



MEMORANDO CIRCULAR OCAM 94-3

7 de febrero de 1994

A TODOS LOS ALCALDES, DIRECTORES  
DE FINANZAS, PRESIDENTES DE  
ASAMBLEAS Y ASESORES LEGALES

*Hiram E. Cerezo Suárez*  
Hiram E. Cerezo Suárez  
Comisionado

ARBITRIOS

Desde la resolución emitida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en el caso LAS PIEDRAS CONSTRUCTION CORP. vs. MUNICIPIO DE COMERIO, en el 1992 se ha estado generando una gran inquietud con relación a la autoridad legal municipal para imposición, notificación y cobro de arbitrios de construcción hacia contratistas, que como parte de su declaración de patente, ya habían tributado por ese evento económico o actividad.

Con el propósito de aclarar esta situación, o más aún, de ratificar la autoridad municipal, se aprobó la Ley Núm. 93 de 17 de noviembre de 1992, la cual expresamente autorizó la imposición de doble tributación, sobre arbitrios y otros impuestos municipales. Sin embargo, dicha ley fue aprobada de doble tributación, pero a partir del 17 de noviembre de 1992. Es por eso, que las resoluciones del Tribunal Supremo de Puerto Rico, a saber, CARIBBEAN INDUSTRIAL CONTRACTORS, S.E. vs. MUNICIPIO DE BARCELONETA, del 22 de octubre de 1993 y LAS PIEDRAS CONSTRUCTION CORP. vs. MUNICIPIO DE CEIBA, del 5 de noviembre de 1993, reconocen un estado de derecho diferente a partir de la aprobación de la Ley 93.

Las resoluciones antes enunciadas fueron sostenidas mediante la opinión PER CURIAM, LAS PIEDRAS CONSTRUCTION CORP. vs. MUNICIPIO DE DORADO, del 28 de enero de 1994, en la cual declaró ilegal la imposición de un arbitrio de construcción, por razón de constituir un esquema de doble tributación no expresamente autorizado en Ley.

De la opinión emitida podemos colegir lo siguiente:

1. El esquema de doble tributación prohibida se circunscribe a la fecha previa a la aprobación de la Ley 93 del 17 de noviembre de 1992, por lo que resulta sine qua non el precisar la fecha de la imposición para establecer la fuente de autoridad legal aplicable.
2. La opinión no declara inconstitucional o ilegal la imposición de cobro de arbitrio, sino su aplicación para el caso donde constituye un esquema de doble tributación, por lo que dicha opinión no es de aplicación a dueños de obras no exentas o dueños que la construcción no es parte de su volumen de negocios.
3. No es de aplicación la opinión en aquellos casos donde el contratista asume libre, voluntario y expresamente la obligación del dueño, por lo que su responsabilidad sería una vicaria o en otra calidad.
4. El contratista tiene que estar en fiel cumplimiento a su obligación fiscal municipal de patente.
5. El Tribunal Supremo no prohibió la promulgación de tributos por conceptos de arbitrios, sino su aplicación, es necesario, a nuestro mejor entender, como parte de un sistema rogativo, una acción de impugnación por cada contribuyente que fue objeto de un esquema de doble tributación no permitida, por lo que se dejó inalterable la aplicación del Artículo 15.002, de la Ley 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, para estos casos. Cónsono con lo aquí expuesto, sería aplicable lo mismo para el caso de solicitudes de reembolsos.

Anejo

Las Piedras Construction  
Corp.

Demandante-recurrente

v.

Municipio de Dorado

Demandado-recurrido

Núm. RE-93-216

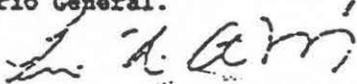
Revisión

SENTENCIA

San Juan, Puerto Rico a 28 de enero de 1994

Por los fundamentos expuestos en la Opinión Per Curiam que antecede, la cual se hace formar parte integrante de la presente, se expide el auto y dicta Sentencia revocatoria.

Lo pronunció, manda el Tribunal y certifica el señor Secretario General.

  
Francisco R. Agrait Llacó  
Secretario General



EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Las Piedras Construction Corp.

Demandante-recurrente

v.

Municipio de Dorado

Demandado-recurrido

Núm. RE-93-216

Revisión

PER CURIAM

San Juan, Puerto Rico a 28 de enero de 1994

I

La Autoridad de Carreteras de Puerto Rico adjudicó a Las Piedras Construction Corp. la construcción de 3.85 kilómetros del proyecto Expreso De Diego que atraviesa el Municipio de Dorado. En junio de 1989, la Oficina de Finanzas de dicho Municipio le requirió el pago de un arbitrio sobre el valor total de la obra a realizarse. Se basó en la Ordenanza Núm. 28 que impone un arbitrio sobre toda obra de construcción que se realice en Dorado.

No conforme, Las Piedras demandó al Municipio de Dorado solicitando sentencia declaratoria a su favor. En síntesis, alegó que ello constituía una

NOTIFICADO EN:

28 enero DE 19 94

POR: [Signature]

doble tributación pues estaría pagando un arbitrio más la patente municipal. Además, adujo que era irrazonablemente alto y excedía los límites establecidos por la Ley de Patentes Municipales. Finalmente alegó que la Ordenanza adolecía de vaguedad.

Ante la inexistencia de controversias de hechos, previo memorandos de derecho, el Tribunal Superior, Sala de Bayamón (Hon. Benigno Dapena Jordán) desestimó. Concluyó, en primer lugar, que nuestra Constitución facultaba a la Asamblea Legislativa autorizar a los municipios a imponer y cobrar contribuciones. A esos efectos indicó que el Art. 7.02 de la Ley Municipal (21 L.P.R.A. sec. 2054), permite imponer y cobrar arbitrios y contribuciones sobre materias que no hayan sido objeto de tributación por el Estado, y además, el cobro de patentes municipales. En virtud de esa disposición, el foro de instancia estimó que "...el municipio posee la facultad de imponer el arbitrio en controversia y el mismo no constituye un ejercicio de doble tributación..."

Segundo, resolvió que la Ley Municipal no estableció límite, sino sólo dispuso que los arbitrios fueran razonables. Y finalmente sentenció que la Ordenanza Núm. 28 no adolecía de vaguedad, pues establecía las obras sujetas al pago de arbitrios y cómo se calcularían.

Mediante orden de mostrar causa, a solicitud de Las Piedras revisamos.<sup>1</sup> Contamos con la comparecencia de las

<sup>1</sup> Discute los siguientes señalamientos

"A. La Ordenanza no impone arbitrio a la construcción de carreteras, ni señala al recurrente como la persona responsable de pagar la contribución, si alguna fuera imponible. La Ordenanza debe ser interpretada a tenor con sus propios y expresos términos, no para extender sus disposiciones más allá del lenguaje usado o para incluir materias no específicamente mencionadas por la Asamblea Municipal.

partes y de la Asociación de Contratistas Generales de Puerto Rico en calidad de amicus curiae

## II

Procede revocar. El arbitrio que origina esta controversia fue impuesto en el 1989; por ende, resolvemos al amparo de la Ley de Patentes vigente a esa fecha.<sup>2</sup> Veamos.

Sabido es que "[l]os municipios carecen de poder inherente para imponer tributos. Mediante mandato claro y expreso la Legislatura puede delegar esta facultad. Rubert v. Sancho Bonet, Tes., 58 D.P.R. 198 (1941). A tal efecto, la Ley Orgánica de los Municipios -Núm. 146 de 18 de

### Continuación escolio 1

B. Erró el Tribunal Superior al concluir que el Municipio tiene autoridad para imponer una contribución en exceso a lo permitido por la Sección 5 de la Ley de Patentes Municipales. El Municipio no puede validar una contribución, que como cuestión de realidad es ilegal, meramente cambiándole el nombre o describiéndola en forma diferente.

C. El Tribunal Superior no tomó en consideración que la Ordenanza impone arbitrio en exceso de lo expresamente permitido bajo la Sección 1.005 de la Ley de Arbitrios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1987.

<sup>2</sup> Advertimos que mediante la Ley Núm. 93 de 17 de noviembre de 1992, la Asamblea Legislativa emendó la Sec. 3 de la Ley de Patentes del siguiente modo:

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

junio de 1980- como regla general, reconoce el poder de tributación municipal ... sobre materias no incompatibles con la tributación impuesta por el Estado mediante la Ley Núm. 113, Ley de Patentes Municipales, 21 L.P.R.A. sec. 651." Banco Popular v. Mun. de Mayaguez, 120 D.P.R. 692, 696-697 (1988).

La Ley de Patentes Municipales, 21 L.P.R.A. sec. 651c, impone el pago de una patente municipal a "...toda persona dedicada con fines de lucro a la prestación de cualquier servicio, a la venta de cualquier bien, a cualquier negocio financiero o a cualquier industria o negocio ..." Su sección 7, 21 L.P.R.A. 651f, señala que la patente se computará tomando como base "el volumen de negocios" que equivale a "...los ingresos brutos que se reciben o se devenguen por la prestación de cualquier servicio, por la venta de cualquier bien, o por cualquier otra industria o negocio..." Sec. 3, 21 L.P.R.A. 651(a)(6). Por otro lado, con la Ordenanza Núm. 28 "[s]e imponen los derechos, arbitrios e impuestos que más adelante se detallan por concepto de erección, construcción, ampliación, alteración o mejora de cualquier obra, estructura y/o edificación, excavaciones, servidumbres en las calles, carreteras dentro de los límites territoriales de Dorado."

La Ley de Patentes computa el impuesto a base del ingreso bruto del contratista, equivalente a lo que le pagan por la obra; y la Ordenanza Núm. 28 que nos ocupa, también dispone que el impuesto se determinará en virtud del costo de la obra. Constituye pues un esquema de doble tributación al recaer ambos impuestos sobre el mismo evento económico ya que el ingreso bruto que recibe el contratista está comprendido en el costo de la obra, concurriendo así los criterios que hemos esbozado para identificar este tipo de esquema: (a)

misma propiedad; (b) misma entidad gubernamental; (c) mismo período contributivo; y, (d) para mismo fin. Suñer Giusti v. Tribunal de Contribuciones, 70 D.P.R. 117, 122-123 (1949); Monllor & Borcio, Sucra. v. Sancho Agust. Tes., 61 D.P.R. 67, 69 (1942). Como expresamos en Marietany v. Srio. de Hacienda, 94 D.P.R. 291, 300 (1967), "...el nombre que se le da a una contribución carece de importancia, y la verdadera naturaleza de la misma se fija más bien por su incidencia, y que cuando está en controversia el hecho de si una contribución contraviene derechos constitucionales garantizados, no es la forma de la misma, ni su definición o interpretación lo que hace el caso, sino el efecto práctico o las consecuencias de dicha contribución como cuestión de realidad, en su aplicación y funcionamiento..." Véase también C.H. Vehicle Leasing v. E.L.A., 107 D.P.R. 94, 101-102 (1978).

Establecida la doble tributación, resolvemos que la misma no es válida en derecho. En Puerto Rico no existe prohibición constitucional a la doble tributación; sin embargo, la intención legislativa imponiéndola debe ser clara y explícita, ya que nunca se presume. Asoc. de Hoteles y de Turismo de Puerto Rico v. E.L.A., res. el 26 de octubre de 1992 (92 J.T.S. 138); San Miguel & Cía. v. Díez de Andino, 71 D.P.R. 344, 351-353 (1950); Suñer Giusti v. Tribunal de Contribuciones, *supra*, 122.

No existe disposición en la Ley de Patentes Municipales que clara y explícitamente permita a los municipios establecer un esquema de doble tributación. El arbitrio es ilegal y el Municipio de Dorado está impedido de cobrarlo.

Se expedirá el auto y dictará sentencia revocatoria.