

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

L.P.C. & D, INC.

Apelado

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
SAN JUAN

Apelante

KLAN201900901

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala Superior de
San Juan

Civil número:
K AC2015-0799

Sobre:
Revisión y
Reembolso de
Arbitrios de
Construcción

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, y el juez Bonilla Ortiz y la juez Cortés González.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de noviembre de 2019.

Mediante recurso de apelación, comparece el Municipio de San Juan ("Municipio" o "el apelante") y nos solicita que revoquemos la *Sentencia* emitida el 13 de mayo de 2019 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI). Mediante el referido dictamen, el foro primario declaró **Ha Lugar** la moción de sentencia sumaria presentada por LPCD y, en consecuencia, le ordenó al Municipio la devolución de arbitrios de construcción pagados en exceso, más intereses, y le impuso la suma de \$1,000.00 por honorarios de abogado.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se **CONFIRMA** la *Sentencia* apelada.

-I-

Según se desprende del expediente ante nuestra consideración, los hechos e incidentes procesales pertinentes para disponer del presente recurso se resumen a continuación.

La presente controversia surge el 27 de agosto de 2015 cuando L.P.C. & D, Inc. ("LPCD" o "el apelado") entabla una demanda sobre revisión y reembolso de arbitrios de construcción contra el Municipio. En la misma, alega ser contratista general de Crowley Maritime Corporation, y que se encuentra desarrollando un proyecto conocido como "*Isla Grande Terminal Improvement Lo/Lo Pier and Berth Dredging*". Asimismo, sostiene que el Municipio le requirió el pago de \$2,279,600.34 por concepto de arbitrios de construcción, cantidad que LPCD pagó bajo protesta.

LPCD señala que, según sus cálculos, le correspondía pagar la suma de \$1,595,971.51, puesto que el Municipio debió deducir, del costo total de la obra, ciertas partidas que no constituyen una actividad de construcción. Por tanto, solicita el reembolso de \$683,628.83 por arbitrios de construcción pagados en exceso, más intereses, y una suma no menor de \$10,000.00 como honorarios de abogado.

El 24 de noviembre de 2015, el Municipio presenta su *Contestación a la Demanda*. Aduce que, contrario a lo argüido por LPCD, el arbitrio de construcción se calculó a base del costo total de la obra, ascendente a \$48,500,000.00. A su vez, argumenta que LPCD pretende realizar deducciones que no se hallan contempladas en la Ley de Municipios Autónomos, *infra*.

Particularmente, menciona que, el 17 de julio de 2015, LPCD le remitió al Municipio un *Tax Payment Computation Sheet* donde desglosa veintiún (**21**) partidas que se deben descontar del costo total de la obra, y las cuales suman \$16,811,522.18. Sin embargo,

el Municipio admite haber descontado solo once (11) partidas, para un total de \$2,907,993.20; esto tras colegir que las diez (10) partidas en disputa, por tratarse de "actividades de construcción", son **tributables** para efectos del cómputo del arbitrio. En vista de lo esbozado, el Municipio insiste en que **no** incidió al cobrarle a LPCD la suma de \$2,279,600.34, por concepto de arbitrio de construcción.

Posteriormente, el 30 de diciembre de 2015, el Municipio incoa una *Moción de Sentencia Sumaria*. En términos generales, arguye que no existe controversia de hechos materiales, y que las deducciones solicitadas por LPCD son improcedentes a la luz del derecho vigente, toda vez que éstas incluyen partidas que están directamente vinculadas a la actividad de la construcción. De igual manera, el Municipio reafirmó haber calculado correctamente el monto que LPCD debía pagar como arbitrio de construcción.

Por tal razón, apuntala que la pretensión de LPCD consiste en obtener deducciones no reconocidas por nuestro ordenamiento; ello con el propósito de fraccionar el costo real de la obra de construcción y, de este modo, evadir su responsabilidad contributiva para con el Municipio. Así pues, solicita que el Tribunal declare **No Ha Lugar** la demanda.

El 29 de febrero de 2016, LPCD insta una *Moción en Oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria a Favor de Municipio Autónomo de San Juan y en Solicitud de Sentencia Sumaria a favor de LPCD, Inc.* Esencialmente, asevera que el Municipio está impedido de incluir en el cómputo del arbitrio aquellos costos que no guardan relación con la actividad de construcción. Amparándose en este hecho, LPCD expresa que las partidas en pugna no se atemperan a la definición de "actividad de construcción" contenida en la Ley de Municipios Autónomos.

Además, y entre otras cosas, esgrime que la Asamblea Legislativa tuvo la intención de excluir ciertos gastos de la base tributable sobre la cual se calcula el arbitrio de construcción, esto a los fines de evitar que el desarrollo y diseño de una obra se conviertan en una carga onerosa antes de que la misma fuera realizada. Habida cuenta de lo anterior, LPCD solicita que se dicte sentencia sumaria a su favor, y que se condene al Municipio a reembolsarle los arbitrios pagados en exceso.

El 10 de agosto de 2016, luego de diversos trámites y mociones innecesarias de detallar, las partes presentan una extensa *Moción Conjunta en Cumplimiento de Orden*, donde consignan doce (12) hechos sobre los cuales no existe controversia.¹ Asimismo, estuvieron de acuerdo con que la médula del caso estriba en si el pago del arbitrio de construcción es por \$2,279,600.34; o si por el contrario, debió ser por la suma de \$1,584,439.32, según aduce LPCD. Al mismo tiempo, ambas partes afinaron sus respectivas teorías jurídicas acerca del caso, las cuales sintetizamos a continuación.

Por un lado, LPCD señala que conforme a la Ley de Municipios Autónomos, los costos susceptibles de deducción son de carácter *numerus apertus*. Es decir, la contención de LPCD radica en que, al momento de computar el arbitrio de construcción, el contribuyente no está limitado por las exenciones codificadas en dicha Ley, sino que tiene la potestad de excluir cualquier otro gasto que **no** constituya propiamente una actividad de construcción.

De su parte, el Municipio destaca que LPCD, por ser un contratista general, la totalidad de sus labores se consideran

¹ Vale la pena resaltar que los doce (12) hechos estipulados por las partes fueron eventualmente adoptados por el TPI en su *Sentencia*. **Igualmente, no surgió controversia respecto a los costos de cada partida.**

actividades de construcción. No obstante, reconoce que si bien LPCD tiene derecho a deducir ciertos costos para propósitos del pago del arbitrio de construcción, lo cierto es que **no** se trata de un asunto *numerus apertus*. Consiguientemente, el Municipio sostiene que se limitó a descontar aquellas partidas autorizadas por nuestro ordenamiento. Para concluir, éste recalca que LPCD utiliza su teoría del caso como un subterfugio para pagar un arbitrio menor al exigido por Ley.

Con el aval de las partes, el 25 de agosto de 2016, el TPI paralizó los trámites del pleito hasta tanto el Tribunal Supremo resolviera el caso ECA General Contractors, Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez, *infra*, toda vez que la controversia allí planteada es la misma que motivó el presente litigio.² A su vez, tanto el Municipio como LPCD, acordaron que el **desenlace** del caso aludido era determinante para la resolución de la controversia de autos.

Tras varios incidentes procesales e intentos de transacción infructuosos, 13 de mayo de 2019, el foro primario emite la *Sentencia* apelada, en la cual formuló las siguientes determinaciones de hechos:

1. LPCD es el contratista general del proyecto de Crowley Corporation conocido como *Isla Grande Terminal Improvement Lo/Lo Pier and Berth Dredging* en San Juan, Puerto Rico ("Proyecto").
2. El 17 de julio de 2015, LPCD presentó ante el Municipio una Hoja de Cómputos (*Tax Payment Computation Sheet*) para el arbitrio de construcción del Proyecto.
3. LPCD solicitó deducir del cómputo del arbitrio de construcción las siguientes partidas y sus respectivas cantidades:

² Referente al caso de ECA General Contractors v. Municipio Autónomo de Mayagüez, el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió Opinión el **29 de junio de 2018**.

1. Municipal Taxes	\$1,584,243.89
2. Municipal Licences	\$242,500.00
3. PR National Licences	\$242,500.00
4. Stamps CIAPR	\$48,500.00
5. Insurances	\$1,455,000.00
6. Security Services	\$345,536.60
7. Study of Surveying	\$500,500.00
8. Permits	\$485,000.00
9. Profit	\$4,850,000.00
10. Plans & Shop Drawings	\$460,933.20
11. Legal Services	\$150,000.00
12. Structural & Consulting Services	\$250,000.00
13. Plans of Survey	\$100,000.00
14. Administrative Office Expenses	\$2,425,000.00
15. Financing Expenses	\$1,435,000.00
16. Equipment Transp. & Acquis.	\$1,275,000.00
17. Test Pile	\$60,000.00
18. ROV Study	\$255,500.00
19. QC & Testing Survey	\$200,000.00
20. Diver Services	\$396,000.00
21. Scheduling Services	\$50,000.00

Para un total de: **\$16,811,213.89**

4. El 23 de julio de 2015, el Municipio **se negó** a descontar del cómputo del arbitrio de construcción las siguientes partidas (traducción suplida por las partes):

1. Gastos por Sellos del CIAPR	\$48,500.00
2. Fianzas y Seguros	\$1,455,000.00
3. Servicios de Seguridad	\$345,536.60
4. Ganancias	\$4,850,000.00
5. Gastos Administrativos	\$2,425,000.00
6. Gastos de Financiamiento	\$1,435,068.49
7. Gastos por Adquisición y Transportación de Equipos	\$1,275,000.00
8. Patente Municipal	\$242,500.00
9. Patente Nacional	\$242,500.00
10. Impuestos Municipales	\$1,584,243.89

Para un total de: **\$13,903,348.97**

5. El Municipio permitió deducir del costo total de la obra la cantidad de \$2,907,993.20, y estableció que el Proyecto requería un pago de \$2,279,600.34 por concepto de arbitrio de construcción.
6. El Municipio **aceptó** descontar las siguientes partidas del costo total de la obra para el cobro del arbitrio de

construcción: (1) Study of Surveying (\$500,500.00); (2) Permits (\$485,000.00); (3) Plans & Shop Drawings (\$460, 933.20); (4) Legal Services (\$150,000.00); (5) Structural & Consulting Services (\$250,000.00); (6) Plans of Survey (\$100,000.00); (7) Test Pile (\$60,000.00); (8) ROV Study (\$255,000.00); (9) QC & Testing Survey (\$200,000.00); (10) Diver Services (\$396,000.00); y (11) Scheduling Services (\$50,000.00), para un total de **\$2,907,933.22**.

7. El 4 de agosto de 2015, LPCD solicitó una reconsideración ante el Municipio con relación a su determinación de no deducir las partidas que LPCD entendió que debieron ser descontadas del cómputo del arbitrio de construcción. En dicha solicitud de reconsideración, LPCD detalló las partidas que el Municipio se negó a descontar e indicó las razones por las cuales las referidas partidas debían descontarse del cálculo del arbitrio de construcción.
8. El Municipio estableció que la obra de construcción requería un pago de **\$2,279,600.34** por concepto del referido arbitrio. El cómputo es el siguiente: \$48,500,000.00 (costo total) - \$2,907,933.20 (deducciones permitidas por el Municipio) = \$45,592,006.80 x 5% (tasa impositiva del arbitrio aplicable) = \$2,279,600.34.
9. El 4 de agosto de 2015, LPCD le pagó al Municipio bajo protesta la suma de \$2,279,600.34 por concepto de arbitrio de construcción.
10. LPCD sostiene que debió haber pagado **\$1,584,439.32** por concepto del arbitrio de construcción sobre el Proyecto, en lugar de la suma de \$2,279,600.34 que el Municipio cobró y LPCD pagó bajo protesta. A tenor con esto, el reembolso solicitado por LPCD por los arbitrios pagados en exceso es por la suma de \$695,161.02.
11. El cómputo que LPCD sostiene que debió haber efectuado el Municipio es el siguiente: \$48,500,000.00 (costo total) - \$16,811,213.69 (deducciones solicitadas por LPCD) = \$31,688,786.31 x 5% (tasa impositiva del arbitrio aplicable) = \$1,584,439.32.
12. El 11 de agosto de 2015, el Municipio denegó la solicitud de reconsideración de LPCD.
13. El 1 de febrero de 2019, el Municipio reconoció que las siguientes partidas debían ser excluidas de la base tributable sobre la cual se calculó el arbitrio de construcción: (i) Gastos por Sellos del CIAPR (\$48,500.00); y (ii) los arbitrios de construcción (\$1,584,243.89). (Énfasis nuestro).

En base a estas determinaciones de hechos, el foro primario concluye que las diez (10) partidas objeto de controversia

debieron excluirse del cómputo del arbitrio, ello bajo el fundamento de que las mismas **no son atribuibles a la actividad de construcción**. Como base para su dictamen, el foro de instancia se amparó en la norma establecida recientemente por nuestro Tribunal Supremo en ECA General Contractors v. Municipio Autónomo de Mayagüez. En vista de lo anterior, resuelve sumariamente a favor de LPCD, y le ordena al Municipio que devuelva la suma de \$695,161.02 por arbitrios pagados en exceso, más intereses. Además, le impuso al ayuntamiento la suma de \$1,000.00 por concepto de honorarios de abogado.

Ante tal proceder, el 31 de mayo de 2019, el Municipio incoa una moción de reconsideración, a la cual LPCD se opuso oportunamente; empero, el TPI no varió su dictamen, y así lo notificó el 18 de junio de 2019.

Inconforme aún, el Municipio acude ante nos mediante el presente recurso de apelación, en el cual le imputa al TPI la comisión del siguiente error:

Erró el TPI al excluir las partidas utilizadas por el Municipio objeto de la demanda como parte del cómputo del arbitrio de construcción cuando el legislador aclaró que no pueden ser deducidas del costo total de la obra mediante la aprobación de la Ley 50.

El 10 de septiembre de 2019, LPCD presentó su alegato en oposición. Recibida la oposición, damos por perfeccionado el recurso y estamos en posición para disponer del mismo.

-II-

A. Sentencia Sumaria

El mecanismo de Sentencia Sumaria se rige por la Regla 36 de Procedimiento Civil de 2009, 32 LPR Ap. V. Nuestro Máximo Foro ha reiterado que la Moción de Sentencia Sumaria es un mecanismo procesal que provee nuestro ordenamiento para

propiciar la solución justa, rápida y económica de controversias en las cuales resulta innecesario celebrar un juicio plenario. Procede en aquellos casos en los que no existen controversias reales y sustanciales en cuanto a los **hechos materiales**, por lo que lo único que queda por parte del poder judicial es aplicar el Derecho. Véase, Meléndez González v. M. Cuebas, Inc., 193 DPR 100, 2015; SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo, 189 DPR 414, 430 (2013).

Independientemente de cuál de las partes promueva la solicitud, la que así lo haga debe presentar una moción fundamentada en declaraciones juradas, o en aquella evidencia que demuestre la inexistencia de una controversia sustancial de hechos materiales y pertinentes para que el tribunal dicte sentencia sumaria a su favor sobre la totalidad o parte de la reclamación. 32 LPRA Ap. V, R. 36.1.

Por su parte, la Regla 36.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36.2, provee para que una parte contra la cual se ha formulado una reclamación pueda "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".

El promovente de una moción de sentencia sumaria debe cumplir con los requisitos esbozados en la Regla 36.3 (a) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36.3, siendo estos los siguientes:

- (1) una exposición breve de las alegaciones de las partes;
- (2) los asuntos litigiosos o en controversia;

(3) la causa de acción, reclamación o parte respecto a la cual es solicitada la sentencia sumaria;

(4) una relación concisa y organizada en párrafos enumerados, de todos los hechos esenciales y pertinentes sobre los cuales no hay controversia sustancial, 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;

(5) las razones por las cuales debe ser dictada la sentencia, argumentando el derecho aplicable, y

(6) el remedio que debe ser concedido.

Por otro lado, el inciso (b) de la precitada Regla dispone que la contestación a la moción de sentencia sumaria contendrá:

(1) Lo indicado en las cláusulas (1), (2) y (3) del inciso (a) de esta regla;

(2) una 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;

(3) una enumeración de los hechos que no están en controversia, 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, y

(4) las razones por las cuales no debe ser dictada la sentencia, argumentando el derecho aplicable.

[...]

Sobre lo que significa un hecho material, se ha establecido que es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo con el derecho sustantivo aplicable. Además, la controversia sobre el hecho material tiene que ser real. Esto es, que una controversia no es siempre real o sustancial, o genuina.

Resulta meritorio destacar que, con la más reciente normativa, nuestro Máximo Foro se distancia significativamente de la doctrina anterior que establecía que el mecanismo de sentencia sumaria debía usarse solamente en casos claros. Por igual, en Vera v. Bravo, 161 DPR 308, 333 (2004), la Alta Curia señaló que: "La parte que solicita la sentencia sumaria en un pleito tiene la obligación de demostrar la inexistencia de una controversia real sobre todo hecho material y esencial, que a la luz del derecho sustantivo determinaría que se dicte sentencia a su favor. Cuando existe controversia real en relación con hechos materiales y esenciales no debe dictarse sentencia sumaria y cualquier duda debe resolverse en contra de la parte promovente."

En armonía con la doctrina antes esbozada, en Malavé v. Oriental, 167 DPR 593, 605 (2006), el Máximo Foro fue enfático cuando expresó que: "En nuestro ordenamiento jurídico existe una clara política pública judicial de que los casos se ventilen en los méritos por nuestro interés de que todo litigante tenga su día en corte. (Citas omitidas) Por ello, el mecanismo de la sentencia sumaria sólo se debe utilizar cuando quien promueve ha establecido su derecho con claridad y ha quedado demostrado que la otra parte no tiene derecho a recobrar bajo cualquier circunstancia que resulte discernible de la prueba."

La controversia debe ser de una calidad suficiente como para que sea necesario que un juez la dirima a través de un juicio plenario. Ramos Pérez v. Univisión Puerto Rico, Inc., 178 DPR 200, 213 (2010). (Énfasis nuestro).

Del reciente desarrollo doctrinario pertinente al mecanismo de la sentencia sumaria, transluce que a partir de SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo, *supra*, **la norma se ha tornado más**

rigurosa para quien pretende oponerse a que su caso se resuelva por la vía sumaria. Así pues, ante una moción de sentencia sumaria bien fundamentada, el que se opone a ella tiene el deber ineludible de controvertir los hechos fehacientemente, ya que, de lo contrario, corre el riesgo de verse privado de "su día en corte".

Por otro lado, la Regla 36.4 de Procedimiento Civil, *supra*, establece que cuando en virtud de una moción se dicta una sentencia que no dispone de la totalidad del pleito, o cuando se deniega el remedio solicitado, el Tribunal tendrá la obligación de resolver formulando una determinación de los hechos controvertidos e incontrovertidos que sean esenciales y pertinentes. La mencionada Regla dispone:

Si en virtud de una moción presentada bajo las disposiciones de esta regla no se dicta sentencia sobre la totalidad del pleito, ni se concede todo el remedio solicitado o se deniega la misma, y es necesario celebrar juicio, será obligatorio que el tribunal resuelva la moción mediante una determinación de los hechos esenciales y pertinentes sobre los cuales no hay controversia sustancial y los hechos esenciales y pertinentes que están realmente y de buena fe controvertidos, y hasta qué extremo la cuantía de los daños u otra reparación no está en controversia, ordenando los procedimientos ulteriores que sean justos en el pleito, incluso una vista evidenciaria limitada a los asuntos en controversia. Al celebrarse el juicio, se considerarán probados los hechos así especificados y se procederá de conformidad.

A base de las determinaciones realizadas en virtud de esta regla el tribunal dictará los correspondientes remedios, si alguno. Reglas de Procedimiento Civil, 32 LPRA AP. V, 36.4. (Énfasis Nuestro).

En atención a la citada regla, nuestro Tribunal Supremo ha enfatizado que, ante una moción de sentencia sumaria, los tribunales tienen el deber de establecer los hechos incontrovertidos, y los que sí lo están. Tales determinaciones de hechos controvertidos e incontrovertidos facilitan el desfile de prueba, pues los hechos incontrovertidos se dan por probados.

Asimismo, colocan a los tribunales apelativos en posición de ejercer su facultad revisora. En Ramos Pérez v. Univisión, *supra*, pág. 221, interpretando nuestro cuerpo de Reglas de Procedimiento Civil, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, expresó:

[A]unque se deniegue la moción, el tribunal deberá establecer los hechos que resultaron incontrovertibles y aquellos que sí lo están. Regla 36.4 de Procedimiento Civil, *supra*. Para ello, podrán utilizar la enumeración que las partes le presentaron. Incluso, la Regla 36.3(b)(3) de Procedimiento Civil, *supra*, requiere que la parte promovida enumere los hechos que a su juicio no están en controversia. Además, los hechos debidamente enumerados e identificados con referencia a la prueba documental admisible presentados en el caso se darán por admitidos si no son debidamente controvertidos. Regla 36.3(d), *supra*. Todo esto simplificará el desfile de prueba en el juicio, ya que los hechos incontrovertidos se considerarán probados.

Cabe resaltar que en Meléndez González v. M. Cuebas, Inc., *supra*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico consignó un nuevo estándar de revisión judicial a **nivel apelativo** al momento de revisar denegatorias o concesiones de mociones de sentencia sumaria. **Nuestro más Alto Foro enumeró los nuevos principios de revisión.** Estos son los siguientes:

Primero, se reafirma lo que establecimos en *Vera v. Dr. Bravo*, *supra*, a saber: el Tribunal Apelativo utilizará los mismos criterios que el Tribunal de Primera Instancia al determinar si procede una sentencia sumaria. En ese sentido, está regido por la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*, y aplicará [sic] 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 [sic] 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.** (Énfasis nuestro).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico sostuvo que el estándar de revisión judicial de las sentencias adjudicadas sumariamente responde a la intención de cumplir con el contenido de la Regla, pues independientemente del resultado de la moción, su adjudicación “tiene el efecto de establecer los hechos que están controvertidos y aquellos que no lo están”. Meléndez González v. M. Cuebas, Inc., supra. La determinación de los hechos controvertidos y los que no lo están a nivel apelativo adelanta el litigio, reduce el tiempo y recursos invertidos, evitando que las partes queden “en la misma posición que estaban previo a la presentación de la Moción de Sentencia Sumaria, atrasando así el litigio de manera injustificada”. Meléndez González v. M. Cuebas, Inc., supra.

B. Arbitrios municipales

Del otro lado, la Ley de Municipios Autónomos, según enmendada, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRC secs.

4001 *et. seq.*, le reconoce a los Municipios, entre otras facultades, deberes y potestades, la de imponer ciertas contribuciones a personas y entidades sobre ciertas actividades llevadas a cabo en sus linderos territoriales. HBA Contractors v Mun. de Ceiba, 166 DPR 443 (2005). Asimismo, respecto al aludido poder tributario de los municipios, se ha reconocido que éstos gozan de un mayor grado de autonomía fiscal y de gobierno propio. Muñiz Burgos, Inc. v. Mun. Yauco, 187 DPR 665, 675 (2013); Mun. San Juan v. Banco Gub. Fomento, 140 DPR 873, 885 (1996).

Como es sabido, los Municipios son criaturas de la Asamblea Legislativa que **no** poseen “un poder inherente, independiente del Estado, para imponer contribuciones”. Levy, Hijo v. Municipio de Manatí, 151 DPR 292, 299 (2000). No obstante, dicha facultad les fue delegada por el legislador a través de la Ley de Municipios Autónomos, específicamente en su Art. 2.002, 21 LPRa sec. 4052.

Entre las diversas contribuciones que puede cobrar un Municipio, se encuentra el “arbitrio de construcción”, dispuesto en el inciso (d) del Art. 2.002. Sobre este particular, allí se establece que:

Toda obra de construcción dentro de los límites territoriales de un municipio, realizada por una persona natural o jurídica privada, o que sea llevada a cabo por una persona natural o jurídica privada a favor o en representación de, o por contrato o subcontrato suscrito con una agencia o instrumentalidad del Gobierno Central o Municipal o del gobierno federal, incluyendo aquella obra que no requiera la solicitud o expedición de un permiso por la Oficina de Gerencia de Permisos o por un municipio autónomo, **deberá pagar arbitrio de construcción correspondiente, previo al comienzo de dicha obra.** (Énfasis nuestro).

A su vez, la propia Ley define este arbitrio de la siguiente manera en su Art. 1.003 (cc):

(cc) Arbitrio de construcción - Significará aquella contribución impuesta por los municipios a través de una ordenanza municipal aprobada con dos terceras

(2/3) 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 LPRC sec. 4001 (cc). (Énfasis nuestro).

Naturalmente, la definición de "arbitrios de construcción" nos obliga a examinar el significado de una "**actividad de construcción**". 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 LPRC sec. 4001 (dd) (Énfasis nuestro).

Por último, hace poco más de un año, nuestro Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de dirimir una controversia muy parecida a la que nos ocupa en ECA General Contractors, Inc. v.

Municipio Autónomo de Mayagüez, res. el 29 de junio de 2018, 2018 TSPR 124, 200 DPR ____ (2018).

En esa ocasión, y al igual que en el caso de autos, se suscitó una controversia referente a qué partidas son susceptibles de deducción al establecer la base imponible sobre la cual se calcula el arbitrio de construcción.

De manera similar a lo argüido por el Municipio de San Juan en el recurso de epígrafe, el Municipio Autónomo de Mayagüez adujo que el Art. 2.002 (d) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, enumera taxativamente los costos susceptibles de deducción, y que por tal razón, las deducciones solicitadas por *ECA* eran improcedentes. Su argumento no prosperó.

Como parte de su ejercicio adjudicativo, el Tribunal Supremo examinó la imposición del arbitrio de construcción a la luz de las definiciones provistas en la referida Ley. Así pues, el Tribunal Supremo concluyó que **no** le asistía la razón al Municipio de Mayagüez, y consignó lo siguiente:

[...] concluimos que el estatuto faculta la imposición del arbitrio sobre el costo de la actividad de construcción, según ésta es definida en la Ley, y no sobre toda partida incluida en el contrato de obra. En atención a lo anterior, concluimos que no se cometió el error imputado, pues el Municipio **excedió el poder delegado al incluir en el cómputo del arbitrio los costos atribuibles a conservación, estudios, gastos de oficina, equipos y computadoras ya que estas partidas no constituyen una actividad de construcción.** (Énfasis nuestro).

C. Ley Núm. 50 de 2018

A los fines de reforzar y ampliar las herramientas fiscalizadoras de los municipios para el recaudo de arbitrios de una manera más efectiva, la Asamblea Legislativa aprobó, el 24 de enero de 2018, la Ley Núm. 50 de 2018 ("Ley 50-2018"). Dicho estatuto enmendó ciertos Artículos de la Ley de Municipios

Autónomos, entre ellos, el Art. 2.002 (d). Además, la Ley 50-2018 creó un nuevo Art. 2.008, el cual permite la constitución de un gravamen preferente a favor del municipio en caso de que el contribuyente incumpla con el pago del arbitrio de construcción.

Nótese que, al incoarse el pleito de epígrafe, el **último párrafo** del Art. 2.002 (d) leía del siguiente modo:

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.

Es preciso señalar que ECA General Contractors, Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez, supra, **fue resuelto bajo los términos del párrafo precitado**. Sin embargo, la Ley 50-2018 enmendó el último párrafo del Art. 2.002 (d) para que leyera como sigue:

Para los propósitos de la determinación del arbitrio de construcción, el costo total de la obra será el valor tomado en cuenta en la adjudicación de la subasta por la agencia contratante, o el precio establecido en el contrato de construcción en el caso de contrataciones privadas, siempre y cuando el Director de Finanzas determine que el precio estipulado en el contrato corresponde razonablemente con el costo promedio por pie cuadrado aceptable generalmente en la industria de la construcción. **Las únicas deducciones permitidas son las expresamente aprobadas por la ley y bajo ningún concepto se podrá reclamar deducciones por interpretación.** El arbitrio de construcción aquí autorizado será adicional al pago de patente municipal, aun cuando ambas contribuciones recaigan sobre la misma base contributiva. (Énfasis nuestro).

Para concluir, la Ley 50-2018 modificó levemente la definición de actividad de construcción del Art. 1.003 (dd), añadiéndole los verbos "remodelar, reparar" en sustitución de "ampliar" y "demoler".

-III-

La controversia ante nos se ciñe a determinar si el TPI incidió al resolver que LPCD tenía derecho al reembolso de **\$695,161.02** por concepto de arbitrios de construcción pagados en exceso; ello tras concluir que el Municipio incluyó, como parte de la base tributaria, diez partidas no relacionadas a la actividad de construcción. Veamos.

En su recurso, el Municipio sostiene que la *Opinión* emitida por el Tribunal Supremo en ECA General Contractors, Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez, supra, es errónea dado que no tomó en consideración la Ley 50-2018, la cual enmendó el último párrafo del Art. 2.002 (d) de la Ley de Municipios Autónomos. Razona el Municipio que, con la aprobación de la Ley 50-2018, el legislador tuvo la intención de confirmar el carácter taxativo o *numerus clausus* de las deducciones **previamente** establecidas en el Art. 2.002 (d), ésto a pesar de que las mismas no fueron expresamente incluidas en el nuevo texto.

Cónsono con lo reseñado, el Municipio plantea que LPCD solamente tiene derecho a deducir los costos 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*", conforme disponía la antigua redacción del Art. 2.002 (d). Puesto de otra forma, el Municipio alega que si bien el Tribunal Supremo resolvió en ECA General Contractors, Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez, supra, que las deducciones permisibles son aquellas no atribuibles a la actividad de construcción, lo cierto es que tal curso decisorio fue incorrecto debido a que ignoró el mandato de la Ley 50-2018. Adelantamos que no le asiste la razón.

Según la norma jurídica arriba expuesta, cuando el foro primario deniega o acoge una solicitud de sentencia sumaria, nuestra intervención, como Foro Intermedio, inicialmente está limitada a determinar si procedía resolver sumariamente la controversia suscitada entre las partes. Tras un examen atento al expediente, colegimos que **no existe controversia hechos en este caso**. Por tanto, y en observancia con la normativa esbozada en Meléndez González v. M. Cuebas, Inc., supra, debemos revisar *de novo* si el TPI aplicó correctamente el derecho a los hechos.

Particularmente, resulta incontrovertido que LPCD funge como contratista de un proyecto en el Municipio, cuyo valor es de \$48,500,000.00. Igualmente, no cabe la menor duda que el proyecto aludido se trata de un evento tributable, según establece el Art. 2.002 (d) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. Tampoco existe controversia en cuanto a la fórmula utilizada para el cálculo del arbitrio de construcción.³ Más bien, la polémica surge tan pronto el Municipio se **niega** a deducir las diez partidas en discusión, las cuales ascienden a \$13,903,348.97. Ante tal escenario, LPCD le paga —bajo protesta— al Municipio la suma de **\$2,279,600.34** en arbitrios de construcción. De ahí que LPCD decidiera incoar la demanda de epígrafe, ésto en aras lograr el reembolso de los arbitrios pagados en exceso.

Habida cuenta del trasfondo reseñado y dada la ausencia de controversia sobre hechos materiales, el TPI dispuso del caso con la aplicación del precedente establecido en ECA General Contractors, Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez, supra, delimitando así la disputa a lo siguiente: **si las partidas en**

³ La operación matemática consiste en: (costo total de la obra) - (deducciones permitidas) = (costo tributable) x **5%** de tasa impositiva, según establecida por la Ordenanza Núm. 28, Serie 2001-2002, aprobada por la Asamblea Municipal de San Juan.

pugna constituyen o no una actividad de construcción.

Guiado por lo allí resuelto, el TPI concluyó que el Municipio erró al incluir las diez partidas mencionadas como parte de la base imponible sobre la cual se computó el arbitrio de construcción. En consecuencia, dictaminó que el Municipio le debía devolver \$695,161.02 a LPCD, y que la cantidad a pagarse como arbitrios de construcción era de **\$1,584,439.32**.

En su sustrato, el Municipio plantea que procede revocar la *Sentencia* apelada por entender que el Tribunal Supremo resolvió incorrectamente el caso de *ECA*. Esgrime que el Máximo Foro ignoró la Ley 50-2018 en su análisis, no empuja a que la misma tuvo el efecto de reafirmar el carácter taxativo de las deducciones permitidas al calcular el arbitrio de construcción.

Vale destacar que la Ley 50-2018 fue aprobada el 24 de enero de 2018, mientras que la *Opinión* en el caso de *ECA General Contractors, Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez, supra*, fue emitida el **29 de junio de 2018**. Es decir, nos parece improbable que el Tribunal Supremo no haya estado al tanto de dicha Ley cuando emitió su dictamen. No obstante, el Municipio alega que el Tribunal Supremo "pasó por alto" el mandato legislativo de la Ley 50-2018.

Al examinar detenidamente la Ley 50-2018, observamos que ésta indica que "*las únicas deducciones permitidas son las expresamente aprobadas por la ley y bajo ningún concepto se podrá reclamar deducciones por interpretación*". Como vemos, el nuevo texto del Art. 2.002 (d), *supra*, a diferencia de su redacción anterior, **no** especifica qué costos son deducibles para propósitos de determinar el arbitrio de construcción. Aún así, se enfatiza en que las deducciones permitidas son aquellas aprobadas por ley, pero sin mencionar cuáles.

Aunque la Ley 50-2018 no es clara en su contenido, lo cierto es que la misma no incide sobre el dictamen apelado, ni mucho menos contraviene lo resuelto por el Tribunal Supremo. No podemos perder de vista que, según fue expresado en ECA General Contractors, Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez, supra, la imposición del arbitrio debe ser interpretada de manera que armonice con la definición del impuesto ofrecida por la propia Ley de Municipios Autónomos. Por ende, el criterio rector consiste en examinar si los costos en pugna son atribuibles o no a la actividad de construcción, conforme reza el Art. 1.003 (dd) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. De ser atribuibles a dicha actividad, deberán incluirse en la base tributable del arbitrio de construcción; **en cambio, de no estar relacionados a esta actividad, deberán excluirse de la base tributable.**

Como bien señaló el foro primario, las diez partidas en controversia —desglosadas en el “hecho incontrovertido 4”— corresponden a los renglones de impuestos, costos de conservación de la obra, gastos de oficina, ganancias y *general conditions*. En estas categorías precisamente se encontraban las partidas que el Tribunal Supremo determinó **excluir** en el caso de ECA General Contractors, Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez, supra.

Por último, el precedente aludido guarda silencio respecto a si la partida por concepto de financiamiento constituye una actividad de construcción. No obstante, coincidimos con el foro primario en que, por tratarse de un costo relacionado a las operaciones de LPCD que surge con anterioridad a la construcción de la obra, los costos de financiamiento no pueden formar parte de la base tributable. En fin, somos del criterio que el TPI aplicó

correctamente el derecho a la presente controversia, por lo que el error señalado no se cometió.

-IV-

Por los fundamentos expuestos anteriormente, se **CONFIRMA** la *Sentencia* apelada.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones