

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL V

FEDERACIÓN DE  
ALCALDES DE PR,  
INC., REPRESENTADA  
POR SU PRESIDENTE  
HON. HÉCTOR  
O'NEILL GARCÍA;  
MUNICIPIO DE  
ADJUNTAS;  
MUNICIPIO DE  
AIBONITO; MUNICIPIO  
DE AGUADILLA;  
MUNICIPIO DE  
ARECIBO; MUNICIPIO  
DE BARRANQUITAS;  
MUNICIPIO DE  
BAYAMÓN; MUNICIPIO  
DE CAMUY;  
MUNICIPIO DE  
CANÓVANAS;  
MUNICIPIO DE CEIBA;  
MUNICIPIO DE CIDRA;  
MUNICIPIO DE  
FAJARDO; MUNICIPIO  
DE FLORIDA;  
MUNICIPIO DE  
GUANICA; MUNICIPIO  
DE GURABO;  
MUNICIPIO DE  
GUAYNABO;  
MUNICIPIO DE LARES;  
MUNICIPIO DE LAS  
PIEDRAS; MUNICIPIO  
DE LOIZA; MUNICIPIO  
DE MANATÍ;  
MUNICIPIO DE  
MARICAO; MUNICIPIO  
DE MOCA; MUNICIPIO  
DE MOROVIS;  
MUNICIPIO DE  
NAGUABO; MUNICIPIO  
DE NARANJITO;  
MUNICIPIO DE  
PONCE; MUNICIPIO  
DE SAN SEBASTIAN;  
MUNICIPIO DE SANTA  
ISABEL; MUNICIPIO  
DE TOA BAJA;  
MUNICIPIO DE VEGA  
ALTA

Apelantes

KLAN201501140

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

Caso Núm.  
K AC2014-0492

Sobre:  
Sentencia Declaratoria

Sección 38 Artículos 2  
y 4 de la Ley Núm. 3  
de 4 de abril de 2013

Sección 4 de la Ley  
Núm. 32  
de 25 de junio de 2013

<p>v.</p> <p>ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO; SECRETARIO DE JUSTICIA, HONORABLE CESAR MIRANDA RODRÍGUEZ; ADMINISTRADOR DE LOS SISTEMAS DE RETIRO, FRANCISCO DEL CASTILLO OROZCO; ADMINISTRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE RETIRO DE EMPLEADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO</p> <p>Apelados</p>		
<p>Panel integrado por su presidenta, la Jueza Varona Méndez, la Jueza Cintrón Cintrón y la Jueza Rivera Marchand</p> <p>Varona Méndez, Jueza Ponente</p> <p style="text-align: center;"><b>SENTENCIA</b></p> <p>En San Juan, Puerto Rico, a 27 de enero de 2016.</p> <p>Compareció ante nosotros la Federación de Alcaldes de Puerto Rico, Inc., compuesta por el Municipio de Adjuntas, Municipio de Aibonito, Municipio de Aguadilla, Municipio de Arecibo, Municipio de Barranquitas, Municipio de Bayamón, Municipio de Camuy, Municipio de Canóvanas, Municipio de Ceiba, Municipio de Cidra, Municipio de Fajardo, Municipio de Florida, Municipio de Guánica, Municipio de Gurabo, Municipio de Guaynabo, Municipio de Lares, Municipio de Las Piedras, Municipio de Loíza, Municipio de Manatí, Municipio de Maricao, Municipio de Moca, Municipio de Morovis, Municipio de Naguabo, Municipio de Naranjito, Municipio de Ponce, Municipio de San Sebastián, Municipio de Santa Isabel, Municipio de Toa Baja y Municipio de Vega Alta, (en adelante, la parte apelante o la</p>		

Federación)<sup>1</sup>, y solicitó la revocación de la sentencia dictada el 29 de abril de 2015 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan<sup>2</sup>. Mediante el dictamen apelado, el foro primario desestimó la demanda sobre Sentencia Declaratoria presentada por la parte apelante y ordenó al Municipio de San Sebastián a pagar a la Administración de Retiro \$10,000.00 en concepto de honorarios de abogado por temeridad.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se modifica la sentencia apelada, a los fines de eliminar los honorarios por temeridad.

#### I.

El 28 de mayo de 2015 la Federación presentó una demanda de sentencia declaratoria contra el Estado Libre Asociado, la Administración de Sistemas de Retiro y su Administrador (ELA, el Retiro y, en conjunto, parte apelada). En síntesis, la parte apelante impugnó que varios artículos de la Ley Núm. 3-2013 (Ley Núm. 3) y de la Ley Núm. 32-2013 (Ley Núm. 32), que enmendaron la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, conocida como la Ley del Sistema de Retiro de Empleados de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley Núm. 447). Los artículos impugnados pretendían imponer cargas y obligaciones económicas contra el presupuesto municipal sin identificar la fuente de pago de las obligaciones, lo que según adujeron, es contrario a la política pública de autonomía fiscal reconocida a los municipios mediante la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1991, según enmendada (Ley Núm. 81). En específico, los apelantes solicitaron que se declarasen nulos los Artículos 2 y 4 de la Sección 38 de la Ley Núm. 3 y la Sección 4 de la Ley Núm. 32, la cual creó el nuevo Artículo 5-117 de la Ley Núm. 447. Tales disposiciones, cuya

---

<sup>1</sup> La parte apelante compareció representada por su Presidente, el Hon. Héctor O'neill García.

<sup>2</sup> Notificada a las partes el 4 de mayo de 2015.

nulidad la Federación alegó, se relacionan con la aportación económica que le corresponde pagar a los Municipios como patronos participantes del Sistema de Retiro.

Así las cosas, los apelados presentaron sus respectivas mociones dispositivas. Por un lado, el ELA alegó que la demanda debía ser desestimada porque el Estado actuó de acuerdo a la autoridad que la Constitución y la ley le confiere. Sostuvo por tanto, que el conceder el reclamo de los apelantes constituiría una intervención indebida con las funciones de la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo en violación a la separación de poderes. Adujo pues, que al presente caso le es de aplicación la doctrina de cosa juzgada y, además, que la Federación de Alcaldes carecía de legitimación activa.

Por su parte, el Retiro también argumentó que la demanda debía ser desestimada conforme a los principios de justiciabilidad. Específicamente, señaló que la parte apelante carecía de legitimación activa y que su causa de acción versaba sobre un asunto de cuestión política por lo cual estaba fuera del alcance de los tribunales. Además, argumentó que correspondía la desestimación del pleito, pues las alegaciones de la parte apelante dejaban de exponer una reclamación que justificara la concesión de un remedio.

Así las cosas, el 6 de abril de 2015 se celebró una vista argumentativa, en la cual las partes fundamentaron respecto a sus alegaciones expuestas en las mociones dispositivas antes aludidas. Una vez presentados tales argumentos, el foro primario determinó que la parte apelante carecía de legitimación activa para presentar la solicitud de sentencia declaratoria a nombre de los Municipios, ya que los miembros de la Federación eran los alcaldes y no los municipios. De igual modo, concluyó que los Municipios tampoco tenían legitimación activa para presentar la reclamación del

presente caso, pues no demostraron haber sufrido un daño concreto, real, claro, preciso y palpable. Razonó que acceder a la solicitud de la parte apelante quebrantaría el principio de autolimitación judicial, toda vez que ello implicaría imponer obstáculos a medidas económicas aprobadas por las ramas de gobierno así facultadas. A su vez, fundamentó que lo anterior estaba vedado por el principio de separación de poderes que impera en nuestro ordenamiento constitucional. Finalmente, resolvió en cuanto al Municipio de San Sebastián, que le aplicaba la doctrina de cosa juzgada e impedimento colateral por sentencia, pues dicho municipio había presentado otro pleito anteriormente con los mismos argumentos, que fue adjudicado mediante sentencia final y firme. De esta manera, el foro primario desestimó la demanda y ordenó al Municipio de San Sebastián a pagar \$10,000.00 en concepto de honorarios de abogado por su actuación temeraria, toda vez que presentó una reclamación idéntica a una anterior que ya había sido adjudicada.

Inconforme, el 27 de julio de 2015 la parte apelante presentó un recurso de apelación en donde le imputó al foro apelado haber errado al concluir:

- 1) que la Federación de Alcaldes carece de legitimación activa para presentar la solicitud de sentencia declaratoria en representación de sus miembros, así como al concluir que los municipios apelantes también carecen de legitimación activa por sí mismos para presentar la solicitud de sentencia declaratoria en el presente caso;
- 2) que las disposiciones impugnadas se aprobaron conforme a derecho y que las mismas derogaron tácitamente el artículo 1.006(b)(3) de la Ley Núm. 81;
- 3) que son de aplicación al presente pleito los principios de autolimitación judicial de separación de poderes y cuestión política; y
- 4) que hubo actuación temeraria de parte del Municipio de San Sebastián, imponiéndole costas y honorarios por \$10,000.00.

La parte apelada presentó su alegato en oposición y urgió a este Tribunal a confirmar el dictamen apelado.<sup>3</sup> En esencia,

---

<sup>3</sup> Cabe indicar que tanto el ELA como el Retiro, comparecieron por separado. No obstante, procedemos a exponer sus respectivos argumentos de manera conjunta debido a que están relacionados entre sí.

argumentó que los errores señalados por la Federación no fueron cometidos por el foro primario, toda vez que actuó correctamente al desestimar la causa de acción de la parte apelante. Ello, según explicó, se debe a que la demanda de sentencia declaratoria incoada por la Federación versa sobre un asunto de cuestión política, lo cual hacía de dicha causa de acción una no justiciable. Expresó además que el foro primario carece de jurisdicción, toda vez que el reclamo de la Federación está fuera de su alcance. En específico, explicó que la causa de acción de la parte apelante consiste en que se declaren nulas ciertas disposiciones legales lo cual es una prerrogativa exclusiva de la Rama Legislativa. De igual manera adujo que la parte apelante carece de legitimación activa, toda vez que no la Federación no logró establecer ante el foro primario haber sufrido un daño claro, real y palpable a causa de los estatutos que pretendió impugnar. Explicó que lo anterior se debe a que las disposiciones legales impugnadas son válidas.

Respecto a la validez de los estatutos impugnados, la parte apelada también argumentó que estos son de carácter socioeconómico por lo cual aplica el escrutinio racional-deferencial para determinar su validez. Según explicó, las disposiciones legales impugnadas fueron aprobadas por la Rama Legislativa en el ejercicio de su poder de razón de estado procuran adelantar un interés estatal apremiante que consiste en dar solución a la grave crisis fiscal que amenaza el Sistema de Retiro de los empleados públicos. Además, explicó que, al momento de aprobar las disposiciones legales impugnadas, la Legislatura partió de la inexistencia de medidas menos onerosas mediante las cuales se pudiera adelantar el propósito antes mencionado. De igual manera, la parte apelada indicó que la Legislatura aseguró establecer salvaguardas razonables para establecer fuentes alternas para el pago de las obligaciones impuestas a los

Municipios en calidad de patronos participantes del Sistema de Retiro. Así las cosas, la parte apelada adujo que es forzoso concluir que tales disposiciones son válidas, razonables y en nada afectaron los derechos de la parte apelante.

Por último, con relación al Municipio de San Sebastián, la parte apelada expuso que le era de aplicación la doctrina de cosa juzgada, toda vez que en el caso KAC2013-0581 dicha parte ya había presentado una demanda en la que impugnó las mismas disposiciones legales y solicitó el mismo remedio contra las mismas partes envueltas en el presente caso.<sup>4</sup> Indicó que, ante tales circunstancias, el foro primario le impuso a la parte apelante el pago de \$10,000.00 en concepto de honorarios de abogado por temeridad. Según urgió, tal determinación también debe ser confirmada, pues la Federación obligó a la parte apelante a defenderse de un nuevo pleito cuyo remedio y pretensiones ya habían sido resueltas en el caso antes citado.

Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes, procedemos a discutir.

## II.

### *A. Los Municipios según la Ley de Municipios Autónomos*

Como cuestión de umbral, cabe señalar que los municipios son criaturas jurídicas creadas por la Asamblea Legislativa al amparo de la Sec. 1, Art. VI, de la Constitución de Puerto Rico para atender las necesidades de la comunidad local. Art. VI, Sec. 1. Const. E.L.A., LPRA, Tomo I; *Pfizer Pharm. v. Municipio de Vega Baja*, 182 DPR 267, 286 (2011); *Ortiz v. Municipio San Juan*, 167 DPR 609, 613 (2006). *First Bank de P.R. v. Mun. de Aguadilla*, 153 D.P.R. 198, 203 (2001); *Banco Popular de P.R. v. Mun. de*

---

<sup>4</sup> Cabe indicar que de la argumentación de la parte apelada se desprende implícitamente que al resto de la parte apelante, (demás Alcaldes que componen la Federación), le es de aplicación la doctrina de cosa juzgada en su modalidad de impedimento colateral por sentencia. Ello, ante la falta de identidad de partes, toda vez que los demás integrantes de la Federación no formaron parte del caso KAC2013-0581.

*Mayagüez*, 120 D.P.R. 692, 696 (1988). Por tales razones, los municipios sólo poseen los poderes que le han sido expresamente delegados por el legislador. *Ortiz v. Municipio de San Juan*, supra; *First Bank de P.R. v. Mun. de Aguadilla*, 153 DPR 198, 203 (2001); *Café Rico, Inc. v. Mun. de Mayagüez*, 155 DPR 548 (2001).

A su vez, la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1991, 21 LPRA 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*, supra. Conforme a esta política pública, la precitada ley está dirigida a regular las facultades de los municipios para lograr así un mayor grado de autonomía necesaria para el mejor aprovechamiento y fiscalización de las obras que se realicen dentro de sus límites territoriales. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113,121 (2012). A su vez, la Ley de Municipios Autónomos dispone que las facultades conferidas a los municipios serán interpretadas de manera liberal, de forma tal que se propicie el desarrollo e implantación de la política pública encaminada a garantizar a los municipios las facultades necesarias en el orden jurídico, fiscal y administrativo. 21 LPRA Sec. 4002; véase, además, *First Bank de P.R. v. Mun. de Aguadilla*, supra.

En lo pertinente, el Art. 1.005 de la Ley Núm. 81, *supra*, dispone lo siguiente:

El municipio es la entidad jurídica de gobierno local, subordinada a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a sus leyes, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de asuntos, problemas y necesidades colectivas de los habitantes del mismo.

Cada municipio tiene capacidad legal independiente y separada del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con sucesión perpetua y capacidad legislativa, administrativa y fiscal en todo asunto de naturaleza municipal. [...]. 21 LPRA sec. 4003.



De otro lado, mediante el Art. 1.006 se reconoce la autonomía de todo municipio en el orden jurídico, económico y administrativo. En específico, dispone que la autonomía municipal comprenderá, entre otras cosas, la libre administración de sus bienes y de los asuntos de su competencia o jurisdicción y la disposición de sus ingresos y de la forma de recaudarlos e invertirlos. 21 LPRA sec. 4004. Por último, el Art. 2.001, establece que el municipio tendrá los poderes necesarios y convenientes para ejercer todas las facultades correspondientes a un gobierno local y lograr sus fines y funciones, entre las cuales se encuentra el demandar y ser demandado, denunciar, querellarse y defenderse en cualquier tribunal de justicia y organismo administrativo.

*B. Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del estado Libre Asociado de Puerto Rico*

La Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura de Puerto Rico de 15 de mayo de 1951, 3 LPRA sec. 761 *et seq.*, (Ley 447), provee beneficios de retiro para la gran mayoría de los empleados públicos y contiene varias modalidades de pensiones o anualidades por retiro. *Pagán Santiago et al. v. Adm. Sist. De Retiro*, 185 DPR 341,353 (2012); *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 963 (2007); *Rodríguez v. Retiro*, 159 DPR 467, 473 (2003). Entre los derechos y beneficios que proporciona la Ley 447 se encuentran las pensiones de retiro por edad y por años de servicio, 3 LPRA. sec. 766; pensiones por mérito, 3 LPRA Sec. 766a; por incapacidad ocupacional, 3 LPRA sec. 769; y por incapacidad no ocupacional, 3 LPRA sec. 770.

Ahora bien, recientemente la Ley Núm. 3-2013 fue aprobada a los fines de enmendar la Ley 447. La política pública de dicha disposición legal consistió en otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía y proveerles las herramientas financieras y los poderes y facultades necesarias para asumir un rol central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico. De igual

manera creó los mecanismos para que los municipios tengan los poderes y facultades que son esenciales para un funcionamiento gubernamental democrático efectivo. En fin, mediante dicha enmienda se buscó propulsar una reforma municipal que culminará en una redefinición del gobierno municipal y, como consecuencia, una reestructuración del gobierno central, encaminada a democratizar más aún nuestro proceso político garantizándole a la ciudadanía un gobierno efectivo y responsivo a sus necesidades y aspiraciones. Véase, Art. 1.002 de la Ley Núm. 3-2013, Declaración de política pública.

Además, la Ley Núm. 32-2013 también enmendó la ley 447 a los fines de establecer que los pagos de aportaciones patronales e individuales, pago por aumentos trienales, bono de medicamentos, bono de verano, aguinaldo navideño y cualquier otro beneficio legislado en beneficio a un pensionado que el municipio tenga que sufragar, tanto como las retenciones del salario de los empleados para el pago de préstamos o cualquier deuda con el Sistema, se encuentran garantizados, en el caso de los municipios, por las remesas del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales respecto a las aportaciones para los beneficios antes mencionados. Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 32-2013.

La Sec. 38 de la Ley Núm. 3-2013 estableció lo siguiente:

Sección 38.-Se establece el Programa de Beneficios Adicionales a los pensionados del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, los cuales son separados y no formarán parte de la pensión o anualidad:

[...]

Artículo 2.-Con el propósito de solventar el Programa de Beneficios Adicionales y el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, comenzando el año fiscal 2013-2014 y cada año fiscal subsiguiente, el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico recibirá una aportación igual a dos mil dólares (\$2,000) al 1ro de julio de cada año por cada pensionado del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de

Puerto Rico que comenzara en el Servicio Público en o antes del 31 de diciembre de 1999.

[...]

Artículo 4.-Los recursos para cubrir la aportación descrita en el Artículo 2, con respecto a los empleados pensionados del Gobierno Central, serán consignados en el Presupuesto de Gastos del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Las corporaciones públicas y los municipios cuyos empleados estén cubiertos bajo esta Ley, proveerán los fondos para cubrir la aportación descrita en el Artículo 2 con respecto a los pensionados de su corporación o municipio.

De otro lado, la Sec. 4 de la Ley Núm. 32-2013 dispuso:

Sección 4.-Se crea un nuevo Artículo 5-117 de la Ley Núm. 477 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, para que lea como sigue:

(a) Con el propósito de solventar el déficit de flujo de caja del Sistema, cada año fiscal, y comenzando desde el año fiscal 2013-2014, hasta el año fiscal 2032-2033, el Sistema recibirá una aportación igual a la Aportación Adicional Uniforme.

(b) Para cada año fiscal, la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura:

(i) determinará la porción de la Aportación Adicional Uniforme correspondiente a cada patrono participante del Sistema en base al por ciento del total de las aportaciones patronales correspondientes a dicho patrono para el año fiscal en curso y

(ii) enviará al Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto y a cada corporación pública y municipio cuyos empleados están cubiertos bajo esta Ley una certificación del monto correspondiente a dicho patrono.

(c) Los recursos para cubrir la aportación del Gobierno Central descrita en 5-117(b) serán consignados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto en el Presupuesto General Recomendado del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Cada corporación pública y municipio cuyos empleados estén cubiertos bajo esta Ley serán directamente responsables por cubrir la aportación certificada como correspondiente a dicho patrono según 5-117(b). No obstante lo anterior, la Oficina de Gerencia y Presupuesto, para cualquier año fiscal, consignará en el Presupuesto de Gastos del Gobierno del Estado Libre Asociado recursos suficientes para asumir total o parcialmente la porción de la Aportación Adicional Uniforme correspondiente a cualquier corporación pública, municipio o instrumentalidad gubernamental, incluyendo la Rama Judicial, cuyos gastos de funcionamiento no se pagan total o parcialmente por la Resolución Conjunta del Presupuesto General, que la Oficina de

Gerencia y Presupuesto subsiguientemente determine, durante dicho año fiscal y en su absoluta discreción, que no tiene la capacidad financiera para asumir dicha obligación.

*C. Legitimación activa (“standing”)*

Nuestro Tribunal Supremo ha señalado que los tribunales ostentan la autoridad para determinar si son o no colusorios, académicos o ficticios los casos que ante ellos se plantean. *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558 (1958). La doctrina de caso y controversia nace del principio de que los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen interés real en obtener un remedio que afecte relaciones jurídicas. Al respecto, nuestro más alto foro ha expresado que:

Este requisito es un derivado del origen antropológico de organismos judiciales. Es de carácter jurisdiccional y tiene rango constitucional en diversos países. Complemento indispensable de esa limitación tiene que ser la facultad inherente y el deber de cada tribunal de investigar, en las ocasiones necesarias, las circunstancias en las cuales se originan y desarrollan los litigios. Esa facultad ha sido reconocida desde hace largo tiempo en el sistema anglosajón de justicia y numerosas sentencias le sirven de apoyo. *Íd.*, pág. 559.

El requisito de legitimación activa necesario para que una controversia sea justiciable ejerce la función primordial de asegurarle al tribunal que la parte promovente tiene un interés en la acción de tal índole, que con toda probabilidad habrá de proseguir su causa de acción vigorosamente y que consecuentemente traerá a la atención del tribunal los asuntos en controversia. *Asociación de Fotoperiodismo de P.R., Inc. y otros v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920 (2011); *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460, 470 (2006).

En atención a esta doctrina se han desarrollado los criterios de justiciabilidad que demarcan la facultad de los tribunales para entender en los asuntos que se le presenten. *Romero Barceló v. E.L.A., supra*. En ausencia de ley que expresamente confiera la

legitimación activa, la parte que promueve una acción tendrá acceso al tribunal si satisface los siguientes requisitos:

(1) que ha sufrido un daño claro y palpable; (2) que el daño es real, inmediato y preciso, y no abstracto e hipotético; (3) que existe conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) que la causa de acción surge bajo el palio de la Constitución o de una ley. *Íd.*, págs. 470-471; *Col. Peritos Elec. v. A.E.E.*, 150 DPR 327, 341 (2000).

Es norma conocida que los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que afecte relaciones jurídicas. *Fundación Surfrider y otros v. Administración*, 178 DPR 563 (2010). De esta forma los tribunales se aseguran de que el promovente de una acción posee un interés en el pleito de tal índole que, con toda probabilidad, habrá de proseguir su causa de acción vigorosamente y traerá a la atención del tribunal las cuestiones en controversia. *Íd.*, pág. 572.

En los casos de las asociaciones, se le ha concedido legitimación para solicitar la intervención judicial por los daños sufridos por la agrupación y para vindicar los derechos de la entidad. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, *supra*, pág. 572. Por otro lado, cuando una asociación acude al foro judicial a vindicar los derechos de al menos uno de sus miembros es necesario probar que: (1) el miembro tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización; y (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual de cada miembro. *Íd.*, pág. 573. Véase, además, *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559 (1989).

#### *D. Legitimación activa de los municipios*

Los derechos constitucionales que recoge la Carta de Derechos de nuestra Constitución le asisten a los individuos frente al Estado, más no a la inversa. *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al.*,

187 DPR 245, 262 (2012). Es decir, estos derechos no pueden extenderse al gobierno. *Íd.*; *PPD v. Gobernador II*, 136 DPR 916, 923 (1994).

Los municipios son parte del Gobierno, por lo cual se ha expresado que son “criaturas del Estado”. *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al., supra*; *Gobierno de Ponce v. Caraballo*, 166 DPR 723, 736 (2006); *López, Fed. Coms. Unidos v. Mun. De San Juan*, 121 DPR 75, 85 (1988). Estos nacen de la facultad que le concedió el Art. IV, Sec. 1, de la Constitución de Puerto Rico a la Asamblea Legislativa para crearlos, suprimirlos, consolidarlos y reorganizarlos. *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al., supra*; *Cía. Turismo de P.R. v. Mun. de Vieques*, 179 DPR 578, 584 (2010); *López, Fed. Coms. Unidos v. Mun. De San Juan, supra*.

No obstante, el Tribunal Supremo ha expresado que “[s]i bien es cierto que un municipio, como ente gubernamental, carece de derechos constitucionales, hemos reconocido que posee ‘interés gubernamental legítimo en los recaudos de los fondos que constituyen sus ingresos.’” *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al., supra*, pág. 263; *Mun. San Juan v. C.R.I.M.*, 178 DPR 163, 178 (2010).

*E. Principios de autolimitación judicial: separación de poderes y cuestión política*

En Puerto Rico existe un sistema republicano de gobierno que está compuesto por tres ramas: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. *Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I*, 178 DPR 1, 90-91 (172). Véase, Art. I Sec. 2 Const. ELA, LPRA, Tomo 1. Así, los poderes delegados por el pueblo al Gobierno, a través de la Constitución, se distribuyen de manera tripartita. Esa separación es la salvaguarda que nuestra Constitución consagra para preservar las libertades del Pueblo y un sistema democrático de Gobierno. *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724, 752 (2000). Sin embargo, cada uno de estos poderes, aunque soberano e

independiente respecto al ejercicio del poder conferido, interrelaciona con los otros manteniendo íntegra la autoridad de cada cual. *Pueblo v. Santiago Feliciano*, 139 DPR 361, 420 (1995).

La doctrina de separación de poderes se asienta sobre el principio de que el poder se delega en las tres ramas de gobierno para evitar la concentración de poderes en una sola rama, o el abuso de poder de parte de otra. *Santana v. Gobernadora*, 165 DPR 28, 45 (2005). Así, una rama de gobierno no puede usurpar o apropiarse de facultades de otra rama sin ocasionar daño. *Colón Cortés v. Pesquera, supra*; citando, a su vez, *Sinking Fund Cases*, 99 US 700, 718 (1878). La existencia de tres poderes co-iguales genera necesariamente tensión y fricción entre las ramas que se aminora mediante un sistema de pesos y contrapesos, que permite calibrar el fino equilibrio en el ejercicio del poder, según lo ordena la Constitución. *Santana v. Gobernadora, supra*; *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982). El principio axiomático de separación de poderes representa el andamiaje de la concepción purista constitucional, que predica que el poder que la Constitución les reconoce a las Ramas del Gobierno es uno exclusivo de éstas y por lo tanto no puede ser delegado a otras entidades administrativas. *Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I, supra*, pág. 92.

Una vez expuesto lo anterior como cuestión de umbral, cabe indicar que la autoridad para analizar los aspectos relacionados a la justiciabilidad de las causas nace del elemental principio de que los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas, que tienen interés real en obtener un remedio que afecte sus relaciones jurídicas. *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558-559 (1958). Los tribunales nos imponemos las limitaciones que emanan de esa doctrina para, entre otras cosas, observar y garantizar el justo balance que se

requiere de las distintas ramas de gobierno en la administración de la cosa pública. *Díaz Saldaña v. Acevedo Vila*, 168 DPR 358, 394-395 (2006). El análisis de este principio es, por lo tanto, imperativo y necesario dentro de nuestro sistema de separación de poderes. *Íd.* Las limitaciones que surgen de éste imponen un mínimo de condiciones para el ejercicio discreto y tolerable de un poder que, de otro modo, constituiría una clara amenaza para la calidad democrática de nuestro sistema. *ELA v. Aguayo*, pág. 597. Por ello, la aplicación de las diversas doctrinas que dan vida al principio de justiciabilidad determina la jurisdicción de los tribunales, particularmente con relación a las controversias que se le presentan, al amparo de los derechos que garantiza nuestra Constitución y la democracia que instrumenta. Se trata, pues, de una cuestión de umbral que debemos analizar ante las controversias que nos ocupan. *PPD v. Peña Clos I*, 140 DPR 779 (1996).

La doctrina de cuestión política, según desarrollada en la jurisdicción federal, surge básicamente de consideraciones sobre el principio constitucional de la separación de poderes. *Díaz Saldaña v. Acevedo Vila*, supra. Si en un caso hay presente una cuestión política, el caso no será justiciable y el tribunal debe abstenerse de adjudicarlo. La doctrina de cuestión política plantea, en esencia, que hay asuntos que no son susceptibles de determinación judicial, porque su resolución corresponde a las otras ramas del Gobierno, ya sea la Legislativa, la Ejecutiva y, en última instancia, al electorado. *Báez Galib v. CEE*, 152 DPR 382, 465 (2000).

Según se ha resuelto, los criterios judiciales para determinar si el asunto planteado constituye una cuestión política son los siguientes:

- A. La Constitución delega expresamente el asunto en controversia a otra rama del Gobierno.
- B. No existen criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia.



C. Resulta imposible decidir sin hacer una determinación inicial de política pública que no le corresponde a los tribunales.

D. Resulta imposible tomar una decisión sin expresar una falta de respeto hacia otra rama de gobierno.

E. Hay una necesidad poco usual de adherirse sin cuestionamiento a una decisión política tomada previamente.

F. Hay el potencial de confusión proveniente de pronunciamientos múltiples de varios departamentos del Gobierno sobre un punto. *Díaz Saldaña v. Acevedo Vila*, supra, pág. 396; *Báez Galib v. C.E.E.*, supra, págs. 463-464.

Con relación a lo anterior, se ha explicado que existen tres vertientes de la doctrina de cuestión política, a saber: 1) la que requiere que los tribunales no asuman jurisdicción sobre un asunto, porque éste ha sido asignado textualmente por la Constitución a otra rama del Gobierno; 2) aquella según la cual los tribunales deben abstenerse de intervenir, bien porque no existen criterios de decisión susceptibles de descubrirse y administrarse por los tribunales, o bien por la presencia de otros factores análogos; y 3) la que aconseja la abstención judicial por consideraciones derivadas de la prudencia. *Acevedo Vila v. Meléndez*, 164 DPR 875, 916 (2005); citando, a su vez, R. Serrano Geyls, *Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico*, San Juan, Ed. Abo. P.R., 1986, Vol. I, pág. 679. Al tenor de lo anterior, si la Constitución confiere una facultad expresa a una rama de gobierno y ésta es de naturaleza política, no estará sujeta a la revisión judicial, salvo que se ejecute incorrectamente afectando derechos constitucionales de igual jerarquía. *Acevedo Vila v. Meléndez*, supra. Lo realmente importante en los casos que encierran la doctrina de cuestión política es el análisis sobre si una cláusula constitucional provee derechos que puedan ser compelidos mediante una acción judicial. *Díaz Saldaña v. Acevedo Vila*, supra, pág. 397.

Por último, la doctrina de cuestión política debe ser aplicada en términos funcionales, a tenor con los hechos específicos de cada

caso en particular. La doctrina no aplica cuando existen derechos constitucionales individuales importantes que serían afectados si el Poder Judicial no actúa. *Acevedo Vila v. Meléndez*, supra, págs. 916-917. Con relación a la aplicación de la doctrina de cuestión política, se ha reiterado que ante reclamos de cuestión política hemos reafirmado el poder de los tribunales de ser los intérpretes finales de los contornos de la Constitución, y para determinar si los actos de una rama de gobierno exceden su autoridad constitucional. *Díaz Saldaña v. Acevedo Vila*, supra, pág. 398.

#### *F. Costas y honorarios de abogado*

En nuestro ordenamiento jurídico, las costas y honorarios de abogado solamente se otorgan al amparo de una ley que así lo autorice o en su defecto, de un acuerdo entre las partes. Regla 44.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V.

Así pues, la Regla 44.1 de Procedimiento Civil, *supra*, dispone que las costas se le concederán a la parte a cuyo favor se resuelva el pleito. La imposición de las costas del litigio tiene una función reparadora, ya que su propósito es resarcir a la parte victoriosa los gastos necesarios y razonables en que se vio obligada a incurrir a causa del pleito. *Maderas Tratadas v. Sun Alliance et. al.*, 185 DPR 880, 924 (2012). Ahora bien, se ha resuelto que no son costas todos los gastos que ocasiona el procedimiento judicial, sino que se limita a aquellas expensas que el tribunal considere necesarias y razonables. *Íd.* pág. 925.

De otro lado, en ausencia de un pacto expreso de honorarios de abogado, los tribunales tienen la facultad de imponer el pago de honorarios de abogado en determinadas circunstancias. Así, la Regla 44.1 de Procedimiento Civil, *supra*, permite la imposición de honorarios en caso de que cualquiera de las partes o su abogado hubiese procedido con temeridad o frivolidad. Así, se establece en el inciso (d) lo siguiente:

(d) *Honorarios de abogado*. En caso que cualquier parte o su abogado o abogada haya procedido con temeridad o frivolidad, el tribunal deberá imponerle en su sentencia al responsable *el pago de una suma* por concepto de honorarios de abogado que el tribunal entienda correspondan a tal conducta. En caso que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sus municipios, agencias o instrumentalidades haya procedido con temeridad o frivolidad, el tribunal deberá imponerle en su sentencia una suma por concepto de honorarios de abogado, excepto en los casos en que esté expresamente exento por ley del pago de honorarios de abogado.

Se ha definido la temeridad como aquella conducta que hace necesario un pleito que se pudo evitar, que lo prolonga innecesariamente o que obliga que la otra parte incurra en gestiones evitables. *Marrero Rosado v. Marrero Rosado*, 178 DPR 476, 504 (2010). Esta misma conducta se toma en cuenta tanto para la imposición de honorarios de abogado al amparo de la Regla 44.1(d) de Procedimiento Civil, *supra*, como para la imposición de interés legal por temeridad al amparo de la Regla 44.3 (b) de Procedimiento Civil, *supra*.

Según lo ha expresado el Tribunal Supremo, estas penalidades persiguen el mismo propósito de disuadir la litigación frívola y fomentar las transacciones mediante sanciones que compensen a la parte victoriosa los perjuicios económicos y las molestias producto de la temeridad de la otra parte. *Íd.*, pág. 505. También se ha indicado que el propósito de la imposición de honorarios por temeridad es penalizar a la parte que por su terquedad, obstinación, contumacia e insistencia en una actitud desprovista de fundamentos, obliga a la otra parte, innecesariamente, a asumir las molestias, gastos, trabajo e inconveniencias de un pleito. *C.O.P.R. v. S.P.U.*, 181 DPR 299 (2011). Por tanto, se considera que incurre en temeridad aquella parte que torna necesario un pleito frívolo o que provoque su indebida prolongación, y que obliga a la otra a incurrir en gastos innecesarios. *Colón Santos v. Coop. Seg. Mult. P.R.*, 173 DPR 170, 188 (2008); *P.R. Oil v. Dayco*, 164 DPR 486, 511 (2005); *Domínguez*

*v. GA Life*, 157 DPR 690, 706 (2002).

Finalmente, debemos señalar que la determinación de si una parte ha actuado o no con temeridad descansa en la discreción del tribunal. Recordemos que las decisiones discrecionales que toma el foro primario no se revocarán a menos que se demuestre que el juzgador abusó de su discreción. *SGL Zapata-Rivera v. J.F.Montalvo*, 189 DPR 414, 434-435 (2013).

Así pues, la parte que solicite la revisión de una determinación de temeridad tendrá que demostrar el abuso de discreción cometido por el foro recurrido, puesto que dicha determinación no se revisará a menos que el tribunal a quo se haya excedido en el ejercicio de su discreción. *CNA Casualty of P.R. v. Torres Díaz*, 141 DPR 27, 44 (1996).

### III.

Con relación al primer señalamiento de error, la parte apelante expone que los requisitos de acción legitimada han de ser interpretados de manera flexible para que ello garantice acceso a los tribunales y a la justicia para aquellas partes, como en el presente caso, que se han visto afectadas por actuaciones del gobierno. Según la parte apelante, los Alcaldes miembros de la Federación tienen legitimación activa para reclamar a nombre propio, en representación de los municipios que administran. Expuso, en esencia, que las disposiciones legales que impugnan les impone a dichos Municipios aportaciones adicionales al Sistema de Retiro sin identificar las fuentes de ingreso de éstos. Indicó que lo anterior conlleva un impacto negativo en las arcas municipales sobre las cuales los Alcaldes tienen un interés legítimo, pues son éstos quienes administran dichas arcas. Además, las medidas impugnadas no proveen una oportunidad real de solicitar reembolso ni subvención para cubrir las

aportaciones patronales, lo que crea una situación de incertidumbre económica a los fondos municipales.

De esta manera, la parte apelante adujo que vela por los intereses de los Municipios en cumplimiento con su deber de representar adecuadamente los intereses de la Federación. Respecto al último requisito de legitimación activa de la Federación, la parte apelante expone que con su causa de acción se evita una multiplicidad de pleitos en caso de que cada Municipio impugnara las disposiciones legales por separado, pues ello sería impráctico. De esta manera, la parte apelante argumentó que la Federación tiene legitimación activa para incoar la demanda de sentencia declaratoria contra la parte apelada. Le asiste la razón.

Como se desprende de las disposiciones legales antes citadas, cuya validez es impugnada por la parte apelante, la autonomía que los Municipios ostentan en virtud de la Ley Núm. 81 se vio afectada por la aprobación de las enmiendas a la Ley Núm. 477. En específico, la Sec. 38 de la Ley Núm. 3-2013 le impuso a los Municipios la obligación consistente en la aportación de \$2,000.00 anuales al Retiro por cada pensionado. Además, la Sec. 4 de la Ley Núm. 32-2013 estableció que cada año fiscal, el Retiro determinará cualquier porción adicional para la aportación patronal al Sistema de Retiro. Dicha aportación, denominada Aportación Adicional Uniforme, le corresponde pagar a todo patrono participante en el Sistema de Retiro, incluyendo los Municipios. En fin, tales disposiciones legales responsabilizan directamente a los patronos, como los Municipios, al fiel cumplimiento de las indicaciones antes mencionadas, pues de lo contrario tales patronos estarían sujetos a sanciones.

Como es de notar, ambas enmiendas a la Ley 477 limitan la autonomía conferida a los Municipios en virtud de la Ley Núm. 81.

Según se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley de Municipios Autónomos, la política pública que promueve dicha ley consiste en conferirle a los Municipios mayor grado de autonomía a los fines de fomentar la capacidad de administración de éstos respecto asuntos bajo su control, como lo es la aportación patronal al sistema de Retiro. Debido a la naturaleza de las obligaciones impuestas en virtud de los estatutos impugnados, es forzoso concluir que la autonomía de los Municipios así como su capacidad de administrar se ven afectadas.

Cuando quien pretende demandar a nombre propio es una asociación, esta también debe satisfacer los requisitos de legitimación activa en lo que a ella concierne. Si la asociación pretende demandar a nombre de sus miembros, contará con legitimación activa siempre que: (1) sus miembros tengan legitimación activa para demandar; (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetos de la organización, y (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual de los miembros del pleito. *Id.*, en la pág. 372.

En este caso se cuestiona que la Federación y los municipios, como criaturas del Estado, tengan algún “interés propietario” que les dé margen para plantear una violación al debido proceso de ley. De entrada, advertimos, que hace ya más de una década este Tribunal de Apelaciones se enfrentó a una controversia similar a la de autos. En ese entonces este Tribunal de Apelaciones, por voz de la Jueza Presidenta Liana Fiol Matta, en aquel entonces Jueza de Apelaciones, analizó lo siguiente, que transcribimos *in extenso* por su pertinencia a este caso:

Dada su posición subordinada como “criaturas del Estado”, los municipios no poseen privilegios o inmunidades que puedan oponer contra su creador. Véase, *Williams v. Mayor*, 289 US 36 (1933). Sin embargo, la jurisprudencia norteamericana ha resuelto que hay circunstancias que conllevan excepciones a

esta norma, entre éstas las siguientes: 1) cuando un estatuto expresamente confiere el derecho a demandar; 2) cuando una ley estatal afecta adversamente el interés propietario del municipio en fondos económicos; 3) cuando cumplir con un estatuto estatal implica la violación a una prohibición constitucional y, 4) cuando la legislación estatal infringe los poderes municipales constitucionalmente delegados al amparo de la Constitución estatal.

[...]

La definición de lo que constituye un interés propietario ha evolucionado jurisprudencialmente. Así, se ha reconocido que dicho interés va más allá de la titularidad de un bien tangible y de la intervención del Estado con dicha titularidad. En *Board of Regents v. Roth*, al resolver que puede existir un interés propietario en beneficios provistos por el gobierno, el Tribunal Supremo federal elaboró un concepto extensivo de “interés propietario”. Resolvió el Tribunal que quien reclame un derecho propietario debe demostrar claramente que posee algo más que una mera expectativa unilateral de algún interés o beneficio. Además, debe demostrar que disfruta del beneficio o interés reclamado “de conformidad con alguna fuente de autoridad legal”, por lo cual éste “no le puede ser negado, salvo que haya mediado causa”. Según hemos explicado, el CRIM recauda dinero que pertenece a los municipios y al hacerlo, actúa en representación de éstos. *A la luz de los principios de derecho expuestos, resulta evidente que los municipios tienen un interés propietario en dichos recaudos y en su distribución. También es evidente que la determinación del CRIM respecto a la cantidad pagada en exceso al Municipio de San Juan y los descuentos correspondientes a las remesas enviadas por el CRIM por concepto de contribuciones pueden afectar adversamente el interés propietario del Municipio en dichos ingresos. Se configura, pues, una de las excepciones a la norma que no reconoce a los municipios privilegios o inmunidades oponibles frente al Estado. Williams v. Mayor, supra.*

De esa forma, demostrada la existencia de un interés propietario del Municipio de San Juan en el dinero reclamado, la garantía de debido proceso de ley requiere que al llevar a cabo acciones que puedan menoscabar dicho interés, el Estado cumpla con tres (3) requisitos, a saber: 1) la determinación de los intereses individuales afectados por la acción gubernamental; 2) la evaluación del riesgo o probabilidad de efectuar una determinación errónea que prive a la persona del interés protegido mediante el proceso utilizado y el valor probable de garantías adicionales o distintas y 3) la determinación del interés oficial protegido por la acción sumaria y la posibilidad de usar métodos alternos. *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, (1982); *Mathews v. Eldridge*, 424 US 319 (1976).

*Municipio de San Juan v. CRIM, KLAN200201140*

En esa ocasión se le reconoció legitimación activa al Municipio de San Juan para cuestionar una actuación del CRIM, que según el municipio, no cumplía con la garantía constitucional del debido proceso de ley. Así como en esa ocasión se validó la capacidad del municipio para cuestionar la actuación de una agencia, entendemos que en el presente caso también se le debe reconocer legitimación para cuestionar la constitucionalidad de una ley o resolución conjunta.

En este caso, al considerar los criterios de legitimación activa es necesario evaluar las alegaciones de la demanda de la forma más favorable para los demandantes, aquí parte apelante. Según esas alegaciones, los municipios cuyos alcaldes integran la Federación y los municipios demandantes han sido afectados por las normas legislativas impugnadas. Resolvemos que en este caso la parte apelante tiene, como mínimo, un interés gubernamental legítimo que le dota de la legitimación activa necesaria para solicitar el remedio de sentencia declaratoria.

En cuanto al segundo señalamiento de error, la Federación señaló que tanto los Artículos 2 y 4 de la Ley Núm. 3-2013, *supra*, como la Sec. 4 de la Ley Núm. 32-2013, *supra*, carecen de una evaluación de impacto fiscal a los Municipios. Según indicó, las referidas disposiciones no fueron aprobadas para proveer aumentos y beneficios a favor de los empleados municipales, sino para cubrir el déficit de flujo de presupuesto y solventar la precaria situación económica del Sistema de Retiro. Por tales razones, la parte apelante expuso que los Municipios poseen un interés legítimo en los recaudos de los fondos que constituyen sus ingresos. Así las cosas, argumentó que una ley que impone a los Municipios una obligación sin que se identifiquen y se asignen los recursos que los Municipios podrá utilizar para atender dichas



obligaciones, sí tiene un impacto sobre las arcas municipales y contraviene la política pública de autonomía municipal. De igual manera, la Federación expuso que lo anterior también le confería legitimación activa para incoar su causa de acción, pues las disposiciones antes citadas le ocasionan un daño preciso e inmediato debido a que la imposición de las aportaciones adicionales en virtud de las mismas atentan contra las arcas municipales. Ello, a su vez, crea un gravamen sobre los fondos municipales de los Municipios que componen la Federación de no poder cumplir con las aportaciones impuestas y nuevas obligaciones impuestas. En fin, adujo que lo anterior le priva a los Municipios de su derecho propietario sobre sus ingresos protegidos bajo el debido proceso de ley y su capacidad de administración.

Respecto al tercer señalamiento de error, expuso que las interpretaciones de la ley que conduzcan a conclusiones absurdas deben ser rechazadas. Según explicó, no existe una separación absoluta de poderes, sino una interrelación entre las tres ramas de gobierno para fiscalizar sus funciones y evitar que una de ellas acumule todo el poder gubernamental. Siendo la rama judicial quien interpreta las leyes y dirime controversias, dicha rama de gobierno puede intervenir en la presente controversia, pues ya el proceso legislativo culminó por lo cual los tribunales no estarían interviniendo con dicho proceso. En fin, la solicitud de la parte apelante consiste en evaluar la constitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas, empresa delegada a los tribunales. Por tales razones, la Federación finalizó que su reclamo no violenta el principio de separación de poderes, pues, en esencia, el mismo está dirigido a velar por el interés legítimo que ostentan los Municipios sobre los fondos que administran.

Debido a que el segundo y tercer señalamiento de error están intrínsecamente relacionados, procedemos a discutirlos en conjunto.

Como expusiéramos anteriormente, el reclamo de la parte apelante va dirigido a impugnar la validez de la aprobación de las precitadas disposiciones legales. No obstante, coincidimos con el foro primario al concluir que ello versa sobre una cuestión política. Según se desprende de la Exposición de Motivos de ambos preceptos legales, tanto la Ley Núm. 3-2013 como la Ley Núm. 32-2013 tienen como propósito atender la crisis presupuestaria que actualmente afecta varios sectores del gobierno, como por ejemplo, el Sistema de Retiro.

En *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 D.P.R. 497, 509 (1994), se establecieron los criterios para determinar si un asunto es una cuestión política y procede nuestra abstención: (1) si existe una delegación expresa del asunto en controversia a otra rama del gobierno; (2) la ausencia de criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia; (3) la imposibilidad de decidir sin hacer una determinación inicial de la política pública que no le corresponde a los tribunales; (4) la imposibilidad de tomar una decisión sin expresar una falta de respeto hacia otra rama de gobierno; (5) la existencia de una necesidad poco usual de adherirse sin cuestionar a una decisión política tomada previamente; y (6) el potencial de confusión proveniente de pronunciamientos múltiples de varios departamentos de gobierno sobre un asunto. La Rama Judicial puede precisar las funciones correspondientes a las distintas ramas de gobierno, pero no inmiscuirse en ellas. En vista de ello, si las actuaciones del Poder Legislativo están en el marco constitucional y corresponden exclusivamente a sus poderes delegados, los Tribunales deben ser deferentes y restringir su intervención en lo que respecta a ese

asunto. *Córdova y Otros v. Cámara de Representantes*, 171 DPR 789, 801 (2007).

En este caso, entrar a considerar la validez de si la Ley núm. 3-2013 y la Ley Núm. 32-2013 conllevaría una usurpación de poder contra la Rama Judicial, lo que privaría la causa de acción presentada del requisito de justiciabilidad. El ejercicio de abstención judicial que implica la doctrina de cuestión política tiene el propósito de evitar una crisis constitucional y así salvaguardar los principios democráticos que caracterizan nuestro sistema de gobierno. Por tales razones, concluimos que no erró el foro primario al determinar que el caso no es justiciable. Nos encontramos ante un caso de cuestión política dentro de la doctrina de justiciabilidad, específicamente ante un asunto de la competencia del poder legislativo, el cual en esta instancia, el poder judicial se encuentra impedido de intervenir.

Por último, con relación al cuarto señalamiento de error, la parte apelante argumentó que el foro primario erró al haber impuesto al Municipio de San Sebastián \$10,000.00 de honorarios de abogado, toda vez que en existe una desavenencia honesta en cuanto a quien favorece el derecho aplicable. Explicó que dicho pleito es complejo, sobre el cual no se ha establecido un precedente. Además, señaló que el Municipio de San Sebastián compareció, toda vez que podría resultar afectado por la sentencia que en su día resulte. Asimismo, indicó que la comparecencia del Municipio de San Sebastián también obedece al principio de economía procesal que permea todo nuestro ordenamiento jurídico. En fin, argumentó que tanto dicho Municipio como la Federación, tienen derecho a salvaguardar el interés legítimo que ostentan sobre sus fondos, el cual se ve afectado por las disposiciones legales cuya nulidad han solicitado que se declare.

Por su parte, el Municipio de San Sebastián, mediante comparecencia especial, expuso entre otras cosas, que en el caso KAC2013-0581 dicho Municipio compareció en calidad de entidad pública municipal. Sin embargo, indicó que fue incluido en el presente pleito como una parte que podría verse afectada por la sentencia que pudiera recaer en su día. Además, explicó que también fue incluido en dicho pleito, pues el mismo fue incoado por la Federación de la cual el Municipio de San Sebastián es miembro. Expresó que independientemente del caso antes mencionado, el presente pleito no era uno innecesario, pues de igual manera los demás municipios incluidos en la Federación se vieron afectados por la aprobación de las disposiciones legales antes mencionadas. Así las cosas, señaló que, además de que el presente caso envuelve asuntos que no han sido aclarados por los tribunales, la presentación del mismo no provocó molestias ni gastos innecesarios en la parte apelada. Así las cosas, concluyó que el foro primario abusó de su discreción al haberle impuesto \$10,000.00 por concepto de honorarios de abogado por temeridad. Le asiste la razón.

Según se desprende del contenido de la reclamación de la parte apelante, la Federación impugnó los estatutos promulgados para enmendar la Ley 477 sobre el Sistema de Retiro. Ahora bien, las alegaciones presentadas por la parte apelante están dirigidas sobre el impacto que las disposiciones legales impugnadas tienen sobre su autonomía conferida en virtud de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, asunto que no ha sido discutido en los tribunales. Cabe indicar que como concluyéramos anteriormente, estamos impedidos de considerar tal reclamo, toda vez que el mismo se trata de una cuestión política por lo cual no es un caso justiciable.

Ahora bien, el hecho de que se haya determinado que el asunto versa sobre una cuestión política, no convierte la conducta del Municipio de San Sebastián en temeraria. Como indicó en su comparecencia, dicho municipio no compareció en la misma calidad de parte en ambos casos, el presente y el caso KAC2013-0581. El presente caso fue incoado por la Federación, compuesta a su vez, por el resto de los Municipios que se mencionan en la comparecencia de esta sentencia. Por tales razones, concluimos que erró el foro primario al haber impuesto honorarios de abogado al Municipio antes mencionado.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, modificamos el dictamen recurrido a los fines de eliminar la imposición de honorarios de abogado contra el Municipio de San Sebastián. Así modificado, se confirma el resto del dictamen apelado.

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

La Jueza Cintrón Cintrón concurre y disiente con opinión escrita.

Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGION JUDICIAL de SAN JUAN  
PANEL V

FEDERACIÓN DE ALCALDES  
DE PR, INC., REPRESENTADA  
POR SU PRESIDENTE HON.  
HÉCTOR O'NEILL GARCÍA;  
MUNICIPIO DE ADJUNTAS;  
MUNICIPIO DE AIBONITO;  
MUNICIPIO DE AGUADILLA;  
MUNICIPIO DE ARECIBO;  
MUNICIPIO DE  
BARRANQUITAS; MUNICIPIO  
DE BAYAMÓN; MUNICIPIO  
DE CAMUY; MUNICIPIO DE  
CANÓVANAS; MUNICIPIO DE  
CEIBA; MUNICIPIO DE  
CIDRA; MUNICIPIO DE  
FAJARDO; MUNICIPIO DE  
FLORIDA; MUNICIPIO DE  
GUANICA; MUNICIPIO DE  
GURABO; MUNICIPIO DE  
GUAYNABO; MUNICIPIO DE  
LARES; MUNICIPIO DE LAS  
PIEDRAS; MUNICIPIO DE  
LOIZA; MUNICIPIO DE  
MANATÍ; MUNICIPIO DE  
MARICAO; MUNICIPIO DE  
MOCA; MUNICIPIO DE  
MOROVIS; MUNICIPIO DE  
NAGUABO; MUNICIPIO DE  
NARANJITO; MUNICIPIO DE  
PONCE; MUNICIPIO DE SAN  
SEBASTIAN; MUNICIPIO DE  
SANTA ISABEL; MUNICIPIO  
DE TOA BAJA; MUNICIPIO DE  
VEGA ALTA

Apelantes

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO  
DE PUERTO RICO;  
SECRETARIO DE JUSTICIA,  
HONORABLE CESAR  
MIRANDA RODRÍGUEZ;  
ADMINISTRADOR DE LOS  
SISTEMAS DE RETIRO,  
FRANCISCO DEL CASTILLO  
OROZCO; ADMINISTRACIÓN  
DE LOS SISTEMAS DE  
RETIRO DE EMPLEADOS DEL  
GOBIERNO DEL ESTADO  
LIBRE ASOCIADO DE  
PUERTO RICO

Apelados

KLAN201501140

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

Civil. Núm.  
K AC2014-0492

Sobre:  
Sentencia  
Declaratoria

Sección 38  
Artículos 2 y 4  
de la Ley Núm. 3  
de 4 de abril de  
2013

Sección 4 de la  
Ley Núm. 32  
de 25 de junio  
de 2013

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Varona Méndez, la Jueza Cintrón Cintrón y la Juez Rivera Marchand.

### **VOTO CONCURRENTE Y DISIDENTE**

En San Juan, Puerto Rico, a            de enero de 2016.

Disiento en parte de la determinación tomada por la mayoría del Panel, porque entiendo que tanto la Federación de Alcaldes como los Municipios demandantes tienen legitimación activa para impugnar los Arts. 2 y 4 de la Sección 38 de la Ley Núm. 3-2013 y la Sección 4 de la Ley Núm. 32-2013, toda vez que mediante éstas se les impone a los Municipios una aportación patronal al Sistema de Retiro. La mayoría del Panel reconoce que esa acción legislativa afecta a los Municipios y delimita su autonomía, según conferida por la Ley Núm. 81-1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos.

No obstante, la mayoría del Panel resuelve confirmar la desestimación porque a su entender el caso no es justiciable bajo la doctrina de cuestión política. Difiero de la acción tomada por mis compañeras, pues a mi entender retar la constitucionalidad de unas medidas socioeconómicas no es una cuestión política. *Córdova y otros v. Cámara de Representantes*, 171 D.P.R. 789, 800 (2007); *Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz*, 164 D.P.R. 875 (2005); *P.P.D. v. Rosselló González*, 136 D.P.R. 916 (1994); *Noriega Rodríguez v. Jarabe*, 136 D.P.R. 497 (1994). Es al Tribunal de Primera Instancia (TPI), precisamente, a quien le corresponde evaluar la constitucionalidad de los estatutos impugnados, bajo el escrutinio de razonabilidad por tratarse de medidas socioeconómicas. *Domínguez Castro v. E.L.A. I*, 178 D.P.R. 1, 43-45 (2010). Por esa razón modificaría la sentencia apelada, ya que estoy conforme con el panel, en cuanto a la eliminación de honorarios por temeridad impuestos al municipio de San



Sebastián y ordenaría la continuación de los procedimientos ante el TPI.

Sol de Borinquen Cintrón Cintrón  
Jueza de Apelaciones