

*Estado Libre Asociado de Puerto Rico*

*Invierte en ti*



CENTRO DE RECAUDACIÓN  
DE INGRESOS MUNICIPALES

Lcdó. Victor Falcón Dávila, CPA  
Director Ejecutivo

13 de junio de 2016

Lcdo. José M. Orta Valdez  
Director Ejecutivo  
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas  
Senado de Puerto Rico  
Apartado 9023431  
San Juan PR, 00902-3431

Estimado licenciado Orta:

Reciba un cordial saludo de parte de todos los que laboramos en el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM).

En el día de hoy, recibimos su comunicación donde nos solicita información sobre el Presupuesto de nuestra Entidad.

Con relación a este particular, el CRIM fue creado por virtud de la Ley Núm. 80 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, como una entidad municipal, independiente y separada de cualquier otra agencia o instrumentalidad del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El Centro es la entidad de servicios fiscales, cuya responsabilidad primaria será recaudar, recibir y distribuir los fondos públicos provenientes de las fuentes que se indican en la ley que corresponden a los municipios y así lo afirma el Lcdo. Cesar Miranda, Secretario de Justicia, en la Consulta Núm. 14-54-B que anejamos a esta comunicación.

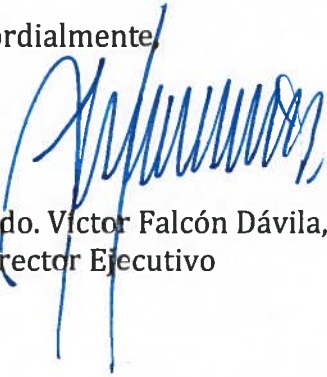
Dentro de las facultades y deberes generales impuestos, el CRIM controla y administra sus fondos operacionales y decide el carácter y necesidad de todos sus gastos y la forma en que los mismos habrán de incurrirse y autorizarse. A esos efectos, la Ley Núm. 80-1991, *supra*, faculta a la Junta de Gobierno aprobar la organización interna del Centro, el presupuesto anual de ingresos y gastos, las transferencias entre partidas, el sistema de contabilidad, de personal, de compras y suministros, así como todas las reglas y reglamentos para su funcionamiento, incluyendo todos los aspectos administrativos, operacionales y fiscales. A estos efectos, el CRIM no recibe fondos del Gobierno de los Estados Unidos y tampoco del Gobierno Central de PR.

Para cubrir los gastos de operación y funcionamiento, el CRIM separa hasta un (5%) cinco por ciento del total de las recaudaciones anuales que se obtengan por concepto de la contribución municipal sobre la propiedad en el año fiscal inmediatamente anterior.

Conforme establece la Ley, la responsabilidad de la Junta de Gobierno del CRIM para con el Gobierno Central, es rendir al Gobernador de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa, no más tarde del 30 de enero de cada año, un informe anual sobre todas las actividades, operaciones y logros del Centro, acompañado de los informes financieros anuales que someta el Director Ejecutivo del Centro, no así el informe de presupuesto a ser aprobado por la Junta de Gobierno.

Cualquier información adicional que necesite estamos a su disposición.

Cordialmente,



Lcdo. Víctor Falcón Dávila, CPA  
Director Ejecutivo



Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA  
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

LCDO. CÉSAR R. MIRANDA  
SECRETARIO DE JUSTICIA

TEL (787) 721-7700  
FAX (787) 724-4770

3 de diciembre de 2014

Sr. Luis F. Cruz Batista  
Director  
Oficina de Gerencia y Presupuesto  
PO Box 8476  
San Juan, Puerto Rico 00910-8476

Consulta Núm. 14-54-B

Estimado señor Director:

**I. INTRODUCCIÓN**

Me refiero a su comunicación mediante la cual nos solicita una opinión en torno a si el Centro de Recaudaciones e Ingresos Municipales (CRIM), creado por la Ley Núm. 83-1991, *según enmendada*, es una entidad municipal y como tal incluido dentro del término "municipio", y fuera del alcance de las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, conocida como "*Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado*" ("Ley Núm. 66").

Expuesto el asunto presentado ante nuestra consideración, pasemos a su discusión y análisis.

**II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS**

El Artículo 5 de la Ley Núm. 66 establece que:

Las disposiciones contenidas en este Capítulo serán aplicables a todas las Entidades de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Para propósitos de este Capítulo se entenderá que el término "Entidad de la Rama Ejecutiva" incluye a todas sus agencias, así como a las instrumentalidades y corporaciones públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, irrespectivo del grado de autonomía fiscal o presupuestaria que de otra forma le confiriere su ley orgánica u otra legislación aplicable. Sin embargo, no le aplicarán las disposiciones contenidas en este Capítulo a la Comisión Estatal de Elecciones, la

RECIBIDO  
OFICINA CENTRAL  
DE GERENCIA Y PRESUPUESTO  
2014 DEC 18 AM 7:47

Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente y la Oficina del Contralor Electoral a menos que expresamente así se disponga. **No se considerará como Entidad de la Rama Ejecutiva para propósitos de este Capítulo a la Universidad de Puerto Rico y sus dependencias, ni a los Municipios.**

*Id.* (Énfasis nuestro).

Ciertamente, la Ley Núm. 66 excluye de su alcance a los Municipios. Sin embargo, la ley no define el término municipios. Pasemos, pues, a examinar la relación jurídica existente entre los Municipios y el CRIM.

El CRIM se creó mediante la Ley Núm. 80-1991, *según enmendada*, conocida como “*Ley del Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales*” (Ley Núm. 80). Conforme al Artículo 3 de la Ley Núm. 80, el CRIM se crea como una entidad municipal, independiente y separada de cualquier otra agencia o instrumentalidad del Gobierno del Estado Libre Asociado, denominada “Centro de Recaudación de Ingresos Municipales”. 21 L.P.R.A. §5802. El CRIM es una entidad de servicios fiscales, cuya responsabilidad primaria será recaudar, recibir y distribuir los fondos públicos provenientes de las fuentes que corresponden a los municipios. *Id.*

Conforme a la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 80:

En la actualidad las finanzas municipales se nutren mayormente de la contribución sobre la propiedad y del subsidio estatal. **A pesar de que estos renglones son la principal fuente de ingresos, se han mantenido bajo el control y administración del Gobierno Central a través del Departamento de Hacienda. Este sistema tiene el efecto de mantener a los gobiernos municipales ajenos al manejo de sus principales fuentes de ingresos tan vitales para el financiamiento de los servicios que ofrecen y de sus operaciones.** Este mecanismo tampoco facilita que los funcionarios municipales aporten sus diligencias para una mayor eficiencia en la recaudación de dichos ingresos.

En consideración a lo anterior y cónsono con nuestro interés de promover una mayor autonomía fiscal de los municipios, la Asamblea Legislativa, en virtud a esta ley, cede a éstos la totalidad de la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble, excepto la porción de los recaudos que nutre al Fondo de Redención de Deuda.

A los fines de alcanzar el objetivo antes mencionado, **se establece el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales con el propósito de que, en representación de los municipios, y bajo el control de éstos asuma las responsabilidades relativas a la contribución sobre la propiedad que al presente desempeña el Gobierno Central...**

La intención de esta pieza legislativa es ampliar la autonomía municipal, estableciendo aquellos mecanismos necesarios para fortalecer y aumentar su capacidad fiscal.

*Id.* 1991 L.P.R. 80. (Énfasis nuestro).

Tal y como señala el legislador, el CRIM se crea para sustituir al Departamento de Hacienda en la función fiscal de recaudar y remesar las contribuciones municipales sobre la propiedad. Esto con la clara intención de que el CRIM, **en representación y bajo el control de los municipios**, asumiera las responsabilidades relativas a la contribución sobre la propiedad que hasta entonces desempeñaba el Gobierno Central.

El CRIM está dirigido por una Junta de Directores compuesta por 11 miembros, cuya composición es la siguiente:

El Centro será dirigido por una Junta de Gobierno integrada por once (11) miembros, de los cuales nueve (9) serán alcaldes en representación de todos los municipios de Puerto Rico y los restantes dos (2) miembros, lo serán el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento y el Comisionado de Asuntos Municipales.

*Id.* 21 L.P.R.A. § 5804.

Cabe mencionar que en su versión original, la Junta de Directores del CRIM constaba de nueve (9) miembros, siete (7) alcaldes y dos (2) *ex officio*, a saber, el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento y el Comisionado de Asuntos Municipales. Sin embargo, la Ley Núm. 162-2012 enmendó la Ley Núm. 80, entre otros asuntos, para reestructurar la Junta de Directores del CRIM, toda vez que:

Es obligación de los miembros de la Junta de Gobierno del Centro proveerles periódicamente a los alcaldes más información sobre el resultado de las operaciones del Centro y mantenerlos informados de asuntos importantes que requieran el análisis y consideración de éstos antes de tomar una decisión sobre los mismos. Además, en la Junta debería haber una mejor representación de los municipios y de todas las regiones de Puerto Rico. Para lograr estos objetivos, esta Ley propone aumentar la composición de los miembros de la Junta de nueve (9) a once (11) miembros, de los cuales nueve (9) serán alcaldes y dos *ex officio*, el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico y el Comisionado de Asuntos Municipales, quienes funcionarán como asesores de la Junta. En la Ley se establecen los mecanismos para realizar la elección de los miembros de la Junta de Gobierno. Además, se provee para que cada entidad que los represente pueda revocar el nombramiento de cualquiera de sus Alcaldes miembros de la Junta si el(los) mismo(s) no cumple(n) con los criterios establecidos en la Ley.

*Id.* 2012 L.P.R. 141.

Obsérvese que la Ley Núm. 162 aumenta el número de alcaldes que serán miembros de la Junta de Directores del CRIM, manteniendo igual el número de miembros *ex officio*. Establece, además, que la función de los miembros *ex officio* es de carácter asesorativo. Por tanto, el Gobierno Central no ejerce control alguno sobre el CRIM. En ausencia de dicho control, el CRIM es una “entidad municipal”, tal y como lo declara el Artículo 3 de la Ley Núm. 80.

Ahora bien, el Artículo 10 de la Ley Núm. 80 declara que el CRIM, como patrono, es un administrador individual bajo la Ley Núm. 184-2004, *según enmendada*, conocida como “*Ley de la Oficina de Capacitación, Asesoramiento Laboral y de Recursos Humanos*”. Así también extiende a los empleados del CRIM los beneficios de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, *según enmendada*, conocida como “*Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y sus Instrumentalidades*”. *Id.* Igualmente establece que éstos deberán cumplir con las disposiciones de la Ley Núm. 1-2012, *según enmendada*, conocida como “*Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011*”. *Id.* No obstante, la Ley Núm. 81-1991, *según enmendada*, conocida como “*Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*” también extiende a los empleados municipales los beneficios de la Ley Núm. 447 y la aplicación de la Ley Núm. 1-2012. 21 L.P.R.A. § 4573 y 4561(a)(9).

En cuanto a declarar al CRIM como un administrador individual bajo la Ley Núm. 184, debe recordarse que la Ley Núm. 80 dispuso la transferencia del Departamento de Hacienda al CRIM de todo el personal adscrito al Negociado de Contribución Sobre la Propiedad, Herencias y Donaciones del Departamento de Hacienda. Art. 23(f) de la Ley Núm. 80. En virtud de ello, puede inferirse que el legislador quiso mantener inalterado el estado de derecho laboral aplicable a dichos empleados.

Finalmente, debemos señalar que conforme al Artículo 22 de la Ley Núm. 80, a partir del año fiscal 1994-95, el CRIM cubre sus gastos de operación y funcionamiento con una asignación presupuestaria de hasta un máximo del cinco por ciento (5%) del total de las recaudaciones anuales que se obtengan por concepto de la contribución municipal sobre la propiedad en el año fiscal inmediatamente anterior. Entiéndase que los fondos operacionales del CRIM provienen de la contribución municipal y en nada depende de los fondos del Gobierno Central. 21 L.P.R.A. § 5801 nt.

Pasemos, entonces, a examinar la jurisprudencia citada en su comunicación.

En *Municipio de San Juan v. CRIM*, 178 D.P.R. 163 (2010), el Tribunal Supremo precisa determinar si el CRIM es una “agencia gubernamental” bajo la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, *según enmendada*, conocida como “*Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*”. Expresa el Tribunal que:

En aras de hacer posible la autonomía de los municipios se creó el C.R.I.M. Fue creado como una “entidad de los municipios” independiente y separada de cualquier agencia o instrumentalidad del Estado, con el fin ulterior de otorgarle a los municipios más control sobre la recaudación de las contribuciones sobre

**la propiedad, evitando que el gobierno central controlara indebidamente la autoridad y el proceso fiscal de los municipios.** El Artículo 3 de la Ley Orgánica del C.R.I.M., *supra*, dispone, expresamente, que el C.R.I.M. estará sujeto a las disposiciones de la L.P.A.U., *supra*.

Las facultades y funciones del C.R.I.M. tradicionalmente han correspondido al Estado como lo son todas las relacionadas con la recaudación de impuestos. Tales funciones coinciden con la disposición de la L.P.A.U. que define el término “agencia” sujeta a la aplicación de las disposiciones del referido estatuto. Concluimos que el C.R.I.M., como institución, es una “agencia gubernamental”, tanto por su finalidad eminentemente pública como por la esencial dependencia de los municipios en el ámbito presupuestario.

*Id.* a las págs. 174-175. (Énfasis suplido).

Como puede observarse, la determinación del Tribunal Supremo se circunscribe a la aplicabilidad de las disposiciones de la Ley Núm. 170 a los procedimientos del CRIM. Y, como señala el Tribunal, la propia Ley Núm. 80 estableció expresamente que el CRIM está sujeto a las disposiciones de la Ley Núm. 170.

Cabe señalar que el Tribunal Supremo caracteriza al CRIM como una “entidad de los municipios” creada “**con el fin ulterior de otorgarle a los municipios más control sobre la recaudación de las contribuciones sobre la propiedad, evitando que el gobierno central controlara indebidamente la autoridad y el proceso fiscal de los municipios**”. *Id.* a la pág. 174.

De otra parte, en *Plaza las Américas, Inc. v. CRIM*, 173 D.P.R. 230 (2008), el Tribunal Supremo analiza si el CRIM es una agencia para efectos del término para presentar apelación, según regulado por la Regla 53.1(c) de las de Procedimiento Civil de 1979, 32 L.P.R.A. Ap. III, R. 53.1 (c); y la Regla 13(A) del Tribunal del Circuito de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B R 13(A); ambas derogadas. Resuelve el Tribunal que:

La Regla 53.1(c) y la Regla 13(A) son claras al establecer un término de sesenta (60) días para la revisión de sentencias en aquellos casos en los que el Estado, sus funcionarios, sus instrumentalidades o los municipios sean partes en el pleito. La única excepción a esta norma, es en el caso de las corporaciones públicas, que sólo cuentan con un término de treinta (30) días para solicitar revisión de las sentencias dictadas en los casos que sean partes.

Cuando la letra de la ley es clara no hay espacio para interpretaciones y la voluntad del legislador tiene que ser respetada. [citas omitidas].

De una simple lectura de la Regla 53.1(c) y la Regla 13(A) se demuestra inequívocamente la claridad y falta de ambigüedad en su contenido con respecto a la extensión del término de sesenta (60) días a todas las partes involucradas en el

pleito en cualquier caso en que una instrumentalidad del Gobierno, como el CRIM, sea parte.

El CRIM, por su naturaleza, se asemeja a una agencia o instrumentalidad gubernamental típica. Tan es así, que en el Artículo 2, inciso (e), la Ley 80, *supra*, se define la palabra “Centro” de la manera siguiente:

Artículo 2.-Definiciones-

...

(e) “Centro” significará la **entidad pública** creada para ofrecer servicios fiscales a los municipios y denominada “Centro de Recaudación de Ingresos Municipales”. (Énfasis suplido)

De igual manera nos expresamos en C.R.I.M. v. Fed. Central Trabajadores, [142 D.P.R. 968 (1997)], cuando expresamos lo siguiente:

**En este respecto, la situación del C.R.I.M. se asemeja a una agencia gubernamental típica.** (Énfasis suplido)

En el pasado ya hemos sostenido que el CRIM no se asemeja a una empresa privada, ya que como administrador individual, estaba integrado al sistema de personal del Gobierno y sus empleados estaban protegidos por las garantías de la Ley de Personal de Servicio Público de Puerto Rico. También sostuvimos que el CRIM no tiene verdadera autonomía fiscal debido a su incapacidad para generar sus propios fondos.

La Ley Núm. 80 define al CRIM como una entidad municipal, que en representación de los municipios, y bajo el control de éstos, va a estar a cargo de recaudar; recibir y distribuir los fondos públicos que corresponden a los municipios de Puerto Rico. Es dirigido por una Junta de Gobierno compuesta por funcionarios públicos. Su Presidente es un alcalde. Sus empleados tienen derecho a acogerse a los beneficios de la “*Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico*”, *supra*, y están sujetos a la “*Ley de Ética Gubernamental del Estados Libre Asociado de Puerto Rico*”, *supra*.

Es importante señalar que el que una instrumentalidad, como el CRIM, tenga personalidad jurídica propia no desvirtúa su naturaleza de entidad pública.

*Id.* a las págs. 238-240. (Énfasis suplido).

Al igual que en *Municipio de San Juan v. CRIM*, antes, el Tribunal Supremo se circunscribe a determinar si una disposición legal, en este caso procesal, es o no de aplicación al CRIM. En *Plaza las Américas*, el Tribunal analiza si el término de sesenta (60) días para la revisión de sentencias en aquellos casos en los que el Estado, sus funcionarios, sus instrumentalidades o los



municipios sean partes en un pleito, según establecido por las Regla 53.1(c) de Procedimiento Civil y la Regla 13(A) del Tribunal del Circuito de Apelaciones, es aplicable al CRIM.

Luego de examinar las disposiciones de la Ley Núm. 80 y jurisprudencia anterior, el Tribunal Supremo concluye que el CRIM, “por su naturaleza, se asemeja a una agencia o instrumentalidad gubernamental típica”. *Id.* Es de notar que el tribunal no declara categóricamente al CRIM como una agencia pública, sino que señala que **por su naturaleza, el CRIM se asemeja más a éstas que a una corporación pública**. Esto para determinar si al CRIM le asiste el término de 30 (corporación pública) o 60 días (agencias, instrumentalidades y **municipios**) para presentar una revisión contra una sentencia adversa, bajo las citadas Reglas 53 y 13(A).

Nótese que en ninguno de los dos casos, el Tribunal Supremo concluye que el CRIM es una agencia del gobierno central, sino una entidad pública que ofrece servicios a los municipios. Entidad que representa a los municipios; cuya Junta de Directores está compuesta de una mayoría de Alcaldes; que sus fondos provienen de los recaudos de contribuciones municipales; y que fue creada con el fin ulterior de otorgarle a los municipios más control sobre la recaudación de las contribuciones sobre la propiedad, evitando que el gobierno central controlara indebidamente la autoridad y el proceso fiscal de los municipios.

Es claro que, para todos los efectos legales, el CRIM es una entidad municipal, y como tal, está cobijada por la exclusión que establece el Artículo 5 de la Ley Núm. 66 para los Municipios.

### III. CONCLUSIÓN

Luego del análisis legal que se ofrece, es forzoso concluir que el CRIM es una entidad municipal, y como tal, está cobijada por la exclusión que establece el Artículo 5 de la Ley Núm. 66 para los Municipios.

Esperamos que nuestros comentarios sean de utilidad.

Cordialmente,



César R. Miranda

c: Lcdo. Víctor Falcón Dávila, CPA  
Director Ejecutivo