷ Interesantemente, en el caso de *Cabassa v. Rivera*, el Tribunal Supremo trata indistintamente, como si fueran intercambiables, los artículos 686 y 277.⁶⁸

Luego de pasar a ser parte del Código de Enjuiciamiento Civil de 1933, el artículo 277 se denominó como la *Ley sobre perturbación o estorbo* mediante una enmienda a la Ley Núm. 22 de 29 de abril de 1974.⁶⁹ La Ley Núm. 22-1974 también excluyó a las instituciones religiosas del alcance del artículo 277,⁷⁰ excepción que

⁶³ Véase *Pueblo v. Escambrón*, 63 DPR 761, 767-769 (1944); *Cabassa v. Rivera II*, 72 DPR 90 (1951); *Torres v. Rodríguez*, 101 DPR 177 (1973) (donde el Tribunal Supremo de Puerto Rico hace referencia al artículo 686 del Código de Enjuiciamiento Civil a pesar de haber sido derogado y previo a ser puesto en Ley, nuevamente, en el año 1979).

⁶⁴ *Torres*, 101 DPR en la pág. 185. Para una comparación del Derecho de Puerto Rico y California, véase *Estela v. Mario Mercado*, 44 DPR 562 (1933).

⁶⁵ 2-I LEONARDO PRIETO CASTRO, DERECHO PROCESAL CIVIL: MANUAL 97 (1956), disponible en https://books.google.com.pr/books?id=FQYvAQAAIAAJ&q=%22Del+interdicto+de+obra+rui-nosa%22+1897&dq=%22Del+interdicto+de+obra+rui-nosa%22+1897&hl=en&sa=X&ved=oahUKEwj9ovabid7YAhVG2FMKHRYFD_wQ6AEILzAB.

⁶⁶ *Cabassa*, 72 DPR en la pág. 95.

⁶⁷ CÓD. ENJ. PR art. 686, 32 LPRA § 3532 (2017) (el historial de la codificación lee: “‘Pueblo’ fue sustituido con ‘Estado Libre Asociado’ a tenor con la Constitución ‘Attorney General’ fue sustituido con ‘Secretario de Justicia’ a tenor con la Ley de Julio 24, 1952, Núm. 6, p. 11”).

⁶⁸ *Cabassa*, 72 DPR en las págs. 94-95.

⁶⁹ Ley para enmendar el Artículo 277 del Código de Enjuiciamiento Civil de Puerto Rico, según enmendado, Ley Núm. 22 de 29 de abril de 1974, 1974 LPR 140.

⁷⁰ *Id.* en la pág. 141.

fue retada infructuosamente en el Tribunal Supremo por alegada inconstitucionalidad.⁷¹ De otro lado, en el 1971, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 4 de 23 de junio, conocida como la *Ley de sustancias controladas*, incluyendo un artículo particular que faculta a la Secretaría de Salud iniciar un proceso legal para emitir la declaración de estorbo público respecto a esos lugares donde se utilizan sustancias controladas.⁷² El artículo puertorriqueño indica que:

Cualquier lugar, local, establecimiento o sitio usado sustancialmente para el propósito de ilegalmente fabricar, distribuir, dispensar, administrar, usar, vender, traspasar, almacenar, guardar u ocultar sustancias controladas deberá ser considerado como un estorbo público. Ninguna persona podrá tener ni mantener tal clase de estorbo público. En tales casos el Secretario de Salud podrá iniciar el procedimiento correspondiente para obtener un decreto judicial que prohíba la continuación de tal situación ilegal. La clausura del lugar, local, establecimiento o sitio no impedirá que se use la propiedad para fines lícitos.⁷³

Un análisis de los récords judiciales demuestra que esta última disposición legal se ha convertido en letra muerta dada la ausencia total de acciones judiciales pertinentes. Por ejemplo, el Municipio de Aguas Buenas aprobó, en la fecha del 27 de marzo de 2014, la Resolución Núm. 16, serie 2013-2014, para referir a la Secretaría de Salud, para su conocimiento y acción, propiedades que podrán ser declaradas como estorbos públicos bajo la *Ley de Sustancias Controladas*.⁷⁴ A la fecha de publicación de este artículo, el autor no ha podido identificar que el Departamento haya tomado alguna acción con respecto a la referida resolución.

Durante gran parte del Siglo XX, los tribunales y la Asamblea Legislativa no indagaron mucho sobre los poderes del gobierno para declarar estorbos públicos mediante acciones judiciales.⁷⁵ Sin embargo, en el año 2000, el artículo 277 volvió

71 *Lasso v. Iglesia Pentecostal*, 129 DPR 219, 220 (1991).

72 *Ley de sustancias controladas*, Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971, art. 415, 24 LPRSA §2415 (2011).

73 *Id.*

74 *Aguas Buenas, PR*, Resolución Núm. 16 (27 de marzo de 2014).

75 De los 23 casos del Tribunal Supremo de Puerto Rico que pudo identificar el autor que menciona al artículo 277 del Código de Enjuiciamiento Civil, para el periodo mencionado, solo tres fueron dentro del contexto de un proponente gubernamental. Dos de ellos mencionan al artículo 277 de forma sucinta y en notas al calce, y uno lo analiza en conjunto con el artículo 686. Véase *ELA v. Hermandad de Empleados*, 104 DPR. 436, 440 n. 1 (1975), *ARPE v. Rodríguez*, 127 D.P.R. 793, 808 n. 10 (1991) y *Pueblo v. Escambrón*, 63 DPR 761 (1944), respectivamente. En el caso del artículo 686 y sus versiones predecesoras, las cuales fueron aprobadas específicamente para permitir al gobierno solicitar un *injunction* referente a un estorbo público, solo se pudo identificar seis casos que lo mencionan, de los cuales solo tres indagan sobre su historial y alcance. Véase *Estela v. Mario Mercado*, 44 DPR 562 (1933); *Cabassa v. Rivera II*, 72 DPR en las págs. 94-95; *Escambrón*, 63 DPR 761. El Tribunal Supremo atribuyó esto a la inactividad gubernamental, expresando en el 1944 que, “Quizá pueda indicarse entre paréntesis, que el no haberse invocado anteriormente el artículo 686, que ha estado en nuestras leyes desde el 1906, de la manera aquí propuesta, tiene por sí alguna significación. . . . Pero aparentemente nunca se les ocurrió a los anteriores funcionarios gubernamentales que el artículo 686 tiene el efecto general que ahora se le atribuye”. *Escambrón*, 63 DPR 772 n. 6. En el caso de la Legislatura, después de la aprobación del artículo 277 en el 1904, la Legislatura no volvió a revisarlo de manera significativa hasta el 2000 con

a tomarse en consideración y recibió enmiendas sustanciales mediante la Ley Núm. 405 de 27 de septiembre de 2000 (en adelante, Ley Núm. 405-2000).⁷⁶ Dicha normativa, denominada mediante enmienda como la *Ley sobre estorbo público*, en el artículo 277 enmendado, amplió la conducta tipificada en cuanto a lo que constituye estorbo público y especificó mejor el rol de los gobiernos estatales y municipales.⁷⁷ Quizás el cambio más aparente fue la inserción del término *estorbo público*, lo cual, por primera vez, sustituyó el término *perturbación* en el Código de Enjuiciamiento Civil. Según el texto vigente, se dispone que:

Todo lo que fuere perjudicial a la salud, indecente u ofensivo a los sentidos, o que interrumpa el libre uso de la propiedad, de modo que impida el cómodo goce de la vida o de los bienes, o que *estorbare* el bienestar de todo un vecindario, o un gran número de personas, o que ilegalmente obstruyere el libre tránsito, en la forma acostumbrada, por cualquier lago, río, bahía, corriente, canal o cuenca navegable, o por cualquier parque, plaza, calle, carretera pública y otras análogas, constituye un *estorbo público* que da lugar a una acción. Dicha acción podrá ser promovida por *cualquiera persona, agencia pública o municipio* cuyos bienes hubieren sido perjudicados o cuyo bienestar personal resulte menoscabado por dicho estorbo público; y la sentencia podrá ordenar que cese aquélla, así como decretar el resarcimiento de los perjuicios Además, esta legislación no limitará aquellos poderes otorgados por ley y que puedan adoptar los municipios mediante ordenanzas municipales en la implantación de los procesos y procedimientos sobre estorbos públicos en sus correspondientes jurisdicciones.⁷⁸

Un análisis del historial legislativo de dicha enmienda demuestra aportaciones significativas por parte de la Federación de Municipios de Puerto Rico, ahora conocida como la Federación de Alcaldes de Puerto Rico (en adelante, Federación).⁷⁹ La Federación, en su ponencia sobre el Proyecto de la Cámara 1857, señaló acertadamente la existencia de un proceso paralelo para la declaración de estorbos públicos en el artículo 2.005 (c) de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos* (en adelante, Ley

la Ley Núm. 405. En el caso del artículo 686 del Código de Enjuiciamiento Civil, no se ha enmendado de forma significativa desde su aprobación en el 1906.

⁷⁶ Cód. Enj. PR art 277, 32 LPRA § 2761 (2017).

⁷⁷ *Id.* Véase además el Informe positivo del P. de la C. 1857, donde se indica que la enmienda “provee una herramienta adicional para resolver el problema que se genera por el abandono de estructuras, automóviles y otro tipo de propiedad en nuestras calles”. Informe positivo del P. de la C. 1857, Com. de lo Jurídico Civil, Cámara de Representantes de Puerto Rico, 6 de noviembre de 1998, 4ta Ses. Ord., 13ra Asam. Leg., en la pág. 1, <http://www.oslpr.org/files/docs/%07B3E309828-09CA-4160-A012-1FA7328C78EF%07D.pdf> (última visita 24 de abril de 2018).

⁷⁸ 32 LPRA § 2761 (2017) (énfasis suplido).

⁷⁹ Véase Federación de Municipios de Puerto Rico, *Ponencia sobre el P. de la C. 1857 ante la Comisión de lo Jurídico Civil de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, presidida por el Hon. Aníbal Vega Borges*, Vista pública acerca del P. de la C. 1857, Com. de lo Jurídico Civil, Cámara de Representantes de Puerto Rico, 13ra. Asam. Leg., 31 de julio de 1998.

Núm. 81-1991).⁸⁰ Por ende, y para no perjudicar a los poderes ya delegados a los municipios por parte de la Asamblea Legislativa, la Federación propuso el texto para ampliar las posibles partes con la legitimación activa incluidas en el artículo 277 del Código de Enjuiciamiento Civil, de manera que incluyera cualquier “agencia pública o municipio”.⁸¹ Las recomendaciones de la Federación también dieron lugar a la última línea del artículo 277, según enmendado, la cual indica que “esta legislación no limitará aquellos poderes otorgados por ley y que pueden adoptar los municipios mediante ordenanzas . . .”.⁸² Esa legitimación activa que el artículo 277 ahora concede a las administraciones municipales o gobiernos locales,⁸³ es la misma que fue implantada a través del polémico artículo 686 del Código de Enjuiciamiento Civil.⁸⁴ La legitimación reconocida también salvaguardó la coexistencia de acciones de parte del Gobierno y la ciudadanía privada.⁸⁵ Esto se recoge en el caso *Flores v. Colberg*, donde el Tribunal dijo que:

[E]l Art. 277 no sólo dispone que el Estado inicie una acción de estorbo público, sino que autoriza a los particulares a proseguir una acción de estorbo público. En estos últimos casos se requiere que la persona haya sufrido un perjuicio en sus bienes o un menoscabo en su bienestar personal.⁸⁶

Es interesante señalar la conexión directa que hace la Federación entre la acción contra estorbos públicos que dispone el artículo 277 del Código de Enjuiciamiento Civil y el proceso de declaración de edificios como estorbos públicos que se encuentra en la Ley Núm. 81-1991.⁸⁷ Esto a pesar de que para el 2000, año en que se aprobó esta enmienda, no se había podido encontrar un solo caso donde el Tribunal de Apelaciones o el Supremo de Puerto Rico hubieran aplicado el artículo 277 del Código de Enjuiciamiento Civil a una estructura abandonada. No es hasta el 2005 que aparece un caso en el Tribunal de Apelaciones sobre la aplicación del artículo 277 a una edificación en desuso.⁸⁸ Aun así, este primer caso apelativo sobre el tema no fue iniciado por el municipio o alguna agencia pública, sino por dos individuos privados.⁸⁹

80 *Id.* en la pág. 1; Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRa § 4055(c) (2014).

81 Federación de Municipios de Puerto Rico, *supra* nota 79, en la pág. 2.

82 *Id.* en la pág. 3; Cód. Enj. PR art 277, 32 LPRa § 2761 (2017).

83 32 LPRa § 2761 (2017).

84 32 LPRa § 3532 (2017).

85 *Id.*

86 SLG. *Flores v. Colberg*, 173 DPR 843, 855 (2008).

87 Federación de Municipios de Puerto Rico, *supra* nota 79, en las págs. 2-3.

88 *Colón Clavell v. Standard Mortgage Corp*, KLANo401350, KLANo401361, 2005 WL 3701621, en la pág. *1 (TA PR 29 de noviembre de 2005).

89 *Id.*

En dicho caso, dos hermanas invocaron al artículo 277 del Código de Enjuiciamiento Civil, solicitando un *injunction* para la declaración y demolición de un estorbo público.⁹⁰ Se trataba de una propiedad privada abandonada y vandalizada que se había convertido, a través de los años, en un basurero clandestino.⁹¹ Sin duda, el estorbo en cuestión compartía muchas características con los edificios estorbos objeto de este escrito como: (1) la acumulación de basura; (2) neveras abandonadas; (3) periódicos viejos; (4) excremento; (5) profilácticos; (6) jeringuillas; (7) colchones, y (8) pestilencia.⁹² En dicho caso, el Tribunal de Primera Instancia había autorizado un embargo como medida preventiva y ordenado una limpieza y fumigación del interior del edificio, que se taparan las ventanas, puertas y accesos, y que se construyera una verja para impedir el acceso al solar, orden que fue cumplida por la compañía propietaria.⁹³ Dicha sentencia fue apelada y el resultado del Tribunal de Apelación incluyó la indemnización de \$15,000.00 para cada una de las hermanas.⁹⁴

C. La acción administrativa

Como se observa mediante el desarrollo del derecho sobre los estorbos públicos, una acción correspondiente se limitaba al ámbito civil, basada principalmente en el Código Civil y la *Ley de Enjuiciamiento Civil* de 1886, y posteriormente, desde el 1906, por el fiscal del Estado mediante el artículo 686 del Código de Enjuiciamiento.⁹⁵ Luego se aprobó la Ley Núm. 60 de 6 de marzo de 1912 con el fin de enmendar el Código Penal del 1902 para que leyerá:

Art. 302. Todo lo que fuere perjudicial a la salud, indecoroso u ofensivo a los sentidos, o que obstruyere el libre goce de alguna propiedad de modo que estorbare el bienestar de toda una sociedad o vecindario, o un gran número de personas [. . .] constituye un estorbo público (nuisance).

. . . .

Art. 304. Toda persona que mantuviere un estorbo público o cometiere algún acto constitutivo de lo mismo y para lo cual no se hubiere prescrito determinada pena, o que voluntariamente dejare de cumplir algún deber legal, relacionado con la remoción de un estorbo o daño público (nuisance), será reo de “misdemeanor”.⁹⁶

⁹⁰ *Id.* en las págs. *3-4.

⁹¹ *Id.* en las págs. *2-3.

⁹² *Id.* en la pág. *4.

⁹³ *Id.* en la pág. *5.

⁹⁴ *Id.* en las págs. *31-32.

⁹⁵ Cód. Civ. PR art. 396 (1902), en 1902 Estatutos Revisados y Códigos de Puerto Rico 931; Cód. ENJ. PR art. 686, 32 LPRA § 3532 (2017), LEY ENJ. CIV. PR Y CUB arts. 1674-1675, 1677 (1886).

⁹⁶ Cód. PEN. PR arts. 302, 304 (1902), en 1902 Estatutos Revisados y Códigos de Puerto Rico 594-95.

Dicho texto proviene del Código Penal de California de 1872.⁹⁷ Luego, fue incluido como los artículos 329 y 330 de los Códigos Penales de Puerto Rico del 1937 y 1974,⁹⁸ sin enmiendas, pero quedaron fuera con la aprobación del Código Penal de Puerto Rico del 2004.⁹⁹ A pesar de su carácter penal, era el entonces Servicio de Sanidad¹⁰⁰ quién ordenaba la demolición de un estorbo, según se desprende del caso *Aboy v. Pueblo* y de la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 4 de 27 de abril de 2004.¹⁰¹ Unos días después de ser aprobada la Ley Núm. 60-1912, se aprobó la Ley Núm. 81 de 14 de marzo de 1912, según enmendada, conocida como la *Ley para reorganizar el Servicio de Sanidad* (en adelante, Ley Núm. 81-1912), cuyos artículos 30 y 31 abordaban aspectos sobre las facultades de la dependencia gubernamental. El artículo 30 menciona lo siguiente sobre el particular:

El Secretario de Salud o sus representantes autorizados quedan facultados por la presente para entrar a cualquier edificio, casa, tienda o lugar a cualquier hora del día, para examinar las condiciones sanitarias del mismo, e informar sobre ellas, o para *hacer remover o corregir* con urgencia *cualquier daño o estorbo público* en la forma y modo prescritos en los reglamentos de sanidad. El Secretario así mismo podrá ordenar la clausura de cualquier edificio, casa, tienda o lugar o establecimiento similares cuando compruebe que las condiciones sanitarias de los mismos o la forma en que operan constituye un inminente problema de salud pública. De igual forma y sin menoscabar la capacidad del Secretario o de sus representantes autorizados de clausurar todo edificio, casa, tienda o lugar cuando éstos no cumplan con los requisitos mínimos de salubridad, el Secretario estará facultado para *imponerle multas*, acorde con la sec. 187 de este título, a los dueños, agentes o encargados de los mismos por deficiencias en las condiciones y requisitos sanitarios de dichos lugares. Antes de proceder a emitir cualquiera de las penalidades provistas por esta sección se le notificará por correo certificado con acuse de recibo al dueño, agente, o encargado del edificio, casa, tienda o lugar las deficiencias encontradas y se le concederá un período de tiempo razonable para corregirlas. Se le apercibirá a su vez que de no estar conforme con la decisión del Secretario o sus representantes autorizados dentro de los quince (15) días de la fecha del depósito en el correo de la notificación podrá solicitar del Secretario, y éste vendrá obligado a conceder vista para demostrar causa por la cual no deba de proceder las penalidades impuestas.¹⁰²

97 Cód. Pen. Cal. arts. 370, 372 (1872), disponible en https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?sectionNum=%05B370.%05D&lawCode=PEN & https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?sectionNum=372.&lawCode=PEN. Véase I JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 287 (1999).

98 Cód. Pen. PR arts. 329-330, 33 LPRA §§ 1365-1366 (2010).

99 Ley Núm. 149 de 18 de junio de 2004, 33 LPRA § 4935 (2010) (derogado 2012).

100 El Servicio de Sanidad es ahora conocido como el “Departamento de Salud” desde la aprobación de la Ley Núm. 430 de 24 de abril de 1946.

101 *Aboy v. Pueblo*, 21 DPR 283, 288 (1914); Op. Sec. Just. Núm. 2004-4 del 27 de abril de 2004.

102 Ley para reorganizar el Servicio de Sanidad, Ley Núm. 81 de 14 de marzo de 1912, 3 LPRA § 181(a) (2017) (énfasis suplido).

Mientras que el artículo 31 dispone que:

En caso de que el dueño, agente o inquilino de una propiedad donde exista un daño o estorbo público, dejare de hacerlo desaparecer o abatir dentro de un plazo razonable después que se haya hecho debidamente la notificación para la ejecución de la obra, se faculta por la presente a las autoridades sanitarias para remover o abatir el daño o estorbo a expensas de dicho dueño, agente o inquilino, y la parte interesada será informada debidamente de los gastos en que su hubiere incurrido con tal motivo, y reintegrará el importe de los mismos a las autoridades de sanidad. Cualesquiera sumas así pagadas por los funcionarios de sanidad para la remoción o abatimiento de un daño o estorbo constituirán un gravamen sobre la propiedad donde exista tal daño o estorbo, y una reclamación legal contra el dueño, agente o inquilino. Esta acción, sin embargo, no relevará de responsabilidad a cualquier dueño, agente o inquilino por infracción de las disposiciones de los reglamentos sanitarios. El Secretario de Salud presentará en la oficina del registrador de la propiedad del distrito donde la propiedad gravada esté radicada, una copia de la notificación de los gastos incurridos en la remoción o abatimiento de un daño o estorbo (*nuisance*), según lo dispuesto en la presente, a la par que la descripción de la propiedad de la cual se removió o se abatió dicho daño o estorbo, la cual notificación desde la hora de su presentación, según aquí se dispone, servirá de notificación a toda persona de la existencia del gravamen que por la presente se crea.¹⁰³

Mientras el artículo 323 del Código Civil autorizaba al estado a demoler esas estructuras donde el propietario no había realizado los arreglos pertinentes y el artículo 277 del Código de Enjuiciamiento indica que el tribunal podrá ordenar al culpable a dar lugar a un remedio,¹⁰⁴ la Ley Núm. 81-1912 presentó por primera vez, la facultad de parte de una instrumentalidad gubernamental de realizar reparaciones.¹⁰⁵ El Tribunal ha interpretado que la agencia no puede ocasionar más daño que el razonable, indicando, en el caso de *Pérez v. Pueblo*, que “el Departamento de Sanidad se hubiese conformado con clausurar la entrada al patio cubierto” y que “el ejercicio de ese poder [excesivo] no puede estar justificado cuando ‘la medida adoptada rebasa el límite de lo necesario para remover la condición ofensiva’”.¹⁰⁶ Esto fue contemplado en el propio artículo 32 de la Ley Núm. 81-1912, el cual provee para indemnización de parte del estado en casos que un ciudadano sufre daños de manera injusta o ilegal a raíz de las acciones del Departamento de Salud.¹⁰⁷

103 *Id.* § 182.

104 Cód. Civ. PR art. 323, 31 LPRÁ § 1241 (2015); Cód. Enj. PR art. 277, 32 LPRÁ § 2761 (2017).

105 3 LPRÁ § 182.

106 *Pérez v. Pueblo*, 38 DPR 620, 623-624 (1928).

107 3 LPRÁ § 183.

Esta Ley Núm. 81-1912 también representa la primera instancia donde aparece la figura del gravamen como mecanismo para recobrar los gastos invertidos a través del estado.¹⁰⁸ Otra herramienta para incentivar al propietario a cumplir con la Ley son las multas; disponibles por primera vez a través del artículo 33 de la misma Ley.¹⁰⁹ Finalmente, la Ley también provee para la clausura de dichas propiedades,¹¹⁰ mecanismo reglamentado posteriormente por el entonces Reglamento de Sanidad Núm. 14 y una Opinión del Secretario de Justicia del 13 de marzo de 1919.¹¹¹

De igual forma, la Ley diseña por primera vez un procedimiento de notificación administrativo para la declaración del estorbo público (o clausura de un edificio), indicando que el dueño, agente o inquilino tiene que ser debidamente notificado.¹¹² Esta notificación está regulada por la agencia, pero en *Pérez v. Pueblo* se aprobó la indemnización a una sucesión por una demolición realizada sin cumplir con un proceso de notificación “adecuado”.¹¹³ Las facultades de la Ley Núm. 81-1912 fueron ejecutadas de manera rápida y agresiva, logrando su plena implementación dentro de los tres meses de ser aprobada.¹¹⁴ Como herramienta para eliminar la peste bubónica y las ratas como su medio de propagación, el estado no perdió tiempo en la declaración de estorbos alrededor de la Isla.¹¹⁵ A los quince meses, la Ley ya había llegado al Tribunal Supremo, recibiendo el aval de este de manera contundente e incondicional.

En el caso de *Aboy v. Pueblo* el Tribunal declaró que dicha Ley subsanó, en aquel entonces, “un horrendo y oscuro capítulo de nuestra historia local” y que cualquier otra cosa “equivaldría a una negligencia moralmente criminal del deber oficial”.¹¹⁶ A pocos años de su aprobación, también se había producido otra opinión del Tribunal y una del Secretario de Justicia.¹¹⁷ Asimismo, la Ley Núm. 81-1912 sigue vigente, y todavía aparece dentro de la base legal del Reglamento Núm. 135 de 25 de noviembre de 2008 (también conocido como el Reglamento General de Salud

108 *Id.* § 182.

109 *Id.* § 187.

110 *Id.* § 181.

111 A pesar de varios intentos de parte del autor, no se pudo identificar una copia del Reglamento de Sanidad Núm. 14. Sin embargo, para un análisis de su contenido y citas de numerosos de sus artículos, véase *El Pueblo v. Marxuach*, 29 DPR 570 (1921). Véase Op. Sec. Just. del 13 de marzo de 1919.

112 3 LPRÁ §§ 181-182 (donde se mencionan los detalles específicos del proceso de notificación para atender las deficiencias estructurales señaladas por el Departamento de Salud con el fin de darle oportunidad al dueño, agente o encargado del edificio y/o para ordenar la clausura del mismo).

113 *Pérez v. Pueblo*, 38 DPR 620, 625-26 (1928).

114 *Aboy v. Pueblo*, 21 DPR 283, 285 (1914) (donde se demuestra que, a los tres meses de la aprobación de la Ley Núm. 81-1912, ya el Departamento se encontraba emitiendo declaraciones de estorbo público).

115 *Id.*

116 *Id.* en la pág. 299.

117 *Alava v. Pueblo*, 20 DPR 90 (1914); Op. Sec. Just. del 13 de marzo de 1919.

Ambiental).¹¹⁸ En *SLG Flores v. Colberg*, el Tribunal Supremo reiteró que dicha Ley no impedía una acción bajo el artículo 277 del Código de Enjuiciamiento Civil, especialmente dada la inacción del Departamento de Salud.¹¹⁹

Luego, se aprobó la Ley Núm. 128 de 7 de mayo de 1941, titulada *Ley para la eliminación de viviendas inadecuadas para fines residenciales* (en adelante, Ley Núm. 128-1941), la cual contenía disposiciones y poderes similares y, en la realidad, no cambió el estado de Derecho al respecto.¹²⁰ Esta corta Ley, de solamente cinco artículos, faculta al Secretario de Salud a requerir la reparación de viviendas inadecuadas:

[D]ebido a su estado ruinoso, defectos que aumentan los riesgos de incendios, accidentes u otras calamidades, falta de ventilación, luz, o facilidades sanitarias, o debido a otras condiciones que hagan tales viviendas inseguras y antihigiénicas y perjudiciales y dañinas a la salud, seguridad o la moral, o que en alguna otra forma resultan contrarias al bienestar de los residentes de tales áreas de operación, deberán informar inmediatamente por escrito al Secretario de Salud de tales determinaciones y condiciones.¹²¹

De no realizar dichas reparaciones después de un breve procedimiento de notificación establecido por su sección 2, “el Secretario [de Salud], después de dar al dueño una oportunidad de ser oído, procederá a destruir la vivienda, como estorbo público”.¹²² La sección 5 de la Ley tipifica como delito menos grave con multa o prisión a los que ocupan, alquilen o permiten a cualquier persona ocupar una vivienda declarada por el Secretario como insegura y estorbo.¹²³ Considerando el hecho de que la Ley Núm. 128-1948 no deroga a la Ley Núm. 81-1912¹²⁴ y que la conducta que prohíbe es precisamente la misma, la Ley Núm. 128-1948 representa un ejemplo clásico de la duplicación de esfuerzos legislativos.

D. La acción municipal

En 1922, nuestro Tribunal Supremo, en *Berrios v. Municipio de Juncos*, opinó que el Municipio de Juncos “no procedió arbitrariamente” al demoler un edificio luego de conceder dos meses para realizar los arreglos pertinentes.¹²⁵ Ello a pesar

¹¹⁸ Departamento de Salud, Reglamento general de salud ambiental, Núm. 7655 (25 de noviembre de 2008), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/7655.pdf>.

¹¹⁹ *SLG Flores v. Colberg*, 173 DPR 843, 853-54 (2008)

¹²⁰ Ley para la eliminación de viviendas inadecuadas para fines residenciales, Ley Núm. 128 de 7 de mayo de 1941, 17 LPRÁ § 131-160 (2012).

¹²¹ *Id.* § 155.

¹²² *Id.* § 156.

¹²³ *Id.* § 159(b).

¹²⁴ Ley para reorganizar el Servicio de Sanidad, Ley Núm. 81 de 14 de marzo de 1912, 3 LPRÁ § 171-189a (2017).

¹²⁵ *Berrios v. Mun. Juncos*, 31 DPR 54, 63 (1922).

de que la titularidad de la propiedad cambió de un propietario a otro después de dicha declaración.¹²⁶ La controversia principal del caso versaba sobre el entonces artículo 396 del Código Civil (en la actualidad, artículo 323) que autorizaba a “la autoridad” a demoler un edificio estorbo.¹²⁷ En ausencia de legislación que expresamente permitiera dicho tipo de acción de parte de los gobiernos municipales, el Tribunal acudió al Derecho Común y resolvió la controversia del asunto a través del *nuisance* norteamericano.¹²⁸ Aunque el Tribunal indicó que la demanda debió desestimarse por falta de jurisdicción, entró a analizar la controversia en sus méritos, opinando que el Municipio sí formaba parte de dicha “autoridad”.¹²⁹

Aunque *Berríos* es citado ampliamente como el caso que establece por primera vez la facultad municipal para eliminar estorbos,¹³⁰ la propiedad en controversia ya había sido declarada y clausurada por el entonces Departamento Insular de Sanidad.¹³¹ La Opinión también alude a la posibilidad de que el propietario tenga derecho a indemnización por el valor de la casa, deduciendo el costo de la demolición.¹³² Sin embargo, por falta de prueba y por no llegar a la cuantía necesaria para ver el caso, el Tribunal decidió no entrar en el asunto.¹³³

No fue hasta el 1938 que se aprobó la Ley Núm. 222 de 15 de mayo de 1938 (en adelante, Ley Núm. 222-1938) para delegar a los municipios la facultad de eliminar viviendas inadecuadas mediante un proceso puramente administrativo sin la necesidad de acudir al tribunal o al estado.¹³⁴ A pesar de ser su propia Ley, su versión codificada aparece como parte de la Ley Núm. 264 de 14 de mayo de 1945, según enmendada, mejor conocida como la *Ley sobre eliminación de arrabales*.¹³⁵ Así, el artículo 2 de la Ley Núm. 222-1938 establece los requisitos mínimos con los que debe cumplir la ordenanza que se apruebe para dichos fines.¹³⁶ El artículo 1 de dicha Ley define las viviendas inadecuadas como esas que son:

126 *Id.*

127 *Id.* en la pág. 60 (*citando a* Cód. Civ. PR art. 396 (1902)).

128 *Id.* en las págs. 61-63.

129 *Id.* en la pág. 63.

130 Véase, por ejemplo Op. Sec. Just. Núm. 1963-37, en la pág. 156; Aguas Buenas, PR, Ordenanza Núm. 22 (10 de marzo de 1989), disponible en http://legislaturaaguasbuenas.com/download/ordenanzas/1988_1989/ORD%20NUM%2022%20ENMENDAR%20PLAN%20DE%20CLASIFICACION.pdf; Ponce, PR, Ordenanza Núm. 62 (15 de febrero de 1994), disponible en http://lmu-ponce.ddns.net/PROYECT/1993-1994/ORD_93-94/ORD_062_93-94.PDF; Dorado, PR, Ordenanza Núm. 62 (28 de octubre de 2014); Toa Baja, PR, Ordenanza Núm. 20 (17 de noviembre de 2004).

131 *Berríos*, 31 DPR en las págs. 58-60.

132 *Id.* en la pág. 63.

133 *Id.*

134 Ley para autorizar a los municipios a adoptar ordenanzas relacionadas con la reparación y eliminación de viviendas inadecuadas, Ley Núm. 222 de 15 de mayo de 1938, 17 LPRA §§ 143-151 (2012).

135 Ley sobre eliminación de arrabales, Ley Núm. 264 de 14 de mayo de 1945, 17 LPRA §§ 131-160 (2012).

136 *Id.* § 145.

[I]nadecuadas para seres humanos debido a su estado de ruina, a defectos que aumentan los riesgo[s] de incendios, accidentes u otras calamidades, a falta de ventilación, luz o facilidades sanitarias, a debido a otras condiciones que hacen dichas viviendas inseguras, insalubres y peligrosas o perjudiciales para la salud, la seguridad o la moral, o que tales viviendas son de otro modo contrarias al bienestar de sus habitantes¹³⁷

De haber una propiedad que cumpla con esos criterios que establece la Ley, el municipio puede ordenar que se “repare, modifique o mejore dicha vivienda”, o que “haga desaparecer o destruya tal vivienda [a opción del dueño]”.¹³⁸ Como resultado del incumplimiento del dueño o la parte con interés, los artículos 2(d) y 2(e) facultan al municipio para desocupar, clausurar, rotular, y luego reparar, o demoler la estructura en caso de que no sea costo efectivo su reparación.¹³⁹ Finalmente, el artículo 2(e) de la Ley facilita a los municipios establecer un gravamen para cobrar los gastos relacionados a la reparación o demolición de dichas estructuras.¹⁴⁰

Por otro lado, el artículo 3 indica que “[t]al ordenanza puede disponer normas adicionales que sirvan de guía al funcionario público o a sus agentes para determinar si una vivienda es adecuada para seres humanos.”¹⁴¹ La Ley también faculta a los municipios expandir la definición de una vivienda adecuada, ya que su artículo 1 reconoce condiciones que “son de otro modo contrarias al bienestar de sus habitantes”.¹⁴² El artículo 2(d) también faculta a los municipios a multar únicamente a los que alquilen u ocupen dichas propiedades, pero hace caso omiso a esas viviendas que no están ocupadas.¹⁴³ La Ley, de igual forma, hace caso omiso a esas estructuras que son comerciales, recreacionales o industriales.¹⁴⁴ Curiosamente, dentro del texto de la Ley, tampoco aparece la utilización del término *estorbo*.¹⁴⁵

La Ley Núm. 222-1938 sigue vigente y sin enmiendas. Varias ordenanzas municipales todavía utilizan la Ley Núm. 222-1938 como base legal a pesar de la dis-

137 *Id.* § 143.

138 *Id.* § 145(e).

139 *Id.* § 145(d)-(e).

140 *Id.* § 145(e).

141 *Id.* § 146.

142 *Id.* § 143.

143 *Id.* § 145(d).

144 *Id.* §§ 131-160.

145 *Id.*

ponibilidad de leyes más recientes, incluyendo las de los municipios de Aguas Buenas,¹⁴⁶ Bayamón¹⁴⁷ y Utuado.¹⁴⁸ Otras ordenanzas —como las de los municipios de Caguas, Manatí,¹⁴⁹ Ponce¹⁵⁰— no hacen referencia explícita a la Ley Núm. 222-1938 pero utilizan como base la *Ley de Municipios Autónomos*, la cual, en turno, está basada en las facultades de la Ley Núm. 222-1938.¹⁵¹

A pesar de casi ocho décadas de vigencia, no se pudo encontrar un solo caso del Tribunal Supremo que interprete la Ley Núm. 222-1938. Tampoco se pudo identificar casos del Tribunal de Apelaciones correspondientes. Aunque existe una Opinión del Secretario de Justicia, del 1963, que citó dicha Ley para justificar la utilidad pública de una expropiación municipal,¹⁵² no es hasta sesenta años después de su aprobación que empiezan a aparecer ordenanzas municipales, tales como las mencionadas anteriormente, como parte de su base legal. Anteriormente, ordenanzas como la derogada ordenanza Núm. 22, serie 1988-1989, del Municipio de Aguas Buenas, descansaban únicamente en el artículo 323 del Código Civil y en *Berríos v. Municipio*, ignorando por completo la Ley Núm. 222-1938.¹⁵³ Curiosamente la Opinión del Secretario de Justicia del 1959 —quizás uno de los análisis más completos de su época— también hace caso omiso a la Ley.¹⁵⁴ En dicha Opinión, el Secretario atendió una solicitud de consulta sometida por el Municipio de Caguas, y evaluó el desarrollo histórico del *estorbo* puertorriqueño, al amparo del artículo 86 del Código de Enjuiciamiento Civil y los artículos 329 y 330 del Código Penal de 1937.¹⁵⁵

Interesantemente, los procedimientos de notificación y vista apelativa de la Ley Núm. 222-1938 son drásticamente más laxos que los que posteriormente han sido adoptados a través de las Reglas de Procedimiento Civil, requiriendo inicial-

146 Aguas Buenas, PR, Ordenanza Núm. 2 (29 de julio de 2014), *disponible en* http://legislaturaaguasbuenas.com/download/ordenanzas/2014_2015/ORDENANZA%20NUMERO%202%20ENMIENDA%20CODIGO%20DE%20SANEAMIENTO%20JULIO%202014.pdf.

147 Bayamón, PR, Ordenanza Núm. 62 (4 de mayo de 2001), *disponible en* <http://www.municipiodebayamon.com/pdf/OrdenanzaNum.62.Serie2000-01.pdf>.

148 Utuado, PR, Ordenanza Núm. 12 (9 de octubre de 2003), *disponible en* <http://legislaturautuado.com/ord/12-2003-2004.pdf>.

149 Manatí, PR, Ordenanza Núm. 34 (16 de marzo de 2007), *disponible en* <http://www.manati.pr/legislatura/pdf/ordenanzas/Serie20062007/Ordenanza34.pdf>.

150 Ponce, PR, Ordenanza Núm. 70 (11 de mayo de 2006), *disponible en* http://lmuponce.ddns.net/proyect/2005-2006/ORD_05-06/ORD_070_05-06.PDF.

151 Caguas, P.R., Ordenanza Núm. 13A-57 (22 de mayo de 2013).

152 PR Op. Sec. Just. 1963-37, en la pág. 156.

153 Aguas Buenas, PR, Ordenanza Núm. 22 (13 de marzo de 1989), *disponible en* http://legislaturaaguasbuenas.com/download/ordenanzas/1988_1989/ORD%20NUM%2022%20ENMENDAR%20PLAN%20DE%20CLASIFICACION.pdf.

154 P.R. Op. Sec. Just. 1959-47, en la pág. 216 (1959).

155 *Id.*

mente solo una notificación por correo certificado y la publicación de notificaciones mediante periódicos regionales.¹⁵⁶ Actualmente, procedimientos enraizados de ciudades tales como Nueva York con su *Third Party Transfer Initiative* y Chicago con el programa *Fast Track* todavía utilizan métodos de notificación similar a la Ley Núm. 222-1938.¹⁵⁷ Aunque los tribunales han puesto mucho énfasis en casos que carecen de debida notificación, declarándolos como *takings*,¹⁵⁸ el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso *Mennonite v. Adams* validó la notificación por correo de un embargo y subasta, indicando que:

Notice by mail or other means as certain to ensure actual notice is a minimum constitutional precondition to a proceeding which will adversely affect the liberty or property interests of *any* party, whether unlettered or well versed in commercial practice, if its name and address are reasonably ascertainable.¹⁵⁹

Aunque ningún tribunal ha entrado en la cuestión constitucional del procedimiento de notificación de la Ley Núm. 222-1938, la Ley recibió, en el 1991, un auge de legitimidad al ser incorporada a la *Ley de Municipios Autónomos*, en su artículo 2.001(u).¹⁶⁰ Dicho artículo indica que los municipios están facultados para:

Adoptar ordenanzas disponiendo lo relativo a las viviendas que por su estado de ruina, falta de reparación y defectos de construcción son peligrosas o perjudiciales para la salud o seguridad, de acuerdo a las secs. 143 a 151 del Título 17, y sobre cualquier estructura, edificación, rótulo u otro que constituya un estorbo público por su amenaza a la vida y seguridad.¹⁶¹

Ahora bien, un proceso de declaración de estorbo realizado por el municipio de Cabo Rojo bajo este artículo fue confirmado por el Tribunal de Apelaciones en el 2005 en *Dickson v. Padilla Ferrer*.¹⁶² En dicho caso, el Tribunal confirmó una decisión del Tribunal de Primera Instancia que declaró que “las ordenanzas que se pretenden impugnar fueron aprobadas conforme a los procedimientos parlamentarios establecidos en la ley y que la parte demandante no aportó prueba de que las ordenanzas que se pretendían impugnar fueran aprobadas contrarias a la

¹⁵⁶ Ley para autorizar a los municipios a adoptar ordenanzas relacionadas con la reparación y eliminación de viviendas inadecuadas, Ley Núm. 222 de 15 de mayo de 1938, 17 LPRA § 147 (2012).

¹⁵⁷ Ninguno de los programas requiere el emplazamiento formal de un propietario, igual a la Ley Núm. 222-1938. 17 LPRA § 147 (2012); N.Y.C., ADMIN. CODE § 11-406 (2017); CITY OF CHICAGO, MUN. CODE § 13-9-010 (2017). Véase también David T. Kraut, *Hanging Out the No Vacancy Sign: Eliminating the Blight of Vacant Buildings from Urban Areas*, 74 N.Y.U.L. REV. 1157-59 (1999).

¹⁵⁸ Véase Robert A. Shapiro, Annotation, *Validity and Construction of Statute or Ordinance Providing for Repair or Destruction of Residential Building by Public Authorities at Owner's Expense*, 43 A.L.R.3d 916 (1972 & Supp. 2012); J. E. Macy, *supra* nota 32.

¹⁵⁹ *Mennonite v. Adams*, 462 U.S. 791, 800 (1983).

¹⁶⁰ Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 4051(u) (2014).

¹⁶¹ *Id.*

¹⁶² *Dickson v. Padilla Ferrer*, KLANo401274, 2005 WL 1999653 (TCA PR 14 de julio de 2005).

Ley de Municipios Autónomos”.¹⁶³ El Tribunal no elaboró sobre el proceso de notificación al amparo de los estándares más rigurosos del presente y tampoco hizo referencia a la Ley Núm. 222-1938.¹⁶⁴

Curiosamente, la Ley Núm. 222-1938 tiene como fin eliminar los estorbos públicos principalmente mediante la reparación de las propiedades. Aunque en sus artículos 2(c) y 2(e) permiten al propietario “desaparecer o demoler” la vivienda como forma de remediar el estorbo,¹⁶⁵ el municipio no puede hacer lo mismo a menos que la reparación no sea costo viable.¹⁶⁶ Según el inciso (e) del referido artículo, se determina si la reparación de la propiedad es costo viable, “en relación con el valor de la vivienda”, indicando que “la ordenanza del municipio podrá fijar determinado porcentaje de tal costo, como razonable para tal objeto”.¹⁶⁷ Por la ausencia de un porcentaje mínimo en la Ley, se entiende que los municipios tienen amplia facultad para determinar cuándo una mejora será costo viable. Luego, y a través de la reforma municipal de la década de los noventa, se adoptó como estrategia un enfoque hacia la expropiación. El año siguiente a la aprobación de la Ley Núm. 81-1991, se autorizaron enmiendas abarcadoras mediante la Ley Núm. 84 de 29 de octubre de 1992.¹⁶⁸ Entre ellas, se enmendó el presente artículo 9.003 para delegar a los gobiernos locales la facultad de expropiar forzosamente.¹⁶⁹ Anteriormente, dichas acciones legales se realizaban a través del estado en nombre del municipio.¹⁷⁰ Luego, se aprobó la Ley Núm. 260 de 29 de diciembre de 1995 (en adelante, Ley Núm. 260-1995) para incluir la expropiación forzosa como método de cobrar gravámenes por cargos de limpieza de solares baldíos.¹⁷¹ Finalmente, se aprobó la Ley Núm. 334 de 2 de septiembre de 2000 para enmendar la Ley del 12 de marzo de 1903, conocida como la *Ley de expropiación forzosa* (en adelante, Ley Núm. 334-2000), para incluir la eliminación de estorbos públicos como uno de los fines públicos por los cuales una instrumentalidad del gobierno podría expropiar.¹⁷²

Por sus primeros cuatro años, las facultades de la Ley Núm. 81-1991 para declarar estorbos públicos estaban limitadas a las que contiene la Ley Núm. 222-1938

¹⁶³ *Id.* en la pág. 1.

¹⁶⁴ *Id.* en las págs. 1-6.

¹⁶⁵ Ley para autorizar a los municipios a adoptar ordenanzas relacionadas con la reparación y eliminación de viviendas inadecuadas, Ley Núm. 222 de 15 de mayo de 1938, 17 LPRÁ §§ 145(c), 145(e) (2012).

¹⁶⁶ *Id.* § 145(e).

¹⁶⁷ *Id.*

¹⁶⁸ Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ § 4452 (2014) (*enmendada por* Ley Núm. 84 de 29 de octubre de 1992, luego reenumerado como el artículo 10.003 mediante la Ley Núm. 30 de 10 de enero de 1999).

¹⁶⁹ *Id.* § 4503 (*enmendada por* Ley Núm. 84 de 29 de octubre de 1992, 1992 LPR 442).

¹⁷⁰ *Id.* § 4452.

¹⁷¹ 21 LPRÁ § 4055(c) (*enmendada por* Ley Núm. 260 de 29 de diciembre de 1995, 1995 LPR 1762).

¹⁷² Ley de expropiación forzosa, Ley del 12 de marzo de 1903, 32 LPRÁ § 2903(g) (2017).

sobre las viviendas inhabitables. Sin embargo, la Ley Núm. 260-1995 también había enmendado a la *Ley de Municipios Autónomos* para expandir el artículo 2.005(c) y así también declarar como estorbos los solares abandonados, yermos o baldíos.¹⁷³ La enmienda no especifica el procedimiento que utilizará dicha declaración,¹⁷⁴ aunque las ordenanzas correspondientes continúan con el mecanismo de la Ley Núm. 222-1938.¹⁷⁵

Hubo aun otra enmienda a la Ley Núm. 81-1991, con la Ley Núm. 191 de 17 de agosto de 2002, la cual estableció una tabla de multas municipales por la limpieza de dichos solares, comenzando en \$500.00 por la primera infracción y terminando con \$5,000.00 para la sexta y subsecuentes limpiezas.¹⁷⁶ La enmienda fue aprobada, según su exposición de motivos, porque “se requiere una solución más efectiva e inmediata para acabar, finalmente, con esta situación”.¹⁷⁷

De otra parte, el 11 de abril de 2001 se aprobó la Ley Núm. 19 con el fin de propiciar la adopción de códigos de orden público y hacerlos cumplir a través de las multas.¹⁷⁸ La Ley añadió el artículo 2.008 a la Ley Núm. 81-1991 con el propósito de “lograr y propiciar un ambiente de orden y seguridad, rescatándose así los espacios públicos para el residente y la comunidad en general”, según su exposición de motivos.¹⁷⁹ Los códigos de orden público son “el conjunto de ordenanzas municipales vigentes o de nueva legislación que pretenden regir espacios públicos demarcando lugares de extensión territorial específica y limitada que presenten problemas de desorden o convivencia pública”.¹⁸⁰ Dentro de las áreas que podrá cubrir un código están incluidos los “estorbos públicos que crean problemas de seguridad, escombros y chatarra en áreas públicas y conflictos por el uso de áreas designadas para el tránsito vehicular como áreas de estacionamiento de vehículos”.¹⁸¹ Se presume que la autorización que contienen los códigos de orden público para declarar estorbos es la misma que nace de la Ley Núm. 222-1938, ya que no establece procedimientos o facultades distintas. Inexplicablemente, la Ley Núm. 81-1991 carece de la facultad explícita para multar por esos estorbos que no son objeto de limpieza o reparación.¹⁸² No hace referencia a una multa general por la mera existencia del estorbo.¹⁸³ Sin embargo, la declaración de política pública de

¹⁷³ 21 LPRR § 4055(c) (*enmendada por* Ley Núm. 260 de 29 de diciembre de 1995, 1995 LPR 1762).

¹⁷⁴ *Id.*

¹⁷⁵ Ley para autorizar a los municipios a adoptar ordenanzas relacionadas con la reparación y eliminación de viviendas inadecuadas, Ley Núm. 222 de 15 de mayo de 1938, 17 LPRR § 147 (2012).

¹⁷⁶ Ley Núm. 191 de 17 de agosto de 2002, 21 LPRR § 4055(c) (2014).

¹⁷⁷ Exposición de motivos, Ley Núm. 191 de 17 de agosto de 2002, 2002 LPR 827.

¹⁷⁸ Ley Núm. 19 de 11 de abril de 2001, 21 LPRR § 4058 (2014).

¹⁷⁹ Exposición de motivos, Ley Núm. 19 de 11 de abril de 2001, 2001 LPR 104.

¹⁸⁰ Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRR § 4058(b) (2014).

¹⁸¹ *Id.* § 4058(B).

¹⁸² *Id.* §§ 4001-4958.

¹⁸³ *Id.*

la Ley tiene como fin conceder 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”.¹⁸⁴ El artículo 2.004 de la Ley indica de manera general 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”.¹⁸⁵ Finalmente, en su artículo 2.003 contiene una disposición general que provee facultad para imponer multas “por infracciones a sus ordenanzas, resoluciones y reglamentos de aplicación general, conforme se establezca por ley u ordenanza”.¹⁸⁶

En el caso de Aguas Buenas, su ordenanza —la cual no forma parte de su Código de Orden Público— crea una escala de multas generales, utilizando como base legal el artículo 2.001 de la Ley de Municipios Autónomos.¹⁸⁷ Las ordenanzas de los municipios de Dorado,¹⁸⁸ Naranjito¹⁸⁹ y Santa Isabel,¹⁹⁰ por ejemplo, también imponen multas a todos los estorbos, independientemente se limpien o no. Por ende, las disposiciones generales sobre la autonomía municipal han brindado a los municipios cierta flexibilidad para multar por la mera existencia del estorbo, independientemente de si se limpia o no. En el caso apelativo de *City Liberty Unlimited, Corp. v. Municipio Autónomo De Carolina* se confirmaron varias multas generales por un estorbo a base de los poderes amplios sobre el desarrollo urbano, social y económico municipal conferido por el artículo 1.002.¹⁹¹

A más de una década de la vigencia de la Ley Núm. 81-1991, se aprobó la Ley Núm. 31 de 18 de enero de 2012, conocida como la *Ley para Viabilizar la Restauración de las comunidades de Puerto Rico* (en adelante, Ley Núm. 31-2012).¹⁹² Según el artículo 2(a) de la Ley, uno de los propósitos principales de la Ley es “[p]romover la restauración de las comunidades y vecindarios de Puerto Rico, en el orden físico, económico, social y cultural, particularmente las que están formadas por familias de ingresos limitados”,¹⁹³ principalmente mediante la expropiación del estorbo y

184 *Id.* §4001.

185 *Id.* §4054.

186 *Id.* § 4053.

187 Aguas Buenas, PR, Ordenanza Núm. 2 (29 de julio de 2014).

188 Dorado, PR, Ordenanza Núm. 62 (28 de octubre de 2014).

189 Naranjito, PR, Ordenanza Núm. 41, art. 30 (23 de febrero de 2012), disponible en <http://municipionaranjito.com/wp-content/uploads/2013/09/CODIGO-ORDEN-PUBLICO-2012.pdf>.

190 Santa Isabel, PR, Ordenanza Núm. 48 (12 de agosto de 2003), disponible en <http://www.lexjuris.com/ordenanzas/Santa%20Isabel/Codigo%20de%20Orden%20Publico%20de%20Santa%20Isabel%202003.pdf>.

191 *City Liberty Unlimited v. Municipio Autónomo De Carolina*, KLCE201200543, 2012 WL3234825 (TA PR 21 de junio de 2012); Véase 21 LPR § 4001.

192 Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico, Ley Núm. 31 del 18 de enero de 2012, 21 LPR § 995 (2014).

193 *Id.*

su transferencia a inversionistas o compradores privados.¹⁹⁴ El artículo 10 de la Ley provee para que cualquier persona privada deposite el valor de la propiedad más el 10% de la tasación para costas, para que el municipio realice la expropiación a través del gobierno como suplente.¹⁹⁵ Cualquier suma no utilizada de las costas será devuelta al adquirente, pero según el artículo 10, cualquier aumento en los costos que surja durante el proceso de expropiación también será su responsabilidad.¹⁹⁶ Esta Ley Núm. 31-2012 responde a una ampliación de la definición de “fin público” por parte del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, la cual ahora podrá incluir proyectos privados de desarrollo económico.¹⁹⁷

De esta manera, el artículo 3 de la Ley define a un estorbo público, utilizando un lenguaje similar al de la Ley Núm. 222-1938:

Cualquier estructura abandonada o solar abandonado, yermo o baldío que es inadecuada para ser habitada o utilizada por seres humanos, por estar en condiciones de ruina, falta de reparación, defectos de construcción, o que es perjudicial a la salud o seguridad del público. Dichas condiciones pueden incluir, pero sin limitarse a, las siguientes: defectos en la estructura que aumentan los riesgos de incendios o accidentes; falta de adecuada ventilación o facilidades sanitarias; falta de energía eléctrica o agua potable; y falta de limpieza.¹⁹⁸

El artículo 5 de la Ley Núm. 31-2012, a diferencia de la Ley Núm. 222-1938 y la Ley Núm. 81-1991, establece un procedimiento administrativo que requiere que se cumpla sustancialmente con la Regla 4 de Procedimiento Civil de 2009 sobre emplazamientos.¹⁹⁹ Como parte del proceso, los artículos 5 y 6 proveen para una vista con un Oficial Examinador quien será un ingeniero licenciado.²⁰⁰ El artículo 6 indica que, después del proceso de vista, el municipio puede ordenar la reparación, demolición o limpieza de la propiedad.²⁰¹ De incumplir la parte, el artículo 7 autoriza al municipio para declarar la estructura un estorbo público.²⁰² El artículo 8 indica los efectos de la declaración de estorbo público: el municipio procederá a demoler o limpiar, rotular, tasar y expropiar como utilidad pública, para luego,²⁰³ a través de su artículo 10, traspasar al inversionista o comprador.²⁰⁴

194 Exposición de motivos, Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico, Ley Núm. 31 de 18 de enero de 2012, 2012 LPR 696.

195 21 LPRa § 995g(b).

196 *Id.*

197 Véase *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469 (2005).

198 21 LPRa § 995(a).

199 *Id.* § 995b; R.P. Civ. 4, 32 LPRa Ap. V (2009).

200 *Id.* § 995b, §995c. Véase definición de “ingeniero licenciado” en el art. 3 de la Ley. 21 LPRa §995(b).

201 *Id.* § 995c.

202 *Id.* § 995d.

203 *Id.* § 995e.

204 *Id.* § 995g.

A pesar de ser la ley de estorbos más moderna, también ha sido la más onerosa para los municipios, requiriendo, por ejemplo, un emplazamiento y en la medida originalmente aprobada, cinco años de experiencia para el oficial examinador-ingeniero.²⁰⁵ Las inquietudes entre los alcaldes sobre éste último produjo la Ley Núm. 61 de 2 de mayo de 2015 con el fin de eliminar el requisito de cinco años y flexibilizar otros requisitos.²⁰⁶ Sin embargo, la Ley Núm. 31-2012 sigue siendo tan onerosa para los municipios que aún seis años después de su aprobación, el autor no ha podido identificar ni un solo municipio que haya podido lograr cumplir con su fin.

Por su parte, el municipio de Guaynabo, quien es quizás el municipio que más declara estorbos públicos, utiliza todavía los procedimientos de la Ley Núm. 222-1938 y no los de la Ley Núm. 31-2012.²⁰⁷ En el caso del Municipio de Aguas Buenas, la Legislatura Municipal también decidió establecer en su ordenanza de estorbos públicos el procedimiento de la Ley Núm. 222-1938, indicando, en la exposición de motivos de su ordenanza, un rechazo explícito al procedimiento de la Ley Núm. 31-2012. En dicha ordenanza se expresa que “[l]amentablemente, dicha Ley [Núm. 31-2012] establece pasos y requerimientos nuevos que son poco aplicables para esos casos que no cuentan con inversión privada. Por ende, esta Administración municipal entiende necesario aprovechar de los procedimientos disponibles a través de las otras disposiciones legales aún vigentes al día de hoy”.²⁰⁸

A pesar de la intención de la Asamblea Legislativa a nivel estatal de aprobar una nueva ley de estorbos públicos más completa y comprehensiva, las leyes anteriores continuaron vigentes, incluyendo la Ley Núm. 222-1938.²⁰⁹ Con la aprobación de la Ley Núm. 31-2012, creó otra modalidad de declaración de estorbo público. Esto se debe a que el artículo 14 de la mencionada Ley esboza que “[n]ada de lo dispuesto en esta Ley se interpretará en el sentido de disminuir o menoscabar cualesquiera facultad o autoridad que al presente tenga el Municipio al amparo de la Ley [Núm.] 81-1991 . . .”.²¹⁰ Esto ha dado paso a que municipios, como el de Guánica,²¹¹ adopten ordenanzas que descansan en ambas leyes —la Ley Núm. 222-1938

²⁰⁵ *Id.* § 995g(b).

²⁰⁶ *Id.* § 995c (enmendada por Ley Núm. 61 de 2 de mayo de 2015, 2015 LPR 361).

²⁰⁷ Guaynabo, PR, Ordenanza Núm. 278 (8 de junio de 2012), disponible en [http://www.guaynabocity.gov.pr/Copia_Externa/2011-2012/Ordenanzas/Ordenanza%20\(278\).pdf](http://www.guaynabocity.gov.pr/Copia_Externa/2011-2012/Ordenanzas/Ordenanza%20(278).pdf).

²⁰⁸ Aguas Buenas, PR, Ordenanza Núm. 2 (29 de julio de 2014), disponible en http://legislaturaaguasbuenas.com/download/ordenanzas/2014_2015/ORDENANZA%20NUMERO%202%20ENMIENDA%20CODIGO%20DE%20SANEAMIENTO%20JULIO%202014.pdf.

²⁰⁹ Ley para autorizar a los municipios a adoptar ordenanzas relacionadas con la reparación y eliminación de viviendas inadecuadas, Ley Núm. 222 de 15 de mayo de 1938, 17 LPR § 149 (2012).

²¹⁰ Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico, Ley Núm. 31 de 18 de enero de 2012, 21 LPR § 995j (2014).

²¹¹ Guánica, PR, Reglamento sobre declaración y erradicación de estorbos públicos en el Municipio de Guánica, <http://studylib.es/doc/6674033/reglamento-enmendado-de-estorbos-p%C3%BAblicos>.

y la Ley Núm. 31-2012— y que otros, como el de San Juan,²¹² hagan lo propio, pero solamente basándose en la Ley Núm. 31-2012. Esto es así a pesar de que la Ley Núm. 31-2012 no requiere que los municipios establezcan ordenanzas,²¹³ y de que, por ende, sus facultades son inherentes. En teoría, el único beneficio nuevo que tiene un municipio con dicha Ley, en vez de con la Ley Núm. 222-1938, es el poder de expropiar la propiedad con fondos de un inversionista o comprador privado.²¹⁴

III. NUEVA LEGISLACIÓN

Existe una gran cantidad de proyectos y legislación reciente que buscan atender el asunto de los estorbos públicos. Las medidas más prominentes han sido categorizadas en dos grupos: las medidas para facilitar el cobro de gastos y gravámenes, y las que facilitan la adquisición del estorbo.²¹⁵

A. Medidas para facilitar el cobro de gastos y gravámenes

El Proyecto de la Cámara Núm. 1511 del 2013, radicado por el Representante José Báez Rivera, buscaba enmendar a la Ley Núm. 31-2012 para facultar a los municipios remitir al Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) dentro del término de treinta días después de realizar la labor de mantenimiento o limpieza, una certificación de gastos incurridos con el fin de incluirlos en la factura de las contribuciones sobre la propiedad.²¹⁶ Esta medida hubiese puesto la Ley Núm. 31-2012 a la par con la Ley Núm. 81-1991, la cual, para entonces, ya contenía en su artículo 2005(c) la facultad de acudir al CRIM para realizar gestiones de cobro.²¹⁷ Sin embargo, el Proyecto Núm. 1511 no prosperó en comisión legislativa. Por otro lado, el Proyecto del Senado Núm. 318 del 2013 fue radicado por los senadores Luis D. Rivera Filomeno y Martín Vargas Morales y finalmente aprobado como la Ley Núm. 13 de 3 de marzo de 2016 (en adelante, Ley Núm. 13-2016), con el fin de enmendar el artículo 2.005 de la *Ley de Municipios Autónomos* para facultar a los municipios realizar la ejecución de propiedades según las Reglas de Procedimiento Civil de 2009.²¹⁸ El Proyecto derogó sin mencionarlo explícitamente, *sub silentio*, el restante del artículo 2.005(c), a su vez, eliminó la facultad de los municipios de

²¹² San Juan, PR, Ordenanza Núm. 7 (28 de agosto de 2002), *disponible en* <https://legislaturas-sanjuan.pr/biblioteca/ordenanzas/2002-2003/292-02002-0307/file>.

²¹³ 21 LPRR § 995j.

²¹⁴ Exposición de motivos, *Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico*, Ley Núm. 31 de 18 de enero de 2012, 2012 LPR 696.

²¹⁵ Véase la Tabla I de este escrito para ver una comparación de leyes y normativas aprobadas en Puerto Rico desde el 1898 al 2017 que, de alguna manera u otra, abordan el tema en cuestión.

²¹⁶ P. de la C. 1511 de 17 de octubre de 2013, 2da. Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.

²¹⁷ *Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, 21 LPRR § 4055(c) (2014).

²¹⁸ P. del S. 318 de 31 de enero de 2013, 1ra. Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.

cobrar dichas deudas a través del CRIM.²¹⁹ Además, la medida propuso enmiendas textuales al artículo para aclarar poderes ya implícitos en otras partes de la Ley Núm. 81-1991, tales como la facultad de declarar edificios como estorbos y no solo solares abandonados.²²⁰ Anteriormente, la facultad de declarar estorbos los edificios abandonados estaba limitada a las viviendas inhabitables de la Ley Núm. 222-1938, tecnicismo que hubiese excluido propiedades comerciales o industriales.²²¹

Por otro lado, el Proyecto de la Cámara Núm. 1881 del 2014 radicado por el representante Luis León Rodríguez proponía enmendar la *Ley de Municipios Autónomos*, para constituir lo adeudado por el propietario como hipoteca legal con el mismo carácter de prioridad que una deuda contributiva.²²² Finalmente, propuso enmiendas a la Ley Núm. 31-2012 para que, dentro de un proceso de expropiación, dedujera del costo de justa compensación las multas y costos de mitigación adeudadas.²²³ Vale la pena ver cómo hubieran respondido las instituciones financieras a la primera de estas propuestas, ya que, sin duda, hubieran sufrido pérdidas en casos de reposiciones de estorbos. Incluso, dicha medida, de haber sido aprobada, potencialmente se hubiese impugnado en el tribunal. Por ejemplo, en un caso del estado de Nueva York, se declaró inconstitucional la conversión de gastos de reparación a una hipoteca legal preferencial, ya que “in giving the lien [for “assessments”] priority over mortgages existing before its enactment (whether the mortgages were recorded or not), was unconstitutional as a deprivation of due process and an impairment of the obligations of the mortgage contract”.²²⁴ Este proyecto también murió en comisión, pero algunos de sus mecanismos fueron incorporados dentro de otros proyectos, los cuales se discuten más abajo.

Están también el Proyecto de la Cámara Núm. 2479 de 2015 y su equivalente Proyecto del Senado Núm. 1400, sometidos por la delegación del Partido Popular Democrático y aprobados como la Ley Núm. 210 del 12 de agosto de 2015. Esta medida tuvo el fin de implementar una reforma total del Registro de la Propiedad Inmobiliaria y fueron convertidos en ley el 8 de diciembre de 2015.²²⁵ Según el artículo 44(6) de la nueva Ley, podrán pedir anotación preventiva “[l]os Municipios

²¹⁹ *Id.*

²²⁰ *Id.* en la pág. 3.

²²¹ Ley para autorizar a los municipios a adoptar ordenanzas relacionadas con la reparación y eliminación de viviendas inadecuadas, Ley Núm. 222 del 15 de mayo de 1938, 17 LPRA § 149 (2012).

²²² P. de la C. 1881 de 24 de abril de 2014, 3ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.

²²³ *Id.*

²²⁴ Robert A. Shapiro, *Validity and construction of statute or ordinance providing for repair or destruction of residential building by public authorities at owner's expense*, 43 A.L.R.3d 921 (1972); véase también *Central Savings Bank v. City of New York*, 279 N.Y. 266 (1938); *New York v. Central Bank*, 306 U.S. 661 (1939) (certificación denegada).

²²⁵ P. de la C. 2479 de 18 de mayo de 2015, 5ta. Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.; P. del S. 1400 del 18 de mayo de 2015, 5ta Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.; Ley del registro de la propiedad inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210 del 8 de diciembre de 2015, 30 LPRA §§ 6001-6561 (2016).

por los gastos y multas relacionadas a un inmueble declarado estorbo público mediante certificación administrativa y conforme a las leyes aplicables".²²⁶ Con esta disposición, la Asamblea Legislativa reconoce por primera vez la facultad de convertir una multa sobre un estorbo público en un gravamen registrable en el Registro de Propiedad.

El Proyecto de la Cámara Núm. 991 de 2017, de la autoría del representante José González Mercado, por petición de la Federación de Alcaldes, y luego aprobado como la Ley Núm. 83 de 6 de agosto de 2017 enmendó el artículo 2.005 de la Ley Núm. 81-1991.²²⁷ La enmienda consiste en acortar el periodo a sesenta días para la eliminación de un estorbo, y otros sesenta días para el pago de las multas relacionadas.²²⁸ Las multas, en turno, podrán ser emitidas solamente una vez, a diferencia de la norma actual, la cual permite multas recurrentes.²²⁹ La Ley también elimina la escala de multas por la limpieza de los estorbos, ahora dejando a la discreción de los municipios la cuantía de las multas, siempre y cuando estas no sean menos de \$500.00 ni más de \$5,000.00.²³⁰ Finalmente, reduce de seis meses a sesenta días el periodo establecido por la recién aprobada Ley Núm. 13-2016, para acudir a la venta judicial luego del cobro infructuoso de un gravamen de multas y costos de limpieza.²³¹ Dichos gravámenes serán categorizados como una hipoteca legal tácita con el mismo carácter de prioridad de una deuda contributiva, tal como proponía el Proyecto de la Cámara Núm. 1881.²³²

Finalmente, están el Proyecto de la Cámara Núm. 1113 y el Proyecto del Senado 576 de 2017, proyectos de La Fortaleza, aprobados finalmente como Ley Núm. 77 de 6 de agosto de 2017.²³³ La medida, según surgió de la Comisión de Conferencia²³⁴, también enmienda la nueva *Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria* para otorgarles a las multas y deudas de mitigación en una hipoteca legal tácita el

226 30 LPRA § 6064.

227 P. de la C. 991 de 4 de mayo de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg., <http://www.oslpr.org/2017-2020/%7BC72DB5AC058F482E9DFD02D4B9F841A2%7D.docx> (versión radicada el 4 de mayo de 2017).

228 *Id.* en las págs. 4-5.

229 *Id.* Véase además, a manera de ejemplo, *City Liberty v. Mun. Carolina*, KLCE 201200543, 2012 WL 3234825 (TA PR 21 de junio de 2012).

230 P. de la C. 991 de 4 de mayo de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 5.

231 *Id.*

232 *Id.* en las págs. 4-5; P. de la C. 1881 de 24 de abril de 2014, 3ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., <http://www.oslpr.org/2013-2016/%7B9141E0B8-4E4E-4FEA-9C30-D64FB1BF1C78%7D.doc>.

233 P. de la C. 1113 de 7 de junio de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg.; P. del S. 576 de 8 de junio de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

234 Véase el entrillado electrónico del P. de la C. 991 de 4 de mayo de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg., disponible en <http://www.oslpr.org/2017-2020/%7B8DE6D4F3-056F-49C7-A188-432CB72C0745%7D.doc> (versión radicada el 20 de junio de 2017), para comparar cómo la medida fue convertida en Ley según salió de la Comisión de Conferencia.

mismo carácter de prioridad de cualquier deuda gubernamental.²³⁵ En el caso de las deudas de contribuciones sobre la propiedad, ahora el municipio tendrá la facultad de embargar o ejecutar propiedades con la previa notificación al CRIM.²³⁶ Anteriormente, dichos procedimientos se llevaban en coordinación con dicha institución.

B. Medidas para facilitar la adquisición del estorbo

El Proyecto de la Cámara Núm. 1955 de 2014, de la autoría del representante Javier Aponte Dalmau, propuso enmendar los artículos 2, 3 y 8, y añadir un nuevo artículo 11 a la Ley Núm. 31-2012 con el fin de autorizar a los municipios luego de la expropiación de un estorbo alquilar a pequeños y medianos comerciantes para que estos ubiquen vallas de publicidad.²³⁷ Aunque el Proyecto tuvo buenas intenciones, dicha enmienda, a nuestro entender, era superflua, ya que la facultad de alquilar un bien municipal ya se encontraba dentro de los poderes concedidos a los municipios a través de la Ley Núm. 81-1991.²³⁸ Aun así, hubiese sido más efectivo incorporar dicho mecanismo en otra ley que no fuera la Ley Núm. 31-2012, ya que el propósito principal de esta es realizar expropiaciones con inversión privada y no para que el municipio retenga la propiedad.²³⁹ Finalmente, podría ser costo ineficiente que un municipio expropie una propiedad únicamente para alquilarla como espacio de promoción. Sin embargo, el Proyecto fue aprobado como la Ley Núm. 142 de 8 de agosto de 2016 (en adelante, Ley Núm. 142-2016).²⁴⁰

El Proyecto de la Cámara Núm. 2651 de 2015, sometido por el representante Jorge Navarro Suárez, buscaba crear una nueva ley para regular los estorbos públicos, otorgándole a los municipios la facultad para vender estorbos en pública subasta por su justo valor en el mercado.²⁴¹ Una vez deducido del monto invertido

²³⁵ Segundo informe positivo del P. de la C. 991, Com. de Asuntos Municipales, Senado de Puerto Rico, 25 de junio de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en las págs. 4-5 (<http://www.oslpr.org/2017-2020/%7BA01F4002-79E4-4961-B22F-D9AB981960AC%7D.doc>).

²³⁶ Véase la sección 2 de la Ley Núm. 77 de 6 de agosto de 2017, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-77-06-Ago-2017.pdf>, enmendando el artículo 2.01, inciso B, de la Ley de contribución municipal sobre la propiedad, Ley Núm. 83 del 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 5001 (2014).

²³⁷ P. de la C. 1955 de 8 de mayo de 2014, 3ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., <http://www.oslpr.org/2013-2016/%7B55FD348E-AB8D-4F10-AF4A-3AF720E0C142%7D.doc> (versión radicada el 8 de mayo de 2014).

²³⁸ Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 4455 (2014).

²³⁹ Exposición de motivos, Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico, Ley Núm. 31 de 18 de enero de 2012, 2012 LPR 696.

²⁴⁰ Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico, Ley Núm. 31 de 18 de enero de 2012, 21 LPRA § 995e(e) (2014 & Supl. 2017) (enmendada por Ley Núm. 142 de 8 de agosto de 2016, 2016 LPR 1595).

²⁴¹ P. de la C. 2651 de 16 de septiembre de 2015, 6ta Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 2 <http://www.oslpr.org/2013-2016/{004B2196-86B4-4177-8534-E06ADAB24BC9}.doc> (última visita 24 de abril de 2018).

en el proceso por el municipio, se consignaría en el tribunal a favor del dueño de la propiedad lo resultante de la venta.²⁴² La venta de la propiedad estaría condicionada a que la misma sea desarrollada.²⁴³ Sin embargo, ya la Ley Núm. 31-2012 facultó a los inversionistas privados adquirir los estorbos públicos por su justo valor en el mercado, a solicitud del municipio, utilizando el mecanismo expedito de expropiación forzosa en vez de subasta pública.²⁴⁴ Dicha propuesta es una modificación al Proyecto de la Cámara Núm. 205 y 274 sometidos anteriormente en el 2009 por la representante Alba Rivera Ramírez²⁴⁵ y los proyectos del Senado Núm. 464 del 2009 y 1402 del 2010, sometidos por la senadora Kimmey Raschke Martínez. Todos los mencionados proyectos no salieron de la comisión.

El Proyecto del Senado Núm. 1365 de 2015, de la autoría de la profesora de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, Ana C. Gómez Pérez, y el expresidente del Consejo General de Estudiantes del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico (UPR), Álvaro L. Moreno Ávila, fue radicado, por petición, por la senadora María T. González López.²⁴⁶ La pieza legislativa tenía el fin de reducir a tres años el periodo para la usucapión o prescripción adquisitiva para fomentar la responsabilidad de los titulares sobre sus propiedades y evitar el surrimiento de los estorbos públicos.²⁴⁷ Actualmente, los periodos aplicables son de diez años entre presentes y veinte, entre ausentes con buena fe y justo título.²⁴⁸ Aunque la medida no estaba dirigida hacia los estorbos públicos, el efecto del proyecto hubiese legitimado la ocupación y rehabilitación de estorbos públicos por terceros. El Proyecto nunca salió de la Comisión de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos, del Senado de Puerto Rico, pero fue radicado de nuevo en el 2017 por el senador José Vargas Vidot como el Proyecto del Senado Núm. 539.²⁴⁹

El Proyecto del Senado Núm. 1543 de 2016, de la autoría de los senadores José R. Nadal Power y Ramón L. Nieves Pérez, fue redactado inicialmente para proveer

²⁴² *Id.*

²⁴³ *Id.*

²⁴⁴ 21 LPRa § 995g (2014 & Supl. 2017).

²⁴⁵ P. de la C. 205 de 2 de enero de 2009, 16ta Asam. Leg., <http://www.oslpr.org/2009-2012/{7B187591-FDE1-4753-9AA1-B52009641D7D}.doc>; P. de la C. 274 de 2 de enero de 2009, 16ta Asam. Leg., <http://www.oslpr.org/2009-2012/{684A2AE1-67CD-46C7-ADoF-A8E9675A5EB5}.doc>.

²⁴⁶ P. del S. 1365 de 22 de abril de 2015, 5ta Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., <http://www.oslpr.org/2013-2016/{5BoC61D2-DDFA-49FD-BoB9-AE011551CE11}.doc>. Correo electrónico privado y entrevista con Grace Fontáñez Valle, ex ayudante de la senadora González López, Senado de Puerto Rico en San Juan, Puerto Rico (23 de enero de 2018).

²⁴⁷ P. del S. 1365 de 22 de abril de 2015, 5ta Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 2, <http://www.oslpr.org/2013-2016/{5BoC61D2-DDFA-49FD-BoB9-AE011551CE11}.doc>.

²⁴⁸ Cód. Civ. PR arts. 1857-1859, 31 LPRa §§ 5278-5280 (2015).

²⁴⁹ P. del S. 539 de 12 de mayo de 2017, 18va Asam. Leg., en las págs. 1-2, <http://www.oslpr.org/2017-2020/{6232890B-FC28-44A8-B9D8-E9509D5E83A4}.doc>.

incentivos económicos para la revitalización de San Juan, pero recibió importantes enmiendas al momento de llegar a la Comisión de Conferencia.²⁵⁰ Una enmienda de último momento, alteró la sección 5(a) de la *Ley de Expropiación Forzosa* para indicar que en los casos que se tratan de propiedades declaradas estorbos públicos, se restará de la justa compensación cualquier deuda municipal por el concepto de contribución sobre la propiedad inmueble, deudas, intereses, recargos y penalidades.²⁵¹ Esta disposición abre la puerta a la adquisición de esos estorbos públicos que por años han acumulado deuda con los municipios, sin requerir inversión significativa de fondos públicos. Además, el Proyecto contenía una enmienda a la Ley Núm. 31-2012 que faculta la adjudicación a un municipio de propiedades respecto a las cuales ningún heredero haya reclamado dentro de los pasados diez años, luego de haber sido declaradas estorbo público.²⁵² Sin embargo, se presume que el proceso de declaración al que se refiere la disposición se limita al de la Ley Núm. 31-2012 por ser una enmienda a esta. Este proyecto finalmente fue aprobado como la Ley Núm. 130 de 5 de agosto de 2016 (en adelante, Ley Núm. 130-2016).²⁵³

El Proyecto de la Cámara Núm. 1881, anteriormente mencionado, también propuso nuevos mecanismos para apoderar a los municipios de obtener la titularidad sobre los estorbos.²⁵⁴ Propuso enmiendas a los artículos 912 y 913 del Código Civil, indicando que a falta de personas que tengan derecho de heredar, heredará el gobierno municipal los estorbos públicos.²⁵⁵ Actualmente, todos los bienes sin reclamantes son traspasados al Fondo de la UPR.²⁵⁶ Según la exposición de motivos del proyecto, “[s]on los Alcaldes, los que conocen tales propiedades, toda vez que la Universidad de Puerto Rico, [sic] está ajena a tal situación en los municipios, y para agravar la situación, tampoco le brinda mantenimiento, recayendo el mismo en manos de los Municipios”.²⁵⁷ A pesar de la inactividad legislativa sobre el Proyecto Núm. 1881, se radicó un proyecto similar un año después por parte del Representante Luis Vega Ramos, el Proyecto de la Cámara Núm. 2583 de 2015.²⁵⁸ Dicho proyecto fue impulsado fuertemente por la Alcaldesa de San Juan, Carmen Y.

²⁵⁰ P. del S. 1543 de 28 de enero de 2016, 7ma Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., <http://www.oslpr.org/2013-2016/{E3BFA4BE-9F1D-4007-BD9B-C108F48F67CA}.doc>

²⁵¹ Informe sobre el P. del S. 1543, Com. de Conferencia, Senado de Puerto Rico, 30 de junio de 2016, 7ma Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 14, <http://www.oslpr.org/2013-2016/{E4E40CED-F389-4554-9133-C734EBACA887}.doc>.

²⁵² *Id.* en la pág. 13.

²⁵³ Ley Núm. 130 de 5 de agosto de 2016, 21 LPRA §§ 995e, 995g, 995g-1 (2014 & Supl. 2017).

²⁵⁴ P. de la C. 1881 de 24 de abril de 2014, 3ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., <http://www.oslpr.org/2013-2016/{9141E0B8-4E4E-4FEA-9C30-D64FB1BF1C78}.doc>.

²⁵⁵ *Id.*

²⁵⁶ Cód. Civ. PR art. 912, 31 LPRA § 2691 (2015 & Supl. 2017).

²⁵⁷ Exposición de motivos, P. de la C. 1881 de 24 de abril de 2014, 3ra Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en las págs. 2-3, <http://www.oslpr.org/2013-2016/{9141E0B8-4E4E-4FEA-9C30-D64FB1BF1C78}.doc>.

²⁵⁸ P. de la C. 2583 de 18 de agosto de 2015, 6ta Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., <http://www.oslpr.org/2013-2016/{E9CAA68E-3E8B-4DE3-80F4-F9A118AF5164}.doc>.

Cruz Soto y Casa Taft 169, una organización comunitaria compuesta por vecinos de la Calle Taft de Santurce, quienes años antes habían ocupado y convertido un estorbo en un centro comunal.²⁵⁹ El Proyecto Núm. 2583 fue aprobado, y convertido en la Ley Núm. 157 de 9 de agosto de 2016 (en adelante, Ley Núm. 157-2016), gracias al cabildeo intensivo de grupos comunitarios.²⁶⁰ Sin embargo, la versión final de la Ley incluyó una enmienda que procedía con la inscripción del estorbo a favor del municipio solo luego de que la Universidad de Puerto Rico, dentro del término de cinco meses, haya expresado su falta de interés en la misma.²⁶¹

Finalmente, existe el Proyecto del Senado 476 de 2017 de la autoría del senador Miguel Romero Lugo para crear la *Ley para el manejo de estorbos públicos y la reconstrucción urbana de Santurce y Río Piedras*, limitado únicamente a dichos sectores de San Juan.²⁶² La Ley concede a la Administración de Terrenos la facultad de declarar estorbos con poderes de expropiación, deducción de deudas de impuestos sobre la propiedad de la justa compensación, y el traspaso a terceros muy similares a la Ley Núm. 31-2012.²⁶³ En el caso del procedimiento de notificación, deberán cumplir con la Regla 4 de Procedimiento Civil con la excepción de la publicación de avisos, los cuales ahora pueden ser en la página web oficial del Gobierno de Puerto Rico o la Administración de Terrenos.²⁶⁴ El proyecto también provee incentivos en forma de exenciones a las contribuciones sobre la propiedad, patentes y arbitrios municipales por hasta diez años.²⁶⁵ La medida también faculta a la agencia estatal deducir de la justa compensación de una expropiación las deudas de impuestos sobre la propiedad, de manera similar a la Ley Núm. 130.²⁶⁶ Este proyecto fue aprobado y firmado como la Ley Núm. 96 de 10 de agosto de 2017.²⁶⁷

IV. DERECHO COMPARADO

²⁵⁹ Rebecca Banuchi, *Entidades sin fines de lucro revitalizarían edificios abandonados*, EL NUEVO DÍA (16 de septiembre de 2015), <http://elnuevodia.com/noticias/politica/nota/entidadessinfinedelucrorevitalizarianedificiosabandonados-2100195/>.

²⁶⁰ Ley Núm. 157 de 9 de agosto de 2016, 21 LPRA § 995g-2 (2014 & Supl. 2017); CÓD. CIV. PR arts. 912-913, 31 LPRA §§ 2691-2692 (2015 & Supl. 2017).

²⁶¹ 31 LPRA § 2691.

²⁶² P. del S. 476 de 5 de mayo de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg., <http://www.oslpr.org/2017-2020/{1CA05E07-CF6B-4552-8600-D52FBDoCA2DB}.doc>.

²⁶³ Ley para el manejo de estorbos públicos y la reconstrucción urbana de Santurce y Río Piedras, Ley Núm. 96 de 10 de agosto de 2017, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-96-10-Ago-2017.pdf> (última visita 24 de abril de 2018).

²⁶⁴ P. del S. 476 de 5 de mayo de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 9, <http://www.oslpr.org/2017-2020/{1CA05E07-CF6B-4552-8600-D52FBDoCA2DB}.doc>.

²⁶⁵ *Id.* en la pág. 14.

²⁶⁶ *Id.* en la pág. 12.

²⁶⁷ Ley para el manejo de estorbos públicos y la reconstrucción urbana de Santurce y Río Piedras, Ley Núm. 96 de 10 de agosto de 2017, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-96-10-Ago-2017.pdf> (última visita 24 de abril de 2018).

Frente a la decaída de los grandes centros urbanos de las pasadas décadas, otras jurisdicciones también han adoptado leyes y programas especiales para atender el asunto de los estorbos públicos. La ciudad de Nueva York, por ejemplo, aprobó la *Third Party Transfer Initiative* mediante la Ley Local Núm. 37 del 1996 (en adelante, Ley Núm. 37-1996)²⁶⁸ y facultó a la ciudad a embargar los estorbos públicos donde los gravámenes que tienen a favor de la ciudad sobrepasan el 15% de su valor. Después de un proceso de notificación, vista, periodo razonable para corregir la situación y liquidación de los gravámenes, la ciudad se apodera de la propiedad mediante un proceso *in rem* y la traspasa a organizaciones con o sin fines de lucro al costo de \$1.00 para la construcción de vivienda de interés social. Los recipientes de las propiedades son rigurosamente precalificados y colocados en una lista de organizaciones elegibles. En efecto, la ciudad perdona la deuda y las organizaciones cualifican para cualquier otro incentivo, préstamo o programa para la construcción de vivienda.²⁶⁹ Esta Ley ha sido categorizada como “a new form of social contract between the city and its poorer residents”.²⁷⁰ La Ley Núm. 37 de Nueva York asemeja algo a la Ley Núm. 31-2012 de Puerto Rico en sus propósitos, con la importante excepción de que utiliza un mecanismo de adquisición tipo embargo en vez de expropiación.

La ciudad de Chicago aprobó también el programa *Fast Track* que busca aligerar el proceso de identificación, declaración y demolición de estorbos públicos.²⁷¹ Mediante métodos de notificación expedita como envíos por correo y avisos públicos, la ciudad identifica estorbos y notifica a los titulares sobre la necesidad de tomar acción dentro de un periodo de 30 días.²⁷² De no tomar acción, la ciudad podrá proceder con la demolición de la propiedad.²⁷³ El proceso es completamente administrativo y no requiere la intervención del tribunal. De poder implementarla eficientemente, los municipios puertorriqueños podrían emular el éxito de la iniciativa de Chicago con la Ley Núm. 222-1938, ya que los procesos de notificación de la Ley Núm. 222-1938 son similares. Actualmente, de cumplir estrictamente con los términos de la Ley Núm. 222-1938, un municipio podría, en teoría, identificar, declarar y demoler un estorbo público en aproximadamente sesenta días.²⁷⁴

La ciudad de Wilmington, Delaware, ha establecido el *Vacant Property Registration Fee Program*, iniciativa que requiere que los titulares de propiedades vacantes registren sus propiedades y paguen una anualidad escalada. El propósito del programa es crear un inventario de las propiedades vacantes, cubrir los gastos municipales relacionados a su monitoreo y estimular que los titulares pongan sus

²⁶⁸ NEW YORK CITY, ADMIN. CODE §§ 11-401 – 11-428 (2017).

²⁶⁹ *Id.*

²⁷⁰ Christine L. Wilson, *Urban Homesteading: A Compromise Between Squatters and the Law*, 35 N.Y.L. SCH. L. REV. 709, 718 (1990).

²⁷¹ CITY OF CHICAGO, MUN. CODE § 13-9-010 (1998).

²⁷² *Id.*

²⁷³ *Id.*

²⁷⁴ Ley Núm. 222 del 15 de mayo de 1938, 17 LPRA §§ 145, 148 (2012).

propiedades a servir algún uso productivo o, de lo contrario, podrían ser demolidas.²⁷⁵ Después de un año de tener una propiedad vacante, el titular tiene la obligación de registrar la propiedad y pagar un cargo de \$500.00. Cada año aumenta el cargo, y al décimo año el titular pagará un cargo de \$5,000.00. Para cada año adicional, pagaría \$5,000.00 más \$500.00 por cada año después de los diez.²⁷⁶ El alcalde y consejo de la Ciudad también lograron cabildear para que la legislatura estatal de Delaware enmendara los estatutos estatales y permitiera que los cargos adeudados se convirtieran en gravámenes contra la propiedad.²⁷⁷

Un tribunal federal de distrito declaró válido un programa similar de Cincinnati, resolviendo que el programa era un “facially valid exercise of the city’s police power” y que “the fee is not a tax but rather an assessment for services provided to the individual property owners and is valid under the state constitution”.²⁷⁸ Los municipios de Puerto Rico no podrán aprobar ordenanzas similares, considerando las estrictas limitaciones al tipo de impuesto que pueden poner en vigor. También cabe ver si habrá alcaldes dispuestos a implementar una multa por propiedades vacantes, de considerarse el mal estado de la economía y las implicaciones políticas.

El estado de Colorado tiene a su disposición dos leyes, la Colorado *Public Nuisance Abatement Act* y *Colorado Contraband Forfeiture Act*, que contienen facultades adaptadas especialmente para la incautación de estorbos públicos utilizados para la comisión de actos ilegales.²⁷⁹ Dichas leyes facilitan la confiscación de estorbos que han sido utilizados para cometer actos de prostitución, la producción, venta, almacenaje y posesión de drogas, o para la comisión de algún otro delito, aun sin una convicción criminal.²⁸⁰ La carga de la prueba para cualquier impugnación recae en el confiscado, quien tiene que comprobar que tomó todas las medidas posibles para prevenir que su propiedad se utilizara para dichos fines.²⁸¹ Anteriormente, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos indicó en *Bennis v. Michigan* la confiscación de una propiedad utilizada para cometer el delito de prostitución a pesar de que la titular no tenía conocimiento de dichos actos.²⁸² El Tribunal declaró que la incautación servía en “preventing further illicit use of the [property]

²⁷⁵ WILMINGTON CITY, CODE ch. 4, §§ 4-27, 120.0, https://library.municode.com/de/wilmington/codes/code_of_ordinances?nodeId=PTIIWICO_CH4BUBURE_SUBCHAPTER_3MECO.

²⁷⁶ *Id.* § 4-27, 120.0(b)(3).

²⁷⁷ DEL. CODE ANN. tit. 25, § 2901(a)(1)(f) (2018).

²⁷⁸ Elizabeth M. Tisher, *Re-Stitching the Urban Fabric: Municipal-Driven Rehabilitation of Vacant and Abandoned Buildings in Ohio’s Rust Belt*, 15 VT. J. ENVTL. L. 173, 185-86 (2013) (discutiendo a Etzler v. City of Cincinnati, 2009 WL 3210337 (S.D. Ohio 2009)).

²⁷⁹ COLO. REV. STAT. § 16-13-302 - 317 (2017); COLO. REV. STAT § 16-13-501 - 511 (2017).

²⁸⁰ Sandstrom v. District Court, 884 P.2d 707, 711 (1994) (citando a People v. Garner, 732 P.2d 1194, 1196 (Colo. 1987), donde se aclara que una confiscación es una acción separada a la función punitiva de una convicción y, por consiguiente, una propiedad puede ser confiscada aun cuando los dueños de la misma sean inocentes, pues la propiedad misma se convierte en el ofensor).

²⁸¹ COLO. REV. STAT § 16-13-303(5.1)(b)(II)(B) (2017).

²⁸² Bennis v. Michigan, 516 U.S. 442 (1996).

and by imposing an economic penalty, thereby rendering illegal behavior unprofitable”.²⁸³ En otro caso federal del segundo circuito, el tribunal validó la confiscación de un edificio completo porque parte del mismo fue utilizado para distribuir sustancias controladas.²⁸⁴

En Puerto Rico, la Ley Núm. 119 de 12 de julio de 2011, según enmendada, conocida como *Ley Uniforme de Confiscaciones* (en adelante, Ley Núm. 119-2011) es similar a la de Colorado, ya que su artículo 10(c) también faculta al estado incautar bienes inmuebles.²⁸⁵ Sin embargo, lo autoriza solo cuando se efectúa un arresto, con orden judicial o “cuando la propiedad a ocuparse haya sido utilizada en violación, resulte o sea el producto de la comisión de cualquiera de los delitos, leyes o a estatutos confiscatorios” que se expresan en la sección de los bienes sujetos a confiscación.²⁸⁶ Desde el 2004, no existe disposición dentro del Código Penal que criminalice la posesión de un estorbo público, y según la Ley Núm. 4-1971 de Sustancias Controladas, es el Departamento de Salud quien interviene con un estorbo “usado sustancialmente para el propósito de ilegalmente fabricar, distribuir, dispensar, administrar, usar, vender, traspasar, almacenar, guardar u ocultar sustancias controladas”.²⁸⁷ Mientras el estado de Colorado requiere que el incautado evidencie que tomó las medidas razonables para disuadir o evitar que su propiedad se convierta en un estorbo público, la Ley puertorriqueña solo indica que “el demandante tiene el peso de la prueba para derrotar la legalidad de la confiscación”.²⁸⁸

VI. RETOS Y RECOMENDACIONES

El normativo jurídico de la declaración y demolición de estorbos públicos es uno sumamente complicado y es de difícil implementación para las agencias públicas y gobiernos municipales. Actualmente, existen diez leyes vigentes para atender los estorbos, cada una con sus definiciones, procedimientos, foros, remedios, contradicciones e incompatibilidades. Las enmiendas presentadas durante los últimos años, aun con buenas intenciones, no han facilitado la simplificación e implementación de estas leyes. Las medidas legislativas propuestas en los últimos años demuestran la complejidad del asunto, ya que tienden a enmendar una o dos leyes, ignorando las demás y agravando la complejidad del derecho sobre estorbos. Los obstáculos para identificar y declarar estorbos públicos también son administrativos. Frente la crisis fiscal que están enfrentando los municipios de

²⁸³ *Id.* en la pág. 452 (citando a Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co., 416 U.S. 663, 687 (1974)).

²⁸⁴ United States v. 141st St. Corp., 911 F.2d 870, 882 (2d Cir. 1990).

²⁸⁵ Ley uniforme de confiscaciones, Ley Núm. 119 de 12 de julio de 2011, 34 LPRA § 1724g(c) (2016).

²⁸⁶ *Id.* §§ 1724g(c), 1724f.

²⁸⁷ Ley de sustancias controladas de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971, 24 LPRA § 2415 (2011).

²⁸⁸ 34 LPRA § 1724l.

Puerto Rico,²⁸⁹ las limitaciones económicas y administrativas podrán dificultar el pago de ingenieros —tal como requiere la Ley Núm. 31-2012— para realizar las inspecciones requeridas, gastos de notificación, vistas administrativas y el seguimiento continuo que requieren los procesos de manejo de estorbos públicos. Asimismo, los procesos disponibles para el gravamen, embargo y reposición de propiedades son complicados e inconsistentes. Es necesario asegurar un proceso único y uniforme que garantice un debido proceso de ley mientras provea fácil implementación para los gobiernos municipales. A modo de sugerencia, se podría utilizar como modelo el programa *Fast Track* de Chicago que provee para la demolición de estorbos dentro de treinta días, así como la nueva Ley Núm. 13, para facultar al municipio a ejecutar la propiedad sin tener que acudir al CRIM.

No ha existido un enfoque holístico o una propuesta uniforme con mecanismos viables, prácticos, alcanzables e integrados para las instrumentalidades gubernamentales. Esto, a su vez, acentúa la necesidad de aprobar una sola ley consolidada para la declaración y erradicación de estorbos públicos. Esta ley agruparía las herramientas ya disponibles dentro del marco legal actual con aquellas que hayan sido probadas dentro de otras jurisdicciones. Para facilitar su implementación, las facultades básicas deben ser inherentes para los municipios y agencias correspondientes sin requerir una ordenanza o reglamento, tal como exige hoy día la Ley Núm. 31-2012.²⁹⁰ Considerando las graves implicaciones de los estorbos y su multiplicación rampante, es sumamente necesaria una reforma del derecho correspondiente para capitalizar sobre estos bienes.

Para asegurar el costo y la viabilidad de la implementación de una nueva ley de estorbos, es necesario garantizar un proceso sencillo, ejecutable y uniforme. El municipio o agencia correspondiente debe poder identificar estorbos con rapidez, notificar a las partes con interés de manera eficaz y tomar acción para remediar el estorbo sin una inversión significativa. Se deben evaluar esas disposiciones legales que hacen que las propiedades se mantengan en un limbo legal, y modificarlas para facilitar su implementación. A nuestro entender, el proceso de notificación de la Ley Núm. 222-1938, por ejemplo, podrá servir como modelo para asegurar la notificación de las partes involucradas, ya que en el caso federal *Mennonite v. Adams* se determinó que dicho estándar cumple con el debido procedimiento de Ley.²⁹¹

289 Véase Frances Rosario, *Así se vive la crisis fiscal en varios municipios*, EL NUEVO DÍA (16 de agosto de 2017), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/asisevivelacrisisfiscalenvariosmunicipios-2349587/>; Lester Jiménez, “*Muchos municipios van a colapsar*”, PRIMERA HORA (2 de junio de 2017), www.primerahora.com/suroeste/noticias/gobierno-politica/nota/muchosmunicipiosvanacolapsar-1227865/.

290 Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico, Ley Núm. 31 de 28 de enero de 2012, 21 LPRA § 995 (2014 & Supl. 2017).

291 *Mennonite Board of Missions v. Adams*, 462 U.S. 791 (1983) (resolviendo que siempre que se pueda razonablemente obtener el nombre y dirección de una persona a la cual se le vaya a afectar adversamente la libertad o propiedad, para que el procedimiento sea constitucional, se exige como mínimo notificación a través de correo u otro medio que garantice que dicha persona tenga oportunidad de enterarse).

Gran parte de las leyes vigentes están dirigidas hacia la expropiación. Como alternativa, dichas leyes junto a la Ley Núm. 222-1938 facultan a los municipios a hacer las limpiezas, reparaciones o demoliciones necesarias.²⁹² Sin embargo, para un gobierno municipal con presupuesto limitado y en plena crisis fiscal, el proceso de eliminación de estorbos públicos mediante expropiaciones o limpiezas, reparaciones o demoliciones, es uno que requiere gastos significativos mientras produce poco beneficio monetario. Debido a esta falta de capacidad y financiamiento público para la revitalización urbana, y en búsqueda de métodos alternos para impulsar el desarrollo económico mediante el capital privado, es que se aprobó la Ley Núm. 31-2012 (estudiada anteriormente). No obstante, dicha Ley está basada en la percepción errónea de que existe una abundancia de inversionistas privados esperando adquirir propiedades por su justo valor en el mercado. El gran inventario de propiedades repositadas, muchas ya en venta por debajo de su valor de mercado, hace menos atractiva una adquisición a través del Gobierno. Son tantas las propiedades consideradas estorbos públicos que es irreal legislar como si todas pudieran ser adquiridas por gobiernos o inversionistas a valor de mercado.

Aunque con un *Vacant Property Registration Fee Program* como el de Wilmington, Delaware podría estimular la venta o alquiler de las propiedades vacantes de los municipios (evitando así que se conviertan en estorbos), queda en duda si el clima político puertorriqueño permitiría a la Legislatura y a los alcaldes imponer un impuesto como *castigo* por tener una propiedad vacante. Tal como propone la *Third Party Transfer Initiative* de la ciudad de Nueva York o el marco jurídico del estado de Colorado sobre las confiscaciones, los embargos e incautaciones sirven para hacer que la revitalización de dichas propiedades sea viable.²⁹³ Deberán también expandir herramientas jurídicas tales como la herencia, la venta en subasta (i.e., sin tipo mínimo) y la usucapión, para facilitar la adquisición de los estorbos. Una reforma del derecho de estorbos sin atender estas áreas impediría severamente la eliminación, disposición o rehabilitación de los estorbos. Ya se percibe una tendencia hacia esta dirección, como se ha visto con las leyes 130, 157 y 96, pero, como expresado anteriormente, dichas herramientas deben ser parte de una reforma del andamiaje legal amplio y no solo enmiendas a procedimientos limitados y específicos.

En el caso de la herencia, por ejemplo, el derecho de sucesiones y sus respectivos procedimientos según el Código Civil siguen siendo extremadamente complicados. En combinación con la emigración masiva de puertorriqueños, los múltiples titulares de un posible estorbo a menudo están fraccionados por otros municipios, estados y países.²⁹⁴ Como parte de la dejadez, limbo legal o lentitud del

²⁹² Ley Núm. 222 del 15 de mayo de 1938, 17 LPRA § 145 (2012).

²⁹³ Véase NEW YORK CITY, ADMIN. CODE §§ 11-401 - 428 (2017); COLO. REV. STAT. § 16-13-302 - 317 (2017); COLO. REV. STAT. § 16-13-501 - 511 (2017).

²⁹⁴ Alberto L. Velázquez-Estrada, *Perfil del migrante: 2015*, INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE PUERTO RICO (2017), <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=-QE6c1plqIQ%3D&tabid=165> (última visita 24 de abril de 2018); *Emigración en Puerto Rico asciende a*

proceso que, a veces, dura años, décadas o generaciones, las propiedades abandonadas siguen cayendo en la dilapidación y el vandalismo. En el caso de Aguas Buenas, por ejemplo, de los diecinueve estorbos públicos del centro urbano identificados para su posible demolición, solo uno tuvo titulares o partes con interés que contestaron las notificaciones.²⁹⁵ Aunque la Ley Núm. 157 da a los municipios legitimación activa como posibles herederos para ventilar dichos casos,²⁹⁶ el restante del Título III del Código Civil sobre Sucesiones sigue siendo lento y complicado.

²⁹⁷

Similarmente, los procesos para embargar propiedades o liquidarlas a través de una venta judicial, también son ineficientes. Inclusive, embargos por toda la Isla fueron aguantados por años, esperando la aprobación del Reglamento Núm. 8506 en el 2014 por parte del CRIM.²⁹⁸ Por otro lado, para cobrar gastos de limpieza y mantenimiento tal como facultan las recientes enmiendas a la Ley Núm. 81-1991, el municipio tendrá que realizar una venta judicial a través de las Reglas de Procedimiento Civil.²⁹⁹ Cualquiera de estos dos mecanismos en turno podrá tomar años, deteriorando aún más el estorbo. Para simplificar el proceso, cada gasto procesal, legal, reparación, limpieza, multa o deuda contributiva deberá ser fácilmente convertible e inscribible como gravamen sobre la propiedad, pero perdonable en caso de una venta judicial o administrativa.

La legislación fragmentada, que solo atiende uno que otro aspecto del problema, seguirá turbando aún más el complejo marco legal de los estorbos públicos. Este complicado marco legal en combinación con las limitaciones presupuestarias y administrativas de los municipios, así como las agencias correspondientes, seguirá resultando en el tranque burocrático. Por ende, es necesario un componente de participación ciudadana donde este sea crucial para la identificación, declaración y eliminación de estorbos. Se deben fortalecer y ampliar, por ejemplo, los mecanismos participativos de la Ley Núm. 222-1938 y el Código de Enjuiciamiento Civil, los cuales facultan a la ciudadanía para someter una querrela o demanda

números históricos, CARIBBEAN BUSINESS (5 de febrero de 2017), cb.pr/emigracion-en-puerto-rico-asciende-a-numeros-historicos/; *Casi medio millón de puertorriqueños podría dejar la isla en dos años*, PRIMERA HORA (19 de octubre de 2017), www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/nota/casimedio-millondepuertorriquenospodriadejarlaislaendosanos-1251648/.

²⁹⁵ Entrevista con Luis Rodolfo Rivera Santiago, Director de Planificación y Ordenamiento Territorial, Municipio Autónomo de Aguas Buenas, en Aguas Buenas, Pue. (27 de julio de 2015).

²⁹⁶ Ley Núm. 157 de 9 de agosto de 2016, 21 LPRÁ 995g-2 (2014 & Supl. 2017); Cód. Civ. PR art. 913, 31 LPRÁ § 2692 (2015 & Supl. 2017).

²⁹⁷ Cód. Civ. PR arts. 600-1040, 31 LPRÁ §§ 2081-2936 (2015 & Supl. 2017).

²⁹⁸ Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), Reglamento para el Cobro, Embargo y Disposición de Bienes Muebles e Inmuebles, Núm. 8506 (6 de agosto de 2014), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8506.pdf>.

²⁹⁹ Ley Núm. 13 de 3 de marzo de 2016, 21 LPRÁ § 4055(c) (2014).

para iniciar un proceso de declaración de estorbo.³⁰⁰ Además, debe ser deber ministerial el declarar un estorbo y así proveer a la ciudadanía las herramientas legales frente a un tribunal para reclamar y asegurar el cumplimiento de las leyes. Las comunidades afectadas por los estorbos, a su vez, se convertirán en gestores del proceso en las instancias en las que las instrumentalidades se tranquen.

Incluso con tanto inventario de espacios vacíos y abandonados, el modelo de desarrollo reta los límites espaciales, sociales y ambientales de lo que puede aguantar el País, tal como evidencian los numerosos conflictos sobre el medioambiente y desplazamiento de comunidades. Durante los últimos años, el inventario creciente de los estorbos públicos sigue siendo el síntoma más visible de la crisis fiscal, económica y migratoria del País. Sin embargo, con una reforma legislativa consolidada que facilite su pronta identificación, declaración, adquisición y rehabilitación, ese inventario también podría convertirse en el activo con más potencial para el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico.

ANEJOS

TABLA 1. COMPARACIÓN DE LEYES Y NORMATIVAS VIGENTES EN PUERTO RICO

Ley	Año	Legitimación	Objeto	Remedio	Mecanismo
Código Civil, Art. 323	1889	Estado Libre Asociado de Puerto Rico	Edificio, pared, columna o cualquier otra construcción amenazase ruina.	Hacerla demoler a costa del mismo.	Judicial
“Ley de Estorbos Públicos”, Código de Enjuiciamiento Civil, Art. 277	1904	Cualquier persona perjudicada, Estado Libre Asociado y municipios.	Todo lo que fuere perjudicial.	Ordenar que cese y decretar el resarcimiento de los perjuicios.	Judicial
“Ley Para Reorganizar el Servicio de Sanidad”, Ley Núm. 81 de 14 de marzo, Art. 30 y 31	1912	Secretario de Salud	Cualquier daño o estorbo público.	Remover, corregir, o abatir a expensas del dueño; multar; gravar en registro de propiedad; desalojo.	Administrativo

³⁰⁰ Ley Núm. 222 del 15 de mayo de 1938, 17 LPRA § 145 (2012) (se requiere que al menos cinco residentes del municipio radiquen una petición para que se evalúe si determinada vivienda es inadecuada para seres humanos o representa algún peligro para el bienestar o la salud de la comunidad).

“Ley de Recursos Extraordinarios”, Código de Enjuiciamiento Civil, Art. 686	1933	Estado Libre Asociado y municipios ³⁰¹	Un perjuicio común.	<i>Injunction</i> para suprimir la conservación y mantenimiento.	Judicial
Ley Núm. 222 de 15 de mayo	1938	Municipios	Viviendas inadecuadas ruinosas y defectuosas, y normas adicionales que establece el municipio.	Desocupar, clausurar, rotular, reparar, demoler; multa para los que ocupan o alquilan.	Administrativo (con la exclusión de la expropiación, ejecución y venta, las cuales serán por vía judicial)
Ley para “eliminación de viviendas inadecuadas para fines residenciales”, Ley Núm. 128 de 7 de mayo	1941	Departamento de Salud	Viviendas inadecuadas ruinosas y defectuosas.	Requerir la reparación; destruir; multa o prisión para los que ocupan, alquilan o permiten ocupación.	Administrativo
“Ley de Sustancias Controladas”, Ley Núm. 4 de 23 de junio, Art. 416	1971	Departamento de Salud	Cualquier lugar o sitio usado sustancialmente para sustancias controladas.	Decretar que prohíba la continuación de tal situación.	Judicial
“Ley de Municipios Autónomos”, Ley Núm. 81 de 30 de agosto, Art. 2.005(c)	1991	Municipios	Cualquier propiedad inmueble, incluyendo estructuras ubicadas en el mismo, que estén abandonadas, cuyas condiciones representen peligro, resulten ofensi-	Limpieza, multas, expropiar, ejecución y venta en pública subasta.	Administrativo (con la exclusión de la expropiación, ejecución y venta, las cuales serán por la vía judicial)

³⁰¹ Cabassa v. Rivera II, 72 DPR 90 (1951).

			vas o perjudiciales a la salud y seguridad.		
“Ley para Viabilizar la Restauración de las Comunidades de Puerto Rico”, Ley Núm. 31 de 18 de enero.	2012	Municipios	Estructuras y solares abandonadas por ser perjudicial.	Ordenar o realizar reparación, demolición o limpieza; rotular, tasar, expropiar y traspasar a comprador.	Administrativo (con la exclusión de la expropiación, ejecución y venta, las cuales serán por vía judicial)
“Ley para el Manejo de Estorbos Públicos y la Reconstrucción Urbana de Santurce y Río Piedras”, Ley Núm. 96 de 10 de agosto.	2017	Administración de Terrenos	Estructuras y solares abandonadas por ser perjudicial.	Ordenar o realizar reparación, demolición o limpieza; rotular, tasar, expropiar y traspasar a comprador.	Administrativo (con la exclusión de la expropiación, ejecución y venta, las cuales serán por vía judicial)