

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
MAYAGÜEZ a través de
su ALCALDE HON. JOSÉ
GUILLERMO RODRÍGUEZ

Apelante

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO a
través de la HON.
WANDA VÁZQUEZ en su
calidad de SECRETARIA
DE JUSTICIA;
ADMINISTRACIÓN DE
SEGUROS DE SALUD en
adelante ASES; CENTRO
DE RECAUDACIÓN DE
INGRESOS MUNICIPALES
(CRIM); OFICINA DEL
COMISIONADO DE
ASUNTOS MUNICIPALES
(OCAM) hoy OFICINA DE
GERENCIA Y
PRESUPUESTO

Apelados

KLAN201900392

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia,
Sala Superior
de Mayagüez

Civil. Núm.:
ISCI201800698
(307)

Sobre:
Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidenta la Juez Coll
Martí, el Juez Flores García y el Juez Rivera
Colón¹

Flores García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de mayo de
2019.

I. Introducción

La parte apelante, el Municipio Autónomo de
Mayagüez, comparece ante nos y solicita nuestra

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2019-106, de 16 de mayo de
2019, se designó al Hon. Felipe Rivera Colón en sustitución del
Hon. Waldemar Rivera Torres y al Hon. Gerardo A. Flores García
como Juez Ponente del caso.

intervención, a los fines de que dejemos sin efecto el pronunciamiento emitido por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Mayagüez, el 1 de marzo de 2019, debidamente notificado a las partes el 6 de marzo de 2019. Mediante la aludida determinación, el foro primario desestimó la presente causa, incoada por la parte apelante.

Por los fundamentos expuestos a continuación, confirmamos la *Sentencia* apelada.

II. Relación de Hechos

El 16 de agosto de 2018, la parte apelante (en adelante, el Municipio) presentó una *Demanda* sobre sentencia declaratoria en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA); la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES); el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) y la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), al presente Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP).

Alegó que la Ley Núm. 72-1993, mejor conocida como la Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico, exige a los municipios realizar dos aportaciones a favor de la ASES, la primera en calidad de municipio y la segunda como patrono para sus empleados acogidos al plan, lo que a su juicio constituye un enriquecimiento injusto. Por otra parte, indicó que la Ley Núm. 321-1999, conocida como la Ley de Impacto Fiscal Municipal, prohíbe la aprobación de medidas

legislativas como la precitada Ley Núm. 72-1993, habida cuenta de que impone obligaciones económicas que menoscaban el presupuesto municipal.

En esencia, el Municipio arguyó que la Ley Núm. 321-1999 debía prevalecer sobre la Ley Núm. 72-1993 por tratarse de una ley especial aprobada posteriormente. En ese contexto, solicitó al Tribunal que ante el alegado conflicto estatutario decretara que la Ley Núm. 321-1999 prevalece jurídicamente sobre la Ley Núm. 72-1993 y que ordenara el reembolso por el pago duplicado a la ASES. También alegó que la ASES había incumplido con su compromiso de compensar al Municipio por el uso de sus facilidades médico-hospitalarias y de salud, por lo que solicitó al Tribunal que autorizara la concesión de un crédito a su favor por el uso de tales facilidades.

El 30 de octubre de 2018, el ELA y la OGP presentaron su *Contestación a la Demanda*. Levantaron múltiples defensas afirmativas, entre otras, que la demanda dejaba de exponer una reclamación que justificara la concesión de un remedio a favor de la parte demandante y en contra del ELA y la OGP.

Así las cosas, el 3 de enero de 2019, la ASES presentó una *Moción en Solicitud de Desestimación*. La posición de la ASES fue que la demanda debía ser desestimada pues los demandantes no habían

expuesto una reclamación que justificara la concesión de un remedio en su contra. Explicó que la aportación en controversia no se trata de un doble pago, sino de dos aportaciones separadas por conceptos distintos, a saber, una dirigida al pago de la población médico-indigente y otra como parte de los beneficios marginales de los empleados del gobierno. Tras varias incidencias procesales, el 5 de febrero de 2019, el Municipio presentó su *Oposición a la Solicitud de Desestimación* en donde reprodujo los mismos argumentos esbozados en sus mociones previas al Tribunal.

Luego de sopesar los argumentos de las partes, el 1 de marzo de 2019, el foro primario dictó la *Sentencia* apelada y desestimó la presente causa. Juzgó que el Municipio realiza dos aportaciones a la ASES y que no se trata de un doble pago. Resolvió que tampoco podía invocarse la doctrina del enriquecimiento injusto, habida cuenta de que las aportaciones que recibe la ASES encuentran justificación en una obligación impuesta por ley y responden a una política pública sobre la prestación de servicios de salud que impone al Estado la responsabilidad de prestar directamente los servicios de salud. Apuntaló, además, que las disposiciones traídas ante su atención no presentan discrepancias o la contradicción que aduce el Municipio y que no estamos aquí ante incertidumbre jurídica alguna que justifique la

procedencia y expedición de la sentencia declaratoria solicitada.

En desacuerdo con la referida determinación, el 10 de abril de 2019, el Municipio compareció ante nos y planteó lo siguiente:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al desestimar la demanda.

Luego de evaluar el expediente de autos, y contando con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, estamos en posición de adjudicar la presente controversia.

III. Derecho Aplicable

A. Ley de Beneficios de Salud para Empleados Públicos

La Ley Núm. 95 del 29 de junio de 1963, según enmendada, conocida como la Ley de Beneficios de Salud para Empleados Públicos, 3 LPRÁ 729a *et seq.*, le impone al Estado la obligación de aportar económicamente al plan de servicios de salud de sus empleados. La aportación patronal del Gobierno para empleados cubiertos por los planes de beneficios de salud será fijada en el Presupuesto General de Gastos, y no será menor de \$5 mensuales en el caso de los municipios, ni de \$100 mensuales para los empleados en las demás dependencias del Gobierno y de \$100 para los pensionados del Sistema de Retiro para Maestros, pero no excederá la totalidad de la tarifa que le corresponda pagar a cualquier empleado. 3 LPRÁ sec. 729h.

B. La Administración de Seguros de Salud (ASES)

Mediante la Ley Núm. 72-1993, 24 LPRÁ sec. 7001 *et seq.*, conocida como la Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico, se creó un novel sistema de servicios de salud universal para la población indigente en la Isla. Esta legislación pretendió ofrecer justicia a la población médico-indigente de Puerto Rico, permitiendo que estas tuvieran acceso a un seguro médico de calidad y libre de costo, financiado por el Gobierno. Mun. de Añasco v. ASES et al., 188 DPR 307, 317 (2013). También dispuso como política pública la responsabilidad del Estado de prestar directamente los servicios de salud. 24 LPRÁ sec. 7001.

Mediante esta ley, se creó la ASES como una corporación pública con plena autonomía fiscal. Se le asignó la encomienda de gestionar, implantar, administrar y negociar, mediante contratos con aseguradores, un sistema de seguros de salud que eventualmente brindara a todos los residentes de la Isla acceso a cuidados médico-hospitalarios de calidad, independientemente de la condición económica y capacidad de pago de quien los requiriera. Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 72-1993, 24 LPRÁ sec. 7001. Asimismo, a la ASES se le adjudicó el deber de establecer mecanismos de control dirigidos a evitar un alza injustificada en los costos de los servicios de

salud y en las primas de seguros. Mun. de Añasco v. ASES et al., *supra*, pág. 317.

Relevante a la controversia ante nuestra consideración, la precitada legislación amplió el concepto de beneficiarios del seguro de salud gubernamental para incluir a todos los empleados públicos. La misma lee como sigue:

Aquellos empleados públicos y sus dependientes que, por su condición económica, cualifiquen como beneficiarios del Plan de Salud del Gobierno de Puerto Rico, tendrán derecho a recibir este beneficio. La diferencia correspondiente para cubrir el costo total de la prima de seguros para la cubierta médico-hospitalaria individual y familiar provendrá de los fondos asignados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

Los empleados públicos, cuyo nivel de ingresos no les permite ser elegibles para el Plan, podrán optar por acogerse, con sus dependientes, al Plan de Salud del Gobierno de Puerto Rico o continuar acogidos al plan privado de su preferencia. En caso de acogerse al Plan de Salud del Gobierno, la diferencia entre la aportación del gobierno y el costo de la prima será sufragada por los empleados. [...] En todos los casos el Secretario de Hacienda, el municipio o corporación pública transferirá a la Administración el monto correspondiente a la aportación patronal de los empleados públicos acogidos al Plan de Salud.

24 LPRA sec. 7029(c).

Por su parte la Ley Núm. 72-1993, establece, en lo pertinente, que los gastos de funcionamiento de la Administración se sufragarán de la siguiente forma:

La asignación presupuestaria de los gobiernos municipales para servicios de salud directos en áreas cubiertas por los planes de salud estará basada en los porcentajes contenidos en la Tabla siguiente del Presupuesto de Fondos Ordinarios de los municipios excluyendo la Contribución Adicional Especial (CAE), y fondos

federales utilizando como base el presupuesto de fondos ordinarios del año fiscal anterior, a partir del 1^{ro} de julio de 1997.

| | |
|-----------------------------------|-----|
| \$0 - \$10,000,000..... | 5% |
| \$10,000,001 - \$29,000,000..... | 6% |
| \$29,000,001 - \$39,000,000..... | 7% |
| \$39,000,001 - \$49,000,000..... | 8% |
| \$49,000,001 - \$59,000,000..... | 9% |
| \$59,000,001 - \$79,000,000..... | 10% |
| \$79,000,001 - \$89,000,000..... | 12% |
| \$89,000,001 - \$100,000,000..... | 15% |
| \$100,000,001 - en adelante..... | 17% |

El Centro de Recaudación de Ingresos Municipales, en adelante el CRIM, prorrateará entre las remesas mensuales una cantidad suficiente para satisfacer la aportación que le corresponda a cada municipio de acuerdo al por ciento establecido y la remitirá en o antes del décimo día de cada mes a la Administración de Seguros de Salud.

En lo que se revisa el esquema de aportación municipal al costo de la Reforma de Salud para el Año Fiscal 2005-2006 y en años fiscales sucesivos, los municipios aportarán la cantidad equivalente al por ciento establecido para el Año Fiscal 2004-2005 o el actual, cual fuese el menor, según dispuesto en su presupuesto. En el caso del Municipio de San Juan, éste aportará la cantidad resultante de la aplicación de la Tabla al presupuesto para el Año Fiscal 2004-2005 o actual, cual fuese menor. Para aquellos municipios que brindan servicios preventivos, ya sean directos e indirectos de salud, el CRIM retendrá el pago a ASES hasta que esta institución acuerde con el municipio la devolución por concepto de la correspondiente aportación de aquellos municipios, según lo requiere la sec. 33261 de este título. ASES reembolsará total o parcialmente a los municipios todo gasto incurrido por servicios directos o indirectos de salud prestados por los municipios sin restricción alguna.

24 PRA sec. 7035(d).

C. Ley de Impacto Fiscal Municipal

Por virtud de la Ley Núm. 321-1999 se declaró como política pública que no se aprobará legislación que imponga obligaciones económicas a los gobiernos municipales sin identificar y asignar los recursos que podrán utilizar los

municipios para atender tales obligaciones. Ello, en aras de fomentar una mayor responsabilidad fiscal de los municipios y su autonomía fiscal. La Ley Núm. 321-1999 fue derogada por la Ley Núm. 258-2004 que por vía de enmienda incorporó las disposiciones de la derogada Ley Núm. 321-1999 en el Art. 1.006 de la Ley de Municipios Autónomos. Ley Núm. 81-1991, 21 LPRC sec. 4004(b).

La referida sección dispone:

Se reafirma la política pública del Gobierno de Puerto Rico de promover la autonomía de los gobiernos municipales manteniendo un balance justo y equitativo entre la asignación de recursos fiscales y la imposición de obligaciones económicas.

Para asegurar el cumplimiento de la política pública contenida en este inciso.

(1) El Centro de Recaudación de Ingresos Municipales y la Oficina de Gerencia Municipal, adscrita a la Oficina de Gerencia y Presupuesto, previa invitación o citación al efecto de cualquiera de las Cámaras Legislativas o de cualesquiera de sus comisiones, deberá emitir su opinión respecto al impacto económico que pueda tener toda propuesta de legislación sobre las finanzas de los gobiernos municipales. Dicha opinión deberá estar contenida en un informe que tendrá como título "Impacto Fiscal Municipal", el cual se hará formar parte del texto de la propuesta legislación o en el informe que a esos efectos rinda cualesquiera de las comisiones legislativas con jurisdicción.

(2) Toda Comisión Legislativa que radique un informe proponiendo la aprobación de una medida, deberá incluir en el mismo una disposición titulada "Impacto Fiscal Municipal" en la cual certifique el impacto fiscal que estima que la aprobación de la medida tendría sobre los presupuestos de los gobiernos municipales, si alguno. Dicho informe deberá definir recomendaciones específicas a los efectos de subsanar cualquier impacto negativo que resulte de la aprobación de una medida legislativa.

(3) Toda medida legislativa que se pretenda aprobar que imponga obligaciones económicas o afecte los ingresos fiscales de los gobiernos municipales, deberá

identificar y asignar los recursos que podrán utilizar los municipios afectados para atender tales obligaciones. Los Directores de Finanzas de los municipios deberán incluir como evidencia, entre otros, por lo menos los estados financieros auditados o Single Audit de los últimos dos (2) años fiscales anteriores a la aprobación de la medida emitidos a tenor con las disposiciones de la Ley Federal 98-502 (Single Audit); las reconciliaciones bancarias certificadas por la institución bancaria correspondiente; y los estados de cuentas presupuestarias certificadas por la institución bancaria correspondiente; y los estados de cuentas presupuestarias certificados por el Auditor Externo del municipio.

(4) Disponiéndose, que la autonomía municipal conlleva autonomía fiscal por lo que el Sistema Fiscal del Gobierno Central debe conformarse con un sistema fiscal para los municipios. A su vez, los municipios quedan investidos de la autoridad para imponer contribuciones en aquellos asuntos en que el Gobierno Central no tenga el campo ocupado de conformidad con la sec. 4052 de este título. El Gobierno Central adoptará un sistema contributivo en armonía con el sistema contributivo municipal.

(5) La medida legislativa propuesta deberá establecer que cuando el informe de las comisiones legislativas correspondientes haya estimado que la aprobación de la misma no tiene impacto fiscal significativo sobre los gobiernos municipales, se interpretará que la intención legislativa en ese caso es no generar obligaciones adicionales en exceso de los ingresos disponibles a los gobiernos municipales.

21 LPRÁ sec. 4004(b).

D. El Enriquecimiento Injusto

La doctrina de enriquecimiento injusta es casi tan antigua como el Derecho mismo. E.L.A. v. Cole, 164 DPR 608, 632 (2005). Esta figura se encuentra subsumida en la figura de los cuasicontratos. Íd. Los cuasicontratos generan obligaciones a base del principio de que nadie debe enriquecerse u obtener lucro inequitativamente a costa del perjuicio de

otro. *Íd., citando a C.J. Irizarry Yunqué, Responsabilidad civil extracontractual: un estudio basado en las decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico, 6ta ed., 2007, pág. 3. Esta norma está fundada en el principio general del derecho de la equidad que permea todo el ordenamiento jurídico. Ortiz Andújar v. E.L.A., 122 DPR 817, 822 (1988).*

Invocamos la figura de enriquecimiento injusto cuando "la ley no ha previsto una situación en la que se produce un desplazamiento patrimonial que no encuentra una explicación razonable en el ordenamiento vigente". *Ortiz Andújar v. E.L.A., supra; Garriga, Hijo, Inc. v. Cond. Marbella, 143 DPR 927, 933 (1997); E.L.A. v. Soto Santiago, 131 DPR 304, 319 (1992). Véase, además, J. Puig Brutau, Fundamentos de derecho civil, Barcelona, Ed. Bosch, 1983, T. II, Vol. 3, pág. 44.*

Así, el enriquecimiento injusto se configura cuando concurren los siguientes requisitos: (1) la existencia de un enriquecimiento; (2) un empobrecimiento correlativo; (3) una conexión entre el empobrecimiento y el enriquecimiento; (4) falta de causa que justifique el enriquecimiento, e (5) inexistencia de un precepto legal que excluya la aplicación del enriquecimiento sin causa. *Quebradillas v. Corporación de Salud de Lares, 180 DPR 1003, 1010 (2011); Hatton v. Mun.*

de Ponce, 134 DPR 1001, 1010 (1994); Ortiz Andújar v. E.L.A., *supra*, pág. 823.

El enriquecimiento injusto puede darse en dos modalidades, a saber, “[e]l positivo o aumento en el patrimonio (*lucrum emergens*), o el negativo o disminución del patrimonio (*damnum cessans*).” Íd. El enriquecimiento injusto negativo se refiere a los casos en que un no gasto equivale a un ingreso. En otras palabras, si alguien sufre una pérdida que ordinariamente debería padecer otro, el primero le ahorra un gasto al segundo. “Esta situación no tiene cabida en un sistema donde impera lo justo y debe ser remediada”. Íd., págs. 634-635, citando a Ortiz Andújar v. E.L.A., *supra*, págs. 826-827.

En el pasado, no se ha permitido a personas privadas invocar remedios en equidad frente a los municipios con los que contratan, porque “es doctrina reiterada que dichos remedios no se aplicarán cuando resulte[n] contrario[s] a una clara política pública plasmada en un estatuto o en la Constitución”. Las Marías v. Municipio San Juan, 159 DPR 868, 875-876 (2003); Hatton v. Mun. de Ponce, *supra*, pág. 1010; Morales v. Municipio de Toa Baja, 119 DPR 682, 684-685 (1987).

Del mismo modo, como excepción, se les da paso a los remedios en equidad cuando no permitirlos resulte igualmente contrario a una política pública estatuida en una ley o en la Constitución.

Íd. En otras palabras, concederlo iría contra el "gran interés del Estado en promover una sana y recta administración pública, [que prevenga] el despilfarro, la corrupción y el amiguismo en la contratación gubernamental". Las Marías v. Municipio San Juan, *supra*, pág. 875; Fernández Gutiérrez, Inc. v. Mun. San Juan, 147 DPR 824, 832 (1999); Hatton v. Mun. de Ponce, *supra*, pág. 1006; Ocasio v. Alcalde Mun. de Maunabo, 121 DPR 37, 54 (1988); Morales v. Municipio de Toa Baja, *supra*, pág. 693.

IV. Aplicación del Derecho a los Hechos del Caso

En su primer y único señalamiento de error la parte apelante arguye, en esencia, que el foro apelado erró al desestimar la presente demanda. Es la contención de dicha parte que se configuró un enriquecimiento injusto por parte de la ASES al imponer al Municipio la obligación de pagar dos veces por un mismo beneficiario, a saber, un pago a través de la aportación municipal al Plan de Salud del Gobierno y otro mediante la aportación patronal a ese mismo beneficiario que es residente del Municipio.

De entrada, resulta necesario señalar de manera umbral, que tal como dispuso el foro primario, la doctrina de enriquecimiento injusto es improcedente en el presente caso. Nuestro más Alto Foro en derecho local ha reiterado que dicho remedio es inaplicable cuando resulte contrario a

una clara política pública plasmada en un estatuto o en la Constitución.² Como señalamos, las aportaciones en controversia responden a legislación que establece como política pública que el Estado tiene la responsabilidad de proveer servicios de salud a la población médico-indigente y ofrecer una cubierta de salud a los empleados públicos. No procede invocar la referida doctrina, pues su aplicación contravendría una política pública sobre la prestación de servicios de salud establecida por disposición de ley. A la luz de lo anterior, no erró el foro apelado al desestimar la presente demanda.

Independientemente de lo anterior, la controversia jurídica planteada resulta inmeritoria. Conforme reseñamos en el Derecho que precede, la Ley Núm. 95-1963 obliga a los municipios a realizar una aportación patronal al plan de salud que seleccionen sus empleados. Por otro lado, mediante la Ley Núm. 72-1993 se adoptó en nuestra jurisdicción la Reforma de Salud con el propósito de garantizar la prestación de servicios médicos a la población médico-indigente, requiriendo para ello aportaciones de fondos municipales acorde con los porcentajes contenidos en la tabla dispuesta en la Sección 7035 de la Ley. Por virtud de dicha ley también se creó a la ASES y se amplió el concepto de beneficiario del

² Las Marías v. Municipio San Juan, *supra*, págs. 875-876; Hatton v. Mun. de Ponce, *supra*, pág. 1010; Morales v. Municipio de Toa Baja, *supra*, págs. 684-685.

seguro de salud gubernamental, a los fines de incluir a todos los funcionarios.

De acuerdo a la referida legislación, los empleados públicos que por su condición económica cualifiquen como beneficiarios del Plan de Salud del Gobierno tendrán derecho a recibir dicho beneficio. De otra parte, los funcionarios cuyo nivel de ingresos no les permite ser elegibles para el Plan, podrán optar por acogerse o continuar acogidos al plan privado de su preferencia. Del empleado acogerse al Plan de Salud del Gobierno, la diferencia entre la aportación del gobierno y el costo de la prima será sufragada por el empleado. En todos los casos el municipio viene obligado a transferir a la ASES la aportación patronal de sus empleados públicos acogidos al Plan de Salud del Gobierno.

Hacemos eco de las expresiones del foro apelado en cuanto a que, si bien el Municipio realiza dos aportaciones a la ASES, surge que no se trata de un pago dual, sino que dos aportaciones separadas por conceptos totalmente distintos. De una parte, la Ley Núm. 95-1963 exige que el Estado, en calidad de patrono, aporte al plan de salud de sus empleados. Por otro lado, la Ley Núm. 72-1993 le impone a los municipios el deber de contribuir al financiamiento del Plan de Salud del Gobierno. También exige que los

municipios refieran a la ASES la aportación patronal requerida por la Ley Núm. 95-1963.

De otra parte, es de notar que la Ley de Municipios Autónomos (antes la derogada Ley Núm. 321-1999) busca que la implementación de medidas legislativas no menoscabe la salud fiscal de los municipios. Su política pública es promover la autonomía de los gobiernos municipales manteniendo un balance justo y equitativo entre la asignación de recursos fiscales y la imposición de obligaciones económicas. Contrario a lo que la parte apelante plantea, es evidente que las disposiciones de la Ley Núm. 72-1993 y de la Ley de Municipios Autónomos no están en conflicto, sino que se concilian entre sí.

V. Disposición del Caso

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la *Sentencia* apelada.

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