

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAROLINA
Panel Especial

LILLY DEL CARIBE, INC.
Apelado

v.

MUNICIPIO DE CAROLINA;
HON. JOSÉ C. APONTE
DALMAU, ALCALDE DE
CAROLINA, EN SU
CARÁCTER OFICIAL; Y
EDWIN LEBRÓN GONZÁLEZ,
DIRECTOR DE FINANZAS, EN
SU CARÁCTER OFICIAL
Apelantes

KLAN201601741

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia
Sala de Carolina

Caso Núm.
F CO2015-0001

Sobre:
Impugnación de
Deficiencia por
concepto de
Patentes
Municipales

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Grana Martínez, el Juez Bermúdez Torres y el Juez Adames Soto¹

Adames Soto, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de julio de 2020.

Comparece el Municipio de Carolina, su Honorable Alcalde, José C. Aponte Dalmau, y su Director de Finanzas, el señor Edwin Lebrón González, los dos últimos en su carácter oficial, (en conjunto, el Municipio o apelante), solicitándonos la revocación de una sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Carolina, (TPI), el 8 de julio de 2016. La controversia principal que se plantea nos requiere dilucidar la responsabilidad tributaria de Lilly del Caribe, Inc. (Lilly Inc. o apelada), si alguna, respecto al pago de unas patentes municipales que le fueron reclamadas por el Municipio.

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2017-015 se designó al Juez Adames Soto para entender en el caso de epígrafe.

I. Resumen del tracto procesal

La controversia ante nuestra atención surge como consecuencia de una misiva enviada por el Municipio a Lilly Inc. el 6 de noviembre de 2014, mediante la cual se notificó a la última de una alegada deficiencia preliminar de doce millones cuatrocientos diez mil ochocientos noventa y tres dólares con trece centavos (\$12, 410,893.13) en el pago de sus patentes municipales, correspondientes a los años contributivos 2009-2010 al 2013-2014, conforme a la Ley Núm. 113 de 10 de junio de 1974, según enmendada, conocida como Ley de Patentes Municipales (Ley Núm. 113-1974 o Ley de Patentes), 21 LPRA sec. 651 *et seq.*² Con precisión, en la comunicación aludida se le indicó a Lilly Inc. que el origen de la deficiencia consistía en que:

Lilly del Caribe, Inc. (Lilly) indebidamente reclamó bajo la Sección (9)(31) de la Ley 113-1974 exención sobre cierto ingreso que **no constituye ingreso derivado de su actividad de exportación desde una Zona de Comercio Exterior**. De la solicitud presentada por la Compañía de Fomento Industrial para el establecimiento de la Sub-Zona 7K en la cual Lilly opera y del decreto expedido por la Junta de Zonas de Comercio Exterior, se desprende que **los únicos productos autorizados para la manufactura y exportación bajo las disposiciones del Acta de Zonas de Comercio Exterior de 1934 son Humalog y Cymbalta**. Conforme a la Investigación realizada por el Municipio, se desprende que **Lilly reclamó exención sobre el ingreso derivado de la exportación de otros productos que no están autorizados para la manufactura y exportación conforme a lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior de 1934**. Dada la insuficiencia resultada en el pago de patentes adeudadas, también se ajustó el descuento indebidamente reclamado por Lilly a tener *[sic]* con las disposiciones de la Sección 11 de la Ley 113-1974.³ (Énfasis provisto).

En desacuerdo con dicho señalamiento, Lilly solicitó su reconsideración ante el Municipio, esgrimiendo que la exención provista por la sección 9(31) de la Ley de Patentes, solo exige que el ingreso sea derivado de una actividad de exportación de una empresa localizada en una Zona de Comercio Exterior, y no

² Véase pág. 12 del Apéndice.

³ *Íd.*

requiere, además, que los ingresos resulten sólo de la venta de productos para los que la empresa hubiese solicitado autorización para manufactura y exportación a la Junta de Zonas de Comercio Exterior (la Junta). Sostuvo que la Ley de Patentes local era la aplicable para la aplicación de la exención, y cumplidos los requerimientos de esta, el Municipio debía actuar conforme a lo que allí se establece. Adujo, además, que no procedía denegarle el descuento de pronto pago que viabilizaba la Ley de Patentes cuando pagó en el momento de radicar su declaración de volumen de negocios, lo que entendió resultaba contrario a derecho.⁴

En respuesta, el Municipio cursó a Lilly Inc. una *notificación final de deficiencia para los años 2009-2010 al 2013-2014*, reiterando su postura inicial.⁵

Por lo anterior, el 13 de enero de 2015, Lilly Inc., presentó una demanda ante el foro primario, impugnando el señalamiento de deficiencias notificada por el Municipio, aseverando lo siguiente:

- a. El Municipio está impedido de notificar y tasar deficiencias de patentes municipales a Lilly para los años fiscales 2009-2010 y 2010-2011 por haber transcurrido el periodo aplicable para ello;⁶
- b. El Municipio está impedido de notificar y tasar la deficiencia de patentes municipales a Lilly para los años fiscales 2009-2010 porque el mismo fue objeto de un Acuerdo Final que no puede ser anulado, modificado, dejado sin efecto o ignorado.⁷
- c. Lilly tiene derecho a la exención reclamada al amparo de la sección 9(31) de la LPM con relación a los ingresos derivados de su actividad de exportación de *Humalog*, *Cymbalta* u otros productos a mercados extranjeros;⁸
- d. El no reconocerle el derecho a descuento por pronto pago es un acto erróneo e ilegal, pues conforme a la Ley de Patentes ante el señalamiento de una deficiencia lo que procede es la imposición de intereses y recargos: tampoco procede señalar el descuento al que se acogió Lilly por pronto pago como parte de una deficiencia;⁹

⁴ Véase págs. 16-17 del Apéndice.

⁵ La notificación final de deficiencia fue cursada a la apelada el 15 de diciembre de 2014, Véase págs. 18-21 del Apéndice.

⁶ Véase pág. 9 del Apéndice.

⁷ *Íd.*

⁸ Véase pág. 10 del Apéndice.

⁹ *Íd.*

- e. El cálculo de las patentes, intereses y recargos objeto de la deficiencia es erróneo e incorrecto como cuestión de derecho.

En consonancia, Lilly Inc. solicitó al honorable tribunal *a quo* que ordenara al Municipio la cancelación de las deficiencias notificadas, la cancelación de la fianza prestada y el pago de gastos, costas y desembolsos incurridos en la tramitación del pleito.

Por su parte, el Municipio presentó una moción de desestimación parcial relacionada a los reclamos de exención bajo la sección 9(31) de la Ley de Patentes (moción de desestimación I),¹⁰ sosteniendo que, aun tomando como ciertas las alegaciones de la demanda, Lilly Inc. no podía reclamar exención bajo la sección 9(31) de la Ley de Patentes sobre el volumen de negocios atribuible a la venta de productos que no gozaban de los beneficios dispuestos en la Ley de Zonas de Comercio Exterior y que no contaban con la autorización de la Junta. Añadió, que Lilly Inc. solo podía exigir exención sobre los productos relacionados a *Humalog* y *Cymbalta*. La referida moción fue acompañada por cuatro documentos: (1) publicación del *Federal Register* en la que hace constar la solicitud de subzona 7k presentada por Lilly; (2) una segunda publicación del *Federal Register* en la que hace constar la orden 1544 concediéndole la autorización solicitada por Lilly sobre los productos *Humalog* y *Cymbalta*; (3) copia de la Ley Núm. 131-1999 la cual introdujo el apartado 31 de la sección 9 de la Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada, conocida como Ley de Patentes Municipales; y, (4) copia de la Resolución Concurrente del Senado Núm. 68 donde la Asamblea Legislativa aclara la intención de la Ley Núm. 131-1999. En la

¹⁰ Véase págs. 30-44 del Apéndice.

parte argumentativa de dicha moción se adujo, entre otras, que, al atender una solicitud de desestimación, el tribunal quedaba en posición de tomar en consideración documentos incorporados por referencia cuya autenticidad no fuera cuestionada por las partes y documentos oficiales sin convertir la misma en una sentencia sumaria.¹¹

Luego, el 5 de febrero de 2015, el Municipio presentó una *moción de desestimación parcial y/o allanándose a reclamos de prescripción y derecho a descuentos* (moción de desestimación II), allanándose al reclamo de Lilly de que la deficiencia del periodo 2009-2010 había sido objeto de un acuerdo final suscrito por las partes que no podía dejarse sin efecto. Por otro lado, y respecto a los demás asuntos, reiteró su solicitud de desestimación sobre el fundamento de que la demanda dejaba de exponer una reclamación que justificara la concesión de un remedio, además, negó toda alegación de prescripción y pronto pago sostenidas por la apelada.

El 10 de marzo de 2015, Lilly Inc. presentó su *moción en oposición a la desestimación I*¹². Sostuvo que que la moción de desestimación presentada por el Municipio resultaba improcedente, puesto que; Lilly Inc. aún no había presentado su contestación a la demanda, porque fallaba en no tomar como ciertas todas las alegaciones fácticas de la reclamación, exponía materias no contenidas en su demanda y añadía varios documentos que tampoco formaban parte de aquella. Opuso, además, que la moción del Municipio debía ser denegada por no cumplir con los requisitos de la Regla 36.6 de las de Procedimiento

¹¹ Véase pág. 32 del Apéndice. El mismo argumento fue reproducido en la segunda moción de desestimación presentada por el Municipio, refiérase a la pág. 50 del Apéndice.

¹² Véase págs. 63-88 del Apéndice.

Civil, pues existían hechos en controversia.¹³ A su vez, presentó su oposición a la moción de desestimación II, esgrimiendo, en esencia, los mismos argumentos ya elaborados en su oposición a la primera moción de desestimación del Municipio.

Luego de varias incidencias procesales, no pertinentes al asunto ante nuestra consideración, y, de que fuera autorizada la comparecencia de la Compañía de Fomento Industrial (CFI o Compañía) como *amicus curie* por ser ente administrador de la Zona de Comercio Exterior Número 7, (pese a la oposición del Municipio¹⁴), el foro primario celebró una vista argumentativa sobre los argumentos expuestos en las mociones antes descritas, el 31 de agosto de 2015. Como parte de los asuntos atendidos en dicha vista, el TPI desestimó el señalamiento de deficiencia que el Municipio le había hecho a Lilly Inc., respecto a las patentes del año 2009-2010, por cuanto se había suscrito entre las partes un acuerdo que dispuso del asunto, a lo cual el Municipio se había allanado. Concluida la vista, el foro primario le ordenó a las partes presentar un escrito, conforme a lo que se había argüido en sala, para resolver la controversia sobre la desestimación solicitada.¹⁵

No obstante, ya presentadas las respectivas mociones por las partes, (incluido un memorando de derecho por el CFI),¹⁶ el 12 de

¹³ Véase págs. 65-69 del Apéndice.

¹⁴ El Municipio se opuso a la solicitud presentada por la CFI para comparecer como *amicus curie* por entender que: (1) necesitaba una dispensa del Secretario de Justicia; (2) tenía intereses económicos incidentales en la controversia que parcializaban su posición; y (3) la CFI no es un ente que establece política pública, por tanto, no tenía que aportar en cuanto a la discusión estricta de derecho. Véase págs. 154-160. Es preciso señalar, que la CFI sometió réplica a la Oposición a la Solicitud de Intervención. Véase págs. 160-168.

¹⁵ Véase minuta de la vista, págs. 169-170 del Apéndice.

¹⁶ Tanto en la moción solicitando intervenir como *amicus curie*, como en su memorando de derecho, la CFI sostuvo que las empresas localizadas dentro de las Zonas de Comercio Exterior reciben beneficios contributivos en el ámbito del gobierno federal y a su vez, reciben beneficios contributivos en el ámbito estatal. Aseveró, además, que en cuanto al ámbito estatal se refiere, uno de los atractivos principales para empresas localizadas en alguna de las Zonas de Comercio Exterior es la exención del 100% del pago de patentes municipales sobre ingresos generados en sus ventas para exportación. Adujo **que la Ley Núm. 131-199 solo estableció tres requisitos para que una empresa se**

enero de 2016, el TPI celebró una segunda vista argumentativa, en la cual las partes tuvieron amplia oportunidad de desarrollar sus argumentos referentes a las controversias pendientes de resolver.

Finalmente, el 8 de julio de 2016,¹⁷ el foro primario emitió la sentencia apelada, declarando Con Lugar la demanda incoada por Lilly Inc. contra el Municipio. Determinó allí el TPI que las mociones de desestimación del Municipio debían ser tratadas como solicitudes de sentencia sumaria, que no existían controversias de hechos medulares, por lo que sólo se requería la aplicación del derecho correspondiente. Ante lo cual, concluyó que a Lilly Inc. le asistía el derecho a reclamar la exención que dispone la sección 9(31) de la Ley de Patentes, en tanto cumplió con los tres requisitos exigidos por este estatuto: (1) es una compañía autorizada a hacer negocios en Puerto Rico; (2) localizada en una zona de comercio exterior, y (3) el ingreso se deriva de la actividad de exportación de dicha empresa. Añadió, que el verdadero propósito de la Resolución Concurrente del Senado Núm. 68, citado por el Municipio como fundamento de su posición, fue la de aclarar el alcance del término *exportación*, para que no quedara duda de que lo que estaba exento era el ingreso derivado de la exportación de empresas localizadas en la Zona de Comercio Exterior, lo que nada tenía que ver con el alcance del ámbito de la aplicación del *Foreign Trade Zones Act of 1934* o sus reglamentos.

beneficie de la exención: (1) que la entidad esté incorporada bajo las leyes del Gobierno de Puerto Rico; (2) que la empresa esté localizada en una de las Zonas de Comercio Exterior; y, (3) que el ingreso sea derivado de la actividad de exportación. En resumen, afirmó, que el Municipio carecía de facultad para imponer requisitos adicionales a los determinados por la Asamblea Legislativa y la posición asumida por este era una amenaza al éxito de las zonas en Puerto Rico, un asalto a la estabilidad económica y a los beneficios económicos que tales compañías tienen derecho a acogerse, un atentado a los miles de empleos directos e indirectos que producen, una agresión al desarrollo económico de Puerto Rico, y un boicot a los esfuerzos que realizaba la Compañía de Fomento y el Gobierno para atraer más empresas a Puerto Rico. Véase págs.148-157, 249-250 y 267 del Apéndice.

¹⁷ La copia de la notificación de la sentencia fue archivada en autos el 3 de agosto de 2016. Véase pág. 433 del Apéndice.

Elaboró, que la sección 9(31) de la Ley 131-1999 lo que pretendió fue ampliar la exención reconocida con el fin de eximir del pago de patentes municipales el ingreso que se derivara de exportaciones de empresas localizadas en las Zonas de Comercio Exterior, sin imponer requisitos adicionales que no fueran los expresamente indicados en dicho estatuto. En definitiva, resolvió que Lilly Inc. tenía derecho a reclamar la exención del pago de patentes con respecto a los ingresos derivados de su actividad de exportación a mercados extranjeros **de cualquier producto, sin limitarse a los productos identificados al momento de solicitar autorización a la Junta para manufacturar en una Zona de Comercio Exterior.**¹⁸

Insatisfecho, el Municipio presentó una oportuna reconsideración¹⁹, que fue declarada No Ha Lugar. La honorable juez que atendió la solicitud de reconsideración sustentó su denegatoria en que *desconocía los criterios utilizados por el juez que dictó sentencia en el caso, quien se había acogido al retiro en julio de 2016.*²⁰

Es entonces que el apelante acude ante nosotros mediante recurso de apelación, haciendo los siguientes señalamientos de errores:

- A. Erró el TPI al acoger la moción de desestimación del Municipio como una moción de sentencia sumaria y declarar con lugar la demanda.

¹⁸ Véase págs. 434-447 del Apéndice.

¹⁹ De dicha moción de reconsideración, la parte apelada radicó moción en oposición el 7 de septiembre de 2016. La parte apelante contestó mediante réplica a la oposición el 27 de septiembre de 2016. Apéndice del escrito de apelación, págs. 464-475, 476-483.

²⁰ Esta expresión, qué duda cabe, fue claramente desafortunada, pues correspondía a la jueza empaparse de los documentos que constan en autos para entonces hacer una determinación bien fundamentada, (aunque fuera una denegatoria, pero a partir del análisis de los autos), asunto en el cual nada importaba el dato sobre el retiro del juez mencionado. De hecho, en ocasiones anteriores, que nos hemos enfrentado a una anomalía similar, solemos ordenar al foro primario que atienda nuevamente la reconsideración presentada, pero a través de su justa evaluación. Con todo, ciertamente el paso del tiempo del caso ante nuestra consideración ha de ser tomado en cuenta, y las partes no merecen la dilación en la atención del asunto que esa vía supondría.

- B. Erró el TPI al declarar no ha lugar la moción de desestimación del Municipio al amparo de la sección 9 (31) de la Ley de Patentes y resolver que la sección 9 (31) concede una exención absoluta a aquellas empresas que operen en una Zona de Libre Comercio, sin importar el tipo de operación que fuera en ella autorizada.
- C. Erró el TPI al no resolver los méritos de la Moción de desestimación II del Municipio sobre prescripción y por procedencia del descuento por pronto pago.

II. Exposición de Derecho

A. La Regla 10.2 de Procedimiento Civil

La moción de desestimación al amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R.10.2, es aquella que formula el demandado antes de presentar su contestación a la demanda, en la cual solicita que se desestime la demanda presentada en su contra. *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 D.P.R. 409, 428 (2008). La citada regla dispone que la parte demandada puede presentar una moción de desestimación en la que alegue las siguientes defensas: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4) insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; **(5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio**; y (6) dejar de acumular una parte indispensable. 32 LPRA Ap. V, R.10.2. (Énfasis suplido.)

En lo que concierne a la controversia ante nuestra consideración, la Regla 10.2(5) de Procedimiento Civil, manda que si en una solicitud de desestimación “en la cual se formula la defensa de dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, se exponen materias no contenidas en la alegación impugnada, y el tribunal no las excluye, la moción debe considerarse como una moción de sentencia sumaria”. Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R.10.2; *Sánchez v. Aut. De Los Puertos*, 153 DPR 559, 570 (2001). En tal sentido, la moción

estará sujeta a todos los trámites posteriores provistos en la Regla 36 de Procedimiento Civil. *Íd.*

B. Sentencia Sumaria

La sentencia sumaria es un mecanismo procesal provisto por la Regla 36 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V R.36, que promueve la solución justa, rápida y económica de las controversias. *González Santiago v. Baxter*, 2019 TSPR 79, en la pág. 11; *Roldán Flores v. M. Cuebas*, 199 DPR 664 (2018). Este mecanismo tiene como objetivo prescindir de la celebración del juicio plenario cuando no existe controversia sustancial de hechos esenciales y pertinentes, por lo que lo único que queda por parte del poder judicial es aplicar el derecho. *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR 820, 847 (2010); *Lugo Montalvo v. Sol Meliá Vacation Club*, 194 DPR 209, 225 (2015). Al evaluar la conveniencia de conceder el recurso, se considera como un hecho esencial y pertinente, aquél que puede afectar el resultado de la reclamación acorde al derecho sustantivo aplicable. *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200, 213 (2010).

Nuestro Tribunal Supremo ha manifestado que la parte que solicita la sentencia sumaria tiene que establecer su derecho con claridad y, además, demostrar que no existe controversia sustancial sobre ningún hecho material, o sea, sobre ningún componente de la causa de acción. *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 DPR 994, 1003 (2009). Mientras, la parte que se opone no puede descansar exclusivamente en sus alegaciones ni tomar una actitud pasiva. *Toro Avilés v. P.R. Telephone Co.*, 177 DPR 369, 383 (2009). Por el contrario, tiene que controvertir la prueba presentada por la parte solicitante, a fin de demostrar que sí existe controversia real sustancial sobre los hechos materiales del caso

en cuestión. *González Aristud v. Hosp. Pavía*, 168 DPR 127, 138 (2006). De conformidad, para que proceda una moción de sentencia sumaria no solo se requiere la inexistencia de hechos materiales en controversia, sino que la sentencia tiene que proceder conforme al derecho sustantivo aplicable. *Ortiz v. Holsum*, 190 DPR 511, 525 (2014).

En su función revisora el Tribunal de Apelaciones se encuentra en la misma posición que el TPI, al momento de revisar solicitudes de sentencia sumaria. *Meléndez González, et al. v. M. Cuebas*, 193 DPR 100, 118 (2015). Por ello, la revisión que el foro apelativo realiza de las sentencias sumarias se considera *de novo*, y debe examinar el expediente de la manera más favorable hacia 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. *Íd.* Al revisar la determinación del TPI respecto a una sentencia sumaria, estamos limitados de dos maneras; (1) solo podemos considerar los documentos que se presentaron ante el foro de primera instancia, (2) solo podemos determinar si existe o no alguna controversia genuina de hechos materiales y esenciales, y si el derecho se aplicó de forma correcta. *Íd.*

C. Sobre el poder tributario del Estado y los municipios

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone que la facultad de imponer contribuciones recae sobre la Asamblea Legislativa. De esta forma, establece 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, 1 LPRA, pág. 420. Aunque los municipios no ostentan un poder inherente

tributario, “la Asamblea Legislativa mediante mandato claro y expreso puede delegar en [los municipios] la autoridad para imponer y cobrar contribuciones, derechos, arbitrios e impuestos razonables dentro de sus límites territoriales y sobre materias no incompatibles con la tributación impuesta por el Estado”. *Lukoil Pan Americas v. Mun. Güayanilla*, 192 DPR 879, 887-888 (2015); *Interior Developers, Inc. v. Mun. de San Juan*, 177 DPR 693, 703 (2009); *Café Rico, Inc. v. Mun. de Mayagüez*, 155 DPR 548, 553 (2001). Por lo tanto, tratándose de una facultad delegada, “los municipios no tienen un poder inherente, independiente del Estado, para imponer contribuciones”. *Levy, Hijo v. Mun. de Manatí*, 151 DPR 292, 299 (2000); *Ortiz v. Municipio San Juan*, 167 DPR 609, 613 (2006). Así, aun cuando a un municipio se le hubiese delegado con autoridad expresa para imponer contribuciones, seguirá sujeto a lo dispuesto por las distintas leyes y restricciones aplicable, y no podrá imponer contribuciones sobre ingresos que el estado haya designado como exentos. *Pepsi Cola v. Mun. Cidra*, 186 DPR 713, 748 (2012).

E. Ley de Patentes Municipales

Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada, Ley de Patentes Municipales (Ley de Patentes), 21 LRA sec. 651 *et seq.*, autoriza a los municipios a cobrar contribuciones sobre las actividades comerciales que se celebren dentro de su jurisdicción. La intención del estatuto fue “proveer un mecanismo a los municipios para generar ingresos y fortalecerlos económicamente para que cumplan sus funciones en beneficio del bienestar general de los ciudadanos que habitan en esa área”. *Lukoi v. Güayanilla*, supra, en la pág. 889; *El Día, Inc. v. Mun. De Guaynabo*, supra, en

la pág. 818. *Café Rico, Inc. v. Mun. De Mayagüez*, supra, en la pág. 559.

Por su parte, la patente municipal es “la contribución impuesta y cobrada por el municipio” que se impone sobre “toda persona dedicada con fines de lucro a la prestación de cualquier servicio, a la venta de cualquier bien, a cualquier negocio financiero o a cualquier industria o negocio en los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, excepto cuando de otro modo se disponga”. 21 LPRA secs. 651 a (16), 651 c; *Lukoi v. Güayanilla*, supra, en la pág. 889. Esta es calculada teniendo como base al volumen de negocio que lleva a cabo la industria o empresa en ese municipio”. *Lukoi v. Güayanilla*, supra, en la pág. 890; *El Día, Inc. v. Mun. De Guaynabo*, supra, en la pág. 818. La sección 7 de la Ley de Patentes dispone que, para computar el volumen de negocio que se debe pagar, se tomará como base el volumen de negocios realizado durante el año de contabilidad terminado dentro del año calendario inmediatamente anterior. Ello, puesto que el pago de patentes se realiza de manera anticipada, específicamente, dentro de los primeros quince (15) días de cada semestre del año económico, excepto en casos de nuevas industrias o negocios. 21 LPRA secs. 651f, 651j.

Con todo, la Ley de Patentes Municipales expresamente provee para que en unas circunstancias expresamente descritas se permita eximir del pago de patentes. A esos fines, y en lo pertinente la Sección 9(31) de la referida Ley, establece, entre otras exenciones, la siguiente:

Se exime del pago de las patentes impuestas por autorización de las disposiciones de las secs. 651 a 652y de este título a:

(31) Exclusivamente el ingreso derivado de la actividad de exportación generada de empresas localizadas en una Zona

de Comercio Exterior, incluyendo el ingreso que generen los productos utilizados en el proceso de manufactura, mezcla o embalaje realizado dentro de la zona, establecida conforme a lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior de 1934 (19 U.S.C. 819a), por una entidad incorporada bajo las leyes del Gobierno de Puerto Rico o por una compañía autorizada a hacer negocios en Puerto Rico, excluyendo a las compañías dedicadas a la compra y venta de crudo y sus derivados, cuyas operaciones se lleven a cabo a tenor con lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior, *supra*. 21 LPRa sec. 651 (h).

Tal exención contributiva fue incorporada en la Ley de Patentes mediante la aprobación de la Ley Núm. 131-1999, con “el propósito de otorgar una exención contributiva en cuanto al pago de patentes municipales a los negocios que forman parte de las Zonas de Comercio Exterior (*Foreign Trade Zones*), según estas fueran declaradas por el Congreso de los Estados Unidos a través de la Ley de Zonas de Comercio Exterior de 1934, 19 USCA secs. 81^a-81u”. *Lukoi v. Güayanilla*, *supra*, en la pág. 896.

En la Exposición de Motivos de la Ley aludida en el párrafo que antecede, la Asamblea Legislativa expresó:

Las zonas de comercio exterior pretenden atraer actividad industrial, razón por la cual la exención **de todo tipo** de contribución sobre la mercancía es necesaria para cumplir el objetivo congresional, sin importar cuál sería el destino final de dicha mercancía. La exclusión del pago de contribuciones estatales y municipales contenida en el "Foreign Trade Zone Act" está taxativamente limitada, por la Cláusula de Supremacía de la Constitución de los Estados Unidos, a los impuestos que recaen sobre la mercancía localizada en la zona de comercio exterior. La exclusión del pago de impuestos sobre la mercancía se da en función de que este tipo de contribución es análoga, en términos operacionales, al pago de los aranceles ("duties") sobre la mercancía. Ambas son cargas impositivas que gravan el bien por el mero hecho de su entrada al territorio nacional, estatal o municipal, y en nada están relacionadas con los ingresos posteriores o actividades que se deriven de ésta. En otras palabras, el propósito de la exclusión del pago de aranceles y de impuestos estatales y municipales sobre la mercancía está dirigida a proveerle a las empresas una ventaja competitiva limitada a mantener el precio de la mercancía libre de cargas contributivas al momento de ser vendida y/o utilizada en el proceso de manufactura, mezcla o embalaje realizado dentro de la zona de comercio exterior.

La medida propuesta incorpora un atractivo contributivo tanto a la actividad industrial como a la exportación mediante un mecanismo para otorgar una exención del pago de patentes municipales exclusivamente al volumen

de negocios derivado de la exportación de aquellas empresas cuyas operaciones se encuentren en las Zonas de Comercio Exterior. Consideramos que mediante la concesión de una exención del pago de patentes municipales se fomentarán las actividades de exportación como una alternativa de desarrollo económico sostenible para Puerto Rico. Exposición de Motivos, Ley Núm. 131 de 17 de junio de 1999.

Haciendo referencia al Informe de las Comisiones de Asuntos Federales y Financieros y de Hacienda sobre el P. de la C. 518, presentado ante el pleno de la Asamblea Legislativa, se dice que este proyecto tuvo la intención uniformar la legislación estatal a la federal:

“Los gobiernos municipales de Puerto Rico donde están sitas estas Zonas le imponen patentes municipales a las industrias localizadas allí. Con esta imposición de patentes se está derrotando el propósito principal de las Zonas Libres debido a que le impone una carga a las industrias contraria a la Ley Federal. Con la aprobación de esta Ley **se uniformará la legislación estatal a la federal** eximiendo a las empresas localizadas en estas Zonas del pago de patentes municipales a los ingresos exclusivamente derivados de la actividad de exportación; la parte, de poseerla, que proceda de ingresos generados en la isla no se acogerá a esta excepción. Esta enmienda, a pesar, a que reducirá por un lado los ingresos que los municipios obtienen por concepto de patentes municipales; por otro, generará nuevos ingresos por concepto de renta de equipo, rentas de facilidades, carga y descarga y otros ingresos que implica la actividad portuaria, además de generar empleo.”²¹

Además, con el propósito de aclarar el alcance de la antedicha Sección 9(31), fue aprobada la Resolución Concurrente del Senado Núm. 68, el 30 de junio de 2000. En su contenido el Legislador aclaró que la Resolución concurrente tuvo como propósito: “aclarar (i) la aplicabilidad de la Ley 131 a las subzonas de comercio exterior en Puerto Rico; y (ii) la aplicabilidad **íntegra** del “Free Trade Zone Act a Puerto Rico por la Cláusula de Supremacía incluyendo la adopción a exportación que el mismo refiere”.²² (Énfasis suplido.) Así, la Asamblea Legislativa matizó que el propósito de la Ley Núm. 131-1999 fue:

²¹ Véase pág. 335 del Apéndice.

²² Véase pág. 44 del Apéndice.

“conceder una exención del pago de la patente municipal a las empresas establecidas en las zonas y subzonas de comercio exterior autorizadas por la Junta de Zonas de Comercio Exterior **al amparo de las disposiciones del “Foreign Trade Zone Act” de 1934 (19 USC 81 C (a) exclusivamente**, sobre el ingreso derivado de la actividad de exportación a mercados foráneos, entiéndase cualquier mercado que no sea Puerto Rico, los Estados Unidos de América, incluyendo sus posesiones o territorios”. Res. Con. del S. de 30 de junio de 2000, 7ma Ses. Ord., 13ra Asam. Leg., en la pág. 2. (Énfasis provisto).

D. Las Zonas de Libre Comercio Exterior (FTZ)

Las Zonas de Comercio son criatura de la legislación federal, Ley de Zonas de Comercio Exterior de 1934, *Foreign Trade Zone Trade Act of 1934*, 19 USC 81 a-81-u. A tenor, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el *Foreign Trade Zones Act*, a fin de facilitar y promover el uso de los puertos de los Estados Unidos y Puerto Rico para el comercio internacional. 15 CFR sec. 400.1. El propósito principal de la ley fue fomentar la creación de empleos y las inversiones en las áreas en donde se establecieran zonas de comercio exterior, en vez del extranjero. 19 USCA secs. 81 (a) *et seq.* Una zona de comercio exterior es un área localizada dentro de la jurisdicción territorial de los Estados Unidos, el Distrito de Columbia y Puerto Rico, donde la mercancía doméstica y extranjera es considerada por el Gobierno de los Estados Unidos como que está fuera del territorio aduanero de los Estados Unidos y dentro del tráfico internacional. 19 CFR sec. 146.1.

La mercancía doméstica o internacional puede ser traída a este enclave sin pagar impuestos o aranceles, siempre que ésta permanezca en y dentro de la zona de comercio exterior. La mercancía que es admitida en la zona puede ser almacenada, probada, clasificada, limpiada, re-etiquetada, re-empacada, mostrada o manipulada de cualquier forma, mezclada con cualquier material doméstico o foráneo, y utilizada en el proceso de manufactura o embalaje. Si el producto final es exportado de los

Estados Unidos, no se le impone contribución o arancel alguno. 15 CFR sec. 400.1 (c). Si el producto final ha de ser importado a los Estados Unidos, los impuestos y aranceles aplicables se deben sólo al momento en que la mercancía será físicamente removida de la zona de comercio exterior y entrada al territorio aduanero de los Estados Unidos. *Íd.* Si la mercancía entra al territorio aduanero de los Estados Unidos, los impuestos pueden ser pagados a la tasa aplicable al producto terminado o a los materiales importados, la que sea más baja. La ley provee, además, exención de contribuciones estatales y municipales *ad valorem* (sobre el valor de la cosa) sobre la propiedad mueble tangible importada a los Estados Unidos, incluyendo a Puerto Rico, y mantenida en una zona de comercio Exterior y sobre la propiedad mueble producida en los Estados Unidos y mantenida en una zona para exportación. 19 USC sec. 81(e); 15 CFR sec. 400.1. Por otro lado, los artículos **admitidos** en las zonas para fines no especificados en la ley estarán sujeto a las leyes arancelarias y los procedimientos regulares de entrada, incluidos el pago de aranceles, impuestos y tarifas aplicables. *Íd.* (Énfasis suplido.)

La ley creó la Junta de Zonas de Comercio Exterior para ser el ente facultado para reglamentar la industria y para emitir las concesiones para establecer, operar o mantener una zona o subzona de comercio exterior (*grant of authority*). 15 CFR 400.3; 19 CFR sec. 146. Toda reglamentación emitida por la Junta gobierna las operaciones de las zonas, incluyendo la admisión de mercancías en la zona, las actividades relacionadas con dichas mercancías, como lo relativo a las transferencias de mercancías entre zonas y es dicha reglamentación la que adelanta el propósito de la Ley de promover la actividad de exportación foránea. 15 CFR

400.1 (a), (b). Sobre el particular el Reglamento expresa: “[t]he regulations provide the legal framework for accomplishing this purpose in the context of evolving U.S. economic and trade policy, and economic factors relating to international competition.” *Íd.*

La Junta, que está compuesta por los Secretarios de Comercio y Tesoro federal, o sus designados, tiene entre sus facultades la de autorizar la actividad de producción que se realice en la zona o subzona, y **ninguna producción dentro de la zona puede realizarse sin previa autorización de la Junta.** 15 CFR 400.3 (3). (Énfasis suplido). Por esta razón, para obtener dicha autorización, es necesario que el solicitante complete el procedimiento de notificación provisto por el Reglamento, en sus secciones 400.22, 400.23, 400.31-400.32, 400.34, y 400.36-400.37. Sobre este particular, específicamente se dispone lo siguiente:

“[p]roduction activity that may be conducted in a particular zone operation is limited to the specific foreign-status materials and components and specific finished products **described in notifications and applications** that have been authorized pursuant to paragraph (a) of this section, including any applicable prohibitions or restrictions. A determination may be requested pursuant to paragraph (d) of this section as to whether particular activity falls within the scope of authorized activity. Unauthorized activity could be subject to penalties pursuant to the custom regulations on foreign trade zones. 15 CFR sec. 400.14 (b). (Énfasis suplido).

Por último, todas las operaciones realizadas dentro de la zona de comercio exterior se encuentran bajo la supervisión, custodia y control directo del Servicio Federal de Aduanas, el cual es el responsable de hacer cumplir la ley y reglamentaciones suyas propiamente, y las de otras agencias federales que afecten las operaciones de las zonas de comercio exterior. 15 CFR sec. 400.1 (c); 19 CFR sec. 146.

III. Aplicación del Derecho a los hechos

En su primer señalamiento de error el Municipio aduce que el TPI incidió al, *acoger la moción de desestimación del Municipio como una moción de sentencia sumaria y declarar con lugar la demanda.*²³ En torno a ello, argumenta que, el hecho de haber acompañado la moción de desestimación con documentos, no suponía de suyo, o por ese solo hecho, que el foro primario quedara habilitado para dar lugar a la conversión de dicha petición a una de sentencia sumaria, en tanto los documentos incluidos no eran materia exógena, según lo exige la Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil, *supra*. Se alude de este modo a los documentos anejados por el Municipio en su moción de desestimación; (1) la notificación federal de la solicitud presentada por Lilly de designación de SubZona ante la Junta, según publicado en el *Federal Register*;²⁴ (2) la Orden No. 1544 emitida por la Junta en respuesta a la solicitud de Lilly, según publicado en el *Federal Register*;²⁵(3) copia de la Ley Núm. 131 de 17 de junio de 1999, la cual adicionó el apartado (31) a la Sección 9 de la Ley de Patentes;²⁶y, (4) la Resolución Concurrente del Senado Núm. 68 del 20 de junio de 2000.²⁷

Lilly, Inc., por el contrario, asevera que debemos confirmar al TPI al haber determinado adjudicar las controversias pendientes mediante el mecanismo procesal de la sentencia sumaria, puesto que se daban todos los elementos requeridos por la regla procesal que así lo viabiliza.

Según adelantáramos, la Regla de 36.2 de las de Procedimiento Civil, *supra*, dispone que “una parte contra la cual

²³ Véase pág. 13 del Recurso.

²⁴ Véase pág. 37 del Apéndice.

²⁵ Véase pág. 38 del Apéndice.

²⁶ Véase pág. 39 del Apéndice.

²⁷ Véase pág. 42 del Apéndice.

se haya formulado una reclamación podrá, **a partir de la fecha en que fue emplazada**, pero nunca 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”. 32 LPRA Ap. V, R.36.2. (Énfasis suplido). Junto a ello deben ser examinados los requisitos de forma que requiere la Regla 36 citada:

- (1) una expresión 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 párrafos enumerados 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.²⁸

Visto lo anterior, lo cierto es que la denominada moción de desestimación I contiene las siguientes partes: (1) *introducción*; (2) *hechos pertinentes alegados en la demanda*; (3) *argumentación*; y (4) *súplica*. Al referirnos a la introducción, resalta que el Municipio hizo un resumen de las alegaciones más relevantes de las partes, cumpliendo así con el primer requisito de la Regla 36.3, *supra*. Es de notar, además, que, en la sección destinada a los hechos pertinentes alegados en la demanda (segunda parte de la moción de desestimación I), el Municipio no mencionó todos los hechos bien alegados en la demanda para darlos por ciertos, según

²⁸ Regla 36.3 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R.36.3.

requiere la Regla 10.2 (5), *supra*, sino que escogió aquellos sobre los que verdaderamente no juzgó que no había una controversia medular entre las partes, o estos hechos incontrovertidos se desprendían de documentos cuya exactitud no podían ser razonablemente cuestionados, haciendo la debida correlación exigida por la Regla. Resalta a nuestra atención, que mientras Lilly en su demanda incluye cincuenta y seis (56) alegaciones, el Municipio solo menciona seis (6) hechos, de los cuales dos no son acogidos de la demanda, sino que se desprenden de los documentos que anejó a su moción, específicamente, de la solicitud de designación como subzona 7 y de la Orden 1544.²⁹ Finalmente, en la parte argumentativa, la parte apelante expuso las razones por la cuales el TPI debía dictar sentencia y desestimar la demanda, fundamentando su petición a través de la exposición del derecho que entendía aplicable. Finalmente, en la súplica, indicó tanto las reclamaciones sobre las que solicitaba sentencia y el remedio que debía ser concedido.

Es principio de derecho conocido que el nombre no hace la cosa. *Calderón v. ELA*, 196 DPR 984, 988 (2016); *Hernández Torres v. Hernández Colón (opinión disidente del Juez Asociado Señor Negrón García)* 127 DPR 448, 463 (1990); *Meléndez Ortiz v. Valdejully*, 120 DPR 1, 24 (1987); *PIP v. ELA (en voto particular del Juez Asociado Señor Negrón García)*, 109 DPR 335, 347, 421 (1980); *Comisión de Servicio Público v. Tribunal Superior*, 78 DPR 239, 246 (1955). A pesar de que el Municipio denominó como moción de desestimación su primer escrito dispositivo, acontecieron las circunstancias que pusieron en posición al foro primario de considerarlo como una moción de sentencia sumaria.

²⁹ Véase págs. 37-38 del Apéndice.

En definitiva, no nos cabe duda de que, con los documentos que tuvo el tribunal *a quo* ante sí, y reproducidos ante nosotros, se establecieron los hechos medulares incontrovertidos que nos colocan en posición de evaluar si la aplicación del derecho fue correcta. Este error no fue cometido.

B.

La controversia que nos corresponde dilucidar, según expuesta en el segundo error señalado por el Municipio, ha sido claramente definida por las partes, y esencialmente requiere nuestra interpretación sobre la Sección 9(31) de la Ley de Patentes. Con precisión, nos corresponde contestar la siguiente interrogante, si una vez que Lilly Inc. se constituyó en una empresa autorizada para operar dentro de una Zona o Subzona de Comercio Exterior, quedó totalmente exenta del pago de patentes municipales con relación al ingreso derivado de todo artículo que exportara, o si, por el contrario, tal exención operaba sólo con relación a las exportaciones sobre artículos expresamente autorizados por la Junta de Zonas de Comercio Exterior (Junta), según constara en el Acta de Zonas de Comercio Exterior.

Conforme a lo anterior, el planteamiento del Municipio resulta reducible a lo siguiente: (1) que Lilly reclamó exención sobre ingresos derivados de la manufactura y exportación de productos no autorizados por la Junta, lo que resulta contrario al Acta de Zonas de Comercio Exterior de 1934, exigencia esta que fue incorporada o integrada en la propia sección 9(31) de la Ley de Patentes Lilly. Ergo, Lilly Inc. sólo podía exigir la exención del pago de patentes municipales sobre los productos que la Junta le autorizó.

Lilly Inc., por su parte, sostiene que la interpretación impulsada por el Municipio derrota el propósito de la sección 9(31) de la Ley de Patentes de promover la actividad económica y la creación de empleos mediante las exenciones de las patentes municipales; y que cumplió con todos los requisitos que exige la sección citada para beneficiarse de la exención del pago de patentes municipales, pretendiendo el Municipio incluir requisitos y limitaciones que la ley no contempla.

Por resultar determinante para dilucidar la controversia presentada, reproducimos nuevamente la sección 9(31) de la Ley de Patentes aludida, donde, en lo pertinente, se indica bajo qué presupuestos se exime del pago de las patentes municipales:

[e]xclusivamente el ingreso derivado de la **actividad de exportación** generada de empresas **localizadas en una Zona de Comercio Exterior**, incluyendo el ingreso que generen los productos utilizados en el proceso de manufactura, mezcla o embalaje **realizado dentro de la zona, establecida conforme a lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior de 1934** (19 U.S.C. 819a), **por una entidad incorporada bajo las leyes del Gobierno de Puerto Rico** o por una compañía autorizada a hacer negocios en Puerto Rico, excluyendo a las compañías dedicadas a la compra y venta de crudo y sus derivados, **cuyas operaciones se lleven a cabo a tenor con lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior.** (Énfasis y subrayados provistos).

Del texto de la sección citada se desprende que, para gozar de la exención, se deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Que los ingresos sean generados de una actividad de exportación (se incluyen los ingresos generados de los productos utilizados en la manufactura, mezcla y embalaje realizados dentro de la zona);
2. Que la empresa esté localizada en una Zona de Comercio Exterior;
3. Que esté establecida conforme al Acta de Zonas de Comercio Exterior de 1934;
4. E incorporada bajo las leyes del gobierno de Puerto Rico;
5. No ser una compañía que se dedique a la compra y venta del crudo y sus derivados.
6. **Cuyas operaciones se lleven a cabo a tenor con lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior.**

Queda visto que, contrario a la posición impulsada por Lilly Inc., (y acogida por el TPI en la sentencia apelada³⁰), la sección 9(31) de la Ley de Patentes no se limita a establecer tres requisitos para que se active la exención de patentes allí prevista, sino que añade otros. Conforme lo revela la lectura integral del texto citado, no basta que la empresa esté autorizada a hacer negocios en Puerto Rico, y esté ubicada dentro de la Zona de Comercio Exterior, para beneficiarse de una exención del pago del patente sobre cualquier o todo producto que desde allí se exporte, (sobre estos hechos no hay controversia que son cumplidos por Lilly Inc.), sino que también resulta necesario que las operaciones desarrolladas por la empresa en la zona de comercio exterior se lleven a cabo a tenor con el Acta de Zonas de Comercio Exterior de 1934.

Resaltamos que, a pesar de que la sección 9(31) expresamente vincula o ata la exención de la patente municipal a que las operaciones de la empresa ***se lleven a cabo a tenor con lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior***, en la Sentencia apelada, ni en el escrito en oposición a la apelación, ***se detienen, en ningún momento, a contemplar o analizar por qué el legislador incluyó tal lenguaje en la ley local***. ¿A qué se refirió nuestro Legislador cuando requirió que, para beneficiarse de la exención sobre las patentes, las operaciones de la empresa se tenían que llevar a cabo ***a tenor con lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior***? Ante el hecho de que no podemos imputarle al Legislador haber incluido tal oración al final de la Sección 9(31) a un acto aleatorio o accidental, se nos impone la conclusión de que su propósito fue establecer que no resultaba

³⁰ Véase págs. 446-447 del Apéndice.

suficiente que la empresa estuviera autorizada para operar en la zona para beneficiarse de la exención del pago de patentes municipales sobre todo producto que allí elaborara, sino que vinculó la exención a los términos autorizados por la Junta, según determinados por el Acta de Zonas de Comercio aprobado. Esta es una exigencia legislativa muy precisa y no se observa ambigüedad alguna en el lenguaje utilizado, de modo que sólo requiere conocer lo que dispone la susodicha acta. Entonces, resulta necesario auscultar qué dispone el Acta de Zonas de Comercio Exterior de Lilly Inc. en particular, para dar cumplimiento cabal a la última oración incorporada en la sección de la Ley de Patentes citada.

De la solicitud de Subzona presentada por Lilly ante la Junta de Zona de Libre Comercio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, y de la Orden 1544 de 18 de marzo de 2008 dictada por la Junta concediéndole la designación solicitada, surge, sin ambages, que **la Junta solo concedió autorización para manufacturar en la zona los productos *Humalog* y *Duloxetine (Cymbalta)*, a pesar de que Lilly Inc. también había solicitado autorización para manufacturar otros productos que en un futuro pudiera producir.**³¹ En la solicitud aludida se notifica de que la Compañía de Fomento Industrial, PRIDCO, (CFI), había presentado ante la Junta una designación de subzona para un propósito especial de manufactura farmacéutica y facilidades de almacenamiento de Lilly del Caribe, Inc., específicamente:

Lilly has requested **authority to manufacture two pharmaceutical products**, Humalog (HTSUS 2937.12) and Duloxetine (HTSUS 2934.99) for the US market and export.

[...]

The application also request authority to include a broad range of inputs and finished pharmaceutical products that Lilly may produce under FTZ procedures in the future. **New major activity involving these**

³¹ Véase pág. 37-38 del Apéndice.

inputs/products would require review by the FTZ Board.³² (Énfasis y subrayado provistos).

Por su parte, la Orden 1544 citada, **donde se notifica el grant authority concedido a Lilly**, dicta:

Now, therefore, the Board hereby grants authority for subzone status for activity related to pharmaceutical manufacturing, at the facilities of Lilly del Caribe, Inc. located in Carolina, Guayama and Mayaguez, Puerto Rico (Subzone 7k), **as described in the application and Federal Register notice**, and subject to the FTZ Act and the Board's regulations, including section 400.28.³³ (Énfasis provisto).

La prueba documental incluida en las mociones ante nuestra consideración, (en lo que resultan contestes las alegaciones de las partes), establece con meridiana claridad que Lilly Inc. sólo obtuvo autorización de la Junta para producir en la zona los productos *Humalog y Duloxetine (Cymbalta)*, pero que, de pretender producir otros artículos, ello requeriría otra solicitud, y la posterior aprobación de la Junta, mediante la expedición de la referida acta. Este hecho no está en controversia.

Elaborando, el Reglamento de la Junta de Zonas de Comercio Exterior zanja lo siguiente, *production activity in zones not be conducted without prior authorization from the Board. To obtain authorization, the notification process provided for in sec. 400.22 and 400.37 shall be used.* 15 CFR sec. 400.14 (a). El citado Reglamento más adelante abunda en que:

“[p]roduction activity that may be conducted in a particular zone operation **is limited** to the specific foreign-status materials and components and specific finished products **described in notifications and applications** that have been authorized pursuant to paragraph (a) of this section, including any applicable prohibitions or restrictions. A determination may be requested pursuant to paragraph (d) of this section as to whether particular activity falls within the scope of authorized activity. Unauthorized activity could be subject to penalties pursuant to the custom regulations on foreign trade zones. 15 CFR sec. 400.14 (b). (Énfasis provisto).

³² Véase pág. 37 del Apéndice.

³³ Véase pág. 38 del Apéndice.

Aunque resulte reiterativo, el argumento principal de Lilly Inc. está predicado en la aseveración de que, para gozar de la exención en el pago de patentes municipales, resultaba inmaterial qué productos fueron autorizados por la Junta para manufacturar desde la zona, puesto que nada en la ley local establecía dicho requisito. Desde tal perspectiva, esgrime, se cumple con los requerimientos de la Ley de Patentes con el solo hecho de que la empresa esté ubicada en una zona de comercio exterior y autorizada para hacer negocios en Puerto Rico, por cuanto la exención de patentes municipales proviene de la ley estatal, que claramente ofrece unos mejores beneficios contributivos que la ley federal.

De nuevo, tal teoría prescinde completamente de ofrecer una explicación sobre por qué el Legislador incluyó la oración final en la sección 9(31) de la Ley de Patentes, a los fines de exigir, además de que la empresa esté ubicada en una zona, y autorizada a hacer negocios en Puerto Rico, que lleve a cabo dicha actividad ***a tenor con lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior.*** A partir de la teoría legal impulsada por Lilly Inc., (acogida por el tribunal *a quo*), la expresión legislativa manifestada en la última oración de la sección de ley citada resultaría completamente fútil, inconsecuente.

Simplemente, del Legislador haber querido acoger la postura sostenida por Lilly Inc., (y reproducida en la sentencia apelada), ***bastaba con que en la sección 9(31) no se hiciera mención alguna a que la actividad de la empresa fuera llevada a tenor con lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior.*** Sin embargo, el Legislador optó por incluir el claro lenguaje incorporado al final de la sección 9(31) ya citado. Así, no se puede

sostener al mismo tiempo que Lilly Inc. está actuando conforme a lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior, mientras incluye la producción de artículos ajenos a la autorización allí provista.

No cabe duda de que la sección 9(31) fue insertada en la Ley de Patentes como un instrumento para atraer o fomentar la actividad económica, utilizando la exención de ciertas contribuciones locales establecidas en las zonas. De esta afirmación da cuentas la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 131 de 17 de junio de 1999, según la cual, la medida aprobada incorporó *un atractivo contributivo tanto a la actividad industrial como a la exportación mediante un mecanismo para otorgar una exención del pago de patentes municipales exclusivamente al volumen de negocios derivado de la exportación de aquellas empresas cuyas operaciones se encuentren en las Zonas de Comercio Exterior*³⁴, y que, *la concesión de una exención del pago de patentes municipales se fomentarán las actividades de exportación como una alternativa de desarrollo económico sostenible para Puerto Rico*.³⁵ No obstante, hemos de atender al articulado que compone la Ley de Patentes, que, según ya hemos explicitado, claramente impone una serie de condiciones para que las compañías puedan beneficiarse de la exención de la patente municipal. No hay duda que la promoción comercial, a través de las exenciones contempladas, puede tener un efecto importante en nuestra economía, y es un valor que el Legislador quiso impulsar y proteger a través de la Ley de Patentes. Sin embargo, no podemos sopesar la exposición de motivos a solas, sin atención al articulado de la ley que la instrumentaliza, el cual, según discutido, introdujo

³⁴ Véase pág. 40 del Apéndice.

³⁵ *Íd.*

ciertos requisitos para viabilizar tal incentivo, al cual tenemos que atenernos.

En la consideración del tema que antecede nos resulta pertinente aquilatar la expresión legislativa manifestada en la Resolución Concurrente del Senado Núm. 68, de 30 de junio de 2000, con la cual, según sus propios términos, se pretendió; “aclarar la aplicabilidad de la Ley 131 a las subzonas de comercio exterior en Puerto Rico; y sobre la aplicabilidad **íntegra** del *Free Trade Zone Act a Puerto Rico por la Cláusula de Supremacía incluyendo la adopción a exportación que el mismo refiere*. (Énfasis suplido.) Respecto a lo que enfatizamos, el Legislador expresó que *debía ser aclarado y atemperado, no sólo la Ley 131, supra, sino, primariamente, con el “Federal Trade Act” (FTZA) de 1934 (19 USC 81 C (a), que sobre **esta materia prevalece por disposición de la Cláusula de Supremacía** de los Estados Unidos antes que cualquier ley estatal correspondiente.*³⁶ (Énfasis provisto). En este sentido, no cabe abrir la puerta a interpretar en el ámbito estatal que en la zona se lleven a cabo actividades más allá de las autorizadas por la Junta, según la delimitación que sobre estas se hace en el Acta de Zonas de Comercio Exterior. Es decir, la legislación local reconoce que las actividades que se lleven a cabo dentro de la zona han de atemperarse a las concedidas o reconocidas por la Junta, evitando así una confrontación con la legislación federal que habilita las zonas.

En definitiva, juzgamos que como único podemos armonizar el requerimiento de la sección 9(31) de la Ley de Patentes, (de que la actividad de Lilly Inc. resulte **a tenor con lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior**), es que sus operaciones se

³⁶ Res. Con. del S. de 30 de junio de 2000, 7ma Ses. Ord., 13ra Asam. Leg., en la pág. 2. Véase también pág. 43 del Apéndice.

correspondan con los términos contenidos en el Acta de Zona que la Junta le aprobó, los cuales limitan su producción a *Humalog* y *Duloxetine (Cymbalta)*. En consecuencia, no cabe extender la exención del pago de patentes municipales con relación a productos no autorizados en el Acta, por actividad no cubierta en la concesión que hizo la Junta. Tenía razón el Municipio al limitar la exención sobre las patentes municipales sólo a los productos contenidos en el Acta de Zona de Comercio Exterior autorizados por la Junta, sin extenderlos a los demás productos no autorizados en la mencionada Acta.

C.

En el tercer error levantado por el Municipio se nos solicita que determinemos si el periodo 2010-2011 está prescrito, y si, dada las deficiencias que señala, Lilly tenía derecho a descuento por pronto pago. Sin embargo, el examinar el rumbo procesal tomado en este caso nos percatamos de que el TPI no entró a considerar los méritos sobre esta controversia, en tanto lo supuso innecesario, al haber acogido la teoría legal expuesta por Lilly Inc. que discutimos en el inciso B. que precede. Es decir, el foro primario no tuvo oportunidad de resolver en los méritos la controversia que, ante nosotros, es identificada como tercer error, de modo que se nos imposibilita nuestra capacidad revisora.

IV. Parte Dispositiva

Por los fundamentos expuestos, revocamos la sentencia recurrida, declaramos Con Lugar la moción de sentencia sumaria presentada por el Municipio, pero devolvemos el asunto al TPI para que tenga oportunidad de dilucidar lo relativo a la controversia sobre prescripción y pronto pago de la deficiencia señalada para los años 2010-2011.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria.

La Jueza Grana Martínez emitió un Voto Disidente.

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

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAROLINA
Panel Especial

LILLY DEL CARIBE, INC.
Apelado

v.

MUNICIPIO DE CAROLINA;
HON. JOSÉ C. APONTE
DALMAU, ALCALDE DE
CAROLINA, EN SU
CARÁCTER OFICIAL; Y
EDWIN LEBRÓN GONZÁLEZ,
DIRECTOR DE FINANZAS, EN
SU CARÁCTER OFICIAL
Apelantes

KLAN201601741

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia
Sala de Carolina

Caso Núm.
F CO2015-0001

Sobre:
Impugnación de
Deficiencia por
concepto de
Patentes
Municipales

Panel integrado por su presidenta, la Juez Grana Martínez, el Juez Bermúdez Torres y el Juez Adames Soto

VOTO DISIDENTE DE LA
JUEZA GRACE M. GRANA MARTÍNEZ

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de julio de 2020.

La Ley 131 de 17 de junio de 1999, adicionó el inciso 31 a la sección 9 de la Ley de Patentes Municipales para entre otros, eximir solamente el ingreso derivado de la actividad de exportación de empresas localizadas en las Zonas de Comercio Exterior del pago de patentes municipales; y promover una cultura de exportación en Puerto Rico. En su exposición de motivos define la Zona de Comercio Exterior, como un área localizada dentro de la jurisdicción territorial de los Estados Unidos, el Distrito de Columbia y Puerto Rico, donde la mercancía doméstica y extranjera es considerada por el Gobierno de los Estados Unidos como que está fuera del territorio aduanero de los Estados Unidos y dentro del tráfico comercial internacional. Reconoce que la mercancía doméstica o internacional puede ser traída a este enclave sin pagar impuestos o aranceles, siempre que ésta

permanezca en y dentro de la zona de comercio exterior. **La mercancía que es admitida en la zona puede ser almacenada, probada, clasificada, limpiada, re-etiquetada, re-empacada, mostrada o manipulada de cualquier forma, mezclada con cualquier material doméstico o foráneo, y utilizada en el proceso de manufactura o embalaje. Si el producto final es exportado de los Estados Unidos, no se le impone contribución o arancel alguno.** Si el producto final ha de ser importado a los Estados Unidos, los impuestos y aranceles aplicables se deben sólo al momento en que la mercancía será físicamente removida de la zona de comercio exterior y entrada al territorio aduanero de los Estados Unidos. Si la mercancía entra al territorio aduanero de los Estados Unidos, los impuestos pueden ser pagados a la tasa aplicable al producto terminado o a los materiales importados, la que sea más baja.... La exclusión del pago de contribuciones estatales y municipales contenida en el "Foreign Trade Zone Act" está taxativamente limitada, por la Cláusula de Supremacía de la Constitución de los Estados Unidos, a los impuestos que recaen sobre la mercancía localizada en la zona de comercio exterior. La exclusión del pago de impuestos sobre la mercancía se da en función de que este tipo de contribución es análoga, en términos operacionales, al pago de los aranceles ("duties") sobre la mercancía. Ambas son cargas impositivas que gravan el bien por el mero hecho de su entrada al territorio nacional, estatal o municipal, y en nada están relacionadas con los ingresos posteriores o actividades que se deriven de ésta. En otras palabras, el propósito de la exclusión del pago de aranceles y de impuestos estatales y municipales sobre la mercancía está dirigida a proveerle a las empresas una ventaja competitiva limitada a mantener el

precio de la mercancía libre de cargas contributivas al momento de ser vendida y/o utilizada en el proceso de manufactura, mezcla o embalaje realizado dentro de la zona de comercio exterior... La medida propuesta incorpora un atractivo contributivo tanto a la actividad industrial como a la exportación mediante un mecanismo para otorgar una exención del pago de patentes municipales exclusivamente al volumen de negocios derivado de la exportación de aquellas empresas cuyas operaciones se encuentren en las Zonas de Comercio Exterior. **Consideramos que mediante la concesión de una exención del pago de patentes municipales se fomentarán las actividades de exportación como una alternativa de desarrollo económico sostenible para Puerto Rico.** Exposición de Motivos, Ley 131, supra. (Énfasis nuestro).

Resalta la expresión de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales en respaldo al proyecto en el Informe sobre el Proyecto del Senado 518 que dio paso a la Ley 131. “Es su posición que el proyecto aclara el estado de Derecho vigente. Va más allá el Comisionado al declarar: ...este proyecto responde a la práctica *ultravires* de algunos municipios de cobrarles patentes a los beneficiarios de las zonas libres.” Informe sobre el Proyecto. del S. 518. En dicho Informe se reconoce que la federación de Municipios de Puerto Rico reconoció que no podía favorecer el proyecto por quitarle ingresos a los municipios afectando los ingresos municipales. Así también lo reconoció la Asociación de Alcaldes.

La Jueza Grana Martínez disiente de la opinión mayoritaria, por no suscribir la interpretación que se hace del inciso 31, de la sección 9, de la Ley de Patentes Municipales. 21 LPRA §651 (h)(31). “El Art. 14 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. sec. 14,

dispone que “[c]uando la ley es clara [y] libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu”. En virtud de dicho mandato, al interpretar un estatuto, debemos, de entrada, remitirnos al texto de la ley, pues cuando el legislador se ha manifestado en lenguaje claro e inequívoco, el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda intención legislativa. *Romero Barcelo v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 476-477 (2006); *Departamento Hacienda v. Telefónica*, 164 D.P.R. 195 (2005); *Irizarry v. J & J Cons. Prods. Co., Inc.*, 150 D.P.R. 155 (2000); *Rodríguez v. Méndez & Co.*, 147 D.P.R. 734 (1999); *Rojas v. Méndez & Co., Inc.*, 115 D.P.R. 50 (1984). Debido a ello, “cuando una ley es clara y no es ambigua no hay necesidad de mirar más allá de la letra en búsqueda de la intención legislativa”. (Énfasis suplido.) *Departamento Hacienda v. Telefónica*, ante, pág. 215. Véase, además, *Rosario v. Dist. Kikuet, Inc.*, 151 D.P.R. 634 (2000). Debemos descubrir y darle efecto a la intención expresada mediante la letra de la ley.

GRACE M. GRANA MARTÍNEZ
Jueza de Apelaciones