

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL SAN JUAN
PANEL II

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
PONCE

Apelado

V.

HON. JUAN C. PUIG,
SECRETARIO DE HACIENDA;
ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO

Apelante

KLAN201500483

Apelación

procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
de
San Juan

Sobre:
Sentencia
Declaratoria

Caso Núm.
K PE2009-5388

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de enero de 2016.

El 6 de abril de 2015 el Hon. Juan C. Puig, Secretario de Hacienda, Estado Libre Asociado de Puerto Rico (*Hacienda*) comparece ante nos mediante el presente recurso de apelación. Solicita que revoquemos la sentencia emitida el 3 de junio de 2014 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan. Mediante ésta, declaró *ha lugar* una demanda presentada por el Municipio Autónomo de Ponce (*MAP*) y decretó nulo el “*Reglamento para la Concesión de los Incentivos Contributivos Otorgados bajo la Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos*”, Reglamento 7777 del Departamento de Hacienda aprobado el 30 de noviembre de 2009 (*Reglamento 7777*).

El 19 de mayo de 2015 el *MAP* presentó su alegato. Tras evaluar la posición de ambas partes, revocamos la sentencia apelada por los fundamentos que exponemos a continuación.

-I-

El 23 de diciembre de 2009, el *MAP* presentó una causa de acción interdictal contra *Hacienda* y sentencia declaratoria solicitando la nulidad del *Reglamento 7777*. Arguyó que el referido Reglamento es *ultra vires* por cuanto viola y excede los términos de su ley facultativa, la Ley Núm. 212 de 29 de agosto de 2002, según enmendada (*Ley 212*).¹ Sostuvo además que dicho *Reglamento* usurpa el poder de reglamentación de los municipios y hace inoperantes los incentivos bajo la *Ley 212*, afectando así intereses del gobierno municipal y del público en general. Imploró que se le ordene a *Hacienda* el cese y desista de poner en vigor el *Reglamento 7777*. De igual manera y en la misma fecha, el *MAP* presentó una Moción Solicitando Orden de Entredicho Provisional. El 28 de diciembre de 2009, el Tribunal de Primera Instancia la declaró *sin lugar* y señaló vista para dilucidar la procedencia del recurso extraordinario presentado.

Tras evaluar las posiciones de ambas partes con respecto a dicho recurso extraordinario, el 27 de septiembre de 2010 el Tribunal de Primera Instancia dictó sentencia parcial. Desestimó la acción interdictal, porque no quedó demostrado que era nula la actuación administrativa de *Hacienda* al aprobar el *Reglamento 7777*, a tenor con el Artículo 678 del Código de Enjuiciamiento Civil.² Así, pues, refirió la solicitud de sentencia declaratoria a una sala de civil contencioso.

Así las cosas, el 29 de noviembre de 2011 fue celebrada una vista en la que se discutió el *Reglamento 7777* con las partes. A esos fines, Tribunal de Primera Instancia emitió una *Minuta* donde plasmó las siguientes determinaciones:

¹ 21 LPRC secs. 1095 *et seq.*

² 32 LPRC sec. 3524.

1. **Sin Lugar** la solicitud de nulidad por **certificación de elegibilidad** debido a que la Ley contempla la elegibilidad.
2. **Sin Lugar** la solicitud de nulidad por la definición de **proyecto** que incluye que sea parte del plan de Rehabilitación aprobado para delimitación del Centro Urbano.³

Inconforme, el MAP presentó una *Moción Solicitando Reconsideración* de las determinaciones antes mencionadas; sin embargo, el tribunal de instancia la denegó mediante *Orden* de 11 de enero de 2012. El MAP no acudió en alzada, por lo que ambas determinaciones advinieron finales y firmes.

El 17 de diciembre de 2013 se celebró una vista en la que se le concedió un término a *Hacienda* para presentar una *moción de sentencia sumaria* que cumpliera con la Regla 36 de Procedimiento Civil,⁴ y de igual forma, se le otorgó un término al MAP para su correspondiente oposición.

Hacienda presentó su solicitud de sentencia sumaria el 7 de enero de 2014. Ahí, informó que los siguientes hechos materiales no estaban en controversia y fueron estipulados por las partes:

1. *El MAP tiene aprobado un Plan de Ordenamiento Territorial con vigencia del 28 de diciembre de 2003; cuanta [sic] con su propia Oficina de Ordenación Territorial; y tiene establecido un centro urbano, el cual está delimitado por una zona histórica establecida por el Instituto de Cultura Puertorriqueña y por la Junta de Planificación.*
2. *Toda persona interesada en participar en un proyecto para la rehabilitación de un centro urbano en Ponce bajo la Ley 212, tiene que presentar una propuesta ante la Oficina de Ordenación Territorial del MAP. La Oficina de Ordenación Territorial evalúa la propuesta para determinar si cumple con el Plan de Rehabilitación de Área o Zona Histórica. De cumplir, la Oficina de Ordenación Territorial emite una Certificación de Elegibilidad, la cual va dirigida al proponente y al Secretario de Hacienda.*
3. *El Secretario de Hacienda establece los requisitos en el Departamento de Hacienda, a partir de la Certificación de cumplimiento emitida por la Oficina de Ordenación Territorial, para las deducciones y créditos otorgados al amparo de dicha ley.*

³ Énfasis nuestro.

⁴ 32 LPRA Ap. V, R. 36.

4. *El Secretario del Departamento de Hacienda promulgó el 30 de noviembre de 2009 el Reglamento 7777, conocido como “Reglamento para la Concesión de los Incentivos Contributivos Otorgados bajo la Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos”.*
5. *El Artículo 6.05 de la Ley 212 dispone que el Secretario de Hacienda establecerá mediante reglamento los requisitos en el Departamento de Hacienda, a partir de la certificación, para las deducciones y créditos dispuestos en los apartados A, B, C, E, F y H del Artículo 4.03 de la Ley 212, según enmendada por la Ley 102.*
6. *La Ley 212 enmendada delimita y define el ámbito jurisdiccional tanto de los municipios, como del Secretario de Hacienda.*

Además, expuso las tres controversias de derecho presentadas por el MAP y que el tribunal de instancia debía considerar:

1. *La tributación del crédito contributivo dispuesto en el Art. 4.03 F de la Ley 212, interpretado en la Sección 5 (f) del Reglamento 7777 al momento de su venta, cesión o traspaso, deja ineficaz el incentivo contributivo buscando restringir el beneficio de los incentivos contributivos colocándolos en la esfera de tributación;*
2. *Requerir que con la Certificación de Cumplimiento se incluya el Informe de Procedimientos Previamente Acordados- Alegan que se invade la esfera reglamentaria que corresponde a los Municipios o a la Directoría de Urbanismo y que es un requisito no contemplado en la Ley 212 ni definido en el Reglamento.*
3. *Se impugnan las definiciones establecidas en el Reglamento 7777, Secciones 3 (c), 3 (n), para los términos de depreciación acelerada y proyecto y las Secciones 5 (f) (3) y 5 (f) (6) las cuales el MAP alega que contienen fórmulas y exigencias arbitrarias y caprichosas que dejan ineficaces los créditos contributivos concedidos bajo la Ley 212.*

Por su parte, el 29 de enero de 2014 el MAP presentó su *Réplica a Moción de Sentencia Sumaria*. Allí, reconoció que los hechos estipulados por las partes no estaban en controversia. No obstante a lo antes alegado, el MAP redujo la controversia a dos hechos materiales y sustanciales; a saber:

1. *La tributación del crédito contributivo dispuesto en el Art. 4.03 F de la Ley 212, interpretado en la Sección 5 (f) del Reglamento 7777 al momento de su venta, cesión o traspaso, deja ineficaz el incentivo buscando restringir el beneficio de los incentivos contributivos colocándolos en la esfera de tributación;*
2. *Requerir que con la Certificación de Cumplimiento se incluya el Informe de Procedimientos Previamente Acordados – Alegan que se invade la esfera reglamentaria que corresponde a los Municipios o a la Directoría de Urbanismo y que es un requisito no contemplado en la Ley 212 ni definido en el Reglamento.*

Trabada ahí la controversia, el Tribunal de Primera Instancia emitió sumariamente una sentencia el 3 de junio de 2014, contra *Hacienda*. A pesar de haber coincidido con *Hacienda* en la ausencia de controversia sobre los seis (6) hechos estipulados por las partes, sin ulterior trámite, declaró *con lugar* la demanda presentada por el *MAP*. Todo ello, sin haber dispuesto sobre los alegados hechos en controversia que planteó el *MAP*; y sin que el municipio haya interpuesto una moción de sentencia sumaria y *Hacienda* presentara su oposición. Así, *-y sin que fuera planteado ni discutido por ninguna de las partes en la moción u oposición de sentencia sumaria-* procedió a declarar nulo en *todas* sus partes el *Reglamento 7777*, ya que infringía la *Ley 212*. Expresó los siguientes fundamentos:

1. *Porque invade la esfera reglamentaria que corresponde a la Directoría o los municipios;*
2. *Porque no se circunscribe a los apartados expresamente delegados (A., B., C., E., F., y H.) del Art. 4.03 de la Ley Núm. 212 para imponer los requisitos a partir de la certificación, para las deducciones y créditos dispuestos en los mismos;*
3. *Porque impone requisitos que la Ley Núm. 212 no contempla para conceder los incentivos;*
4. *Porque modifica de manera ultra vires ciertas disposiciones de la Ley Núm. 212.*

A tenor con lo anterior, prohibió la aplicación del *Reglamento 7777* a cualquier solicitud de incentivos al amparo de la *Ley 212*.

Al así actuar expresó que:

[a]l tomar en consideración que las numerosas disposiciones del Reglamento Núm. 7777 cuya nulidad hemos decretado constituyen la esencia del reglamento, además de que no cumple según el mismo dispone en su 'VIGENCIA' con la Sentencia dictada el 5 de noviembre de 2007, concluimos que a pesar de dicho Reglamento contiene una cláusula de separabilidad,⁵ el único remedio adecuado es decretar la nulidad sobre la totalidad del mismo ya que el objetivo

⁵ Dicha cláusula de separabilidad indica lo siguiente: "SEPARABILIDAD: Si cualquier sección, párrafo, inciso, clausula, [sic] sub-clausula [sic] o parte de este Reglamento fuese declarado inconstitucional o nulo por un Tribunal con jurisdicción, la sentencia dictada a esos efectos no invalidara [sic] el resto de este Reglamento, quedando sus efectos limitados a la sección, párrafo, inciso, clausula, [sic] sub-clausula [sic] o parte de este Reglamento que fuere declarado inconstitucional o nulo."

*reglamentario que se persigue no puede subsistir en ausencia de las disposiciones anuladas.*⁶

Inconforme, *Hacienda* presentó una moción de reconsideración, la cual fue denegada; por lo que compareció ante este foro apelativo señalando que:

Erró el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, al decretar la nulidad del Reglamento Núm. 7777 del Departamento de Hacienda.

-II-

Resumido el tracto procesal, examinemos el derecho aplicable a la controversia que hoy atendemos.

En primer lugar, es fundamental recordar cuándo y cómo debe ser utilizado el mecanismo de sentencia sumaria. A esos fines, la Regla 36.3 inciso (e) de Procedimiento Civil,⁷ autoriza al tribunal de instancia a dictar *inmediatamente* una sentencia sumariamente. Ello queda condicionado a si de la prueba que acompaña la moción de sentencia sumaria se desprende que *no hay controversia real sustancial en cuanto a algún hecho esencial y pertinente y que como cuestión de derecho el tribunal debe dictarla*. La Regla 36.2 de Procedimiento Civil,⁸ establece que un demandado puede ser promovente de una solicitud de sentencia sumaria. Así dispone, y citamos:

*Una parte contra la cual se haya formulado una reclamación podrá, a partir de la fecha en que fue emplazada 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. (Énfasis nuestro.)*⁹

Nuestro ordenamiento procesal civil requiere que quien se opone a una solicitud de sentencia sumaria, *tiene el deber de rebatirla de manera adecuada*. Ello significa que pueda poner al

⁶ Véase, la Sentencia recurrida en el apéndice del apelante a la pág. 667.

⁷ 32 LPRA Ap. V, R. 36.3 inciso (e).

⁸ 32 LPRA Ap. V, R. 36.2

⁹ *Id.*

tribunal de instancia en posición de denegarla. Con ese fin, la Regla 36.3 inciso (c), *supra*, dispone expresamente lo siguiente:

(c) Cuando se presente una moción de sentencia sumaria y se sostenga en la forma provista en esta Regla 36, la parte contraria no podrá descansar solamente en las aseveraciones o negaciones contenidas en sus alegaciones, sino que estará obligada a contestar en forma tan detallada y específica, como lo haya hecho la parte promovente. De no hacerlo así, se dictará la sentencia sumaria en su contra si procede.¹⁰

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sido muy claro al explicar la forma y manera en que debe utilizarse el mecanismo de sentencia sumaria. Específicamente, define *qué constituye un hecho material y qué efecto tiene sobre el resultado del caso*, lo cual nos ofrece una guía al evaluar si el juzgador de los hechos realizó una evaluación correcta de la situación de hechos ante su consideración, antes de dictar sentencia sumariamente. Sobre este particular, nuestro Alto Foro señaló lo siguiente:

Un hecho material es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo con el derecho sustantivo aplicable. La Regla 36.1 de Procedimiento Civil de 2009 (sentencia sumaria) se refiere a estos hechos como “esenciales y pertinentes...”¹¹

También, en ese sentido añadió:

*Además, la controversia sobre el hecho material tiene que ser real. Esto es, que una controversia no es siempre real o sustancial, o genuina. La controversia debe ser de una calidad suficiente como para que sea necesario que un juez la dirima a través de un juicio plenario. La fórmula, debe ser, por lo tanto, que la moción de sentencia sumaria adecuadamente presentada **sólo** puede negarse si la parte que se opone a ella presenta una oposición basada en hechos que puedan mover a un juez a resolver a su favor.¹²*

De igual modo, nuestro Foro Supremo estableció el estándar específico que este Foro Apelativo debe utilizar al momento de revisar denegatorias o concesiones de Mociones de Sentencia Sumaria.¹³ A esos fines, dispuso:

Primero, reafirmamos lo que establecimos en *Vera v. Dr. Bravo*, *supra*, a saber: el Tribunal de Apelaciones se encuentra en la misma posición del Tribunal de Primera

¹⁰ *Id.*, R. 36.3 inciso (c).

¹¹ *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200, 213-214 (2010).

¹² *Id.*

¹³ *Meléndez González v. Bohío International Corp.*, 2015 TSPR 70, 20-21.

Instancia al momento de revisar Solicitudes de Sentencia Sumaria. En ese sentido, está regido por la Regla 36 de Procedimiento Civil, supra, y aplicará los mismos criterios que esa regla y la jurisprudencia le exigen al foro primario. Obviamente, el foro apelativo intermedio estará limitado en el sentido de que no puede tomar en consideración evidencia que las partes no presentaron ante el Tribunal de Primera Instancia y no puede adjudicar los hechos materiales en controversia, ya que ello le compete al foro primario luego de celebrado un juicio en su fondo. La revisión del Tribunal de Apelaciones es una de novo y debe examinar el expediente de la manera más favorable a favor de la parte que se opuso a la Moción de Sentencia Sumaria en el foro primario, llevando a cabo todas las inferencias permisibles a su favor.

Segundo, por estar en la misma posición que el foro primario, el Tribunal de Apelaciones debe revisar que tanto la Moción de Sentencia Sumaria como su Oposición cumplan con los requisitos de forma codificados en la Regla 36 de Procedimiento Civil, supra, y discutidos en *SLG Zapata-Rivera v. JF Montalvo, supra*.

Tercero, en el caso de revisión de una Sentencia dictada sumariamente, el Tribunal de Apelaciones debe revisar si en realidad existen hechos materiales en controversia. De haberlos, el foro apelativo 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. Esta determinación puede hacerse en la Sentencia que disponga del caso y puede hacer referencia al listado numerado de hechos incontrovertidos que emitió el foro primario en su Sentencia.

Cuarto, y por último, de encontrar que los hechos materiales realmente están incontrovertidos, el foro apelativo intermedio procederá entonces a revisar de novo si el Tribunal de Primera Instancia aplicó correctamente el Derecho a la controversia.

-III-

Analicemos los hechos del caso de marras a la luz del derecho discutido.

El tracto procesal antes detallado revela a todas luces que el foro de instancia erró en derecho al enmendar de *facto* las alegaciones de la moción de sentencia sumaria y resolver *sumariamente* la impugnación reglamentaria sobre las bases de *alegaciones que no formaron parte de dicha moción*. Veamos.

En primer lugar, la moción de sentencia sumaria presentada por *Hacienda* se circunscribió a determinar si procedía disponer sumariamente de aquellas controversias de derecho que las partes acordaron subsistían en esa etapa de los procedimientos.

En segundo orden, el *MAP* sostuvo que no procedía dictar sentencia sumaria, por lo que alegó que existían hechos esenciales en controversia que impedían disponer sumariamente del asunto.

En tercera posición, el *MAP* nunca solicitó ni presentó una moción para que se dictara sentencia sumaria a su favor.

Conforme al tracto procesal antes expresado y el derecho relacionado a la sentencia sumaria, resulta claro que la autoridad del foro de instancia quedó limitada a determinar lo siguiente: **(a)** *si en torno a los aspectos planteados ante su consideración, habían cuestiones que debían dilucidarse en juicio, por existir una controversia sobre hechos materiales y esenciales; (b) y, si como cuestión de derecho, procede dictar sentencia sumaria a favor de la parte promovente.* Eso no sucedió. Por el contrario, resolvió la moción de sentencia sumaria en favor del *MAP* **sobre controversias que no habían presentado en moción alguna.**

Dicha actuación tiene dos efectos prácticos; a saber: **(1)** *que de facto declaró sin lugar la moción de sentencia sumaria que Hacienda presentó sin que hubiese dictado qué determinaciones de hechos estaban o no en controversia; (2) que consideró y adjudicó sumariamente la nulidad de la totalidad del Reglamento 7777, cuando la única moción de sentencia sumaria que tenía ante sí, nunca planteó esa controversia.*

En otras palabras, las enmiendas introducidas, *sua sponte* por el foro *a quo* **cambió sustancialmente las bases del alcance impugnatorio de este caso.** El efecto negativo contra *Hacienda* resulta nefasto en el ámbito del debido proceso de ley, ya que no tuvo oportunidad de defenderse y exponer su posición en torno a las nuevas alegaciones y determinación de la sentencia apelada. Es decir, no se requirió que respondiera a las mismas y se resolvió sumariamente con su contra bajos controversias no anunciadas ni consideradas. Reiteramos, esto provocó que se le privara de las

garantías mínimas del debido proceso de ley, que nuestro ordenamiento procesal civil garantiza, respecto al trámite justo, adecuado y ordenado del litigio.

Por tanto, en atención a la solicitud de sentencia sumaria presentada por *Hacienda*, y la réplica a la misma por parte del *MAP*, el tribunal de instancia erró al emitir la sentencia apelada de forma sumaria; máxime, cuando la nulidad de las disposiciones reglamentarias no fueron presentadas como controversias ni se le permitió, de forma alguna, a la *parte apelante* refutar las mismas.

Así, procede que este Foro de Apelaciones revoque la Sentencia apelada para que el foro primario dilucide las controversias en un proceso ordinario en las que ambas partes tengan la oportunidad de presentar sus posiciones, conforme a nuestro ordenamiento procesal antes discutido.

Nos queda claro que los siguientes hechos materiales no están en controversia, ya que fueron estipulados por las partes:

1. *El MAP tiene aprobado un Plan de Ordenamiento Territorial con vigencia del 28 de diciembre de 2003; cuanta [sic] con su propia Oficina de Ordenación Territorial; y tiene establecido un centro urbano, el cual está delimitado por una zona histórica establecida por el Instituto de Cultura Puertorriqueña y por la Junta de Planificación.*
2. *Toda persona interesada en participar en un proyecto para la rehabilitación de un centro urbano en Ponce bajo la Ley 212, tiene que presentar una propuesta ante la Oficina de Ordenación Territorial del MAP. La Oficina de Ordenación Territorial evalúa la propuesta para determinar si cumple con el Plan de Rehabilitación de Área o Zona Histórica. De cumplir, la Oficina de Ordenación Territorial emite una Certificación de Elegibilidad, la cual va dirigida al proponente y al Secretario de Hacienda.*
3. *El Secretario de Hacienda establece los requisitos en el Departamento de Hacienda, a partir de la Certificación de cumplimiento emitida por la Oficina de Ordenación Territorial, para las deducciones y créditos otorgados al amparo de dicha ley.*
4. *El Secretario del Departamento de Hacienda promulgó el 30 de noviembre de 2009 el Reglamento 7777, conocido como “Reglamento para la Concesión de los Incentivos Contributivos Otorgados bajo la Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos”.*

5. *El Artículo 6.05 de la Ley 212 dispone que el Secretario de Hacienda establecerá mediante reglamento los requisitos en el Departamento de Hacienda, a partir de la certificación, para las deducciones y créditos dispuestos en los apartados A, B, C, E, F y H del Artículo 4.03 de la Ley 212, según enmendada por la Ley 102.*

6. *La Ley 212 enmendada delimita y define el ámbito jurisdiccional tanto de los municipios, como del Secretario de Hacienda.*

De igual modo, acogemos, como adujo el MAP, que la controversia se reduce a dos hechos sustanciales; a saber:

1. *La tributación del crédito contributivo dispuesto en el Art. 4.03 F de la Ley 212, interpretado en la Sección 5 (f) del Reglamento 7777 al momento de su venta, cesión o traspaso, deja ineficaz el incentivo buscando restringir el beneficio de los incentivos contributivos colocándolos en la esfera de tributación;*

2. *Requerir que con la Certificación de Cumplimiento se incluya el Informe de Procedimientos Previamente Acordados – Alegan que se invade la esfera reglamentaria que corresponde a los Municipios o a la Directoría de Urbanismo y que es un requisito no contemplado en la Ley 212 ni definido en el Reglamento.*

-IV-

Por los fundamentos anteriormente expresados, revocamos la Sentencia apelada para que los procesos continúen conforme a lo aquí resuelto.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones