



14 de mayo de 2026

Hon. Thomas Rivera Schatz  
Presidente  
Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos  
Senado de Puerto Rico

**Re: P. del S. 1095**

Estimado señor Presidente:

Se nos ha referido para evaluación y comentarios el proyecto de referencia, el cual propone establecer la Ley de Procedimiento Adjudicativo Municipal a los fines de disponer guías claras para la revisión de determinaciones administrativas de índole contributiva emitidas por los municipios de Puerto Rico, y para otros fines relacionados.

Establece la Exposición de Motivos de este proyecto legislativo que existe una ausencia de un marco uniforme que regule los procedimientos adjudicativos en materia contributiva municipal. Se señala que, a diferencia de las agencias del gobierno central, los municipios no están sujetos a la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” (LPAU), ya que ésta excluye expresamente a los gobiernos municipales en lo relativo a determinaciones contributivas. Como consecuencia, no existe un sistema homogéneo para atender controversias relacionadas con patentes municipales y arbitrios de construcción.

A tenor con esa exclusión, el proyecto plantea que cada municipio ha desarrollado sus propios mecanismos para manejar este tipo de disputas, lo que ha dado lugar a una diversidad de prácticas. Según la medida, esta situación provoca disparidades procesales entre contribuyentes, genera incertidumbre sobre los procedimientos aplicables y puede afectar la garantía del debido proceso de ley. Se destaca, en particular, que en algunos casos las mismas dependencias municipales que emiten determinaciones contributivas son las que atienden su revisión, lo que podría comprometer la imparcialidad requerida en estos procesos.

El proyecto también enmarca el problema dentro de un contexto más amplio de desarrollo económico y confianza en el sistema contributivo. Se argumenta que la falta de uniformidad puede desalentar la actividad económica, especialmente para contribuyentes que operan en múltiples municipios, quienes enfrentan reglas distintas en cada jurisdicción. Desde esa perspectiva, se plantea que un sistema uniforme contribuiría a fortalecer la certeza jurídica, facilitar el cumplimiento contributivo y promover un ambiente más predecible para hacer negocios.

Por ello, el proyecto contempla la creación de una Oficina de Revisiones Contributivas Municipales, adscrita al Departamento de Hacienda, como organismo especializado para atender estas controversias. Se argumenta que su ubicación en el Departamento de Hacienda responde a que esta entidad cuenta con experiencia técnica, infraestructura y conocimiento en materia contributiva, lo que permitiría implementar el nuevo sistema de manera más eficiente.

### **Comentarios Generales**

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (Colegio de CPA), como institución profesional comprometida con el interés público, reconoce que su responsabilidad va más allá del ejercicio técnico de la contabilidad y la auditoría. Nuestra función también implica aportar al análisis de políticas públicas que incidan sobre la estabilidad económica y el bienestar colectivo. En ese sentido, nuestra visión ha sido consistente, promover medidas que fortalezcan la actividad económica, contribuyan a la estabilidad fiscal y, al mismo tiempo, preserven la equidad contributiva entre los distintos sectores que componen nuestra economía.

Es sabido que, por años, el Colegio de CPA ha asistido con su matrícula en los procesos que propone impactar esta medida a tenor con la pericia de sus miembros en los temas de contribuciones. A pesar de que reconocemos lo loable de sus disposiciones, entendemos que el mecanismo que propone, lejos de brindar uniformidad, pudiera crear mayor burocracia y retraso en las soluciones, por lo que nos vemos impedidos de recomendar que se continúe su trámite legislativo.

### **Comentarios Específicos**

La medida argumenta que los municipios carecen de un procedimiento adjudicativo uniforme para atender controversias contributivas debido a que éstos se encuentran excluidos de la aplicación de la LPAU. Se señala que cada municipio ha desarrollado prácticas distintas, algunas más estructuradas que otras, lo que genera desigualdad procesal entre contribuyentes, inseguridad jurídica y posibles vulneraciones al debido proceso cuando la misma entidad que impone la deficiencia la revisa. El proyecto propone entonces crear la Oficina de

Revisiones Contributivas Municipales, adscrita al Departamento de Hacienda (Oficina), con el fin de centralizar la revisión de determinaciones contributivas municipales. Esta Oficina actuaría como foro cuasi judicial, con abogados revisores, procedimientos adjudicativos formales, reglas procesales y acceso a revisión judicial.

Además, se incorpora un esquema procesal con términos jurisdiccionales, reconsideración, revisión judicial, requisitos de fianza, sanciones y reglas sobre archivo de expedientes. En esencia, se intenta replicar un modelo similar al de la LPAU, pero aplicado exclusivamente al ámbito municipal. Particularmente, se replica en gran medida el Reglamento del Departamento de Hacienda en procesos adjudicativos, aunque el reglamento está dirigido a procesos específicos dentro de dicha agencia gubernamental, mientras que el procedimiento que se propone mediante el proyecto de referencia abarcaría una realidad que se extiende a los 78 municipios de Puerto Rico.

Sobre ello, es pertinente aclarar que la medida no expone datos empíricos que muestren que los municipios carecen de procedimientos adjudicativos informales para atender internamente controversias relacionadas a impugnaciones de notificaciones de deficiencias de patentes y arbitrios municipales. Algunos municipios tienen procedimientos internos aprobados mediante ordenanzas para, entre otros aspectos, proveer un mecanismo informal de impugnación a los contribuyentes que reciben una notificación preliminar de deficiencia. Resulta necesario evaluar si la violación al debido proceso administrativo ha sido un planteamiento recurrente para que una parte afectada por una deficiencia prevalezca en el tribunal sobre el municipio.

Ciertamente, la LPAU excluyó expresamente a los gobiernos municipales de su ámbito de aplicación en lo concerniente a las determinaciones contributivas. Ello significa que no existe un mecanismo uniforme administrativo para todos los municipios, como así procede con las agencias y dependencias del gobierno central que adjudican controversias. No obstante, ello no implica que los ciudadanos se encuentran desprovistos de asistencia en ley para atender sus reclamos o que la imposición de un sistema central pondrá en mejor posición sobre los procesos disponibles al presente.

En la actualidad, la revisión de determinaciones contributivas municipales, tales como deficiencias en patentes municipales y arbitrios de construcción, se lleva a cabo mediante los mecanismos dispuestos en La Ley Núm. 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico (Código Municipal)”. No obstante, en muchos municipios se han establecido procedimientos de impugnación y revisión informal que adoptan los criterios procesales informales de la LPAU. En este sentido, no es propia la generalización en cuanto a que los 78 municipios atienden los procesos a través de usos y costumbres particulares de cada uno.

Reconocemos la necesidad de atender la falta de uniformidad en los procesos administrativos internos adoptados por diferentes municipios o que otros municipios, por carecer de recursos, no dispongan de procedimientos adjudicativos informales internos. Sin embargo, más que el mecanismo propuesto, recomendamos que se disponga por enmienda al Código Municipal de guías que deben seguir los municipios en las determinaciones. Más aún, es esencial que se mantenga el derecho de impugnar en el Tribunal de Primera Instancia las determinaciones municipales, para preservar el debido proceso de ley, tal como ocurre en la actualidad.

La medida de referencia propone crear la Oficina adscrita al Departamento de Hacienda del Gobierno Central, y operando bajo su dirección y supervisión administrativa. Este enfoque presenta problemas concretos de eficiencia y eficacia que merecen examinarse con detenimiento.

En primer lugar, desde el punto de vista de la capacidad institucional, el Departamento de Hacienda tiene como misión primaria la administración del sistema tributario del Gobierno Central de Puerto Rico, incluyendo el Código de Rentas Internas y los impuestos estatales. Incorporar a su estructura una oficina dedicada exclusivamente a las contribuciones municipales, que son de naturaleza y regulación distinta, implica añadir una responsabilidad que va más allá de su especialización funcional. No existe evidencia en el proyecto de que el Departamento de Hacienda haya evaluado su capacidad real para absorber esta función adicional ni un estudio de impacto fiscal que respalde la asignación de recursos suficientes.

Además, la medida prohíbe expresamente al Secretario de Hacienda, a sus subalternos y a cualquier funcionario del Departamento de intervenir, influir o de cualquier forma incidir en las determinaciones de la Oficina, pero al mismo tiempo, coloca a la Oficina bajo la dirección y supervisión administrativa de dicha agencia, con dependencia total de dicha agencia para la infraestructura, los sistemas tecnológicos y el presupuesto. Esta dualidad crea el riesgo de una influencia indirecta a través del control de recursos.

De otra parte, desde el punto de vista de la agilidad y celeridad procesal, el Departamento de Hacienda maneja un volumen considerable de trámites propios. La creación de una nueva unidad con jurisdicción sobre los setenta y ocho municipios de Puerto Rico, con sus respectivos miles de contribuyentes de patentes y arbitrios, representaría una carga adicional que, sin una asignación presupuestaria robusta y específica, produciría los mismos rezagos que el proyecto busca remediar.

Por otro lado, la pieza legislativa establece que los abogados-revisores serán nombrados por el Secretario de Hacienda, previa recomendación y propuesta vinculante de la Junta del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales

(CRIM). Asimismo, en su Exposición de Motivos, el Proyecto señala originalmente que los abogados serían nombrados por los alcaldes, aunque el texto articulado del proyecto difiere, atribuyendo el poder formal de nombramiento al Secretario de Hacienda.

Sobre los méritos de la propuesta, merece la atención indicar que actualmente se cuenta con la oportunidad de discutir una deficiencia con el director de finanzas que conoce la realidad económica local. De continuar el trámite legislativo de esta medida, ello requeriría atender la misma ante una estructura centralizada que maneja casos de 78 municipios con dinámicas completamente distintas. Esto también levanta señalamientos de acceso a la justicia, ya que en lugar de poder resolver los asuntos en el municipio donde se encuentra el contribuyente, se lleva el proceso a una oficina centralizada distante. En torno a esto, resulta medular fortalecer mecanismos informales, considerando que muchas controversias se resuelven conversando, por lo que formalizar esa etapa podría reducir significativamente los litigios.

El Código Municipal reconoce expresamente la autonomía de los municipios como entes de gobierno propios, con personalidad jurídica y poderes para ejercer sus funciones dentro del marco constitucional. La Sección 1 del Artículo IX de la Constitución de Puerto Rico dispone que los municipios tendrán la organización, facultades y privilegios que se determinen por ley, reconociendo así el fundamento constitucional de la autonomía municipal.

En específico, la administración de las finanzas municipales corresponde a los propios municipios a través de sus directores de finanzas. Al crear una Oficina bajo el Gobierno Central que revisa las determinaciones contributivas municipales, el Proyecto introduce un nivel de supervisión del Gobierno Central sobre materias que históricamente han sido de competencia municipal exclusiva.

En síntesis, el P. del S. 1095 recoge varios principios que tienen su génesis en los procedimientos que establece la LPAU, pero presenta brechas importantes, principalmente en: (1) ausencia de mecanismos de resolución informal; (2) el requisito de fianza como barrera de acceso a la revisión judicial; (3) la delegación al Tribunal Supremo de Puerto Rico de la función de dictar reglas procesales; y (4) un límite de sanciones insuficiente.

El mecanismo de resolución informal es esencial para evitar que el manejo de controversias se torne inmanejable. La resolución informal, para que sea efectiva, implica que una vez se emite una notificación preliminar de deficiencia, ya sea de patente o arbitrios, haya espacio para dialogar, procurar un acuerdo, estipular asuntos, entre otras alternativas para simplificar las controversias.

A tales fines, bien sea *motu proprio* o por instrucción de un oficial examinador, si las partes en un proceso de dialogo llegan a resolver asuntos, se presenta una moción conjunta de acuerdo por estipulación que el Oficial Examinador puede, fundamentado en hechos y el derecho aplicable, aceptarlo y dar por finalizada la controversia, o acogerlo parcialmente y continuar con las controversias que queden o denegar y continuar a etapa adjudicativa.

Por otro lado, el procedimiento de tasación y cobros de patentes municipales lo dispone el Código Municipal. El mismo es de larga estirpe, el cual se adoptó en la Ley de Patentes Municipales de 1974 tomando como modelo el Código de Rentas Internas de Puerto Rico que, a su vez, lo adoptó del Código Federal, y existe abundante jurisprudencia interpretativa relacionada. Por lo anterior, no resulta prudente descartar tal procedimiento, sino aspirar a optimizar el mismo. A modo de ejemplo, se señala la deseabilidad de que el procedimiento permita a un contribuyente que impugne judicialmente una determinación de deficiencia a afianzar el pago de la misma durante todas las etapas del pleito judicial. Actualmente, tal beneficio sólo está disponible durante la etapa entre el Tribunal de Primera Instancia y se le requiere el pago total de la misma para acceder a las etapas apelativas. Tal requerimiento es oneroso para los contribuyentes y limita el acceso a la justicia.

En el caso de los Arbitrios de Construcción, la situación es distinta, ya que el procedimiento establecido por el Código Municipal es limitado, deficiente y con visos de inconstitucionalidad al carecer de las garantías procesales adecuadas que eviten una imposición tributaria por el Estado sin brindarle al contribuyente una oportunidad adecuada de defenderse. No obstante, la respuesta a este vacío procesal debe ser atender disposiciones estatutarias que puedan regir los arbitrios de construcción en el mismo Código Municipal, tal y como se dispone en el caso de las patentes municipales y las contribuciones sobre la propiedad. Pudiera considerarse el adoptar el procedimiento de tasación y cobro de contribuciones que se ha utilizado por más de 50 años, adaptado a las particularidades de los arbitrios de construcción, los cuales representan un impuesto *sui generis*. Para ello, se sugiere realizar un estudio detallado que permita adecuar el referido procedimiento a las particularidades de dicho impuesto.

Si el asunto medular que pretende atender esta medida es la falta de un procedimiento uniforme entre los 78 municipios que garantice un debido proceso adjudicativo en las controversias de patentes y arbitrios, lo adecuado sería llevar a cabo un estudio integrado con el fin de determinar la necesidad y conveniencia de establecer un capítulo dentro del Código Municipal que regule de manera sistémica el procedimiento adjudicativo en los municipios, disponiendo de guías claras para conducir tales procesos por los municipios de Puerto Rico. A nivel de Gobierno Central, no se centra en una oficina las determinaciones

administrativas de todas las agencias gubernamentales, por lo que no nos parece adecuado intentar hacerlo con la realidad de los 78 municipios de Puerto Rico.

Cabe señalar que el Proyecto no aborda de manera expresa los términos prescriptivos aplicables a la tasación de deficiencias por parte de los municipios. Es importante tomar en consideración que ya el Código Municipal establece tales términos con respecto a la imposición y cobro de patentes municipales. En cuanto a los arbitrios de construcción, resulta deseable y beneficioso que se legislen términos prescriptivos claros que establezcan con claridad el término prescriptivo para la tasación y cobro, de modo que los contribuyentes y los municipios tengan certeza jurídica sobre el período durante el cual puede iniciarse una acción de cobro.

Asimismo, el proyecto plantea acciones que promueven una falta de certeza presupuestaria. El proyecto crea funciones, plazas y responsabilidades sin establecer con claridad una asignación presupuestaria. Ello va en contra de la Ley PROMESA y el Plan Fiscal del Gobierno de Puerto Rico.

Finalmente, al examinar esta medida con detenimiento, debemos indicar que, aunque la propuesta no elimina de forma expresa la posibilidad de impugnar en el Tribunal de Primera Instancia las determinaciones municipales, su diseño pudiera interpretarse como que conduce en la práctica a una reducción marcada de ese tipo de revisión. En específico, la medida establece que el expediente administrativo será la base exclusiva para la revisión judicial, lo que, en términos prácticos, limita al foro judicial a evaluar lo ya ocurrido, en lugar de permitirle reconstruir el caso. Además, al imponer el estándar de evidencia sustancial para sostener las determinaciones de hecho, el Tribunal queda atado a validar si la decisión administrativa fue razonable, no necesariamente si fue la correcta.

Actualmente, la revisión judicial en el caso de los impuestos se trata como un juicio de novo, de manera que las partes puedan levantar argumentos, defensas y traer evidencia que no necesariamente fue parte del trámite administrativo. Tal tratamiento de origen centenario tiene su fundamento en la preservación del derecho constitucional al debido procedimiento de ley de los contribuyentes ante una imposición tributaria que busca privarle de sus bienes. Por lo anterior, cualquier procedimiento que se aspire a adoptar debe salvaguardar el derecho de los contribuyentes a revisar determinaciones que le priven de su propiedad mediante un juicio de novo ante los tribunales de justicia.

De otra parte, el propio diseño del procedimiento administrativo refuerza esa limitación. La medida permite resoluciones sumarias sin necesidad de vista en ciertos casos, flexibiliza la aplicación de las reglas de evidencia y restringe el descubrimiento de prueba salvo autorización expresa. Esto puede contribuir a mayor agilidad, pero también abre la puerta a expedientes menos robustos. Precisamente ese expediente sería sobre el cual el Tribunal debe decidir.

### **Cumplimiento con PROMESA: Impacto Fiscal**

El Colegio de CPA recomienda que se indague sobre el impacto fiscal que tendría la aprobación de esta medida de acuerdo con lo que le será requerido por la Sección 204(a)2)(A) de la Ley PROMESA. Esta sección requiere que cualquier ley aprobada por la Legislatura de Puerto Rico deberá ser presentada por el Gobernador a la Junta de Supervisión junto con un estimado de costos y un certificado de cumplimiento con el Plan Fiscal, y que se pueda garantizar y demostrar que no se impondrán cargas financieras no presupuestadas ni se crean nuevas ineficiencias administrativas.

### **Conclusión**

Por lo antes expuesto, el Colegio de CPA no está en posición de recomendar que se continúe con el trámite legislativo de esta medida. Como siempre, ponemos a la disposición de esta Honorable Comisión los recursos técnicos del Colegio de CPA para colaborar en el continuo desarrollo de ésta y otras medidas legislativas.

Cordialmente,



CPA David Rodríguez Ortiz  
Presidente