

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE-AIBONITO
Panel IX

NOGAMA CONSTRUCTION CORP.
Apelado

v.

MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN
Apelante

KLAN201800400

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
San Sebastián

Caso Núm.
A2CI201400614

Sobre:
Revisión de
Determinación
Final Municipal

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

Adames Soto, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 5 de febrero de 2021.

La parte apelante, el Municipio Autónomo de San Sebastián (el Municipio de San Sebastián), instó el presente recurso el 13 de abril de 2018. En síntesis, solicita que revoquemos la *Segunda Sentencia Enmendada* emitida el 22 de febrero de 2017, notificada el 16 de marzo de 2018, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Sebastián, (TPI).

Mediante su dictamen el foro apelado declaró con lugar la solicitud de sentencia sumaria presentada por Nogama Construction Corp. (Nogama) y, en consecuencia, determinó que “las partidas sobre ganancia, equipos, arbitrios y patentes no deb[ían] tomarse en consideración a la hora de aplicar el arbitrio de construcción”.¹ Además, declaró sin lugar la *Reconvención* presentada por el Municipio de San Sebastián y ordenó a este último a devolver a Nogama la cantidad de \$3,587.05 en concepto de arbitrios de construcción pagados en exceso.

¹ Véase, Apéndice del recurso, a la pág. 241.

Luego de examinar el escrito de apelación, el correspondiente alegato en oposición y los documentos suplementarios incluidos, determinamos revocar la sentencia apelada.

I.

El 17 de diciembre de 2013 la Junta de Subasta de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA) celebró una subasta pública para la realización del proyecto denominado *San Sebastián Trunk Sewer Relocation State Road PR-11 and PR-125* (el Proyecto). El Proyecto consistía en la instalación de tuberías sanitarias, la construcción de una estación de bombas y su línea de fuerza hasta la Plata de Alcantarillado Sanitario de San Sebastián. Celebrada la subasta, se adjudicó la *buena pro* a Nogama por un precio alzado de \$2,917,500.00, más un precio unitario cuya realización y monto eran inciertos de \$90,000.00 y \$62,500.00, para un precio de contrato de \$3,070,000.00. Adicional, como parte del precio alzado de \$2,917,500.00, se contemplaron unas partidas, denominadas como “*allowances*” ascendentes a la cantidad de \$160,000.00.

El 27 de mayo de 2014, Nogama radicó la *Declaración de Actividad de Construcción* ante Municipio de San Sebastián con relación al Proyecto para el pago de los arbitrios de construcción requeridos por ley. Conforme a ello, el 30 de mayo de 2014, el Municipio de San Sebastián le remitió una carta a Nogama en la que le solicitó que se expresara sobre la base legal en que sustentaba la improcedencia del pago de arbitrios sobre ciertas partidas que había denominado, actividades no tributables. En respuesta, Nogama presentó su posición al respecto y consignó un ajuste del precio total del Proyecto por la cantidad de \$751,976.00.²

² Nogama sostuvo que la base para computar los arbitrios se calcularía de la siguiente manera:

	Contrato.....	\$3,070,000.00
Costos exentos:		
	Arbitrios y Patentes.....	\$107,450.00
	Sellos del CIAPR.....	\$3,070.00

El 13 de junio de 2014, el Director de Finanzas del Municipio de San Sebastián emitió su determinación preliminar. En síntesis, rechazó el valor del costo ajustado declarado por Nogama y, concluyó que el costo total del Proyecto para el cómputo de los arbitrios de construcción sería de \$3,070,000.00.³ Además, sostuvo que la partida de “allowances” se podía deducir del costo total del proyecto por ser una partida de la cual no se tenía certeza si se iba a realizar o no.

El 26 de junio de 2014, Nogama pagó bajo protesta la cantidad de \$82,725.00 en concepto de arbitrios de construcción sobre una base imponible ajustada de \$2,757,500.00 al tipo contributivo del 3.0%. Más adelante, el 1 de julio de 2014, solicitó la *Reconsideración* de la imposición del arbitrio.⁴ Planteó la inaplicabilidad de los arbitrios sobre ciertas partidas reclamadas, a saber, ganancia del contratista, patente municipal, arbitrios de construcción, sellos del CIAPR y equipos; además, del descuento sobre las partidas por “allowances” y unitarios.

El 24 de septiembre de 2014, el Municipio de San Sebastián notificó su *Determinación Final Arbitrios de Construcción*.⁵ En esta, se sostuvo en su análisis y rechazó los ajustes y deducciones señaladas por Nogama, con excepción de los Sellos del CIAPR y un ajuste temporal por concepto de “allowances” y unitarios. Por lo cual, concluyó que la cantidad a pagar en concepto de arbitrios de construcción era \$93,650.62 sobre una base imponible ajustada de \$2,754,430.00, al tipo contributivo del 3.4%. Ante

No tributables:	
Equipos.....	\$76,398.00
Ganancia.....	\$257,558.00
Total de partidas exentas y no tributables:	<u>\$444,476.00</u>
Sub total:	\$2,625,524.00
Descuento:	
<i>Allowances</i> y Unitarios.....
\$307,500.00	
Monto imponible:	<u>\$2,318,024.00</u>

³ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 74-75.

⁴ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 80-83.

⁵ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 84-87.

ello, sostuvo que Nogama adeudaba \$10,925.25 de arbitrios de construcción.⁶

En consecuencia, Nogama presentó una demanda contra el Municipio de San Sebastián en la que solicitó que se dejara sin efecto la determinación final del municipio, y que se ordenara el reembolso de las cantidades por concepto de arbitrios de construcción pagados en exceso, las que estimó en \$14,512.67.⁷ Esgrimió que la determinación final del Municipio de San Sebastián era:

[C]ontraria a derecho al incluir en la base tributable, para propósitos de imponer el arbitrio, varias actividades y partidas que no constitu[ían] costos, ni actividades de construcción, u otras que no ocurr[ían] dentro de los límites territoriales del Municipio, o que se enc[o]ntra[ban] exentas por Ley o que su tributo no se encu[o]ntra[ba] contemplado en la ordenanza Municipal.

Apéndice del recurso, a la pág. 23.

Por su parte, el Municipio de San Sebastián presentó su *Contestación a la Demanda y Reconvención*.⁸ Arguyó que las deducciones realizadas por Nogama en su *Declaración de Actividad de Construcción* eran contrarias al Artículo 2.002 (d) de la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, 21 LPRa sec. 4001 *et seq.*, (Ley de Municipios Autónomos), el cual expresamente definía lo que comprendía el costo total de la obra para fines del arbitrio de construcción y detallaba de manera taxativa las deducciones que recaían fuera de dicho cómputo. Aseveró que, las únicas deducciones permitidas según el citado artículo eran “el costo de adquisición de terrenos, edificaciones ya construidas y enclavadas en el lugar de la obra, costos de estudios, diseño, planos, permisos, consultoría y servicios legales”.⁹ En la reconvención el Municipio de San Sebastián

⁶ El Municipio de San Sebastián concluyó que el total a pagar en concepto de arbitrios de construcción era \$93,650.62. No obstante, Nogama había pagado bajo protesta la cantidad de \$82,725.00, por lo que, adeudaba \$10,925.52.

⁷ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 21-24.

⁸ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 25-30.

⁹ *Íd.*, a la pág. 27.

arguyó que Nogama le adeudaba \$10,925.52 de arbitrios de construcción, ya que la tasa impositiva aplicable era de 3.4% y no del 3.0%.¹⁰ Nogama, a su vez, el 10 de diciembre de 2014, presentó su *Contestación a Reconvención*, en la que sostuvo iguales argumentos.¹¹

Posteriormente, Nogama presentó una *Solicitud de Sentencia Sumaria*.¹² Arguyó que, conforme a la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, la base tributable para el arbitrio de construcción era el costo total de la obra y que ello no podía ser entendido como el monto contractual. Además, esgrimió que la imposición de los arbitrios sobre actividades que no eran de construcción constituía un acto *ultra vires* por parte del Municipio de San Sebastián.

Por su parte, el Municipio de San Sebastián presentó una solicitud de sentencia sumaria y un escrito en oposición a la solicitud de sentencia sumaria de Nogama.¹³ En síntesis, sostuvo que las deducciones solicitadas por Nogama no se encontraban entre las contempladas por la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. Así también, indicó que según *HBA Contractors v. Mun. de Ceiba*, 166 DPR 443 (2005), cuando es el contratista el que paga el arbitrio de construcción, el costo total de la obra constituirá el ingreso bruto que recibe el contratista con respecto a los servicios prestados bajo el contrato de construcción. Añadió que, conforme al Artículo 1.003 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, cuando es el contratista quien paga el referido arbitrio el mismo podrá formar parte del costo de la obra.

Luego de varias incidencias procesales, el 25 de agosto de 2015, el Tribunal de Primera Instancia emitió una *Sentencia* en la que declaró con

¹⁰ *Íd.*, a la pág. 29.

¹¹ Véase, Apéndice del Recurso, a las págs. 31-33.

¹² Véase, Apéndice del Recurso, a las págs. 34-66.

¹³ Véase, Apéndice del Recurso, a las págs. 114-126.

lugar la solicitud de sentencia sumaria presentada por Nogama.¹⁴ Concluyó que las partidas sobre ganancia del contratista, equipos, arbitrios de construcción y patentes municipales no debían tomarse en consideración a la hora de aplicar el arbitrio de construcción. A esos fines, sostuvo que correspondía al municipio evaluar la razonabilidad de las partidas reclamadas por Nogama sobre ganancia y adquisición, diseño y transporte de equipos.

Inconforme, el 11 de septiembre de 2011, Nogama presentó una solicitud de reconsideración.¹⁵ El 4 de diciembre de 2015, el foro primario emitió una *Resolución y Orden* en la que declaró con lugar la solicitud de reconsideración presentada por Nogama y ordenó al Municipio de San Sebastián devolver la cantidad de \$3,587.07.¹⁶

En desacuerdo, el 4 de febrero de 2016, el Municipio de San Sebastián presentó un recurso de apelación el cual un foro hermano desestimó por falta de jurisdicción. Así las cosas, las partes presentaron sus mociones en cumplimiento de una orden en cuanto a la tasa aplicable de 3.4%, y no de 3.0%, para fines del cómputo del arbitrio de construcción. En vista de ello, el foro primario emitió una *Sentencia Enmendada* en la que sostuvo su determinación inicial que declaró con lugar la solicitud de sentencia sumaria presentada por Nogama.¹⁷ Además, el mismo foro de instancia declaró sin lugar la *Reconvención* presentada por el Municipio de San Sebastián y determinó que conforme a la Ordenanza Municipal Núm. 4, Serie 2007-2008 del Municipio de San Sebastián, la tasa impositiva de arbitrio de construcción era de 3.4%.¹⁸

¹⁴ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 150-155.

¹⁵ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 156-162.

¹⁶ Véase, Apéndice del recurso, a la pág. 172.

¹⁷ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 180-185.

¹⁸ *Íd.*, a la pág. 181.

Llegado a este punto, el 15 de septiembre de 2016, el Municipio de San Sebastián presentó un recurso de apelación, el cual un foro hermano desestimó nuevamente, por falta de jurisdicción debido a defectos en la notificación de la sentencia recurrida.¹⁹ No obstante, sin haber recibido el correspondiente *Mandato*, el 22 de febrero de 2017, el foro primario emitió la *Segunda Sentencia Enmendada* objeto de revisión en el presente recurso.²⁰ En ella, el foro primario incluyó la *Resolución y Orden* dictada el 4 de diciembre de 2015, que declaró con lugar la moción de reconsideración presentada por Nogama y ordenó al Municipio de San Sebastián la devolución de \$3,587.05 al aquí apelado, Nogama.

De dicho dictamen, el Municipio de San Sebastián recurrió ante nos mediante recurso de apelación y, una vez más desestimamos el recurso por falta de jurisdicción por prematuro, pues el Tribunal de Primera Instancia emitió la *Segunda Sentencia Enmendada* antes de que le notificáramos el *Mandato*.²¹

Finalmente, el Municipio de San Sebastián, el 7 de marzo de 2018, solicitó que se dictara una tercera sentencia enmendada.²² Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia ordenó la notificación de la *Segunda Sentencia Enmendada*.²³

Inconforme, el Municipio de San Sebastián presentó el recurso que nos ocupa e imputó al Tribunal de Primera Instancia la comisión de los siguientes errores:

Erró el Tribunal de Primera Instancia (TPI) al resolver que las partidas sobre ganancia, equipos, arbitrios y patentes no deben tomarse en consideración a la hora de aplicar el arbitrio de construcción.

¹⁹ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 200-207.

²⁰ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 236-241.

²¹ Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 224-229.

²² Véase, Apéndice del recurso, a las págs. 231-233.

²³ Véase, Apéndice del Recurso, a la pág. 234.

Erró el Tribunal de Primera Instancia (TPI) al resolver que el Municipio de San Sebastián tiene que pagar la cantidad de \$3,587.05 por concepto de arbitrios de construcción en exceso.

De manera oportuna, Nogama compareció mediante escrito en oposición, de modo que, con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, estamos en posición de resolver el recurso ante nuestra consideración.

II.

A. 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*, 202 DPR 281, 290 (2019); *Roldán Flores v. M. Cuebas*, 199 DPR 664, 676 (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. *Lugo Montalvo v. Sol Meliá Vacation Club*, 194 DPR 209, 225 (2015); *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR 820, 847 (2010). 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). Es la misma Regla 36 de las de Procedimiento Civil, *supra*, la que establece de manera específica los requisitos de forma que debe cumplir la parte que promueve la moción de sentencia sumaria, así como la parte que se opone a ella. En lo pertinente, la parte promovente debe exponer un listado de hechos no controvertidos, desglosándolos en párrafos debidamente numerados y, para cada uno de ellos, especificar la página o el párrafo de la declaración jurada u otra prueba admisible que lo apoya. A su vez, la parte que se opone a la moción de sentencia sumaria está obligada a citar

específicamente los párrafos según enumerados por el promovente que entiende están en controversia y, para cada uno de los que pretende controvertir, detallar la evidencia admisible que sostiene su impugnación con cita a la página o sección pertinente. *Meléndez González, et al. v. M. Cuebas*, 193 DPR 100, 110-111 (2015), *SLG Zapata Rivera, v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414, 434 (2013).

Sobre lo anterior, el Tribunal Supremo ha manifestado que la parte que solicita la sentencia sumaria tiene que establecer su derecho con claridad y, además, tiene que 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). Reiteramos, 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).

La concesión de una solicitud de sentencia sumaria descansa en la discreción del tribunal quien podrá dictar sentencia sumaria disponiendo de la totalidad del litigio o dictar sentencia sumaria de naturaleza interlocutoria para resolver cualquier controversia que sea separable de las restantes. Dispone la misma regla que “[d]icha sentencia podrá dictarse a favor o en contra de cualquier parte en el pleito”, 32 LPRA Ap. V R.36.3. Al no conceder una moción de sentencia sumaria para la disposición de la totalidad del pleito, las reglas obligan al Tribunal a

realizar “una determinación de los hechos esenciales y pertinentes sobre los cuales no hay controversia sustancial y los hechos esenciales y pertinentes que están realmente y de buena fe controvertidos, y hasta qué extremo la cuantía de los daños u otra reparación no está en controversia, ordenando los procedimientos ulteriores que sean justos en el pleito, incluso una vista evidenciaria limitada a los asuntos en controversia”. 32 LPRA Ap. V R.36.4.

Es importante resaltar que el Tribunal de Apelaciones se encuentra en la misma posición que el Tribunal de Primera Instancia al momento de revisar solicitudes de sentencia sumaria. *Meléndez González, et al. v. M. Cuebas*, supra. 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 Tribunal de Primera Instancia respecto a una sentencia sumaria, estamos limitados de dos maneras; (1) sólo podemos considerar los documentos que se presentaron ante el foro de primera instancia, (2) sólo podemos determinar si existe o no alguna controversia genuina de hechos materiales y esenciales, y **si el derecho se aplicó de forma correcta.** *Íd.*

B. Sobre el poder tributario del Estado y los municipios

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece la facultad de imponer contribuciones sobre la Asamblea Legislativa. La misma 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”. Art. VI, Sec. 2, Const. ELA, 1 LPRA, pág. 420. Según se desprende, aunque los municipios no ostentan un poder tributario inherente, “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). Es decir, “los municipios no tienen un poder inherente, independiente del Estado, para imponer contribuciones”. *ECA General Contractors, Inc. v. Municipio*, 200 DPR 665, 675 (2018); *Levy, Hijo v. Mun. de Manatí*, 151 DPR 292, 299 (2000); *Ortiz v. Municipio San Juan*, 167 DPR 609, 613 (2006).

Por tanto, aun cuando a un municipio se le hubiese delegado la autoridad expresa para imponer contribuciones, tal autoridad estará sujeta a lo que dispongan las distintas leyes, y no podrá imponer contribuciones sobre ingresos que el estado haya designado como exentos. *Pepsi Cola v. Mun. Cidra*, 186 DPR 713, 748 (2012).

C. Arbitrios de Construcción

La Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como Ley de Municipios Autónomos²⁴, tuvo como propósito principal otorgar a los municipios un mayor grado de autonomía fiscal y de gobierno propio para que pudieran atender cabalmente sus responsabilidades. Véase, Exposición de Motivos, Ley Núm. 81; *ECA General Contractors, Inc. v. Municipio*, supra. Como parte de la mencionada política pública, se le reconoció a todo municipio autonomía en el orden jurídico, económico y administrativo, lo que comprendía la libre administración de sus bienes, disposición de sus ingresos y la forma de recaudarlos e invertirlos. Art. 1.006 (a) de la Ley Núm. 81, 21 LPRA sec.

²⁴ La Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fue derogada y sustituida por el Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020.

4004 (a). De modo consecuente, la Ley de Municipios Autónomos otorgó la facultad a las entidades municipales de imponer y cobrar contribuciones o tributos, entre ellos, la de imponer y cobrar contribuciones, derechos, licencias, **arbitrios de construcción** y otros arbitrios e impuestos, tasas y tarifas razonables, dentro de los límites territoriales del municipio a través de ordenanzas municipales. Art. 1.003 (cc) y 2.002 (d) de la Ley Núm. 81, 21 LPRA sec. 4052. *HBA Contractors v. Mun. de Ceiba*, 166 DPR 443, 454 (2005).

Por lo dispuesto, toda obra de construcción realizada por una persona natural o jurídica dentro de los límites territoriales municipales deberá pagar el arbitrio de construcción que corresponda, previo al comienzo de dicha obra, a tenor con las ordenanzas aplicables. *Íd.* Matizamos que la legislación relativa al cobro de la contribución en discusión ha sido enmendada en múltiples ocasiones, tendiente a ampliar las facultades contributivas de los municipios, para lograr aumentar sus recaudos y el máximo posible de autonomía municipal. Examínense las Exposiciones de Motivos de la Ley Núm. 199-1999, Ley Núm. 258-2004 y Ley Núm. 87-2013.

La Ley de Municipios Autónomos, vigente al momento en que se suscita la controversia ante nosotros, disponía que el arbitrio de construcción era una contribución que recaía sobre el derecho a llevar a cabo una actividad de construcción, o una obra de construcción, dentro de los límites territoriales del municipio. Disponía, además, que “[p]ara propósitos de la determinación del arbitrio de construcción, el **costo total** de la obra será el costo **en que incurra** para realizar el proyecto luego de **deducirle** el **costo de adquisición de terrenos, edificaciones ya construidas y enclavadas en el lugar de la obra, costos de diseños, planos, permisos, consultoría y servicios legales**”. Art. 1.003 (bb) y 2.002 (d) de la Ley Núm. 81, según enmendada por la Ley Núm. 87-2013.

(Énfasis suplido). Véase también: *ECA General Contractors, Inc. v. Municipio*, supra, a la pág. 676; *HBA Contractors v. Mun. de Ceiba*, supra, a las págs. 471-472. De esta manera, desde *HBA Contractors v. Mun. de Ceiba*, supra, se ha interpretado que el mencionado arbitrio se impone sobre el costo total de la obra, excluyendo aquellas partidas que no constituyan una actividad directa de construcción, y que ocurriesen antes de comenzar la obra o construcción, evitando así una carga onerosa para el diseño de la obra antes de que fuera realizada. *HBA Contractors v. Mun. de Ceiba*, supra; Informe de la Comisión de Asuntos Municipales y de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes con respecto al P. de la C. 1938, del 8 de mayo de 1996, a la pág.22-23.

Finalmente, la Ley de Municipios Autónomos dispone que el proceso de pago del arbitrio comienza con la radicación de una declaración de actividad en la cual el contribuyente, sea el dueño de la obra o el contratista, describa de forma detallada la actividad a realizarse, estando debidamente organizada por renglones, y la someta a la Oficina de Finanzas del municipio que corresponda. Art. 2.007(a) de la Ley Núm. 81, 21 LPRA sec. 4057 (a). Recibida dicha declaración, el Director de Finanzas de la municipalidad, o su representante autorizado, revisará el valor estimado de la obra declarada por el contribuyente e informará su decisión mediante correo certificado con acuse de recibo o entrega al solicitante, dentro del término que impone la ley. Art. 2.007(a) de la Ley Núm. 81, 21 LPRA sec. 4057(a). Una vez el Oficial emite su determinación, el contribuyente puede: (a) emitir el pago del arbitrio según determinado por el Director de Finanzas; (b) proceder con el pago de arbitrio impuesto bajo protesta; o, (c) negarse a efectuar el pago, detener su plan de construcción y recurrir en revisión judicial. Art. 2.007(c) (1-2) de la Ley Núm. 81, 21 LPRA sec. 4057(c)(1-2).

Además, la ley citada considera aquellas situaciones en que ocurra una variación al proyecto original cuyo efecto sea reducir o aumentar el costo final del mismo. En estos casos provee un procedimiento de reembolso para los casos en que el cambio de orden tenga el efecto de reducir el costo final del mismo o un procedimiento de pago de deficiencia para el caso contrario. Art. 2.007(e) de la Ley Núm. 81, 21 LPR sec. 4057(e).

D. Reglas de hermenéutica

Los jueces tienen la encomienda de interpretar la norma jurídica y aplicarla a los hechos específicos que figuren ante su consideración. Al así resolver, “[l]a interpretación judicial debe propiciar la realización del verdadero propósito de la ley”. *Díaz Marín v. San Juan*, 117 DPR 334, 342 (1986) haciendo referencia a E.R. Bernier, *Aprobación e interpretación de las leyes en Puerto Rico*, San Juan, Colegio de Abogados, 1963, Cap. XLVIII, pág. 230. Las reglas para la interpretación legal las establece el artículo 14 del Código Civil, 31 LPR sec. 14, el cual expresamente dispone que “[c]uando la ley es clara [,] libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir con su espíritu”. Véase también *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 692 (2011); *Asoc. FCIAS v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923, 938 (2010). Por lo anterior, los tribunales solo “están autorizados a interpretar las leyes cuando, entre otras, éstas no son claras o concluyentes sobre un punto en particular; cuando el objetivo, al realizarlo, es el de suplir una laguna en la misma, o cuando, con el propósito de mitigar los efectos adversos de la aplicación de una ley a una situación en particular, la justicia así lo requiere”. *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra, supra*, en la pág. 939. A su vez, no se deben tergiversar, ni mucho menos malinterpretar o sustituir el lenguaje claro y explícito de un estatuto, pues:

“[l]os tribunales deben interpretar la ley como un ente armónico, dándole sentido lógico a sus diferentes secciones, supliendo así las posibles deficiencias cuando esto sea necesario. La función de la Rama Judicial no es legislar, sino interpretar las leyes que aprueba la Rama Legislativa y constatar que no estén reñidas con la Constitución.

San Gerónimo Caribe Project v. Registradora, 189 DPR 849, 866-867 (2013); *Bomberos Unidos v. Cuerpo de Bomberos*, 180 DPR 723, 749 (2011).

Al realizar esta tarea, los tribunales “[n]os encontramos en la obligación y el deber ineludible de lograr un resultado que se ajuste al propósito y a la política pública que inspiró a la Legislatura al aprobarlas”. *Lifescan Products v. CRIM*, 193 DPR 591, 592 (2015); *San Gerónimo Caribe Project v. Registradora, supra*, en la pág. 868.

En lo que respecta a los estatutos contributivos, ha sido resuelto que no se interpretarán de forma extensiva, sino “de una forma justa, para cumplir con sus propios y expresos términos”. *Lifescan Products v. CRIM, supra*, en la pág. 598 (2015); *Lukoil Pan Americas v. Mun. de Güayanilla, supra*; *Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja*, 182 DPR 267, 278 (2011). Por lo cual, los jueces no pueden “interpretar una ley contributiva de manera que facilite la evasión de los tributos que la Asamblea Legislativa ha establecido”. *Lukoil Pan Americas v. Mun. de Güayanilla, supra*, en la pág. 888; *Ortíz v. Secretario de Hacienda*, 186 DPR 951, 976 (2012). Sin embargo, cuando el estatuto no es claro en que su propósito es imponer contribuciones, “deberán interpretarse a favor de la no imposición”. *Lukoil Pan Americas v. Mun. de Güayanilla, supra. Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja, supra*, en las págs. 278-279.

En el caso de las exenciones tributarias, la jurisprudencia ha delimitado los principios de interpretación que deberán seguirse para poner en vigor la intención legislativa al momento de adjudicar las controversias. Sobre estas ha dispuesto que deben ser interpretadas restrictivamente. *Lukoil Pan Americas v. Mun. de Guayanilla, supra*, en la

pág. 896. Esto es así, puesto que, “las exenciones contributivas se refieren a aquellas normas de aplicación especial que establecen que una norma tributaria general no aplica a ciertos supuestos de hechos que delimitan y que, como resultado, impiden que se deriven los efectos jurídicos de ésta, o sea, impiden que nazca la obligación tributaria.” *Íd.* en la pág. 895. Por tanto, “su interpretación no se debe extender más allá de los términos expresos y exactos del estatuto que las otorga y **toda duda debe resolverse en contra de su existencia.**” *Íd.* en las págs. 895-896 (Énfasis nuestro).

III.

Cónsono con los principios antes expuestos, nos corresponde revisar *de novo* las solicitudes de sentencia sumaria y sus respectivas oposiciones, junto a los documentos que le fueron anejados. Efectuado tal ejercicio, juzgamos, al igual que lo determinó el foro primario, que no hay hechos esenciales en controversia, por lo que estamos contestes con cada una de las determinaciones de hechos no controvertidos enumerados por el Tribunal de Primera Instancia.²⁵

²⁵ Determinaciones de hechos:

1. La parte demandante, Nogama Construction Corp., es una corporación dedicada al negocio de la construcción, debidamente inscrita en el Departamento de Estado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, autorizada a hacer negocios en su jurisdicción según las leyes vigentes.
2. La parte demandada, Municipio Autónomo de San Sebastián, es una instrumentalidad pública con capacidad de demandar y ser demandada de conformidad con la Ley 81-1991, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico.
3. La Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, le otorgó a Nogama el proyecto *San Sebastián Trunk Sewer Relocation State Road PR-111 and PR-125*, San Sebastián, Puerto Rico, por un precio alzado de \$2,917,500.00 para un precio de contrato de \$3,070,000.00. Dicho proyecto se encuentra en la jurisdicción territorial del Municipio de San Sebastián. Como parte del precio alzado se contemplaron “*Allowances*” ascendentes a \$160,000.00
4. A nivel municipal se llevó a cabo un proceso administrativo con el fin de evaluar la cantidad de arbitrios de construcción atribuibles al Proyecto. Conforme al proceso, Nogama pagó bajo protesta la cantidad de \$482,725.00. El proceso administrativo culminó con la determinación final del Municipio de San Sebastián, con fecha del 24 de septiembre de 2014.
5. En la referida Determinación Final de Arbitrio de Construcción, el Municipio de San Sebastián notificó unos arbitrios de construcción ascendentes a \$93,650.62 y una deficiencia de \$10,925.62.
6. Nogama prestó fianza por el monto total de la deficiencia notificada, a favor del Municipio de San Sebastián y presentó la demanda de autos.

Ahora bien, en la presente controversia los apelantes no cuestionan que el foro primario haya dispuesto de la controversia por la vía sumaria, sino, algunas de las conclusiones de derecho. Así pues, sólo nos resta dilucidar los asuntos de derecho planteados. A esos fines, por estar íntimamente relacionados, discutiremos de forma conjunta los dos errores señalados por el Municipio de San Sebastián.

En síntesis, la parte apelante, el Municipio de San Sebastián, adujo que el Tribunal de Primera Instancia incidió en su interpretación de “costo total de la obra”, lo cual constituye la base tributable para la determinación de los arbitrios de construcción, al acoger la solicitud de sentencia sumaria presentada por Nogama y concluir que las partidas sobre ganancia del contratista, equipos, arbitrios de construcción y patentes municipales no debían tomarse en consideración al calcular el arbitrio de construcción. En particular, basó su planteamiento en que el foro apelado concedió al contribuyente, Nogama, deducciones adicionales más allá de las permitidas por la Ley de Municipios Autónomos.

Por el contrario, el aquí apelado, Nogama sostiene que conforme al caso *Mun. de Utuado v. Aireko Const. Corp.*, 176 DPR 897 (2009), el costo total de la obra comprende los costos en que incurre el contribuyente para realizar las actividades de construcción²⁶, según definidas en el Artículo

7. El Municipio tomó como base tributaria el precio del contrato, reconociendo descuento solo por los Sellos del CIAPR por la cantidad de \$3,070.00 y un Ajuste temporal por la cantidad de \$312,500.00 correspondiente a los “Allowances” y unitarios.

8. La ganancia estimada que Nogama indica que percibirá por la ejecución del proyecto asciende a \$257,558.00.

9. Nogama incurrirá en los siguientes costos, los cuales reclamó como no tributables:

a. Patentes municipales- \$13,787.50.

b. Adquisición, diseño y transporte de equipos- \$76,398.00.

c. Arbitrios de Construcción- \$79,100.00.

10. La ordenanza municipal aplicable al proyecto es la Ordenanza 4, Serie 2007-2008 del Municipio de San Sebastián, la cual establece una tasa impositiva de arbitrios de construcción de 3.4% para proyectos como el del caso de autos.

²⁶ El Artículo 1.003(dd) de la Ley de Municipios Autónomos establece que la actividad de construcción significará “el acto o actividad de construir, reconstruir, remodelar, reparar, remover, trasladar o relocalizar cualquier edificación, obra, estructura, casa o construcción de similar naturaleza fija y permanente, pública o privada, realizada entre los límites territoriales de un municipio, y para la cual se requiera o no un permiso de construcción expedido por la Administración de Reglamentos y Permisos [Nota: Sustituida por la Oficina de Gerencia de Permisos creada por la Ley 161-2009, según enmendada (23 L.P.R.A. §§ 9013 et seq.)] o por un municipio autónomo que posea tal

1.003(dd) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, menos las deducciones tipificadas por Ley.

De forma específica, Nogama adujo que las partidas sobre ganancia del contratista, equipos, arbitrios de construcción y patentes municipales, no constituían actividades de construcción por lo que no estaban gravadas por el arbitrio.

A tenor, nos corresponde determinar si las partidas reclamadas por Nogama al Municipio de San Sebastián son deducciones permitidas al determinar el arbitrio de construcción, conforme a la legislación aplicable.

A esos fines, es menester considerar la citada Ley de Municipios Autónomos, según enmendada, *supra*, y la Ordenanza Municipal Núm. 4 serie 2007-2008, del Municipio de San Sebastián. Según el derecho expuesto, para determinar la base tributable para calcular el arbitrio de construcción de un proyecto se tomará en consideración el costo total del proyecto, luego de restarle los gastos en concepto de ciertas partidas predeterminadas. *Mun. de Utuado v. Aireko Const. Corp*, 176 DPR 897, 904 (2009). En lo pertinente, la Asamblea Legislativa dispuso de manera prístina en el Artículo 2.002 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, que:

Para los propósitos de la determinación del arbitrio de construcción, el costo total de la obra será el costo en que se incurra para realizar el proyecto **luego de deducirle** el costo de adquisición de terrenos, edificaciones ya construidas y enclavadas en el lugar de la obra, costos de estudios, diseños, planos, permisos, consultoría y servicios legales.

21 LPRA sec. 4052(d).

autoridad. Significará, además, la pavimentación o repavimentación, construcción o reconstrucción de estacionamientos, puentes, calles, caminos, carreteras, aceras y encintados, tanto en propiedad pública como privada dentro de los límites territoriales de un municipio, y en las cuales ocurra [cualquier movimiento de tierra o en las cuales se incorpore] cualquier material compactable, agregado o bituminoso que cree o permita la construcción de una superficie uniforme para el tránsito peatonal o vehicular. Incluye cualquier obra de excavación para instalación de tubería de cualquier tipo o cablería de cualquier naturaleza y que suponga la apertura de huecos o zanjas por donde discurrirán las tuberías o cablerías dentro de los límites territoriales de un municipio”.

Asimismo, y de forma similar, la Ordenanza Municipal Núm. 4, aplicable a la controversia ante nuestra consideración, establece que el

costo total para fines de determinar el arbitrio de construcción será:

[E]l costo en que se incurra para realizar la construcción o proyecto, [...], luego de deducirle el costo de adquisición de terrenos, edificaciones ya construidas y enclavadas en el lugar de la obra, costos de estudios, diseños, planos, permisos, consultorías y servicios legales. [...].

Mun. de San Sebastián, P.R. Ordenanza Municipal Núm. 4 (2007-2008).

Una lectura de las citadas disposiciones legislativas revela sin dificultad que el costo total de la obra, la base contributiva para la imposición del arbitrio de construcción municipal, que la ley autorizó y el municipio aprobó no es otra cosa que el costo del proyecto deduciéndole específicamente las partidas allí enumeradas.

No obstante, la primera deducción aducida por Nogama consiste en la ganancia que genera el contratista por la construcción del proyecto. En *HBA Contractors v. Mun. de Ceiba*, 166 DPR 443 (2005), nuestro Tribunal Supremo sostuvo, en cuanto al referido arbitrio de construcción, que cuando es el contratista el que paga el arbitrio (como en el caso que nos ocupa), el mismo recaerá sobre el ingreso bruto del contratista.²⁷ “Es decir, el costo total de la obra cuando es tributado al contratista constituye el ingreso bruto que recibe el contratista con respecto a los servicios prestados bajo el contrato de construcción”. *Íd.* a la pág. 475. Por tanto, según *HBA Contractors*, supra, la **ganancia del contratista** es parte de la base tributable para el cómputo del arbitrio de construcción. Por lo cual, es forzoso concluir que erró el Tribunal de Primera Instancia al deducir dicha partida.

Respecto al pago del arbitrio de construcción, debemos recurrir al Artículo 1.003(ee)(2) de la Ley de Municipios Autónomos, supra, el cual

²⁷ Además, el Tribunal Supremo en *HBA Contractors v. Mun de Ceiba*, supra, reiteró que el arbitrio de construcción puede ser pagado por el contratista o por el dueño de la obra. Indicó que si es el dueño quien paga el arbitrio, el mismo recaerá sobre los costos incurridos por éste para llevar a cabo la obra.

establece que cuando el contribuyente, “sea contratado para que realice las labores descritas en el apartado (1) anterior [labores de administración y las labores físicas e intelectuales inherentes a la actividad de construcción] para beneficio del dueño de la obra, sea éste una persona particular o entidad gubernamental, **el arbitrio podrá formar parte del costo de la obra**”. 21 LPRA sec. 4001(ee)(2). Es decir, cuando es el contratista quien paga el arbitrio, éste podrá formar parte del costo de la obra. *HBA Contractors v. Mun. de Ceiba*, 166 DPR, a la pág. 472. Porque el arbitrio al amparo del Art. 2.00 de la Ley 81 se impone sobre la obra y no sobre el que la ejecuta. *Interior Developers v. Mun. de San Juan*, 177 DPR 693, 706 (2009).

No cabe duda de que la AAA, como dueño de la obra, no era el responsable de ejecutar la construcción, sino que contrató a Nogama para tal fin, siendo éste el contribuyente. Conforme a ello, el pago del **arbitrio de construcción** no es una de las deducciones reconocidas como exenta del pago del arbitrio, sino que puede estar incluido en el costo total de la obra sujeto a tributación. A esos efectos, incidió el foro apelado al concluir que la partida sobre arbitrios no debía tomarse en consideración a la hora de aplicar el arbitrio de construcción.

En cuanto a la **patente municipal**, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que no es un permiso o licencia (contrario argumenta Nogama) para ejercer una actividad económica, sino un impuesto sobre el volumen de negocios de la empresa objeto del tributo. *Lukoil Pan Américas v. Mun. Guayanilla*, 192 DPR 879 (2015). En consecuencia, el pago de la patente municipal no resulta susceptible de ser entendido como una de las deducciones permitidas por el Art. 2.002 (d) de la Ley de Municipios Autónomos. Por todo lo cual, el foro primario incidió al deducir dicha partida, ya que, cual reiterado el Municipio de San Sebastián tenía amplia facultad para imponer el arbitrio de construcción sobre el pago de la

patente municipal. Además, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido la potestad de los municipios de cobrar patentes y arbitrios sobre el mismo evento económico. *Río Const. Corp v. Mun. de Caguas*, 155 DPR 394 (2001); *Las Piedras Const. v. Mun. de Dorado*, 134 DPR 1018, 1021 (1994).

Por último, en cuanto a la partida sobre la **adquisición y transportación de equipos** incidió el foro primario al extenderle a la apelada una deducción que, simplemente, la Ley de Municipios Autónomos, no contempla.

En resumen, la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, y la Ordenanza Municipal Núm. 4 aplicable, establecen que para propósito de la determinación del importe por concepto de arbitrios de construcción se ha de tomar como base el **costo total de la obra**, es decir, el costo en que incurra para realizar el proyecto tras deducirle las partidas allí enumeradas. De un examen del citado Artículo 2.002(d) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, resulta evidente que la Asamblea Legislativa conscientemente prescindió de la definición de *actividad de construcción* para determinar la base tributable, sino que, la ató al costo total de la obra, menos la enumeración de exenciones identificadas.

Asimismo, el Legislador se ocupó de establecer, con la misma claridad, cuáles serían las deducciones permitidas al determinar el arbitrio de construcción, a saber, dispuso que **se podrá deducir del arbitrio de construcción “el costo de adquisición de terrenos, edificaciones ya construidas y enclavadas en el lugar de la obra, costos de estudios, diseños, planos, permisos, consultoría y servicios legales”**, no otras. 21 LPRA sec. 4052(d). (Énfasis nuestro). Nótese que del referido artículo **se desprende una enumeración taxativa de las deducciones permisibles para el cómputo de los arbitrios de construcción.**

Nogama, sin embargo, reclama deducciones que **no** están contempladas en las mencionadas disposiciones. Las partidas que Nogama identificó como deducibles del tributo municipal por ganancia, equipos, arbitrios de construcción y patentes municipales, no fueron expresamente excluidas de lo que constituye el costo total de la obra para efectos del arbitrio de construcción.

Adviértase que es la Asamblea Legislativa quien tiene la facultad para aprobar leyes, y los tribunales están obligados a respetar la voluntad legislativa cuando la letra de la ley es clara y libre de toda ambigüedad. *Alejandro Rivera v. E.L.A*, 140 DPR 538 (1996). Es principio cardinal en nuestra jurisdicción que las leyes contributivas se interpretan restrictivamente en contra de la elaboración de deducciones, exclusiones o beneficios no establecidos claramente. *Martínez Suris v. Colón Muñoz*, 131 DPR 102, 118 (1992). Tal como advertimos en la exposición del derecho, al considerar legislación donde se incluyen exenciones tributarias, estamos llamados a **no extenderlas más allá de los términos expresos y exactos del estatuto y, toda duda debe resolverse en contra de su existencia**, por cuanto no corresponde a la función adjudicativa malograr el efecto contributivo previsto por la Legislatura.

Además, las partidas aducidas por Nogama están íntimamente ligadas al progreso y ejecución de una obra de construcción. Es decir, no puede acontecer, ni subsistir la obra de construcción sin que se incurra en tales gastos. Por tanto, estos costos son parte integral del costo total de la obra, que no podría culminarse satisfactoriamente sin incurrir en ellos. Por ello, determinamos que **no** proceden las deducciones que Nogama tildó de permisibles, amparándose en el artículo 1.003(dd) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*.

De este modo, incidió el Tribunal de Primera Instancia, al considerar tales deducciones como partidas no comprendidas dentro de la definición

de actividad de construcción y al excluir dichas partidas del costo total de la obra, para propósitos de la determinación del arbitrio de construcción, a pesar de que la Ley de Municipios Autónomos, así como la Ordenanza Municipal Núm. 4 no los contempla ni los autoriza.

En definitiva, dado lo taxativo de las exclusiones contempladas en la Ley de Municipios Autónomos, resultan improcedentes las deducciones que le reconoció el foro primario a Nogama.

IV. Parte dispositiva

Por los fundamentos expuestos, revocamos la *Segunda Sentencia Enmendada* emitida el 22 de febrero de 2017 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Sebastián. Además, no existiendo controversias de hechos medulares que dilucidar, declaramos Con Lugar la moción de sentencia sumaria presentada por el Municipio de San Sebastián, en consonancia, confirmando la determinación final de arbitrios de construcción notificada a Nogama por este.

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

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