

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
Departamento de Justicia
APARTADO 9020192, SAN JUAN, PR 00902-0192

DIRIJASE LA CORRESPONDENCIA
A LA SECRETARIA DE JUSTICIA

20 de julio de 2004

Dr. Hiram Ramírez Rangel
Director Ejecutivo
Compañía de Fomento Industrial
Apartado 362350
San Juan, Puerto Rico 00936-2350

Consulta Núm. 142-04-A

Estimado señor Director Ejecutivo:

Me refiero a su comunicación mediante la cual solicita una opinión legal en torno al asunto que usted resume en los siguientes términos:

“Si la exención que dispone la Sección 6(b)(4) de la Ley 135 [Ley de Incentivos Industriales de 1998]... aplica al cobro de derechos de radicación para la expedición de un permiso de construcción en un municipio de Puerto Rico.”

La controversia surge debido a que el Municipio Autónomo de Ponce se propone cobrar arbitrios por la expedición de un permiso de construcción a la empresa Zimmer Caribe, Inc., para la construcción de instalaciones adicionales a las ya establecidas en el Municipio Autónomo de Ponce. Dicha empresa está acogida a los incentivos que concede la Ley Núm. 135 de 2 de diciembre de 1997, según enmendada, conocida como “Ley de Incentivos Industriales de 1998”, 13 LPRA sec. 10101 et seq., Sup. Acum. 2003.

Alega el municipio que la base legal para cobrar arbitrios de construcción es el inciso (d) del Artículo 2.002 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991”, 21 LPRA sec. 4001 et seq. El citado inciso (d) establece lo siguiente:

“Además de las que se dispongan en otras leyes, el municipio podrá imponer y cobrar contribuciones o tributos por los conceptos y en la forma que a continuación se establece:

(d) Imponer y cobrar contribuciones, derechos, licencias, arbitrios de construcción y otros arbitrios e impuestos, tasas y tarifas razonables dentro de los límites territoriales del municipio, compatibles con las secs. 8006 et seq. del Título 13 conocidas como “Código de Rentas Internas” y las Leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo, sin que se entienda como una limitación, por el establecimiento en vías públicas municipales; por la apertura de establecimientos comerciales, industriales y de servicios; por la construcción de obras y el derribo de edificios; por la ocupación de vías públicas municipales y por el recogido y disposición de desperdicios.

Toda obra de construcción dentro de los límites territoriales de un municipio, realizada por una persona natural o jurídica privada, o que sea llevada a cabo por una persona natural o jurídica privada a favor o en representación de, o por contrato o subcontrato suscrito con una agencia o instrumentalidad del Gobierno Central o Municipal o del Gobierno Federal, incluyendo aquella obra que no requiera la solicitud o expedición de un permiso por la Administración de Reglamentos y Permisos o por un municipio autónomo, deberá pagar arbitrio de construcción correspondiente, previo al comienzo de dicha obra.”

Además, el municipio añade que el pago de arbitrios de construcción que establece el citado inciso no está cubierto por las exenciones del pago de ciertos impuestos y contribuciones concedidas a las empresas en forma de incentivos industriales, por lo que procede el pago de los arbitrios en controversia.

Según surge de su comunicación, la otra disposición que motiva la presente controversia es el subinciso (4) del inciso (b) correspondiente a la Sección 6 de la Ley Núm. 135, supra, en el cual se dispone lo siguiente:

“Los negocios exentos que posean un decreto otorgado bajo esta ley y sus contratistas y subcontratistas estarán totalmente exentos de cualquier contribución, impuesto, derecho, licencia, arbitrio, tasa o tarifa impuesta por cualquier ordenanza municipal sobre la construcción de obras a ser utilizadas por dicho negocio exento dentro de un municipio, sin que se entienda que dichas contribuciones incluyen la patente municipal impuesta sobre el volumen de negocios del contratista o subcontratista del negocio exento, durante el término que autorice el decreto de exención contributiva.”

Expresa usted en su comunicación que el lenguaje claro y sencillo de la anterior disposición no deja duda alguna en cuanto a la exención del pago de arbitrios que la misma establece. Asimismo, plantea que de haber algún conflicto, la disposición sobre incentivos industriales debe recibir una interpretación liberal para sostener las exenciones. Ello, en vista del alto interés de política pública del que está revestida dicha disposición para mantener la competitividad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y para la creación y retención de empleos.

De la lectura de las disposiciones citadas, surge que el contenido de una es totalmente contrario al de la otra, por lo que precisa determinar la intención legislativa que debe prevalecer respecto a la aplicación de estas disposiciones.

La última acción que la Asamblea Legislativa tomó sobre el inciso (d) del Art. 2.002 de la Ley Núm. 81, supra, fue en virtud de la Ley Núm. 130 de 17 de julio de 1998, mediante la cual se añadió el segundo párrafo del citado inciso (d). En dicho párrafo, se dispone, en síntesis, que “[t]oda obra de construcción dentro de los límites territoriales de un municipio ... deberá pagar [sic] arbitrio de construcción correspondiente, previo al comienzo de dicha obra.” Este párrafo, específicamente, es una de las dos disposiciones que han generado la presente controversia. Después de esta enmienda, la Asamblea Legislativa no ha tomado ulterior acción sobre el citado inciso (d).

Respecto al mencionado subinciso (4) del inciso (b) de la Sección 6 de la Ley Núm. 135, supra, la última acción tomada por la Asamblea Legislativa consistió en la enmienda efectuada mediante la Ley Núm. 225 de 29 de agosto de 2002. En la Exposición de Motivos de esta ley se declara lo siguiente:

“Para poder lograr estimular el establecimiento de operaciones que nos permitan crear empleos, Puerto Rico tiene que mantenerse atento a las tendencias del mundo económico y dinámico en que nos encontramos. La competencia de muchos países es cada día mucho más recia y directa, por lo que tenemos que identificar nuevos sectores o nichos económicos que nos ayuden a mantenernos como un destino industrial y económico atractivo.

Sin embargo, para poder lograr este objetivo, es necesario ofrecer un incentivo contributivo que tenga gran impacto como para que estimule a este tipo de operaciones a trasladar sus centros de operaciones latinoamericanas o hemisféricas a

nuestra isla.

Con este objetivo en mente es que se dispone esta legislación, para ofrecer un incentivo contributivo de tal magnitud que sea un factor determinante para que estas empresas decidan escoger a Puerto Rico como el lugar para establecer tales operaciones...

El incentivo que aquí se dispone reduce la tasa fija de contribuciones sobre ingresos . . . Además, le ofrece un cien (100) por ciento de exención en propiedad mueble o inmueble, así como en patentes municipales y arbitrios estatales o municipales, durante los primeros cinco (5) años de vigencia de su decreto.”¹

El propósito de la aprobación de la Ley Núm. 225, supra, fue no sólo rebajar la contribución sobre ingresos de las empresas con incentivos industriales del cuatro por ciento (4%) al dos por ciento (2%), sino que se reenumeró el citado subinciso (4) como subinciso (5) y su texto se mantuvo inalterado, reiterando así la exención total del pago de arbitrios de construcción a los municipios por parte de las empresas acogidas a los incentivos industriales que provee la Ley Núm. 135, supra, en su vigente Sección 6, inciso (b), subinciso (5).

El estudio efectuado revela que el inciso (d) del Artículo 2.002 de la Ley Núm. 81, supra, 21 LPRA sec. 4052(d), resulta conflictivo con el subinciso (5), inciso (b), Sección 6 de la Ley Núm. 135, antes citada, 21 LPRA sec. 10105(b)(5) (Sup. Acum. 2003), específicamente en cuanto al cobro de arbitrios de construcción por parte de los municipios a las empresas acogidas a los incentivos industriales que concede la Ley Núm. 135, supra, y a las demás entidades y personas incluidas en dicha sección. El conflicto se genera debido a que lo dispuesto en el Artículo 2.002(d) de la Ley Núm 81, supra, es totalmente contrario a lo establecido en la Sección 6(b)(5) de la Ley Núm. 135, supra, y viceversa.

Cuando la aplicación de una ley resulta conflictiva con otro estatuto, o entre distintas disposiciones de la misma ley, los principios de interpretación legal

¹ La Exposición de Motivos constituye una cláusula preliminar o introductoria, que sigue al título y precede a la parte dispositiva de la ley, y cuyo fin consiste en explicar las razones para la aprobación de la medida y los propósitos que ésta persigue, pero no puede autorizar o desautorizar nada. Véase, Op. Sec. Just. Núm. 18 de 1983. Es preciso señalar que la exención total del pago de arbitrios municipales por cinco (5) años a que se refiere la Exposición de Motivos se incluyó en la Sección 6(b)(3) y es adicional a la exención total sobre arbitrios de construcción establecida en la actual Sección 6(b)(5), ambas secciones de la Ley 135, supra.

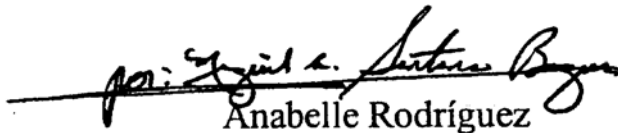
establecen que se debe tratar de armonizar las disposiciones en conflicto, de modo que ambas cumplan el propósito que motivó su aprobación. Pero si no se puede armonizar la aplicación de ambas disposiciones porque sean mutuamente excluyentes, entonces prevalece la última voluntad de la Asamblea Legislativa, representada por orden numérico o por la fecha de aprobación.²

En el presente caso, por resultar ambas disposiciones irreconciliables mutuamente, debe prevalecer la aplicación de la Sección 6(b)(5) de la Ley Núm. 135, supra, sobre lo dispuesto en el Artículo 2.002(d) de la Ley Núm. 81, supra, por constituir la referida sección la última voluntad de la Asamblea Legislativa, conforme a los principios de hermenéutica legal expuestos en el presente estudio.

Por último, es menester señalar que los municipios perciben una serie de beneficios a corto y largo plazo en la medida que las empresas acogidas a los beneficios de la Ley de Incentivos Industriales establecen sus operaciones o expanden las mismas dentro de sus territorios. Entre estos beneficios podemos mencionar: la creación de empleos directos e indirectos, el desarrollo de la gestión económica dentro de la municipalidad y convertirse en un lugar atractivo para que otras empresas interesen establecer sus operaciones de negocios. Ciertamente, la política pública de desarrollo económico establecida está dirigida a todos los sectores del país, incluyendo a los municipios.

Espero que los anteriores comentarios y observaciones le sean de utilidad respecto al asunto objeto de estudio.

Cordialmente,


Anabelle Rodríguez
Secretaria de Justicia

² Véase, R. Elfren Bernier y José A. Cuevas Segarra, Aprobación e Interpretación de las Leyes en Puerto Rico, segunda edición, Publicaciones JTS, a las págs. 319-321; Díaz v. Srio. de Hacienda, 114 D.P.R. 874, 875 (1983), citado con aprobación en Pizarro Rivera v. Nicot Santana, 2000 TSPR 132, 151 D.P.R. ____ (2000); Colegio de Ópticos de Puerto Rico v. Pearle Vision Center, 142 D.P.R. 221 (1997); Cardona Zayas v. Departamento de Recreación y Deportes, 129 D.P.R. 557 (1991).