



Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA  
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

LCDO. CESAR R. MIRANDA  
SECRETARIO DE JUSTICIA

TEL (787) 721-7700  
FAX (787) 724-4770

31 de agosto de 2016

Salvador E. Ramírez Cardona  
Director Ejecutivo  
Autoridad de Tierras  
PO Box 9745  
San Juan, Puerto Rico 00908

Consulta Núm. 16-14-B

Estimado señor Director Ejecutivo:

Nos referimos a su comunicación mediante la cual solicita que nos expresemos sobre el alcance y efecto, si alguno, de la Ley Núm. 26 del 12 de abril de 1941, titulada “Ley de Tierras de Puerto Rico”, pero conocida comúnmente como la “Ley de 500 Acres”, 28 L.P.R.A. § 241, *et seq.* (“Ley de Tierras” o “Ley Núm. 26”), sobre el “Proyecto de Siembra y Procesamiento de Caña de Azúcar” (“Proyecto”) que actualmente están desarrollando el Departamento de Desarrollo Económico, la Compañía de Fomento Industrial, el Programa de Ronces de Puerto Rico, el Departamento de Agricultura y la Autoridad de Tierras de Puerto Rico (“Autoridad” o “Autoridad de Tierras”).

Usted nos informa que el Proyecto tiene el objetivo de viabilizar la producción de mieles y alcohol para ser utilizadas como materia prima por la industria del ron de Puerto Rico. Indica, además, que el Proyecto es considerado como uno de política pública dirigido a fortalecer la industria de ron puertorriqueña, asegurándole la obtención de materia prima local que es esencial para la producción de sus rones, de manera que pueda aumentar significativamente su producción y la exportación de sus productos. Señala que lo anterior, no sólo aumentaría los fondos que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (“E.L.A.”) recibe del Gobierno federal por razón del reembolso del *Rum Excise Tax Cover-Over*, sino que también contribuiría a la creación de empleos –estima sobre seiscientos (600)– y tendría un impacto económico positivo para la región sur y oeste del país.

Conforme a lo expuesto en su comunicación, el Proyecto tiene dos elementos fundamentales: la fase fabril, que conlleva el establecimiento de un Ingenio Moledor o Central Azucarera; y la parte agrícola o de campo que es la siembra y cultivo de la caña de azúcar. Comenta que, al

presente, las agencias antes mencionadas han firmado un “Memorando de Entendimiento” con las Empresas Serrallés de Ponce, dueños de la Destilería Serrallés. Esta última se propone establecer un Ingenio Moedor de Caña de Azúcar en las instalaciones de la antigua Central Mercedita en Ponce, propiedad de la Autoridad de Tierras; y el establecimiento de doce mil (12,000) cuerdas para la siembra de caña de azúcar. Nos informó que cuatro mil (4,000) de esas cuerdas pertenecen a la Autoridad de Tierras y le serán arrendadas a la Destilería Serrallés o a su subsidiaria; y que las restantes ocho mil (8,000) cuerdas serán terrenos privados, sobre las cuales se otorgarán contratos de producción o arrendamiento.

Nos comenta que los terrenos pertenecientes a la Autoridad de Tierras y que se estarán dedicando al Proyecto mediante un contrato de arrendamiento, seguirían siendo propiedad del estado. Además, nos certifica que los contratos contendrán salvaguardas que permitirán la rescisión del arrendamiento si el arrendatario le otorga al terreno un uso contrario a la política pública del Proyecto, no cumple con lo estipulado o entra en violación de las leyes aplicables al arrendamiento. Y es que como dichos terrenos sobrepasan la limitación de los quinientos (500) acres establecida en la Ley de Tierras, se nos solicita que emitamos una opinión sobre el alcance de este estatuto y su aplicación a este tipo de contratos.

Como parte del análisis se nos sugiere que tomemos en cuenta que, al presente, la Autoridad de Tierras tiene terrenos arrendados a Corporaciones Agrícolas y a entidades de Biotecnología Agrícola que superan el límite de los quinientos (500 acres). Acuerdos arrendatarios que fueron convenidos en consideración a lo decretado en una Opinión del Secretario de Justicia del 1999, la cual acompañó junto a su solicitud.<sup>1</sup>

Expuesto el asunto consultado, pasemos a considerar el Derecho aplicable.

## **I. DISQUISICIÓN DEL DERECHO SOBRE LA LIMITACIÓN DE LOS 500 ACRES**

La limitación de la tenencia de tierras en exceso de quinientos (500) acres es anterior a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Dicha limitación surge originalmente de la Resolución Conjunta Núm. 23 de 3 de mayo de 1900, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos con la intención de controlar la especulación de tierras en el nuevo territorio por entes corporativos. Posteriormente se consigna en el Artículo 39 de la Ley Jones. Ahora bien, no es hasta la aprobación de la Ley de Tierras en el 1941 que se establecen los mecanismos para su debida implementación.

Por ser la Constitución la ley suprema de la nación, comenzaremos por consignar lo dispuesto en el Artículo VI, Sección 14, para identificar la prohibición constitucional que limita el dominio y manejo de tierras en exceso de quinientos (500) acres por parte de las corporaciones. Veamos.

---

<sup>1</sup> La opinión a la que hace referencia es la Consulta Núm. 2-99-B de 18 de agosto de 1999, no publicada. En cuanto a la aplicabilidad de la restricción de los 500 acres a entidades de Biotecnología Agrícola, como veremos más adelante, dicho asunto se atendió mediante la Consulta Núm. 12-134-A de 20 de junio de 2012, no publicada.

A. *La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*

En el 1950, con la aprobación de la P.L. 600 (July 3, 1950), 64 Stat. 314, se convocó a una Convención Constituyente para redactar una constitución que establecería un gobierno propio para el Pueblo de Puerto Rico. Entre las discusiones de los delegados sobre los asuntos relativos a las disposiciones generales del actual Artículo VI, Sección 14 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se sostuvo un debate extenso sobre la prohibición de tenencia de tierras en más de quinientos (500) acres por parte de corporaciones agrícolas. Véase, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, Tomo 2, págs. 977-1028, ed. 1961.

De la lectura del debate acaecido se desprende que la intención de los constituyentes era mantener el texto y la jurisprudencia interpretativa de la mencionada Resolución Conjunta Núm. 23 de 3 de mayo de 1900. Así también, que se delegara en la Rama Legislativa la facultad de determinar la política pública en cuanto a la compraventa de bienes inmuebles por las corporaciones y la regulación de la tenencia de tierras para fines agrícolas por todo tipo de personas jurídicas. *Id.*, págs. 984-985. Además, se desprende que la aprobación de dicho articulado no dejaba sin efecto la política pública agraria establecida en la Ley de Tierras, la cual permanecería en pleno vigor y efecto después de aprobarse y ratificarse la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Id.*, a la pág. 1009.

Así las cosas, se concluyó el debate con la aprobación del texto de la Resolución Conjunta Núm. 23 de 1900, como el actual texto del Artículo VI, Sección 14 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, añadiéndole únicamente una exención expresa del alcance de dicha limitación de los quinientos (500) acres para las agencias e instrumentalidades públicas.

A esos fines, la referida disposición Constitucional fue aprobada en los siguientes términos:

*Sección 14.* Ninguna corporación estará autorizada para efectuar negocios de compra y venta de bienes raíces; ni se le permitirá poseer o tener dicha clase de bienes a excepción de aquellos que fuesen racionalmente necesarios para poder llevar adelante los propósitos a que obedeció su creación; y el **dominio y manejo de terrenos de toda corporación autorizada para dedicarse a la agricultura estarán limitados, por su carta constitutiva, a una cantidad que no exceda de quinientos acres**; y esta disposición se entenderá en el sentido de impedir a cualquier miembro de una corporación agrícola que tenga interés de ningún género en otra corporación de igual índole.

Podrán, sin embargo, las corporaciones efectuar préstamos, con garantías sobre bienes raíces y adquirir éstos cuando sea necesario para el cobro de los préstamos; pero deberán disponer de dichos bienes raíces así obtenidos dentro de los cinco años de haber recibido el título de propiedad de los mismos.

Las corporaciones que no se hayan organizado en Puerto Rico, pero que hagan negocios en Puerto Rico, estarán obligadas a cumplir lo dispuesto en esta sección, hasta donde sea aplicable.

**Estas disposiciones no impedirán el dominio, la posesión o el manejo de terrenos en exceso de quinientos acres por el Estado Libre Asociado y sus agencias o instrumentalidades.**

Const. E.L.A. de P.R., Art. IV, Sec. 14 (énfasis suplido).

Nótese que la prohibición constitucional se refiere a que las corporaciones agrícolas están impedidas de ostentar el dominio y manejo de terrenos en exceso de los quinientos (500) acres para dedicarse a la agricultura, pero a la vez le permite al estado y a sus agencias o instrumentalidades que mantengan dicho dominio, posesión o manejo de terrenos en exceso de los quinientos (500) acres.

Enfaticado lo anterior, pasemos a examinar la prohibición contenida en la Ley de Tierras.

**B. “Ley de Tierras de Puerto Rico”**

Como hemos señalado, en el 1941, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Tierras, consignando las siguientes expresiones en su preámbulo:

Es propósito esencial de esta Ley poner término al latifundio corporativo y a toda gran concentración de tierras en manos de entidades jurídicamente estructuradas en tal forma que tiendan a perpetuarse y a impedir por siempre la división de grandes fundos de terreno; así como impedir la reaparición de tales latifundios en el futuro. Para lograr este objetivo se hace absolutamente necesario extender la limitación sobre tenencia de tierras hasta 500 acres, como política agraria fundamental de El Pueblo de Puerto Rico, a toda organización o sociedad de carácter corporativo, al efecto de evitar que, mediante otras instrumentalidades jurídicas, se burle el propósito que persigue esta legislación.

1941 L.P.R. 26, pág. 399.

Nótese que su intención fue específicamente a los efectos de evitar el control a perpetuidad de grandes fundos de terreno por parte de entidades jurídicas. Con el objetivo de concretar esa aspiración, la Ley de Tierras reprodujo los mecanismos procesales de las leyes de 1935, así como las sanciones a imponerse a las personas jurídicas que infrinjan la limitación de los quinientos (500) acres.

A esos efectos, el Artículo 14 del estatuto dispone:

De conformidad con lo expresado en la Exposición de Motivos de esta ley, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico declara que el desarrollo del latifundio corporativo en Puerto Rico ha creado un estado de emergencia que requiere el inmediato rescate de las tierras de aquellas personas jurídicas que las monopolizan, y exige la terminación del dominio, posesión o control de las tierras por tales personas, según se definen éstas en las secs. 401 a 407 de este título,

como una necesidad inaplazable que afecta fundamentalmente el bienestar de los habitantes de Puerto Rico. **A fin de dar cumplimiento a esta declaración y hacerla efectiva rápidamente, se confiere a la Autoridad de Tierras de Puerto Rico el poder de expropiación forzosa para los propósitos que aquí se determinan.** A tal efecto, la Autoridad podrá adquirir tierras mediante procedimientos judiciales, usando para ello, cuando lo considere necesario y provechoso, poderes de expropiación forzosa; Disponiéndose, que la Autoridad sólo podrá ejercitar dichos poderes de expropiación forzosa contra personas jurídicas que, por poseer más de quinientos acres, estén violando las disposiciones de las secs. 241 et seq. de este título, y no se ejercitarán contra las personas naturales tales poderes de expropiación forzosa a menos que las tierras en cuestión hayan pertenecido, en 10 de febrero de 1941, a alguna persona jurídica, según éstas se definen en las mencionadas secs. 401 a 407 de este título.

28 L.P.R.A. § 268 (énfasis suplido).

Así, la Ley de Tierras declara un estado de emergencia que requiere acción inmediata para rescatar las tierras controladas por los latifundios corporativos. Para ello, precisamente confirió a la Autoridad de Tierras el poder de adquirir terrenos cuando lo considere necesario y provechoso en pos de la mejor consecución de los propósitos del estatuto.

Conforme a dicho poder, el Artículo 58 dispone que:

Se declara ilegal la adquisición, el dominio o cualquier otra forma de control directo o indirecto de tierras en exceso de quinientos (500) acres por cualquier persona jurídica, tal como dicho término se define en las secs. 241 et seq. de este título. Esta disposición será aplicable a cualquier extensión de terrenos que conjuntamente con las que el adquirente domine, posea, controle o explote al tiempo de la adquisición, hagan un total que exceda de quinientos (500) acres. Las personas jurídicas podrán, no obstante, efectuar préstamos con garantía sobre tierras y adquirir éstas cuando sea necesario para el cobro de préstamos, pero deberán enajenar el exceso sobre quinientos (500) acres dentro de los cinco (5) años desde que reciban el título de propiedad de las mismas.

28 L.P.R.A. § 402.

*C. Las Opiniones publicadas del Secretario de Justicia*

No hemos identificado opiniones del Secretario de Justicia previas a la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que interpreten la Ley de Tierras, pero sí hallamos algunas emitidas con posterioridad.

En la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 1956-70 (13 de noviembre de 1956), concluimos que:

las corporaciones *no agrícolas* solamente están limitadas por la primera parte de la disposición de la sección 14 del artículo VI de la Constitución, que prohíbe a toda corporación efectuar negocios de compra y venta de bienes raíces o poseer o tener dicha clase de bienes a excepción de aquellos que fuesen racionalmente necesarios para poder llevar adelante los propósitos a que obedeció su creación. No están limitadas las corporaciones no agrícolas, en la medida en que tuvieren necesidad de adquirir bienes que racionalmente fuesen imprescindibles para llevar adelante los propósitos a que obedeció su creación, por el precepto constitucional que limita la tenencia de dichos bienes a 500 acres, ni tampoco por la disposición del artículo 58 de la Ley de Tierras que contiene una disposición análoga aplicable a toda “persona jurídica”, según se define dicho concepto para incluir corporaciones, sociedades o cualquier entidad similar.

*Id.*, págs. 270-271. Como surge del texto citado, ya hemos decretado que ni la prohibición constitucional contenida en el Artículo VI, Sección 14 de nuestra Constitución, ni la Ley de Tierras son de aplicación a **corporaciones no agrícolas** en cuanto a la tenencia de tierras.

En la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 1979-25 (18 de septiembre de 1979), luego de determinado análisis, dispusimos que, aunque la limitación de tenencia de tierras hasta quinientos (500) acres no es de aplicación a individuos, éstos no pueden ceder el control de las tierras bajo su posesión o dominio a una corporación dedicada a la agricultura si las tierras cedidas exceden o en determinado momento podrían exceder dicha cabida. *Id.*, págs. 127-129.

Finalmente, en la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 1999-3 (5 de marzo de 1999), reiteramos que la limitación de tenencia de tierras en exceso de quinientos (500) acres sólo aplica a las personas jurídicas dedicadas a la agricultura. En otras palabras, que una entidad jurídica no agrícola puede controlar más de quinientos (500) acres en la medida que resulten razonables para alcanzar los propósitos para los cuales fue organizada. Además, dicha entidad jurídica pudiera válidamente dedicar una parte de su finca a la agricultura, siempre y cuando no exceda de los quinientos (500) acres. *Id.*, a la pág. 23.

#### *D. Las Opiniones no publicadas del Secretario de Justicia*

Con fecha de 18 de agosto de 1999 y de 20 de junio de 2012, emitimos sendas opiniones legales al entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de Tierras y al Oficial Principal de Desarrollo de la Compañía de Fomento Industrial, mediante las cuales abordamos asuntos relacionados al control de tierras en exceso de 500 acres por personas jurídicas.

Mediante la Consulta Núm. 12-314-A de 20 de junio de 2012 evaluamos si las restricciones al control de tierras en exceso de quinientos (500) acres por las personas jurídicas dispuestas por la Constitución y por la Ley Núm. 26 eran aplicables a personas jurídicas dedicadas a la biotecnología agrícola. Para ello, procedimos a examinar la citada disposición constitucional, la Ley de Tierras y la Ley Núm. 62-2009, según enmendada, conocida como la “Ley de Promoción y Desarrollo de Empresas de Biotecnología Agrícola de Puerto Rico” (“Ley Núm. 62”). Tras reiterar que la referida prohibición en cuanto a la tenencia de tierras es inaplicable a las

corporaciones no agrícolas, analizamos las disposiciones de la Ley Núm. 62 y su historial legislativo para concluir que:

la biotecnología agrícola es fundamentalmente un campo de la investigación y el desarrollo científico. . . . Por tanto, contrario a la agricultura, mediante la biotecnología agrícola no se utilizan los terrenos para la cosecha de productos que inmediatamente pueden ser vendidos o consumidos, sino para el desarrollo de semillas producidas exclusivamente para fines de investigación. En ese sentido, no se cumplen en este caso los parámetros de la definición de ‘persona dedicada a la agricultura’, la cual se refiere a toda persona jurídica que, directa o indirectamente, siembre, cultive o coseche productos agrícolas en tierras de su pertenencia o que están bajo su dominio, posesión o control.

Id., págs. 5-6. A raíz de lo anterior, determinamos que la biotecnología agrícola no está enmarcada dentro del límite establecido en las disposiciones aludidas sobre el control de tierras en exceso de quinientos (500) acres por las personas jurídicas dedicadas a la agricultura. Id., pág. 7.

Por otro lado, en la Consulta Núm. 2-99-B, de 18 de agosto de 1999, atendimos el planteamiento de si la Autoridad de Tierras podía arrendar terrenos a varias sociedades civiles para ser dedicados a la siembra y recolección de piñas. De manera similar al asunto planteado en la presente consulta, en 1999 se buscaba incrementar la producción de piña bajo el “Programa de Piñas de la Autoridad de Tierras”. Los contratos de arrendamiento tenían el efecto de crear sobre doscientos (200) empleos directos. Así también, los contratos incluían una cláusula de terminación en caso de que los arrendadores no dieran el uso acordado a los terrenos, y si no operaban de forma continua y apropiada la producción de piñas.

Al analizar el asunto planteado hicimos hincapié en que “es norma fundamental de derecho administrativo que la interpretación de una ley corresponde primeramente al organismo encargado de su administración, el cual tiene discreción para interpretar la ley que administra en la forma que a su juicio mejor armonice con los propósitos de la misma”. Id. a la pág. 2. Indicamos, además, que conforme al Artículo 7 de la Ley de Tierras, 28 L.P.R.A. § 247, la Autoridad de Tierras se creó con el fin de llevar a cabo la política pública agraria del Estado y que, como parte de esa encomienda, dicha entidad gubernamental tiene el deber de facilitar el aprovechamiento de las tierras para el mayor bien público bajo planes de producción eficiente y económica.

Entonces, tras un minucioso examen del Artículo VI, Sección 14 de la Constitución de Puerto Rico, y de la Ley de Tierras, concluimos que no había impedimento legal para que la Autoridad de Tierras llevara a cabo las transacciones propuestas. Id. Sin embargo, se mencionó que en ninguno de los contratos propuestos la cabida del terreno excedía los quinientos (500) acres, “razón por la cual éstos se encuentran fuera del ámbito de prohibición de la tenencia de más de 500 acres al no tener dichos organismos el dominio o manejo de dicha cantidad de terrenos”. Id., pág. 3.

Ahora bien, realizamos expresiones igualmente aplicables a la situación objeto de este escrito y que, por su vigencia, nos corresponde transcribir con especial énfasis:

Por otro lado, los peligros que se quiso evitar con la aprobación de la disposición constitucional y la aprobación de la Ley de los 500 Acres, antes citada, como son el latifundio y el capital absentista, no se encuentran presentes en la situación de marras. Todo lo contrario. La actividad propuesta redundará en beneficio público al promover la máxima utilización de los terrenos para promover el cultivo de un producto agrícola que en la actualidad no se están desarrollando a su máxima capacidad. Tanto el gobierno como la empresa privada están aportando recursos a esos fines. Por otro lado, la Autoridad no está abdicando su función primordial de evitar la reaparición de latifundio, ya que dicha agencia tomará aquellas medidas necesarias para fiscalizar que los terrenos sean utilizados para los fines que mejor promuevan el desarrollo agrícola de la industria de la piña. La Autoridad dentro de su conocimiento especializado y tomando en consideración los mejores intereses para el desarrollo de la política agraria, ha determinado que dicha transacción redunda en beneficio de dicha industria y del pueblo de Puerto Rico.

Id., a la pág. 3 (énfasis suplido).

Esta realidad manifiesta nos conduce a reflexionar cómo, al presente, a pesar de la serie de Opiniones que se han emitido en torno a este tema, en ninguna de éstas se ha examinado el efecto que esta limitación de tenencia de tierras en exceso de quinientos (500) acres tiene para la Autoridad de Tierras, sus subsidiarias y los programas que administra. Realicémoslo pues.

*E. La Autoridad de Tierras y la limitación de los 500 acres*

El Artículo 2 de la Ley Núm. 26 creó la Autoridad de Tierras de Puerto Rico ("Autoridad") como un "cuerpo corporativo y político que constituirá una corporación pública o instrumentalidad gubernamental autónoma del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". 28 L.P.R.A. § 242(a). Dicho Artículo también "autoriza y faculta a la Autoridad a crear, con la aprobación del Gobernador de Puerto Rico, las corporaciones subsidiarias domésticas que estime propias para llevar a cabo los fines de la Ley Núm. 26". Id. Dispone, además, que dichas "subsidiarias tendrán personalidad jurídica propia y tendrán aquellos propósitos, poderes y facultades que les sean designados por la Autoridad". Id. La Autoridad y sus subsidiarias tendrán "existencia y personalidad legales separadas y aparte de las del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y en su consecuencia, las deudas, obligaciones, contratos, bonos, notas, pagarés, recibos, gastos, cuentas, fondos, impresos y propiedades de la Autoridad y de sus subsidiarias ... debe entenderse que son de las mencionadas corporaciones y no del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". Artículo 2(c) de la Ley Núm. 26, 28 L.P.R.A. § 242(c).

Según se desprende del Artículo 7 de la Ley Núm. 26, la Autoridad se creó con el fin de:

llevar a cabo la política agraria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y para realizar los actos necesarios para poner término al latifundio corporativo existente en el Estado Libre Asociado, impedir su reaparición en el futuro, asegurar a los individuos la conservación de sus tierras, ayudar a la formación de nuevos agricultores, **facilitar el aprovechamiento de las tierras para el mayor bien público bajo planes de producción eficiente y económica**, incluyendo la elaboración industrial de productos agrícolas, proveer medios para que los agregados y moradores de arrabales puedan adquirir predios de terrenos en los cuales enclavar sus viviendas y para efectuar todos los actos conducentes al **más científico, económico y eficiente disfrute de las tierras por el Estado Libre Asociado**; Disponiéndose, que no se entenderá que ninguna de las disposiciones de Ley Núm. 26 limita el derecho de la Autoridad de Tierras de Puerto Rico o de las organizaciones, entidades, o agentes creados o autorizados por ella para llevar a cabo los fines mencionados en el párrafo anterior a tener, controlar, poseer, usar y desarrollar terrenos agrícolas con una superficie mayor de 500 acres.

28 L.P.R.A. § 247 (énfasis suplido).

Surge del texto citado que, en el cumplimiento de la política pública agraria del E.L.A., ni la Autoridad ni las organizaciones, entidades, o agentes creados o autorizados por ella, estarán sujetas a la restricción de tener, controlar, poseer, usar y desarrollar terrenos agrícolas con una superficie mayor de quinientos (500) acres. **En este punto debe recordarse, según hemos consignado, que la prohibición constitucional a la tenencia de quinientos (500) acres o más por una corporación agrícola, no es aplicable al Estado Libre Asociado, sus agencias e instrumentalidades. Y como lee el recién citado texto del Artículo 7, la inaplicabilidad de dicha restricción no tan sólo se extiende a las organizaciones, entidades o agentes creadas por la Autoridad, sino también a los autorizados por ésta.**

Ahora bien, aunque la Ley de Tierras no precisa qué abarca la frase del Artículo 7 que lee “autorizados por ella”, lo cierto es que entre las autorizaciones que le permite realizar el estatuto se encuentra:

(j) Comprar, arrendar como arrendataria, o de cualquier modo adquirir y poseer, así como usar, tierras o cualquier interés sobre las mismas que considere necesarios o convenientes para realizar los fines de la Autoridad, y vender, traspasar, permutar o arrendar dichas tierras o cualquier parte de las mismas para los fines y en la forma dispuestos en esta ley. En el caso de ventas o traspasos de tierras de cualquier clase a personas jurídicas, éstas no podrán poseer más de quinientos (500) acres, luego de efectuada la venta o traspaso.

28 L.P.R.A. § 261(j). Conforme al texto citado, la Autoridad tiene facultad para vender, traspasar, permutar o arrendar las tierras de su propiedad, o cualquier parte de las mismas, para los fines y en la forma dispuestos en la Ley Núm. 26.<sup>4</sup> Id. Sin embargo, sólo sujeta a las ventas o

---

<sup>4</sup> El Artículo 8 (g) faculta a la Autoridad para:

traspaso de tierras a cualquier clase de persona jurídica a la limitación de los quinientos (500) acres, no así a los arrendamientos. En otras palabras, esta última oración del citado inciso (j), en la que el legislador reitera que será para los casos de venta o traspaso a una persona jurídica que se activa la limitación de los quinientos (500) acres, sugiere concluir que dicha prohibición no aplica a los casos de permuta o arrendamiento.

Ante este silencio legislativo, conviene analizar el origen de la oración final del Artículo 8(j) de la Ley Núm. 26. Del historial legislativo de la Ley Núm. 26 surge que esa oración fue introducida mediante la Ley Núm. 106 de 30 de junio de 1955 (“Ley Núm. 106”). Dicho estatuto se aprobó con el propósito de facultar a la Autoridad a crear corporaciones subsidiarias, y para transferir a la Autoridad todas las propiedades, records y balances no gastados de asignaciones, partidas y otros fondos de la Compañía Agrícola de Puerto Rico, derogar la Ley Núm. 31 de 24 de abril de 1945 y la Ley Núm. 25 de abril de 1946, que creaban la Compañía Agrícola. 1955 L.P.R. 106, pág. 623.

La referida Ley Núm. 106 también introdujo cambios importantes a las disposiciones del mencionado Artículo 8 de la Ley de Tierras. Sin embargo, ésta no cuenta con una Exposición de Motivos ni un historial legislativo que nos arroje luz de su espíritu.<sup>6</sup> Las enmiendas incorporadas al Artículo 8 de la Ley Núm. 26 se basaron en crear subsidiarias, pero además, facultó a la Autoridad para emprender actividades tales como: llevar a cabo programas de desarrollo agrícola; establecer y operar facilidades, o arrendarlas para la producción, elaboración y mercadeo de productos agropecuarios, y/o alimentos en general; o de artículos y equipos necesarios en la producción, elaboración, y mercadeo de dichos productos y alimentos; concertar convenios con empresas privadas o dependencias de los gobiernos federal o estatal para llevar a cabo proyectos de investigación científica relacionada con la producción, elaboración, y mercadeo de productos agropecuarios; y llevar a cabo directamente o mediante contrato el desarrollo, la promoción, y la publicidad de las actividades, productos y programas de la corporación. 1955 L.P.R. 106, a las págs. 637 y 639.

---

Adquirir tierras por compra, cesión, traspaso, permuta, arrendamiento, legado, donación, o por el ejercicio del poder de expropiación forzosa en la forma que proveen esta ley y las leyes de Puerto Rico, y retener, conservar y explotar cualquier empresa agrícola en la forma prevista en esta ley, y adquirir por los mismos medios, construir, u operar plantas o factorías para la elaboración industrial de productos o subproductos agrícolas, o productos o subproductos relacionados con, o que sean necesarios o convenientes para el desarrollo o promoción de la agricultura.

28 L.P.R.A. 261(g).

<sup>6</sup> De su historial legislativo subsisten las incidencias recogidas en el Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa. El Vol. VI, Núm. 67, de 13 de abril de 1955, de dicho Diario se limitó transcribir el texto del P. del S. 635 y su Informe, que se convertiría en la Ley Núm. 106. *Id.* a las págs. 1014-1018. La transcripción identifica en *itálicas* las enmiendas introducidas a la Ley Núm. 26. De un examen del texto del P. del S. 635 puede observarse que las enmiendas introducidas no afectaron las disposiciones de los Artículo 57, 58 y 59 que establecen la prohibición de tenencia de terrenos en exceso de quinientos (500) acres por personas jurídicas. La mayoría de las enmiendas estuvieron dirigidas a autorizar la creación de subsidiarias corporativas, y sobre el gobierno y control de las mismas por la Autoridad

Adicionalmente, resulta medular para el asunto consultado, referimos al inciso (v-2) del Artículo 8, adicionado por la Ley Núm. 106, el cual lee:

Proveer, mediante la compensación adecuada, a empresarios particulares que se dediquen a la producción, elaboración, y mercadeo de productos agropecuarios, tierras y facilidades que a su juicio sean necesarias o convenientes para el mejor desarrollo de cada negocio; Disponiéndose, que cuando se trate de proveer tierras a personas jurídicas se aplicarán las disposiciones del inciso (j) de esta sección.

1955 L.P.R. 106 a la pág. 637. Este inciso expresamente autoriza a la Autoridad de Tierras a proveer tierras y facilidades a empresarios particulares que se dediquen a la producción, elaboración y mercadeo de productos agrícolas, que a juicio de la Autoridad, sean necesarios para el mejor desarrollo del negocio de la empresa particular. En el caso de personas jurídicas, sujetó la provisión de tierras a las disposiciones del mencionado inciso (j) del Artículo 8 que, como ya hemos visto, fue enmendado por la Ley Núm. 106 para añadir una oración final que sólo limita la tenencia de quinientos (500) acres en los casos de venta o traspaso de tierras. La referida oración pues, al no expresar desaprobación para el caso de arrendamientos, sugiere autorizar a la Autoridad a que proceda con arrendamientos o permutas de terrenos a personas jurídicas a pesar de que su extensión sea en exceso de quinientos (500) acres.

## II. REGLAS DE HERMENÉUTICA PARA LA INTERPRETACIÓN DE ESTATUTOS

El proceso de interpretación estatutaria o hermenéutica legal consiste en auscultar, precisar y determinar cuál ha sido la voluntad del legislador. Uno de los principios de hermenéutica legal más reiterado en nuestra casuística es aquel que dispone que “[l]as leyes hay que interpretarlas y aplicarlas en comunión con el propósito social que las inspira, sin desvincularlas de la realidad y del problema humano que persiguen resolver”. Colegio de Ingenieros v. A.A.A., 131 D.P.R. 735, 756 (1992). Por esto, las leyes se deben interpretar como un ente armónico, dándole sentido lógico a sus diferentes disposiciones y supliendo las posibles deficiencias cuando esto fuere necesario. San Gerónimo Caribe Project v. Registradora, 189 D.P.R. 849, 868-869 (2013).

En este sentido, las disposiciones de una ley deben ser examinadas e interpretadas de modo que no conduzcan a resultados absurdos o irrazonables, sino armoniosos. Rodríguez Aguiar v. Syntex, 148 D.P.R. 604, 616 (1999), citando a Pardavco, Inc. v. Srio. de Hacienda, 104 D.P.R. 65, 71 (1975) y a García Pagán v. Shiley Caribbean, 122 D.P.R. 193, 208 (1988). Para ello, precisa considerar cuáles fueron los principios perseguidos por la Asamblea Legislativa al aprobarla, de manera tal que su interpretación asegure el resultado que originalmente se quiso obtener. Yiyi Motors v. E.L.A., 177 D.P.R. 230, 249 (2009). Tal ejercicio conllevará descartar cualquier interpretación forzada que conduzca a un resultado que no puede haber sido el que se intentó por el legislador. Id.

El Artículo 19 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 19, dispone que el medio más eficaz y universal para descubrir el verdadero sentido de una ley cuando sus expresiones son dudosas es considerar su razón y espíritu, o la causa o motivos que incluyeron al poder legislativo a dictarle. Es por eso que el análisis de una ley debe hacerse teniendo en mente los fines que ésta persigue y de

forma tal que la ley se ajuste a la política pública que la inspira. Véase, P.R.T.C. v. J. Reg. Tel de P.R., 151 D. P.R. 269, 285 (2000).

También es norma ampliamente conocida que, al interpretar un estatuto, se debe considerar en su totalidad y no fraccionadamente. Véanse, Col. Ing. Agrim. P. R. v. A.A.A., 131 D.P.R. 735, 756 (1992); Zambrana Maldonado v. E.L.A., 129 D.P.R. 740, 749 (1992); Álvarez & Pascual v. Srio. Hacienda, 84 D.P.R. 482, 490 (1962), Op. Sec. Just. Núm.12 de 1992. A esos efectos, en Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et. al. II, 179 D.P.R. 923, 939 (2010), nuestro más Alto Foro dispuso: “por su parte, es un principio fundamental en la hermenéutica legal que las leyes deben ser consideradas como un todo para determinar el significado de cada una de sus partes. Las diferentes secciones deben interpretarse las unas en relación con las otras, y así se puede completar o suplir cualquier falta u oscuridad de una con lo dispuesto en la otra, procurando siempre dar cumplimiento a la intención legislativa”. Id (énfasis suplido). Asimismo, debe evitarse una interpretación que ocasione grandes inconveniencias o inequidad prefiriéndose otra que sea más razonable y justa, en forma que propicie el sentido y significado razonable deducible de su contenido. A.R.P.E., rep. por su Administrador Ing. Motta García v. Ozores Pérez, 116 D.P.R. 816, 820 (1986). Si la interpretación conduce a resultados irrazonables o absurdos, debe ser rechazada ya que se presume que el legislador intenta que de las leyes resulte el bien, por lo que de resultar el mal ello sugiere que la interpretación no es la correcta. Véanse, Op. Sec. Just. Núm. 31 de 1988 y Núm. 14 de 1984.

Conforme a la casuística reseñada en materia de interpretación de estatutos, procedemos a aplicar el derecho antes expuesto a la consulta objeto de este escrito.

### III. CONCLUSIÓN

La extensa Exposición de Motivos de la Ley Núm. 26, cuya lectura resulta obligatoria para el más acertado análisis del asunto ante nos, claramente establece, entre otros, un loable e importante propósito, a saber: prevenir el desarrollo de monopolios agrarios en manos de accionistas ausentes que, además de entonces controlar los mejores terrenos de labrantío de esta Isla, no garantizaban que el capital generado se transformase en poder adquisitivo para nuestro Pueblo, sino en capital absentista. Véase, Exposición de Motivos de la Ley de Tierras. Y es que el estatuto se aprueba dentro del contexto de la Segunda Guerra Mundial y tras la creciente tensión socio-económica causada por la Gran Depresión en la década de los 30's, y los huracanes San Felipe y San Ciprián que causaron grandes daños al sector agrícola de Puerto Rico.

Todo lo anterior, sumado al hecho de que la mayor parte de las tierras cultivables de Puerto Rico, “que son la base de la riqueza de cualquier comunidad”,<sup>8</sup> estaban controladas por grandes compañías azucareras, cuyas ganancias no se traducían en beneficio económico para el País ni sus habitantes, obligaron al legislador a aprobar esta medida para impulsar una reforma agraria justa en Puerto Rico. Según surge de la Exposición de Motivos de la Ley de Tierras, una de las mayores preocupaciones de los legisladores, la cual pretendieron atender y erradicar con esta pieza legislativa, era que “[e]l poderío económico de tales entidades amenaza[ba] con dominar el poderío político del pueblo, así tendiendo a trocar lo que debe ser pura democracia en una plutocracia de arraigado carácter feudal”. Véase, Exposición de Motivos de la Ley de Tierras.

---

<sup>8</sup> Véase, Exposición de Motivos de la Ley de Tierras.

Así, para lograr los objetivos de la Ley de Tierras, el legislador creó “un cuerpo corporativo y político que constituirá una corporación pública o instrumentalidad gubernamental autónoma del [E.L.A.]”. Véanse, Artículo 2(a) y Artículo 7 de la Ley de Tierras, 28 L.P.R.A. § 242(a) y § 247. En lo que aquí nos concierne, el Artículo 7 de la Ley de Tierras dispone que la Autoridad tiene la encomienda de “facilitar el aprovechamiento de las tierras para el mayor bien público bajo planes de producción eficiente y económica” y “efectuar todos los actos conducentes al más científico, económico y eficiente disfrute de las tierras por el [E.L.A.]”. 28 L.P.R.A. § 247. En dicho articulado el legislador dejó meridianamente claro que “no se entenderá que ninguna de las disposiciones de [la Ley de Tierras] limita el derecho de la [Autoridad] o de las organizaciones, entidades, o agentes creados o autorizados por ella para llevar a cabo los fines mencionados en el párrafo anterior[,] a tener, controlar, poseer, usar y desarrollar terrenos agrícolas con una superficie mayor de 500 acres”. Id.

La Asamblea Legislativa entendió prudente y razonable conferirle a la Autoridad “todos los derechos y poderes que sean necesarios o convenientes para llevar a efecto los propósitos mencionados” en el consabido estatuto. Véase, Artículo 8 de la Ley de Tierras, 28 L.P.R.A. § 261. El legislador enumeró algunos de los “derechos y poderes generales” de la Autoridad, pero dejó claro que no se trataba de un listado taxativo. Id. De una mera lectura del Artículo 8, según antes discutimos, resulta forzoso concluir que la Autoridad tiene amplios poderes y facultades para determinar el más óptimo y efectivo uso de los terrenos agrícolas de Puerto Rico a fin de lograr la exaltación, promoción e implantación de la política pública del Gobierno relacionada al desarrollo de la agricultura como fuente de poder económico y social.

Es a la Autoridad a la que le compete determinar cuáles planes, medidas y programas se deben tomar para procurar el mejor aprovechamiento de las tierras del E.L.A. a los fines de lograr el mayor bien público. Así, si en el ejercicio de sus prerrogativas, la Autoridad determina que resulta conveniente para la mayor eficiencia productiva de las tierras agrícolas, ésta podrá otorgar contratos de arrendamiento o convenios con entidades públicas y/o privadas aunque rebasen los quinientos (500) acres de extensión.

Establecida esta realidad gubernamental, analicemos si lo dispuesto en los incisos 8(j) y (v-2) del Artículo 8 de la Ley Núm. 26, anteriormente transcritos, son armonizables con la prohibición de tenencia de tierras en más de quinientos (500) acres dispuesta tanto en los Artículos 57, 58 y 59 del mismo estatuto, como en el Artículo VI, Sección 14 de nuestra Constitución.

Según hemos reseñado, el Artículo VI, Sección 14 de la Constitución prohíbe que una corporación agrícola pueda obtener el dominio y control de tierras en exceso de los quinientos (500) acres, independientemente del negocio jurídico que le conceda dicho dominio o control. Sin embargo, establecimos que tal limitación no es aplicable a las entidades gubernamentales ni a personas naturales o jurídicas no corporativas o a corporaciones no agrícolas.

Por su parte, el Artículo 57 de la Ley Núm. 26 extiende la prohibición de tenencias de tierras en más de quinientos (500) acres a toda persona jurídica dedicada a la agricultura. De forma similar, el Artículo 58 dispone que será ilegal la adquisición, el dominio o cualquier otra forma de control directo o indirecto de tierras en exceso de quinientos (500) acres por cualquier

persona jurídica. Además, establece que la limitación será aplicable a cualquier extensión de terrenos que, conjuntamente con las que el adquirente domine, posea, controle o explote al tiempo de la adquisición, totalicen más de quinientos (500) acres. Id Finalmente, el Artículo 59 hace referencia a que la prohibición es aplicable a toda persona jurídica que domine, controle o posea tierras en exceso de quinientos (500) acres, ya sea directamente o por medio de personas naturales o jurídicas. Como puede observarse, el lenguaje de la Ley Núm. 26 es más abarcador que la prohibición constitucional, toda vez que extiende la prohibición a cualquier tipo de tenencia, dominio o cualquier otra forma de control directo o indirecto de tierras en exceso de quinientos (500).

Ahora bien, el Artículo 7 de la Ley Núm. 26 expresamente exime a la Autoridad, sus organizaciones, entidades, o agentes creados o “autorizados” por ésta, de la restricción sobre la tenencia de terrenos agrícolas con una superficie mayor de quinientos (500) acres.<sup>10</sup> Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, en una de sus acepciones, el verbo “autorizar” significa “dar o reconocer a alguien facultad o derecho para hacer algo”.<sup>11</sup> Por tanto, vemos que el legislador extendió la exención del límite de los quinientos (500) acres a las entidades, organizaciones o agentes públicos y privados, debidamente autorizadas por la Autoridad para llevar a cabo la política pública agraria del Estado. Ello, con miras a, entre otras cosas, facilitar el aprovechamiento de las tierras para el mayor bien público bajo planes de producción eficientes y económicos, incluyendo la elaboración industrial de productos agrícolas, o para efectuar todos los actos conducentes al más científico, económico y eficiente disfrute de las tierras por el E.L.A. Todo lo anterior, enmarcado dentro de la política pública de impedir la reaparición del latifundio corporativo que dominaba la tenencia de tierras en Puerto Rico en los albores del siglo pasado. Véase, Artículo 7 de la Ley de Tierras.

En la opinión no publicada de 18 de agosto de 1999, Consulta Núm. 2-99-B, anteriormente mencionada, expresamos que los peligros que se quiso evitar con la aprobación de la disposición constitucional y la aprobación de la Ley Núm. 26 (como lo son el latifundio corporativo y el capital absentista) no se encontraban presentes cuando el negocio jurídico era el arrendamiento de terrenos de la Autoridad a entidades jurídicas. En la situación que hoy atendemos, volvemos a colegir que la Autoridad no está abdicando su función primordial de evitar la reaparición del latifundio corporativo, ya que dicha agencia implementará las medidas necesarias para fiscalizar el uso adecuado y efectivo de los terrenos, a los fines de promover el desarrollo agrícola en Puerto Rico.

Precisamente, en tiempos como el que vivimos, en los que la crisis fiscal nos impone serias limitaciones a la inversión de fondos públicos en la economía local, el Gobierno de Puerto Rico ha creado programas de cooperación con entidades privadas. Ejemplo de esto es la Ley Núm. 29-2009, conocida como la “Ley de Alianzas Público Privadas”, según enmendada, 27 L.P.R.A. §§ 2601-2623. En su Exposición de Motivos, la Ley de Alianzas Público Privadas expresa que:

---

<sup>10</sup> Esta exención que aparece en la oración final del Artículo 7 fue añadida por la Ley Núm. 197 de 11 de mayo de 1942, la cual no tiene exposición de motivos. 1942 L.P.R. 197 a la pág. 997.

<sup>11</sup> <http://dle.rae.es/?id=4UeM2yU>. (Consultado el 29 de agosto de 2016).

Una Alianza Público Privada es una entidad que une recursos y esfuerzos del sector público con recursos del sector privado, mediante una inversión conjunta que resulta beneficiosa para ambas partes. Tales Alianzas se instan con el propósito de proveer un servicio a los ciudadanos y ciudadanas, así como para construir u operar una instalación o proyecto de alta prioridad para el Estado, ya sea por su urgencia, necesidad o conveniencia para la ciudadanía. Esa Alianza debe estar revestida de un alto interés público, de manera que el Estado no renuncia a su responsabilidad de proteger dicho interés, ni a los derechos de recibir un servicio eficiente, ni a la titularidad de los activos públicos incluidos en el Contrato de Alianza.

Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 29. Surge del texto citado que forma parte de la política pública del Gobierno de Puerto Rico el aunar esfuerzos con el sector privado, en beneficio de ambas partes, para construir u operar instalaciones o proyectos de alta prioridad para el Estado, ya sea por su urgencia, necesidad o conveniencia para la ciudadanía. Y es que el establecimiento de la alianza no significa que el Estado renuncia a su responsabilidad de velar por el uso eficiente de sus recursos ni a la titularidad de los activos públicos que formen parte del contrato de alianza.

Como se consignó al comienzo del escrito, los delegados constituyentes fueron claros y enfáticos en que la restricción de que las corporaciones agrícolas tuvieran control y dominio sobre tierras en más de quinientos (500) acres se limitaba a los entes corporativos, y que se delegaba en la Asamblea Legislativa la facultad para extender o no esa prohibición a los individuos y a otras personas jurídicas, esto "ya que necesariamente toda su instrumentación para hacerla efectiva **debe descansar en las leyes que de tiempo en tiempo establezca la Asamblea Legislativa y que necesariamente responderán a las necesidades de la economía y la sociedad de Puerto Rico**". Véase, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, Tomo 2, pág. 996 (énfasis suplido). Así, debe advertirse que las enmiendas introducidas a la Ley de Tierras por la Ley Núm. 106 fueron aprobadas en el año 1955, esto es, a sólo tres años de haberse otorgado nuestra Constitución, y por senadores y representantes que también fueron delegados en la Asamblea Constituyente. Lo anterior, pone de manifiesto que las disposiciones contenidas en los incisos (j) y (v-2) del Artículo 8 de la Ley Núm. 26, fueron adoptadas con pleno conocimiento de la política pública establecida por el Artículo VI, Sección 14 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En vista de lo anterior, y a tono con las reglas de interpretación de estatutos que rigen en nuestro ordenamiento jurídico, opinamos que la Autoridad está plenamente facultada para otorgar en sus terrenos el contrato de arrendamiento objeto de esta consulta, a los fines de llevar a cabo el "Proyecto de Siembra y Procesamiento de Caña de Azúcar". Indudablemente, el negocio jurídico pretendido no afecta el espíritu de la Ley de Tierras ni los propósitos que inspiraron su promulgación, a saber: erradicar y evitar el latifundio corporativo y el capital absentista, y promover el bienestar económico de Puerto Rico y sus habitantes. Debe enfatizarse que el negocio jurídico objeto de análisis en los terrenos pertenecientes a la Autoridad, es a los fines de implementar el "Proyecto de Siembra y Procesamiento de Caña de Azúcar", el cual ayudará a promover el desarrollo económico de Puerto Rico y la creación de empleos.

Indudablemente, sería un contrasentido no permitir este tipo negocios jurídicos para la promoción de proyectos que buscan la más efectiva y eficiente utilización de los terrenos de labrantío de nuestra Isla para el desarrollo de la agricultura. Máxime cuando se trata de un Proyecto que pretende la producción de la materia prima que se usará para la elaboración de un producto tan importante como lo es el ron de Puerto Rico, el cual nos da reconocimiento a nivel mundial. Concluir lo contrario sería otorgarle una interpretación errada a la Ley de Tierras, provocando, con ello, un "mal" en lugar del "bien" pretendido por el legislador al promulgarla. Sin lugar a dudas, una interpretación a esos efectos debería rechazarse.

Ahora bien, es importante que la persona jurídica expresamente autorizada por la Autoridad bajo el contrato de arrendamiento para desarrollar terrenos como parte del Proyecto, cumpla cabalmente con las normas y requisitos que se le impongan. Por tanto, el contrato de arrendamiento deberá incluir aquellos términos y condiciones que protejan la política pública agraria y que reconozcan el derecho de la Autoridad a recuperar el dominio y control de dichos terrenos en caso de incumplimiento con los objetivos del programa o proyecto.

Espero que nuestros comentarios sean de ayuda en el asunto consultado.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'César R. Miranda', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

César R. Miranda

c: Hon. Myrna Comas Pagán  
Secretaria de Agricultura