

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

ER CONTRACTOR CORP Apelante v. MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAYEY Apelado	KLAN202200848	<i>APELACIÓN</i> procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Caguas Civil núm.: CY2021CV00252 Sobre: Revisión Administrativa
--	---------------	---

Panel integrado por su presidente el juez Sánchez Ramos, el juez Rivera Torres y el juez Salgado Schwarz.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 2 de diciembre de 2022.

Comparece ante este tribunal apelativo ER CONTRACTOR CORP. (en adelante ERCC o la parte apelante) mediante el recurso de apelación de epígrafe solicitándonos que revoquemos la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Caguas (el TPI) el 22 de septiembre de 2022, notificada al día siguiente. Mediante la misma, el foro primario desestimó la solicitud de revisión administrativa presentada por la apelante que pretendía dejar sin efecto una *Resolución* del Oficial Examinador del Municipio Autónomo de Cayey (en adelante Municipio). En su dictamen, el Oficial Examinador confirmó la imposición de una penalidad a ERCC al amparo de la Ley núm. 81-1991, *infra*, por haber realizado una obra sin satisfacer, previo al inicio de la obra, el pago de los arbitrios de construcción correspondientes.

Por las razones que expondremos a continuación, procedemos a confirmar la *Sentencia* apelada.¹

¹ El 26 de octubre de 2022, ERCC presentó ante nuestra consideración una *Moción Acreditando Notificación de Apelación*. En su escrito, solicitó que

I.

El 28 de enero de 2019, Cost Control Company, Inc., en representación del Departamento de la Vivienda de Puerto Rico y como administrador del Proyecto Brisas del Cayey, envió un *Aviso de Adjudicación de Contrato* a ERCC notificándole que se le había adjudicado una subasta para realizar ciertas mejoras en el complejo residencial.

El 6 de julio de 2020 la parte apelante presentó ante el Municipio la *Certificación de Trabajos Realizados* expedida por Cost Control Company el 8 de junio anterior.² En el documento se certificó que ERCC comenzó la obra el 25 de febrero de 2019 y la finalizó el 1 de febrero de 2020 por \$647,280.

El día siguiente, y a base de dicho documento, el Sr. Milton A. Vega Suárez, Jefe de Recaudaciones e Inversiones Municipales, envió una comunicación al Sr. Ernesto Rivera, Presidente de ERCC, indicándole que:

Según la certificación de trabajos completados, con fecha del pasado 8 de junio, la empresa que usted preside, realizó el proyecto número RQ#:5157 por \$647,280.00. En la mencionada certificación, se indica que el proyecto comenzó el 25 de febrero de 2019 y culminó el pasado 1 de febrero. Conforme a la ley antes mencionada y a la Ley núm. 113 del 10 de julio de 1974, según enmendada y conocida como la Ley de Patentes Municipales y a las Ordenanzas Municipales Núm. 26-2013-2014 y a la Núm. 10 del 6 de abril de 1998, le notificamos que nos adeuda \$119,896.80 por arbitrios de construcción (\$38,836.80); patentes municipales (\$3,236.40); por vertedero municipal (\$150.00) **y una penalidad de (\$77,673.60) debido a que no realizó el pago de los arbitrios de construcción, previo al comienzo de la obra.** (Énfasis nuestro).³

Mediante carta fechada el 9 de julio de 2020, pero notificada al ayuntamiento el 10 de julio siguiente, el Sr. Ernesto Rivera respondió a dicho comunicado y expuso las razones por las cuales

tomáramos conocimiento de que había notificado copia de su *Apelación* a la parte apelada y al TPI. A tales efectos, expresamos darnos por *enterados*.

² Véase el Apéndice del Recurso, a la pág. 14. Del documento surge el ponche de presentación ante el Municipio.

³ Véase el Apéndice del Recurso, a la pág. 16.

no había realizado el pago de las contribuciones reclamadas. En síntesis, indicó que, por experiencias previas, en la mayoría de los proyectos en los cuales había trabajado el pago de los arbitrios se hacía al momento de la aceptación de la obra, a menos que se hubiese estipulado lo contrario en el contrato. Alegó que, conforme a dicho entendimiento, una vez completó el proyecto se comunicó con la oficina de recaudaciones del Municipio para que le computaran el pago de los arbitrios pendientes. Por último, añadió que la situación económica de la compañía luego del huracán María y la pandemia no le permitiría cumplir con la penalidad impuesta y dejaría su empresa inoperante.

El 27 de julio de 2020, la Lcda. Laura Bernard Díaz, Directora de la Oficina de Asuntos Legales del Municipio, suscribió una carta al Sr. Ernesto Rivera mediante la cual expresó que el Municipio se sostenía en su determinación respecto a la corrección de la penalidad impuesta. No obstante, le citó a una vista administrativa para dilucidar el asunto.⁴

El 17 de agosto de 2020, la vista administrativa se celebró por medio de la plataforma de videoconferencia *Zoom*. Durante la vista, ERCC sostuvo ante el Oficial Examinador que no procedía la imposición de la penalidad. Argumentó que era Cost Control Company, Inc. quien venía obligado a radicar la Declaración de Actividad, por ser la “dueña” de lo construido para efectos de la Ley núm. 81-1991, *infra*. Añadió que, a su entender, luego de que el dueño de la obra presenta la Declaración, entonces es que el Municipio debe notificar los arbitrios a pagar por parte del contratista. Así pues, expresó que cumplió con su deber, ya que pagó los arbitrios una vez le fueron reclamados.

⁴ Se consignó en la copia de la carta incluida en el Apéndice que la misma se envió el 28 de julio y se recibió el 4 de agosto de 2022. Véase el Apéndice del Recurso, a la pág. 19.

Por su parte, el señor Vega Suárez declaró que se enteraron de la construcción de la obra mediante una llamada telefónica que hiciera el Sr. Ernesto Vega el 2 de julio de 2020, esto luego de haberse finalizado el proyecto. Asimismo, la Lcda. Laura Bernard especificó que el pago del arbitrio le corresponde al contratista que realiza la obra y que no se le notificó la obligación antes debido a que se desconocía la información.

El 1 de septiembre de 2020, luego de celebrada la vista administrativa, el Oficial Examinador dictó una *Resolución* sosteniendo la imposición de la multa administrativa a ERCC y ordenó el pago inmediato de la penalidad impuesta. Para fundamentar su decisión adujo, entre otras cosas, que al amparo de la Ley núm. 81-1991, *infra*, era ERCC como contratista quien debía radicar la Declaración de Actividad en cuestión y pagar los arbitrios, previo a comenzar la construcción. Además, expresó que el desconocimiento de dicha obligación no exime a ERCC de cumplir con su deber. Por lo cual, confirmó la penalidad impuesta.

Contra dicha determinación adversa, y siguiendo las advertencias contenidas en la propia decisión, la apelante presentó un recurso de revisión ante nuestra consideración.⁵ Sin embargo, el 13 de abril de 2021, un Panel hermano de esta *Curia* determinó que no podíamos atender el mismo por ser el TPI el foro con facultad en ley para revisar la *Resolución* impugnada.⁶ Así pues, el caso fue devuelto al Oficial Examinador para que notificara de manera adecuada a las partes los remedios de revisión que tenían a su disposición.

El 18 de junio de 2021, el Oficial Examinador notificó una *Resolución* reiterando su postura e incorporando lo ordenado por

⁵ *Recurso de Revisión Administrativa* atendido en el caso KLRA202000400.

⁶ Según expresó el Oficial Examinador en su *Resolución* del 18 de junio de 2021, la determinación del Tribunal de Apelaciones se notificó el 16 de junio de 2021.

este tribunal. Inconforme con dicho dictamen, ERCC acudió ante el TPI mediante un recurso de revisión administrativa.

El 23 de septiembre de 2022, el TPI emitió una *Sentencia* confirmando la imposición de la penalidad. Al así hacerlo, el foro primario expresó lo siguiente:⁷

[...] No cabe dudas de que, Cost Control también pudiera ser considerado dueño de la obra, conforme a la definición que establece el Art. 1.003, *supra*, debido a que ha sido resuelto por el Tribunal Supremo que el arbitrio de construcción recae sobre la obra, no sobre el que las ejecuta. Sin embargo, surge inequívocamente de la prueba evaluada, que el Recurrente asumió su responsabilidad como dueño de la obra con el pago de arbitrios, ya que nunca cuestionó el monto del pago impuesto por el municipio inicialmente por la cantidad de \$38,836.80 [cita omitida]. Más bien, su impugnación surge cuando el municipio le comunica que, por razón de no haber presentado una declaración de obra antes de comenzar la construcción, se le impondría la penalidad administrativa que establece el Art. 2.007 (g) (1), *supra*, por la cantidad de \$77,673.60 equivalente al doble del importe del arbitrio impuesto con los intereses correspondientes [cita omitida]. No obstante, **surge de manera clara del texto del estatuto aplicable, que el arbitrio de construcción impuesto por el Recurrido a la parte Recurrente se encontraba vigente, y debía pasarse desde la fecha del cierre de la subasta debidamente convocada o a la fecha de la adjudicación del contrato para aquellas obras de construcción que no requieran subastas.** [...] (Énfasis nuestro)

Todavía insatisfecha, la parte apelante compareció ante este tribunal apelativo imputándole al tribunal de primera instancia haber incurrido en los siguientes errores:

ERRÓ EL TPI, EN SU INTERPRETACIÓN DEL DERECHO APLICABLE Y EN LA APLICACIÓN DEL MISMO A LA EVIDENCIA SUSTANCIAL QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, EMITIENDO UNA DECISIÓN IRRAZONABLE E INAPROPIADA QUE ES CONTRARIA A LAS DISPOSICIONES APLICABLES.

ERRÓ EL TPI, AL CONCLUIR QUE NO EXISTE PRUEBA EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO QUE JUSTIFIQUE LA DILACION EN EL PAGO DE LOS ARBITRIOS DE CONSTRUCCIÓN NI QUE DEMUESTRE QUE LA FALTA DE PAGO OPORTUNO DE LA MISMA SE DEBIÓ A UNA CAUSA EXCUSABLE O ALGÚN HECHO EXTRAORDINARIO QUE LE IMPIDIERA EFECTUAR EL MISMO OPORTUNAMENTE.

ERRÓ EL TPI, AL CONCLUIR QUE AL ASUMIR LA RESPONSABILIDAD DE PAGAR EL ARBITRIO DE CONSTRUCCIÓN DE LA OBRA, EL APELANTE ASUMIÓ

⁷ Véase el Apéndice del Recurso, a las págs. 65-66.

EL RESTO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LA LEY DE MUNICIPIO AUTÓNOMOS LE IMPONE AL “DUEÑO DE LA OBRA”.

El 25 de octubre de 2022 emitimos una *Resolución* concediendo a la parte apelada el término de treinta (30) días para expresarse. El 28 de noviembre siguiente, se cumplió lo ordenado, por lo que nos damos por cumplidos y decretamos perfeccionado el recurso.

Analizados los escritos de las partes y el expediente apelativo; así como estudiado el derecho aplicable, procedemos a resolver.

II.

Aunque los municipios carecen de poder inherente para imponer arbitrios, la Asamblea Legislativa puede delegarles dicha facultad mediante mandato claro y expreso. *HBA Contractors v. Mun. De Ceiba*, 166 DPR 443 (2005). Así pues, “la Asamblea Legislativa ha aprobado varias leyes que regulan la facultad municipal para recaudar impuestos”. *Levy, Hijo v. Mun. De Manatí*, 151 DPR 292 (2000); *HBA Contractors v. Mun. de Ceiba*, supra.

La Ley núm. 81-1991, según enmendada, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.*, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, (en adelante Ley núm. 81-1991)⁸, estableció como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el otorgarles a los municipios “el máximo posible de autonomía y proveerles las herramientas financieras, así como los poderes y facultades necesarias para asumir una función central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico”. *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, 197 DPR 5 (2016).

Mediante la Ley núm. 81-1991, la legislatura autorizó a los municipios a imponer y cobrar contribuciones, derechos, licencias,

⁸ Este estatuto fue derogado y sustituido por el Código Municipal de Puerto Rico, Ley núm. 107 de 14 de agosto de 2020, 21 LPRA sec. 7001 *et seq.* (Código Municipal). No obstante, conforme surge de la *Resolución* impugnada, los hechos en controversia corresponden al periodo anterior a la vigencia del Código Municipal, por lo cual el análisis debe hacerse al amparo de las disposiciones de la Ley núm. 81-1991.

arbitrios de construcción y otros arbitrios e impuestos, tasas y tarifas, dentro de sus límites territoriales, de manera razonable. Art. 2.002(d) de la Ley núm. 81-1991, *supra*, 21 LPRA sec. 6142.

Particularmente, sobre los arbitrios de construcción, el referido artículo establece que:

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

Además, la Ley núm. 81-1991 establece el procedimiento que debe seguir todo **contribuyente** para satisfacer el pago de los arbitrios de construcción. En lo pertinente, el Artículo 2.007 (a) y (b) de la Ley núm. 81-1991, *supra*, 21 LPRA sec. 4057, proscribire que:

(a) Radicación de Declaración. — **La persona natural o jurídica, responsable de llevar a cabo la obra como dueño o su representante, deberá someter ante la Oficina de Finanzas del municipio en cuestión una Declaración de Actividad** detallada por renglón que describa los costos totales de la obra a realizarse.

(b) Determinación del Arbitrio. — El Director de Finanzas o su representante autorizado revisará el valor estimado de la obra **declarada por el contribuyente en la Declaración de Actividad** e informará su decisión mediante correo certificado con acuse de recibo o entrega registrada con acuse de recibo al solicitante antes de quince (15) días después de radicada la Declaración. (Énfasis nuestro).

A su vez, el Artículo 2.007 de la Ley núm. 81-1991, en su inciso (g), 21 LPRA sec. 4057(g), preceptúa las consecuencias de que un contribuyente incumpla con su deber de presentar la Declaración de Actividad. A tales efectos, se indica que:

(g) Incumplimiento. — **El incumplimiento por parte de un contribuyente de presentar cualquiera de las declaraciones y/o documentos requeridos para corroborar la información ofrecida o el ofrecer información falsa, a sabiendas de su falsedad en la Declaración de Actividad de Construcción, así como el incumplimiento del pago del arbitrio, acompañada por la realización de la actividad de**

construcción tributable, dará lugar a la aplicación de distintas sanciones, a saber:

(1) Sanción administrativa. — Cuando el Director de Finanzas determine que el contribuyente ha incurrido en cualquiera de los actos mencionados en el primer párrafo de este inciso, luego de conceder una vista administrativa al efecto y de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme [Nota: Derogada y sustituida por la Ley 38-2017, “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”], **de encontrarse probada la conducta imputada, procederá el Director de Finanzas al cobro de arbitrio, según corresponda, y a imponer al contribuyente una penalidad administrativa equivalente al doble del importe del arbitrio impuesto con los intereses correspondientes.** Se concede un derecho de revisión al contribuyente respecto a la penalidad e intereses impuestos independiente a la revisión del arbitrio impuesto; por lo que el contribuyente deberá pagar el arbitrio impuesto antes de proceder a impugnar la penalidad o intereses impuestos. En este caso, el pago de la penalidad se efectuará una vez se ratifique la corrección de ésta por el Tribunal de Primera Instancia, bajo el procedimiento establecido en el Artículo 15.002 de esta Ley.

Para efectos de esta ley, el Artículo 1.003(ee), 21 LPRA sec.

4001(ee), define “contribuyente” de la siguiente manera:

(ee) “Contribuyente” — **Significará aquella persona natural o jurídica obligada al pago del arbitrio sobre la actividad de la construcción cuando:**

(1) Sea dueño de la obra y personalmente ejecute las labores de administración y las labores físicas e intelectuales inherentes a la actividad de construcción.

(2) **Sea contratada para que realice las labores descritas en el apartado (1) de este inciso para beneficio del dueño de la obra, sea éste una persona particular o entidad gubernamental.** El arbitrio formará parte del costo de la obra. (Énfasis nuestro).

Por su parte, en *Interior Developers v. Mun. de San Juan*, 177 DPR 693 (2009) el Tribunal Supremo expresó que, para efectos de los arbitrios, tanto el dueño de la obra como la persona encargada de construirla son considerados como contribuyentes, ya que los arbitrios recaen sobre la obra. En los casos en que el dueño no sea quien construya la obra, el contratista será el responsable de efectuar el pago y pasar el costo al dueño. *Íd.*

La parte apelante alegó, en esencia, que erró el TPI en la interpretación del derecho debido a que Cost Control Company, Inc., como dueña de la obra, era quien tenía la obligación de radicar la Declaración Informativa en cuestión. Asimismo, señaló que actuó incorrectamente el TPI al no haber determinado que la falta del pago se debió a una causa excusable o un hecho extraordinario que le impidió efectuar el desembolso oportunamente. Añadió que el foro primario concluyó erróneamente que, por haber pagado el arbitrio de construcción impuesto, asumió las responsabilidades que la ley le impone al dueño de la obra. Por estar íntimamente relacionados los señalamientos de error, los atenderemos de manera conjunta.

Adelantamos que, luego de analizar el expediente de autos, el derecho aplicable y la determinación impugnada, no le asiste la razón a ERCC. Veamos el por qué.

La Ley núm. 81-1991 establece en su Art. 2.007(b), de manera clara y precisa, que el Director de Finanzas del Municipio, o su representante, calcularán la cuantía a pagarse en concepto de arbitrios de construcción, por toda obra que se lleve a cabo dentro de los límites territoriales del Municipio, a base de la Declaración de Actividad que presente el contribuyente a tales efectos.

Para propósitos del mencionado estatuto, se considera un “contribuyente” tanto la persona que en calidad de dueño ejecute personalmente una obra, **como aquella que sea contratada para realizar la misma**. La Ley núm. 81-1991 añade en su Artículo 2.002(d), *supra*, que la cuantía que corresponda ser pagada en concepto de arbitrios de construcción debe ser satisfecha previo a comenzarse la obra que se desee llevar a cabo. De lo contrario, el contribuyente que incumpla con dicho deber se expone a distintas sanciones, entre las cuales se encuentra la imposición de una penalidad equivalente al doble del importe del arbitrio determinado, incluyendo los intereses que correspondan.

Debido a lo anteriormente expuesto, es evidente que los planteamientos esbozados por ERCC carecen de méritos. Entenderse que no es hasta que Cost Control Company radicara la Declaración de Actividad surgía su deber, como contratista, de pagar los arbitrios que determinara el Director de Finanzas del Municipio, contraviene el lenguaje claro de la legislación regente.

Surge de los hechos probados y no refutados, que la parte apelante llevó a cabo labores inherentes a una actividad de construcción en beneficio de otra entidad en el pueblo de Cayey. Por lo que, conforme al Artículo 1.003(ee) de la Ley núm. 81-1991, *supra*, cumple cabalmente con los requisitos necesarios para ser considerada como una “contribuyente” bajo la referida disposición. Lo cual fue aceptado por la parte apelante en el recurso. Así pues, al tenor del Artículo 2.007 (b) del estatuto, esta tenía el deber de radicar la Declaración de Actividad y no Cost Control Company como nos invita a concluir y, en consecuencia, debía satisfacer los arbitrios de construcción previo al comienzo de la obra realizada.

Sobre este punto, ERCC argumenta que en el inciso (a) del referido artículo solo le impone la responsabilidad al dueño de la obra, en este caso Cost Control Company, de someter ante el municipio una Declaración de Actividad. Sin embargo, este planteamiento ignora totalmente que, como esbozamos en el derecho precedente, en el inciso (b) del mismo precepto se dispone claramente que el representante del ayuntamiento revisará el valor estimado de la obra declarada por el **contribuyente** (persona jurídica contratada) en la Declaración de Actividad. Es decir, el estatuto diáfananamente le impone la responsabilidad al **contribuyente** de presentar el documento, que como bien reconoció la parte apelante, esta figura jurídica se extiende a ERCC como contratista. Aún más, el antedicho inciso (a) menciona que el dueño

o su representante someterán al ayuntamiento la Declaración de Actividad.

Asimismo, y relacionado con este último elemento, la ley, en el Artículo 2.002 (d), *supra*, dispone que una obra puede ser llevada a cabo por una persona natural o jurídica privada a favor **o en representación** de o por contrato o subcontrato suscrito con una agencia o instrumentalidad del Gobierno Central o municipio. Además, de forma expresa se establece que el arbitrio deberá pagarse previo al comienzo de la obra y de incumplir, se podrá imponer la penalidad administrativa por el doble del importe del arbitrio. Por lo que, es forzoso concluir que la parte apelante, como contribuyente y/o representante del dueño de la obra (en ambas acepciones como contratista) venía obligada a comunicar al municipio la información sobre la obra al inicio de la construcción y pagar el arbitrio de construcción. Sin embargo, la apelante esperó a que el Municipio le requiriera el pago de los impuestos para entonces cumplir con su obligación. Lo que provocó la imposición de la penalidad según faculta la Ley.

Respecto a lo anterior, resulta menester apuntar que en *Interior Developers v. Mun. de San Juan*, *supra*, el Tribunal Supremo expresó que, para efectos de los arbitrios, **tanto el dueño de la obra como la persona encargada de construirla son considerados como contribuyentes, ya que los arbitrios recaen sobre la obra. En los casos en que el dueño no sea quien construya la obra, el contratista será el responsable de efectuar el pago.**

Advertimos, además, que es un principio de hermenéutica legal que las disposiciones de una ley no deben ser interpretadas de manera aislada, sino analizadas en conjunto, tomando en consideración integralmente todo su contexto. *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460, 477 (2006); *Mun. San Jun v. Banco Gub. Fomento*, 140 DPR 873, 884 (1996).

De otra parte, no podemos obviar que tanto en la vista administrativa; así como en la carta enviada al Municipio el 10 de julio, la parte apelante indicó que no es el primer proyecto de construcción que realiza. En la referida comunicación especificó que lleva 22 años “realizando proyectos”. Por tanto, no cabe duda de que, como contratista, tenía la obligación de conocer la ley, los reglamentos y ordenanzas que regulan los servicios de construcción que ofrece y velar cumplir a cabalidad todos los requisitos impuestos por la legislación para evitar situaciones que represente violaciones a sus disposiciones como las que hoy consideramos.

En fin, es forzoso colegir que el TPI no cometió los errores señalados. Su raciocino está correctamente fundamentado en el derecho aplicable.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, procedemos a confirmar la *Sentencia* apelada.

Notifíquese.

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

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones