



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

1 de marzo de 2005

Hon. José Aponte Hernández
Presidente
Cámara de Representantes
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico

Consulta Núm. 98-05-A

Estimado señor Presidente:

I. INTRODUCCIÓN

El 22 de febrero de 2005, la Cámara de Representantes emitió la R. de la C. 709 con el voto unánime de 47 de sus miembros. Mediante dicha Resolución, se solicita al Secretario de Justicia que, dentro del plazo de cinco días laborables, emita una Opinión Consultiva sobre los contornos y límites de la facultad de los municipios de Puerto Rico para imponer una contribución sobre las ventas, el consumo o los ingresos de sus residentes, bajo la Constitución y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como sobre las repercusiones que tendría tal imposición contributiva.¹ Dicha Resolución fue notificada al Departamento de Justicia el 23 de febrero de 2005, mediante una comunicación del Secretario de la Cámara de Representantes, el licenciado José Enrique Meléndez Ortiz, Jr.

Específicamente, la Sección 1 de la R. de la C. 709 solicita que emitamos una opinión consultiva que atienda los siguientes asuntos:

¹ La R. de la C. 709 también le requiere al Secretario de Hacienda que emita una opinión escrita sobre asuntos de su competencia en relación a la imposición de tal contribución sobre las ventas, el consumo o los ingresos de sus residentes por parte de los municipios.

- (a) Si existe la facultad en los Municipios para imponer una contribución sobre las ventas, el consumo o los ingresos de sus residentes, utilizando la Ley de Municipios Autónomos y sin que medie una ley a esos efectos; y si una iniciativa de esa naturaleza cumple al presente con nuestro ordenamiento jurídico.
- (b) Determinar si la facultad de imponer contribuciones a los ciudadanos es exclusivamente de la Asamblea Legislativa en virtud de la Sección 2 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado y si para ejercer dichas facultades por parte de los Municipios, debe mediar previamente dicha autorización a través de la aprobación de una ley por parte de la Asamblea Legislativa.
- (c) Expresar [nuestra] interpretación sobre el lenguaje utilizado en la Sección 2 del Artículo VI de la Constitución en lo referente a que el poder de la Asamblea Legislativa de imponer contribuciones “nunca será rendido [o] suspendido”.
- (d) Determinar las repercusiones que tendría sobre el funcionamiento del gobierno central en caso de que los Municipios, a través de la adopción de Ordenanzas Municipales y de forma discrecional, aprueben la imposición de contribuciones a sus ciudadanos sobre áreas que no han sido delegadas específicamente por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

R. de la C. 709 del 22 de febrero de 2005. Por entender que todas estas interrogantes están intrínsecamente ligadas, las discutiremos conjuntamente.

Por otra parte, debemos advertir que nuestros pronunciamientos en la presente Opinión responden a una solicitud que plantea varias interrogantes generales sobre nuestro ordenamiento, y que tienen como base una imposición contributiva municipal hipotética.² Nos consta, sin embargo, que el Municipio de Caguas

² De ordinario, el Secretario de Justicia se abstiene de atender “consultas basadas en situaciones de hecho, premisas o controversias hipotéticas.” Carta Circular Núm. 04-02, Parte III(6). Sin embargo, en el presente caso, entendemos que sí existen unas interrogantes de derecho puro que **no son hipotéticas**. Son estas interrogantes de derecho, y **no su aplicación a situaciones de hecho hipotéticas**, lo que contestamos en esta opinión.

promulgó la Ordenanza Núm. 05A-46, la cual impone una “aportación ciudadana del **uno por ciento (1%)** sobre las ventas al detal realizadas dentro de los límites territoriales de [dicho] Municipio”. Ordenanza Núm. 05A-46 del 18 de febrero de 2005, a la Sección 1ra (énfasis en original). Normalmente, el Departamento de Justicia se abstendría de emitir una opinión sobre controversias de derecho relativas a la validez de leyes u ordenanzas municipales ya promulgadas. Véase, Carta Circular Núm. 04-02, Parte III(2); Op. Sec. Just. Núm. 1963-42 (“De acuerdo con las normas que rigen la emisión de dictámenes por este Departamento, el Secretario de Justicia no dictaminará sobre hechos consumados ya que cualquier determinación que se haga resultaría inoficiosa. Tampoco atañe a este Departamento el cuestionar una ordenanza aprobada pues su validez se presume.”). No obstante, en este caso, hemos obviado dicha norma en deferencia a una solicitud en pleno de la Cámara de Representantes, y por la importancia de la naturaleza de la opinión solicitada.

II. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA ACONSEJAN QUE EL ASUNTO PLANTEADO SE RESUELVA MEDIANTE LEGISLACIÓN.

El asunto sobre el cual se ha solicitado nuestra opinión es, fundamentalmente, más que un problema estrictamente legal, materia de política pública. Como tal, aunque más adelante expresaremos, según solicitado, nuestra opinión sobre el estado de derecho vigente, el asunto objeto de consideración en esta opinión debe ser aclarado, lo antes posible, mediante legislación específica.

Así pues, recomendamos que la interrogante planteada sea contestada claramente mediante el proceso político, el cual incorpora la interacción de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno central, y el cual también consideraría las opiniones de ciudadanos, así como de los propios funcionarios municipales. Sólo de ese modo, se garantiza que el estado de derecho responda al verdadero sentir de los funcionarios electos, quienes tienen la encomienda constitucional de establecer política pública.

Además, la solución de legislar sobre el asunto planteado tiene la ventaja de proveer al país una respuesta rápida y definitiva, y que sería, además, consistente con nuestra tradición democrática. Ello es particularmente importante por tratarse de un asunto apremiante y de tan alto y fundamental interés público, y por estar Puerto Rico en el medio de un proceso integral para diseñar e implantar una amplia reforma fiscal. Adviértase que nuestra opinión, aunque rápida, no es definitiva, pues no es vinculante para los tribunales (ni para los municipios).

Por otro lado, el mecanismo judicial, aunque puede proveer una respuesta definitiva, no es el más eficiente pues no hay garantía de que el asunto se atendería de forma definitiva con la celeridad que el momento histórico requiere y, más importante aún, dicho mecanismo no garantiza una respuesta que sea cónsona con la voluntad democrática del pueblo.

Por tanto, entendiendo el requerimiento de opinión formal que tuvo a bien hacernos la Cámara de Representantes, en torno a un asunto de trascendental importancia sobre política fiscal y administrativa, confiamos en que nuestros señalamientos sirvan el propósito de guiar el criterio de la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo al tomar acción y aclarar definitivamente la legislación vigente para precisar los límites de la facultad municipal para imponer contribuciones sobre la venta, el consumo o los ingresos de sus residentes. Como discutiremos a continuación, son precisamente nuestros funcionarios electos, de ambas ramas, los que tienen el poder de así hacerlo, dentro de nuestro esquema constitucional.

En fin, por ser este un asunto de política pública, central a la viabilidad fiscal de nuestro gobierno, entendemos que el mismo debe ser atendido por las ramas electas del mismo, la Ejecutiva y la Legislativa. Sólo así se garantizará la pronta y definitiva solución de estos asuntos, y la continuidad y efectividad del plan integral de reforma fiscal que se está llevando a cabo en Puerto Rico.

III. DISCUSIÓN

Procederemos a discutir, en primera instancia, la facultad constitucional de la Asamblea Legislativa para imponer y cobrar contribuciones. En segunda instancia, analizaremos la facultad de delegar la imposición y cobro de contribuciones a los municipios. Luego, estableceremos el alcance de la facultad delegada a los municipios a través 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” (“Ley de Municipios Autónomos” o “Ley 81”). Y, por último, concluiremos con un análisis de las limitaciones estatutarias que impone nuestro ordenamiento a tal facultad.

A. El poder para imponer y cobrar contribuciones.

La Sección 2 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico faculta a la Asamblea Legislativa a imponer y cobrar contribuciones:

El poder del Estado Libre Asociado 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.

Art. VI, Sección 2, Const. E.L.A. de P.R. Esta sección fue objeto de muy poca discusión durante la Asamblea Constituyente. José Trías Monge, Historia Constitucional de Puerto Rico, vol. III, a las páginas 217-218 (Editorial UPR 1982).

Por su parte, sin embargo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha analizado la naturaleza del poder conferido por dicha sección, señalando que la autoridad para imponer tributos es consubstancial a la existencia de un estado político, y esencial a su subsistencia y su supervivencia como tal. Por tanto, es un poder que se ejerce libre de toda autoridad superior, sujeto sólo a las limitaciones que la Constitución y la Carta de Derechos le impone. Así lo ha expresado el Tribunal Supremo:

los poderes públicos y gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en la autoridad que le es privativa, y el más fundamental entre ellos **de imponer tributo** consubstancial con su creación misma como un Estado político y esencial a su subsistencia y para su supervivencia de Estado, emanan de sí mismo y de su propia autoridad, y **siéndole ésta privativa en lo que concierne al poder de tributación**, ejerce este poder libre de autoridad superior, sujeto sólo a las limitaciones de su propia Constitución y su Carta de Derechos, que ya el Congreso determinó que no era contraria a las disposiciones aplicables de la Constitución de los Estados Unidos, y a aquellas obligaciones que el pueblo se impuso al aceptar las relaciones federales que habrían de existir y existen con los Estados Unidos a tenor de la Ley 600.

R.C.A. Communications, Inc. y Cable Wireless (W.I.), Ltd. v. Gobierno de la Capital, 91 D.P.R. 416, 428-429 (1964) (énfasis suplido). Así pues, “[l]a amplia discreción que posee la Asamblea Legislativa en el campo contributivo ha sido reconocida desde hace tiempo.” United States Brewers Association, Inc. v. Secretario de Hacienda, 109 D.P.R. 456, 459-60 (1980), citando Miranda v. Secretario de Hacienda, 77 D.P.R. 171, 178 (1954).

Este poder del Estado Libre Asociado para imponer contribuciones reside exclusivamente en la Rama Legislativa. A estos efectos, el Tribunal Supremo ha resuelto:

De conformidad con nuestro ordenamiento constitucional, la facultad para imponer contribuciones radica en forma exclusiva en la Rama Legislativa. Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Art. VI, Sec. 2. Esa autoridad contributiva es indispensable para el funcionamiento del Estado. Por ello, el poder fiscal es constitucionalmente de naturaleza amplia y abarcadora.

Continental Insurance Company of Puerto Rico v. Secretario de Hacienda, res. el 7 de mayo de 2001, 2001 T.S.P.R. 67 (citatas omitidas). Así también, la amplitud de tal poder ha sido refrendada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. “El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha sostenido una y otra vez que un Estado, en el ejercicio del poder de imponer contribuciones, tiene amplia discreción de seleccionar los sujetos y objetos a ser tributados.” Coca-Cola Bottling Company of Puerto Rico, Inc. v. Secretario de Hacienda de Puerto Rico, 112 D.P.R. 707, 711 (1982), citando Rapid Transit Corp. v. New York, 303 U.S. 573, 578 (1937); Magoun v. Illinois Trust & Savings Bank, 170 U.S. 283, 294 (1898); Heisler v. Thomas Colliery, Co., 260 U.S. 245, 255 (1922).

Por otra parte, la Sección 1 del Artículo VI de nuestra Constitución dispone que será “[l]a Asamblea Legislativa [la que] tendrá facultad para crear, suprimir, consolidar y reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su régimen y función; y podrá autorizarlos, además, a desarrollar programas de bienestar general y a crear aquellos organismos que fueren necesarios a tal fin.” Art. VI, Sección 1, Const. E.L.A. de P.R. Como tal, los municipios de Puerto Rico son criaturas de la Asamblea Legislativa, y derivan todos sus poderes y facultades de la delegación que tenga a bien hacer dicha Asamblea Legislativa. Véanse, F.D.I.C. v. San Juan, 134 D.P.R. 385; Colón v. Municipio de Guayama, 114 D.P.R. 193 (1983). Esta lógica aplica de igual forma a la facultad municipal para imponer contribuciones.

La citada Sección 2 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico expresamente delega en la Asamblea Legislativa el poder de autorizar a los gobiernos municipales a imponer y cobrar tributos. Esta facultad ha sido extensamente analizada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

Aunque **los municipios no tienen facultad propia para imponer contribuciones**, al amparo de los poderes antes citados, la Asamblea Legislativa mediante mandato claro y expreso puede delegar en éstos la autoridad para imponer y cobrar contribuciones, derechos, arbitrios e impuestos razonables dentro de sus límites territoriales **y sobre materias no incompatibles con la tributación impuesta por el Estado**.

Café Rico v. Mun. de Mayagüez, res. el 31 de octubre de 2001, 2001 T.S.P.R. 148 (citas omitidas) (énfasis suplido). No obstante, en Puerto Rico se favorece una interpretación amplia del poder impositivo delegado a los municipios. Id. “Tal interpretación responde a una filosofía que tiende a conceder mayores poderes tributarios a los municipios de forma que puedan proveer más servicios directos a sus ciudadanos.” Id. citando First Bank de P.R. v. Mun. de Aguadilla, res. el 17 de enero de 2001, 2001 T.S.P.R. 6; Lever Bros. Export Corp. v. Alcalde de San Juan, 140 D.P.R. 152 (1996); F.D.I.C. v. San Juan, 134 D.P.R. 385.

Así pues, la Ley de Municipios Autónomos dispone que:

Los poderes y facultades conferidos a los municipios [...], excepto disposición en contrario, se interpretarán liberalmente, en armonía con la buena práctica de política pública fiscal y administrativa, de forma tal que siempre se propicie el desarrollo e implantación de la política pública enunciada en esta Ley de garantizar a los municipios las facultades necesarias en el orden jurídico, fiscal y administrativo para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de sus habitantes.

Artículo 1.004 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada. De igual modo, el Artículo 1.006(A) de la Ley 81, según enmendada, “reconoce la autonomía de todo municipio en el orden jurídico, económico y administrativo.” La Ley 81, pues, garantiza que “[e]l sistema fiscal del Estado Libre Asociado y, en especial, aquel que fija impuestos o tributos, [confiera] al nivel de Gobierno Municipal participación en los recaudos para asegurarles recursos y estabilidad fiscal.” Id. al Artículo 1.006(A)(7).

Ahora bien, esta flexibilidad y autonomía brindada a los municipios no es ilimitada. Así pues, debemos observar que las mismas disposiciones de la Ley 81 que promulgan tal autonomía, la limitan y subordinan a las prerrogativas del Estado. El Artículo 1.004 establece que la interpretación liberal de los poderes y facultades conferidas a los municipios estará sujeta a cualquier “disposición en

contrario”, y deberá hacerse “en armonía con la buena práctica de política pública fiscal y administrativa”. Id. al Artículo 1.004. Por su parte, el Artículo 1.006(A) especifica que la autonomía municipal “está subordinada y será ejercida de acuerdo a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de esta Ley.” Id. al Artículo 1.006(A). De igual modo, el Artículo 1.005 establece que “[e]l Municipio es la entidad jurídica de gobierno local, **subordinada a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a sus leyes**”. Id. al Artículo 1.005 (énfasis suplido).

A continuación, procedemos a discutir la aplicación de todos estos principios generales sobre la facultad de los municipios para imponer contribuciones.

B. Limitaciones a la facultad de los municipios de imponer contribuciones.

1. **Bajo las disposiciones expresas de la Ley de Municipios Autónomos y del Código de Rentas Internas, ningún impuesto municipal puede resultar en doble tributación.**

La Asamblea Legislativa ha delegado expresamente a los municipios el poder para imponer algunos tipos específicos de contribuciones e impuestos. Así pues, la Ley de Patentes Municipales, Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada, 21 L.P.R.A. §§ 651 et seq. (“Ley de Patentes Municipales”), autoriza a los municipios a cobrar patentes sobre el volumen de negocios de aquellas empresas que estén localizadas en el municipio. De manera similar, el Artículo 2.006 de la Ley 81 permite la imposición de una contribución especial sobre la propiedad inmueble localizada en el municipio para el pago de servicios de manejo de desperdicios sólidos. Además, el Artículo 2.002 de la Ley 81 permite la imposición de: una contribución básica sobre la propiedad mueble e inmueble ubicada en el municipio, Artículo 2.002(a); contribuciones adicionales especiales sobre la propiedad para el pago de empréstitos, Artículo 2.002(b); y una contribución especial sobre toda propiedad inmueble en una Zona de Mejoramiento Residencial o Distrito de Mejoramiento Comercial, Artículo 2.002(c).

Más importante aún, sin embargo, para nuestros propósitos, es el Artículo 2.002(d). Dicho Artículo le confiere a los municipios la autoridad para:

(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 el Código de Rentas Internas y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**, incluyendo sin que se entienda como una limitación, por el estacionamiento 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, el uso y la intervención de vías públicas y servidumbres municipales y por el manejo de desperdicios.

Artículo 2.002(d) de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada (énfasis suplido). Surge de esta disposición que el poder delegado a los municipios es de carácter amplio, y que el legislador no limitó la naturaleza ni el propósito de la contribución a ser establecida bajo la misma por los municipios. Sin embargo, obsérvese que **el legislador sí condicionó el ejercicio de esta facultad a que fuera acorde con la Constitución y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y muy específicamente con el Código de Rentas Internas**. Así también, se dispuso que la tributación de génesis municipal tiene que ser razonable y mantenerse dentro de los límites territoriales del municipio. A tenor con estas disposiciones, la jurisprudencia ha delimitado el poder de imponer contribuciones de los municipios enmarcándolo en los límites estatutarios impuestos al mismo.

En Las Piedras Construction Corp v. Mun. de Dorado, 134 D.P.R. 1018 (1994), el Tribunal Supremo analizó la facultad del municipio para imponer doble tributación sobre una misma actividad económica. En este caso, un contratista impugnó la imposición de arbitrios de construcción y el pago de patentes sobre todo proyecto de construcción que se realizaba dentro de los límites territoriales de un municipio. El Tribunal expresó lo siguiente:

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 [...] Como expresamos en Maristany 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...”

Las Piedras Construction Corp v. Mun. de Dorado, 134 D.P.R. 1018, 1022-23 (1994). Establecida la doble tributación, el Tribunal Supremo resolvió en Las Piedras que la misma no era 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. ELA., res. el 26 de octubre de 1992, 92 J.T.S. 139; San Miguel & Cía. v. Diez de Andino, 71 D.P.R. 344, 351-353 (1950). Al no existir disposición en la Ley de Patentes Municipales que clara y explícitamente permitiera a los municipios establecer un esquema de doble tributación, el Tribunal Supremo declaró que el arbitrio de construcción establecido por el Municipio de Dorado era ilegal. Véase además, Nogama v. Mun. de Aibonito, 136 D.P.R. 146, 156 (1994) (mismo).

Así pues, el Tribunal Supremo en Las Piedras estableció definitivamente que un municipio no puede imponer un esquema de doble tributación sin haber una autorización expresa y clara para ello en la legislación aplicable. De no existir tal autorización expresa, los estatutos han de interpretarse para prohibir un esquema de doble tributación. Para resolver el problema específico de los arbitrios de construcción, la Asamblea Legislativa, durante los litigios que culminaron en la decisión del Tribunal Supremo en Las Piedras, enmendó la Ley de Patentes Municipales para especificar que la misma no se entendería como una limitación a la facultad de los municipios de imponer otras contribuciones o impuestos. Véase, Ley Núm. 93 de 17 de noviembre de 1992. Así pues, se autorizó expresamente cualquier doble tributación que pueda imponer la Ley de Patentes Municipales. Id.

Otra limitación a la autoridad de imponer contribuciones municipales descansa en la incompatibilidad de las mismas con tributos estatales. Un ejemplo de esto surge por la aplicación del arbitrio estatal sobre artículos de uso y consumo que establece el Código de Rentas Internas. La Sección 2005 del Código de Rentas Internas dispone:

Se impondrá, cobrará, y pagará, a los tipos prescritos en las secs. 9006 a 9015, inclusive, de este título un arbitrio sobre el azúcar, las bebidas carbonatadas, el cemento fabricado localmente o introducido en

Puerto Rico, los cigarrillos, la gasolina, el combustible de aviación, el gas oil o diesel oil, el petróleo crudo, los productos parcialmente elaborados y terminados derivados de petróleo, así como sobre cualquier otra mezcla de hidrocarburos, los vehículos de motor **y sobre cualquier otro artículo de uso y consumo introducido del exterior o fabricado localmente**. El arbitrio fijado regirá si el artículo ha sido **introducido, vendido, consumido, usado, traspasado o adquirido en Puerto Rico** y, excepto según se dispone en la sec. 9001(a)(3)(D) de este título, **se pagará una sola vez**, en el tiempo y en la forma especificadas en las secs. 9068 a 9084 de este título.

13 L.P.R.A. § 9005 (énfasis suplido). Más importante aún, sin embargo, la Sección 2004 del Código de Rentas Internas enfatiza que:

A partir de la fecha de vigencia de esta parte **ningún municipio** o división administrativa del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico **podrá imponer o recaudar ningún arbitrio local sobre cualquier artículo sujeto al pago de impuesto bajo las disposiciones de esta parte**. Se exceptúa de esta disposición la contribución sobre el volumen de negocio autorizada por las secs. 651 et seq. del Título 21, conocidas como “Ley de Patentes Municipales”, cuya imposición por los municipios queda expresamente autorizada, debiendo incluirse en el volumen de negocios las operaciones mercantiles sobre los artículos gravados por esta parte.

13 L.P.R.A. § 9004 (énfasis suplido). De estas dos secciones, pues, queda establecido que un municipio no puede imponer un esquema de tributación que confliga con el arbitrio sobre los productos de uso y consumo que impone el Código. Tal sistema constituiría uno de doble tributación que no está autorizado por la Asamblea Legislativa y, más aún, está expresamente prohibido por la misma. Obsérvese que la imposición de las patentes bajo la Ley de Patentes Municipales está explícita y específicamente excluida de esta prohibición. No es así el caso con la facultad para imponer impuestos de carácter general que contiene el Artículo 2.002(d) de la Ley de Municipios Autónomos.

Nuestro Tribunal Supremo ha validado expresamente nuestra interpretación de la interacción entre el Artículo 2.002(d) de la Ley de Municipios Autónomos y la Sección 2004 del Código de Rentas Internas. En efecto, en Levy, Hijo, Inc. v. Municipio de Manatí, 151 D.P.R. 292, 297 (2000), el Tribunal Supremo invalidó la

inclusión de los materiales de construcción como parte del costo total de una obra sujeta al pago de arbitrios municipales de construcción por estar tales materiales ya sujetos al pago de arbitrios sobre artículos de uso y consumo establecidos en el Código de Rentas Internas de 1994. En esa ocasión, el Tribunal expresó:

La letra de la ley era clara y tajante en cuanto al poder concedido a los municipios para cobrar arbitrios sobre las obras de construcción dentro de sus límites territoriales. La gran limitación al poder impositivo municipal, reconocido en la Ley de Municipios Autónomos, era el requisito obvio y expreso en la ley de que la contribución fuera compatible con las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Id. Citando la prohibición antes transcrita de la Sección 2004 del Código de Rentas Internas, el Tribunal Supremo concluyó:

Es evidente que el Código de Rentas Internas pretendió exceptuar de la imposición de arbitrios municipales a todo artículo o actividad gravada por reclamos contributivos estatales. La letra de la sec. 2004 de ese Código aprobado en 1994, y la cual sigue vigente, decreta tajantemente que “[a] partir de la fecha de vigencia” de dicho subtítulo “ningún municipio” “podrá imponer o recaudar ningún arbitrio local sobre cualquier artículo sujeto al pago de impuesto” bajo las disposiciones de dicho Código. Tan tajante es la prohibición que dicha sección expresamente consigna la única excepción a la regla: queda vigente lo dispuesto en la Ley de Patentes Municipales, Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada, sobre la autorización para cobrar patentes sobre el “volumen de negocios” en cuyo concepto se incluyen las operaciones mercantiles sobre los artículos ya gravados por la ley estatal.

Id. Dado que el Código de Rentas Internas imponía el pago de arbitrios al cemento hidráulico, la inclusión de dicho gasto como parte del costo total de la obra sujeta al pago de arbitrios municipales resultaba en la **doble imposición de tributos sobre un mismo objeto**, no autorizada entonces ni por el Código ni por la Ley de Municipios Autónomos.

Al igual que con el caso de las patentes durante los litigios que desembocaron en la decisión del Tribunal Supremo en Las Piedras, en 1996, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 199 de 6 de septiembre de 1996 que enmendó la Ley de

Municipios Autónomos a los fines de regular la imposición y cobro de arbitrios de construcción, también durante la pendencia de los litigios que culminarían con la decisión del Tribunal Supremo en Levy. Dicha enmienda autorizó expresamente la inclusión de los materiales de construcción como parte del costo total de la obra sujeta al pago de dicho arbitrio. Véase, Ley Núm. 199 de 6 de septiembre de 1996.

Nótese que, en ambas instancias, luego de que el Tribunal Supremo invalidó el impuesto municipal en cuestión, la Asamblea Legislativa actuó para levantar el impedimento estatutario que imposibilitaba el cobro de las contribuciones municipales. Esto debido a que, aun cuando el poder delegado a los municipios es de carácter amplio, pues no limita ni la naturaleza del impuesto ni el objeto o sujeto de la tributación, las leyes fiscales del estado han dejado muy poco margen de acción a los municipios en el ámbito contributivo.

Más aún, la Sección 6149 del Código de Rentas Internas también impone una prohibición muy similar a la antes discutida al establecer:

(a) Impuestos fijados prevalecerán sobre impuestos y patentes municipales. **Ningún gobierno municipal de Puerto Rico podrá imponer y cobrar impuesto local alguno sobre productos sujetos a impuestos de acuerdo con las disposiciones de las secs. 9501 et seq. de este título.** Nada de lo aquí dispuesto podrá interpretarse en el sentido de derogar, en su totalidad o en parte, las secs. 651 et seq. del Título 21, conocidas como “Ley de Patentes Municipales”.

13 L.P.R.A.S. § 8149 (énfasis suplido). Esta sección establece otra prohibición específica, relativa a la doble tributación, en cuanto a los impuestos sobre espíritus y bebidas alcohólicas, y los correspondientes derechos de licencias, según establecidos en el Código de Rentas Internas. 13 L.P.R.A. §§ 9501 et seq. Tal prohibición invalidaría cualquier impuesto municipal sobre los productos objeto de las secciones citadas del Código de Rentas Internas.

Ahora bien, el Código de Rentas Internas impone el pago de contribuciones sobre el ingreso de personas naturales y jurídicas; el pago de arbitrios sobre cualquier artículo de uso y consumo introducido del exterior o fabricado localmente; **impuestos sobre la venta al detal** de artículos de joyería; **sobre la ocupación de habitaciones de hotel; sobre los derechos de admisión a salas de espectáculos públicos**; sobre las jugadas, el sellado de apuestas y los premios en los hipódromos; **sobre los traficantes al por mayor o al detal de los siguientes productos**: cigarrillos, gasolina, vehículos y sus partes, joyería, cemento, armas y

municiones; sobre máquinas operadas por monedas; sobre caudales relictos y donaciones; y sobre bebidas alcohólicas. Véase, 13 L.P.R.A. §§ 9005, 9049, 9056, 9101, y 9501. Como puede observarse del listado anterior, el gobierno central ha establecido tributos sobre el universo de las actividades u objetos de valor económico. Tanto así, que los casos citados señalan la constante impugnación de la imposición de tributos municipales sobre actividades y objetos que tributan al nivel estatal. Situaciones que han requerido de acción legislativa para autorizar la doble tributación.

Constitucionalmente, la Asamblea Legislativa ha delegado en los municipios autoridad suficiente para que estos establezcan un impuesto sobre el consumo de bienes y servicios. No obstante, el ejercicio de tal autoridad se ve limitado por las disposiciones del Código de Rentas Internas que ya imponen el pago de arbitrios y derechos sobre bienes de uso y consumo, y sobre transacciones de venta al detal de ciertos productos y servicios. Si los municipios decidieran imponer un arbitrio sobre las ventas o el consumo de los productos, el mismo, a nuestro entender, constituiría un esquema de doble tributación por dos razones. En primer lugar, el arbitrio estatal sobre los artículos de uso y consumo que discutiéramos anteriormente tiene el mismo efecto práctico que un impuesto sobre las ventas o el consumo de los productos. Como mencionáramos anteriormente, “**...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...**” *Maristany v. Srio. de Hacienda*, 94 D.P.R. 291, 300 (1967) (énfasis suplido). El efecto y el objeto del arbitrio estatal es, al menos en numerosas ocasiones, exactamente el mismo que tendría un impuesto municipal sobre las ventas o el consumo. Distinguir entre un arbitrio sobre bienes de uso y consumo y un impuesto sobre la venta o consumo de artículos no subsana el efecto práctico de que se paga contribución sobre tales bienes al gobierno estatal, cuando los mismos se introducen en nuestro mercado, y al gobierno municipal, cuando los mismos se venden al consumidor puertorriqueño. Ante tal realidad, la imposición de tal esquema de doble tributación, ausente una autorización expresa para ello (y, de hecho, presente una prohibición expresa) sería inválida.

De igual modo, el Código de Rentas Internas impone contribuciones sobre los ingresos de las personas en Puerto Rico. Imponer una contribución municipal

sobre ingresos constituiría un esquema de doble tributación de su faz, el cual sería inválido por las mismas razones antes discutidas.

Por último, y quizás aún más directamente, la fijación de un impuesto sobre las ventas sería directamente inconsistente con el esquema limitado de impuestos sobre las ventas que sí ha establecido el Código de Rentas Internas. Como listáramos anteriormente, el Código establece: **impuestos sobre la venta al detal** de artículos de joyería; **sobre la ocupación de habitaciones de hotel**; **sobre los derechos de admisión a salas de espectáculos públicos**; sobre las jugadas, el sellado de apuestas y los premios en los hipódromos; **sobre los traficantes al por mayor o al detal de los siguientes productos**: cigarrillos, gasolina, vehículos y sus partes, joyería, cemento, armas y municiones; y sobre bebidas alcohólicas. Véase, 13 L.P.R.A. §§ 9005, 9049, 9056, 9101, y 9501. Dichos impuestos sobre la venta o el consumo de algunos artículos establecen un sistema de incentivos contributivos que los municipios podrían subvertir de permitírseles imponer sus propios impuestos sobre la venta o el consumo. Tal situación resultaría en una de incompatibilidad entre dichos impuestos y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la cual está prohibida bajo el propio Artículo 2.002(d) de la Ley de Municipios Autónomos.

2. Bajo la Ley de Municipios Autónomos, ninguna contribución municipal puede imponerse en asuntos en los que ya el gobierno central haya ocupado el campo.

La Ley de Municipios Autónomos expresamente sujeta la autoridad de los municipios para imponer contribuciones a aquellos asuntos en que el gobierno central no haya ocupado el campo. En efecto, dicha ley establece lo siguiente:

(4) Disponiéndose, que la autonomía municipal conlleva autonomía fiscal por lo que el Sistema Fiscal del Gobierno Central debe conformarse con un sistema fiscal para los municipios. A su vez, los municipios quedan investidos de la autoridad para imponer contribuciones **en aquellos asuntos en que el Gobierno Central no tenga el campo ocupado de conformidad con el Artículo 2.002 de esta Ley**. El Gobierno Central adoptará un sistema contributivo en armonía con el sistema contributivo municipal.

Artículo 1.006(B)(4) de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada (énfasis suplido). Este Artículo, aunque parece proveerle gran autonomía a los municipios a la hora de imponer contribuciones, también instala

claramente tal autonomía como una subordinada a las prerrogativas de la Asamblea Legislativa. Así pues, el mismo Artículo 1.006(B)(4) limita la facultad de los municipios para imponer contribuciones a aquellas áreas en las cuales el Estado no haya **ocupado el campo**.

La doctrina del “campo ocupado” como término jurídico en el contexto constitucional estadounidense surge del Artículo VI, Sección 2 de la Constitución de los Estados Unidos. Dicha doctrina postula, en síntesis, que en caso de existir conflicto entre una ley estatal y una federal, ha de prevalecer ésta sobre aquélla. La intención del Congreso de ocupar un campo de reglamentación en particular ha de surgir de una de dos formas: explícitamente en el estatuto, o implícitamente en la estructura y el propósito de la ley. Véase, Orlando Vega v. Yiyi Motors, 146 D.P.R. 343 (1998).

En el ámbito local, y por imperativo constitucional, las leyes estatales tienen supremacía sobre las ordenanzas municipales. Por lo tanto, los municipios no pueden establecer normas de gobierno local que sean incompatibles con las leyes estatales, salvo en aquellos asuntos en que la Asamblea Legislativa lo haya autorizado expresamente. En este caso en particular, la Asamblea Legislativa incorporó literalmente la doctrina del campo ocupado a las consideraciones sobre la facultad de los municipios a imponer contribuciones *vis à vis* la del Estado, mediante la disposición del Artículo 1.006(B)(4) de la Ley 81 antes citada.

Como mencionáramos anteriormente, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico ha impuesto algunos arbitrios e impuestos sobre la venta, y el uso y consumo de múltiples productos y servicios. Las determinaciones que ha tomado la Asamblea Legislativa sobre a cuáles productos imponer estos arbitrios y contribuciones, **y a cuáles no**, constituye un esquema de incentivos contributivos muy específico y que implanta una política pública en particular. El hecho que la Asamblea Legislativa no le haya fijado un impuesto sobre la venta o el uso y consumo a alguna parte del universo de productos y servicios (o incluso a la mayoría de este universo) no denota, necesariamente, una intención de no reglamentar en cuanto a este campo. Por el contrario, en el área de la política pública contributiva, el no imponer una contribución sobre una actividad económica, cuando sí se hace tal imposición sobre otras actividades económicas, crea un incentivo económico a favor de la actividad que no está sujeta al impuesto. Así pues, **se reglamenta tanto a la actividad que paga como a la que no paga**.

Si se permitiera que los municipios fijaran impuestos sobre la venta o el uso y consumo de productos y servicios, los mismos desequilibrarían el esquema

contributivo que ha construido la Asamblea Legislativa a través del Código de Rentas Internas. Tal realidad jurídica constituiría precisamente una invasión del campo que ha ocupado la Asamblea Legislativa mediante la legislación antes citada. En estas circunstancias, prevalecería la ley estatal sobre la ordenanza municipal por obra del Artículo 1.006(B)(4).

IV. CONCLUSIÓN

Por las razones antes expuestas, entendemos que la interpretación más razonable de las disposiciones estatutarias referentes a la facultad de los municipios para imponer contribuciones, así como de la casuística sobre las mismas, requiere que la Asamblea Legislativa expresamente autorice a los municipios antes de que éstos puedan imponer una contribución sobre las ventas, el consumo o los ingresos de sus residentes. La legislación vigente y la jurisprudencia constitucional establecen guías suficientes para llegar a las conclusiones arriba esbozadas sobre los contornos y limitaciones de la facultad para imponer contribuciones de los municipios.

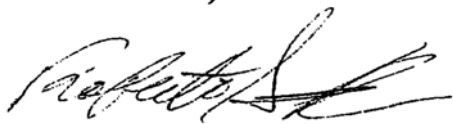
No obstante, por el alto y fundamental interés público del asunto planteado, entendemos que la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo deben atender esta situación con carácter prioritario, estableciendo claramente los contornos de la facultad delegada a los municipios en el ámbito impositivo. Entendemos que la determinación de los contornos del poder municipal para imponer contribuciones es un “problema complejo de política pública ... y corresponde a la Asamblea Legislativa y no al Poder Judicial tomar las decisiones que estime pertinentes” sobre el mismo. Federal Deposit Insurance Corp. v. Municipio de San Juan, 134 D.P.R. 385, 393 (1993), citando Molinos de Puerto Rico v. Municipio de Guaynabo, 105 D.P.R. 470, 474 (1976).

Adviértase que ya anteriormente, en dos ocasiones, en circunstancias parecidas, el Tribunal Supremo invalidó el cobro de contribuciones municipales pero, en ambas ocasiones, a raíz de los litigios que desembocaron en dichas decisiones del Tribunal Supremo, la Asamblea Legislativa actuó para modificar lo resuelto judicialmente por tribunales inferiores, y así validar el cobro de las contribuciones en cuestión. Véanse, Las Piedras, 134 D.P.R. 1018, y la Ley Núm. 93 de 17 de noviembre de 1992 (sobre cobro de patentes municipales); y Levy, 151 D.P.R. 292, y la Ley Núm. 199 de 6 de septiembre de 1996 (sobre arbitrios municipales sobre la construcción). Recomendamos que, en esta ocasión, se legisle antes, en lugar de durante la litigación, para así aclarar pronta y definitivamente la controversia, y evitar litigios prolongados de resultado incierto.

Así pues, para evitar se prolongue la incertidumbre al respecto, recomendamos que las Ramas Ejecutiva y Legislativa tomen pronta acción para aclarar definitivamente la legislación vigente, para así definir con precisión, y sin margen a dudas, los límites de la facultad municipal para imponer contribuciones sobre la venta, el consumo o los ingresos de sus residentes. Son precisamente nuestros funcionarios electos, de ambas ramas, los que tienen el poder de así hacerlo, dentro de nuestro esquema constitucional. Sólo así se garantizará la pronta y definitiva solución de estos asuntos, y la continuidad y efectividad del plan integral de reforma fiscal que se está llevando a cabo en Puerto Rico.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de ayuda en la consideración de este asunto.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roberto J. Sánchez Ramos', with a stylized flourish at the end.

Roberto J. Sánchez Ramos