

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

MMR SUPERMARKET, INC.

Demandante-Apelado

Vs.

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
SAN LORENZO, HONORABLE
JOSÉ ROMÁN ABREU

Demandado-Apelante

KLAN201901169

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
Superior de
Caguas

Caso Núm.:
EAC2017-0296
(801)

Sobre:
Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de febrero de 2020.

El Municipio de San Lorenzo (Municipio) solicita que este Tribunal revise la *Sentencia* que emitió el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Caguas (TPI). En esta, el TPI declaró nula la Ordenanza Municipal 16-OT, Serie 2016-2017 (Ordenanza).

Se confirma la *Sentencia* del TPI.

I. TRACTO FÁCTICO Y PROCESAL

El 17 de marzo de 2017, el Municipio aprobó la Ordenanza. Impuso un arbitrio de embellecimiento, ornato y reciclaje a todas las personas naturales y jurídicas que se dedican a actividades con fines de lucro dentro del Municipio.

El 1 de septiembre de 2017, MMR Supermarket, Inc. (MMR Supermarket) instó una *Demanda* en contra del Municipio y su alcalde, el Hon. José Román Abreu. Argumentó que el arbitrio aumentó la tasa contributiva

sobre el volumen de negocio, lo cual constituye una doble tributación ilegal. Solicitó que el TPI emitiera una sentencia declaratoria que proclamara la Ordenanza inconstitucional.

En respuesta, el Municipio presentó una *Solicitud de Desestimación* por falta de jurisdicción. Alegó que MMR Supermarket demandó fuera del término de 20 días que dispone el Art. 15.0002 de la Ley de Municipios Autónomos, *infra*.

MMR Supermarket se opuso. Arguyó, principalmente, que la revisión de un acto que es inconstitucional de umbral no puede estar sujeta a un término jurisdiccional.

Luego de varios incidentes procesales, el 24 de abril de 2018, el TPI emitió una *Sentencia*. Determinó que la Ordenanza era nula *ab initio*.

En desacuerdo, el Municipio solicitó la reconsideración. Objetó que el TPI resolviera la controversia por la vía sumaria.¹

El TPI dejó sin efecto su *Sentencia* y señaló una vista evidenciaria. Enfatizó que el Municipio podía pasar prueba sobre su facultad legal para imponer y cobrar el arbitrio.²

El TPI celebró una vista evidenciaria y emitió una *Sentencia*. Concluyó que la Ordenanza impuso un arbitrio sobre el volumen de negocio en exceso del máximo permitido por ley. Determinó que la imposición del arbitrio por parte del Municipio fue ilegal. Declaró la Ordenanza nula *ab initio*.

¹ A su vez, señaló que un Panel Hermano de este Tribunal desestimó la demanda de una parte afectada por la Ordenanza por haber presentado su acción fuera del término de 20 días.

² El Municipio recurrió sin éxito de esta *Resolución*. Un Panel Hermano de este Tribunal denegó la expedición del *certiorari*.

Inconforme, el Municipio presentó una *Apelación Civil* e indicó:

ERRÓ EL [TPI] AL DICTAR SENTENCIA SIN JURISDICCIÓN PARA ELLO.

ERRÓ EL [TPI] AL DICTAR SENTENCIA ANULANDO UNA ORDENANZA MUNICIPAL Y ARBITRIO MUNICIPAL CORRESPONDIENTE, SIN QUE SE HAYA PRESENTADO PRUEBA QUE DEMOSTRARA QUE EL ARBITRIO NO ES UN ARBITRIO SINO UN AUMENTO DE PATENTE.

Por su parte, MMR Supermarket presentó su *Alegato en Oposición de la Parte Apelada*. Con el beneficio de la comparecencia de las partes, se resuelve.

II. MARCO LEGAL

La Asamblea Legislativa tiene la facultad inherente de imponer contribuciones mediante la aprobación de leyes. Art. VI, Sec. 2, Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, LPRA, Tomo I. El Foro Más Alto ha expresado que "la fuente primaria del derecho contributivo es la ley que impone la contribución de que se trate, y cuando la propia letra de la ley contributiva cubre el asunto sin incertidumbre, ella dispone de la controversia". *Sucn. Del Coro Lugo v. Srio. de Hacienda*, 130 DPR 1, 9-10 (1992). Dicho de otro modo, las leyes contributivas se interpretan de forma justa y a la luz de sus términos expresos. *B.B.C. Realty v. Secretario*, 166 DPR 498, 500 (2005). Si el lenguaje legislativo es claro e inequívoco, el texto de la ley verbaliza la intención de la Asamblea Legislativa. Cuando la ley que impone contribuciones, impuestos o arbitrios no tiene un lenguaje claro o es ambigua, "se debe interpretar restrictivamente en contra del Estado y a favor del ciudadano". *Íd.*, págs. 508 y 511.

Por su parte, los municipios no tienen autoridad para imponer contribuciones. *Const. José Carro v. Mun.*

Dorado, 186 DPR 113, 121 (2012). Ello, pues son entidades jurídicas creadas por la Asamblea Legislativa. Art. VI, Sec. 1, Constitución del Estado Libre Asociado, LPRA, Tomo I. Por ende, los municipios poseen, únicamente, los poderes que la Asamblea Legislativa les delegue expresamente. *Ortiz v. Municipio San Juan*, 167 DPR 609 (2006); *First Bank de P.R. v. Mun. de Aguadilla*, 153 DPR 198, 203 (2001); *Café Rico, Inc. v. Mun. de Mayagüez*, 155 DPR 548 (2001).

Entre estos, se incluye la autoridad para imponer y cobrar contribuciones razonables dentro de los límites territoriales municipales, siempre que no sean incompatibles con la legislación estatal. *Café Rico, Inc. v. Mun. de Mayagüez*, supra, 552-553; *FDIC v. Mun. de San Juan*, 134 DPR 385, 391 (1993). Entre estos, la Asamblea Legislativa delegó en los municipios la facultad para cobrar patentes municipales.

La Ley de Patentes Municipales, Ley Núm. 113 de 10 de Julio de 1974, según enmendada, 21 LPRA sec. 651 et seq., permite que los municipios impongan una patente municipal. 21 LPRA sec. 651b. La patente es una contribución que se impone y se cobra a toda persona dedicada a cualquier servicio, venta o negocio con fines de lucro. 21 LPRA sec. 651a (16). La patente se computa "tomando como base el volumen de negocios realizado durante su año de contabilidad terminado dentro de año calendario inmediatamente anterior." 21 LPRA sec. 651f.

Al respecto, volumen de negocio se refiere 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 en el municipio donde la casa principal realiza sus operaciones, o los ingresos brutos que se reciban o se devenguen por la casa principal

en el municipio donde ésta mantenga oficinas, almacenes, sucursales, planta de manufactura, envase, embotellado, procesamiento, elaboración, confección, ensamblaje, extracción, lugar de construcción, o cualquier otro tipo de organización, industria o negocio para realizar negocios a su nombre, sin tener en cuenta sus ganancias o beneficios. 21 LPRA sec. 651a (7) (A) (i).

Por su parte, ingreso bruto significa:

la totalidad de los ingresos de fuentes dentro y fuera de Puerto Rico que sean atribuibles a la operación que se lleva a cabo en cada municipio, excluyendo todos los ingresos, tales como interés y dividendos provenientes de la inversión por un individuo de sus propios fondos, de la posesión de acciones corporativas u otros instrumentos de inversión. 21 LPRA sec. 651a (7) (A) (ii).

El cobro de la patente, en ningún caso, podrá exceder de cincuenta centésimas (.50) del uno por ciento (1%) de su volumen de negocio atribuible a las operaciones en el municipio. 21 LPRA sec. 651d.

Entiéndase, un municipio puede imponer y cobrar patentes municipales en base al volumen de negocio que se genera dentro de sus límites geográficos, más la patente no puede exceder de las cincuenta centésimas (.50) por cada uno por ciento (1%) de volumen de negocio. Aunque toma la forma de un permiso o una licencia para ejercer una actividad económica, la patente municipal es en realidad un impuesto que varía de acuerdo con el volumen de negocio específico de la entidad tributada. *American Express Co. V. Mun. de San Juan*, 120 DPR 339, 346 (1988).

Finalmente, cuando se desprende con claridad que un municipio tiene la autoridad para imponer cierta regulación económica, los tribunales no deben intervenir, pues se trata de una función, principalmente, legislativa. *Banco Popular de P.R. v.*

Mun. de Mayagüez, 120 DPR 692, 696 (1988); *Pfizer Pharm. v. Municipio de Vega Baja*, 182 DPR 267, 287 (2011).

No obstante, en un caso en el que el tribunal se vea obligado a intervenir, este tiene que considerar las características del tributo y los elementos del evento que crea la obligación tributaria. *Compañía de Turismo de PR v. Mun. De Vieques*, 179 DPR 578 (2010). Entre estos, el tribunal debe: (a) determinar quién es el contribuyente; (b) cómo se calcula el impuesto; (c) cuál es la tasa que aplica; y (d) cómo se cobra el impuesto. *Íd.* En fin, “para determinar la legalidad de una contribución, no es relevante su forma, nombre o definición, sino su efecto práctico y consecuencias en su aplicación y funcionamiento”. *Íd.* (Énfasis suplido).

A la luz de esta normativa, se resuelve.

III. DISCUSIÓN

En suma, el Municipio sostiene que MMR Supermarket presentó su *Demanda* después de que expiró el término de 20 días para objetar la Ordenanza. Razona que el TPI no tenía jurisdicción para emitir su *Sentencia*. Añade que MMR Supermarket no probó que el arbitrio constituyó un aumento de la patente municipal.

Por su parte, MMR Supermarket reafirma que la Ordenanza es nula *ab initio*. Argumenta que el Municipio impuso un tributo sobre el volumen de negocio que excede el máximo que permite la ley. Sostiene, además, que el arbitrio constituye una doble tributación ilegal sobre el volumen de negocio.

Según se indicó, el TPI ordenó al Municipio probar que tenía la autoridad legal para imponer el arbitrio. El Municipio sostiene que, durante la vista

evidenciaria, su testigo acreditó la facultad del Municipio para imponer arbitrios de ornato.

En primer lugar, este Tribunal no tiene base para intervenir con la apreciación de la prueba testifical que efectuó el TPI, pues el Municipio no presentó una transcripción o una exposición narrativa de la vista evidenciaria.³ Así, se debe deferencia a la determinación del TPI de que el Municipio no demostró que posee la autoridad para imponer tal arbitrio.

Independientemente y, en segundo lugar, la controversia no estriba sobre la autoridad del Municipio para imponer arbitrios de ornato. A juicio de este Tribunal, se trata de si el Municipio podía: (a) imponer un arbitrio sobre el volumen de negocio, i.e., la misma fuente de tributo de donde proviene la patente municipal; y (b) cobrar en exceso del máximo que permite la Ley de Patentes Municipales, *supra*, por cada uno por ciento (1%) de volumen de negocio.

Como se explicó en la sección II de esta *Sentencia*, los municipios no pueden imponer una contribución, salvo delegación expresa de la Asamblea Legislativa. Lo que es más, los Municipios están restringidos por los parámetros específicos que impone la Asamblea Legislativa. La Asamblea Legislativa delegó en los municipios la facultad para imponer y cobrar un impuesto sobre el volumen de negocio por concepto de la patente municipal. Tal impuesto --"en ningún caso"-- puede exceder de las cincuenta centésimas (.50) por cada uno por ciento (1%) de volumen de negocio.

³ Regla 19 (A) de las Reglas del Tribunal de Apelaciones, 4 LPR Ap. XII-B, R 19 (A).

Surge diáfaramente que la Asamblea Legislativa limitó la autoridad de los municipios de dos formas: (1) impuso un máximo a la cantidad que se puede cobrar por la patente municipal; y (b) delegó en los municipios la facultad para cobrar este único tributo sobre el volumen de negocio.

En este caso, el Municipio ya cobra el máximo que permite la ley: cincuenta centésimas (.50) por cada uno por ciento (1%) de volumen de negocio. Es decir, bajo el ordenamiento que controla, el Municipio alcanzó el tope de lo que puede cobrar por el volumen de negocio, previo a la imposición del arbitrio de ornato. Este es el único poder contributivo que el Municipio tiene sobre el volumen de negocio.

Como se indicó, el 17 de marzo de 2017, el Municipio aprobó la Ordenanza. En esta, declaró su autoridad para "fijar y cobrar tasas y tarifas dentro de los límites de la jurisdicción [del Municipio] dirigidos hacia el embellecimiento, ornato y reciclaje". Dispuso:

SECCIÓN 2da El arbitrio a fijarse, según se autoriza en la Sección 1ra de esta Ordenanza, habrán de ser establecidos en relación a la patente municipal que todas las personas naturales y jurídicas que se dediquen a negocios, oficios, profesiones y toda clase de actividades con fines de lucro reportan al Municipio Autónomo de San Lorenzo anualmente.

SECCIÓN 3ra El arbitrio a pagar por todas las personas naturales y jurídicas que se dediquen a negocios, oficios, profesiones y toda clase de actividades con fines de lucro será establecido utilizando como base lo mayor entre el pago de la patente municipal emitida para el año natural 2015 o el pago de la patente del año corriente. Dicho pago será a

razón de la mitad de la patente neta pagada en el 2015 o la corriente, la que sea mayor.⁴
(Énfasis suplido).

Según establece la propia Ordenanza, el arbitrio está intrínsecamente relacionado con la patente municipal. Tanto el arbitrio como la patente municipal:

- (a) recaen sobre los mismos contribuyentes, a saber, todas las personas naturales y jurídicas que se dedican a actividades con fines de lucro dentro de los límites geográficos del Municipio;
- (b) están dirigidos al mismo periodo contributivo;
- (c) y se calculan a base del mismo evento económico, el uno por ciento (1%) de volumen de negocio.

Toda vez que el Municipio cobra cincuenta centésimas (.50) sobre el uno por ciento (1%) de volumen de negocio, el arbitrio se cobraría a razón de veinticinco centésimas (.25) sobre el uno por ciento (1%) de volumen de negocio.

Según se indicó, la forma, el nombre o la definición de una disposición tributaria es irrelevante. Los aspectos determinantes para establecer la validez del tributo son su efecto práctico y las consecuencias de su aplicación.

Si bien el Municipio denominó la tributación como un arbitrio de ornato y embellecimiento, el nombre no hace la cosa. *Meléndez Ortiz v. Valdejully*, 120 DPR 1, 24 (1987). El efecto práctico del arbitrio y la consecuencia ineludible al aplicarlo es que todas las personas naturales y jurídicas que se dedican a actividades con fines de lucro tributan dos veces sobre el uno por ciento (1%) de volumen de negocio: cincuenta

⁴ Apéndice de *Apelación*, pág. 330.

centésimas (.50) por la patente municipal y veinticinco centésimas (.25) por el arbitrio.

Un cálculo matemático sencillo comprueba la ilegalidad de umbral de la actuación del Municipio. El arbitrio aumenta lo que se tributa por uno por ciento (1%) de volumen de negocio a setenta y cinco centésimas (.75). Ello rebasa el máximo de cincuenta centésimas (.50) que permite la ley. Este cómputo obliga la conclusión de que el efecto es aumentar el pago de la patente municipal.

Además, la Ordenanza excede los límites del poder que la Asamblea Legislativa delegó al Municipio. La Ley de Patentes Municipales, *supra*, es la única delegación de poder tributario sobre el volumen de negocio que ostentan los municipios. Ninguna ley autoriza a los municipios a establecer dos tributos sobre el mismo volumen de negocio.

Dicho de otro modo:

- (a) el arbitrio es ilegal, pues contraviene la letra expresa de la Ley de Patentes Municipales, *supra*, y obliga un pago en exceso al límite por volumen de negocio; y
- (b) la Ordenanza constituye un acto inconstitucional por parte del Municipio, pues la Asamblea Legislativa no le autorizó a imponer un segundo tributo sobre el volumen de negocio. Por ende, la actuación del Municipio es nula e inexistente desde su inicio.

Este Tribunal destaca que, en su *Apelación*, el Municipio guarda silencio sobre su facultad para imponer este arbitrio. Se limita a insistir en que, independientemente de su posible ilegalidad e inconstitucionalidad, MMR Supermarket tenía solo 20 días desde que notificó la Ordenanza para objetarla.

El Municipio razona que, según el Art. 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, 21 LPRa sec. 4702, el TPI no tenía jurisdicción para examinar la validez de la Ordenanza. Concluye que la Ordenanza sobrevive cualquier ataque, pues transcurrió el término para que una parte afectada la objete.

En lo pertinente, el Art. 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, dispone:

- (1) El Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico entenderá y resolverá con exclusividad, a instancias de la parte perjudicada, sobre los siguientes asuntos:
 - (a) Revisar cualquier acto legislativo o administrativo de cualquier funcionario u organismo municipal que lesione derechos constitucionales de los querellantes o que sea contrario a las leyes de Puerto Rico.
 - (b) Suspender la ejecución de cualquier ordenanza, resolución, acuerdo u orden de la legislatura, del alcalde o de cualquier funcionario del municipio que lesione derechos garantizados por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o por las leyes estatales.

[...]

En los casos contemplados bajo las cláusulas (a) y (b) de este inciso, la acción judicial sólo podrá instarse dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que el acto legislativo o administrativo se haya realizado o que la ordenanza, resolución, acuerdo u orden se haya notificado por el alcalde o funcionario municipal autorizado a la parte querellante por escrito mediante copia y por correo regular y certificado a menos que se disponga otra cosa por ley. Disponiéndose, que el término de veinte (20) días establecido en este Artículo comenzará a decursar a partir del depósito en el correo de dicha notificación; y que la misma deberá incluir, pero sin ser limitativo, el derecho de la parte afectada a recurrir al Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior competente; término para apelar la decisión; fecha del archivo en auto de la copia de la notificación y a partir de [qué] fecha comenzará a transcurrir el término.

El Municipio sostiene que el Tribunal Supremo resolvió una controversia similar en *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, 197 DPR 5 (2016). No tiene razón.

En aquel caso, el Foro Más Alto concluyó que Ecosystems presentó su objeción a la ordenanza municipal fuera del término que dispone el Art. 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. Sin embargo, antes de arribar a tal conclusión, el Foro Máximo examinó, como cuestión de umbral, la autoridad del municipio para aprobar la ordenanza municipal. Determinó que la ordenanza era "válida y oponible a Ecosystems, pues no contrav[enía] la política pública del Estado Libre Asociado vigente[.] Establecido lo anterior", determinó que Ecosystems instó un recurso tardío. *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc., supra*, pág. 26. (Énfasis suplido).

Entiéndase, el Foro Más Alto evaluó primero si la aprobación de la ordenanza municipal fue válida. Como cuestión de derecho, estableció:

[S]alvo que otra cosa se disponga mediante ley o reglamento, la Legislatura Municipal queda revestida del poder de aprobar aquellas ordenanzas necesarias para promover y adelantar su propia política pública, siempre y cuando no contravenga la establecida por el Estado. [...] Toda ordenanza municipal regulatoria tiene que estar en armonía con el ordenamiento estatal, el cual ha de prevalecer en situaciones conflictivas. *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc., supra*, pág. 23. (Citas omitidas). (Énfasis suplido).

Es decir, la validez de una ordenanza municipal está supeditada a que armonice con la legislación estatal. De lo contrario, la legislación estatal prevalece y la ordenanza municipal pierde su efecto.

A la luz de tal determinación, la Ordenanza del Municipio no puede prevalecer, pues conflige directamente con la Ley de Patentes Municipales, *supra*.

Sin embargo, aquí no se trata meramente de que la Ordenanza contradice una ley o lacera un derecho constitucional de la parte afectada, según dispone el Art. 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*.

La aprobación de la Ordenanza, simple y sencillamente, constituye un acto que viola el mandato constitucional que otorga a la Asamblea Legislativa el poder exclusivo sobre el cobro de contribuciones, salvo delegación expresa.

La expiración de un término de revisión judicial no puede conferirle legalidad a un acto que no existe bajo el ordenamiento que rige. Actuar de forma contraria sería validar actos que laceran la integridad del sistema legislativo. Además, implicaría negar a las partes afectadas la oportunidad de objetar una ordenanza municipal que, a todas luces, es ilegal e inconstitucional.

“Una actuación nula es inexistente, por lo que no genera consecuencias jurídicas. Dicho de otro modo, lo nulo nunca tuvo eficacia alguna, nunca nació en derecho, nunca existió. [...] Por eso, ninguna persona pueda ampararse en una actuación administrativa incorrecta o ilegal.” *Jta. Lic. Médica v. Cabral Jiménez*, 201 DPR 157, 169 (2018). (Énfasis suplido). (Citas omitidas).⁵

⁵ En *Jta. Lic. Médica v. Cabral Jiménez, supra*, el Tribunal Supremo avaló que la Junta de Licenciamiento y Disciplina Médica (Junta) removiera la licencia médica de la Dra. Denys Cabral Jiménez porque esta no obtuvo la puntuación mínima requerida en la reválida. Ello, a pesar de que la Junta había cerrado una investigación previa y había concedido una licencia probatoria contingente a la toma de ciertos cursos y trabajos. El Foro Más Alto señaló que no se podía “pretender ganar una licencia médica por medio de un litigio basado en alegaciones procesales cuando no cuenta con la base sustantiva (a saber los requisitos de ley) para ser acreedora de esta licencia.” *Jta. Lic. Médica v. Cabral Jiménez, supra*, pág. 173. (Énfasis suplido). Si bien no se trata de una situación de hechos análoga, la aplicación del principio de nulidad es oponible a este caso. Se trata de una actuación nula *ab initio* que permanece nula e inexistente, no importa el trayecto procesal, pues la condición de nulidad no muta con el transcurso del tiempo o en base a las actuaciones de las partes interesadas.

Toda vez que la aprobación del arbitrio fue nula desde su inicio, el acto no tuvo consecuencias jurídicas. Por ende, el término que dispone el Art. 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, no aplica, pues se trata de una acción que nunca nació en derecho. Así, la revisión de una ordenanza municipal que es nula y sin vigor no está sujeta a un término jurisdiccional. El TPI no erró en su adjudicación.

IV

Por los fundamentos expuestos, se confirma la *Sentencia* del TPI.

Lo acordó el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones