

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA
APARTADO 9020192, SAN JUAN, PR 00902-0192

DIRIJASE LA CORRESPONDENCIA
A LA SECRETARIA DE JUSTICIA

13 de marzo de 2003

Arq. Lilliam Rivera Correa
Directora
Autoridad de Edificios Públicos
PO Box 41029
San Juan, Puerto Rico 00940

Consulta Núm. 02-57-B

Estimada señora Directora:

Me refiero a su comunicación, recibida a través de la Oficina de la señora Gobernadora, en la que solicita una opinión legal sobre si procede la doble imposición de arbitrios de construcción por parte de los municipios sobre una misma actividad económica, cuando se sustituye al contratista de una obra de construcción.

Antes de proceder a considerar su solicitud, debo aclararse lo siguiente. En primer lugar, como hemos señalado en repetidas ocasiones, “las ordenanzas municipales constituyen leyes locales cuya validez se presume mientras los tribunales no resuelvan lo contrario, por lo que el Secretario de Justicia no puede pasar juicio a posteriori sobre su validez, ya que ésta es una función judicial”. (Ver Ops. Sec. Just. Núm. 17 de 1989, pág. 101 y Núm. 21 de 1986, pág. 137). Por ello me limitaré a pasar juicio sobre la correcta o incorrecta aplicación de la ordenanza del Municipio de Utuado (el Municipio), sin entrar a examinar la validez o corrección de la misma.

En segundo lugar, contrario a lo que parece desprenderse de uno de los últimos párrafos del memorando de derecho que acompañó a su consulta, en Puerto Rico no existe “un esquema impermisible de doble tributación sobre una misma actividad”. En Scn. Guisti v. Tribl. Contribuciones, 70 DPR 117, 122 (1949), el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció la existencia de la doble tributación, aunque señalando que la “intención legislativa al imponer doble contribución debe ser clara y explícita y nunca se presume”.

Esta situación no varió con la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado por lo que casi medio siglo después, en Asoc. Hoteles y Turismo de Puerto Rico v. ELA, 131 DPR 814, 819 (1992), citando con aprobación el caso anterior, nuestro más alto foro declaró que “[e]n Puerto Rico no existe prohibición constitucional a la doble tributación; sin embargo, la intención legislativa al imponer doble contribución debe ser clara y explícita y nunca se presume”. Este esquema de doble tributación volvió a ser ratificado por nuestro Tribunal Supremo en Río Construction Corp. v. Municipio de Caguas, 2001 JTS 148. Allí, a la página 290 y al analizar la Ley Núm. 93 de 17 de noviembre de 1992, Leyes de Puerto Rico, 1992, Parte I, que en su Artículo 2 (págs. 578-579), le adicionó un tercer y cuarto párrafos a la Sección 3 de la “Ley de Patentes Municipales”, *infra*, declaró que “[a] partir de la aprobación de dicha ley, se autorizó expresamente a los municipios al cobro de patentes y arbitrios (el esquema de doble tributación) sobre un mismo evento económico”.

El poder del Estado de imponer y cobrar contribuciones es de rango constitucional¹, y su extensión a los municipios ha sido viabilizada mediante el inciso (d) del Artículo 2.002 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991”, 21 LPRA sec. 4052 (d). El último párrafo de la Sección 3 de la Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada, “Ley de Patentes Municipales”, 21 LPRA sec. 651b, autoriza a los municipios a cobrar patentes y arbitrios sobre un mismo evento económico. En otras palabras, se autoriza la imposición del esquema de

¹ “El poder del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para imponer y cobrar contribuciones y autorizar su imposición y cobro por los municipios se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa, y nunca será rendido o suspendido”. (Artículo VI, Sección 2, primera oración de la Constitución del ELA).

doble tributación. Así pues, la “Ley de Patentes Municipales” cobra una fuerza de imposición extraordinaria y su aplicación difícilmente pueda ser cuestionada aun bajo la premisa de que sea sobre una misma actividad o evento económico.

La sección 2004 de la Ley Núm. 120 de 31 de octubre de 1994, según enmendada, “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994”, 13 LPRA sec. 9004, prohíbe a los municipios gravar con un arbitrio local cualquier artículo sujeto a contribución bajo la ley estatal, pero a la vez fortalece la postura en cuanto al cobro de patente municipal mediante su excepción expresa. El arbitrio de construcción se define en el inciso (cc) del Artículo 1.003 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4001 (cc) y la facultad de imponerlo aparece claramente en el inciso (d) de su Artículo 2.002, supra.

Ahora bien, la presente consulta apunta tan sólo a la imposición del arbitrio de construcción municipal a un nuevo contratista a quien se le adjudicó la segunda subasta para la realización de una obra de construcción². Dicho arbitrio está contemplado en la Ordenanza Municipal Núm. 23 Serie 1997-98 emitida por el Municipio de Utuado (en adelante, la “Ordenanza”), que atañe a la presente consulta.

En lo pertinente, la Sección 1 de la Ordenanza define “arbitrio de construcción”, “actividad de construcción” y “contribuyente” de la siguiente manera:

“A) ‘arbitrio de construcción’: significará aquella contribución impuesta por los municipios sobre una actividad de construcción y/o (sic) una obra de construcción dentro de los límites territoriales del municipio, la cual contribución se considerará un acto separado y distinto a cualquier objeto, actividad o cualquier renglón del objeto o actividad dentro de los referidos límites territoriales que no priva o limita la facultad del municipio para imponer contribuciones, licencias,

² Habiéndose impuesto el arbitrio de construcción al primer contratista de la obra original propuesta, quien obtuvo la buena pro de una primera subasta.

derechos, tasas y tarifas; y constituirá también un acto separado y distinto a cualquier imposición contributiva que imponga el estado.

- B) ‘actividad de construcción’: significará el acto o actividad de construir, reconstruir, alterar, ampliar, reparar, demoler, remover, trasladar o relocalizar cualquier edificación, obra, estructura, casa o construcción de similar naturaleza fija y permanente en una propiedad pública o privada para la cual se requiera un permiso de construcción expido (sic) por la administración (sic) de Reglamentos y Permisos. ... Se excluye de esta definición todo acto o actividad que no requiera un permiso de construcción expedido por la Administración de Reglamentos y Permisos.
- C) ‘Contribuyente’: Significará aquella persona natural o jurídica obligada al pago del arbitrio sobre la actividad de construcción cuando:
- 1) Sea dueño de la obra, y personalmente ejecute las labores de administración y las labores físicas e intelectuales inherentes a la actividad de construcción.
 - 2) Sea contratada para que realice las labores descritas en el inciso (B) de la precedente SECCION I, para beneficio del dueño de la obra, sea éste una persona particular o entidad gubernamental ”.

Nótese que el citado inciso (2) taxativamente impone responsabilidad a la persona natural o jurídica contratada a realizar la obra. En Cancel v. Municipio de San Juan, 101 DPR 296, 299 (1973), el Tribunal Supremo se expresó en cuanto al alcance del acto de adjudicar la buena pro de una subasta, en lo particular citamos:

“Generalmente la adjudicación de la buena pro a un licitador por la Junta de Subastas ata al Municipio en una

relación contractual con el adjudicatario que no puede ser resuelta unilateral o arbitrariamente”.

Posteriormente en Río Construction v. Municipio de Caguas, *supra*, el Tribunal Supremo se reafirma en tal doctrina para disponer que la fecha determinante para la aplicación de la ordenanza municipal en cuestión “es aquella en la que se adjudica **la buena pro al licitador más bajo**”, (pág. 891, énfasis en el original).

La voluntad resultante en el consentimiento libre de las partes en una relación contractual, es uno de los elementos esenciales del contrato mismo y de donde emergen los derechos y obligaciones de dichas partes³. A la luz de estos principios, no encontramos entonces posibilidad alguna de que un segundo contratista, a quien se le adjudica la buena pro de una segunda subasta como resultado de la cancelación del contrato del primer contratista seleccionado en una primera subasta, pueda sustituir meramente al primer contratista en sus derechos y obligaciones cuando el mismo contrato no lo estipula de esa forma.

Abonando a lo anterior, la Ordenanza examinada contempla numerosas gestiones personalísimas que deberá realizar el contribuyente para poder comenzar con las actividades de construcción de la obra en cuestión.

Por otro lado, la Sección 16 de la Ordenanza provee el marco de acción taxativamente requerido para, entre otros casos, el reembolso de los dineros pagados por un contribuyente que desista de llevar a cabo la actividad de construcción pautada. A esos efectos la Sección 16 reza:

“Cuando un contribuyente haya efectuado el pago del arbitrio aquí dispuesto y con posterioridad a esta fecha desistiese de llevar a cabo la actividad de construcción, llenará una solicitud de reintegro del arbitrio y éste procederá en su totalidad. Si la obra hubiese comenzado

³ En materia civil la validez de un contrato dependerá de la concurrencia de tres elementos que son el consentimiento, el objeto y la causa de la obligación que se establezca. Por ende, si faltara alguno de estos elementos, el contrato no sería válido. Código Civil, Artículos 1206 *et seq.*, 31 LPRA secs. 3371 *et seq.*

y hubiera ocurrido cualquier actividad de construcción, el reintegro se limitará al cincuenta por ciento (50%). El reintegro se efectuará dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que la solicitud se presente al Director de Finanzas. No se hará reintegro de suma alguna si la solicitud de reintegro se hace luego de transcurrido seis (6) meses después de la fecha en que se expidió el recibo de pago del arbitrio determinado para una obra en particular; disponiéndose que nada de lo antes expresado impedirá que el contribuyente acuda al procedimiento judicial de la determinación final del Director de Finanzas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos....” (Énfasis suplido).

De nuevo, podemos apreciar que la Ordenanza es constante en particularizar al contribuyente; no da margen a sustitución alguna en la persona del contratado, si fuese el caso. La Sección 16 es enfática en que si el contribuyente que pagó los arbitrios no solicita el reembolso dentro de los seis (6) meses a partir de la fecha en que se le expidió su recibo de pago por concepto del arbitrio de construcción, no recibirá reintegro alguno de la suma pagada. Es la opción del contribuyente someterse o no a un proceso de revisión judicial. De no hacerlo pierde todo su derecho sobre la suma sin oportunidad de revisión.

La selección de un nuevo contratista-contribuyente no puede enmarcarse dentro de las acciones que debe realizar un contratista-contribuyente para exigir su reembolso. Tampoco podemos decir que la inacción del primer contratista junto a la imposición del arbitrio de construcción al segundo contratista, conforma una doble tributación ya que de haberse solicitado en tiempo el reembolso por el contribuyente se le hubiese devuelto el 100% de lo pagado.

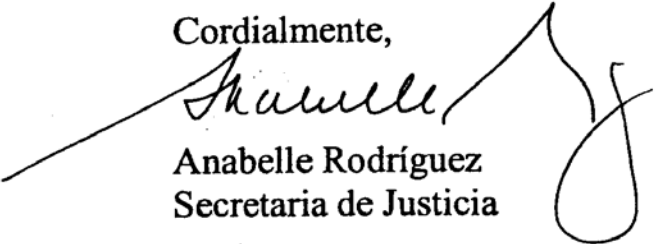
Obviamente, en la Ordenanza no se hubiese definido el término contribuyente de no ser porque tiene que recaer sobre alguna persona el pago del arbitrio y debe ser por lógica la persona que físicamente construirá la obra; por lo tanto, si no existiese un contrato de construcción de obra o el mismo se cancelara no habría una persona que construyera la obra. Sin actividades de construcción no puede haber edificación; por ende, no tendría

sentido el arbitrio y por eso el municipio reintegra el 100% bajo la Sección 16.

Por todo lo anteriormente expuesto, entiendo que bajo los preceptos de la Ordenanza, la persona natural o jurídica que en virtud de una subasta contrata con el dueño para la realización de la obra de construcción, consiente en pagar el arbitrio de construcción municipal. Si posteriormente no realiza la obra, por cancelarse el contrato, entonces el contribuyente obligado a pagar es el nuevo contratista y el anterior tiene derecho a solicitar el reembolso del arbitrio pagado por él. Si no lo solicitó, nada en la Ordenanza autoriza al nuevo contribuyente a solicitar que se le acredite lo pagado por el contratista anterior, ya que la responsabilidad contributiva recae sobre el contratista, no sobre la obra.

Espero que las observaciones anteriores le sean de utilidad respecto al asunto objeto de su consulta.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anabelle', with a long horizontal stroke extending to the left and a large loop on the right.

Anabelle Rodríguez
Secretaria de Justicia