

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

LORD CONSTRUCTION
GROUP, INC.

Parte Apelante

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE SAN JUAN

Parte Apelada

KLAN202300577

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

Caso Núm.:
SJ2022CV01618

Sala 906

Sobre:
Sentencia Declaratoria y
Arbitrios de Construcción

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Romero García y el Juez Monge Gómez.

Monge Gómez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de agosto de 2023.

Compareció ante este Tribunal la parte apelante, Lord Construction Group, Inc., corporación organizada y existente bajo las leyes de Puerto Rico (en adelante, “Lord” o el “Apelante”), mediante recurso de apelación. Solicitó la revocación de la *Sentencia* dictada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (en adelante, el “TPI”), el 6 de junio de 2023, notificada y archivada en autos al próximo día. Mediante el referido dictamen, el foro primario declaró No Ha Lugar la “**Solicitud de Sentencia Declaratoria Sumaria**” presentada por Lord, al tiempo que concedió la “**Oposición a ‘Solicitud de Sentencia Declaratoria Sumaria’ y Solicitud para que se dicte Sentencia Sumaria a Favor del Municipio de San Juan**” interpuesta por el Municipio Autónomo de San Juan (en adelante, el “Municipio” o el “Apelado”) y, como consecuencia, desestimó la “**Demanda**”.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se *revoca* la *Sentencia* apelada.

I.

Los hechos del presente caso tienen su génesis cuando Lord suscribió varios contratos con la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante, la “AEE” o la “Autoridad”), corporación pública creada bajo la Ley Núm. 83 de 2 de mayo de 1941, según enmendada, conocida como la “Ley de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico”, 22 LPRA sec. 191 *et seq.* (en adelante, la “Ley Núm. 83 de 1941” o la “Ley Orgánica de la AEE”). El primero de dichos contratos, suscrito el 9 de septiembre de 2017, contrato número PO78756,¹ la AEE acordó con Lord la realización de ciertos trabajos para la reparación del alumbrado público de Puerto Rico. Para los años 2017 y 2018, el costo del proyecto sumó un total de \$127,345.25. El segundo contrato fue suscrito el 29 de septiembre de 2017, contrato número PO78903,² el cual tenía el mismo objetivo y tuvo un costo de \$587,341.42.³

Mientras que el tercero fue suscrito el 7 de mayo de 2019, contrato número PO0105,⁴ también para la reparación de líneas eléctricas. Dicho contrato fue extendido, alcanzando un total de \$745,453.73 para los años 2019 y 2020. El cuarto y último contrato fue suscrito el 8 de abril de 2020, contrato número PO0092,⁵ cuyo fin ulterior fue la reparación de las subestaciones eléctricas en los sectores de Puerto Nuevo (1520), Sealand (1910) y Covadonga (1000), cuyo monto total sumó \$40,322.71.⁶

En el interín, el Municipio emitió una notificación de arbitrios de construcción pendiente de pago dirigida a Lord por la cantidad de \$29,367.07, en relación al contrato PO78903. Así las cosas, el 15 de marzo de 2021, el Municipio le remitió al Apelante un requerimiento de información, mediante el cual solicitó, entre otras cosas, información

¹ Véase, Contrato identificado en la “**Demanda**” como contrato número PO78756, e identificado en la Oficina del Contralor como 2018- P00174, págs. 486-511.

² Véase, Contrato identificado en la “**Demanda**” como contrato número PO78903, e identificado en la Oficina del Contralor como 2018- P00111, págs. 450-481.

³ Véase, Exhibit 2 de la “**Solicitud de Sentencia Declaratoria Sumaria**”, pág. 49.

⁴ Véase, Contrato identificado en la “**Demanda**” como contrato número PO0105, e identificado en la Oficina del Contralor como 2019- P00105, págs. 354-432.

⁵ Véase, Contrato identificado en la “**Demanda**” como contrato número PO0092, págs. 514-575.

⁶ En adelante, los contratos PO78756, PO78903, P00105 y P0092 se denominan como “Contratos” o “Proyectos”.

adicional sobre los pagos efectuados por concepto de arbitrios de construcción y el volumen de negocios informado para fines de patentes municipales correspondiente a los años 2017 al 2020. De igual forma, solicitó una reconciliación de los costos del contrato 2019-PO00105.

El 7 de marzo de 2022, Lord presentó “**Demanda**” en contra del Municipio, en la que solicitó que se dictara sentencia declaratoria mediante la cual se estableciera que el Municipio carecía de jurisdicción para imponerle arbitrios de construcción. En síntesis, alegó que las obras realizadas para la reparación del alumbrado eléctrico se encuentran exentas del pago de arbitrios, conforme a las Secciones 22(a) y 27 de la Ley Orgánica de la AEE, 22 LPRA secs. 212(a) y 217. Así pues, indicó que la Sección 22(a) de la referida ley dispone que:

[L]a Autoridad no será requerida para pagar ningunas contribuciones estatales o municipales, o impuesto de cualquier tipo sobre ninguna de las propiedades muebles e inmuebles adquiridas por ella o bajo su potestad, dominio, posesión o inspección, o sobre sus actividades en la explotación y conservación de cualquier empresa, o sobre los ingresos derivados de cualesquiera de sus empresas y actividades, o sobre su volumen de negocios. 22 LPRA sec. 212(a).

El Apelante, asimismo, sostuvo que la Ley Núm. 83 de 1941 incluyó una protección adicional para la Autoridad y a sus operaciones mediante la Sección 27, al establecer lo siguiente:

En los casos en que las disposiciones de esta ley estén en pugna con las disposiciones de cualquier otra ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, prevalecerán las disposiciones de esta ley y ninguna otra ley aprobada anterior o posteriormente, regulando la administración del Gobierno Estadual o de cualesquiera partes, oficinas, negociados, departamentos, comisiones, dependencias, municipalidades, ramas, agentes, funcionarios o empleados del mismo, será interpretada como aplicable a la Autoridad, a menos que así se disponga taxativamente, pero los asuntos y negocios de la Autoridad serán administrados conforme se provee en esta ley. 22 LPRA sec. 217 (énfasis suplido).

Expuso que el referido estatuto dispone que prevalece sobre cualquier otra ley, como lo es la derogada Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la “Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico”, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.* (en adelante, la “Ley Núm. 81

de 1991” o la “Ley de Municipios Autónomos”),⁷ utilizada por el Apelado como fundamento para requerir el pago de arbitrios de construcción que le fue cursado. Por otro lado, el Apelante arguyó que la exención de la Ley Núm. 83 de 1941, *supra*, le era extensible a las obras de construcción realizadas por éste y, por consiguiente, no adeudaba cantidad alguna por concepto de arbitrios de construcción al Municipio. En la alternativa, Lord adujo que sería la AEE la responsable del pago de los arbitrios reclamados.

El Municipio presentó “**Contestación a la Demanda**” el 12 de mayo de 2022. Además de invocar varias defensas afirmativas, expuso que las exenciones que provee la Ley de Municipios Autónomos, en efecto, aplican a la AEE, pero “no aplica a las obras de construcción llevadas a cabo por una persona natural o jurídica privada, actuando a favor o en representación de o por contrato suscrito con una agencia o instrumentalidad del Gobierno”.⁸ Por lo tanto, concluyó que la exención no le era extensiva a las obras de construcción realizadas por Lord. El Municipio, a su vez, sostuvo que la precitada ley dispone explícitamente que una persona contratada para realizar una actividad de construcción para beneficio del dueño de la obra, sea éste una persona particular o entidad gubernamental, es un contribuyente y está obligada al pago de arbitrios de construcción. Igualmente, indicó que “están exentas del pago de arbitrios de construcción aquellas obras hechas mediante el método conocido como administración, es decir como parte de los programas de construcción de una agencia del Gobierno Central o sus instrumentalidades, una corporación pública o un municipio”.⁹ No obstante, sostuvo que “esta exención no aplica a las obras de construcción llevadas a cabo por una persona natural o jurídica privada, actuando a favor o en representación de o por contrato suscrito con una agencia o instrumentalidad del Gobierno”.

⁷ A pesar de que la Ley Núm. 81 de 1991 fue derogada por la Ley Núm. 107-2020, según enmendada, conocida como el “Código Municipal de Puerto Rico”, 21 LPRC sec. 7001 *et seq.*, a la controversia de autos le aplica la derogada ley, pues los hechos se suscitaron durante la vigencia de ésta.

⁸ Véase, Artículo 1.003 (dd) de la Ley Núm. 81 de 1991, 21 LPRC sec. 4001.

⁹ Véase, Artículo 2.007(f) de la Ley Núm. 81 de 1991, 21 LPRC sec. 4057.

Luego de varios incidentes procesales, el 6 de julio de 2022, Lord presentó “**Solicitud de Sentencia Declaratoria Sumaria**”. En síntesis, reiteró sus planteamientos iniciales y añadió que, con el objetivo de proteger a una de las corporaciones más importantes del país, la Asamblea Legislativa le concedió a la AEE una exención total del pago de contribuciones.

Sostuvo que, en Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, 200 DPR 546 (2018), nuestro Tribunal Supremo determinó que la exención contributiva contenida en la Ley Núm. 255-2002, según enmendada, conocida como la “Ley de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito de 2002”, 7 LPRA sec. 1361 *et seq.*, (en adelante, “Ley de Cooperativas”), le era de aplicación al contratista, por lo que, a modo de analogía, así también lo era en el caso de la Autoridad. Sobre el particular, planteó que en dicho caso el más alto foro analizó quién era el dueño de la obra, su importancia, y la aportación a la sociedad. Igualmente, resaltó unas expresiones contenidas en dicha Opinión a los efectos de que “el monto del arbitrio de construcción que [se] pretende cobrar al contratista se incluye como parte del costo de la obra, por lo que en última instancia es la cooperativa quien lo pagará”. Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, *supra*, pág. 558.

Finalmente, esgrimió que en su determinación nuestro Tribunal Supremo concluyó que la intención legislativa detrás de la exención contributiva aplicaba a las obras de construcción que realizaron las cooperativas, independientemente de si las encargaron a un contratista o si las propias cooperativas las realizaron. Íd., pág. 560. Lo cual condujo a la conclusión de que “los municipios carecen de autoridad para requerir el pago del arbitrio de construcción a la Cooperativa que encarga la obra. Resolver que, aun así, pueden cobrar el arbitrio al contratista que realiza la obra sería permitir de forma indirecta el cobro que está vedado hacer directamente a la cooperativa”. Íd.

Por su parte, el Municipio presentó su oposición el 22 de julio de 2022. Reiteró que el lenguaje del citado Artículo 2.007(f) de la Ley 81 de

1991, *supra*, establece que la exención provista a las agencias, corporaciones públicas e instrumentalidades del Gobierno Central no se extiende, ni aplica a las obras de construcción realizadas por entidades como Lord. A raíz de ello, arguyó que el estatuto eximió a las entidades gubernamentales del pago de contribuciones, mas no así a los contratistas privados que se benefician económicamente de los contratos que suscriben para llevar a cabo obras de construcción. Finalmente, el Apelado indicó que nuestro más alto foro no había atendido la controversia en cuanto a la aplicación de la exención concedida a la AEE a los contratistas, sino que, en casos similares, había concluido que la exención del pago de arbitrios no se extiende a las entidades privadas que realizan obras de construcción.

El 9 de agosto de 2022, Lord presentó réplica a la oposición. En síntesis, reiteró que la Sección 22(a), así como la Sección 27 de la Ley Núm. 83 de 1941, *supra*, son las disposiciones aplicables a la controversia, y no la Ley Núm. 81 de 1991, *supra*. Oportunamente, el Municipio presentó dúplica el 23 de agosto de 2022. Reconoció que la Sección 22(a) establece una exención en el pago de contribuciones para la AEE. No obstante, señaló que, a diferencia de los casos citados por Lord, en la presente controversia existe una disposición estatutaria, entiéndase la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, que establece que la exención del pago de arbitrios no se extiende a los contratistas de las corporaciones públicas. Además, sostuvo que la controversia giraba en torno a dos leyes especiales y que éstas no son incompatibles al evaluarlas en conjunto o a la luz de la intención del legislador. En fin, concluyó que mientras la Ley Orgánica de la AEE, *supra*, otorga una exención del pago de arbitrios a dicha corporación pública, guarda silencio con relación a si esa exención se extiende a los contratistas, a pesar de que hace referencia a otras exenciones a éstos. Asimismo, expresó que la Ley Núm. 81 de 1991, *supra*, mantiene la exención a la corporación pública, pero prohíbe expresamente que dicha exención se extienda a los contratistas.

Finalmente, el 9 de septiembre de 2022, Lord presentó “**Tríplica a Dúplica del Municipio demandado**”. Insistió en que la Sección 27 de la Ley Núm. 83 de 1942, *supra*, establece que cualquier conflicto que surja entre dicha ley y cualquier disposición legal, prevalecía la primera y que la norma establecida por el Tribunal Supremo en Cooperativa de Ahorro Rincón v. Municipio, *supra*, era aplicable al presente caso.

Sometidos todos los argumentos por las partes, el foro primario dictó *Sentencia* el 6 de junio de 2023, notificada al día siguiente. En la misma, el TPI concluyó que la exención total del pago de arbitrios de construcción municipal conferida a la AEE no se extiende a Lord. Fundamentó su determinación en que:

[L]a obligación de pagar el arbitrio de construcción nace cuando ocurren ciertas circunstancias, a saber: que se trate de una obra de construcción; (2) que esté dentro de los límites territoriales del municipio, y (3) **que la realice una persona natural o jurídica privada, o una persona natural o jurídica privada contratada por una agencia o dependencia del gobierno central, municipal o federal.**¹⁰

Señaló que, para los efectos de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, un contribuyente es toda persona natural o jurídica que: (1) sea dueña de la obra y personalmente ejecute las labores de administración, así como los trabajos físicos e intelectuales que sean inherentes a la actividad de construcción; o (2) sea contratada para que realice las labores antes descritas para el beneficio del dueño de la obra, ya sea este último una persona particular o una entidad gubernamental.¹¹ Estableció que, aunque la Sección 22(a) de la Ley Núm. 83 de 1941, *supra*, exime a la AEE de pagar contribución estatal o municipal alguna, ello no significa que ese beneficio se extiende a aquellas personas que celebren contratos con ésta.

De igual forma, indicó que el Artículo 2.007(f) de la Ley Núm. 81 de 1991, *supra*, establece que la exención del pago de arbitrios de construcción de las obras efectuadas mediante el método de

¹⁰ Véase, *Sentencia* emitida el 6 de junio de 2023, citando a ECA Gen, Contac. v. Mun. De Mayagüez, 200 DPR 665, 676 (2018); Interior Developers v. Mun. de San Juan, 177 DPR 693, 705 (2009), Ap. pág. 622 (énfasis en el original).

¹¹ Véase, *Sentencia* emitida el 6 de junio de 2023, notificada al día siguiente, citando el Artículo 1.003(ee) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra* (énfasis en el original).

administración no aplica a las obras de construcción llevadas a cabo por una persona natural o jurídica privada, actuando a favor o en representación de o por contrato o subcontrato suscrito con una agencia o instrumentalidad del Gobierno Central o Municipal. Por consiguiente, al ser Lord una persona jurídica privada actuando por contrato con la AEE, no le aplicaba la mencionada exención.

Por último, en cuanto a la jurisprudencia presentada por el Apelante, el foro primario determinó que al caso de autos no le era de aplicación la Ley de Cooperativas, *supra*, pues no se trataba de una entidad sujeta a dicha pieza legislativa, para las cuales, por disposición expresa de la Asamblea Legislativa, se exime a sus contratistas del pago de arbitrios de construcción.¹² En vista de lo anterior, el TPI declaró No Ha Lugar la **“Solicitud de Sentencia Declaratoria Sumaria”** presentada por Lord y Ha Lugar la **“Oposición a ‘Solicitud de Sentencia Declaratoria Sumaria’ y Solicitud para que se Dicte Sentencia Sumaria a Favor del Municipio de San Juan”**, por lo que desestimó la **“Demanda”**.

Inconforme con tal determinación, el 5 de julio de 2023, Lord presentó el recurso ante nuestra consideración, alegando la comisión de los siguientes errores:

PRIMER ERROR - Erró el TPI al desestimar la Demanda de Lord, determinar que procede la reclamación del Municipio sobre el cobro de arbitrios de construcción y que el caso de *Coop. Ahorro y Crédito Rincón vs. Municipio de Mayagüez*, 200 DPR 546 (2018) no aplica cuando la Ley 83 de 1941 que crea la AEE y la Ley de Cooperativas contienen una intención legislativa y extensiones análogas, ambas establecidas por la Asamblea Legislativa.

SEGUNDO ERROR – Erró el TPI al determinar que procede la reclamación del Municipio sobre el cobro de arbitrios de construcción y expresar en su Sentencia que el lenguaje de la Ley 83 de 1941 “única y exclusivamente exime a la AEE, mas no la hace extensiva a los contratistas que celebren contratos con la AEE”, determinación que es contraria a la intención legislativa de la Ley Orgánica de la AEE y la jurisprudencia aplicable.

TERCER ERROR – Erró el TPI al desestimar la Demanda de Lord, determinar que procede la reclamación del Municipio sobre el cobro de arbitrios de construcción y determinar que

¹² Sin embargo, del estudio de dicha pieza legislativa, no hemos encontrado ninguna disposición expresa que exima a los contratistas del pago de arbitrios de construcción.

la Ley de Municipios Autónomos prevalece sobre la Ley Habilitadora de la Autoridad de Energía Eléctrica (Ley 83 de 1941), siendo la AEE una ley especial de más antigüedad, la cual establece en la sección 27 que la misma prevalecerá sobre las disposiciones de cualquier otra ley posterior con la que estén en pugna.

El 4 de agosto de 2023, el Municipio presentó su alegato en oposición al recurso ante nos. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, resolvemos.

II.

A.

Nuestra Carta Magna le reconoce a la Asamblea Legislativa la facultad primordial de “imponer y cobrar contribuciones y autorizar su imposición y cobro por los municipios”. Art. VI, Sec. 2 Const. PR, LPRA Tomo 1. “Como se desprende del citado artículo, la Asamblea Legislativa tiene la facultad de delegar la potestad de imponer contribuciones a los municipios mediante mandato claro y expreso”. Interior Developers v. Mun. de San Juan, 177 DPR 693, 703 (2009); Café Rico, Inc. v. Mun. de Mayagüez, 155 DPR 548, 553 (2001). En virtud de ello, la Legislatura aprobó la Ley Núm. 81 de 1991, mediante la cual “otorgó a los municipios la facultad de imponer tributos con el propósito de que éstos puedan recaudar fondos para brindar más servicios a los ciudadanos”. Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, pág. 704.

Entre los tributos que la ley dispone que los municipios pueden imponer y cobrar, se encuentran las contribuciones, derechos, licencias y arbitrios de construcción, entre otros. Art. 2.002 de la Ley Núm. 81 de 1991, 21 LPRA sec. 4052. La referida ley define arbitrios de construcción como:

[A]quella contribución impuesta por los municipios a través de una ordenanza municipal [...] la cual recae sobre el derecho de llevar a cabo una actividad de construcción y/o una obra de construcción dentro de los límites territoriales del municipio. Esta contribución se considerará un acto separado y distinto a un objeto o actividad o cualquier renglón del objeto o actividad, que no priva o limita la facultad de los municipios para imponer contribuciones, arbitrios, impuestos, licencias, derechos, tasas y tarifas. La imposición de un arbitrio de construcción por un municipio constituirá también un acto separado y distinto a [cualquier] imposición contributiva que imponga el Estado, por lo cual ambas acciones impositivas

serán compatibles. Artículo 1.003 de la Ley Núm. 81 de 1991, 21 LPRA sec. 4001(cc).

Así pues, para propósitos de este impuesto, el estatuto define contribuyente como:

[A]quella 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.** Art. 3.110(ee) de la Ley Núm. 81 de 1991, 21 LPRA 4001 (énfasis suplido).

Entiéndase que, se considera contribuyente, entre otras, a esa persona, ya sea natural o jurídica, contratada por una entidad gubernamental para realizar una actividad o labor de construcción para beneficio de ésta. Cabe destacar que el mismo Artículo claramente establece que el arbitrio a cobrar se incluye como parte del costo de la obra.

El Artículo 2.002(d) de la Ley de Municipios Autónomos “preceptúa el evento contributivo que da lugar a la imposición de los arbitrios de construcción”. Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, págs. 704-705. El mismo lee como sigue:

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 el arbitrio de construcción correspondiente**, previo al alcance de dicha obra. 21 LPRA sec. 4052 (énfasis suplido).¹³

Interpretando la precitada disposición, en Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó que “[d]el citado texto se deduce que el hecho imponible que da lugar al

¹³ (a) “Agencia pública” — Significará cualquier departamento, negociado, administración, oficina, comisión junta, tribunal examinador, cuerpo, programa, autoridad, entidad, **corporación pública** y subsidiaria de ésta, instrumentalidad e institución de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo la Oficina propia del Gobernador. 21 LPRA sec. 4001(a) (énfasis suplido).

nacimiento de la obligación de pagar los arbitrios de construcción está compuesto por una serie de elementos”, los cuales son:

(1) que se trate de una obra de construcción; (2) que esté dentro de los límites territoriales del municipio, y (3) que la realice una persona natural o jurídica privada, o una persona natural o jurídica privada contratada por una agencia o dependencia del Gobierno Central, municipal o federal. Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, pág. 705.

En cuanto al último factor, nuestro más alto foro enfatizó en Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, *supra*, que, además del tipo de obra y su localización, para que un municipio pueda cobrar el arbitrio de construcción se tiene que examinar a quién pertenece la obra. Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, *supra*, pág. 559. Entiéndase, que “el enfoque a la hora de determinar si un municipio puede imponer arbitrios de construcción tiene que ser en la obra misma”. Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, pág. 705. Ello pues, el Tribunal Supremo resolvió que los arbitrios de construcción que imponen los municipios al amparo del Art. 2.002(d) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, recaen en la obra de construcción, no en el contratista que la ejecuta.

B.

La Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 83 de 1941, *supra*, mediante la cual creó la Autoridad de Fuentes Fluviales, cuyo nombre cambió a la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico. Ésta constituye una corporación pública e instrumentalidad autónoma dirigida por una Junta de Gobierno, su ente rector, encargado de ejercer la política general y dirección estratégica. 22 LPRC secs. 193 y 194. El referido estatuto “declara que los fines para los que la Autoridad se crea y debe ejercer sus poderes son: la conservación de los recursos naturales, el mejoramiento del bienestar general, y el fomento del comercio y la prosperidad [...]”. 22 LPRC sec. 212(a). En vista de ello, en la Sección 22(a), el cuerpo legislativo determinó que:

[L]a Autoridad no será requerida para pagar ningunas contribuciones estatales o municipales, o impuestos de cualquier tipo sobre ninguna de las propiedades muebles e inmuebles adquiridas por ella o bajo su potestad, dominio, posesión o inspección, o sobre sus actividades en la

explotación y conservación de cualquier empresa, o sobre los ingresos derivados de cualesquiera de sus empresas y actividades, o sobre su volumen de negocios. Íd.

Nuestra más alta curia ha reconocido que “la Autoridad ha disfrutado de exención en materia de arbitrios desde la aprobación de su ley habilitadora en 1941”, y que, para proteger esta exención, la Asamblea Legislativa aprobó la Sección 27. Caribbean Petroleum Co. v. Depto. Hacienda, 134 DPR 861, 884 (1993). A esos efectos, la aludida Sección dispone que:

En los casos en que las disposiciones de esta ley estén en pugna con las disposiciones de cualquier otra ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, prevalecerán las disposiciones de esta ley y ninguna otra ley aprobada anterior o posteriormente, regulando la administración del Gobierno Estadual o de cualesquiera partes, oficinas, negociados, departamentos, comisiones, dependencias, municipalidades, ramas, agentes, funcionarios o empleados del mismo, será interpretada como aplicable a la Autoridad, a menos que así se disponga taxativamente, pero los asuntos y negocios de la Autoridad serán administrados conforme se provee en esta ley. 22 LPRA sec. 217 (énfasis suplido).

Ante controversias sobre exenciones contributivas, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que éstas deberán ser interpretadas de forma restrictiva. Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, pág. 707. Es decir, debe ser dilucidada “a favor de la no existencia de la exención, puesto que son privilegios excepcionales o gracias que concede el Estado para negar los efectos de las normas tributarias generales”. Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja, 182 DPR 267, 279 (2011). Ahora bien, de igual forma, nuestro máximo foro ha reconocido que “no debemos perder de perspectiva que su interpretación no puede ser tan restrictiva que tenga el efecto de frustrar la intención legislativa”. Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, *supra*, pág. 561 (énfasis suplido); véase, además, Francis v. Tribl. Contribuciones y Tes., 74 DPR 19, 24 (1952).

III.

Por estar íntimamente relacionados, discutiremos los tres (3) señalamientos de error traídos ante nuestra consideración, de manera conjunta.

De entrada, y en el análisis *de novo* que venimos obligados a realizar, establecemos que acogemos como nuestras las determinaciones de hechos desglosadas en la *Sentencia* apelada.¹⁴

En el presente recurso, el foro de instancia concluyó que la exención establecida en la Ley Núm. 83 de 1941, *supra*, la cual dispone que la AEE está exenta de toda contribución municipal, incluyendo los arbitrios de construcción, únicamente aplica a la Autoridad y no la hace extensiva a los contratistas que celebran contratos con la misma para la realización de obras de construcción. Por tanto, a juicio del TPI, Lord no está exento del pago de los arbitrios de construcción. Así pues, determinó que el Municipio tiene la autoridad para requerirle al Apelante el pago de los arbitrios sobre los Proyectos realizados.

El Apelante acude ante nos alegando que erró el tribunal de instancia, al no concluir que la exención de la Sección 22(a) de la Ley Orgánica de la AEE, *supra*, le era de aplicación, por ser un contratista de la Autoridad, quien, en última instancia, es el llamado a pagar el arbitrio de construcción. Así como, al no reconocer que dicha ley habilitadora es el estatuto de más antigüedad y que el mismo dispone que en caso de conflictos, prevalecerá sobre cualquier otra ley posterior. Además, indicó que el TPI erró al no aplicar de manera análoga la determinación del Tribunal Supremo en Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, *supra*.

Por otro lado, el Municipio sostiene que tanto la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, como la Ordenanza 28, Serie 2001-2002, según enmendada, conocida como “Código de Desarrollo Económico del Municipio de San Juan”, adoptada por la Legislatura Municipal del ayuntamiento, establecen de manera expresa que la exención provista a las corporaciones públicas no se extiende a las obras de construcción realizadas por una persona natural o jurídica privada actuando en representación de, o a favor de, o por contrato o subcontrato suscrito con una agencia, corporación pública o instrumentalidad del gobierno central.

¹⁴ Meléndez González et al. v. M. Cuebas, 193 DPR 100, 118-119 (2015).

Sostiene que lo único que la Ley Orgánica de la AEE dispone en cuanto a exención contributiva de los contratistas es a los efectos de que “[l]as personas que celebren contratos con la Autoridad no estarán sujetas al impuesto gubernamental sobre contratos, establecido en la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como el ‘Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011’”. 22 LPRA sec. 212(a). Asimismo, alega que la Asamblea Legislativa aprobó dos enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, entendiéndose la Ley Núm.199 de 6 de septiembre de 1996 y Ley Núm. 323 de 24 de diciembre de 1992, con la intención de aclarar los requisitos establecidos en los Artículos 2.002(d) y 2.007(f), *supra*, con el objetivo de establecer que era evidente la intención del legislador excluir de la exención del pago de arbitrios a entidades privadas bajo contrato con entidades públicas.

Según adelantamos, en el caso de autos no hay controversia en que la Rama Legislativa le delegó a los Municipios la facultad de imponer arbitrios de construcción. Tampoco existe controversia en que la Sección 22(a) de la Ley de AEE, *supra*, expresamente exime a la Autoridad de todo tipo de contribuciones, en específico de las contribuciones municipales, que, como ya establecimos, incluye los arbitrios de construcción. Por consiguiente, toda obra de construcción realizada por la AEE está exenta del pago de arbitrios de construcción. Sobre este respecto, está reconocido por la Ley de Municipios Autónomos, en sus Secciones 3.001(dd) y 2.007(f), que “se exime del pago de arbitrio de construcción las obras que realice por administración una agencia del Gobierno Central o sus instrumentalidades, una **corporación pública**, un municipio o una agencia del gobierno federal”. 21 LPRA sec. 4001(dd) y 4057(f) (énfasis suplido).

Recordemos que la Ley de Municipios Autónomos define arbitrio de construcción como aquella contribución que recae sobre el derecho a llevar a cabo una actividad de construcción dentro de los límites territoriales del municipio. 21 LPRA sec. 4001(cc). De igual forma, la referida ley define actividad de construcción como “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 [...]”. 21 LPRa sec. 4001(dd).

A pesar de lo antes dispuesto, la derogada Ley de Municipios Autónomos establece que la exención de arbitrio de construcción no aplica a las personas naturales o jurídicas que actúan a favor, en representación de o por contrato suscrito con una agencia o instrumentalidad del Gobierno. 21 LPRa sec. 4001(dd) y 4057(f) (énfasis suplido). Dicho estatuto define agencia pública como: “cualquier departamento, negociado, administración, oficina, comisión junta, tribunal examinador, cuerpo, programa, autoridad, entidad, **corporación pública** y subsidiaria de ésta, instrumentalidad e institución de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo la Oficina propia del Gobernador”. 21 LPRa sec. 4001(a) (énfasis suplido). Así pues, siendo la Autoridad una corporación pública, toda persona natural o jurídica que, actuando a favor, en representación de o por contrato suscrito con ella está obligada a pagar arbitrios de construcción. Este precisamente fue el análisis realizado por el Municipio y acogido por el tribunal de instancia al momento de emitir la *Sentencia* apelada.

Ahora bien, nuestro más alto foro ha reiterado que la facultad de un municipio para cobrar el arbitrio de construcción, en virtud de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, está sujeta a que se cumplan con unos elementos. Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, *supra*, pág. 558. Los primeros tres (3) elementos surgen del Artículo 2.002(d) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, a saber: “(1) que se trate de una obra de construcción; (2) que esté dentro de los límites territoriales del municipio, y (3) que la realice una persona natural o jurídica privada, o **una persona natural o jurídica privada contratada por una agencia o dependencia del Gobierno Central, municipal o federal**”. Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, pág. 705; 21 LPRa sec. 4052 (énfasis suplido). Sin

embargo, debido a este último factor, el Tribunal Supremo entendió prudente, además de analizar el tipo de obra y su localización, tomar en consideración a quién le pertenece la obra. Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, pág. 705 Ello, pues, los arbitrios de construcción que imponen los municipios al amparo del Artículo 2.002(d) de la Ley Núm. 81 de 1991, *supra*, recaen en la obra de construcción y no en el contratista que la ejerce, puesto que **“el enfoque a la hora de determinar si un municipio puede imponer arbitrios de construcción tiene que ser en la obra misma”**. Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, pág. 706 (énfasis suplido).

En una controversia similar a la que presenta el recurso de epígrafe, en Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, *supra*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expuso que el argumento del Municipio de Mayagüez, en cuanto a que la exención dispuesta en la Ley de Cooperativas, *supra*, solo aplica a tributos que los municipios cobren directamente a las cooperativas, no tomaba en cuenta que el monto del arbitrio de construcción que pretendían cobrar al contratista en dicho caso se incluye como parte del costo de la obra. “Esta interpretación vulneraría directamente el propósito legislativo y el alcance del estatuto, el cual ampliamente exime a las cooperativas de ahorro y crédito del ‘pago de [...] arbitrios [...] municipales’”. Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, *supra*, pág. 558. Resultando ello en que, en última instancia, quien lo pagaría sería la cooperativa, la cual estaba exenta mediante ley.

Al analizar dicha controversia, la exención de la Ley de Cooperativas, *supra*, establecía, en lo pertinente, lo siguiente:

Las **cooperativas** y sus subsidiarias o afiliadas **estarán exentas del pago de** derechos, **arbitrios** o aranceles estatales o **municipales**, incluyendo el pago de cargos por licencias, patentes, permisos y registros, del pago de cargos, derechos, sellos o comprobantes de rentas internas relativos al otorgamiento de toda clase de documentos públicos y privados, del pago de cargos, derechos, sellos o comprobantes de rentas internas relativos a la inscripción de los mismos en el Registro de la Propiedad o cualquier otro registro público u oficina gubernamental y del pago de cargos, derechos, sellos o comprobantes de rentas internas relativos

a la expedición de certificaciones por dichos registros o por cualquier otra oficina gubernamental. 7 LPRA sec. 1366g(a)(3) (énfasis suplido).

Analizando el texto de la ley y la intención legislativa consignada, el Tribunal Supremo concluyó que “los municipios carecen de autoridad para requerir el pago del arbitrio de construcción a la Cooperativa que encarga la obra. **Resolver que, aun así, pueden cobrar el arbitrio al contratista que realiza la obra, sería permitir de forma indirecta el cobro que está vedado hacer directamente a la cooperativa**”. Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, *supra*, pág. 560 (énfasis suplido).

A nuestro juicio, ese es, precisamente, el análisis que estamos llamados a realizar. Entiéndase, la adjudicación de los méritos de las controversias traídas ante nuestra consideración no sólo debe limitarse a las disposiciones normativas que rigen el asunto, sino que bajo el palio del ratio *decidendi* efectuado por el Tribunal Supremo en situaciones análogas. El estudio detenido de la casuística, si bien no está relacionado con arbitrios de construcción impuestos a contratistas de la AEE, no implica que no debamos utilizar los valores jurídicos que guiaron al alto foro en el análisis de controversias análogas. Fíjese que la disposición objeto de interpretación por el máximo foro judicial local en Cooperativa de Ahorro de Rincón v. Municipio, *supra*, y en Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, no le hacía extensiva la exención contributiva a los contratistas; mas sin embargo, se concluyó que como parte del análisis se tenía que tomar en consideración la obra misma y que quienes estarían pagando los arbitrios de construcción, serían las entidades exentas del pago de arbitrios, como parte de los costos de la obra. Esto, a juicio del Tribunal, se alejaba de la protección que el legislador les quiso otorgar.

Entonces, establecido que la Ley Orgánica de la AEE contiene una disposición análoga a la contenida en la Ley de Cooperativas, nos cuestionamos por qué no debemos acoger el mismo método analítico implementado por el Tribunal Supremo en controversias análogas. Ciertamente, como foro revisor intermedio, venimos compelidos no sólo a

seguir el estado de derecho expreso sentado jurisprudencialmente, sino que nuestras determinaciones deben estar igualmente guiadas por los preceptos considerados a la hora de adjudicar controversias semejantes.

Conforme los hechos previamente resumidos, la AEE contrató a Lord para realizar ciertas reparaciones a las líneas eléctricas del alumbrado de Puerto Rico. Siendo estas reparaciones catalogadas como obras de construcción, para poder determinar si el Municipio puede imponer arbitrios de construcción, el análisis debe estar regido por los siguientes factores: (1) si es una obra de construcción, (2) si fue realizada dentro de los límites territoriales del municipio, (3) por una persona natural o jurídica privada, o una persona natural o jurídica privada contratada por una agencia o dependencia del Gobierno Central, municipal o federal, y (4) en caso de ser una persona contratada por una agencia o dependencia del Gobierno Central, quién es el dueño de la obra.

Aplicado dicho análisis a nuestra controversia, determinamos que: (1) las reparaciones al alumbrado constituyen obras de construcción, (2) las mismas son realizadas dentro del límite territorial del Municipio de San Juan, (3) fueron efectuadas por Lord, empresa privada contratada por la Autoridad, y (4) es esta última la dueña de las obras realizadas. Debemos destacar que, en las determinaciones de hechos de la *Sentencia* apelada, el TPI determinó que “[l]os proyectos que son objeto de los contratos número PO78903 y 2019-P00105 pertenecen a la AEE y se ejecutaron por Lord a nombre de, y para, la AEE”.¹⁵

Por consiguiente, debido a que el arbitrio de construcción recae sobre la obra,¹⁶ y no sobre la persona que la realiza, al ser la Autoridad una corporación pública exenta del pago de los arbitrios la dueña de la misma, el Municipio no puede requerirle el pago de los arbitrios de construcción a Lord; esto porque no nace la obligación de pago de arbitrios de construcción. Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, pág. 711.

¹⁵ Véase, Relación de hechos que no está en controversia, núm. 8 de la *Sentencia* emitida el 6 de junio de 2023, notificada al día siguiente, Ap. pág. 612.

¹⁶ Véase, Mun. de Utuado v. Aireko Const. Corp., 176 DPR 897 (2009).

Interpretar lo contrario frustraría la intención legislativa de otorgarle la exención contributiva a la Autoridad, pues es ésta quien en última instancia viene obligada a pagar dicho arbitrio. El foro de instancia se basó en los tres elementos dispuestos en el Artículo 2.002(d) de la Ley de Municipios Autónomos, mas no consideró en su análisis lo establecido por nuestro Tribunal Supremo. Entiéndase, determinar quién es el dueño de la obra para saber si el municipio puede cobrar los arbitrios de construcción que nos ocupan. Asimismo, dicho foro ha concluido que:

[S]i no nace la obligación tributaria porque no se produce el hecho imponible, no es necesario determinar quién es el contribuyente, ya que dicha figura sólo entra en juego una vez nace la obligación de tributar. Ello, pues, como dispone el Art. 1.003(ee) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, el contribuyente es aquel obligado a pagar los arbitrios de construcción. Dicho artículo indica que el obligado al pago de los arbitrios podría ser el dueño de la obra o las personas contratadas por éste para realizarlas, que a su vez podrán incluir el arbitrio de construcción en el costo de la obra. No obstante, ninguna de estas personas puede ser contribuyente si la obra de construcción está fuera del alcance del poder tributario de un municipio. En otras palabras, si no ha nacido la obligación de pagar los arbitrios de construcción no cabe hablar de la figura del contribuyente. Interior Developers v. Mun. de San Juan, *supra*, págs. 711-712 (énfasis en el original y suplido).

Más aún, el alto foro ha dispuesto que, si la obligación de cobro de arbitrios no nace, no es tan siquiera necesario determinar la aplicación o no de una exención. Adicional a todo lo antes establecido, y aún si hiciéramos abstracción de lo anterior, nótese que la Ley Orgánica de la AEE expresamente dispone en la Sección 27 que cuando “las disposiciones de esta ley estén en pugna con las disposiciones de cualquier otra ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico **prevalecerán las disposiciones de esta ley**”. 22 LPRA sec. 217. En vista de ello, no empece a que la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, dispone que la exención del arbitrio de construcción aplicable a la Autoridad no es extensiva a las personas jurídicas privadas que realizan contratos con ésta, en última instancia, la ley habilitadora de la AEE tiene primacía. Resolver lo contrario, sería un contrasentido, pues estaríamos permitiendo que el

Municipio cobre el arbitrio de forma indirecta a la AEE, quien por virtud estatutaria está exenta de dicho pago.

Por consiguiente, concluimos que erró el foro de instancia al desestimar la “**Demanda**” y determinar que el Municipio podía reclamar el pago de los arbitrios de construcción de los Contratos.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, *revocamos* la *Sentencia* apelada y concluimos que Lord está exento del pago de los arbitrios de construcción cobrados por el Municipio, toda vez que el dueño de las obras en cuestión lo es la AEE, quien por virtud de ley, es una entidad exenta del pago de arbitrios.

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