

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I ¹

METS CONTRACTORS, INC.

Demandante Apelante

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
SAN JUAN

Demandado Apelado

KLAN202000097

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

Civil Núm.:
K CO2014-0002
Sala: 602

Sobre:
Arbitrios de
Construcción

Panel integrado por su presidente, el Juez Candelaria Rosa, el Juez Pagán Ocasio y el Juez Sánchez Ramos.

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2020.

Comparece Mets Contractors, Inc. (apelante) y solicita mediante el presente recurso de *Apelación* la revocación de la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia el 27 de diciembre de 2019 y notificada el 30 de diciembre del mismo año. Mediante el referido dictamen declaró *no ha lugar* la demanda presentada por la corporación apelante en contra del Municipio Autónomo de San Juan.

Según surge del dictamen apelado, la apelante presentó una demanda impugnando la determinación del Municipio de San Juan de retener cierto arbitrio de construcción. La parte apelante sostuvo que fue subcontratada por el contratista general Management Administration Services Corporation (MASC) para realizar trabajos de pintura en el exterior de varios residenciales públicos ubicados en el

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2020-041 se designó al Hon. Roberto J. Sánchez Ramos en sustitución del Hon. Erik Juan Ramírez Nazario, quien se acogió al retiro el 30 de enero de 2020.

Municipio de San Juan. Alegó que, como requisito de MASC para que pudiera comenzar los proyectos y posteriormente cobrar por los mismos, debía efectuar el pago de arbitrios de construcción y patentes municipales correspondientes. Indicó que a tales efectos—y al amparo de la Ordenanza Municipal Núm. 14, serie 2005-2006, aprobada el 7 de noviembre de 2005—realizó un pago al MSJ por la suma de \$86,339.00.

Sin embargo, sostuvo que conforme al Artículo 4.41 de la referida ordenanza, los trabajos de pintura realizados en los proyectos de MASC están exentos del pago de arbitrios de construcción y por tanto, el MSJ no tenía facultad de reclamar el pago de arbitrios por los mismos. Por lo cual, realizó varias gestiones extrajudiciales ante el MSJ para que se le reembolsara dicho arbitrio, pero como no fueron exitosas, solicita al Tribunal que le ordene al MSJ reembolsar los arbitrios pagados. Posteriormente, el MSJ presentó su *Contestación a Demanda* en la cual argumentó que la parte apelante incumplió con el proceso establecido en la Ley de Municipios Autónomos, *infra*, y el Código de Desarrollo Económico del MSJ, para solicitar el reembolso de arbitrios de construcción y por ello no está obligado a reembolsar los fondos que éste reclama.

Examinada la prueba presentada por las partes, el Tribunal dictó la *Sentencia* objeto de este recurso el 27 de diciembre de 2019. En ésta, el foro primario destacó que los procedimientos relacionados al arbitrio en controversia están regulados por la Ordenanza Municipal Núm. 28, Serie 2001-2002 de 4 de octubre de 2001 (Ordenanza Núm. 28), entre los cuales se encuentra el proceso de pago en protesta y la solicitud de reembolso. Sostuvo que, aún cuando la actividad realizada por la parte apelante estaba exenta del pago del arbitrio de construcción, ésta no

siguió el proceso correcto para solicitar el reembolso que se establece en la Ordenanza Núm. 28 y, por tanto, no procede su reclamo. Inconforme con el referido dictamen, la parte apelante acude ante este Tribunal de Apelaciones y argumenta que erró el Tribunal de Primera Instancia al concluir que el MSJ cumplió con el proceso establecido en nuestro ordenamiento jurídico para el establecimiento e imposición del arbitrio en controversia. A su vez, arguyó que por tratarse de una impugnación basada en la autoridad del MSJ para imponer el arbitrio a la actividad realizada y no sobre su cuantía, es innecesario agotar el trámite administrativo que señala el Tribunal en su dictamen.

La Ley de Municipios Autónomos, según enmendada, Ley Núm. 81-1991, 21 LPRÁ secs. 4001 *et. seq.*, le reconoce a los Municipios, entre otras facultades, deberes y potestades, la de imponer ciertas contribuciones a personas y entidades sobre ciertas actividades llevadas a cabo en sus linderos territoriales. *HBA Contractors v Mun. de Ceiba*, 166 DPR 443 (2005). Asimismo, respecto al aludido poder tributario de los municipios, se ha reconocido que éstos gozan de un mayor grado de autonomía fiscal y de gobierno propio. *Muñiz Burgos, Inc. v. Mun. Yauco*, 187 DPR 665 (2013). Ahora bien, los Municipios son criaturas de la Asamblea Legislativa que no poseen “un poder inherente, independiente del Estado, para imponer contribuciones.” *Levy, Hijo v. Municipio de Manatí*, 151 DPR 292 (2000). No obstante, dicha facultad les fue delegada por el legislador a través de la Ley de Municipios Autónomos, específicamente en su Art. 2.002, 21 LPRÁ sec. 4052.

Entre las diversas contribuciones que puede cobrar un Municipio, se encuentra el arbitrio de construcción, dispuesto en el inciso (d) del Art. 2.002, *supra*. A su vez, el Art. 1.003 (cc) y (dd) de

la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, 21 LPRA sec. 4001 (cc) y (dd) definen este arbitrio y el concepto de actividad de construcción de la siguiente manera:

(cc) Arbitrio de construcción - Significará aquella contribución impuesta por los municipios a través de una ordenanza municipal aprobada con dos terceras (2/3) partes para ese fin, la cual recae sobre el derecho de llevar a cabo una actividad de construcción o una obra de construcción dentro de los límites territoriales del municipio. [...].

(dd) Actividad de construcción. - Significará el acto o actividad de construir, reconstruir, remodelar, reparar, remover, trasladar o relocalizar cualquier obra, estructura, casa o construcción de similar naturaleza fija y permanente, pública o privada, realizada entre los límites territoriales de un municipio, y para la cual se requiera o no un permiso de construcción expedido por la Oficina de Gerencia de Permisos o por un municipio autónomo que posea tal autoridad. [...].

Por su parte, el MSJ reguló en referido arbitrio mediante el *Código de Desarrollo Económico del Municipio de San Juan (CDE)* promulgado por la Ordenanza Núm. 28, según enmendada. En particular, las enmiendas a los Arts. 4.41 y 4.43 del CDE, incorporados mediante la Ordenanza Municipal Núm. 14, Serie 2005-2006, disponen lo siguiente:

Art. 4.41 del CDE:

El dueño o contratista que vaya a realizar cualquier actividad de construcción deberá obtener un permiso del Gobierno Municipal de San Juan por lo cual pagará el cinco por ciento (5.0%) del costo total de la obra de construcción.

Para propósitos de este Artículo “actividad de construcción” significará el acto o actividad de construir, reconstruir, alterar, ampliar, reparar, demoler, remover, trasladar o relocalizar cualquier edificación, obra, estructura, casa o construcción de similar naturaleza fija y permanente, incluyendo piscinas, en una propiedad pública o privada, realizada dentro de los límites territoriales del municipio. [...].

[.]

Los ejemplos enumerados en esta definición no deberán entenderse de naturaleza exhaustiva.

Art. 4.43 del CDE:

A los fines de determinar preliminarmente el costo de toda obra sujeta al pago de arbitrios conforme a este Capítulo, con la solicitud del permiso aquí provisto se requerirán, según apliquen, los siguientes documentos:

A. Copias certificadas de las solicitudes de permisos radicadas con las agencias estatales y federales concernidas con la obra a

realizarse, incluyendo todo estimado de costos que forme o deba formar parte de dichas solicitudes.

[.]

C. Copia de todo contrato otorgado para la realización de la obra; y

D. Cualquier otro documento que razonablemente requiera el Director de Finanzas a los fines de determinar el costo estimado de la obra.

El Director de Finanzas utilizará como base para la determinación preliminar del arbitrio impuesto por este Capítulo el estimado de costo más alto que se derive de la documentación anterior. El arbitrio así determinado será pagado antes de comenzar la obra o actividad.

[.]

Cuando el Director de Finanzas, o su representante, rechace el valor estimado de la orden de cambio e imponga un arbitrio, el contribuyente tendrá disponible los mismos procedimientos dispuestos en el Artículo 2.007 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991.”

Por su parte, el Art. 2.007 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4057, las normas que aplicaran al proceso del pago de arbitrios de construcción. En lo pertinente, los incisos (d) y (e) del referido artículo disponen lo siguiente:

(d) Pago bajo protesta y reconsideración. — Cuando el contribuyente haya pagado bajo protesta, radicará un escrito de reconsideración con copia del recibo de pago en la Oficina de Finanzas. El Director de Finanzas tendrá un término de diez (10) días para emitir una determinación final en cuanto al valor de la obra. Se notificará al contribuyente la determinación final por correo certificado con acuse de recibo o personalmente con acuse de recibo, así como el arbitrio recomputado y la deficiencia o el crédito, lo que resultare de la determinación final.

(e) Reembolso o pago de deficiencia. — Si el contribuyente hubiese pagado en exceso, el municipio deberá reembolsar el arbitrio pagado en exceso dentro de los treinta (30) días después de la notificación al contribuyente.

[...]. La solicitud de reembolso tendrá que hacerse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que se aprobó el cambio de orden en los casos de obras públicas o desde que concluya la obra en los casos en que la obra sea privada. El municipio podrá solicitar información al dueño de la obra o la persona que pagó los arbitrios de conformidad a lo establecido en esta sección para cerciorarse de la procedencia del reembolso solicitado.

[.]

Nada de lo aquí dispuesto impedirá que el contribuyente acuda al procedimiento de revisión judicial de la determinación final del Director de Finanzas de conformidad con lo dispuesto en la sec. 4702 de este título. La revisión judicial deberá ser radicada dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la disposición contraria del tribunal, la radicación de una revisión judicial por el

contribuyente, no suspenderá la efectividad ni la obligación de pago del arbitrio de impuesto. Si el tribunal determinare ordenar la devolución del arbitrio y al mismo tiempo autoriza el comienzo de la construcción, deberá disponer la prestación de una fianza, a su juicio suficiente, para garantizar el recobro, por parte del municipio, del arbitrio que finalmente el tribunal determine una vez adjudique el valor de la obra en el proceso de revisión iniciado por el contribuyente. 21 LPRA sec. 4957 (d) (e). (Énfasis nuestro.)

En cuanto a la jurisdicción del Tribunal de Primera Instancia para atender la controversia planteada por la apelante, la jurisprudencia ha establecido una distinción entre los casos en los que se cuestiona la cuantía del arbitrio impuesto y aquellos en los que se cuestiona la autoridad del municipio para imponer un arbitrio en particular.

Cooperativa de Ahorro y Crédito Crédito de Rincón; Vissepó & Diez Construction Corp. v. Municipio de Mayagüez, 200 DPR 546 (2018).

A tales efectos, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que “cuando lo que la parte cuestiona es la autoridad de un municipio para imponer un tributo en particular, resulta innecesario agotar el procedimiento administrativo dispuesto en ley.” *Interior Developers v. Mun. San Juan*, 177 DPR 693, 710 (2009).

En el caso bajo consideración, surge de las determinaciones de hecho formuladas por el foro primario que la obra que realizó la parte apelante para MASC consistía en “la pintura exterior de estructuras ya existentes, como torres de vivienda, verjas, pasillos, puertas, *railings* de los balcones, etc. [...] lo que equivale a obras de mantenimiento” de varios residenciales públicos ubicados en el MSJ.² A su vez, el Tribunal destacó que le “merece credibilidad la prueba presentada para establecer que la parte demandante había realizado trabajos de igual

² Véase apéndice del recurso, determinación de hechos núm. 17 de la *Sentencia*.

naturaleza en proyectos previos y posteriores a los que nos ocupan y, la parte demandada lo ha eximido del pago de arbitrios de construcción.”³

No obstante, surge del dictamen apelado que, el 12 de abril de 2013, el MSJ emitió una determinación ordenando el pago de arbitrios de construcción por las obras que la parte apelante realizaba para MASC. En esa misma fecha, el presidente de la parte apelante se reunió con el Supervisor de la Oficina de Arbitrios de Construcción del MSJ, quién luego de consultarlo le indicó que la obra no estaba exenta del pago de arbitrio, por lo cual, éste los pagó sin disponer nada en particular en ese entonces. No fue hasta el 15 de febrero de 2014 que la apelante presentó un escrito dirigido a la alcaldesa del MSJ en el cual cuestionó la imposición del arbitrio en controversia y solicitó un reembolso del dinero pagado.

Ante dicho cuadro fáctico, el Tribunal determinó que, si bien es cierto que la actividad realizada por la parte apelante no es considerada por la normativa aplicable como una actividad de construcción sujeta al pago de arbitrios de construcción, la apelante no siguió el proceso correcto que la Ley de Municipios Autónomos dispone para impugnar y solicitar el reembolso de los arbitrios en controversia. En ese sentido, el Tribunal hace referencia al proceso de pago bajo protesta o impugnación de cuantía que dispone el referido estatuto. Sin embargo, en este caso la parte apelante lo que impugnaba es la autoridad del municipio para imponer el arbitrio y no su cuantía, por lo cual, conforme a la jurisprudencia reseñada, el demandante podía acudir directamente al tribunal en busca de un remedio. Ahora bien, al examinar las disposiciones del Art. 15.002 de la Ley de Municipios

³ *Íd.*, determinación de hechos núm. 20 de la *Sentencia*.

Autónomos, *supra*, vemos que la parte afectada por una acción del municipio podrá impugnarla judicialmente dentro del término de veinte (20) días siguientes al acto impugnado.

Se desprende del recurso ante nuestra consideración que la demanda impugnando la imposición de los arbitrios de construcción y solicitando su reembolso se presentó pasado más de diez (10) meses desde que se le indicó al presidente de la parte apelante que la obra para la que fue contratado no estaba exenta del pago de arbitrios. De manera que el Tribunal de Primera Instancia carecía de jurisdicción para atender el recurso, pues el mismo se presentó fuera del término dispuesto en ley para ello. Si bien es cierto que la determinación del foro primario no es del todo correcta, el resultado es el correcto, no procede la reclamación de la parte apelante. En cualquier caso, la apelación se da contra la sentencia apelada y no contra sus fundamentos. *Asoc. de Pescadores Punta Figueras, Inc. v. Marina Puerto del Rey*, 155 DPR 906 (2001). Por tanto, procede la desestimación del caso de epígrafe.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Sentencia* apelada.

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

El Juez Sánchez Ramos concurre, pues suscribe en su totalidad los fundamentos expuestos en la sentencia apelada.

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