

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL SAN JUAN-FAJARDO
PANEL ESPECIAL

CÁMARA DE MERCADEO,
INDUSTRIA Y
DISTRIBUCIÓN DE
ALIMENTOS; CASTRO
BUSINESS ENTERPRISE;
UNIÓN DE MAYORISTAS

Apelantes

v.

AUTORIDAD DE LOS
PUERTOS

Apelado

KLAN201601673

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

Sobre:
Sentencia
Declaratoria e
Interdicto
Permanente

Caso Núm.:
K PE2015-3472

Panel integrado por su presidente, el Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 28 de febrero de 2018.

La *Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos (“MIDA”)* junto a las compañías importadoras *Castro Business Enterprise (“CBE”)* y la *Unión de Mayoristas Corp. (“UMC”)*, apelan una Sentencia que el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (“TPI”) emitió el 6 de octubre de 2016.¹ Allí, determinó que no procedía detener el cobro de cierto cargo por inspección de carga marítima que cuestionaron los aquí apelantes.

Examinado el recurso, procedemos a revocar el dictamen apelado. Veamos.

¹ Notificada el 18 de octubre de 2016.

-I-

El 10 de noviembre de 2015 la organización MIDAS y las compañías importadoras CBE y UMC presentaron ante el TPI una acción de sentencia declaratoria e interdicto permanente en contra de la Autoridad de los Puertos (“Autoridad”). En resumen, cuestionaron la facultad de dicha instrumentalidad pública para intervenir con la carga marítima que entra a la Isla a través de los muelles de San Juan. A su vez, disputaron la validez del cobro del cargo por inspección que disponía el Reglamento Núm. 8067 de la Autoridad (“Reglamento 8067”).² En ese sentido, argumentaron que dicho cuerpo de normas no está vigente, y que ello le impedía a la Autoridad cobrar el cargo en cuestión. Con el interdicto permanente procuraban que se le ordenara a la Autoridad que cesara y desistiera de toda gestión de inspección de carga y de cobro del mencionado cargo.

Eventualmente, los apelantes solicitaron al Tribunal que dispusiera del caso por la vía sumaria. La Autoridad presentó escrito en oposición. No obstante, en la vista que se efectuó el 6 de septiembre de ese mismo año, ambas partes coincidieron en que el caso estaba apto para ser resuelto por dicha vía. Así las cosas, el 6 de octubre de 2016, el TPI dictó Sentencia. Entre los hechos que determinó probados el juzgador de los hechos, y sobre los cuales no existe controversia, resaltan los siguientes:

[...].

11) Finalmente, mediante la Resolución número 2011-026 de la Junta de Directores de la Autoridad de los Puertos, se autorizó a su Director Ejecutivo aprobar una reglamentación para “escanear” el 100% de la carga de los contenedores de los barcos.

12) La AP aprobó el Reglamento Número 8067, en septiembre de 2011.

² Reglamento Núm. 8067 de la Autoridad de Puertos, aprobado el 2 de septiembre de 2011, denominado como el “*Regulation for Implementing the Necessary Means to Guarantee an Efficient Flow of Commercial Traffic in the Scanning of Inbound Cargo, Containers, to Improve Security at the Port Facilities and/or to Otherwise Implemente the Public Policy of the Commonwealth of Puerto Rico Delegated upon the Ports Authority.*”

13) *El propio texto del Reglamento 8067 estableció que expiraba automáticamente el 30 de junio de 2014.*

14) *El 1 de diciembre de 2015, el Secretario de Estado, Hon. Víctor Suárez Meléndez, en calidad de Gobernador Interino, emitió un decreto declarando una emergencia ante el vencimiento del Reglamento 8067 y prorrogando la vigencia del mismo, nunc pro tunc, retroactivo al 1 de julio de 2014.*

15) *El 20 de febrero de 2015, la Junta de Directores de la AP autorizó a la Directora Ejecutiva de dicha corporación pública a extender la vigencia del Reglamento 8067.³*

El TPI determinó que la Ley Núm. 12-2008,⁴ facultó a la Autoridad de los Puertos a intervenir en el proceso de inspección de carga marítima en Puerto Rico. Dispuso también que la enmienda retroactiva que el Gobernador Interino realizó el 1 de diciembre de 2015 al Reglamento 8067, lo mantuvo vigente hasta pasada la fecha de expiración automática establecida en este. Amparado en ello, concluyó que no procedía detener el cobro del cargo en cuestión. Por consiguiente, desestimó con perjuicio la demanda.

Inconformes, MIDAS, CBE y UMC apelaron la Sentencia. En su recurso, plantean que:

ERRÓ EL TPI, SALA SUPERIOR DE SAN JUAN, AL PERMITIR A LA AP, SIN MANDATO EXPLÍCITO DE LEY COBRAR POR EL SERVICIO DE ESCANEAR LA CARGA CON FINES DE INSPECCIÓN.

-II-

A. Cosa Juzgada.

En nuestro ordenamiento jurídico, la doctrina de *cosa juzgada* es una materia con base en derecho sustantivo.⁵ Sobre el particular, el artículo 1204 de nuestro Código Civil,⁶ en lo pertinente, establece lo siguiente:

[...].

Para que la presunción de cosa juzgada surta efecto en otro juicio, es necesario que entre el caso resuelto por la sentencia y aquél en que ésta sea invocada, concorra la más perfecta identidad entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron.

³ Sentencia, págs. 140-141 del Ap.

⁴ También se le conoce como la “Ley de política pública en el área de seguridad portuaria de Puerto Rico”. 23 LPRA sec. 3222 *et seq.*

⁵ *Díaz Burgos v. Navieras de Puerto Rico*, 118 DPR 297, 303 (1987).

⁶ 31 LPRA sec. 3343.

El propósito de esta defensa es evitar que en un pleito posterior se litiguen cuestiones que ya fueron o que pudieron haber sido litigadas y adjudicadas en un pleito anterior.⁷ Para que la presunción de *cosa juzgada* surta efecto en otro juicio es necesario que entre el caso resuelto por sentencia y el caso en el cual se está invocando la doctrina, concurra la más perfecta identidad de cosas, causas, litigantes y la calidad con que estos lo fueron.⁸

El requisito de que sean las mismas partes se conoce como identidad de personas o mutualidad de partes. Al considerar el alcance de este requisito, se ha señalado que, en principio, los efectos de la *cosa juzgada* se extienden a quienes intervienen en el proceso, a nombre y en interés propio.⁹ Por su parte, la alusión a la más perfecta identidad entre las cosas a la cual se refiere la doctrina, responde básicamente al objeto o materia sobre la cual se ejercita la acción.¹⁰ Para determinar el cumplimiento con tal requisito, se ha utilizado el siguiente criterio “*si un juez está expuesto a contradecir una decisión anterior afirmando un derecho nacido o naciente*”¹¹

Mientras, el requisito de identidad de las causas alude al motivo de pedir o el fundamento capital, el origen de las acciones o excepciones planteadas y resueltas.¹² Algunos de los criterios que se han utilizado para determinar si hay identidad en cuanto a las causas presentadas en ambos procesos son: **(1)** *si el mismo derecho ha sido infringido por la misma violación;* **(2)** *si hay una identidad tal que una sentencia diferente en la segunda acción destruiría o afectaría derechos o intereses establecidos por la primera sentencia;*

⁷ *Worldwide Food Dis., Inc. v. Colón et al.*, 133 DPR 827, 833 (1993). (Énfasis en el original).

⁸ *Íd.*, pág. 834.

⁹ *A&P Gen. Contractors v. Asoc. Caná, Inc.*, 110 DPR 753, 766 (1981).

¹⁰ *Lausell Marxuach v. Díaz de Yáñez*, 103 DPR 533, 535 (1975).

¹¹ *Íd.*, pág. 535.

¹² *A & P Gen. Contractors v. Asoc. Caná, supra*, pág. 765.

(3) identidad de fundamentos; (4) si la misma evidencia sostendría ambas sentencias.¹³

Por otro lado, el **impedimento colateral por sentencia** constituye una modalidad de la doctrina de *cosa juzgada*. Se distingue de esta última en que no es necesario que se dé el requisito de identidad de causas.¹⁴ Al igual que ocurre con la doctrina de *cosa juzgada*, “*el impedimento colateral tiene como propósito promover la economía procesal y judicial, proteger a los litigantes contra lo que representa defenderse o probar sus reclamaciones en repetidas ocasiones tratándose de la misma controversia, evitar litigios innecesarios y decisiones inconsistentes.*”¹⁵ La figura del **impedimento colateral por sentencia** surte efectos cuando un hecho esencial para el pronunciamiento de una sentencia fue dilucidado y determinado mediante una sentencia válida y final, y tal determinación es concluyente en un segundo pleito entre las mismas partes, aunque existan causas de acción distintas.¹⁶

Nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que no procede la interposición de la mencionada doctrina cuando la parte contra quien se interpone no ha tenido oportunidad de litigar anteriormente el asunto y no ha resultado ser la parte perdidosa en el litigio anterior.¹⁷ Por ello, la sentencia anterior es concluyente solamente en cuanto a aquellas materias que de hecho se suscitaron y verdaderamente o por necesidad se litigaron y adjudicaron. No es concluyente en cuanto a aquellas materias que pudieron ser pero no fueron litigadas y adjudicadas en la acción anterior.¹⁸

B. Ley Núm. 12-2008 y Reglamento 8067

¹³ *Mercado Riera v. Mercado Riera*, 100 DPR 940, 951 (1972).

¹⁴ *Presidential v. Transcaribe*, 186 DPR 263, 276-277 (2012).

¹⁵ *Íd.*, pág. 271; *Benítez et al. v. Vargas et al.*, 184 DPR 210, 225 (2012); *Méndez v. Fundación*, 165 DPR 253, 269 (2005).

¹⁶ *Benítez Méndez v. Vargas Sein*, *supra*.

¹⁷ *Presidential v. Transcaribe*, *supra*, pág. 277.

¹⁸ *Benítez Méndez v. Vargas Sein*, *supra*.

El 18 de febrero de 2008, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 12-2008, *supra*, a los fines de establecer la política pública del Gobierno de Puerto Rico con respecto a la seguridad portuaria. La política allí promulgada promueve la apertura de las vías de transporte marítimo y les exige a las autoridades pertinentes la implementación de la seguridad necesaria en el área de los puertos. Reconoce, además, el objetivo prioritario de asegurar la salud y seguridad de los puertorriqueños.¹⁹ Así pues, el referido estatuto dejó establecido que es política pública del Gobierno de Puerto Rico:

(a) Que los puertos marítimos de Puerto Rico cumplirán con todas las disposiciones federales descritas en la Maritime Transportation Security Act, y su equivalente internacional la International Ship and Port Facility Security Code (ISPS), en o antes del 1ro de enero de 2009.

(b) Reconocer el Acuerdo Interagencial para la Implementación del Sistema Automatizado de Control de Carga y Mercancías del 2 de agosto de 2007.

(c) Que en o antes del 1ro de octubre de 2008, la Autoridad de los Puertos deberá implantar un modelo de carriles rápidos de evaluación de los bienes que entran por vía marítima a la Isla, esta fecha será prorrogable por las agencias que suscriben el Acuerdo Interagencial.

(d) Que las medidas que se tomen para velar por la seguridad marítima se diseñan de manera que limite al mínimo los retrasos en el flujo rápido de la carga.²⁰ (Énfasis suplido).

En cumplimiento con el precitado mandato de ley, la Autoridad de los Puertos aprobó el 2 de septiembre de 2011 el Reglamento 8067. Por medio de este, se establecieron regulaciones que permitían a la Autoridad implantar métodos ágiles de escaneo de contenedores enfocados a acrecentar la seguridad portuaria de la Isla. Se procuraba lograr el escaneo del cien por ciento (100%) de los contenedores que arribaban por mar a la Isla. El Reglamento autorizó a la Autoridad al cobro de una “*Tarifa de Seguridad Mejorada*” (“*Enhanced Security Fee*”) con la que se procuraba

¹⁹ Art. 2 de la Ley Núm. 12-2008, 23 LPRA sec. 3222.

²⁰ *Íd.*

recuperar los costos en los que incurriría la agencia para proveer y mantener el sistema de escaneo. Vale resaltar que en este se limitó expresamente su vigencia hasta el **30 de junio de 2014** (*“Pursuant to the aforementioned reasons the Authority has determined implementing the New Regulation with an effective date from October 1, 2011 until June 30, 2014.”*).

Procedemos a analizar los hechos del presente caso a la luz del derecho expuesto.

-III-

De entrada, es preciso hacer constar que el asunto que estuvo ante la consideración del foro judicial primario fue uno estrictamente de derecho. Sobre los hechos de este caso no hay controversia.

Ahora bien, mediante el recurso que nos ocupa, los apelantes cuestionan, en esencia, la facultad de la Autoridad de los Puertos para continuar con el cobro de la Tarifa de Seguridad Mejorada provista por el Reglamento 8067. Fundamentan su reclamo en dos (2) postulados; a saber: (1) que la Autoridad no tiene potestad legal para realizar registros sobre los bienes que entran al País por la vía marítima; y, (2) que dicha agencia no está facultada en ley para el cobro del referido cargo. Para ello, parten de la premisa que el Reglamento 8067 —que es el que le reconoce la facultad a la agencia para el cobro de esa tarifa— no está vigente. Por su parte, la Autoridad difiere y solicita que se confirme la Sentencia del TPI.

Luego de revisar detenidamente los argumentos de las partes ante la totalidad del expediente y la doctrina prevaleciente, debemos revocar la sentencia apelada.

En primer orden, la Ley Núm. 12, *supra*, es clara cuando ordena a la Autoridad de los Puertos a implementar *“un modelo de carriles rápidos de evaluación de los bienes que entran por vía marítima a la Isla...”*. Sabido es que cuando la letra de la ley es clara

y libre de ambigüedad, no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu.²¹ Ante el mandato claro e inequívoco de ley para que la Autoridad de los Puertos implante un sistema de inspección sobre los bienes importados al País, nos abstendremos de hacerlo. Dicho planteamiento de los apelantes no amerita mayor discusión.

Ahora bien, coincidimos con los apelantes en cuanto a la invalidez del Reglamento 8067. Así como la letra de la Ley Núm. 12, *supra*, es clara, la del Reglamento 8067 también lo es. Particularmente, la cláusula de expiración automática que precisa que dicho Reglamento fue válido hasta el 30 de junio de 2014. El TPI concluyó que el mismo se mantenía vigente. Se amparó en un decreto emitido el 1 de diciembre de 2015 por el Gobernador Interino con el que pretendió prorrogar retroactivamente la vigencia del referido cuerpo de normas.

Si bien el artículo IX del Reglamento 8067 permitía la extensión del término de vigencia establecido, requería que ello se efectuara durante su vigencia (*"The effectiveness of this Regulation shall automatically expire on June 30, 2014, unless such term is extended, modified or amended **prior its expiration**"*). Ello no ocurrió en este caso. Por tanto, el decreto aludido no surtió efecto alguno.

Lo aquí dispuesto es cónsono con lo que resolvió un panel hermano sobre este mismo asunto en un caso anterior. En aquella ocasión, MIDAS cuestionó la Resolución Núm. 2015-002 que la Autoridad de los Puertos aprobó el 20 de febrero de 2015 y mediante la cual su Junta de Directores extendió la vigencia del referido Reglamento 8067.²² El panel hermano resolvió que:

Toda vez que la fecha del 30 de junio de 2014 transcurrió, sin que la Autoridad de los Puertos presentara la extensión

²¹ Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 14; *Cordero et al. v. ARPe et al.*, 187 DPR 445, 456 (2012).

²² El caso fue identificado con el alfanumérico KLRA201601056.

modificación o enmienda a dicho término de expiración, conforme a las disposiciones del propio Art. IX, desde el posterior día, 1 de julio de 2014, en adelante, el reseñado Reglamento Núm. 8067, supra, perdió su eficacia jurídica, es decir, dejó de existir.

[...].

Lejos de disponer la radicación de un reglamento recién adoptado, o de perseguir la inclusión de enmiendas a un reglamento vigente, mediante la Resolución 2015-002 la Autoridad de los Puertos solicitó y autorizó la extensión de la vigencia de un Reglamento cuya efectividad había expirado o vencido hacía más de siete meses. Es decir, la recurrida Agencia pretendió extender una vigencia que era ya inexistente al momento de emitirse la impugnada determinación; razón por la cual, concluimos que esta actuación por parte de la Autoridad de los Puertos no encuentra cabida procesal, ni sustantiva en la Sección 2.13 de la L.P.A.U., ni en las propias disposiciones del Reglamento Núm. 8067 supra.

*Siendo esto así, cónsono con los argumentos planteados por MIDA, concluimos que al emitir la Resolución 2015-002, y al radicar el registro de la misma con el número 8803, la Autoridad de los Puertos no actuó conforme a Derecho; por lo que dicha actuación administrativa es claramente **ultra vires**. Además, precisa destacarse que, sin que estuvieran verdaderamente presentes circunstancias excepcionales que justificaran apartarse de los requisitos formales que exige nuestro ordenamiento para la aprobación de un Reglamento, la recurrida Agencia pretendió erradamente extender la vigencia de un reglamento que había caducado por disposición propia. Ante la alegada necesidad de una reglamentación para los procesos de escaneo portuario, y el cobro de tarifa, tal y como arguye la Instrumentalidad recurrida, correspondía a la misma iniciar un nuevo proceso de aprobación o adopción de regla o reglamento, y que así fuera expresado claramente mediante correspondiente aviso, en pro de una notificación adecuada, y de conformidad con las disposiciones de la L.P.A.U.²³*

En vista de ello, el panel hermano declaró la nulidad de la mencionada Resolución Núm. 2015-002 y la procurada extensión a la vigencia del Reglamento 8067. Así pues, ordenó a la Autoridad que cesara y desistiera inmediatamente de la ejecución de cualquier procedimiento al amparo del recién aludido Reglamento, el cual no estaba vigente. Dicho dictamen advino final y firme.²⁴

Evidentemente la determinación del TPI resulta contraria a lo previamente resuelto por este Tribunal de Apelaciones. El foro primario asumió los argumentos que ya este Tribunal había descartado. Por consiguiente, erró al así hacerlo. La doctrina de cosa

²³ Sentencia del TA, págs. 161-162 del Ap.

²⁴ El 10 de febrero de 2017 el Tribunal Supremo de Puerto Rico denegó el auto discrecional que se le presentó. Este fue identificado con el alfanumérico CC-2016-1112.

juzgada en su modalidad de impedimento colateral por sentencia, que previamente esbozamos, impide a los tribunales resolver una cosa distinta a lo que aquí hemos hecho constar. Ante la ausencia de una reglamentación vigente u otra autoridad en ley que disponga el proceso para el cobro de la Tarifa de Seguridad Mejorada, la Autoridad no está facultada para requerir su pago. Se cometió el error alegado.

-IV-

Por los fundamentos antes expresados, revocamos la Sentencia apelada y se devuelve al TPI para la fijación y devolución de las tarifas cobradas ilegalmente a los apelantes.

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

El Juez Candelaria Rosa concurre con el resultado, sin opinión escrita.

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