

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL II

MUNICIPIO DE JUANA
DÍAZ

Recurrente

v.

CENTRO
RECAUDACIÓN
INGRESOS
MUNICIPALES

Recurridos

KLRA201700511

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente del
Centro Recaudación
Ingresos Municipales

Caso Núm.
ILF-MJD-2011-2012
ILF-MJD-2012-2013
ILF-MJD-2013-2014

SOBRE:
Impugnación de
Liquidación Final

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Bonilla Ortiz

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de diciembre de 2017.

El Municipio de Juana Díaz ("el Municipio") nos presenta un recurso de revisión judicial en el que solicita que revoquemos una Resolución del Centro de Recaudación de Impuestos Municipales ("CRIM") en la que se desestimó varios recursos de impugnación que el Municipio recurrente presentó ante la agencia sobre ciertas liquidaciones finales anuales.¹

Por los fundamentos que expondremos a continuación, **REVOCAMOS** el dictamen recurrido.

-I-

El presente caso es una secuela de otro en el que un panel hermano revocó un dictamen del CRIM que le impuso a dos (2)

¹ El Municipio de Juana Díaz cuestiona la Resolución Final que el CRIM emitió el 7 de febrero de 2017 y que reiteró en reconsideración el siguiente día 16 de mayo.

municipios² —uno de estos el del Juana Díaz— la carga total de la deficiencia determinada en el “Fondo de Equiparación Municipal”³ para el año fiscal 2008-2009.⁴ En aquella ocasión, este Tribunal de Apelaciones resolvió que:

... constituye una actuación irrazonable e injusta, constitutiva de abuso de discreción, avalar que tan solo dos municipios, incluido el Municipio peticionario, carguen con la responsabilidad de toda la deficiencia en el Fondo de Equiparación. Ello ciertamente afecta negativamente el interés público. Máxime, cuando ya anteriormente se había aplicado exitosa y correctamente una fórmula en la que **todos los municipios con exceso de 50,000 habitantes** habían contribuido a satisfacer la deficiencia en el Fondo de Equiparación, para beneficio de municipios con menor densidad poblacional. De este modo, se guarda la proporcionalidad en la distribución de los fondos que busca salvaguardar la Ley Núm. 80, *supra*.⁵

En vista de ello, este Tribunal determinó que la metodología empleada por el CRIM para obtener tales resultados provocó una desproporcionalidad en la distribución de los fondos que comprenden el Fondo de Equiparación que no podía avalar. Concluyó, pues, que se cometieron los errores alegados. El caso fue devuelto al CRIM para que corrigiera la liquidación final del año fiscal 2008-2009 del Municipio de Juana Díaz mediante criterios objetivos, que fueran cónsonos con la referida Ley Núm. 80, *infra*, y de acuerdo a lo que dispuso en la Sentencia.

El CRIM recurrió ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico, quien eventualmente denegó el auto discrecional por falta de jurisdicción. Como corolario, el dictamen apelativo advino final y firme.

² De un total de dieciséis (16) Municipios con exceso de 50,000 habitantes, se le impuso la carga a solo dos (2) de estos.

³ Al amparo del artículo 15 de la Ley Núm. 80-1991, 21 LPR sec. 5814, se creó un fondo especial denominado “Fondo de Equiparación para los Municipios” a los fines de mantener separados los fondos transferidos a los municipios de los demás fondos del Gobierno. C.R.I.M. v. Méndez Torres 174 DPR 276, 229-230 (2008)

⁴ Se le asignó al caso previo el alfanumérico KLRA201200037.

⁵ Pág. 18 de la Sentencia del caso KLRA201200037.

El 25 de noviembre de 2013, el Municipio instó una petición de ejecución de sentencia en el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan ("TPI"), ante el presunto incumplimiento del CRIM con lo que dispuso el Tribunal de Apelaciones.⁶ En lo pertinente, el CRIM sostuvo que la sentencia que se pretendía ejecutar no establecía fecha específica en la que debía cumplirse y tampoco precisaba la fórmula que debía utilizar para cumplir con el mandato apelativo. El 8 de mayo de 2014, el TPI dictó Sentencia. Entre los hechos que determinó el juzgador de los hechos, resaltan los siguientes:

[...].

8. En la página 15 de la Sentencia el hermano foro apelativo avaló que la metodología explicada por la perito del Municipio "es la contemplada en el Art. 18(c), pues establece criterios objetivos para la remesa cuando se tiene que recurrir al Fondo de Equiparación. Ello debido a que garantiza una distribución equitativa de las deficiencias en el Fondo de Equiparación, entre los municipios con una población en exceso de 50,000 habitantes". (referencia omitida).

[...].

11. El mandato inequívoco del Tribunal de Apelaciones fue que el CRIM corrigiese la liquidación anual 2008-2009 del Municipio de Juana Díaz. (referencia omitida).

12. La Sentencia del Tribunal de Apelaciones no ordena la realización de una nueva liquidación para todos los municipios para el año fiscal 2008-2009, sino que solamente se corrija la misma en relación con el Municipio de Juana Díaz, quien fue el único que impugnó la liquidación final anual de dicho año fiscal.

13. La corrección de la liquidación anual 2008-2009 que se ordenó en la sentencia del Tribunal de Apelaciones envuelve la aplicación de los cuatro factores que se mencionan en el Art. 18(c) de la Ley 80-1991, *supra*. Dichos factores se aplicarán en la distribución de la deficiencia en el Fondo de Equiparación en relación con el Municipio de Juana Díaz para el año fiscal 2008-2009.

[...].

22. Del documento que se acompañó con la Moción del CRIM de 3 de febrero de 2014 se puede colegir que, en efecto, el resultado final del cumplimiento con la sentencia del Tribunal de Apelaciones será que el Municipio tendrá un

⁶ El caso fue identificado con el alfanumérico K PE2013-5285.

crédito a su favor por concepto de la corrección en la liquidación final de 2008-2009 y años siguientes.⁷ (Énfasis suplido).

El TPI destacó que las partes lograron ponerse de acuerdo en la metodología a utilizar, pero discrepaban en la naturaleza del trámite administrativo a llevarse a cabo. Por un lado, el CRIM sostenía que se debía realizar una nueva liquidación final para el año fiscal 2008-2009, a tenor con el trámite ordinario dispuesto en el segundo párrafo del artículo 18(d) de la Ley Núm. 80-1991, *infra*. Mientras que el Municipio afirmaba que lo que se requería era solo la corrección de la liquidación original para el año fiscal en cuestión. Específicamente, que se sustituyera en los cómputos el número base corregido y se mantuvieran iguales las demás partidas que ya habían sido auditadas.

El TPI precisó que el Tribunal de Apelaciones “fue claro al limitar la gestión ordenada a la corrección de una liquidación final ya realizada y exitosamente impugnada.”⁸ Determinó que adoptar la postura promovida por el CRIM le restaría finalidad a la controversia que la Sentencia del Tribunal de Apelaciones procuró resolver de manera definitiva — entiéndase, la corrección de la liquidación final para el año fiscal 2008-2009— y además generaría resultados incorrectos. Resolvió pues, que, a tenor con la Sentencia del Tribunal de Apelaciones, el CRIM debía limitarse a corregir la liquidación final para el año fiscal en cuestión.⁹

Mientras el caso se dilucidaba ante los tribunales, el CRIM continuó notificando al Municipio los informes de liquidación final

⁷ Sentencia del TPI del 8 de mayo de 2014, págs. 288-291 del Ap.

⁸ *Íd.*, en la pág. 295.

⁹ Se efectuaron procedimientos post sentencia en el que ambas partes nombraron comisionados. Estos sometieron un informe conjunto resolviendo en definitiva las controversias relacionadas a las liquidaciones correspondientes a los años 2008-2009 y 2009-2010. El informe fue suscrito por los comisionados y el juez ante quien se había ventilado el caso. Este último dio por concluido el caso y ordenó el archivo definitivo de los procesos post sentencia. Véase, la *Minuta* transcrita el 10 de mayo de 2016, pág. 283 del Ap.

para los años fiscales que iban transcurriendo. El 12 de diciembre de 2012, notificó al Municipio el informe de liquidación final para el año fiscal 2011-2012.¹⁰ Oportunamente, el 11 de febrero de 2013, el Municipio instó un recurso ante el CRIM para impugnar los resultados que proveyó la agencia para dicho período.¹¹ Argumentó que la liquidación final de dicho término se afectó por la deficiencia en la base numérica de la liquidación final correspondiente al año fiscal 2008-2009, la cual para ese entonces estaba pendiente de resolución ante los tribunales. Expuso que las liquidaciones de todos los años fiscales subsiguientes se afectaron directamente, porque para computar la liquidación de un año, se utiliza como número base el resultado del año anterior.

El 13 de diciembre de 2013, el CRIM le notificó al Municipio el informe de liquidación anual para el año fiscal 2012-2013.¹² El 5 de febrero de 2014 el Municipio instó un recurso oportuno ante el CRIM para impugnarlo.¹³ Fundamentó su reclamo en las mismas razones que expuso para impugnar el año fiscal anterior. Por los mismos fundamentos, impugnó oportunamente el 2 de febrero de 2015 el resultado de la liquidación final anual que le fue notificada el 23 de diciembre de 2014 para el año fiscal 2013-2014.¹⁴ Al momento en que se le notificó este último resultado, el TPI ya había dictado Sentencia disponiendo que el CRIM debía corregir la liquidación final para el año fiscal 2008-2009.

Los tres (3) recursos de impugnación fueron eventualmente consolidados. El CRIM sostuvo que los procedimientos que

¹⁰ Se le informó al Municipio sobre la existencia de una deficiencia en la liquidación anual ascendente a \$225,590.76. Véase, pág. 227 del Ap.

¹¹ Caso núm. ILF-MJD-2011-2012.

¹² Se le informó al Municipio sobre la existencia de una deficiencia en la liquidación anual ascendente a \$60,000.53. Véase, pág. 206 del Ap.

¹³ Caso núm. ILF-MJD-2012-2013.

¹⁴ Se le informó al Municipio sobre la existencia de una deficiencia en la liquidación anual ascendente a \$36,337.46. El caso administrativo fue identificado con el alfanumérico ILF-MJD-2013-2014.

efectuó para obtener los resultados cuestionados por el Municipio eran correctos y se ajustaban al mandato del Tribunal de Apelaciones.

El 17 de febrero de 2015, el CRIM cursó una comunicación escrita al alcalde del Municipio de Juana Díaz en la que le notificó unas liquidaciones finales enmendadas para los años fiscales 2010-2011 al 2012-2013.¹⁵ Ello, luego de presuntamente haberlas sometido a un proceso de revisión. El CRIM le informó al Municipio sobre su derecho a solicitar revisión ante la Oficina del Director Ejecutivo de la agencia dentro de determinado período. Sostuvo que como el Municipio no impugnó las liquidaciones finales enmendadas dentro del término que disponía para ello, advinieron finales y firmes.

Tras varias otras incidencias procesales, el 31 de octubre y el 1 de noviembre de 2016 se efectuó la vista administrativa en su fondo. Las partes estipularon la prueba documental. Por parte del Municipio testificó la señora Carole Acosta Grubb y el abogado y CPA Norman E. Foy. El CRIM presentó el testimonio de la CPA Diana Claudio. Conviene exponer brevemente en lo que consistió cada uno de estos.

La primera testigo fue la señora Carole Acosta, quien testificó sobre el trabajo que realizó sobre las partidas que el Municipio ha sostenido que el CRIM le adeuda. A grandes rasgos, sostuvo que lo que correspondía era aplicar la base revisada y acordada a las cifras que ya habían sido auditadas según fueron originalmente notificadas. Conforme a su criterio, no existía razón alguna para utilizar otras cifras que no fueran las originalmente obtenidas y notificadas como resultado de las auditorías.

¹⁵ Véase, *Carta* del 17 de febrero de 2015, págs. 213-214 del Ap.

Esta evaluó las liquidaciones finales anuales que el CRIM le sometió al Municipio desde el 2009 en adelante.¹⁶ Basó su evaluación en los números oficiales de las liquidaciones finales que el CRIM originalmente notificó.¹⁷ O sea, en aquellos que el CRIM notificó al Municipio antes de enviarle las liquidaciones finales enmendadas. Sostuvo que el cuestionamiento del Municipio no era sobre la metodología que utilizó el CRIM para obtener los resultados correspondientes a las liquidaciones finales de los años en cuestión, sino sobre el número base correcto del Fondo de Equiparación del año 2010 en adelante. Este número base se carga en años fiscales subsiguientes al realizar la liquidación final correspondiente.¹⁸

Explicó que cuando realizó sus cálculos utilizó los números originales que notificó el CRIM para la liquidación final de cada año fiscal, así como el número base corregido.¹⁹ Afirmó que el CRIM no aplicó al Municipio de Juana Díaz los fondos que le correspondían respecto al Fondo de Equiparación y que, en consecuencia, el CRIM le quedaba a deber \$1,878,091.00. Sobre el particular, mencionó que la partida que se tenía que ajustar era la de Lotería y Subsidio.²⁰ Puntualizó que, ante las modificaciones realizadas por el CRIM, los datos con los que podía trabajar eran aquellos que le fueron notificados al Municipio originalmente, pues era información auditada.²¹ No utilizó los informes de liquidación revisados que el CRIM posteriormente envió, porque incluía datos que no habían pasado por un proceso de auditoría.²² Destacó que

¹⁶ Transcripción de las vistas, pág. 25

¹⁷ *Íd*, en la pág. 62.

¹⁸ *Íd*, en la pág. 65 y 92.

¹⁹ *Íd*, en la pág. 66-69 y 102.

²⁰ *Íd*, en las págs. 70-71.

²¹ *Íd*, en la pág. 73.

²² *Íd*, en las págs. 104-108.

los resultados de esas revisiones no podían estar por encima de una auditoría.²³

El testimonio del licenciado y CPA Norman Foy, quien participó en la evaluación de las distintas liquidaciones finales, sirvió para corroborar el de la señora Carole Acosta.²⁴ Añadió que los procedimientos acordados ("*agreed upon procedures*") que utilizó el CRIM para las liquidaciones finales revisadas no le confieren mayor certeza que a los resultados obtenidos bajo las liquidaciones finales originales, las cuales habían pasado por un proceso de auditorías.²⁵

La siguiente testigo fue la CPA Diana Claudio, quien es la Directora de Finanzas del CRIM. En su turno, explicó el procedimiento que utilizó la referida agencia para, en su criterio, cumplir con la Sentencia del Tribunal de Apelaciones.²⁶ Indicó que el personal de finanzas del CRIM que ella supervisaba efectuó un análisis comparativo de las liquidaciones finales correspondientes a los años fiscales 2008-2009 al 2012-2013. Manifestó que dicho análisis incluyó la corrección de presuntos errores de fórmulas y datos cometidos en las liquidaciones finales originales, y que los resultados obtenidos fueron notificados al Municipio mediante un informe de liquidaciones finales revisadas.²⁷

La Directora de Finanzas expuso que una vez se completó el proceso de revisión, los resultados obtenidos fueron sometidos a procedimientos acordados ("*agreed upon procedures*") con la firma de contabilidad López-Vega. Adujo que no se realizó una nueva auditoría, toda vez que no se estaban cambiando o alterando datos, sino que simplemente se revisó la distribución

²³ *Íd*, en la pág. 113.

²⁴ *Íd*, en las págs. 121-153.

²⁵ *Íd*, en las págs. 129-130.

²⁶ *Íd*, en las págs. 175-248.

²⁷ *Íd*, en la pág. 188.

del fondo de equiparación según lo dispuso el Tribunal de Apelaciones.²⁸

El 30 de noviembre de 2016, el Oficial Examinador que presidió la vista emitió su Informe. Precisó que la diferencia en el resultado obtenido por el Municipio y el que obtuvo el CRIM sobre la cantidad que este último le adeudaba al primero, obedeció a que el Municipio utilizó los números de las liquidaciones finales originales, mientras que el CRIM se basó en los números que determinó tras el aludido proceso de revisión. Expuso que las liquidaciones finales enmendadas fueron sometidas a procedimientos acordados ("*agreed upon procedures*") y que estos "no representan una nueva auditoría de las liquidaciones."²⁹ Entendió que el proceso de revisión no constituyó una nueva liquidación, sino la corrección de las liquidaciones finales originales conforme a los parámetros provistos por los foros judiciales primario e intermedio y que, por tanto, no eran necesarias nuevas auditorías.

El Oficial Examinador destacó que los trámites efectuados por el CRIM para cumplir con la Sentencia del Tribunal de Apelaciones produjeron un resultado favorable al Municipio, pero que ambas partes diferían sobre la cifra notificada. Expresó que:

... el Municipio no podía aspirar ni pretender que el CRIM se limitara a corregir la base conforme a lo ordenado en la sentencia e ignorar los errores encontrados como parte del proceso. De todas formas el alcance de las sentencias dictadas por el T.A. y por el T.P.I. se concentraba en la liquidación del año 2008-2009 y para nada impedía que el CRIM, en el ejercicio del cumplimiento de las sentencias identificara y corrigiera las liquidaciones del Municipio de Juana Díaz como efectivamente hizo.³⁰

Así las cosas, concluyó que los procedimientos efectuados por el CRIM fueron consistentes con los dictámenes judiciales

²⁸ *Íd*, en la pág. 245.

²⁹ *Informe del Oficial Examinador*, pág. 135 del Ap.

³⁰ *Íd*, en la pág. 141.

aludidos y que la cifra adeudada al Municipio consistía en \$879,672 que fueron pagados en su totalidad. En vista de ello, recomendó la desestimación de las impugnaciones promovidas por el Municipio. El Director Ejecutivo del CRIM acogió el referido Informe en su Resolución Final del 7 de febrero de 2017, y declaró No Ha Lugar las impugnaciones. Ante la reconsideración solicitada, el CRIM se mantuvo en lo resuelto.

Inconforme, el Municipio acude ante nos mediante el recurso de revisión judicial de título. Plantea que:

- (1)ERRÓ EL CRIM AL REALIZAR NUEVAS LIQUIDACIONES FINALES ANUALES PARA CADA UNO DE LOS AÑOS FISCALES CUESTIONADOS, A PESAR DE NO ESTAR FACULTADOS EN LEY PARA ELLO, BAJO EL PRETEXTO DE QUE SE ESTABAN CORRIENDO ERRORES EN FÓRMULAS.
- (2)ERRÓ EL CRIM AL NO REALIZAR LOS AJUSTES EN LA BASE NUMÉRICA PARA CADA UNO DE LOS AÑOS FISCALES CUESTIONADOS, AUN CUANDO ERA EL CURSO DE ACCIÓN MANDATORIO A TENOR CON SU LEY ORGÁNICA.
- (3)ERRÓ EL FORO A *QUO* AL REALIZAR NUEVAS LIQUIDACIONES FINALES ANUALES DESCANSANDO EN PROCEDIMIENTOS ACORDADOS Y NO EN UNAS AUDITORÍAS EXTERNAS COMO MANDA LA LEY ORGÁNICA DE LA DEPENDENCIA.
- (4)ERRÓ EL HONORABLE *NISI PRIUS* AL FORMULAR DETERMINACIONES DE HECHOS QUE NO SE AJUSTAN A LA EVIDENCIA TOTAL QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE Y QUE MENOSCABA EL PESO DE AQUELLA EN QUE SE BASÓ LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA.

-II-

Derecho Aplicable

A. Revisión judicial.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 38-2017 ("LPAU"), delimita el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas. Dispone que las determinaciones de hechos de las agencias serán sostenidas por el tribunal si se basan en evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo; mientras que las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos. Sección 4.5 de la LPAU. Cónsono con esta

normativa, los tribunales revisores debemos examinar si la determinación administrativa está fundamentada en la prueba o si, por el contrario, es incompatible con esta. Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425, 437 (1997).

Cuando la interpretación de los hechos es razonable, los tribunales, de ordinario, deben sostener el criterio de la agencia y no sustituirlo por el suyo. Pérez Vélez v. VPH Motors, Corp., 152 DPR 475, 490 (2000). No obstante, si luego de un estudio y análisis ponderado el tribunal descubre que la determinación administrativa trastoca valores constitucionales o resulta arbitraria e irrazonable, podrá sustituir el criterio de la agencia por el suyo y revocar el dictamen cuestionado. *Íd.*

Cabe recordar que los procedimientos y las determinaciones administrativas están revestidos de una presunción de corrección y regularidad. Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros, 172 DPR 232, 244 (2007); Hernández v. Centro Unido, 168 DPR 592, 615 (2006). Es norma reiterada que los tribunales le deben dar gran peso o deferencia a las aplicaciones e interpretaciones de las agencias con respecto a las leyes y los reglamentos que administran, por lo que no pueden descartar libremente sus conclusiones e interpretaciones de derecho. Cruz Negrón v. Adm. de Corrección, 164 DPR 341, 357 (2005). Ello, en consideración de la experiencia y el conocimiento especializado que poseen sobre los asuntos que les han sido delegados. Vélez v. A.R.Pe., 167 DPR 684, 693 (2006); Rivera Concepción v. ARPE, 152 DPR 116, 122 (2000). No obstante, lo anterior no significa una abdicación de la función revisora del foro judicial. "Por el contrario, los tribunales tienen el deber de proteger a los ciudadanos contra posibles actuaciones *ultra vires*,

inconstitucionales o arbitrarias de las agencias.” Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes, 178 DPR 867, 884 (2010).

En fin, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a determinar si: (1) el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) las determinaciones de hecho realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial en el expediente administrativo; y (3) las conclusiones de derecho fueron las correctas. Rivera v. A & C Development Corp., 144 DPR 450, 460-461 (1997).

B. CRIM, Ley Núm. 80, infra; fondo de equiparación.

La Ley Núm. 80-1991, según enmendada (“Ley Núm. 80”), 21 LPRC secs. 5801 *et seq*, es la ley orgánica del CRIM. En su artículo 3 expresamente dispone la aplicabilidad de las disposiciones de la LPAU a los procesos que se ventilen en dicha agencia. 21 LPRC sec. 5802.³¹ También establece que el CRIM fue creado como:

una entidad municipal, independiente y separada de cualquier otra agencia o instrumentalidad del Gobierno del Estado Libre Asociado, denominada “Centro de Recaudación de Ingresos Municipales”. El Centro es la entidad de servicios fiscales, cuya responsabilidad primaria será recaudar, recibir y distribuir los fondos públicos provenientes de las fuentes que se indican en este capítulo que corresponden a los municipios.

La ley habilitadora del CRIM dispone para la creación de un fondo especial en el Banco Gubernamental de Fomento, denominado “Fondo de Equiparación para los Municipios”, “el cual se mantendrá separado de cualesquiera otros fondos pertenecientes al Gobierno Central o a los municipios”. Art. 15 de la Ley Núm. 80, *supra*, 21 LPRC sec. 5814. De igual forma, establece el método que será utilizado para la distribución y

³¹ Véase, además, Mun. de San Juan v. CRIM, 178 DPR 163, 174-175 (2010).

remisión de los fondos recaudados por el CRIM cada año fiscal.

Sobre el particular, prescribe lo siguiente:

A partir de la fecha en que el Centro reciba las transferencias establecidas en el inciso (f) del Artículo 23 de esta ley,³² y en cada año subsiguiente, el Secretario transferirá al Banco Gubernamental de Fomento, no más tarde del décimo día de cada mes, una doceava (1/12) parte del estimado de los ingresos a recibirse en el año fiscal de que se trate por los conceptos indicados en los incisos (b) y (c) de la sec. 5815 de este título.

No más tarde del decimoquinto día de cada mes, el Banco Gubernamental de Fomento remesará a cada municipio las cantidades que más adelante se indican, conforme a lo dispuesto en las secs. 5801 a 5820 de este título, en el contrato de fideicomiso y en el documento de distribución preliminar preparado por el Centro. En esa distribución se especificará la cantidad a ser retenida para cubrir deudas estatutarias o contraídas por los municipios con agencias públicas o con otros municipios.

El cómputo de la totalidad de los ingresos a distribuirse durante el año fiscal 1993-94 y en cada año fiscal subsiguiente, que se generen por concepto de las fuentes descritas en la sec. 5815 de este título, se hará utilizando como año base el año fiscal inmediatamente anterior.

Dicha remesa se hará utilizando los criterios siguientes:

(a) Una doceava (1/12) parte de los estimados anuales de ingresos que corresponderán a cada municipio por los conceptos indicados en la sec. 5815(a), (b) y (c) de este título.

(b) La contribución básica municipal que estuviera impuesta antes de la aprobación de esta ley, más cualquier contribución básica adicional que se imponga por los municipios, así como las asignaciones por concepto de la contribución sobre la propiedad exonerada y las veinte centésimas del uno por ciento (0.20%) de la contribución básica impuesta y no cobrada que resarce el Fondo General, será adjudicada directamente al municipio que le corresponde.

A través del mecanismo de equiparación se garantiza que cada municipio reciba ingresos de la contribución sobre la propiedad que anteriormente correspondía al Fondo General, la lotería y el subsidio gubernamental, equivalentes a los percibidos al año base. Si la contribución sobre la propiedad no provee para dicha equiparación, recibirá asignaciones por concepto de lotería y subsidio hasta que la misma sea alcanzada. Si estos fondos no fueran suficientes, se tomarán los recursos necesarios para

³² Se refiere al inciso (f) del art 23 de la Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991, enmendado por la sección 5 de la Ley Núm. 42 de 31 de julio de 1992, el cual aparece como nota de disposiciones transitorias bajo la sección 5801 del Título 21.

alcanzar la equiparación de aquellos municipios cuya contribución sobre la propiedad exceda sus requerimientos de equiparación.

Luego de efectuada la equiparación, de haber un remanente de ingresos provenientes de la contribución sobre la propiedad, los mismos se distribuirán entre los municipios a base del incremento en la contribución sobre la propiedad de cada municipio respecto al aumento total de la misma.

(c) De lograrse la equiparación sin agotar los ingresos provenientes de la lotería y el subsidio, cualquier exceso que resulte se distribuirá por el Centro entre todos los municipios a base de los siguientes criterios:

(1) El total de personas beneficiarias del Programa de Asistencia nutricional, per cápita, según certificación al efecto emitida por el Departamento de la Familia, que sea determinado en el año fiscal inmediatamente anterior o en el año fiscal más próximo que se tenga la información.

(2) El presupuesto funcional per cápita de cada municipio, del año fiscal inmediatamente anterior o del año fiscal más próximo que se tenga la información.

(3) El valor tasado de la propiedad tributable per cápita ubicada dentro de los límites territoriales de cada municipio, correspondiente al año fiscal inmediatamente anterior o al año fiscal más próximo que se tenga la información.

(4) La población del municipio por milla cuadrada, según el último censo decenal.

El exceso antes señalado será distribuido en seis (6) partes iguales, correspondiéndole a cada factor una sexta parte de tales fondos disponibles. La metodología para la distribución será determinada por la Junta, con la participación del Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. La aplicación de dicha metodología deberá beneficiar aquellos municipios que reciben el menor ingreso por contribución sobre la propiedad u otras fuentes, así como a los municipios con el mayor número de dependientes del Programa de Asistencia Nutricional y de mayor densidad poblacional.

(d) A partir del año fiscal 1994-95 y en años subsiguientes, si la totalidad de los ingresos dispuestos en la sec. 5815 de este título no fueren suficientes para lograr la equiparación de ingresos de cada municipio con el año base, los fondos disponibles se distribuirán en proporción a la distribución de ingresos de dicho año base.

A partir del 30 de junio de 1995 y en cada año

subsiguiente, el Centro efectuará no más tarde del 31 de diciembre de cada año, una liquidación final de los fondos distribuidos a los municipios. De haber algún exceso, el Banco Gubernamental remesará a cada municipio la cantidad que le corresponda, utilizando los factores establecidos en el inciso (c) de esta sección. De haberse remesado cantidades en exceso de las que corresponda a cada municipio, según dicha liquidación final, el Centro informará tal hecho al Banco Gubernamental para que éste retenga de las remesas del siguiente año fiscal aquellas cantidades necesarias para recuperar las cantidades remesadas en exceso. En cualquier caso, los municipios deberán efectuar los ajustes necesarios contra el sobrante en caja del año anterior, para que las cantidades correspondientes se contabilicen como parte del año fiscal a que corresponden. Por otra parte, para que los municipios puedan cumplir con las disposiciones de las secs. 4110(j) y 4311 de este título, el Centro tendrá que emitir una certificación preliminar en o antes del 30 de septiembre de cada año. Dicha certificación preliminar deberá ser remitida a los municipios no más tarde del tercer día laborable a partir del mismo 30 de septiembre.

(e) Cuando el Centro lo entienda pertinente podrá realizar una revisión del estimado de ingresos. Si al efectuar la revisión se determina un aumento podrá recomendar un pago global por la cantidad correspondiente al municipio por los meses anteriores a la revisión. Cualquier remanente del aumento se prorrateará en las remesas restantes hasta el final del año fiscal, en cuyo caso aplicarán las disposiciones del inciso (d) de esta sección en cuanto a la liquidación final de los fondos distribuidos a los municipios.

(f) La Junta de Gobierno del Centro quedará facultada para establecer una fórmula, según las circunstancias de cada año, para distribuir los fondos de la sec. 5815(b) y (c) de este título, de manera que se logre la equiparación del año base, donde se le garantizarán a los municipios de menos de cincuenta mil (50,000) habitantes el mismo ingreso que recibieron en el año fiscal inmediatamente anterior.

Art. 18 de la Ley Núm. 80, *supra*, 21 LPRC sec. 5817. (Énfasis suplido).

En consideración de la normativa expuesta, resolvemos.

-III-

El Municipio de Juana Díaz expone cuatro (4) señalamientos de error en su recurso de revisión judicial. En el primero y segundo, cuestiona la facultad del CRIM para realizar nuevas liquidaciones finales para los años en controversia. Plantea que el CRIM solo debía ajustar la base numérica para las liquidaciones

finales de los años fiscales 2010-2011 al 2012-2013, pero utilizó como subterfugio la corrección ordenada por el Tribunal de Apelaciones para realizar nuevas liquidaciones para esos años. En el tercero de sus señalamientos de error, expone que las nuevas liquidaciones descansan en procedimientos acordados ("*agreed upon procedures*") y no fueron sujetas a un proceso de auditorías como exige la ley. Por último, cuestiona las determinaciones de hechos en las que el CRIM sustentó su dictamen.

Por estar estrechamente relacionados entre sí, discutiremos los primeros tres (3) señalamientos de error en conjunto.

El CRIM, por su parte, sostiene la corrección de su dictamen. A grandes rasgos, invoca la presunción de corrección que permea en nuestro ordenamiento jurídico sobre las decisiones de las agencias gubernamentales. Arguye que, contrario a como las cataloga el recurrente, no se trata de liquidaciones nuevas, sino que lo que hizo fue corregirlas para ajustarlas al mandato del Tribunal de Apelaciones. Amparado en ello, indica que no era necesario auditarlas nuevamente. Evaluados los planteamientos de las partes, ante la totalidad del expediente y la doctrina aplicable, diferimos del criterio de la agencia. Veamos.

Comenzaremos con la discusión de los primeros tres (3) señalamientos de error.

-A-

Como mencionamos, este caso es secuela de aquel en el que este Tribunal de Apelaciones devolvió el asunto al CRIM para que corrigiera la liquidación final del año fiscal 2008-2009 del Municipio de Juana Díaz conforme los parámetros de la Ley Núm. 80, *supra*, y las directrices impartidas. El mandato judicial fue claro. La agencia cumplió con lo ordenado. Los resultados que obtuvo el CRIM de esa corrección no están en controversia.

Nuestra intervención es a los efectos de ciertos ajustes que el CRIM realizó a las liquidaciones finales de años subsiguientes. Específicamente, a aquellas correspondiente a los años fiscales 2010-2011 al 2012-2013.³³

Debemos tener en perspectiva que el resultado de la liquidación final corregida para el año fiscal 2008-2009 repercute y tiene efectos sobre la liquidación final de los años subsiguientes. Esto ocurre porque el resultado de la liquidación final del año fiscal anterior se utiliza como número base en el cómputo de la liquidación final del año fiscal corriente.³⁴ De modo que cualquier desacierto en el cómputo de la liquidación de un año fiscal, tiene un efecto continuado en el cómputo de las liquidaciones para años fiscales posteriores. Es por eso que una vez el CRIM corrigió la liquidación final para el año fiscal 2008-2009, el resultado que obtuvo debía ser sustituido como número base en el cómputo de la liquidación final para el año fiscal siguiente y así sucesivamente. De esa forma, no se cargaría el error para años posteriores.

La controversia se suscitó cuando el CRIM, además de corregir el número base en el cómputo de la liquidación final de los años fiscales impugnados, aprovechó la oportunidad para reformar otras partidas y fórmulas, lo que arrojó resultados distintos a los que había calculado el Municipio para esos años. El Municipio sostiene que el CRIM se excedió de sus facultades al así hacerlo. Entiende que la agencia debió limitarse a ajustar el cálculo de las liquidaciones impugnadas al número base corregido sin entrar en fórmulas, metodologías o consideraciones

³³ Como adelantamos, mientras se dilucidaba en los tribunales lo referente a la liquidación del año fiscal 2008-2009, el Municipio impugnó ante la agencia las liquidaciones de los años en controversia según le eran notificadas. Ello, por razón de la discrepancia que se arrastraba desde el año fiscal 2008-2009.

³⁴ Artículo 18 de la Ley Núm. 80, *supra*. Véase también artículo 2(b) de la Ley Núm. 80, 21 LPRA sec. 5801, el cual define "**año base**" como "cualquier año fiscal inmediatamente anterior al año fiscal corriente."

adicionales que nunca cuestionó dentro del proceso administrativo. Le atribuye al CRIM haber utilizado el proceso de revisión como subterfugio para realizar "nuevas liquidaciones" para esos años bajo un criterio más laxo que el requerido por ley.

En atención a ello, nos corresponde evaluar si el CRIM debió limitarse a sustituir el número base en las liquidaciones para los años fiscales 2010-2011 al 2012-2013 y si tras los cambios que realizó dentro del proceso de revisión se requería una nueva auditoría.

El CRIM aduce que nada le impedía realizar correcciones adicionales como parte del proceso. Expone que no era necesario auditar nuevamente las liquidaciones porque no se trataba de nuevas liquidaciones, sino de correcciones. Sus planteamientos no nos convencen.

El mandato claro del Tribunal de Apelaciones fue que el CRIM debía corregir la liquidación del año fiscal 2008-2009. Aun cuando lo allí dispuesto era extensible solo a la liquidación de ese término, el nuevo número obtenido debía ser sustituido en el cálculo para el año siguiente, ya que comprendió el número base para el mismo. Por ende, el CRIM debía también corregir las liquidaciones de años fiscales posteriores, incluidas aquellas que el Municipio impugnó ante la agencia y que son objeto de revisión en este caso. Implicaba un ajuste aritmético en los cómputos originales.

Sin embargo, el CRIM no se limitó a ello. Realizó ajustes adicionales para las liquidaciones de los años fiscales impugnados que crearon inconsistencias sustanciales con los resultados que obtuvo el Municipio. Como bien explicaron los testigos del Municipio durante la vista, esa disparidad se debe a que el Municipio, en su revisión, ajustó la base numérica de las

liquidaciones finales anuales originalmente notificadas y se circunscribió a la información que se desprendía de los informes auditados de estas. La diferencia estriba en aproximadamente \$1.8 millones que el Municipio reclama que el CRIM le adeuda. Evidentemente no se trata de una diferencia nominal.

La obligación estatutaria del CRIM de realizar la liquidación anual emana del precitado artículo 18 de la Ley Núm. 80, *supra*. Mediante este, se le exige al CRIM que realice una liquidación final de los fondos distribuidos a los municipios a no más tardar del 31 de diciembre de cada año. Con miras a conferir confianza y certeza al proceso,³⁵ la ley le obliga a contratar firmas de contabilidad externa para que auditen esas liquidaciones. Artículo 7(m) de la Ley Núm. 80, 21 LPRC sec. 5806(m).³⁶ Por su parte, el artículo 9(v) del referido estatuto, en lo pertinente, dispone que el Director Ejecutivo del CRIM deberá:

(v) Someter anualmente a los municipios copia de los estados financieros auditados conjuntamente con el resultado del análisis, **la auditoría y la certificación de las liquidaciones anuales de las respectivas remesas del Centro al municipio que se trate que realicen el/los auditor(es) externo(s) contratado(s)**. (Énfasis suplido).

21 LPRC sec. 5808(v).

Las disposiciones estatutarias previamente aludidas claramente le imponen una obligación al CRIM de proveer liquidaciones finales que hayan sido auditadas por una firma de contadores externos de manera que les confieran confiabilidad y

³⁵ Véase la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 104-2001, que enmendó la Ley Núm. 80, *supra*, para, entre otras cosas, añadir el inciso (v) al artículo 9.

³⁶ El referido artículo 7(m) le impone a la Junta de Gobierno del CRIM el deber de:

(m) Aprobar la contratación de los servicios de auditoría externa para los informes financieros anuales certificados que deberá incluir, además de los estados financieros auditados del Centro, el análisis, **la auditoría y la certificación de las liquidaciones anuales de las remesas del Centro a los municipios**. Esta contratación requerirá que el/los auditor(es) externo(s) remitan a la Junta la carta a la gerencia cuando los resultados de la auditoría reflejen fallas, irregularidades o desviaciones de las medidas de control fiscal que estén vigentes.

certeza. Ahora bien, no está en duda que el CRIM originalmente notificó los resultados de las liquidaciones finales en cuestión y que luego de que recayó la Sentencia del TPI que le obligó a cumplir con el mandato del Tribunal de Apelaciones, los revisó y proveyó unos nuevos resultados que diferían de los obtenidos por el Municipio. Un análisis minucioso del asunto nos obliga a coincidir con el Municipio.

Toda vez que lo que se cuestionó fue el número base que había resultado afectado por la discrepancia que se acarreaba desde el año fiscal 2008-2009, una vez corregido, correspondía que el CRIM lo ajustara en el cómputo de las liquidaciones para años posteriores. De esta forma, se subsanaba el error cuestionado. No obstante, el CRIM se extralimitó y realizó ajustes en otras partidas y fórmulas. Justificó su proceder en que encontró dentro del proceso de revisión errores adicionales que ameritaban corrección. Estos cambios tuvieron un efecto sustancial en las liquidaciones originalmente notificadas, pues arrojaron resultados tan disímiles que al presente existe una discrepancia de aproximadamente \$1.8 millones que el Municipio aduce que el CRIM le adeuda y que este último niega.

Un elemento importante a considerar y que se aparta de las disposiciones estatutarias de la Ley Núm. 80, *supra*, es que el CRIM no auditó esos cambios. Si bien el número base revisado no ameritaba de por sí una nueva auditoría —ya que se trataba de un número que las partes habían definido y que comprendía solo un ajuste matemático— cualquier cambio adicional que afectara sustancialmente las liquidaciones debía pasar por ese escrutinio. El no hacerlo derrota los fines para los que, en gran medida, la Ley Núm. 80 fue enmendada en el año 2001 ("*... mediante esta Ley se requiere del CRIM que éste audite las*

liquidaciones de las remesas a los municipios a fin de garantizar que la información fiscal que se les envía sea veraz y confiable...”).³⁷

El CRIM intentó subsanar su incumplimiento al someter las liquidaciones revisadas a procedimientos acordados (“*agreed upon procedures*”) con una firma de contabilidad externa. Pero, como explicó el licenciado y CPA Norman Foy en su testimonio, los procedimientos acordados no confieren mayor certeza sobre resultados que fueron sometidos a un proceso de auditorías. La ley es clara al respecto. Esos cambios debieron ser auditados y, como es sabido, cuando la letra de la ley es clara y libre de ambigüedad, no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu. Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRa sec. 14; Cordero et al. v. ARPe et al., 187 DPR 445, 456 (2012). Así pues, nos abstendremos de hacerlo.

Miramos con suspicacia el que se realicen cambios sustanciales a liquidaciones finales bajo un estándar más laxo que el que exige la ley para el proceso original. No podemos avalar dicho proceder. Máxime cuando no se trató de una corrección de forma, sino de cambios sustanciales a las liquidaciones finales originalmente notificadas. El incumplimiento del CRIM con las exigencias de la Ley Núm. 80, *supra*, le resta validez a las liquidaciones enmendadas que notificó. Sin duda, se cometieron primeros tres (3) errores alegados. Lo resuelto hace innecesario adentrarnos en la discusión del cuarto señalamiento de error.

-IV-

En mérito de lo expuesto, **REVOCAMOS** la resolución recurrida. Se le **DEVUELVE** el caso a la agencia para que ajuste la

³⁷ Así surge de la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 104-2001, *supra*.

base numérica de las liquidaciones finales originales en cuestión conforme lo aquí dispuesto.

Notifíquese.

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

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