

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE
PANEL ESPECIAL

COOPERVISION
CARIBBEAN CORP.

Demandante-Apelada

v.

GOBIERNO MUNICIPAL DE
JUANA DIAZ; RAMON
HERNANDEZ TORRES, en
su capacidad de Alcalde del
Municipio de Juana Díaz;
LILLIAM E. SANTIAGO
GARCIA, en su capacidad
de Directora de Finanzas
del Municipio de Juana
Díaz

Demandados-Apelados

KLAN201501471

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
Ponce

Civil. Núm.:
J CO2013-0005

Sobre:

Deficiencia de
Arbitrios de
Construcción

Panel integrado por su presidente el Juez Piñero González, la Jueza Birriel Cardona y el Juez Rivera Torres.¹

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de diciembre de 2015.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones el Municipio de Juana Díaz solicitándonos que revoquemos una Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Ponce (en adelante el TPI) el 10 de junio de 2015, archivada en autos el 15 de junio siguiente. Mediante la misma el TPI declaró con lugar la demanda de impugnación de arbitrios de construcción presentada por CooperVision Caribbean Corp.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la sentencia recurrida.

I.

CooperVision Caribbean Corp., (en adelante CooperVision) es una empresa de manufactura que se dedica al diseño, desarrollo,

¹ El Juez Rivera Torres comparece en sustitución de la Jueza Surén Fuentes. (Orden Administrativa TA-2015-228).

manufactura, venta y distribución de lentes de contacto. Sus facilidades están localizadas en el Parque Industrial Amuelas en el Municipio de Juana Díaz. Por otra parte, CooperVision es concesionaria de un decreto de exención contributiva industrial emitido a tenor con la Ley Núm. 135 del 2 de diciembre de 1997 conocida como la Ley de Incentivos Contributivos de 1998, Caso Núm. 98-135-I-143 (en adelante el Decreto), efectivo a partir de 1 de enero de 1999.

El 26 de junio de 2013 el Municipio de Juana Díaz (en adelante el Municipio) notificó a CooperVision una determinación preliminar de deficiencia por arbitrios de construcción no pagados durante los años 2001 al 2010 por un monto total de \$50,455,236.56.

El 3 de julio de 2013 CooperVision solicitó reconsideración de dicha determinación, a tenor con lo dispuesto en la Ley Núm. 81 de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.*

En la vista administrativa celebrada el 30 de julio de 2013, CooperVision alegó que, conforme a la Ley Núm. 135 de Incentivos Contributivos de 1998, estaba exenta del pago de arbitrios de construcción por lo que la deficiencia por dicho concepto era contraria a la ley establecida.

El 20 de septiembre de 2013 el Municipio emitió Resolución y Notificación Final en la cual concluyó que la exención de arbitrios de construcción que está expresamente dispuesta en la Ley Núm. 135, *supra*, no fue incluida en el Decreto y que la exención a la que hace referencia el Decreto es la dispuesta en la sección 6(b)(1) de dicha Ley, la cual no incluye arbitrios de construcción.

Inconforme con dicha determinación, CooperVision instó demanda ante el TPI, en la cual en esencia sostuvo que el Municipio no tiene autoridad legal para imponerle arbitrios de

construcción debido a que disfrutaban de una exención total del pago de arbitrios al amparo de la Ley de Incentivos Industriales.

El Municipio contestó la demanda y en su contestación solicitó la eliminación de varias alegaciones por entender que eran impertinentes, y no fueron parte de la vista administrativa. El 27 de febrero de 2014 CooperVision presentó ante el TPI una moción en oposición a moción eliminatoria. Examinadas ambas mociones por el TPI en la vista de Conferencia Inicial celebrada los días 26 de marzo de 2014 y 5 de mayo de 2015, dicho foro dictó Resolución declarando “*No Ha Lugar*” la solicitud de eliminación de alegaciones presentada por el Municipio. El TPI señaló, además, lo siguiente:

“Del expediente se colige que los párrafos que el Municipio solicita sean eliminados no altera el remedio que CooperVision solicitó al Municipio y que ahora solicita ante este Tribunal.”

Luego de varios trámites procesales, finalmente el Municipio presentó una moción de sentencia sumaria seguida por una moción de sentencia sumaria presenta por CooperVision. Luego de las correspondientes oposiciones por las partes a las referidas solicitudes presentadas, y réplicas posteriores, el foro de instancia dictó Sentencia Sumaria declarando con lugar la demanda.

El TPI determinó que los siguientes hechos esenciales y pertinentes no están en controversia:

1. CooperVision es una empresa de manufactura que opera en el Municipio de Juana Díaz, y comenzó sus operaciones en el Municipio aproximadamente en 1999.
2. CooperVision es concesionaria de un decreto de exención contributiva industrial, en el caso No. 98-135-I-43, emitido al amparo de la Ley de Incentivos Contributivos de 1998 con fecha de efectividad de 1 de enero de 1999.
3. El 9 de marzo de 2000 el Secretario de Estado firmó el Decreto de CooperVision a tenor con las disposiciones de la Ley de Incentivos Contributivos de 1998.

4. El 7 de agosto de 2003 el Municipio certificó por escrito que CooperVision estaba exenta del pago de arbitrios de construcción al amparo del Decreto.

5. El 30 de junio de 2008 el Municipio emitió dos (2) certificaciones que establecen que CooperVision estaba exenta del pago de arbitrios de construcción por tener un “Decreto de Incentivos Industriales del Gobierno Estatal”.

6. El 5 de octubre de 2010 el Municipio certificó por escrito que CooperVision estaba exenta del pago de construcción por tener un “Decreto de Incentivos Industriales del Gobierno Estatal”.

7. El 25 de septiembre de 2012 el Municipio certificó por escrito que CooperVision estaba exenta del pago de arbitrios de construcción por tener un “Decreto de Incentivos Industriales del Gobierno Estatal”, entiéndase el Decreto.

8. Desde el 1 de enero de 1999 hasta el 2013, el Municipio nunca había notificado a CooperVision requerimiento de pago de arbitrios de construcción alguno.

9. Durante el año 2012, CooperVision estaba en el proceso de llevar a cabo una extensión de sus facilidades en el Municipio de Juana Díaz.

10. El 23 de octubre de 2012, la Oficina de Gerencia de Permisos expidió el permiso de construcción a CooperVision para la expansión de sus facilidades en Juana Díaz.

11. El 25 de octubre de 2012, CooperVision, por conducto del Arquitecto Iván A. Hernández, envió al Alcalde de Juana Díaz, Hon. Ramón A. Hernández Torres una carta con anejos, explicando el proyecto de expansión a construirse en el lote #11 del Parque Industrial Amuelas.

12. El 3 de diciembre de 2012, el Alcalde, Hon. Ramón A. Hernández Torres envió una carta a CooperVision, por conducto de Rolando Torres, en la cual indicó que había sido informado de la construcción de la extensión en la planta de Juana Díaz y que dicha construcción era en violación a las leyes y reglamentos.

13. El 24 de abril de 2013, la Directora Interina de la Oficina de Exención Contributiva Industrial (OECI) firmó una enmienda al Decreto de CooperVision en el caso No. EI-13-7(98-135-I-43)-F (“Enmienda F”).

14. El Municipio le envió a CooperVision una notificación preliminar (Primera Notificación Preliminar) con fecha de 14 de mayo de 2013 sobre unas alegadas deficiencias en el pago de

arbitrios de construcción por la cantidad total de \$9,400,000.00.

15. El 24 de mayo de 2013, CooperVision respondió por escrito a la Primera Notificación Preliminar para indicar, entre otras cosas, que dicha notificación era nula por ser contraria a la Ley de Incentivos Contributivos de 1998 y el Decreto.

16. En una carta firmada por el Sr. Efraín Núñez, Director de Finanzas con fecha de 20 de mayo de 2013, el Municipio dejó sin efecto la Primera Notificación Preliminar e informó que estaba reconsiderando el asunto.

17. El 26 de junio de 2013, el Municipio depositó en el correo una determinación preliminar de deficiencia dirigida a CooperVision (en adelante la "Determinación Preliminar") por arbitrios de construcción no pagados durante los años 2001 al 2010 (en adelante el "Periodo Investigado") por arbitrios de construcción no pagados durante los años 2001 al 2010 (en adelante el Periodo Investigado").

18. La Determinación Preliminar indica que monto del costo total para las mejoras inmuebles y construcciones de todos los años del Periodo Investigado realizados por CooperVision fue de \$646,620,590.

19. Mediante carta fechada el 16 de julio de 2013, firmada por Domingo J. Torres García, Director Interino de Finanzas, el Municipio le indicó a CooperVision que la exención total de arbitrios de construcción de CooperVision comenzó el 1 de agosto de 2010 y señaló una vista administrativa para el 30 de julio de 2013.

20. El 29 de julio de 2013, la Sra. Elizabeth Aponte, Directora de la Oficina de Exención Contributiva Industrial, firmó una Certificación que establece que CooperVision tiene derecho a un periodo del exención de veinte (20) años efectivo a partir del 1ro de enero de 1999.

21. La Vista Administrativa fue celebrada el 30 de julio de 2013 en el Municipio y fue presidida por Domingo J. Torres, Director Interino de Finanzas de la cual participó CooperVision por conducto de sus abogados.

22. Con fecha de 20 de septiembre de 2013 el Municipio le envió a CooperVision una Notificación Final sobre unas alegadas deficiencias en el pago de arbitrios de construcción para los años 2001-2010 por la cantidad total de \$50,455,236.56.

23. Junto con la Notificación Final, el Municipio incluyó copia de una Resolución Administrativa firmada por la Lcda. Lilliam E. Santiago García, Directora de Finanzas del Municipio.

24. El 11 de octubre de 2013, CooperVision presentó la presente Demanda para impugnar la Notificación Final.

25. El 20 de febrero de 2015, la Directora de OECI firmó una enmienda al Decreto de CooperVision en el caso EI-14-45(98-135-I-43)-G (“Enmienda G”), efectivo el 30 de mayo de 2014.

En síntesis, el TPI resolvió que la Ley de Incentivos Contributivos no condiciona la exención a que ésta aparezca en el Decreto de exención contributiva del negocio exento. Concluyó además que “Basta con que la demandante sea un negocio exento que ostente un decreto (lo cual CooperVision claramente es) para que reciba el beneficio de exención al pago de arbitrios de construcción”. Véase, Apéndice pág. 1106. En cuanto a las Certificaciones Oficiales del Municipio sometidas como evidencia, señaló el TPI que éstas son certificaciones oficiales del Municipio de las cuales el tribunal puede tomar conocimiento judicial a tenor con la Regla 201(B)(2) de las Reglas de Evidencia.

Inconforme con lo resuelto por el foro sentenciador, el Municipio acudió ante este foro apelativo imputando la comisión de los siguientes errores:

A. ERRO EL TPI AL CONVERTIR EL PRESENTE CASO EN UN JUICIO DE NOVO EN CONTRAVENCION A LAS DISPOSICIONES EXPRESAS DE LA LEY DE MUNICIPIOS AUTONOMOS QUE PROVEEN PARA LA REVISIÓN JUDICIAL POR EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LA DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA DE UN MUNICIPIO SOBRE EL PAGO DE ARBITRIOS DE CONSTRUCCION.

B. ERRO EL TPI AL DICTAMINAR QUE LA APELADA OSTENTABA UNA EXENCIÓN DE ARBITRIOS DE CONSTRUCCION-QUE NO SE INCLUYO COMO PARTE DE LAS EXENCIONES DISPUESTAS EN EL DECRETO DE EXENCION CONTRIBUTIVA ORIGINAL-CON ANTERIORIDAD A LA FECHA DE VIGENCIA ESTABLECIDA EN UNA ENMIENDA QUE INCLUYÓ LA EXENCION DE ARBITRIOS DE CONSTRUCCION A SOLICITUD DE LA PROPIA APELADA.

C. ERRO EL TPI AL APLICAR LA DOCTRINA DE ACTOS PROPIOS AL MUNICIPIO PARA SOSTENER LA VALIDEZ DE UNA EXENCIÓN SOBRE ARBITRIOS DE CONSTRUCCION QUE FUE SOLICITADA Y PROCURADA POR LA APELADA.

D. ERRO EL TPI AL CONCLUIR, SIN ESBOZAR FUNDAMENTO ALGUNO, QUE LA DIRECTORA DE LA OFICINA DE EXENCION CONTRIBUTIVA INDUSTRIAL NOMBRADA Y ADSCRITA AL SECRETARIO DE DESARROLLO ECONOMICO Y COMERCIO AL AMPARO DE LA LEY 73-2008 TIENE FACULTAD PARA APROBAR Y OTORGAR ENMIENDAS A DECRETOS BAJO LA LEY 135-1997.

II.

CooperVision arguyó en su escrito que los errores alegados por el Municipio no se cometieron y que procede confirmar la sentencia apelada. Señaló que el TPI determinó correctamente que CooperVision está exenta del pago de arbitrios de construcción a tenor con la Ley Núm. 135 de Incentivos Contributivos por ser concesionaria de un decreto de exención contributiva con fecha de efectividad de 1 de enero de 1999. Además argumentó que las Enmiendas F y G otorgadas con posterioridad son enmiendas aclaratorias sobre las cuales el Municipio no tiene prueba de que hayan sido otorgadas de manera irregular. CooperVision dispone que la exención contributiva aquí en controversia es una que está incluida expresamente en la Ley Núm. 135 de Incentivos Contributivos, *supra*, y no tiene que estar expresada en el Decreto como señala el Municipio.

En cuanto a los restantes señalamientos de error argumentó CooperVisión que el Municipio nunca planteó que la facultad legal de la Directora de la Oficina de Exención Contributiva Industrial (OECI) era un asunto en controversia, y por ello el TPI no realizó ninguna expresión sobre dicho asunto. Sin embargo, expresó CooperVision que mediante la Orden Administrativa Núm. OA-0002-2008 la Directora de la OECI procedió a emitir las enmiendas aclaratorias.

En cuanto al descubrimiento de prueba señaló que la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU) no aplica a los municipios y sus procedimientos, y que la prueba a la que alude el Municipio, como prueba que no estuvo ante su consideración durante la vista administrativa, son las certificaciones expedidas por el propio Municipio.

Examinado el legajo y los alegatos de las partes, procedemos a resolver el presente recurso.

III.

A. Sentencia Sumaria.

La sentencia sumaria es un mecanismo procesal mediante el cual se confiere al juzgador discreción para dictar sentencia sin necesidad de celebrar vista evidenciaria. *Ramos Pérez v. Univision PR Inc.*, 178 DPR 200 (2010); *Nissen Holland v. Genthaller*, 172 DPR 503, 511 (2007). En el ejercicio de tal discreción el tribunal examinará los documentos admisibles en evidencia que se acompañan con la solicitud y los documentos que se encuentran en el expediente del tribunal. *SLG Zapata-Rivera v. JF Montalvo*, 189 DPR 414 (2013); *Cruz Marcano v. Sánchez Tarazona*, 172 DPR 526, 550 (2007). Una vez el tribunal determine que no existe una controversia genuina de hechos que tenga que ser dirimida en vista evidenciaria y que lo único que falta es aplicar el derecho, procederá a dictar la sentencia sumaria. *Audio Visual Lang. v. Sist. Est. Natal Hnos.*, 144 DPR 563, 575 (1997).

Este mecanismo contribuye en aligerar la tramitación de los casos, permitiendo que se dicte sentencia sin necesidad de celebrar una vista evidenciaria, cuando de los documentos no controvertidos que se acompañan con la solicitud, y de la totalidad de los autos, surge que no existe controversia sobre los hechos materiales, por lo cual solo corresponde aplicar el derecho. *SLG Zapata-Rivera v. JF Montalvo*, supra; *Medina v. M. S. & D. Química*

P.R. Inc., 135 DPR 716, 726 (1994); *Cuadrado Lugo v. Santiago Rodríguez*, 126 DPR 272, 279 (1990).

De otra parte, ante la revisión de una sentencia dictada por el TPI concediendo o denegando una moción de sentencia sumaria el Tribunal de Apelaciones se encuentra en la misma posición del Tribunal de Primera Instancia al momento de revisarla. Por lo tanto, y entre otros aspectos, este foro intermedio tiene que cumplir con la exigencia de la Regla 36.4 de Procedimiento Civil y debe exponer concretamente cuáles hechos materiales encontró que están en controversia y cuáles están incontrovertidos. *Meléndez González v. M. Cuebas, Inc. y Bohío International Corporation*, 2015 TSPR 70.

En el caso de autos, ni el Municipio ni CooperVision impugnaron la utilización del mecanismo de sentencia sumaria al momento de adjudicar la sentencia cuya revisión solicitan. En consecuencia, no es necesario exponer en la sentencia que nos ocupa los hechos materiales que están en controversia.

En su primer señalamiento de error, alega el Municipio que el TPI adjudicó la controversia del presente caso partiendo de alegaciones de hechos y documentos que no formaron parte del trámite administrativo, y al así hacerlo sustituyó el procedimiento de revisión judicial dispuesto en el Artículo 2.007 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4057. No le asiste la razón al Municipio. Veamos.

B. La Revisión Judicial y el Juicio de Novo

En el ámbito administrativo, el juicio de *novo* solo procede cuando la ley orgánica o habilitadora de la agencia lo dispone expresamente. Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Segunda Edición Revisada, Forum-Legis Editores S.A., Bogotá, D.C.-Colombia, 2001, pág. 581; *Dávila v. E.L.A.*, 128 DPR 419, 426

(1991). En el juicio de novo, la parte afectada por la decisión administrativa tiene derecho a litigar nuevamente el asunto mediante la presentación de prueba pertinente, inclusive prueba que no fue incluida durante el trámite administrativo, en apoyo de sus respectivas posiciones. El Tribunal de Primera Instancia llegará a su propia determinación basándose en dicha evidencia. *Granados v. Rodríguez Estrada I*, 124 DPR 1, 19 (1989). Esto significa que el tribunal revisor no está atado por las determinaciones y conclusiones de la agencia; por lo que puede sustituir las apreciaciones y recomendaciones del ente administrativo con las suyas propias.

Por otra parte, la revisión judicial de las determinaciones administrativas se ha convertido en un instrumento necesario para evitar las actuaciones arbitrarias y velar por el estricto cumplimiento con el debido proceso de ley. Esta premisa ha sido enfatizada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico al expresar lo siguiente: "hemos sido renuentes a aceptar ausencia de jurisdicción de los tribunales, excepto en aquellos casos en los que el legislador claramente así lo ha dispuesto..., pues la facultad de resolver casos y controversias tiene su origen en la disposición constitucional que establece el poder judicial". *Mun. Arecibo v. Mun. Quebradilla*, 161 DPR 109, 117-119 (2004).

Por otra parte, los tribunales tienen una función de supervisión, encaminada a proteger a las personas de actuaciones *ultra vires*, inconstitucionales y arbitrarias de las agencias. *Vélez v. ARPe*, 167 DPR 812 (2006).

Con relación al presente caso, es importante recalcar que la revisión judicial estatutaria definida y establecida a través de la LPAU, Ley Núm. 170 del 12 de agosto del 1988, 3 LPRA sec. 2161 *et seq*, según enmendada, no le es aplicable a los municipios. Esta ley claramente dispone que todos los organismos

gubernamentales, o funcionarios, autorizados a (1) reglamentar; (2) investigar; (3) acusar o adjudicar, están incluidos en la definición de agencias a las cuales le es extensible el estatuto. Sin embargo, esta normativa expresamente exceptúa de su aplicación a : (1) la Asamblea Legislativa; (2) la Rama Judicial; (3) la Oficina del Gobernador y sus agencias satélites; (4) la Guardia Nacional; **(5) los gobiernos municipales** o sus entidades o corporaciones; (6) la Comisión Estatal de Elecciones; (7) el Negociado de Conciliación y Arbitraje del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos; (8) la Junta Asesora del Departamento de Asuntos del Consumidor sobre el Sistema de Clasificación de Programas de Televisión y Juguetes Peligrosos; y (9) la Comisión para Resolver Controversias sobre Pagos y Deudas entre Agencias Gubernamentales. Véase, sec. 1.3 (a), LPAU, 3 LPRA sec. 2102.

En cuanto a la revisión judicial la Ley de Municipios Autónomos, en sus disposiciones, establece la jurisdicción de los Tribunales de Justicia del Estado Libre Asociado, específicamente del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal Apelativo. Art. 15.002, Ley de Municipios Autónomos, *supra*, 21 LPRA sec. 4702. El estatuto en su inciso (1) (a) manifiesta que el Tribunal de Primera Instancia revisará cualquier acto legislativo o administrativo de cualquier funcionario u organismo municipal que lesione derechos constitucionales de los querellantes o **que sea contrario a las leyes de Puerto Rico**. Art. 15.002, Ley de Municipios Autónomos, *supra*, 21 LPRA sec. 4702 incisos (1) (a). A su vez el Artículo 2.007, 21 LPRA sec. 4057, de la Ley de Municipios Autónomos dispone en su inciso (e) que: “Nada de lo aquí dispuesto impedirá que el contribuyente acuda al procedimiento de revisión judicial de la determinación final del Director Finanzas de conformidad con los dispuesto en la sec. 4702 de este título. [...]”. La referida disposición está disponible

para la revisión de la determinación final del Director de Finanzas en cuanto al pago de arbitrios de construcción iniciado luego de haberse radicado la actividad de declaración, en la cual se expone detalladamente los costos de la obra a realizarse. Véase, inciso (a) del Artículo 2.007.

Si bien es cierto que la citada disposición establece para la revisión judicial, en la misma no se dispone que se llevará a cabo un juicio de novo. Sin embargo, en el caso que nos ocupa no estamos ante un procedimiento al amparo del citado artículo de la Ley de Municipios Autónomos. Es un hecho que no está en controversia que las deficiencias notificadas a CooperVision fueron el resultado de una investigación que realizara el Municipio sobre obras ya construidas. Por lo tanto, no estamos ante el procedimiento dispuesto en el Artículo 2.007 de la Ley de Municipios. En consecuencia, el TPI podía aquilatar y examinar en el ejercicio de su discreción los documentos admisibles en evidencia que se acompañaron con las solicitudes de sentencia sumaria y los documentos que se encontraban en el expediente del tribunal. Como ya indicáramos, los tribunales tienen una función de supervisión, encaminada a proteger a las personas de actuaciones *ultra vires*, inconstitucionales y arbitrarias de las agencias y el Municipio. El primer error señalado no se cometió.

IV.

En cuanto al segundo error señalado, el Municipio alega que el TPI cometió error al concluir que CooperVision ostentaba una exención de arbitrios de construcción, las cuales no eran parte de las exenciones dispuestas en el decreto de exención contributiva. En ese sentido, es importante señalar que dicha controversia es una de derecho, y así lo hizo constar el Municipio en su Resolución y Notificación Final. Véase, Apéndice pág. 50. Veamos.

A.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone que "[e]l poder del Estado Libre Asociado para imponer y cobrar contribuciones y autorizar su imposición y cobro por los municipios se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa, y nunca será rendido o suspendido". Art. VI, sec. 2, Const. ELA, LPR, Tomo I. Véase, además, *Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja*, 182 DPR 267 (2011).

En atención a dicho decreto constitucional, la Asamblea Legislativa ha aprobado diversas leyes que regulan la facultad de los municipios para recaudar impuestos. Se ha reconocido que, "los impuestos municipales "responden a la premisa de que los negocios sitos en su territorio se benefician de la organización local para efectuar sus actividades de interés pecuniario, y por tal razón, contribuyen al sostenimiento de la misma". *First Bank de P.R. v. Mun. de Aguadilla*, 153 DPR 198 (2001). Por otro lado, dado el interés de fomentar el desarrollo económico de Puerto Rico mediante la inversión de capital, desde hace varias décadas se estableció un Programa de Incentivos Industriales, el cual ha sufrido diversas transformaciones. *Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja*, supra. Así, el 2 de diciembre de 1997 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 135, Ley de Incentivos Contributivos de 1998 (Ley de Incentivos Contributivos) con la idea de fundamentar el programa de incentivos contributivos sobre una base legal que respondiera a las necesidades particulares de la Isla:

Por tanto resulta necesario y conveniente que el programa de incentivos contributivos que esta medida dispone recompense a la empresa privada por la creación de los empleos que tanto necesita nuestra gente, así como por el desarrollo y transferencia de la tecnología en nuestra economía, cuyas actividades inyectan vitalidad al desarrollo económico que procuramos, favoreciendo la expansión futura de la industria en general. [...]. Véase, Exposición de Motivos de la Ley de Incentivos Contributivos, supra.

Dicha legislación se encarga de otorgar incentivos contributivos a negocios orientados hacia la creación de empleos e inversión directa, por medio de adiestramiento, planta física e investigación y desarrollo dentro de Puerto Rico. *Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja*, supra. Al amparo de dicha legislación, se considerará negocio exento aquel establecido por persona natural o jurídica, o como combinación de ellas, **al que se le haya concedido un decreto de exención contributiva** bajo las disposiciones de dicho estatuto. Sec. 2 de la Ley de Incentivos Contributivos, supra; 13 LPRA sec. 10101(c).

En cuanto a la naturaleza de las concesiones, este estatuto reconoce que las mismas se consideran un contrato entre el concesionario y el Gobierno de Puerto Rico. sec. 13 de la Ley de Incentivos Contributivos, supra, 13 LPRA sec. 10112(f). Véase, además, *Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja*, supra. Dichos contratos usualmente tienen una vigencia de entre diez (10) a veinticinco (25) años, dependiendo de la zona de desarrollo industrial en la que se localiza el negocio. Véase, sec. 6 inciso (d), de la Ley de Incentivos Contributivos, supra, 13 LPRA sec. 10105(d).

Por otro lado, por disposición expresa de la Asamblea Legislativa a los Decretos de Exención Contributiva les aplican las normas generales relativas a los contratos. *Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja*, supra; *Qume Caribe, Inc. v. Srio. de Hacienda*, 153 DPR 700, 730 (2001). Por consiguiente, aplica el principio de la autonomía de la voluntad de las partes, pudiendo las mismas establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que las mismas no sean contrarias a las leyes, la moral ni al orden público. Art. 1207 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 3372. De igual forma, el decreto de exención, como cualquier contrato, obliga a las partes contratantes

al cumplimiento de lo expresamente pactado **y a todas las consecuencias que se deriven**. Art. 1210 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 3375. Como parte de cláusulas y condiciones contenidas en el contrato de exención, por disposición expresa de la Ley de Incentivos Contributivos, *supra*, aquellos negocios exentos deben llevar a cabo sus operaciones exentas sustancialmente como las representó en una solicitud, excepto cuando las mismas han sido variadas mediante enmiendas que a petición del concesionario el Secretario de Estado haya autorizado. Sección 13 de la Ley Núm. 135, *supra*, 13 LPRA sec. 10112(g).

En el caso de las exenciones contributivas, recientemente el Tribunal Supremo de Puerto Rico, citando con aprobación a *Textile Dye Works, Inc. v. Secretario de Hacienda*, 95 DPR 708 (1968), reiteró que las exenciones industriales de contribuciones que concede el Gobierno deben interpretarse en forma consistente con su propósito. *Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja*, *supra*. Asimismo, añadió que "la exención industrial de contribuciones no es una gracia, en el viejo sentido de la frase, que el Gobierno de Puerto Rico confiere sino que es un instrumento que utiliza Puerto Rico, para fomentar la industria y la inversión productiva".

En lo que aquí respecta, la sección 6 la Ley 135 de Incentivos Contributivos, *supra*, 13 LPRA sec. 10105, fue dividida por nuestro legislador en varios incisos. En su inciso (a) dispone para las exenciones de contribuciones municipales y estatales sobre propiedad mueble e inmueble, en su inciso (b) dispone para la exención de patentes municipales, arbitrios municipales y otras contribuciones municipales, en el inciso (c) dispone exención de arbitrios estatales, en el inciso (d) establece los periodos de exención contributiva, en el inciso (e) establece la designación de zonas de desarrollo industrial, en el inciso (f) dispone una exención contributiva flexible, en el inciso (g) contiene las disposiciones

aplicables a exención contributiva de negocios de propiedad dedicada a fomento industrial, en el inciso (h) dispone para la interrupción del período de exención, en el inciso (i) señala la fijación de las fechas de comienzo de operaciones y de los periodos de exención, en el inciso (j) dispone para el ingreso agrícola no elegible para exención, en el inciso (k) sobre las regalías, rentas o cánones (*royalties*) y derechos de la licencia, y por último en su inciso (l) dispone para la exención de intereses sobre préstamos a negocios pequeños y medianos. Como se puede apreciar el legislador determinó en forma clara y expresa cada una de las exenciones. No podemos colegir con el Municipio en cuanto a que la única exención aplicable por Decreto a CooperVision es la establecida en el inciso (b)(1) obviando así las restantes exenciones dispuestas por el legislador.

En lo que aquí respecta el inciso (b) de la referida sección 6, el cual a su vez esta subdividido en cinco (5) incisos, dispone en el sub-inciso (5) lo siguiente:

...

(5). Los negocios exentos que posean un decreto otorgado bajo esta parte y sus contratistas y subcontratistas **estarán totalmente exentos de cualquier contribución, impuesto, derecho, licencia, arbitrio, tasa o tarifa impuesta por cualquier ordenanza municipal sobre la construcción de obras** a ser utilizadas por dicho negocio exento dentro de un municipio, sin que se entienda que dichas contribuciones incluyen la patente municipal impuesta sobre el volumen de negocios del contratista o subcontratista del negocio exento, durante el término que autorice el decreto de exención contributiva. [Énfasis Nuestro]

No hay duda que la referida disposición dispone de manera expresa una exención total sobre el pago de arbitrios de construcción. Como ha bien concluyó el TPI en su detallada Sentencia, a saber:

“En el presente caso es un hecho incontrovertido que CooperVision ostenta un decreto de exención contributiva bajo la Ley de Incentivos contributivos de 1998 en el caso núm. 98-135-I-43, con fecha de efectividad de 1 de enero de 1999. Ello es suficiente

para resolver el asunto medular de este caso a favor de la parte demandante, pues es claro que la ley de incentivos contributivos no condiciona la exención a que ésta aparezca en el decreto de exención contributiva del negocio exento. Basta con que la demandante sea un negocio exento que ostente un decreto (lo cual, CooperVision claramente es) para que reciba el beneficio de exención al pago de arbitrios de construcción. Esa fue la condición que impuso el Legislador y lo que postula el Municipio no es parte de los requisitos de ley. Toda vez que no hay controversia que la parte demandante posee dicho decreto, conforme al texto claro de la Sección 6 (b)(5), de la Ley de Incentivos Contributivos de 1998, CooperVision goza de una exención total del pago de arbitrios de construcción durante “el término que autorice el decreto de exención contributiva,” en otras palabras, desde el 1999. 13 LPR § 10105.” Véase apéndice pág. 1106-1107.

...
...
...

Es el de singular importancia aquí resaltar que: “Cuando la ley es clara[,] libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir con su espíritu.” Artículo 14 del Código Civil, 31 LPR sec. 14. Véase, *Qume Caribe, Inc. v. Srio. de Hacienda*, 153 DPR 700, 732 (2001). En virtud de ese mandato legal, le corresponde al tribunal y a las agencias gubernamentales que implantan la ley, remitirse al texto de ella, pues –repetimos– cuando el legislador se ha manifestado en lenguaje claro, el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda intención legislativa. *Romero v. ELA*, 169 DPR 460 (2006); *Departamento Hacienda v. Telefónica*, 164 DPR 195 (2005).

Además, no debe entenderse modificado o suplantado el texto de una ley por un reglamento. Véase, *A.P.I.A.U. v. Srio. de Hacienda*, 100 DPR 173 (1971). En igual sentido, precisa puntualizar que el Municipio está impedido en derecho de añadir a su conveniencia criterios o requisitos no dispuestos por el Legislador. A fin de cuentas no está al arbitrio del Municipio alterar o modificar mediante una ordenanza municipal, el mandato de la Asamblea Legislativa.

Concluimos que no se cometió el señalamiento de error aquí planteado. El TPI actuó correctamente al dictar Sentencia Sumaria, toda vez que no existía controversia en cuanto a los hechos importantes y pertinentes, y la controversia ante su consideración era una estrictamente de Derecho.

A tenor con dicho pronunciamiento, resulta innecesario atender los restantes señalamientos de error, ya que en nada afectan o varían los fundamentos de nuestra sentencia.

V.

Por los fundamentos expuestos, los cuales hacemos formar parte de esta Sentencia, se confirma en su totalidad la sentencia recurrida.

Notifíquese.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones