

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE CAROLINA  
PANEL VIII

STANDARD  
REFRIGERATION  
COMPANY, INC.

Apelado

v.

MUNICIPIO  
AUTÓNOMO DE  
CAROLINA; EDWIN  
LEBRÓN GONZÁLEZ,  
Director de Finanzas; Y  
HON. JOSÉ APONTE  
DALMAU, Alcalde

Apelante

KLAN201500840

*Apelación*  
procedente del  
Tribunal de Primera  
Instancia, Sala  
Superior de  
Carolina

Civil. Núm.  
F AC2013-1023

Sobre:  
Revisión de  
determinación final  
del Director de  
Finanzas del  
Municipio Autónomo  
de Carolina sobre el  
pago del arbitrio de  
construcción

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Varona Méndez, la Juez Gómez Córdova, la Juez Rivera Marchand y el Juez Bonilla Ortiz<sup>1</sup>

Varona Méndez, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 2 de septiembre de 2015.

Compareció ante nosotros el Municipio Autónomo de Carolina (parte apelante o el Municipio) mediante un recurso de apelación en el cual solicitó la revocación de la sentencia dictada el 27 de enero de 2015 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Carolina. Mediante esta, el foro primario ordenó a la parte apelante el pago de \$238,800.00 a favor de Standard Refrigeration Company, Inc., (parte apelada o Standard), en concepto de arbitrios municipales pagados en exceso.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se revoca la sentencia apelada. Devolvemos el caso para la

---

<sup>1</sup> El Juez Bonilla Ortiz no interviene.

celebración de una vista evidenciaria, para disponer de una controversia de hechos, según delimitaremos más adelante.

I.

El 20 de septiembre de 2012, Standard fue contratada por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA), para llevar a cabo un proyecto de rehabilitación de una estación de bombas de alcantarillado sanitario perteneciente a la AAA ubicado en el Municipio de Carolina. El costo total del proyecto era de \$4,365,000.00. Cónsono con las disposiciones de la Ley Núm. 81-1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos (21 LPRA Sec. 4001 *et seq.*), el 18 de enero de 2013 Standard presentó una Declaración de Actividad Detallada ante la Oficina de Finanzas del Municipio en la cual indicó que el proyecto consistía, en su mayoría, en el *reemplazo de equipo eléctrico y mecánico*. Standard le especificó al Municipio que la mayoría de las actividades del proyecto no eran actividades de construcción, según definidas por la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. Con el propósito de calcular la cantidad a pagar por arbitrios de construcción, Standard estimó que el costo total de las actividades de construcción del proyecto era de \$385,000.00 y que el correspondiente arbitrio de construcción a pagar por la parte apelada era de \$23,100.00, equivalente al 6% de la cantidad total de las actividades de construcción que conllevaba el proyecto. Llegó a dicho cálculo, partiendo de las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, según las cuales la base sobre la cual se estima la cantidad a pagar por concepto de arbitrios de construcción era el costo total de las *actividades de construcción*.

Por su parte, el 30 de enero de 2013 el Municipio le notificó a la parte apelada que *todas las actividades que conllevaba el proyecto eran tributables ya que todas las actividades que conllevaba eran de construcción*. Por tanto, recalcó que siendo el

costo total del proyecto \$4,365,000.00, la cantidad a pagar por concepto de arbitrios de construcción era de \$261,900.00 al aplicarle el 6%. Además, indicó que lo anterior era conforme con las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, y al tenor con la Ordenanza Municipal Núm. 9, serie 2055-2006-23.

Ante la determinación notificada del Municipio, el 5 de febrero de 2013 la parte apelada decidió pagar bajo protesta la cantidad antes mencionada por concepto de arbitrios de construcción. En la misma fecha antes indicada Standard sometió una solicitud de reconsideración respecto a la determinación del Municipio con relación a la cantidad a pagar por concepto de arbitrios de construcción. El 22 de febrero de 2013 se notificó a Standard la determinación final del Director de Finanzas del Municipio sobre la cantidad a pagar por concepto de arbitrios de construcción y en la cual sostuvo la determinación anterior del Municipio.

Así las cosas, el 1 de marzo de 2013 Standard presentó una demanda contra el Municipio y solicitó la revisión de la determinación final del Director de Finanzas del Municipio.<sup>2</sup> En lo pertinente, Standard alegó que no negaba que el proyecto conllevara actividades de construcción a las cuales le aplicaba el arbitrio de construcción. No obstante ello, Standard sostuvo que el costo de las actividades de construcción que comprendía el proyecto ascendía a un total de \$385,000.00 por lo que el arbitrio de construcción que le correspondía pagar a favor del Municipio era un total de \$23,100.00. En específico, sostuvo que le había pagado en exceso al Municipio la cantidad de \$238,800.00 en concepto de arbitrios de construcción. Por tanto, urgió que se le devolviera la cantidad antes descrita más intereses a partir del 5 de febrero de 2013, fecha en que sometió el pago bajo protesta.

---

<sup>2</sup> Apéndice, págs. 1-23.

Además, Standard argumentó que el Municipio aplicó erróneamente la Ordenanza Municipal Núm. 9, Serie 2005-2006-23 para basar su determinación final. Según sostuvo, dicha ordenanza define el concepto de “actividad de construcción” de manera contraria a lo dispuesto en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, añadiendo actividades no contempladas en la Ley. Pues, según explicó, dicha Ley dispone una lista “exhaustiva” sobre qué constituye una actividad de construcción sujeta al arbitrio de construcción y la cual no contempla el “reemplazo” como tal. Standard arguyó que la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, no faculta a los municipios a ampliar la definición de “actividad de construcción” para efectos de la imposición del arbitrio de construcción y extender dicha definición a las actividades de reemplazo. En fin, urgió al foro primario a que revocara la decisión final del Director del Departamento de Finanzas del Municipio y declarase que el costo total de las actividades de construcción del proyecto era de \$385,000.00, por lo que el arbitrio de construcción a pagar sería de \$23,100.00.

El 30 de mayo de 2013 el Municipio presentó su contestación a la demanda mediante la cual se opuso a las alegaciones incoadas en su contra por parte de Standard.<sup>3</sup> En síntesis, sostuvo que Standard fue contratada por el Municipio para llevar a cabo un proyecto de rehabilitación de una estación de bombeo de alcantarillado sanitario en el Municipio de Carolina por el precio alzado de \$4,365,000.00. Según el Municipio, ello constituye una actividad de construcción según las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. Además, adujo que la alegación de Standard en cuanto a que fue contratada para llevar a cabo un trabajo de reemplazo de equipo eléctrico y no una actividad de construcción era simplemente un “ardid o subterfugio

---

<sup>3</sup> Apéndice, págs. 24-34.

para reducir el pago del arbitrio de construcción”.<sup>4</sup> Razonó el Municipio que Standard dejó de exponer una reclamación que justificara la concesión de un remedio a su favor, pues la propia parte apelada reconoció que, desde que se sometió al proceso de subasta y posterior firma del contrato con la AAA, la cantidad a pagar por concepto de arbitrios de construcción era \$261,900.00, la cual se pagó en su totalidad. Además, adujo que en la solicitud de reconsideración, Standard incluyó un desglose de los costos de la obra, en el que reconoció que la cantidad a pagar en concepto de arbitrios de construcción era la indicada por el Municipio. Por ello, el Municipio expuso que Standard pretendía ir en contra de sus propios actos y realizar, mediante el favor judicial, un pago menor del arbitrio de construcción para poder obtener una ganancia no contemplada en el contrato de obras otorgado con la AAA. Por último, expuso que faltaba parte indispensable, toda vez que los arbitrios de construcción fueron pagados con los fondos correspondientes a la AAA, por lo que de proceder una devolución de dinero, la misma debería beneficiar a la AAA y no a Standard.

Tras varios trámites procesales, las partes estipularon someter el caso para resolución final mediante mociones dispositivas. Así las cosas, el 16 de julio de 2014 el Municipio presentó una moción de desestimación bajo la Regla 10.2 de Procedimiento Civil (31 LPRA Ap. V, R. 10.2).<sup>5</sup> En síntesis, la parte apelante expuso que aun tomado como ciertas las alegaciones contenidas en la demanda, la misma dejaba de exponer una reclamación que justificara la concesión de un remedio. El Municipio reiteró que la parte apelada incluyó como parte de su solicitud de pago bajo protesta y reconsideración un desglose de los costos del proyecto donde señaló que el costo de los arbitrios de

---

<sup>4</sup> *Íd.* Pág. 24.

<sup>5</sup> Apéndice, págs. 38-57.

construcción ascendía a un total de \$261,900.<sup>6</sup> El Municipio culminó aduciendo que Standard estaba impedido por sus propios actos de presentar la causa de acción en su contra, toda vez que previo a la presentación de la demanda reconoció y accedió al pago de \$261,900 por concepto de arbitrios de construcción. Además, urgió al foro primario a no perder de perspectiva que el Departamento de Finanzas del Municipio había confirmado la decisión de la parte apelante respecto a la cantidad a pagar por arbitrios de construcción, determinación que debía ser respetada.

Por su parte, el 11 de julio de 2014 Standard presentó un escrito titulado “Moción para que se dicte sentencia sumaria a favor de la parte demandante Standard Refrigeration Co., Inc.”, en el que reiteró sus argumentaciones expuestas anteriormente.<sup>7</sup> Además, expuso que el presente caso versaba sobre una controversia de derecho relacionada al alcance de lo que constituye una actividad de construcción según definido por la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. Esto es, cuáles actividades, dentro de un proyecto de obra de construcción, podrán ser tasadas con el impuesto conocido como arbitrio de construcción. Así las cosas, Standard procedió a consignar los hechos que, según alegó, no estaban en controversia y entre los cuales exponemos los siguientes:

---

<sup>6</sup> Véase “Solicitud de Reconsideración-Proyecto de Rehabilitación de la Estación de Bombeo de Aguas Servidas de Villa Carolina-Solicitud # 12-1745-PC-N01”, anejos # 3-1, 3-2 y 3-3 de Moción de Reconsideración del Municipio, págs. 50-52.

<sup>7</sup> Apéndice, págs. 58-122. Con la moción de sentencia sumaria se acompañaron los siguientes documentos: a) declaración jurada del Sr. Juan M. Sánchez Quintana, Presidente de Standard Refrigeration Company, Inc.; b) copia de la demanda presentada por Standard; c) copia de la Declaración de Actividad Detallada de Standard con fecha del 11 de enero de 2013; d) documento titulado “Cost Breakdown” de Standard donde se desglosó los costos de las distintas partidas de las actividades que conllevaba el proyecto; e) Declaración de Actividad Detallada sometida por el Municipio con fecha del 30 de enero de 2013; f) Solicitud de Reconsideración de 5 de febrero de 2013; g) facturas y recibos de arbitrios de construcción; h) Determinación final sobre el valor de la obra y arbitrios de construcción del Municipio; i) copia de la contestación a la demanda del Municipio; j) copia del contrato habido entre la AAA y Standard para la construcción del proyecto; k) fracciones de la deposición tomada al Sr. Edwin Lebrón González, Director del Departamento de Finanzas del Municipio.

1) Standard fue contratado el 20 de septiembre de 2012 por la AAA para realizar un proyecto de rehabilitación de la estación de bombas de alcantarillado sanitario (Para ello presentó copia del contrato habido entre la AAA y Standard, págs. 108-117 del Apéndice).

2) El 18 de enero de 2013, Standard le presentó una Declaración de Actividad Detallada ante la Oficina de Finanzas del Municipio en donde estimó el costo total de las actividades de construcción comprendidas en el proyecto a un total de \$385,000.00. Mediante dicha Declaración, la parte apelada le advirtió al Municipio que la gran mayoría de las actividades que comprendía el proyecto consistían en reparaciones las cuales no eran tributables (Para ello presentó copia de contestación a la demanda, pág. 100 del Apéndice).

3) El 30 de enero de 2013 el Municipio cursó notificación a Standard en donde rechazó la interpretación de la parte apelada sobre cuáles actividades eran tributables, pues sostuvo que todas las actividades que envolvía dicho proyecto eran de construcción y, por consiguiente, tributables. La parte apelante le indicó que al ser el costo total del proyecto \$4,365,000.00, el precio a pagar por concepto de arbitrios de construcción era de \$261,900.00 (la parte apelada presentó copia de la contestación a la demanda, págs. 97-99).

4) Ante la determinación del Municipio, la parte apelada decidió pagar bajo protesta la suma de \$261,900.00 y, a su vez, presentó una solicitud de reconsideración. (Solicitud de reconsideración de Standard del 5 de febrero de 2013, págs. 89-90 del Apéndice).

5) Standard acompañó con su solicitud de reconsideración un desglose detallado de las partidas del proyecto en donde le indicó al Municipio que las partidas no agrupadas bajo "Civil Work" eran partidas que a su entender no constituían actividades de construcción y por tanto no eran tributables (Solicitud de reconsideración de Standard, pág. 91 del Apéndice).

6) El 22 de febrero de 2013, la parte apelada fue notificada de la determinación final del Municipio (emitida el 12 de febrero de 2013), reiterando que la cantidad a pagar por concepto de arbitrios de construcción era de \$261,900.00. (Véase Determinación final sobre el valor de la obra, pág. 96 del Apéndice).

En apoyo a su solicitud de sentencia sumaria, Standard argumentó que el proyecto en cuestión consistía, en su mayoría, en el reemplazo de equipo eléctrico y mecánico con el fin de rehabilitar, no de construir, una estación de bombas. Para sustentar su postura, Standard presentó parte de la deposición tomada al Sr. Edwin Lebrón González, Director de Finanzas del Municipio, quien declaró que la práctica de la parte apelante era utilizar el costo total del proyecto como base para imponer el

arbitrio sobre construcción.<sup>8</sup> Standard sostuvo que debido a dicha práctica, el Municipio hizo caso omiso de las advertencias de la parte apelada en cuanto a que la mayoría de las actividades del proyecto no eran tributables ya que se trataban de obras de reemplazo y no de construcción. Según la parte apelada, el Municipio aplicó erróneamente la Ordenanza Municipal Núm. 9, Serie 2005-2006-23, ya que utilizó la misma para justificar su determinación. En específico, Standard sostuvo que el Municipio utilizó la definición de “actividad de construcción” que provee la Ordenanza antes aludida de forma distinta a la establecida en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, y añade actividades no contempladas en dicha ley. En fin, la parte apelada concluyó que el Municipio se valió de la Ordenanza Municipal antes mencionada para tributar las actividades de reemplazo contraviniendo así las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*.

En respuesta, el Municipio presentó su Oposición a la solicitud de sentencia sumaria de Standard y urgió al foro primario a dictar sentencia sumaria a su favor.<sup>9</sup> En síntesis, el Municipio reiteró sus argumentos expuestos anteriormente e indicó que la parte apelada consignó como un hecho no controvertido que el proyecto consistía en su mayoría en actividades de reemplazo y no de construcción. El Municipio alegó que tal hecho estaba en controversia ya que desde el inicio del pleito la parte apelante sostuvo que el proyecto era uno de rehabilitación. Específicamente

---

<sup>8</sup> Véase Apéndice, págs. 118-121.

<sup>9</sup> *Íd.* Págs. 124-178. Dicha moción fue acompañada con los siguientes documentos: a) declaración jurada del Sr. Edwin Lebrón González; b) copia de la demanda presentada por Standard; c) la Declaración de Actividad Detallada de Standard con fecha del 11 de enero de 2013; d) documento titulado “*Cost Breakdown*” que detalla los costos de las distintas partidas de actividades que conllevaba el proyecto; e) Declaración de Actividad Detallada del Municipio con fecha del 30 de enero de 2013; f) Solicitud de Reconsideración de Standard con fecha del 5 de febrero de 2013; g) facturas y recibos de pago de los arbitrios de construcción; h) Determinación final sobre el valor de la obra y arbitrios de construcción del Municipio; i) copia de contestación a la demanda del Municipio; j) copia del contrato habido entre la AAA y Standard para la construcción del proyecto; k) copia del anuncio de subasta pública identificando el proyecto en cuestión como uno de rehabilitación.



adujo que ese hecho era la controversia central del presente caso. Argumentó que según las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, el proyecto era catalogado como uno de construcción, por lo cual a todas las actividades a llevar a cabo les eran de aplicación el arbitrio de construcción. El Municipio expuso que la parte apelada pretendió sustentar lo anterior mediante la declaración jurada del Presidente de Standard y de la Declaración de Actividad Detallada que le remitió al Municipio. Por tanto, la parte apelante sostuvo que ello se trataba de una declaración *ex parte* de la propia parte apelada, que no aportaba a establecer lo alegado.

Además, el Municipio expuso que Standard omitió en su solicitud de sentencia sumaria un hecho sobre el cual no había controversia. Esto es, que en la solicitud de reconsideración que Standard presentó ante el Departamento de Finanzas del Municipio, la parte apelada incluyó un desglose de los costos del proyecto, en el que reconoció que el costo total de los arbitrios de construcción ascendía a \$261,900.00. Dicha cantidad fue la indicada por el Municipio y la que reiteró en su determinación final, documento que también fue presentado por Standard junto a su demanda y solicitud de sentencia sumaria. A su vez, dicho documento también fue presentado por el Municipio en su solicitud de desestimación y en la oposición a solicitud de sentencia sumaria.<sup>10</sup> Así las cosas, la parte apelante adujo que no había controversia sobre el hecho de que la cantidad que le correspondía pagar a Standard por arbitrios de construcción era de \$261,900.00. Por tanto, urgió al foro primario a que denegara la solicitud de Standard y dictara sentencia sumaria a favor del Municipio.

---

<sup>10</sup> Véase Apéndice, págs. 16, 52, 91 y 150.

Tras las presentaciones de las mociones dispositivas de ambas partes, el foro primario señaló una vista argumentativa para el 24 de octubre de 2014 para dilucidar tales mociones. Posteriormente, dicho foro dictó sentencia sumaria y declaró ha lugar la demanda de Standard.<sup>11</sup> Según determinó en su sentencia, el proyecto en cuestión consistía en su mayoría de actividades de reemplazo de equipo eléctrico y mecánico. Como consecuencia de dicha determinación, el foro primario expuso que el costo total de las actividades de construcción era de \$385,000.00 y el correspondiente arbitrio de construcción a pagar era de \$23,100.00. Razonó el foro de instancia en su dictamen que el concepto “reemplazar” no estaba contemplado en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, como uno de construcción. Además, concluyó que el Municipio no logró rebatir las alegaciones de Standard en cuanto a que el proyecto de rehabilitación era uno “atípico” de construcción, pues se trataba de algo que ya había sido construido y por el cual ya se habían pagado los correspondientes arbitrios de construcción. Según expresó en su dictamen: “no podemos ampliar el radio de la definición de actividad construcción que el legislador estableció para incluir actividades que no han sido específicamente señaladas o incluidas en tal definición”.<sup>12</sup> Por tanto, concluyó que el Municipio erró al imponer el monto del arbitrio de construcción basándose solamente en el costo total del proyecto sin llevar a cabo análisis adicional alguno sobre qué constituía o no una obra de construcción sujeto al arbitrio en cuestión. Así las cosas, el foro primario le ordenó al Municipio devolver la cantidad de \$238,800.00 a la parte apelada por concepto de arbitrios de construcción pagados en exceso.

---

<sup>11</sup> *Íd.*, págs. 182-189.

<sup>12</sup> Sentencia del 27 de enero de 2015, véase Apéndice, pág. 188.

Inconforme, el 12 de marzo de 2015 el Municipio presentó una solicitud de reconsideración en la cual sostuvo que la conclusión de derecho del foro primario debía ser revisada.<sup>13</sup> Argumentó que según las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, la base sobre la cual se impone el arbitrio de construcción es el costo total de la actividad de construcción independientemente de cuantas veces ésta se lleve a cabo. Además, indicó que era un hecho presumido y no probado que la estación de bombeo de la AAA ya había pagado arbitrios de construcción. Por tanto, en cuanto a dicho asunto, el Municipio concluyó que no había fundamento legal alguno que impidiera que se le impusiera nuevamente arbitrios de construcción a un bien inmueble. Por otro lado, sostuvo que conforme a la prueba documental presentada y no controvertida, la estación de bombeo de la AAA es una estructura fija cuyo equipo y accesorios están instalados y por definición de ley son bienes inmuebles.<sup>14</sup> Además, explicó que al rehabilitar y/o reemplazar el equipo eléctrico y mecánico instalados en dicha estructura, ello de por sí constituía una actividad de construcción. Por tanto, el Municipio sostuvo que el contrato habido entre la AAA y Standard es uno de actividad de construcción, ya que la parte apelada fue contratada por la AAA para llevar a cabo un proyecto con el fin de devolver la estación de bombeo a su estado original.

La parte apelante también alegó que el foro apelado erró al no tomar en consideración que quien realmente pagó el arbitrio de construcción fue la AAA y no Standard. Según el Municipio, se

---

<sup>13</sup> Apéndice, págs. 190-196.

<sup>14</sup> En específico, el Municipio citó los Artículos 262, 263 y 265 del Código Civil (31 L.P.R.A. Secs. 1042, 1043 y 1061). Cabe señalar que en todos los escritos que el Municipio presentó ante Instancia, la parte apelante hizo referencia a tales preceptos legales con el propósito de indicar que la estación de bombeo sobre la cual se llevaría a cabo la “rehabilitación” era un bien inmueble incluyendo todo el equipo instalado en el mismo y los cuales serían “reemplazados”. De esta manera el Municipio ha tratado de justificar su determinación de que todas las actividades que conlleva el proyecto de “rehabilitación” son tributables.

trataba de un hecho incontrovertido. lo cual representaba un gran problema ya que al haber ordenado la devolución de lo pagado en concepto de arbitrios de construcción a Standard, dicha parte se estaría beneficiando de un reintegro que no le corresponde, contraviniendo así el ordenamiento con relación a la protección de los fondos públicos. Por ello, el Municipio reiteró que la AAA era parte indispensable ya que fue quien pagó los arbitrios de construcción y no Standard. Por tanto, concluyó que a quien le correspondía en todo caso la devolución de lo pagado en concepto de arbitrios de construcción era a la AAA.

A su vez, el 24 de marzo de 2015 Standard presentó su oposición a la solicitud de reconsideración del Municipio.<sup>15</sup> En síntesis, Standard reiteró que el dictamen del foro primario debía ser confirmado, toda vez que la interpretación que hizo el Tribunal de Primera Instancia respecto a la Ley de Municipios Autónomos fue correcta y justificó su decisión. Expuso que el foro primario actuó correctamente al determinar que las actividades del proyecto que constituían actividades de construcción ascendían a \$385,000.00. Reafirmó que dicha cantidad era la base sobre la cual se debían imponer los arbitrios de construcción. Con relación a la alegación del Municipio en cuanto a que el efecto de la sentencia sería que Standard recibiría más fondos públicos de los que le corresponde en virtud del contrato del proyecto, la parte apelada argumentó que la cantidad de \$261,900.00 fue incluida en el desglose detallado para pago (Breakdown for Payment, documento que fue incluido con la solicitud de reconsideración de Standard) que le fue sometido a la AAA para su aprobación. Es decir, Standard incluyó dicha cantidad como un costo suyo y lo descontó de su ganancia, manteniendo así el costo total del proyecto inalterado. Por tanto, concluyó que el precio original del

---

<sup>15</sup> Apéndice, págs. 199-205.

contrato nunca fue alterado, por lo que tenía derecho a recibir el reintegro de lo pagado.

Por último, con relación a la alegación de parte indispensable, la parte apelada argumentó que el presente pleito versaba sobre una causa de acción que la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, le provee para revisar una determinación final del Director de Finanzas del Municipio sobre el pago del arbitrio de construcción. Por ello, las únicas dos partes indispensables en el presente pleito son la que haya pagado el arbitrio y el Municipio. Sostuvo que la cantidad que se pagó finalmente en concepto de arbitrios de construcción fue incluida por la AAA en el costo total del proyecto (\$4,365,000.00) el cual se le atribuyó a Standard mediante subasta pública. Por tanto, concluyó que la parte apelada fue quien pagó los arbitrios de construcción en exceso y es a quien le corresponde su devolución.

Eventualmente, el 27 de marzo de 2015 el foro primario emitió una orden declarando no ha lugar la solicitud de reconsideración del Municipio. Inconforme, el 3 de junio del 2015 el Municipio presentó un recurso de apelación ante este Tribunal imputándole al foro primario haber errado:

- 1) al ordenar al Municipio la devolución de la suma de \$238,800 por arbitrios municipales basado en que la actividad de reemplazo de bombas y equipo eléctrico llevada a cabo por Standard a favor de la AAA no es una actividad de construcción sujeta al pago de arbitrios conforme a la Ley Núm. 81, *supra*; y
- 2) no considerar a la AAA como parte indispensable del pleito, ya que fue ésta entidad gubernamental quien efectuó realmente el pago del arbitrio en controversia y a quién debe, conforme a la Ley Núm. 81, *supra*, beneficiar la devolución que ordena la sentencia.

Por su parte, el 25 de junio de 2015 Standard presentó su alegato en oposición. En síntesis, sostuvo que el Municipio no cuestionó la procedencia de la sentencia sumaria apelada. Además, adujo que la parte apelante tampoco argumentó que hubiera algún hecho esencial en controversia que impidiera que el

foro de instancia dictara sentencia sumaria. A su vez, argumentó que las determinaciones del foro primario son correctas y las mismas fueron establecidas mediante toda la prueba documental que Standard presentó.

## II.

### A. Sentencia sumaria

La Regla 36 del mencionado cuerpo procesal atiende lo referente al mecanismo de sentencia sumaria. En lo pertinente, la Regla 36.1 de Procedimiento Civil dispone que:

[u]na parte que solicite un remedio podrá, en cualquier momento después de haber transcurrido veinte (20) días a partir de la fecha en que se emplaza a la parte demandada, o después que la parte contraria le haya notificado una moción de sentencia sumaria, pero no más tarde de los treinta (30) días siguientes a la fecha límite establecida por el tribunal para concluir el descubrimiento de prueba, presentar una moción fundada en declaraciones juradas o en aquella evidencia que demuestre la inexistencia de una controversia sustancial de hechos esenciales y pertinentes, para que el tribunal dicte sentencia sumariamente a su favor sobre la totalidad o cualquier parte de la reclamación solicitada. (32 LPRA Ap. V, R. 36.1).

Según ha explicado el Tribunal Supremo, este mecanismo propicia la esencia y la razón expresada en la citada Regla 1 de Procedimiento Civil (32 LPRA Ap. V, R. 1), cuando surja de forma clara que “el promovido no puede prevalecer y que el tribunal cuenta con la verdad de todos los hechos necesarios para poder resolver la controversia”. *Mejías v. Carrasquillo*, 185 DPR 288, 299 (2012). Así pues, este mecanismo procesal “vela adecuadamente por el balance entre el derecho de todo litigante a tener su día en corte y la disposición justa rápida y económica de los litigios civiles”. *Íd.*, pág. 300; *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200, 220 (2010). Además, utilizado de manera adecuada, este mecanismo contribuye a descongestionar los calendarios judiciales. *Vera v. Dr. Bravo*, 161 DPR 308, 331-332 (2004).

La parte que solicite la disposición de un asunto mediante el mecanismo de sentencia sumaria deberá establecer su derecho con

claridad, pero sobre todo, deberá demostrar que no existe controversia sustancial sobre algún hecho material. *González Aristud v. Hosp. Pavía*, 168 DPR 127 (2006); *Ramos Pérez v. Univisión, supra*, pág. 213. Un hecho material, según definido jurisprudencialmente, es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación conforme al derecho sustantivo aplicable. *Íd.*<sup>16</sup>; *Mejías v. Carrasquillo, supra*, pág. 300. La propia Regla 36.1 de Procedimiento Civil, *supra*, se refiere a estos como “hechos esenciales y pertinentes”. Para demostrar de manera efectiva la inexistencia de controversia de hechos, la parte promovente está obligada a exponer las alegaciones de las partes, desglosar los hechos sobre los cuales aduce no hay controversia en párrafos debidamente numerados y para cada uno de ellos deberá especificar la página o párrafo de la declaración jurada u otra prueba admisible en evidencia que los apoye y las razones por las cuales debe ser dictada la sentencia argumentando el derecho aplicable. Regla 36.3 (a) (1)-(4) de Procedimiento Civil, *supra*; *SLG Zapata-Rivera v. J. F. Montalvo*, 189 DPR414 (2013), pág. 432 (2013).

Por su parte, la parte que se oponga a que se dicte sentencia sumaria, según la citada Regla 36.3, *supra*, deberá controvertir la prueba presentada por la parte que la solicita. Para ello deberá cumplir con los mismos requisitos con los que tiene que cumplir el proponente, pero además su solicitud deberá contener:

[U]na relación concisa y organizada, con una referencia a los párrafos enumerados por la parte promovente, de los hechos esenciales y pertinentes que están realmente y de buena fe controvertidos, con indicación de los párrafos o las páginas de las declaraciones juradas u otra prueba admisible en evidencia donde se establecen los mismos, así como de cualquier otro documento admisible en evidencia que se encuentre en el expediente del tribunal. Regla 36.3 (b) (2), *supra*. (Énfasis suplido).

---

<sup>16</sup> Citando a J.A. Cuevas Segarra, *Tratado de derecho procesal civil*, San Juan, Pubs. J.T.S., 2000, T.I, pág. 609.

De no hacerlo, correrá el riesgo de que la solicitud de sentencia sumaria sea acogida por el tribunal y se resuelva en su contra. *Ramos v. Univisión Pérez, supra*, pág. 215; *Luan Invest. Corp. v. Rexach Const. Co.*, 152 DPR 652 (2000). En *Corp. Presiding Bishop CJC of LDS v. Purcell*, 117 DPR 714 (1986), el Tribunal Supremo estableció como regla general que la parte que se oponga a la sentencia sumaria deberá “presentar contradecaraciones juradas y contradocumentos que pongan en controversia los hechos presentados por el promovente.” *Íd.*, pág. 721. Es por ello que la parte que se oponga no puede descansar en meras alegaciones. *Ramos Pérez v. Univisión, supra*.

Recientemente en *SLG Zapata-Rivera v. J. F. Montalvo, supra*, el Tribunal Supremo reafirmó que procede dictar sentencia sumaria si “las alegaciones, deposiciones, contestaciones a interrogatorios y admisiones ofrecidas, en unión a las declaraciones juradas y alguna otra evidencia si las hubiere, acreditan la inexistencia de una controversia real y sustancial respecto a algún hecho esencial y pertinente y, además, si el derecho aplicable así lo justifica.” *Íd.*, pág. 430. Este mecanismo siempre ha estado disponible para la disposición de reclamaciones que contengan elementos subjetivos únicamente cuando no existan controversias de hechos esenciales y pertinentes. *Íd.*<sup>17</sup>; *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR. 113 (2012); *Ramos Pérez v. Univisión Puerto Rico, supra*; *Abrams Rivera v. E.L.A. y otros*, 178 DPR 914 (2010). El principio rector que debe guiar al juez de instancia en la determinación sobre si procede o no la sentencia sumaria es, por tanto, “el sabio discernimiento, ya que mal utilizada puede prestarse para privar a un litigante de su ‘día en corte’, principio elemental del debido proceso de ley”. *Mun. de*

---

<sup>17</sup> Citando a *García López v. Méndez García*, 88 D.P.R. 363, 380 (1963). Véase además, *Abrams Rivera v. E.L.A.*, 178 D.P.R. 914 (2010).



*Añasco v. ASES et al.*, 188 DPR 307, 327-328 (2013).<sup>18</sup> Esto es de suma importancia, pues la mera existencia de “una controversia de hecho es suficiente para derrotar una moción de sentencia sumaria...cuando causa en el tribunal una duda real y sustancial sobre algún hecho relevante y pertinente”. *Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al.*, 186 DPR 713, 756 (2012).<sup>19</sup> (Énfasis suplido). Además, debe tomarse en cuenta que la concesión del referido remedio yace en que proceda la disposición del caso por la vía sumaria de conformidad al derecho aplicable. *Ortiz v. Holsum*, 190 DPR 511 (2014). Por tanto, el tribunal debe asegurarse si la sentencia sumaria es la manera correcta en derecho para disponer del caso. *Vera v. Dr. Bravo, supra*, pág. 334.

#### *B. Arbitrios Municipales*

A modo introductorio, cabe indicar que la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1991 (21 LPRA sec. 4001 *et seq.*), fue creada con el propósito de garantizar a los municipios un mayor grado de autonomía fiscal y gobierno propio para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de sus habitantes. *Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja*, 182 DPR 267, 286 (2011). Conforme a ello, la precitada Ley regula las facultades de los municipios para lograr el mejor aprovechamiento y fiscalización de las obras que se realicen dentro de sus límites territoriales. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113,121 (2012).

A su vez, la Sección 2 del Art. VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, (LPRA, Tomo1), le delega a la Asamblea Legislativa la facultad de disponer cómo se imponen y cobran las contribuciones. De igual manera, la Asamblea Legislativa es quien autoriza a los municipios a imponer y cobrar contribuciones. *Íd.* Cónsono con lo anterior, la Asamblea

---

<sup>18</sup> Citas omitidas.

<sup>19</sup> Citas omitidas.

Legislativa le permitió a los municipios imponer y cobrar arbitrios por las obras que se construyen dentro de sus límites territoriales mediante la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, en específico, el Art. 2.002(d) de dicha ley. (21 LPRA Sec. 4052(d)).

Ahora bien, la autorización para imponer arbitrios de construcción fue aclarada por la Asamblea Legislativa mediante la Ley Núm. 199-1996. Dicho estatuto tuvo la intención de aclarar grandes lagunas legislativas habidas en torno a la referida autoridad. De este modo, la Asamblea Legislativa se dio a la tarea de definir con mayor claridad el alcance y las limitaciones de la facultad otorgada a los municipios para imponer los referidos arbitrios. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 199, *supra*; véase además *Río Const. Corp. v. Mun. de Carolina*, 153 DPR 615 (2001). Siendo el propósito de la Ley Núm. 199-1996 aclarar la autoridad conferida a los municipios para imponer arbitrios de construcción, la Asamblea Legislativa definió con mayor claridad el alcance y limitaciones de dicha facultad. Informe de las Comisiones de Asuntos Municipales y de Hacienda de la Cámara de Representantes del P. de la C. 1938 (Informe de la Cámara), 8 de mayo de 1996, pág. 20. A su vez, fijó las responsabilidades y protecciones del contribuyente. *Íd.*

El Informe de la Cámara indicó que, para lograr los propósitos de esta Ley, era necesario definir los siguientes términos: “arbitrio de construcción”, “*actividad de construcción*”, entre otros. *Íd.*, pág. 21; véase, además, Informe de la Comisión de Asuntos Municipales del Senado del P. de la C. 1938 (Informe del Senado), 10 de junio de 1996, pág. 1. El Art. 1.003(cc) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, define “arbitrio de construcción” de la siguiente manera:

(cc) Arbitrio de construcción.- Significará aquella contribución impuesta por los municipios a través de una ordenanza municipal aprobada con dos terceras partes para ese fin, la cual recae sobre el derecho de llevar a cabo una actividad de construcción o una obra de construcción

dentro de los límites territoriales del municipio. Esta contribución se considerará un acto separado y distinto a un objeto o actividad o cualquier renglón del objeto o actividad, que no priva o limita la facultad de los municipios para imponer contribuciones, arbitrios, impuestos, licencias, derechos, tasas y tarifas. La imposición de un arbitrio de construcción por un municipio constituirá también un acto separado y distinto a [cualquier] imposición contributiva que imponga el Estado, por lo cual ambas acciones impositivas serán compatibles. 21 LPRA Sec. 4001 (cc).

A su vez, la definición de “arbitrios de construcción” nos lleva a examinar el significado de una “actividad de construcción”. A tales efectos, el Informe de la Cámara antes aludido señaló que fue necesario definir aquellas actividades de construcción sobre las cuales recaería la contribución. *Íd.*, pág. 22. Para ello, el Art. 1.003(dd) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, define este concepto como:

(dd) Actividad de construcción.- Significará el acto o actividad de *construir, reconstruir, ampliar, reparar, demoler, remover, trasladar o relocalizar cualquier edificación, obra, estructura, casa o construcción de similar naturaleza fija y permanente*, pública o privada, realizada entre los límites territoriales de un municipio, y para la cual se requiera o no un permiso de construcción expedido por la Oficina de Gerencia de Permisos o por un municipio autónomo que posea tal autoridad. Significará, además, la pavimentación o repavimentación, construcción o reconstrucción de estacionamientos, puentes, calles, caminos, carreteras, aceras y encintados, tanto en propiedad pública como privada dentro de los límites territoriales de un municipio, y en las cuales ocurra [cualquier movimiento de tierra o en las cuales se incorpore] cualquier material compactable, agregado o bituminoso que cree o permita la construcción de una superficie uniforme para el tránsito peatonal o vehicular. *Incluye cualquier obra de excavación para instalación de tubería de cualquier tipo o cablería de cualquier naturaleza y que suponga la apertura de huecos o zanjas por donde discurrirán las tuberías o cablerías dentro de los límites territoriales de un municipio.* 21 LPRA Sec. 4001 (dd) (Énfasis suplido).

El Informe de la Cámara expresó que en la definición de “actividad de construcción” se precisaron todos los tipos de actividades que serán objeto del arbitrio de construcción. *Íd.* De esta manera, se intentó evitar toda diversidad de interpretaciones y vaguedad respecto a tales términos. *Íd.* La definición de actividad de construcción es de suma importancia al momento de determinar las actividades exentas del arbitrio.

Además de los términos antes expuestos, el legislador también definió el concepto de “contribuyente”. El Art. 1.003(ee) de la Ley de Municipios Autónomos, (21 LPRA Sec. 4001(ee)), establece dos tipos de contribuyentes. El primero se refiere al dueño de la obra que ejecuta directamente las labores de administración, físicas e intelectuales inherentes a la actividad de construcción. *Íd.* El segundo es la persona contratada por el dueño de la obra (contratista) para realizar las labores mencionadas. *Íd.* Dicho estatuto indica que el contratista podrá incluir el arbitrio como parte del costo de la obra. *Íd.* Según el Informe de la Cámara, las definiciones acerca del contribuyente delimitaron las responsabilidades en relación con el pago del arbitrio de construcción. Informe de la Cámara, *supra*, pág. 22.

Por último, el legislador aclaró el significado de “costo total de la obra” al disponer:

Para los propósitos de la determinación del arbitrio de construcción, el costo total de la obra será el costo en que se incurra para realizar el proyecto luego de deducirle el costo de adquisición de terrenos, edificaciones ya construidas y enclavadas en el lugar de la obra, costos de estudios, diseños, planos, permisos, consultoría y servicios legales. 21 LPRA Sec. 4052 (d).

Con dicha definición, la Asamblea Legislativa excluyó del costo total de la obra las partidas que no constituyen una actividad directa de construcción. Informe de la Cámara, *supra*, pág. 23; Informe del Senado, *supra*, pág. 2. A su vez, el contribuyente (dueño de la obra o contratista) describe los costos de la obra por renglones y los somete a la Oficina de Finanzas del municipio mediante una declaración de actividad. Art. 2.007 de la Ley de Municipios Autónomos, (21 LPRA Sec. 4057). Esta declaración de actividad es utilizada por el Director de Finanzas del municipio para determinar el arbitrio correspondiente y notificar su determinación. *Íd.*

En *HBA Contractors v. Mun. de Ceiba*, 166 DPR 443 (2005), págs. 454-457, el Tribunal Supremo incluyó en su análisis lo

siguiente acerca del arbitrio de construcción: (1) el arbitrio recae sobre el derecho de realizar una actividad u obra de construcción dentro de los límites territoriales del municipio; (2) el arbitrio se impone sobre el costo total de la obra; (3) el costo total de la obra excluye las partidas *no* relacionadas con una actividad directa de construcción y que ocurre antes de comenzar la obra; (4) el dueño de la obra o el contratista puede ser el responsable de pagar el arbitrio; y (5) el arbitrio puede formar parte del costo de la obra si lo paga el contratista. *Íd.*, pág. 471.

Resulta de suma importancia señalar que la Ley de Municipios Autónomos dispone lo siguiente respecto a la interpretación de dicho estatuto:

Los poderes y facultades conferidos a los municipios por este subtítulo o cualquier otra ley, 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 este subtítulo 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. 21 L.P.R.A. Sec.4002. (Énfasis suplido).

Por último, la Ordenanza Municipal Núm. 9, serie 2005-2006-23 fue aprobada con el propósito de suplementar la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, respecto a la facultad de imponer y cobrar arbitrios de construcción de conformidad con la Ley Núm 199-1996 antes aludida. En la segunda sección de la referida Ordenanza Municipal se definen los conceptos de “actividad de construcción”, “arbitrios de construcción” y “costo total de la obra” de la siguiente manera:

*Actividad de construcción* significará el acto o actividad de construir, reconstruir, alterar, ampliar, reparar, demoler, remover, trasladar o relocalizar cualquier edificación, obra, estructura, casa o construcción de similar naturaleza fija y permanente, incluyendo piscinas, y la remoción de material tóxico y no tóxico en una propiedad pública o privada.

[...]

*Incluye cualquier obra de excavación, foso (manhole), instalaciones de tuberías, alcantarillados, plantas de tratamiento, instalaciones eléctricas, electrónicas,*

*telefónicas, radiales, televisivas y cualquier otro medio de comunicación o transmisión alámbrica de cualquier tipo o cablería de cualquier naturaleza y que suponga la apertura de huecos o zanjas por donde discurrirán las tuberías o cablerías.*

[...]

Los ejemplos aquí enumerados no deberán entenderse de manera exhaustiva.

*Arbitrio de construcción* significará aquella contribución impuesta mediante esta Ordenanza la cual recae sobre el derecho de llevar a cabo una actividad de construcción dentro de los límites territoriales del Municipio Autónomo de Carolina. Esta contribución se considerará un acto separado y distinto a un objeto o actividad o cualquier renglón de contribuciones, arbitrios, impuestos, licencias, derechos, tasas y tarifas. La imposición de un arbitrio de construcción por el Municipio constituirá también un acto separado y distinto a cualesquiera contribuciones que imponga el Estado, por lo cual ambas acciones impositivas serán compatibles.

*Costo total* significará, para los propósitos de la determinación del arbitrio de construcción contemplado en esta Ordenanza, el costo en que se incurra para realizar la construcción o proyecto, independientemente de las etapas en que se subdivida o subcontrate, luego de deducirle el costo de adquisición de terrenos, edificaciones ya construidas y enclavadas en el lugar de la obra, costos de estudios, diseños, planos, permisos, consultorías y servicios legales. En aquellos casos donde surjan órdenes de cambio en la cual se autorice una variación al proyecto inicial, si dicho cambio constituye una ampliación, el costo de la misma se añadirá al costo total. [Énfasis nuestro]

Por último, respecto a la interpretación de ordenanzas contributivas aprobadas a la luz de legislación estatal, reconociendo que se trata de una facultad limitada, el Tribunal Supremo ha resuelto que dichas disposiciones no podrán extenderse más allá de lo expresamente incluido, ni sus términos serán ampliados para abarcar aquello que no esté especificado. *Rubert v. Sancho Bonet, Tes.*, 58 DPR 198, 208-209 (1941).

### *C. Parte indispensable*

La Regla 16.1 de Procedimiento Civil (32 LPRA Ap. V) establece que deben acumularse en un pleito “[l]as personas que tengan un interés común sin cuya presencia no pueda adjudicarse la controversia”. Nuestro Tribunal Supremo, al interpretar esta Regla, ha expresado que una parte indispensable es aquella cuyo interés en la cuestión es de tal magnitud, que no se puede dictar

un decreto final entre las otras partes sin lesionar y afectar radicalmente los derechos de la parte ausente. *García Colón v. Sucn. González*, 178 DPR 527, 548 (2010). Por tanto, al determinar si una parte es indispensable para adjudicar una controversia se debe considerar “si el tribunal podrá hacer justicia y conceder un remedio final y completo sin afectar los intereses del ausente.” *Bonilla Ramos v. Dávila Medina*, 185 DPR 667, 677 (2012). Ello corresponde a la norma de rango constitucional de que nadie será privado de su propiedad sin el debido proceso de ley. *Mun. de San Juan v. Bosque Real*, 158 DPR 743 (2003). Por tanto, la precitada regla procura evitar que una persona ausente se vea privada de su propiedad sin el debido proceso de ley y que el remedio adjudicado sea completo. *Romero Reyes v. Reyes Rivera*, 164 DPR 721 (2005). De igual manera, la acumulación de parte indispensable busca proteger a la persona ausente de los posibles efectos perjudiciales de un dictamen judicial y evitar la multiplicidad de pleitos. *Rodríguez Rodríguez v. Moreno Rodríguez*, 135 DPR 623 (1994). A tenor de lo anterior, una parte indispensable es aquella cuyos derechos e intereses podrían quedar afectados, o destruidos, por una sentencia dictada estando dicha persona ausente del litigio. *Cepeda Torres v. García Ortiz*, 132 DPR 698 (1993).

Ahora, en cuanto al interés común que dispone la precitada regla, no se refiere a cualquier tipo de interés, sino a un interés de tal naturaleza y categoría que impida la preparación de un decreto judicial sin afectarlo. *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601 (1983). Esto es, el interés afectado debe ser de índole real e inmediata, al punto de que su ausencia impida la preparación de un decreto judicial adecuado. *Hernández Agosto v. López Nieves*, *supra*.

Una vez se determina que una persona es parte indispensable en un litigio, el pleito no podrá continuar sin su

presencia y dicha persona deberá ser añadida al pleito. *Pérez Rosa v. Morales Rosado*, 172 DPR 217, 223 (2007). La omisión de añadir a una parte indispensable en un pleito es una violación al debido proceso de ley y puede servir de base a la desestimación sin perjuicio de la acción instada. *Romero v. S.L.G. Reyes*, 164 DPR 721, 733-734 (2005). Esto se debe a que el tribunal carece de jurisdicción para resolver la controversia si está ausente una parte indispensable. *Bonilla Ramos v. Dávila Medina, supra*. Por tanto, la sentencia que se emita en ausencia de parte indispensable es nula. *García Colón v. Sucn. González, supra*, a la pág. 550. Por último, la exclusión de una parte indispensable es tan relevante que dicho planteamiento puede ser traído por primera vez a nivel apelativo e incluso por el tribunal a *motu proprio*. *Martínez Soria v. Tribunal Superior*, 139 DPR 257 (1995).

### III.

Respecto al primer señalamiento de error, el Municipio argumentó que el foro primario erró al haber excluido de la definición de “actividad de construcción la “actividad de reemplazo” como supone el proyecto en cuestión. Indicó que el contrato habido entre las partes fue titulado : “*Agreement for Villa Carolina Pump Station Rehabilitation*” y que las prestaciones de dicho contrato correspondían a un contrato de obra. El Municipio sostuvo que mediante el acuerdo antes aludido Standard fue contratado por la AAA para restablecer y reparar una estación de bombeo de aguas. Adujo que la referida estación de bombeo es una edificación de naturaleza fija que alberga en su interior equipos y maquinarias destinadas al bombeo de aguas, los cuales están integrados y forman parte de dicha estructura. Según explicó, al tratarse del reemplazo de equipo electrónico y mecánico de dicha estructura, ello supone la reparación de la estación. Por tanto, concluyó que el término “rehabilitación” es sinónimo de reparación el cual sí está



contemplado en las definiciones de los estatutos envueltos en el presente caso. Así las cosas, concluyó que todas las actividades que conlleva el proyecto son de construcción y, por consiguiente, tributables.

Además, el Municipio reiteró su argumento de que era un hecho incontrovertido de que Standard al solicitar la reconsideración, también presentó un desglose de los costos de la obra en donde consideró el costo de la obra en su totalidad sin excluir las actividades que alegó que no eran de construcción e indicó que la cantidad a pagar por concepto de arbitrios de construcción era \$261,900.00. Sostuvo que ello de por sí controvertía las alegaciones en las cuales descansó la parte apelada para su petición de sentencia sumaria. Por tanto, también concluyó que conforme al hecho antes aludido tampoco procedía que el foro primario declarara ha lugar la demanda presentada por Standard.

Con relación al segundo señalamiento de error, la parte apelante argumentó que el arbitrio de construcción pagado por Standard ascendente a \$261,900.00 corresponde y forma parte del desglose de los costos del proyecto negociado con la AAA, que se incluyó en el costo total de la obra cuya construcción fue eventualmente adjudicada a la parte apelada. Por tanto, el Municipio sostuvo que el pago realizado por Standard fue realmente pagado por la AAA. Por ello, el Municipio adujo que la AAA era parte indispensable ya que el efecto de la sentencia fue devolver lo que presuntamente fue pagado en exceso en concepto de los arbitrios de construcción. Así las cosas, la parte apelante concluyó que cualquier suma recibida en exceso le corresponde a la AAA, que fue la que pagó los arbitrios de construcción. Según la parte apelante, la Sentencia apelada es errónea, pues le impone devolverle una suma a Standard, por lo que esta estaría recibiendo

más fondos públicos de lo que se le adjudicó en la subasta pública. Explicó que ello contraviene la política pública de proteger los fondos públicos. El Municipio concluyó que para la justa adjudicación del presente caso era indispensable la participación de la AAA, toda vez que es dicha parte quien debe recibir el beneficio del pago ordenado en la sentencia apelada.

De otra parte, Standard argumentó que el primer señalamiento de error verdaderamente versa sobre una actuación *ultra vires* del Municipio, pues dicha parte impuso un arbitrio sin tener facultad legal para ello. Según la parte apelada, el proyecto en cuestión no es uno típico de construcción, sino de rehabilitación de una estructura ya construida. Expuso que debido a que “únicamente se reemplazará un equipo nuevo que allí opera y se introducirá un equipo más moderno”, la mayoría de las actividades a llevar a cabo no eran de construcción ni tributables.<sup>20</sup> La parte apelada explicó que no negaba que el proyecto de rehabilitación también contemplaba actividades de construcción que sí son tributables. Así las cosas, expuso que las actividades de construcción tributables que conllevaba el proyecto ascendían a \$385,000.00, por lo que el arbitrio de construcción a pagar era de \$23,100.00. Argumentó que cuando un tribunal interpretaba leyes contributivas no puede extender sus disposiciones más allá de lo indicado en el estatuto.

Con relación a la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, la parte apelada expuso que el legislador no contempló dentro de la definición de “actividades de construcción” las actividades de reemplazo de equipo mecánico y eléctrico de edificaciones ya existentes. Argumentó que no toda obra es de construcción simplemente porque involucre o incluya tareas propias de la construcción. Según el criterio de Standard, habría que estudiar

---

<sup>20</sup> Véase pág. 8 del alegato en oposición de la parte apelada.

cada obra para determinar qué componentes o tareas constituyen en efecto actividades de construcción conforme las define la ley. Especificó que el proyecto del presente caso era uno atípico puesto que mayormente consistía de tareas de reemplazo de equipo eléctrico y mecánico con el fin de rehabilitar, no de construir, una estación de bombas existente.

Standard hizo referencia a la deposición del Sr. Edwin Lebrón González, Director de Finanzas del Municipio, en cuanto a que dicha parte declaró que desde un principio trató el proyecto en cuestión como uno típico de construcción. Según Standard, ello implicó que el Municipio hizo caso omiso a las advertencias hechas por la parte apelada respecto a que el proyecto envolvía en su mayoría actividades de reemplazo no tributables, pues se desprende de la deposición antes aludida que el Municipio usó el costo total de la obra como base para calcular el costo de los arbitrios de construcción.

Con relación a la definición de actividad de construcción que establece la Ordenanza Municipal Núm. 9, serie 2005-2006-23, Standard argumentó que esta contiene una definición contraria a la establecida en la Ley de Municipios Autónomos al incluir actividades no contempladas por el legislador. Expuso también que la Ley de Municipios Autónomos no faculta al Municipio a ampliar la definición de actividad de construcción para efectos de la imposición del arbitrio de construcción. Por tanto, Standard concluyó que el primer error no fue cometido por el foro primario, toda vez que el Municipio actuó *ultra vires*.

En cuanto al segundo señalamiento de error, Standard adujo que el contrato habido entre ambas partes era un contrato a precio alzado mediante el cual el contratista (Standard) asumió los riesgos de la operación. Explicó que cualquier cambio en los costos de operación del contrato, ausente una orden de cambio, no tendrá

efecto sobre el precio del contrato. Según Standard, como el contratista asume los riesgos, también se puede beneficiar de cualquier ganancia que surja. Indicó que mientras el precio del contrato no fuera alterado no habría un cambio en la cantidad de fondos públicos desembolsados por la entidad dueña de la obra (AAA). Standard expuso que la cantidad que se pagó en concepto de arbitrios de contribución la dedujo de su ganancia futura y la absorbió como parte de los riesgos de un contrato de precio alzado. Por ello, la parte apelada sostuvo que en ningún momento se vio alterado el costo total de la obra. De esta manera, la parte apelada argumentó que la sentencia apelada no tendría un efecto nefasto ya que Standard fue quien pagó los arbitrios de construcción y es a quien le corresponde la devolución de lo pagado.

Con relación al argumento de falta de parte indispensable, Standard adujo que el presente caso versaba sobre una causa de acción que la propia Ley de Municipios Autónomos, *supra*, le confiere para revisar una determinación final del Departamento de Finanzas del Municipio respecto a la cantidad a pagar por arbitrios de construcción. Así las cosas, expuso que las únicas dos partes indispensables eran Standard, quien pagó el arbitrio de construcción, y el Municipio, quien cobró el correspondiente arbitrio luego de haber emitido una determinación final. Por tanto, Standard concluyó que el remedio solicitado por el Municipio puede ser provisto sin la presencia de la AAA.

Expuestos los argumentos de ambas partes procedemos a discutir los señalamientos de error.

El Municipio le imputó error al foro primario al determinar que las actividades de reemplazo de bombas y equipo eléctrico no eran actividades de construcción tributables. Cabe señalar que como se expuso anteriormente, tanto la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, como la Ordenanza Municipal Núm. 9, serie

2005-2006-23, contemplan la “reparación” dentro del significado de lo que es una actividad de construcción tributable. Esto es, devolver algo o una cosa a su estado original. Ello no necesariamente implica una nueva construcción o edificación, sino que puede tratarse de reparaciones sobre una estructura ya edificada. Tales actividades son concebidas como actividades de construcción para propósitos de determinar la base tributable de los arbitrios de construcción.

Según se desprende del presente caso, el contrato habido entre Standard y la AAA era para la rehabilitación de una estación de bombas perteneciente a ésta última. La propia parte apelada alegó que la mayoría de las actividades no tributables que llevaría a cabo consistían en el reemplazo de equipo electrónico y mecánico para poder rehabilitar la estructura objeto del proyecto. Ello formaba parte del proyecto de rehabilitación de la estación de bombas de agua de la AAA, pues dicho proyecto no consistía en hacer una nueva edificación, sino en poner la estación de bombas en condiciones aptas para llevar a cabo sus correspondientes operaciones. Para tales propósitos la obra requería arreglar o sustituir el equipo electrónico y mecánico necesario para que dicha estación pueda y ser rehabilitada y operar adecuadamente. Así pues, las actividades de reemplazo que Standard alegó que no eran tributables estaban dirigidas a la rehabilitación de la estación de bombas de la AAA. Al estar dirigidas a la rehabilitación, se entiende que el referido proyecto tenía como propósito la reparación de dicha estación.

Como ya expresamos en nuestra exposición doctrinal, la Ley de Municipios Autónomos requiere que se imponga el arbitrio de construcción sobre el costo total de la obra, luego de deducirle el costo de *adquisición de terrenos, edificaciones ya construidas y enclavadas en el lugar de la obra, costos de estudios, diseños,*

*planos, permisos, consultoría y servicios legales.* 21 LPRC Sec. 4052 (d).

También, según explicamos, una actividad de construcción, en virtud de la Ley de Municipios Autónomos, significa el acto o actividad de *construir, reconstruir, ampliar, reparar, demoler, remover, trasladar o relocalizar cualquier edificación, obra, estructura, casa o construcción de similar naturaleza fija y permanente*, pública o privada, realizada entre los límites territoriales de un municipio. *Incluye cualquier obra de excavación para instalación de tubería de cualquier tipo o cabling de cualquier naturaleza y que suponga la apertura de huecos o zanjas por donde discurrirán las tuberías o cabling dentro de los límites territoriales de un municipio.* 21 LPRC Sec. 4001 (dd) (Énfasis suplido).

A pesar de que la moción de sentencia sumaria presentada por Standard incluyó el contrato y un desglose de los costos, no es posible determinar la naturaleza de la obra y si el reemplazo y reparación de la estación de bombas y, específicamente la rehabilitación del trabajo mecánico y eléctrico, requiere excavar para instalar tubería, o abrir huecos o zanjas, o si hay que remover o demoler alguna parte de la estructura. No encontramos ningún documento que aclare la naturaleza de estos renglones de la obra y si en efecto estamos ante una actividad de construcción según definida por la Ley de Municipios Autónomos. El documento que describe los trabajos a realizar solo nombra el trabajo a realizarse a base de ciertas categorías, sin descripción alguna; y es a base de dicho desglose que se pretende disponer de la controversia.<sup>21</sup> No obstante, dicha enumeración de partidas es conclusiva y no permite atender la controversia. Si bien ni el Municipio ni Standard cuestionaron que se dispusiera de este caso por la vía sumaria, resulta necesario que se celebre una vista evidenciaría en

---

<sup>21</sup> Apéndice del Municipio, pág. 150.

la que se desfile prueba para determinar si el trabajo de nueva construcción que surge de la descripción del proyecto tiene una relación directa con el reemplazo de equipo y la rehabilitación del trabajo eléctrico y mecánico.

En cuanto al señalamiento de que la AAA es parte indispensable<sup>22</sup>, concluimos que no lo es. Es el contratista el responsable de pagar el arbitrio de construcción. *Mun. de Utuado v. Aireko Const. Corp.*, 176 DPR 897, 912 (2009). Véase además, *HBA Contractors v. Mun. de Ceiba*, 166 DPR 443, 452 (2005).

Se devuelve el caso al Tribunal de Primera Instancia para que celebre vista evidenciaría en la que determine si la rehabilitación de equipo mecánico y equipo eléctrico para la restauración del cuarto de bombas de la AAA, cuyas obras son objeto de controversia en este caso, requirieron excavar, remover o demoler alguna parte de la estructura, abrir zanjas o realizar alguna actividad contemplada en la Ley de Municipios Autónomos como actividad de construcción. Celebrada la vista, deberá entonces determinar si procede aplicar el arbitrio a la totalidad de los costos de construcción o si las partidas incluidas en los costos de construcción no están interrelacionadas, de manera que ello permita adoptar la postura de Standard, en el sentido de que solo procede aplicarle el arbitrio de construcción a una partida y no a las demás. Por el contrario, de encontrar que existe una relación directa entre las actividades de construcción y el reemplazo y sustitución de los equipos eléctricos y mecánicos, procedería imponerle el arbitrio de construcción al costo total de la obra, según arguye el Municipio.

---

<sup>22</sup> Notamos que el Municipio ha podido valerse de las Reglas de Procedimiento Civil para acumular como parte a AAA. Véase la Regla 16.1 y 11.7 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 16.1 y 11.7.

## IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la sentencia sumaria apelada y se devuelve el caso al Tribunal de Primera Instancia para la celebración de vista, de conformidad con lo aquí expresado.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones