

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
SALA SUPERIOR DE CAGUAS

MULTISYSTEMS RESTAURANTS, INC  
DEMANDANTE  
VS.

CASO CIVIL: E AC2015-0199  
(704)

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAGUAS,  
REPRESENTADO POR SU ALCALDE, HON.  
WILLIAM MIRANDA TORRES, Y SU DIRECTORA  
DE FINANZAS,  
SRA. ANGIE FRÍAS BÁEZ  
DEMANDADOS

SOBRE:

SENTENCIA DECLARATORIA

### SENTENCIA

El 29 de abril de 2015, Multisystems Restaurants, Inc. (Multisystems Restaurants) presentó una Sentencia Declaratoria a tenor con la Regla 59 de Procedimiento Civil 32 L.P.R.A. Ap. V, R.59.

El 15 de enero de 2014, Mutisystems Restaurants presentó una Demanda Enmendada mediante la cual solicitó, en síntesis, que determináramos que la Ordenanza Número 03A- 45 Serie 2002-2003 y la Ordenanza 11A-54, Serie 2010-2011 del Municipio Autónomo de Caguas, en adelante el Municipio de Caguas, expanden ilegalmente la definición de las actividades sujetas a tributación y, por ende, el Municipio de Caguas actúa *ultra vires* y que la clasificación hecha por el Municipio de Caguas sobre las actividades realizadas por Multisystems no son actividades de construcción, por lo cual, no generan una obligación tributaria.

El 13 de abril de 2016, el Municipio de Caguas presentó Contestación a la Demanda Enmendada aceptando la mayoría de las alegaciones y negando otras.

El 3 de junio de 2016, Multisystems Restaurants presentó una Solicitud de Sentencia Sumaria, mediante la cual alegó que procedía resolver sumariamente la demanda de epígrafe toda vez que no existían hechos en controversia. Presentó evidencia documental en apoyo de sus alegaciones.

El 5 de julio de 2016, el Municipio de Caguas presentó Oposición a la Solicitud de Sentencia Sumaria presentada por la parte demandante y solicitud para que se dicte Sentencia Sumaria. Anejó evidencia documental en apoyo a sus alegaciones.

El 5 de agosto de 2016, Multisystems Restaurants presentó Réplica a Oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria. Por su parte, el 11 de agosto de 2016, el Municipio de Caguas presentó Dúplica a Réplica a Oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria.

Habiendo evaluando las posiciones de ambas partes, procedemos a resolver.

MR

**DETERMINACIÓN DE HECHOS**

1. La demandante Multisystems Restaurants es una corporación con fines de lucro debidamente organizada y existente bajo las Leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
2. El Codemandado es el Municipio Autónomo de Caguas, representado en esta acción por su Alcalde, Hon. William Miranda Torres ("Caguas").
3. La codemandada Directora de Finanzas de Caguas, Sra. Angie Frías Báez, tiene una oficina localizada en el Centro de Gobierno Municipal Ángel Rivera Rodríguez, Calle Padial final, esquina Ave. José Mercado, segundo piso, Caguas.
4. Mutisystems Restaurants es el operador del Restaurante Sizzler cual se localiza en la Calle Gautier Benítez y la esquina de la Ave. Degetau, dentro de la demarcación territorial de Caguas.
5. Durante los años 2013 y 2014, agentes del Departamento de Finanzas del Municipio de Caguas efectuaron una auditoría referente al Restaurante Sizzler.
6. Para ello, el Municipio de Caguas le requirió a Mutisystems Restaurants que le facilitara información relativa a unos gastos que, según el Municipio de Caguas, representan adiciones a activos fijos inmuebles, asociados con el Restaurante Sizzler de dicho municipio para los años 2003 al 2013.
7. En todo momento, Multisystems Restaurants proveyó toda la información que el Municipio de Caguas le solicitó.
8. El Municipio de Caguas le solicitó a Multisystems Restaurants que identificara el proceder de los gastos reportados en los documentos provistos.
9. Mutisystems Restaurants le cursó al Municipio de Caguas un desglose de los gastos asociados a las partidas cuestionadas por el Municipio de Caguas.
10. Al concluir su análisis, el Municipio de Caguas le comunicó a Multisystems Restaurants que las actividades identificadas en la auditoría generaban una obligación tributaria y concluyó que Multisystems Restaurants mantenía una deficiencia por concepto de arbitrios de construcción para los años 2003 al 2013 con el Municipio de Caguas.
11. En desacuerdo, los representantes legales de Multisystems Restaurants le cuestionaron tanto a los representantes del Departamento de Finanzas, como a sus consultores externos de Caguas sus conclusiones.

12. Específicamente, Multisystems Restaurants le informaron al Municipio de Caguas que las actividades identificadas por el Municipio no son actividades que generan una obligación tributaria ya que son actividades de construcción, según la definición contenida en la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, y que, por consiguiente, el Municipio de Caguas actuaba de manera *ultra vires* al exigir el pago de arbitrios.
13. Multisystems Restaurants y el Municipio de Caguas continuaron las conversaciones en aras de resolver las controversias.
14. Desafortunadamente, las partes no pudieron resolver sus diferencias en cuanto a la autoridad del Municipio de Caguas para exigir el pago de arbitrios de construcción.
15. El 2 de noviembre de 2014, la Directora de Finanzas suscribió una carta, en virtud de la cual y bajo los fundamentos ahí expuestos, le notificó a Multisystems Restaurants que tiene una deuda ascendente a \$33,200.00 por concepto de contribuciones adeudadas por sus actividades de construcción. Dicha cantidad se compone de \$15,442.00 de principal, \$14,465.00 de intereses, \$1,749.00 de penalidad y \$1,544.00 de recargos.
16. A pesar de esto, las partes continuaron dialogando con la intención de resolver la presente controversia entre las partes. Consecutivamente, el pasado 9 de diciembre de 2014, el Municipio de Caguas emitió una comunicación dejando sin efecto, sin perjuicio, la notificación preliminar enmendada de arbitrios de construcción.
17. Posteriormente, las partes mantuvieron el diálogo para disipar las diferencias por unos tres meses. La comunicación entre las partes varió entre reuniones personales, cartas y llamadas telefónicas tanto con la Directora de Finanzas, como con sus asesores.
18. Sin embargo, el pasado 17 de abril de 2015, la Directora de Finanzas suscribió una nueva carta, en virtud de la cual y bajo los fundamentos ahí expuestos, le notificó a Multisystems Restaurants que aún mantienen la deuda ascendente a \$33,200.00 por concepto de contribuciones adeudadas por sus actividades de construcción. Dicha cantidad es idéntica a la notificada el pasado 2 de noviembre de 2014.
19. Al amparo de las facultades encontradas en la Ley de Municipios Autónomos, el Municipio de Caguas aprobó la ordenanza municipal necesaria para establecer un sistema de imposición y cobro de construcción dentro de su territorio.

20. Para los años 2003 al 2010, la Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003, estaba vigente. Desde el año 2011, la Ordenanza 11A-54, Serie 2010-2011, rige la forma y manera en que Municipio de Caguas determina y cobra los arbitrios de construcción.
21. La Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003, aprobada el 30 de abril de 2003, establece el procedimiento de imposición y cobro de arbitrios de construcción de estos.
22. Para el año 2010, el Municipio de Caguas entonces aprueba la Ordenanza 11A-54 Serie 2010-2011

#### DERECHO APLICABLE

##### Sentencia Sumaria

La Regla 36 de las de Procedimiento Civil de 2009 regula todo lo relacionado al mecanismo procesal de la sentencia sumaria. 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 36. La Regla 36.2 permite que se dicte sentencia sumariamente a favor de la parte contra quien se reclama. Aunque se deniegue la moción, el tribunal deberá establecer los hechos que resultaron incontrovertibles y aquéllos que sí lo están. Ramos Pérez v. Univisión Puerto Rico, Inc., 178 D.P.R. 200 (2010).

A tales efectos, la Regla 36.3 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V R. 36.3, provee que para que proceda dictar sentencia sumaria es necesario que de las alegaciones, deposiciones, contestaciones a interrogatorios y admisiones ofrecidas, en unión a las declaraciones juradas, si las hubiere, surja que no hay controversia real sustancial en cuanto a ningún hecho material y que, como cuestión de derecho, debe dictarse sentencia sumaria a favor de la parte promovente. Mejías et al. v. Carrasquillo et al., 185 D.P.R. 288, 299 (2012).

El propósito de la sentencia sumaria es aligerar la tramitación de los casos en forma justa, rápida y económica, permitiendo que se dicte sentencia cuando de los documentos surge que no existe disputa sobre un hecho esencial y solamente resta aplicar el derecho, por lo que resulta innecesario celebrar un juicio en su fondo. Const. José Carro v. Mun. Dorado, 186 D.P.R. 113 (2012).

En cuanto a los requisitos formales que debe cumplir el promovente de una solicitud de sentencia sumaria, está el desglosar los hechos relevante sobre los cuales aduce que no existe controversia sustancial debidamente numerados y, para cada uno de ellos, especificar la página o párrafo de la declaración jurada u otra prueba admisible en evidencia que lo apoya. Zapata Berríos vs. J.F. Montalvo, 189 D.P.R. 414 (2013).

Por otra parte, la contestación a la moción de sentencia sumaria tiene que cumplir con las formalidades exigidas por la Regla 36.3 (a) (4) de Procedimiento Civil de 2009, 32 L.P.R.A. Ap. V.

R.36.3(a) (4)(2010). Específicamente, la parte que se opone a que se dicte sentencia sumaria tiene que citar los párrafos según enumerados por el promovente que entiende está 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. Regla 36.3 (b) (2) de Procedimiento Civil de 2009, 32 L.P.R.A. Ap. V. R.36.3(b) (2)(2010). Zapata Berríos v. J.F. Montalvo, *supra*.

Conforme lo dispone la Regla 36.3 (d) de Procedimiento Civil de 2009, 32 L.P.R.A. Ap. V. R.36.3(d) (2)(2010), el tribunal tiene la potestad de excluir aquellos hechos propuestos por cualquiera de las partes que no hayan sido debidamente numerados o que no tengan correlación específica a la evidencia admisible que supuestamente los sostienen. Zapata Berríos v. J.F. Montalvo, *supra*.

El Tribunal Supremo aclaró que si la parte contraria se aparta de las directrices expresamente consignadas en las nuevas reglas de Procedimiento Civil, entre las que específicamente se encuentra la obligación de aludir el número del hecho propuesto que se pretende contradecir, el tribunal podrá no tomar en consideración su intento de impugnación. Zapata Berríos v. J.F. Montalvo, *supra*.

En cuanto al requisito de la numeración de los hechos, está resuelto que no es un mero formalismo, ni constituye un simple requisito mecánico sin sentido. Por el contrario, si no se cumple, las nuevas reglas no tendrían valor práctico alguno. Zapata Berríos v. J.F. Montalvo, *supra*.

En este contexto, le corresponde al tribunal analizar si existen o no controversias en cuanto a los hechos y resolver si en derecho procede emitir sentencia a favor de la parte que la solicita. No cabe duda que solamente procede dictar sentencia sumaria cuando surge claramente que el promovido no puede prevalecer y que el tribunal cuenta con la verdad de todos los hechos necesarios para poder resolver la controversia. Mejías et al. v. Carrasquillo et al., *supra*, citando a Corp. Presiding Bishop CJC of LDS v. Purcell, 117 D.P.R. 714, 720-721 (1986). Ante la clara ausencia de certeza sobre todos los hechos materiales en controversia, no procede dictar sentencia sumaria. *Id.* El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado que un hecho material es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo con el derecho sustantivo aplicable. Const. José Carro v. Mun. Dorado, *supra*, a la pág. 18, citando a Ramos Pérez v. Univisión, *supra*, a la pág. 213.

Por su parte, le corresponde a la parte promovida rebatir dicha moción por vía de declaraciones juradas u otra documentación que apoye su posición, pues si bien el no hacerlo necesariamente no significa que ha de emitirse el dictamen sumario automáticamente en su contra, tal omisión lo pone en riesgo de que ello ocurra. Ramos Pérez v. Univisión, *supra*, a la pág. 215; Toro Avilés v. P.R. Telephone Co., 177 D.P.R. 369, 383-384 (2009). De acuerdo con la Regla 36.3(c) de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A.

Ap. V R. 36.3(c), cuando se presenta una moción de sentencia sumaria, la parte contraria no puede descansar solamente en las aseveraciones o negaciones contenidas en sus alegaciones, sino que se encuentra obligada a contestar de forma tan detallada y específica como lo haya hecho la parte.

La Regla 59.1 de las de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A., Ap. V R.59.1, permite que el foro de instancia declare derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se haya instado o pueda instarse otro remedio en ley. La declaración tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. La regla 59.2 de Procedimiento Civil, supra, por su parte, establece que cualquier persona interesada en un contrato escrito u otro documento constitutivo de contrato puede solicitar una sentencia declaratoria, al igual que lo puede hacer cualquier persona cuyos derechos, estados u otras relaciones jurídicas puede ser afectados por un contrato. En tal caso, el tribunal interpretará el alcance del contrato en cuestión y dictará una declaración de los derechos resultantes del documento obligacional.

La sentencia declaratoria es un mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y cuando exista un peligro potencial contra quien la solicita. Alcalde de Guayama v. E.L.A., 192 D.P.R. 16 (2015); Sánchez et al. v. Srío. de Justicia et al., 157 D.P.R. 360, 383-384 (2002). Así, la sentencia declaratoria es adecuada para declarar derechos, estados y otras relaciones de naturaleza jurídica independiente a que existan otros remedios. Particularmente, la sentencia declaratoria permite dilucidar cualquier divergencia de criterio en la interpretación de un estatuto "cuando existe una controversia sustancial entre partes con intereses legales adversos [...]". Mun. Fajardo v. Srío. Justicia et al., 187 D.P.R. 245, 254-255 (2012). El uso de la sentencia declaratoria en materia de contribuciones es improcedente si existe un remedio adecuado en el curso ordinario de la ley porque no debe permitírsele a los contribuyentes evitar acudir al proceso ordinario utilizando el procedimiento de solicitar una sentencia declaratoria. A pesar de lo expuesto, existen circunstancias excepcionales que permiten el uso de la sentencia declaratoria en procesos de contribuciones. A tales efectos, el Tribunal Supremo ha resuelto que el intento de cobrar contribuciones a quien no las adeuda constituye una situación excepcional en el que los tribunales pueden ejercer su jurisdicción de naturaleza extraordinaria. Durlach Bros., Inc. v. Domenech, Tes., 47 D.P.R. 654, 659 (1934). En estos casos, tanto el interdicto como la sentencia declaratoria constituyen el remedio legal adecuado para impedir el cobro de contribuciones que no le corresponde pagar a una parte. De esta forma, se justifica la aplicación del remedio extraordinario de la sentencia declaratoria cuando una parte carece de autoridad en ley para imponer un tributo no es necesario agotar procedimiento administrativo alguno. Interior Developers v. Mun. de San Juan, 177 D.P.R. 693, 708 (2009).

Nuestro ordenamiento constitucional concede a la rama legislativa la facultad de imponer contribuciones. Art. VI, Sec. 2, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo 1. Véase, además, F.D.I.C. v. Municipio de San Juan, 134 D.P.R. 385 (1993). También se le provee al poder legislativo la autoridad para "crear, suprimir, consolidar y reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su régimen y función..." Art. VI, Sec. 1. Const. E.L.A., supra, pág. 362, según citado en F.D.I.C. v. Municipio de San Juan, supra, a la pág. 391. Sin embargo, aun cuando los municipios carecen de autoridad constitucional para imponer sus propias contribuciones y arbitrios, al amparo de las antes citadas disposiciones, la Asamblea Legislativa tiene la potestad para delegarle la referida autoridad de cobrar arbitrios y contribuciones dentro de sus límites territoriales, y sobre materias no incompatibles con la tributación impuesta por el Estado. Véase, F.D.I.C. v. Municipio de San Juan, supra. A causa de la autoridad delegada, los municipios pueden establecer su reglamentación y ordenanzas para la imposición de arbitrios y contribuciones dentro de los límites otorgados por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en aquellos casos en que exista una disposición de ley que provea para ciertos asuntos en particular, ni la ordenanza ni el reglamento promulgado puede entrar en conflicto con la pieza legislativa ya en vigor. American Express Co. v. Mun. de San Juan, 120 D.P.R. 339-345 (1988).

La Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1991, 21 L.P.R.A. sec. 4001 et seq., se creó con el propósito de garantizar a los municipios un mayor grado de autonomía fiscal y gobierno propio para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de sus habitantes. Pfizer Pharm. V. Mun. de Vega Baja, 182 D.P.R. 267, 286 (2011). La Asamblea Legislativa puede delegarles esa facultad mediante mandato claro y expreso. HBA Contractors v. Mun. de Ceiba, 166 D.P.R. 443, 453-454 (2005). A esos efectos, la Constitución de Puerto Rico establece 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".

El Art. 2.002 de la Ley de Municipios Autónomos, supra, dispone que los municipios imponer y cobrar contribuciones o tributos por los conceptos y en la forma que a continuación se establece:

(a)[...]

(d) 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, compatibles con el Código de Rentas Internas y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo sin que se entienda como una limitación, por el estacionamiento en vías públicas municipales, por la apertura de establecimientos comerciales, industriales y de servicios, por la construcción de obras y el derribo de edificios, por la ocupación, el uso y la intervención de vías públicas y servidumbres municipales y por el manejo de desperdicios. 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 expedición de un permiso por la Administración de Reglamentos y Permisos o por un Municipio autónomo, deberá pagar arbitrios de construcción correspondiente, previo al comienzo de dicha obra. (Énfasis nuestro.) La ley antes mencionada define arbitrio de construcción como "aquella contribución impuesta por los municipios a través de una ordenanza municipal aprobada con dos terceras (2/3) partes [de la legislatura municipal para ese fin, la cual recae sobre el derecho de llevar a cabo una actividad de construcción o una obra de construcción dentro de los límites territoriales del municipio".

La Ley Núm. 81, *supra*, faculta a los municipios para facilitar la tramitación y fiscalización de las obras de construcción que han de realizarse dentro de sus límites territoriales. Cons. Carro Vs Municipio de Dorado, 186 D.P.R. 113 (2012). Por lo que de conformidad con el artículo 2.002 de la Ley de Municipios Autónomos, el Municipio de Caguas está facultado para imponer y cobrar contribuciones por concepto de arbitrios de construcción para cualquier actividad de construcción dentro del municipio.

El Artículo 1.003 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. sec. 4001, en lo pertinente, define "arbitrio de construcción" y "actividad de construcción" como se expresa a continuación:

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

(dd) Actividad de construcción. Significará el acto o actividad de construir, reconstruir, alterar, ampliar, reparar, demoler, remover, trasladar o relocalizar cualquier edificación, obra, estructura, casa o construcción de similar naturaleza fija y permanente, 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 o por un municipio autónomo que posea tal 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.

En cuanto al arbitrio de construcción, la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, establece en lo pertinente:

[...]

Toda obra de construcción dentro de los límites territoriales de un municipio , realizada 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 Administración de Reglamentos y Permisos o por un municipio autónomo, deberá pagar [el] arbitrios de construcción correspondiente, previo al comienzo de dicha obra. [...]



El Informe de la Cámara de la Ley Núm. 81, *supra*, expresó que en la definición de "actividad de construcción" se precisaron todos los tipos de actividades que serán objeto del arbitrio de construcción con el propósito de evitar toda diversidad de interpretaciones y vaguedad respecto a tales términos. Id. La definición de actividad de construcción es de suma importancia al momento de determinar las actividades exentas del arbitrio. Resulta de suma importancia señalar que la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, dispone lo siguiente respecto a la interpretación de dicho estatuto:

Los poderes y facultades conferidos a los municipios por este subtítulo o cualquier otra ley, excepto disposición en contrario, se interpretarán liberalmente, en armonía con la buena práctica de política pública fiscal y administrativa, de forma tal que siempre se propicie el desarrollo e implantación de la política pública enunciada en este subtítulo de garantizar a los municipios las facultades necesarias en el orden jurídico, fiscal y administrativo para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de sus habitantes.

21 L.P.R.A. Sec.4002.

La Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003 establece un sistema de imposición y cobro de arbitrios de construcción dentro de los límites territoriales del Municipio de Caguas. Específicamente, la sección 3ra de la citada ordenanza dispone:

Se imponen los arbitrios que más adelante se detallan, por concepto de erecciones y construcciones, incluyendo, pero no limitado, a lo siguiente:

1. Reconstrucciones
2. Ampliaciones
3. Alteraciones
4. Reparaciones
5. Demoliciones
6. Relocalizaciones
7. Instalaciones
8. Mejoras a cualquier estructura o edificación
9. Roturas de calles, aceras o edificaciones
10. Excavaciones
11. Fosos ("manholes")
12. Instalaciones eléctricas, electrónicos, telefónicas, radiales televisivas y cualquier otro medio de comunicación o transmisión alámbrica o inalámbrica; cables, cable-televisión
13. Instalaciones de tuberías, alcantarillados, plantas de tratamiento
14. Puentes
15. Carreteras y caminos
16. Pavimentación o repavimentación
17. Movimiento de tierra
18. Hincado de postes
19. Pozos, piscinas y estanques
20. Muelles, atracaderos y diques en lagos y ríos de la localidad
21. Dragados
22. Silos
23. Instalaciones de antenas para uso comercial o institucionales.
24. Campos de golf
25. Proyectos de infraestructura
26. Cualquier otro proyecto u obra semejante, así como la instalación estructural de equipos, instrumentos o cosas
27. Proyecto de control de instalaciones
28. Proyectos industriales

## 29. Desarrollos de viviendas

La Ordenanza Número 11A-54, Serie 2010-2011, derogó la Ordenanza Número 03A-45, serie 2001-2003, y establece el procedimiento para la administración, imposición, cobro de arbitrios de construcción, así como otros derechos, cargos y fianzas relacionados a toda actividad de construcción dentro del MAC.

En lo pertinente, la sección 3ra de la Ordenanza Número 11A-54, Serie 2010-2011 dispone que:

- Se imponen los arbitrios que más adelante se detallan, sobre toda actividad de construcción, independientemente de si requieren la expedición de un permiso de construcción,
- construcción, incluyendo pero sin limitarse a lo siguiente:
  1. Nuevas construcciones
  2. Reconstrucciones
  3. Ampliaciones
  4. Alteraciones
  5. Reparaciones
  6. Demoliciones
  7. Relocalizaciones
  8. Mejoras a cualquier estructura o edificación
  9. Proyectos de construcción de infraestructura pública o privada incluyendo cualquier ampliación, mejoras o reparaciones
  10. Desarrollos de viviendas
  11. Proyectos industriales
  12. Puentes, carreteras, calles, caminos, aceras y encintados
  13. Campos de golf, piscinas y estanques
  14. Movimiento de tierra, excavaciones
  15. Instalaciones de infraestructura sanitaria, pozos, tuberías, alcantarillados, plantas de tratamiento.
  16. Proyectos de infraestructura que conlleven instalaciones eléctricas, instalaciones de antenas o torres de comunicación, instalaciones telefónicas, radiales, televisivas, hincado de postes y cualquier otro medio de comunicación o transmisión alámbrica o inalámbrica; cables, cable-televisión
  17. Pavimentación o repavimentación
  18. Muelles, atracaderos y diques en lagos y ríos de la localidad
  19. Dragados de cuerpos de aguas, y proyectos de control de inundaciones

Por otro lado, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A., sec. 2101 *et seq.*, [en adelante, "LPAU"], contiene normas mínimas de carácter procesal que pretenden dar uniformidad a los procedimientos reglamentarios y decisorios de las agencias públicas. La LPAU establece un procedimiento de revisión judicial de órdenes, resoluciones y providencias de las agencias administrativas. Condicionó tal revisión que tales determinaciones sean finales y a que se hayan agotado los remedios administrativos. 3 L.P.R.A. sec. 2172. Una decisión administrativa es final si dispone del caso ante la agencia, tiene efectos adjudicativos y dispositivos sobre las partes y culmina el procedimiento administrativo respecto a todas las controversias. Departamento de Educación v. Sindicato, 168 D.P.R. 527, 543 (2006). Véase además, la Regla 56 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. Ap. XXII-B, R 56. Asimismo, la sección 3.14 de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2164, dispone que una resolución final "deberá incluir y exponer: [...] la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión, según sea el caso. La orden o resolución advertirá el derecho de

solicitar la reconsideración ante la agencia o de instar el recurso de revisión como cuestión de derecho ante el Tribunal de Apelaciones, así como las partes que deberán ser notificadas del recurso de revisión, con expresión de los términos correspondientes. Cumplido este requisito comenzarán a correr dichos términos. El incumplimiento con alguna de estas exigencias priva de eficacia a la notificación e imposibilita que los plazos para instar remedios procesales posteriores comiencen a transcurrir. Véanse, Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage, 182 D.P.R. 86 (2011); Picorelli López v. Depto. de Hacienda, 179 D.P.R. 720, 736, 737 (2010).

#### DISCUSIÓN

En el caso ante nuestra consideración, Multisystems Restaurants nos solicita que, sumariamente y mediante sentencia declaratoria, resolvamos que (1) que el Municipio de Caguas mediante la la Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003 y la Ordenanza Número 11A-54, Serie 2010-2011, expanden de forma ilegal la definición de las actividades que son sujeto a tributación, y, por ende, actúa de manera *ultra vires*; y que (2) la clasificación hecha por el Municipio de Caguas sobre las actividades realizadas por Multisystems Restaurants no son actividades de construcción al amparo de la Ley de Municipios Autónomos, y, por lo cual, no generan una obligación tributaria.

De una lectura de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, vemos que la misma define actividad de construcción como el acto de construir, reconstruir, alterar, ampliar, reparar, demoler, remover, trasladar o relocalizar cualquier edificación, obra, estructura, casa o construcción de similar naturaleza fija y permanente, pública o privada, así como la pavimentación o repavimentación, construcción o reconstrucción de estacionamientos, puentes, calles, caminos, carreteras, aceras y encintados; cualquier obra de excavación para instalación de tubería de cualquier tipo o cabling de cualquier naturaleza y que suponga la apertura de huecos o zanjas por donde discurrirán las tuberías o cabling.

La Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003, al igual que la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, dispone que serán actividades de construcción las reconstrucciones, ampliaciones, reparaciones, demoliciones, relocalizaciones, roturas de calles, aceras y encintados, excavaciones, instalaciones eléctricas, electrónicas, telefónicas, radiales, televisivas y cualquier otro medio de comunicación o transmisión inalámbrica; cable, cable-televisión; puentes; carreteras y caminos; pavimentación o repavimentación. En cuanto al inciso 4 de la Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003, (4) alteraciones, es un ejemplo de una actividad de construcción contenido en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*.

Con respecto las actividades dispuestas en la Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003, a saber, instalaciones, hincado de postes, pozos, piscinas, estanques, muelles, atracaderos y diques en lagos y ríos de la localidad, silos, instalaciones de antenas para uso comercial o institucional, campos de golf, proyectos de infraestructura, cualquier otro proyecto u obra semejante, así como la instalación estructural de equipo, instrumentos o cosas; proyectos de control de inundaciones; proyectos industriales; y desarrollo de viviendas, son ejemplos específicos de la actividad de construir, incluida en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. En cuanto a las actividades de movimiento de tierra y dragados incluidas en la Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003, están necesariamente incluidas en las actividades identificadas en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, como actuaciones o actividades de construir, reconstruir, remover, trasladar o relocalizar. Finalmente, la actividad identificada en la Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003 como (11) fosos (*manholes*) está incluida en la definición de actividades de construcción de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, ya que dicha actividad forzosamente conlleva el acto de una excavación para la instalación de tubería o cablería.

Por otra parte, la Ordenanza 11A-54, Serie 2010-2011, define actividad de construcción de conformidad con la definición contenida en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. Específicamente, las siguientes actividades incluidas en la definición de actividades de construcción en la Ordenanza 11A-54, Serie 2010-2011, a saber, nueva construcción; reconstrucciones; ampliaciones; reparaciones; demoliciones; relocalizaciones; proyecto de construcción de infraestructura pública o privada incluyendo cualquier ampliación; mejoras o reparaciones; puentes, carreteras, calles caminos, aceras y encintados, movimientos de tierras, excavaciones; pavimentación o repavimentación, están expresamente incluidas en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*.

Con respecto a las actividades identificadas en la Ordenanza 11A-54, Serie 2010-2011, en la definición de actividad de construcción, a saber, el desarrollo de viviendas; proyectos industriales; campos de golf, piscinas, estanques; muelles, atracaderos y diques en lagos y ríos de la localidad; y dragados de cuerpos de agua, proyectos de control de inundaciones, constituyen ejemplos de la actividad de construir, reconstruir, establecida en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. La actividad de mejoras a cualquier estructura o edificación está incluida en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, en cuanto a que la misma necesariamente implica la actividad de reparar.

Finalmente, la actividad de instalación de infraestructura sanitaria, pozos, tuberías, alcantarillados, plantas de tratamiento, constituye un ejemplo de una obra de excavación para la instalación de tubería o

cablería que supone la apertura de huecos o zanjas por donde discurre esa tubería o cablería, según la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, define como actividades de construcción.

Analizadas las disposiciones legales antes citadas, resolvemos que la Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003 y la Ordenanza Número 11A-54, Serie 2010-2011 enumeran ejemplos de los diferentes actos o actividades que la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, define como actividades de construcción. Por lo tanto, en cuanto a la solicitud presentada a los efectos de que se declaren nulas la Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003 y la Ordenanza Número 11<sup>a</sup>-54, Serie 2010-2011, resolvemos que se no existen controversia sobre los hechos medulares y que, como cuestión de derecho, procede que se resuelva vía sumaria la controversia planteada. Así las cosas, resolvemos que las ordenanzas impugnadas incluyen una serie de actividades de construcción incluidas en la definición de actividades de construcción de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*.

A tenor con lo anterior, emitimos la presente Sentencia Declaratoria mediante la cual resolvemos que la Ordenanza Número 03A-45, Serie 2002-2003 y la Ordenanza Número 11A-54, Serie 2010-2011 son válidas, por lo cual, se declara No Ha Lugar la solicitud de Multisystems Restaurants.

Por otra parte, Multisystems Restaurants nos solicita que determinemos, mediante sentencia declaratoria, que la clasificación hecha por el Municipio de Caguas sobre las actividades realizadas por Multisystems Restaurants no son actividades de construcción al amparo de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, por lo que no generan una obligación tributaria.

Conforme a lo discutido, nos corresponde examinar si el mecanismo de sentencia declaratoria es el mecanismo apropiado para resolver la controversia que nos trae Multisystems Restaurants.

De un análisis del derecho aplicable antes expuesto, vemos que el mecanismo de sentencia declaratoria no está disponible para que una parte tenga una interpretación sobre una ley contributiva cuando existe un remedio adecuado en la ley. Cafeteros de P.R. v Tesorero, 74 D.P.R. 752,760 (1953). Por lo cual, resolvemos que en el presente caso, la controversia antes mencionada no es susceptible de ser resuelta mediante el mecanismo de sentencia declaratoria. Mediante la presentación del caso de epígrafe, Multisystems Restaurants pretende preferir el cauce administrativo, dejando sin efecto los procedimientos estatutarios que implica su reclamo.

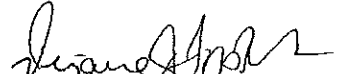
Huelga señalar que a la fecha de la presentación de la demanda de epígrafe, el Municipio de Caguas no había emitido una notificación final de la posible deficiencia en el pago de arbitrios municipales. Además, de conformidad con el Artículo 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, no es hasta que se emite la notificación final por parte del Municipio de Caguas que la parte demandante podía acudir

en revisión judicial de dicha determinación, como lo hizo mediante la presentación del Caso Civil EAC2016-0034.

Por lo tanto, se desestima la solicitud de Multisystems Restaurants en cuanto a que resolvamos, mediante sentencia declaratoria, que la clasificación hecha por el Municipio de Caguas sobre las actividades realizadas por ellos no son actividades de construcción, por lo cual, no generan una obligación tributaria.

Regístrese y Notifíquese.

En Caguas, Puerto Rico a 25 de agosto de 2016.

  
VIVIANA J. TORRES REYES  
JUEZ SUPERIOR