

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XI

MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE
CAROLINA

Apelante

v.

LILLY DEL CARIBE, INC.

Apelado

KLAN201901251

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

Civil Número:
F AC2013-2260

Sobre: Decreto de
Exención Contributiva
Municipal

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores, la Juez Domínguez Irizarry, la Juez Nieves Figueroa y la Juez Lebrón Nieves¹

Ortiz Flores, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de diciembre de 2020.

Comparece el Apelante, Municipio Autónomo de Carolina, por conducto de su Alcalde, Hon. José Aponte Dalmau, y el Director de Finanzas, Edwin Lebrón González, ambos en su carácter oficial (Municipio). Solicita nuestra intervención para revocar la *Sentencia* emitida el 28 de junio de 2019, notificada el 2 de julio de 2019, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Carolina (TPI). Mediante el referido dictamen, el TPI concedió la *Moción de Sentencia Sumaria* incoada por el Apelado, Lilly del Caribe, Inc. (Lilly); y, a su vez, declaró No Ha Lugar la *Moción de Sentencia Sumaria Parcial*, presentada por el Municipio. En consecuencia, desestimó en su totalidad la *Solicitud de Sentencia Declaratoria (Demanda)* instada por el Apelante.

Adelantamos que revocamos la *Sentencia* apelada. Veamos, a continuación, los hechos relevantes del caso ante nuestra consideración y el marco jurídico que fundamentan nuestra decisión.

I

La presente causa inició el 20 de mayo de 2013, ocasión en que el Municipio solicitó al TPI que dictara una sentencia declaratoria, decretando

¹ La Juez Domínguez Irizarry no interviene.

que Lilly incumplió con sus obligaciones en el pago de contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble y patentes municipales, al acreditarse deducciones vinculadas con su designación como subzona de comercio exterior.² El Municipio indicó que la Legislatura Municipal aprobó la Ordenanza Núm. 89 Serie 1996-97-101 del 28 de abril de 1997 (Ordenanza Núm. 89).³ Del referido estatuto surge que se promulgó luego de la eliminación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal. Por virtud de la Ordenanza Núm. 89, el 9 de septiembre de 1999, el Apelante otorgó a favor de Lilly una *Concesión de Exención Contributiva Municipal*⁴ (Decreto o Contrato) por un periodo de 10 años, contados a partir del 1 de julio de 1997.

En apretada síntesis, el Municipio alegó que la concesión de las tasas contributivas reducidas se basó en consideración a las representaciones del Apelado, acerca de una millonaria inversión en planta física y equipo, así como la manufactura de nuevos productos. Esta inyección económica incidiría en el aumento del valor de la propiedad mueble e inmueble y el volumen de negocio, lo que, a su vez, redundaría en una mayor aportación contributiva al ayuntamiento.

El Decreto dispuso que las operaciones de manufactura de productos por parte de Lilly serían acreedoras de varios beneficios, “a tenor con las disposiciones contenidas en la Ordenanza [Núm. 89] [...] sujeto a que la misma se lleve a cabo conforme a lo acordado [...]”. El Decreto, *inter alia*, estableció que la tasa contributiva aplicable a la propiedad mueble e inmueble adquirida con posterioridad sería de dos puntos porcentuales por debajo de la vigente; y las patentes municipales se computarían a razón de una tasa contributiva del .3 del uno por ciento.

El 23 de marzo de 2006 el Municipio extendió el Decreto por otro término decenal, ante la expectativa de nuevas inversiones.⁵ En particular,

² Apéndice, págs. 1–14.

³ Apéndice, págs. 643–652. La Ordenanza Núm. 89 fue derogada el 15 de junio de 2006, por virtud de la Ordenanza Núm. 81, Serie 2005-2006-92, suscrita por el ejecutivo municipal el día 23 del mismo mes y año.

⁴ Apéndice, págs. 919–923. Caso Núm. M1-97-98-001, del 9 de septiembre de 1999.

⁵ Apéndice, págs. 601–602.

las proyecciones de Lilly de invertir más de \$450 millones en la ampliación de su planta física y \$93 millones en la adquisición de nueva maquinaria y equipo.

La contención del Apelante surgió cuando Lilly obtuvo una designación de subzona de comercio exterior; y comenzó a reclamar créditos, exenciones y deducciones al Municipio, en supuesta violación y menoscabo de los acuerdos contractuales pactados. El Municipio sostuvo que, luego que Lilly obtuvo la concesión de la subzona, ha incumplido con las obligaciones del Decreto y acumulado una deuda millonaria.

A tales efectos, como remedio declaratorio, el Municipio solicitó al TPI que encontrara a Lilly incurso en incumplimiento contractual; y ordenara al Apelado a satisfacer las contribuciones municipales por concepto de aportaciones sobre la propiedad mueble e inmueble y el pago de patentes, sin deducción alguna, que fuera resultado de la designación como subzona bajo la Ley de Zonas de Comercio Exterior.

Lilly contestó la *Demanda*.⁶ En esencia, admitió las proyecciones esbozadas sobre inversiones en planta física, maquinaria, equipo y manufactura, así como la concesión y aceptación bajo juramento de las tasas reducidas a su favor. No obstante, negó las imputaciones de incumplimiento contractual en su contra y remitió al TPI a observar el contenido del Decreto. Arguyó tener derecho a disfrutar de todos los beneficios contributivos provistos por el ordenamiento federal, estatal y municipal, los cuales están gobernados por sus respectivos estatutos.

El 6 de noviembre de 2015, con la anuencia del TPI, el Municipio enmendó la *Demanda*.⁷ Indicó que Lilly incumplió también su obligación de reclutamiento para nuevas plazas o sustitución de puestos, por renunciadas y cesantías, del acervo de candidatos del Programa de Empleo del Municipio de Carolina (Programa de Empleo). En respuesta, Lilly presentó su alegación responsiva enmendada.⁸ Expuso que no se obligó a contratar

⁶ Apéndice, págs. 55–64.

⁷ Apéndice, págs. 67–77.

⁸ Apéndice, págs. 95–105.

personal del acervo del Programa de Empleo si estos no estaban académica y profesionalmente capacitados para ejercer las funciones requeridas por las plazas a ser cubiertas. Aseveró también que había enviado información de puestos vacantes al Municipio para que este informara la disponibilidad de candidatos idóneos.

Luego de varias incidencias procesales, las cuales no son necesarias pormenorizar, el 24 de junio de 2016, los litigantes presentaron conjuntamente el informe que mandata la Regla 37 de las de Procedimiento Civil.⁹ En el aludido informe, el Municipio y Lilly estipularon más de un centenar de hechos y documentos; entre estos, la Ordenanza Núm. 89, el Decreto y su Extensión.

Así las cosas, culminado el procedimiento de descubrimiento de prueba, el 13 de marzo de 2018 Lilly instó *Moción de Sentencia Sumaria*.¹⁰ El Municipio, por su lado, presentó *Moción de Sentencia Sumaria Parcial*.¹¹ Las respectivas contrapartes se opusieron a las solicitudes concernientes;¹² y tanto Lilly como el Municipio replicaron el petitorio abreviado de la otra parte.¹³ Luego de la celebración de una vista argumentativa, el TPI dictó la *Sentencia* aquí apelada, mediante la cual concedió a Lilly su solicitud y denegó la del Municipio.¹⁴

En suma, el TPI justipreció que los términos y condiciones establecidos en la Ordenanza Núm. 89 no eran parte obligacional del Decreto ni su Extensión. Por un lado, expresó que la ventaja contributiva en el Decreto, por el pago de contribuciones de la propiedad mueble e inmueble, correspondía a los bienes adquiridos con posterioridad a la efectividad del Contrato; no así el pago de las patentes. El TPI entendió que la tributación de patentes no estaba limitada al resultado de la nueva inversión, sino a que la aportación, en el caso de Lilly, no fuera menor de \$1,203,775. Del mismo modo, resolvió que Lilly no renunció a otras

⁹ 32 LPRA Ap. V, R. 37; véase, Apéndice, págs.411–558.

¹⁰ Apéndice, págs. 801–1151.

¹¹ Apéndice, págs.1274–1548.

¹² Apéndice, págs. 1572–2057 (Municipio); págs. 2058–2369 (Lilly).

¹³ Apéndice, págs. 2370–2519 (Lilly); págs. 2520–2699 (Municipio).

¹⁴ Apéndice, págs. 2746–2768.

exenciones, como las provistas a las zonas y subzonas de comercio exterior, por lo que el Municipio debía aceptar tales deducciones. Apuntó también que Lilly no se obligó a contratar empleados del acervo del Municipio. Pero añadió que, de haberse comprometido, tal obligación era una recíproca; y el Municipio no probó haber ofrecido candidatos cualificados.

Consiguientemente, el TPI concluyó que Lilly cumplió con todas las obligaciones asumidas en el Decreto; y desestimó la *Demanda* del Apelante en su totalidad. No conteste, el Municipio solicitó una oportuna reconsideración de la decisión.¹⁵ Lilly instó su oposición.¹⁶ El 6 de septiembre de 2019 el TPI notificó su denegación a reconsiderar el dictamen.¹⁷ Insatisfecho aún, el 5 de noviembre de 2019, el Municipio presentó la apelación de epígrafe en la que señaló la comisión de los siguientes errores:

- A. Erró el TPI al determinar que los términos y condiciones de la Ordenanza 89 no están incorporados al decreto municipal y pueden ser descartados.
- B. Erró el TPI al no decretar el incumplimiento de Lilly con las obligaciones de reclutamiento de empleados establecidas en la Ordenanza 89 y el Decreto.
 - 1. Erró al no reconocer que la Ordenanza 89 impone como requisito y condición de elegibilidad continua que «por lo menos el ochenta por ciento (80%) del personal que reclute durante el periodo de exención se haga del acervo de candidatos del ... Municipio» y eximir a Lilly de su cumplimiento.
 - 2. Erró al determinar que el Decreto no establece una obligación de reclutamiento.
 - 3. Erró al determinar que el Alcalde tenía discreción para eximir de las obligaciones impuestas por la Ordenanza y, sin prueba alguna, determinar que la ejerció.
 - 4. Erró al concluir, sin prueba, que aun si existiera una obligación de reclutamiento, Lilly cumplió con esta durante la vigencia del Decreto y su Extensión.
- C. Erró el TPI al no resolver que Lilly incumplió con sus obligaciones al reclamar exenciones de patentes sobre

¹⁵ Apéndice, págs. 2787–2852.

¹⁶ Apéndice, págs. 2853–2910.

¹⁷ Apéndice, págs. 2911–2912.

ingresos de la venta de productos no cubiertos y concluir que la única condición para el reclamo de la tasa reducida de patentes es que Lilly aporte \$50,000 anuales al Municipio y pague por lo menos \$1,203,775.00 en patentes.

- D. Erró el TPI al concluir que como no existe en el Decreto y Extensión una renuncia explícita a acogerse a otras exenciones, Lilly podía acogerse a los beneficios de una subzona y alterar las obligaciones contractuales acordadas con el Municipio para el pago de contribuciones.

El 6 de febrero de 2020, Lilly compareció mediante su alegato. Con el beneficio de ambas posturas, resolvemos.

II

A. Solicitud de sentencia sumaria

En nuestro ordenamiento jurídico el mecanismo de sentencia sumaria se rige por la Regla 36 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36. La norma procesal dispone que, para poder adjudicar en los méritos una moción de sentencia sumaria, lo que se requiere es que se presente «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» ya sea sobre la totalidad de la reclamación o parte de esta.

Quien promueve la sentencia sumaria “debe demostrar que no existe controversia sustancial o real en cuanto a algún hecho material, es decir, en cuanto a ningún componente de la causa de acción”.

(Énfasis nuestro.) *Meléndez González v. M. Cuebas*, 193 DPR 100, 110 (2015). Un hecho material “es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo con el derecho sustantivo aplicable”. J. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, Publicaciones JTS, 2011, Tomo III, en la pág. 1041. Por otra parte, quien se opone a una sentencia sumaria debe presentar contradocumentos y contradecларaciones que contradigan los hechos incontrovertidos por parte del promovente. *Rivera et al. v. Superior Pkg., Inc. et al.*, 132 DPR 115, 133 (1992). Por lo cual

viene obligada a contestar de forma detallada la solicitud de sentencia sumaria.

El mecanismo procesal de la sentencia sumaria es un remedio de carácter extraordinario y discrecional. *Sucn. Maldonado v. Sucn. Maldonado*, 166 DPR 154, 184 (2005). Tiene como finalidad “propiciar la solución justa, rápida y económica de litigios civiles que no contengan controversias genuinas de hechos materiales”. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113, 128 (2012). Por lo dicho, “[e]l sabio discernimiento es el principio rector para su uso porque, mal utilizada, puede prestarse para despojar a un litigante de ‘su día en corte’, principio elemental del debido proceso de ley”. (Énfasis nuestro y citas omitidas.) *Mgmt. Adm. Servs. Corp. v. E.L.A.*, 152 DPR 599, 611 (2000).

Siendo esto así, sólo procede que se dicte la sentencia sumaria “cuando surge de manera clara que, ante los hechos materiales no controvertidos, el promovido no puede prevalecer ante el derecho aplicable y el tribunal cuenta con la verdad de todos los hechos necesarios para poder resolver la controversia”. *Meléndez González v. M. Cuebas, supra*, en las págs. 109–110, que cita a *Const. José Carro v. Mun. Dorado, supra*. De haber alguna duda acerca de la existencia de una controversia sobre los hechos medulares y sustanciales del caso, deberá resolverse contra la parte que solicita la moción, haciendo necesaria la celebración de un juicio. *Rivera et al. v. Superior Pkg., Inc. et al., supra*.

Según se ha establecido jurisprudencialmente, como tribunal intermedio, nos encontramos en la misma posición que la primera instancia judicial al determinar si procede o no una sentencia sumaria. **Nuestra revisión es de novo y debemos examinar el expediente de la manera más favorable hacia la parte que se opuso a la resolución sumaria en el foro primario, llevando a cabo todas las inferencias permisibles a su favor.** *Meléndez González v. M. Cuebas, supra*, en la pág. 118.

Sin embargo, al evaluar la determinación del tribunal *a quo*, estamos limitados de dos maneras: (1) **sólo podemos considerar los documentos**

que se presentaron ante el foro de primera instancia; y (2) únicamente podemos determinar si existe o no alguna controversia genuina de hechos materiales y esenciales, y si el derecho se aplicó de forma correcta. No estamos facultados para adjudicar los hechos materiales esenciales en disputa. *Vera v. Dr. Bravo*, 161 DPR 308, 334–335 (2004).

El deber de adjudicar los hechos materiales y esenciales es una tarea que le compete al Tribunal de Primera Instancia y no al foro revisor. En *Meléndez González et al. v. M. Cuebas*, *supra*, el Tribunal Supremo dispuso, además, que debemos revisar que, tanto la solicitud de sentencia sumaria como su oposición, cumplan con los requisitos de forma codificados en la Regla 36 de Procedimiento Civil y la jurisprudencia pertinente. *Id.*, en la pág. 118.

B. Sentencia declaratoria

La sentencia declaratoria es el remedio que una parte puede solicitar en un proceso en el que los hechos demuestran que existe una **controversia sustancial entre partes con intereses legales opuestos y por lo cual requieren de una certeza jurídica.** Es un mecanismo que permite anticipar la dilucidación de los méritos de diversas causas de acción ante un tribunal y ofrece un procedimiento judicial práctico para resolver una controversia, antes de que esta llegue a la etapa en que el peligro contra los derechos del promovente se convierta en uno real y sea necesario otro remedio directo. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 489 (1954).

De esta forma, la sentencia declaratoria propicia la seguridad y certidumbre en las relaciones jurídicas tanto en el ámbito público, como en el privado. *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 475 (2006). Así pues, **al dictar una sentencia declaratoria, el Tribunal de Primera Instancia debe sopesar los intereses públicos y privados de las partes, la necesidad de emitir dicho recurso y el efecto que ello tiene sobre lo reclamado.** *Moscoso v. Rivera*, *supra*, en las págs. 492–493. Una vez

dictada, la sentencia declaratoria tiene la misma eficacia y vigor que cualquier otro tipo de sentencia.

Sobre el particular, la Regla 59.1 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.1, establece lo siguiente:

El Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. No se estimará motivo suficiente para atacar un procedimiento o acción el que se solicite una resolución o sentencia declaratoria. La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. Independientemente de lo dispuesto en la Regla 37 [sobre el manejo de casos] de este apéndice, el tribunal podrá ordenar una vista rápida de un pleito de sentencia declaratoria, dándole preferencia en el calendario. (Énfasis nuestro.)

De otro lado, la Regla 59.2 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.2, establece que toda persona cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectados por un estatuto, ordenanza municipal, contrato o franquicia, podrá solicitar una decisión sobre cualquier divergencia en la interpretación o validez de dichos estatutos, ordenanzas, contrato o franquicia, y además que se dicte una declaración de los derechos, estados u otras relaciones jurídicas que de aquellos se deriven. Aunque la concesión de la sentencia declaratoria descansa en la sana discreción del juzgador, el aludido remedio se limita a que la controversia que se presente sea real y no especulativa. **“Debe demostrarse que los intereses de la justicia serían bien servidos y que la sentencia que se dicte sea efectiva y adecuada”.** (Énfasis nuestro.) *Moscoso v. Rivera*, *supra*, en la pág. 492.

C. Obligaciones y contratos

Los contratos constituyen una de las fuentes de las obligaciones en nuestro ordenamiento jurídico civil. Cód. Civil de 1930, Art. 1042, 31 LPRA sec. 2992.¹⁸ En Puerto Rico rige el principio de libertad de contratación, según el cual **los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por convenientes, siempre que no sean**

¹⁸ El Código Civil de 1930 fue derogado por la Ley Núm. 55 del 1 de junio de 2020, 31 LPRA sec. 5311 *et seq.*; no obstante, la ley anterior era la vigente a los presentes hechos.

contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público. Cód. Civil de 1930, Art. 1207, 31 LPRA sec. 3372. En armonía con lo anterior, el principio de *pacta sunt servanda* establece la obligatoriedad del contrato según sus términos y las consecuencias necesarias derivadas de la buena fe. *BPPR v. Sucn. Talavera*, 174 DPR 686, 693 (2008). De este modo, las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de estos. Cód. Civil de 1930, Art. 1044, 31 LPRA sec. 2994. Por tal razón, los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces, obligan al cumplimiento de lo expresamente pactado. Cód. Civil de 1930, Art. 1210, 31 LPRA sec. 3375.

En materia de interpretación de los contratos, nuestro ordenamiento civil establece que, **si los términos de los contratos son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se atenderá al sentido literal de sus cláusulas.** Cód. Civil de 1930, Art. 1233, 31 LPRA sec. 3471. Términos claros son aquellos que por sí mismos son bastante lúcidos para ser entendidos en un único sentido, sin dar lugar a dudas, controversias o diversidad de interpretaciones y sin necesitar para su comprensión, razonamientos o demostraciones susceptibles de impugnación. *Johnson & Johnson v. Mun. San Juan*, 172 DPR 840, 856 (2007). *A contrario sensu*, cuando no es posible determinar la voluntad o intención de los contratantes con la mera lectura literal de las cláusulas contractuales, deberá recurrirse a evidencia extrínseca para juzgarla, utilizando principalmente los actos anteriores, coetáneos y posteriores de los contratantes, el uso o costumbre y demás circunstancias indicativas de la intención contractual, incluyendo la ocasión, circunstancias, personas y el acuerdo que se intentó llevar a cabo. *Nissen Holland v. Genthaller*, 172 DPR 503, 518 (2007).

De otro lado, nuestro ordenamiento jurídico reconoce el principio general que postula que, **en las obligaciones bilaterales, ninguna de las partes puede demandar el cumplimiento de la obligación contraria sin**

cumplir u ofrecer el cumplimiento de la obligación propia. En otras palabras, si el que incurre en incumplimiento exige la satisfacción de la prestación debida, la otra parte puede oponer la defensa del contrato incumplido. *Mora Dev. Corp. v. Sandín*, 118 DPR 733, 742 (1987). Como se sabe, este principio general en materia de obligaciones recíprocas se conoce como la *excepción de contrato no cumplido* (*exceptio non adimpleti contractus*). *Álvarez de Choudens v. Rivera Vázquez*, 165 DPR 1, 20 (2005). La defensa se fundamenta en la regla de la ejecución simultánea de las obligaciones recíprocas. Cód. Civil de 1930, Art. 1053, 31 LPRA sec. 3017. Asimismo, la jurisprudencia y la doctrina han distinguido una modalidad de la *excepción de contrato no cumplido*, denominada *excepción de contrato no cumplido adecuadamente* (*exceptio non rite adimpleti contractus*). *Álvarez de Choudens v. Rivera Vázquez, supra*, en las págs. 20–21. Esta excepción aplica en el caso que una de las partes haya cumplido la prestación, sin ajustarse debidamente a lo que exigía el vínculo obligatorio. *Id.*, en la pág. 21. Así, **la excepción de contrato no cumplido adecuadamente es una defensa oponible al demandante que pretende exigir el cumplimiento de una obligación a pesar de que él ha cumplido parcial o defectuosamente con su prestación.** *Id.*, en las págs. 21–22. El efecto de la aplicación de la aludida excepción es que el demandado no vendrá obligado a cumplir con su parte hasta tanto el demandante cumpla con la suya. *Id.*, en la pág. 22. No obstante, en los casos en que la aplicación de la defensa puede resultar contraria al principio de la buena fe contractual, el demandado no podrá invocarla. En esos casos, procede reducir el importe de lo no realizado o en atención a lo llevado a cabo defectuosamente. *Id.*, en las págs. 22–23.

D. Ordenamiento legal tributario

La Constitución de Puerto Rico confiere al poder legislativo la facultad primordial de imponer contribuciones. La Sección 2 del Artículo VI, de nuestra Carta Magna dispone que “[e]l poder del Estado Libre Asociado para imponer y cobrar contribuciones y **autorizar su imposición y cobro**

por los municipios se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa, y nunca será rendido o suspendido”. (Énfasis nuestro.) Const. ELA, LPRA, Tomo 1. Por ende, la imposición y cobro de contribuciones es una función del Estado, como ente soberano, y **puede ser delegada a los municipios**. *Mun. de San Juan v. Prof. Research*, 171 DPR 219, 230 (2007) y *CIA Turismo de P.R. v. Mun. de Vieques*, 179 DPR 578, 584 (2010). De otra parte, la Ley Suprema faculta al cuerpo legislativo a «crear, suprimir, consolidar y reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su régimen y función». Art. VI, Sec. 1, Const. ELA, *supra*. En el ejercicio de esos poderes, **la Rama Legislativa les ha impartido a los municipios autonomía y trasferido la potestad de imponer tributos con el propósito de que puedan recaudar fondos para brindar servicios a los ciudadanos dentro de sus demarcaciones**. *CIA Turismo de P.R. v. Mun. de Vieques, supra*, pág. 584, que cita a *Mun. de Utuado v. Aireko Const. Corp.*, 176 DPR 897 (2009).

En lo pertinente, la Ley de Municipios Autónomos de 1991, 21 LPRA sec. 4001, *et seq.*,¹⁹ disponía que “**los municipios quedan investidos de la autoridad para imponer contribuciones en aquellos asuntos en que el Gobierno Central no tenga el campo ocupado [...]**”. (Énfasis nuestro.) 21 LPRA sec. 4004 (b) (4); Véase, además, el Art. 2.002 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4052. **Los ayuntamientos imponen y regulan las contribuciones mediante la aprobación de ordenanzas**, que el estatuto orgánico definía como “**la legislación de la jurisdicción municipal debidamente aprobada, cuyo asunto es de carácter general o específico y tiene vigencia indefinida**”. (Énfasis nuestro.) 21 LPRA sec. 4001 (w).

En lo que respecta a la **interpretación del ordenamiento municipal**, se ha dicho que esta debe ser **amplia y liberal**, de manera que se garantice la mayor autonomía a los ayuntamientos, para que puedan

¹⁹ La Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, *Ley de Municipios Autónomos*, fue derogada por la Ley Núm. 107 del 14 de agosto de 2020, *Código Municipal de Puerto Rico*, pero estaba vigente al tiempo de los hechos que nos ocupan.

atender eficazmente las necesidades y el bienestar de sus habitantes. *CIA Turismo de P.R. v. Mun. de Vieques*, *supra*, en la pág. 585; 21 LPRÁ sec. 4002. En cuanto a la **interpretación de los estatutos relacionados con la imposición y cobro de contribuciones**, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha manifestado que **aquellos cuya letra sea dudosa o ambigua**, deben interpretarse **estrictamente en contra del Estado y a favor del contribuyente**. *B.B.C. Realty v. Secretario de Hacienda*, 166 DPR 498, 511–512 (2005).

Por otro lado, la Sección 3 de la Ley de Patentes Municipales, hoy derogada,²⁰ autorizaba a la legislatura municipal a imponer y cobrar a toda persona dedicada a la prestación de cualquier servicio, o a la venta de cualquier bien, industria o negocio, las patentes, que los legisladores municipales determinaran para cada sector. Véase, 21 LPRÁ sec. 651b–621d. El estatuto definía la **patente** como “la **contribución impuesta y cobrada por el municipio bajo las disposiciones de esta ley**, a toda persona dedicada con fines de lucro a la prestación de cualquier servicio, a la venta de cualquier bien a cualquier negocio financiero o negocio en los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. (Énfasis nuestro.) 21 LPRÁ secs. 651a (a) (16). En general, **el factor determinante para que una compañía estuviera sujeta a la tributación de patentes municipales era que el ingreso se produjera como consecuencia de los negocios que la persona, natural o jurídica, desempeñaba en el municipio**. *Lukoil Pan Americas, LLC v. Municipio de Guayanilla*, 192 DPR 879, 892 (2015).

El estatuto también empoderaba a las legislaturas municipales a **fijar tasas menores o incluso exonerar del pago de patentes, en los casos que se deseara incentivar, rehabilitar y desarrollar nuevas inversiones o actividades en el ayuntamiento**. Todo ello con carácter **prospectivo y sujeto al cumplimiento de las condiciones y**

²⁰ El nuevo *Código Municipal* también derogó la Ley Núm. 113 del 10 de julio de 1974, *Ley de Patentes Municipales*.

formalidades que se dispusieran en la ordenanza legislada a esos fines. 21 LPRA sec. 651d (c). A estos efectos, la Sección 42 de la Ley de Patentes Municipales facultaba al Director de Finanza del Municipio a formalizar acuerdos escritos con cualquier persona sobre la responsabilidad del pago de patentes. 21 LPRA sec. 652n.

En lo que compete al caso de autos, el **Inciso 31 de la Sección 9, de la Ley de Patentes Municipales, regulaba la exención del pago de patentes sobre “[e]xclusivamente el ingreso derivado de la actividad de exportación generada de empresas localizadas en una Zona de Comercio Exterior,**²¹ 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 USC 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**”. (Énfasis nuestro.) 21 LPRA sec. 651h (31).

Con el fin de evitar cualquier interpretación diferente a la intención del legislador, la Asamblea Legislativa aclaró que **el alcance del articulado era armonizar el ordenamiento estatal con el federal, concediendo 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 y al amparo de las disposiciones de la Ley de Zonas de Comercio Exterior. **La exención recaía “exclusivamente sobre el ingreso derivado de la actividad de exportación a mercados foráneos, entiéndase, cualquier mercado que**

²¹ Una *zona o subzona 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 si estuviera fuera del territorio aduanero de los Estados Unidos y dentro del tráfico internacional. Véase, 19 CFR sec. 146.

no [fuera] Puerto Rico, los Estados Unidos de América, incluyendo sus posesiones o territorios”. (Énfasis nuestro.) R. Conc. del S. 68 del 22 de mayo de 2000, 7ma Sesión Ordinaria, 13ra Asamblea Legislativa, sec. 2. De la misma forma, conforme el texto expreso del estatuto, la exención del pago de patentes municipales que regula este articulado se sujeta a lo contenido en el Acta de Zona de Comercio Exterior, según concedida por la Junta de Zonas de Comercio Exterior.²²

En fin, el complejo ordenamiento tributario, en el que convergen disposiciones federales, estatales y municipales, requiere un análisis ponderado y reconciliador. Atinente a este caso, el Tribunal Supremo opinó como sigue:

La política pública económica y fiscal de Puerto Rico tiene que coordinar a todos sus entes, entre ellos los municipios. Es por ello que estos participan del procedimiento que finaliza en un Decreto. Ciertamente los municipios gozan de gran autonomía fiscal y están autorizados a imponer el pago de patentes. No obstante, **estas contribuciones no pueden ser incompatibles con la tributación que impone el Estado, y tienen que estar dentro de las facultades que se le han conferido.** (Énfasis nuestro.) *Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja*, 182 DPR 267, 294 (2011).

En *Lilly del Caribe, Inc. v. CRIM*, 185 DPR 239 (2012), nuestro Alto

Foro añadió lo siguiente:

Las leyes contributivas “deben recibir una interpretación razonable que tienda a llevar a efecto el propósito y la intención del legislador”. De igual forma, **las legislaciones tributarias “no se habrán de interpretar de forma extensiva, sino que se deberán interpretar de una forma justa, y a tenor con sus propios y expesos términos”.** No obstante, **tampoco podemos interpretar una ley contributiva de manera que facilite la evasión del pago de impuestos** que la Asamblea Legislativa ha establecido. (Énfasis nuestro y citas omitidas.) *Lilly del Caribe, Inc. v. CRIM, supra*, en las págs. 251–252.

²² Los requisitos a satisfacer para que el ingreso derivado de la actividad de exportación goce de la exención estatuida en la Sección 9, Inciso 31, de la Ley de Patentes Municipales eran: (1) empresa incorporada en Puerto Rico o autorizada a hacer negocios en la Isla; (2) localizada en una Zona de Comercio Exterior; (3) establecida de conformidad al Acta de Zona de Comercio Exterior de 1934; (4) con operaciones a tenor de lo dispuesto en el Acta de Zona de Comercio Exterior; y (5) que genere ingresos de una actividad de exportación.

III

En la presente causa, el Municipio aduce que el TPI incidió en su adjudicación, a saber: (1) al determinar que los términos y condiciones de la Ordenanza Núm. 89 no estaban incorporados al Decreto y su Extensión; (2) al resolver que Lilly no incumplió con la obligación de reclutamiento del acervo del Municipio, según se desprendía del estatuto municipal y el Contrato entre las partes; afirmar que dicha obligación no existía, así como que el Alcalde tenía discreción para eximir a Lilly de dicho cometido; (3) al concluir que Lilly no incumplió al reclamar exenciones de patentes sobre ingresos de la venta de productos no cubiertos; al concluir que la única condición para el reclamo de la tasa reducida de patentes es que Lilly aporte \$50 mil anuales al Municipio y pague un mínimo de \$1,203,775.00 en patentes; y (4) al no reconocer la renuncia de Lilly a acogerse a los beneficios de una subzona de comercio exterior y con ello alterar las obligaciones contractuales asumidas.

Por su parte, Lilly arguye que solamente se obligó a los acuerdos pactados en el Decreto. A base de ello, sostiene que el Contrato no establece obligación alguna de reclutamiento y que, de esta existir, dio cumplimiento a la misma al notificar al Municipio las plazas vacantes. De igual modo, alega que la exención contributiva sobre patentes se extendía a todo el volumen de negocios y no se limitaba a la nueva inversión. Plantea, además, que nunca renunció a beneficiarse de otros programas de incentivos tributarios promovidos mediante leyes estatales o federales.

En este caso, no hay controversia sobre que en el Decreto y su Extensión se concedieron determinados beneficios contributivos a Lilly, al amparo de la Ordenanza Núm. 89, por un periodo de 10 años, efectivos a partir del 1ro de julio de 1997; y extendido posteriormente por un término idéntico. Sin embargo, el TPI concluyó que la letra del estatuto municipal no era obligacional. Por tanto, entendió que sólo debía examinar el Contrato prorrogado, excluyendo de su análisis la Ordenanza Núm. 89. Por ende, al evaluar las alegaciones de la *Demanda*, sobre el alegado

incumplimiento de Lilly, excluyó los requisitos y condiciones contenidos en el estatuto municipal; y sólo ponderó los acuerdos consignados en el Decreto y su Extensión. El TPI coligió que, como los decretos otorgados a las empresas sitas en el Municipio eran distintos, únicamente estos constituían el pacto vinculante entre las partes; y no la Ordenanza Núm. 89.

Luego de evaluar los documentos pertinentes, es nuestro parecer, que la Ordenanza Núm. 89 operó como una fuente general de derecho, la cual delineó los requisitos, condiciones y obligaciones del entramado de los incentivos tributarios promulgados. Mientras, el Contrato y su Extensión fungieron como acuerdos moldeados a las circunstancias del Apelado; y en los cuales se consignaron los criterios específicos de elegibilidad, que lo hicieron acreedor de las tasas reducidas legisladas. Por ello, somos del criterio que el Decreto y la Extensión deben interpretarse a la luz de su letra, pero incluyendo también lo contenido en la Ordenanza Núm. 89, toda vez que esta se entiende incorporada a los acuerdos obligacionales pactados en el Contrato prorrogado. Es norma conocida que, **cuando los contratantes pactan sobre una materia regulada por ley, desde un principio, las disposiciones estatutarias son inherentes al contrato.** Véase, *E.L.A. v. Great Amer. Ins. Co.*, 106 DPR 825, 829 (1978), que cita a *Central San Vicente v. Junta Azucarera*, 78 DPR 799, 806–807 (1955); refiérase, además, *Torres v. Fernández*, 65 DPR 622, 632 (1946); *Mora Dev. Corp. v. Sandín*, 118 DPR 733 (1987), nota 11. **Resolvemos que, al excluir de su interpretación la ley habilitadora municipal, el TPI incidió, pues estaba impedido de interpretar el Decreto y la Extensión a espaldas de la Ordenanza Núm. 89.**

Del estudio ponderado de la Ordenanza Núm. 89 surge, sin duda, que el estatuto municipal se promulgó para minimizar los efectos adversos que tuvo la eliminación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal. Por ello, el orden legislado por el Municipio consistió en incentivar **el establecimiento de nuevas industrias** (“[...] *Industria de manufactura*

[...] **que se establezca con posterioridad a la fecha de aprobación de esta Ordenanza [...]**).²³ O, como en el caso de Lilly, **la expansión de aquellas ya establecidas** (“[...] **que siendo una industria establecida en el Municipio realice una adición o expansión significativa** [...] **Conjunto de maquinaria y equipo necesario en la operación de una unidad exenta y que es poseíd[o] o instalad[o] con posterioridad a la fecha de aprobación de esta Ordenanza [...] siendo una industria establecida en el Municipio pueda demostrar que aumentará el empleo promedio [...] o realizará una inversión sustancial en su operación existente que ayudará a mantener la estabilidad económica y laboral [...]**”).²⁴

A los previos criterios de elegibilidad, la Ordenanza Núm. 89 añadió que **el 80% de empleados reclutados durante la vigencia de la exención provenga del Programa de Empleos**; y que en el caso de este no contar con personas calificadas, emitiría una **certificación para dispensar a la unidad de ese requisito**.²⁵ Finalmente, el estatuto incluyó el compromiso de la unidad a **contribuir con una obra de mejora permanente o con un proyecto de servicio comunitario, durante los primeros tres años de exención**.²⁶

El estatuto municipal distinguió los requisitos alternativos y concurrentes, mediante el uso de las conjunciones **o e y**, respectivamente.²⁷

Como puede verse, de una lectura llana de la ley municipal, se desprende claramente que los beneficios contributivos contemplados en la Ordenanza Núm. 89 estaban dirigidos específicamente a **incentivar inversiones futuras**, ya fuera mediante el establecimiento de nuevas industrias o, en la alternativa, la expansión de las ya existentes. El propósito legislativo aspiraba aumentar o estabilizar la base de empleos y estimular

²³ Énfasis nuestro. Apéndice, pág. 645. Ordenanza Núm. 89, Sección 2 (A) (1) (3).

²⁴ Énfasis nuestro. Apéndice, pág. 645. Ordenanza Núm. 89, Sección 2 (A) (1) (2) (3) primer párrafo.

²⁵ Apéndice, pág. 646. Ordenanza Núm. 89, Sección 2 (A) (3), segundo párrafo.

²⁶ Apéndice, pág. 646. Ordenanza Núm. 89, Sección 2 (A) (3), tercer párrafo.

²⁷ Además, en la Sección 3, Inciso (C) de la Ordenanza Núm. 89 se estableció una exención del pago de arbitrios de construcción, hasta de un 100%, sobre toda obra de construcción. Las industrias favorecidas se determinarían en la reglamentación pertinente. Véase, Apéndice, pág. 649. Ordenanza Núm. 89, Sección 3 (C).

el crecimiento y desarrollo económico del Municipio, logrando un efecto multiplicador que allegara más fondos a las arcas municipales y mejorara la calidad de vida de los carolinenses.²⁸

En cuanto al Decreto otorgado a Lilly, en este se consignó cómo el Apelado satisfizo los requisitos de elegibilidad antes mencionados. Allí se dijo que Lilly es una corporación autorizada para hacer negocios en Puerto Rico, dedicada a la manufactura de productos farmacéuticos. Según el Decreto, su elegibilidad a las tasas reducidas municipales se ajustaba a lo estatuido en la **Sección 2 (A) (1–3) de la Ordenanza Núm. 89**. En cuanto a los Incisos (A) (1) y (2) de la referida Sección 2 se indicó que Lilly es una unidad establecida en el Municipio de Carolina que, al momento de su solicitud,²⁹ **se proponía realizar una expansión en sus operaciones y mejorar sus facilidades existentes a un costo de \$30 millones, en tres años**. De esta forma, Lilly cumplió con el perfil inicial, para ser acreedor de los beneficios contributivos por el Municipio.³⁰

En cuanto al primer párrafo del Inciso (3) de la Sección 2 (A), el Decreto consignó que, si bien Lilly **no se proponía crear nuevos empleos, la inversión sustancial en sus operaciones iba a ayudar a mantener la estabilidad laboral**. Con ello, Lilly satisfizo una de las alternativas de elegibilidad de la Ordenanza Núm. 89 del referido acápite.

Finalmente, en lugar de contribuir económicamente sólo durante los primeros tres años de la exención, según estatuyó la Ordenanza Núm. 89, Lilly **se obligó a aportar \$50 mil anuales durante toda la vigencia del Decreto**, para la realización de actividades culturales.³¹

A cambio de lo anterior, el Contrato decretó que Lilly se beneficiaría de las exenciones estatuidas en la **Sección 3 (A–C) de la Ordenanza Núm. 89**.³² La Sección 3 (A) del estatuto, que versaba sobre la exención

²⁸ Véase, Apéndice, pág. 644, Ordenanza Núm. 89.

²⁹ La situación de Lilly, al momento de la petición, se recogió en el Decreto, Determinación de Hechos 3, Apéndice, pág. 661.

³⁰ Apéndice, págs. 661–662. Decreto, Determinaciones de Hechos 1, 2, 4 y 5. Véase, además, Apéndice, pág. 662. Decreto, Conclusión de Derecho 1.

³¹ Apéndice, pág. 662. Decreto, Determinación de Hechos 8.

³² Apéndice, pág. 663. Decreto, Conclusión de Derecho 2.

de contribuciones municipales sobre la propiedad mueble e inmueble elegible, confirió un descuento de dos puntos porcentuales de la tasa vigente, “**sobre la nueva propiedad adquirida o puesta a la disposición de la unidad elegible**”.³³ Al respecto, el Decreto estableció: “[...] que el Concesionario [Lilly] computará la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble, **adquirida con posterioridad a la fecha de efectividad del periodo de exención**,³⁴ aplicando una tasa que será dos puntos porcentuales por debajo de la tasa vigente”.³⁵

De otra parte, la exención en el pago de patentes, estatuido en la Sección 3 (B) de la Ordenanza Núm. 89, dispuso lo siguiente:

Toda **unidad elegible** computará las patentes municipales a razón de una **tasa contributiva del .3% del 1% (.03%)**³⁶ po[r] un término que no excederá de diez (10) años **a partir de la fecha de comienzo de operaciones**.

Disponiéndose que, **si el volumen de negocios de una unidad exenta no aumentase como resultado de la nueva inversión**, el tipo contributivo aplicable será el prevaleciente en el Municipio Autónomo de Carolina.

Disponiéndose también que en **ningún caso** la aplicación de la tasa contributiva del .3 del 1 por ciento (.03%) puede **resultar en un pago de patente menor a la que hasta ese momento la unidad exenta paga al [M]unicipio**.³⁷ (Énfasis nuestro.)

De una lectura integral de la precitada disposición, en armonía con el resto de la Ordenanza Núm. 89, se desprende que la tasa reducida decenal en el pago de patentes se circunscribía al establecimiento de una nueva industria (primer párrafo); o a la **nueva inversión en una unidad ya establecida** (segundo párrafo). En este último caso, se previó la circunstancia de que la nueva inyección económica no redundara en el crecimiento económico esperado. Ante ese escenario, se dispuso que aplicaría la tasa prevaleciente del Municipio. En el tercer párrafo, se aclaró que la aplicación de la tasa reducida no podía resultar en una cuantía

³³ Énfasis nuestro. Apéndice, pág. 648. Ordenanza Núm. 89, Sección 3 (A).

³⁴ Según lo señalado, la efectividad de la exención decenal comenzó el 1 de julio de 1997. Véase, Decreto, Conclusión de Derecho 2, segundo párrafo.

³⁵ Apéndice, pág. 663. Decreto, Conclusión de Derecho 2, tercer párrafo.

³⁶ Apéndice, pág. 648. Ordenanza Núm. 89, Sección 3 (B), primer párrafo; y Apéndice, pág. 663. Decreto, Conclusión de Derecho 2, cuarto párrafo.

³⁷ Apéndice, pág. 648. Ordenanza Núm. 89, Sección 3 (B), segundo y tercer párrafos; y Apéndice, pág. 663. Decreto, Conclusión de Derecho 2, quinto párrafo.

inferior a la que la unidad exenta pagaba hasta ese momento. En el caso de Lilly, esa cifra ascendía a \$1,203,775.³⁸

Por consiguiente, la determinación del TPI sobre que el pago de patentes, por virtud de la Ordenanza Núm. 89, podía aplicarse a todo el volumen de negocios de Lilly es incompatible con el texto del estatuto municipal. Entendemos, por igual, que la letra prístina de la Ordenanza Núm. 89 impedía que se acudiera a evidencia extrínseca para su interpretación. Por lo tanto, **en el caso de Lilly, una industria ya establecida en el Municipio, la Ordenanza Núm. 89 le otorgó una exención porcentual en el pago de patentes municipales, sobre el aumento en el volumen de negocios, producto de una nueva inversión, siempre y cuando, no fuera inferior a \$1,203.775.**

Cabe señalar que, en la Extensión del Decreto de Lilly, por ejemplo, se hizo referencia a la construcción de un edificio y al desarrollo de un nuevo producto para el tratamiento de la diabetes. En cuanto a las proyecciones futuras, se mencionó una inversión de \$450 millones, la adquisición de equipo valorado en \$93 millones y la creación de otros 450 empleos de todos los niveles. Estas expansiones, desarrollos, inversiones y adquisiciones parecerían ajustarse a la elegibilidad de las exenciones municipales en el pago de patentes que estatuyó la Ordenanza Núm. 89, en su Sección 3 (A) (B). Claro, siempre y cuando, no estuvieran cobijados por otro beneficio contributivo federal o estatal al que Lilly tuviera derecho.³⁹

Al respecto, como mencionáramos antes, los municipios ostentan autoridad para imponer contribuciones, pero sólo en aquellos asuntos en que el Gobierno —federal o estatal— no tenga el campo ocupado.⁴⁰ Por lo dicho, es forzoso concluir que el TPI no erró al determinar que Lilly no renunció a ningún beneficio contributivo dispuesto en otra legislación. **Ni la Ordenanza Núm. 89 ni el Decreto ni su Extensión abordan en absoluto**

³⁸ Apéndice, pág. 663. Decreto, Conclusión de Derecho 2, quinto y sexto párrafos.

³⁹ Por ejemplo, en el pago de patentes, Lilly gozaba de una exención de un 60% de las ventas, por virtud de la Ley Núm. 135 del 2 de diciembre de 1997, Ley de Incentivos Contributivos. Véase, Determinación de Hechos Estipulada número 19, Apéndice, pág. 449.

⁴⁰ 21 LPRC sec. 4004 (b) (4).

cualquier limitación al derecho de Lilly de invocar otras exenciones tributarias, reguladas en la legislación federal o estatal. Contrario a lo argüido por el Municipio, Lilly no renunció tácita ni expresamente a ello ni representó que lo haría.

En ese sentido, aunque el TPI no cometió el error señalado al así colegirlo, omitió establecer el alcance del Inciso 31 de la Sección 9 de la Ley de Patentes Municipales, sobre *Exenciones*, que reproducimos, en su parte pertinente, a continuación:⁴¹

Exclusivamente el ingreso derivado de la actividad de exportación generada de empresas localizadas en una Zona de Comercio Exterior, [...] establecida conforme a lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior de 1934 (19 U.S.C. 819a), [...] por una compañía autorizada a hacer negocios en Puerto Rico, [...] cuyas operaciones se lleven a cabo a tenor con lo dispuesto en el Acta de Zonas de Comercio Exterior, supra. (Énfasis nuestro.) 21 LPRA sec. 651h (31).

En lo concerniente, según esbozáramos, la Resolución Concurrente del Senado 68-2000 despejó toda duda sobre que la exención legislada en la Sección 9, Inciso 31, de la Ley de Patentes Municipales **aplicaba exclusivamente al ingreso derivado de la exportación a mercados extranjeros, lo que excluía a Estados Unidos y sus territorios, Puerto Rico, entre estos.** Además, de su letra se desprende que la exención **observa únicamente a lo contenido en el Acta de Zona de Comercio Exterior**, autorizada por la Junta de Zonas de Comercio Exterior. Es decir, **la exención del pago de patentes municipales no se extiende a ingresos que no se deriven de la exportación ni a productos que no estén contemplados en el Acta.** Para determinar alguna deficiencia de Lilly por el pago de patentes, conforme la Ordenanza Núm. 89, se requiere identificar las exenciones conferidas por otros estatutos. Recuérdese que parte de la función judicial “consiste en imprimir efectividad a la intención del legislador y garantizar así que se cumpla con el propósito para el cual fue creada la medida”. *Lilly del Caribe, Inc. v. CRIM, supra*, en la pág. 252, que cita a *Báez Rodríguez et al., v. E.L.A.*, 179 DPR 231, 244 (2010). La

⁴¹ Véase, *Sentencia*, Inciso (b) de la *Aplicación del Derecho*, Apéndice, pág. 2760.

aplicación de las exenciones conlleva observar, además, la prelación de las leyes.

En cuanto al señalamiento del alegado incumplimiento de Lilly por la falta de reclutamiento de empleados del Programa de Empleo, entendemos que el requisito de un 80% de empleados del acervo del Municipio fue modificado, de conformidad con la facultad delegada al Alcalde.

La Sección 4 del estatuto municipal otorgó un amplio margen de discreción al Alcalde para reglamentar, aprobar o revocar decretos, al amparo del estatuto, siempre y cuando, los términos y condiciones alcanzados en los decretos fueran consistentes con los propósitos de promover el desarrollo económico, como sigue:

Se delega en el Alcalde del Municipio Autónomo de Carolina la facultad de **incluir en los decretos aquellos términos y condiciones que estime conveniente y que sean consistentes con los propósitos de esta Ordenanza y que promuevan el desarrollo económico del Municipio tomando en consideración la naturaleza de lo solicitado**, así como los hechos y circunstancias relacionados de cada caso en particular.⁴² (Énfasis nuestro.)

En el momento en que se generó el Decreto, Lilly contaba con 400 puestos de trabajo. El Apelado **no se proponía crear nuevos empleos**. Sin embargo, Lilly **había demostrado que realizaría una inversión sustancial en sus operaciones, que mantendría la estabilidad laboral existente**.⁴³ Si Lilly no contemplaba generar empleos, imponerle que, por lo menos, un 80% del reclutamiento proviniera del Programa de Empleo, según estatuido en el segundo párrafo del Inciso (3), Sección 2 (A) de la Ordenanza Núm. 89, se hubiera convertido en letra muerta. Por consiguiente, la exigencia se modificó como sigue:

7. Se han iniciado las gestiones con el Programa de Fomento del Empleo de la Agencia para el Desarrollo Económico Municipal para que, **de surgir nuevos puestos de trabajo**, ya sea por nueva creación o para sustituir renunciadas o cesantías, **serán cubiertos con personal reclutado del acervo de candidatos del Programa de Empleo**.⁴⁴

⁴² Apéndice, pág. 649. Ordenanza Núm. 89, Sección 4 (B).

⁴³ Apéndice, pág. 662. Decreto, Determinación de Hechos 6.

⁴⁴ Apéndice, pág. 662. Decreto, Determinación de Hechos 7.

Así, debido a que Lilly afirmó que no tenía proyectada la creación de nuevos empleos, toda vez que el Apelado impartiría estabilidad a los puestos de trabajo existentes —mediante una inversión sustancial en sus operaciones— se obligó a que los puestos de trabajo que fueran surgiendo, por nueva creación o por sustitución de renuncias o cesantías, se cubrieran con el acervo de candidatos del Programa de Empleo. Aunque el Decreto no lo reproduce, la Ordenanza Núm. 89 sí estableció que, ante la falta de candidatos idóneos, el Programa de Empleos dispensaría a Lilly de su compromiso, mediante una certificación.

Somos de la opinión que la modificación de dicha obligación se encontraba bajo el manto discrecional del Alcalde y guardó consistencia con los fines de promoción del desarrollo económico del estatuto municipal. Sin embargo, el Apelante tiene una genuina contención sobre la forma y manera en que Lilly adujo haber cumplido con esta obligación contractual. Nótese que, entre el Decreto y la Extensión, Lilly aumentó su fuerza labora en unos 200 empleados adicionales. Además, en la Extensión se hizo referencia a otra expansión de operaciones, que generaría otros 450 puestos de trabajo. Aunque Lilly mostró numerosa evidencia de notificaciones al Municipio de plazas vacantes, no produjo ninguna dispensa. Ciertamente, para el Municipio podía ser difícil ofrecer candidatos para las plazas de altas competencias académicas, pero resulta, al menos mínimamente improbable, que en veinte años del Decreto y su Extinción no se produjeran contrataciones de empleados con grados asociados o bachilleratos, provenientes del Programa de Empleo. Vemos que existe controversia en cuanto a si hubo o no incumplimiento de esta obligación; y de haberlo, las razones del alegado incumplimiento de este compromiso contractual. El TPI determina correctamente la naturaleza recíproca de esta obligación. Por consiguiente, de demostrarse el incumplimiento, las partes habrán de evidenciar si se perfeccionó o no la defensa de *excepción de contrato no cumplido* o la modalidad de *excepción de contrato no cumplido adecuadamente*.

Recapitulando, la Ordenanza Núm. 89 viabilizó ciertos beneficios tributarios a unidades elegibles, con el ánimo de incrementar nueva inversión y la generación de empleos; para de esta manera, aplacar los efectos adversos de la extinta Sección 936. Ello, siempre y cuando se diera cumplimiento a las condiciones y requisitos estatuidos en la propia legislación municipal. El Decreto y su Extensión incluyeron las particularidades de la elegibilidad de Lilly, los beneficios otorgados por el Municipio y los compromisos asumidos por el Apelado, a la luz de la Ordenanza Núm. 89. Por tanto, reiteramos que ambos contratos –desde su génesis– estuvieron atados a las disposiciones de la Ordenanza Núm. 89. En consecuencia, las reclamaciones de la *Solicitud de Sentencia Declaratoria* debieron ser examinadas a la luz de todos los términos y condiciones comprendidos en la trilogía de documentos.

Decididamente, la existencia de controversias impide la adjudicación por la vía de apremio, específicamente, en cuanto al tema de reclutamiento y la exención o tasa reducida en el pago de patentes municipales, al palio de la Ordenanza Núm. 89. Además, la complejidad del caso y los intereses públicos involucrados aconsejan preterir el mecanismo sumario. *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 DPR 994, 1003 (2009).

IV

Por los fundamentos expuestos, revocamos la *Sentencia* apelada y devolvemos el caso ante la atención del Tribunal de Primera Instancia para que evalúe la *Solicitud de Sentencia Declaratoria* del Municipio, partiendo de una interpretación integral de la Ordenanza Núm. 89, el Decreto y la Extensión, unido a la prueba pertinente, a los fines de resolver los siguientes asuntos pendientes; a saber:

- 1. ¿Incumplió el Apelado con la obligación de reclutamiento, de cubrir las plazas de trabajo de nueva creación o sustitución con el acervo del Programa de Empleo?**
- 2. En la afirmativa, ¿se perfeccionó o no la defensa de *excepción de contrato no cumplido* o *excepción de contrato no cumplido adecuadamente*?**

- 3. Exceptuando las exenciones sobre patentes por la aplicación de otros beneficios contributivos federales o estatales, ¿incumplió el Apelado con el pago de patentes elegibles, al amparo de la Ordenanza Núm. 89?**

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

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