

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XII

SUPERMERCADOS ECONO, INC.

Demandante-Recurrido

Vs.

CENTRO DE RECAUDACIONES
DE INGRESOS MUNICIPALES;
MUNICIPIO DE DORADO

Demandados-Peticionarios

KLCE201900085

Certiorari
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
Superior de
Bayamón

Caso Núm.:
DAC2018-0083
(502)

Sobre:
Cobro de Dinero,
Incumplimiento
de Contrato

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Juez Brignoni Mártir y la Juez Méndez Miró

Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de marzo de 2019.

El Municipio Autónomo de Dorado (Municipio) solicita que este Tribunal revise una *Resolución* que emitió el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Bayamón (TPI). En esta, el TPI declaró No Ha Lugar la moción de desestimación que presentó el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales (CRIM).

Se expide el *Certiorari* y se confirma la determinación del TPI.

I. Tracto Procesal

El 6 de marzo de 2018, Supermercados Econo, Inc. (Econo) instó una *Demanda* sobre cobro de dinero e incumplimiento de contrato contra el Municipio y el CRIM. Relató que, el 17 de abril de 2015, suscribió un *Acuerdo Final* con el Municipio. Mediante este, aceptó entregarle \$1,000,000.00 en adelanto del pago por

concepto de arbitrios de construcción, correspondientes a un centro de distribución que proponía construir en el Municipio. Señaló que, según pactó en el *Acuerdo Final*, en caso de que desistiera realizar el proyecto, podía solicitar la devolución del adelanto dentro de los seis meses de haberlo emitido. A tales efectos, las partes acordaron que "el reintegro de los arbitrios de construcción reclamado por Econo ser[ía] pagadero a base de una cesión a Econo [por parte del Municipio] de las remesas del CRIM."¹

Posteriormente, Econo notificó al Municipio que no realizaría la construcción debido a que un estudio ambiental reveló la presencia de material contaminante en cierto relleno en la propiedad.² Ante ello, requirió la devolución del dinero. El Municipio se negó a devolverlo, por lo cual, Econo instó su *Demanda* e incluyó al CRIM para hacer efectiva la devolución.

El Municipio y el CRIM presentaron sus contestaciones a la *Demanda*. Posteriormente, el CRIM presentó una *Moción Solicitando Desestimación al Amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil*, a la cual se unió el Municipio. Sostuvo que no es responsable por la deuda, pues no fue parte del *Acuerdo Final* entre Econo y el Municipio. Alegó, además, que la retención de remesas es impermisible, pues la Legislatura Municipal no avaló el *Acuerdo Final* a tenor de la Sección 10 de la Ley Núm. 42 del 26 de enero de 2000 (Ley Núm. 42), 21 LPRa sec. 5830.

El 15 de noviembre de 2018, el TPI declaró sin lugar la moción de desestimación. El CRIM y el Municipio solicitaron, sin éxito, la reconsideración.

¹ Apéndice de *Certiorari*, pág. 214.

² Apéndice de *Certiorari*, pág. 217.

Insatisfecho, el Municipio presentó su recurso de *Certiorari* e indicó:

ERRÓ EL TPI AL CONCLUIR QUE EL [ACUERDO FINAL] SUSCRITO ÚNICAMENTE ENTRE ECONO Y EL [MUNICIPIO] ES CÓNSONO CON LA SECCIÓN 10 DE LA [LEY NÚM. 42], POR LO QUE PUEDE ORDENARLE AL CRIM LA RETENCIÓN DE PORCIONES DE LAS REMESAS DEL MAD PARA EL PAGO DE UNOS ARBITRIOS DE CONSTRUCCIÓN MUNICIPAL DE[L] [MUNICIPIO].

ERRÓ EL TPI AL DISPONER DE UN REMEDIO CONTRARIO A DERECHO, QUE MENOSCABA LA FACULTAD DE LA LEGISLATURA MUNICIPAL DE[L] [MUNICIPIO] EN LA DETERMINACIÓN DE RETENCIÓN DE LAS REMESAS DEL [MUNICIPIO], SIENDO PARTE INDISPENSABLE AUSENTE EN EL LITIGIO.

ERRÓ EL TPI AL CONCLUIR QUE SE LE PUEDE ORDENAR AL CRIM LA RETENCIÓN DE LAS REMESAS DEL [MUNICIPIO] PARA SATISFACER LA RECLAMACIÓN DE ECONO, CUANDO DICHA ACCIÓN ES UN EMBARGO ILEGAL DE FONDOS PÚBLICOS DEL [MUNICIPIO] EN PODER DE TERCERO.

ERRÓ EL TPI AL INTERPRETAR DE MANERA ARBITRARIA Y CAPRICHOSA LA SECCIÓN 10 DE LA [LEY NÚM. 42], EN CONTRAVENCIÓN AL TEXTO CLARO DE LA LEY Y DE LA INTENCIÓN LEGISLATIVA.

Por su parte, en su *Oposición a Petición de Certiorari*, Econo arguyó que el Municipio no podía considerar el adelanto del pago por arbitrios de construcción como dinero devengado, puesto que la obra no había comenzado. Asimismo, adujo que firmó el *Acuerdo Final* bajo la impresión de que el Municipio tenía autoridad en ley para llevar a cabo dicha transacción.

Con el beneficio de las comparecencias, se resuelve.

II. Marco Legal

A. *Certiorari*

El auto de *certiorari* es el vehículo procesal mediante el cual un tribunal de jerarquía superior, a su discreción, puede revisar un dictamen que emite un tribunal inferior. *IG Builders et al. v. BBVAPR*, 185 DPR 307, 337-338 (2012); *Pueblo v. Díaz de León*, 176 DPR

913, 917 (2009). La característica que distingue a este recurso es la discreción que se le confiere a este Tribunal para autorizar su expedición y adjudicar sus méritos. *Íd.*, pág. 338. Esto es, distinto a lo que ocurre con las apelaciones, el tribunal de jerarquía superior decide si ejerce su facultad de expedir el recurso extraordinario de *certiorari*. *García v. Padró*, 165 DPR 324, 334 (2005).

La Regla 52.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, limita la autoridad de este foro intermedio para revisar las órdenes y las resoluciones interlocutorias que dicta el foro primario por medio de dicho recurso. En lo pertinente, dispone:

El recurso de *certiorari* para revisar resoluciones u órdenes interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia, solamente será expedido por el Tribunal de Apelaciones cuando se recurra de una resolución u orden bajo las Reglas 56 y 57 de este apéndice o de la denegatoria de una moción de carácter dispositivo. No obstante, y por excepción a lo dispuesto anteriormente, el Tribunal de Apelaciones podrá revisar órdenes o resoluciones interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia cuando se recurra de decisiones sobre la admisibilidad de testigos de hechos o peritos esenciales, asuntos relativos a privilegios evidenciarios, anotaciones de rebeldía, en casos de relaciones de familia, en casos que revistan interés público o en cualquier otra situación en la cual esperar a la apelación constituiría un fracaso irremediable de la justicia. Al denegar la expedición de un recurso de *certiorari* en estos casos, el Tribunal de Apelaciones no tiene que fundamentar su decisión.

Dado que la discreción conferida no opera en lo abstracto, en aras de que este Tribunal pueda ejercer su facultad discrecional de atender o no las controversias que se le plantean, la Regla 40 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, pauta que se deben considerar estos factores:

(A) Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.

(B) Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.

(C) Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.

(D) Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.

(E) Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.

(F) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.

(G) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia.

Ahora bien, ninguno de los criterios que refiere dicha esta regla es determinante por sí solo, ni tampoco constituye una lista exhaustiva. *García v. Padró, supra*, pág. 335, n.15. El Tribunal Supremo ha expresado que de estos criterios se desprende que corresponde evaluar "tanto la *corrección de la decisión recurrida, así como la etapa del procedimiento en que es presentada*; esto, para determinar si es la más apropiada para intervenir y no ocasionar un fraccionamiento indebido o una dilación injustificada del litigio". (Énfasis en el original). *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, 97 (2008).

La interferencia de este foro con el ejercicio de la facultad discrecional de los tribunales de primera instancia sólo procede en situaciones en las que se demuestre que éste: "(1) actuó con prejuicio o parcialidad, (2) incurrió en un craso abuso de

discreción, o (3) se equivocó en la interpretación o aplicación de cualquier norma procesal o de derecho sustantivo". *Rivera y otros v. Bco. Popular*, 152 DPR 140, 155 (2000). Así, el Tribunal Supremo ha reiterado que "las decisiones discrecionales que toma el Tribunal de Primera Instancia no serán revocadas a menos que se demuestre que ese foro abusó de su discreción". *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414, 434 (2013). Explicó que el propósito de dicha regla es que "los foros apelativos no deben pretender administrar ni manejar el trámite regular de los casos ante el foro primario". *Íd.*

Si bien no es tarea fácil determinar si un tribunal ha abusado de su discreción, ello está atado, íntimamente, al concepto de razonabilidad. *Íd.*, págs. 434-435. Nuestro Foro Más Alto ha definido la discreción como "una forma de razonabilidad aplicada al discernimiento judicial para llegar a una conclusión justiciera". *Íd.*, pág. 435; *IG Builders et al. v. BBVAPR, supra*, pág. 338. Explicó que la discreción se "nutr[e] de un juicio racional apoyado en la razonabilidad y fundamentado en un sentido llano de justicia; no es función al antojo o voluntad de uno, sin tasa ni limitación alguna" así como tampoco implica "poder para actuar en una forma u otra, haciendo abstracción del resto del Derecho". *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo, supra*, pág. 435; *Bco. Popular de P.R. v. Mun. de Aguadilla*, 144 DPR 651, 658 (1997). El auto de *certiorari* debe usarse con cautela y solamente por razones de peso. *Pérez v. Tribunal de Distrito*, 69 DPR 4, 18 (1948).

B. Desestimación

La Regla 10.2 de la Reglas de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, dispone para que el demandado, antes de contestar la demanda, solicite que se desestime la demanda en su contra. *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 428 (2008). La misma establece los fundamentos disponibles para efectuar tal solicitud, a saber: 1) falta de jurisdicción sobre la materia; 2) falta de jurisdicción sobre la persona; 3) insuficiencia del emplazamiento; 4) insuficiencia en el diligenciamiento del emplazamiento; 5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio; y 6) dejar de acumular una parte indispensable.

La parte demandada puede solicitar la desestimación de la reclamación instada en su contra cuando sea evidente, de las alegaciones de la demanda, que alguna de sus defensas afirmativas prosperará. *Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp.*, 184 DPR 689, 701 (2012). Una moción de desestimación por dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio o por ser --de su faz-- inmeritoria, se dirige a los méritos de la controversia, y no a los aspectos procesales. *Montañez v. Hospital Metropolitano*, 157 DPR 96, 104 (2002). Ello es así, tomando en consideración que la demanda sólo tiene que contener "una relación sucinta y sencilla de los hechos demostrativos de que la parte peticionaria tiene derecho a un remedio". Regla 6.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 6.1. En este sentido, las alegaciones tienen el propósito de bosquejar "a grandes rasgos, cuáles son las reclamaciones, de forma tal que la parte demandada quede

notificada de la naturaleza general de las contenciones en su contra y pueda comparecer a defenderse si así lo desea". *Ortiz Díaz v. R & R Motor Sales Corp.*, 131 DPR 829, 835 (1996).

Cuando los tribunales se enfrentan a una moción de desestimación bajo estos fundamentos, deberán examinar los hechos que se alegan en la demanda lo más liberalmente posible a favor de la parte demandante. *Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et als.*, 184 DPR 407, 423 (2012). Básicamente, se tienen que dar por ciertos todos aquellos hechos que hayan sido bien alegados en la demanda. *García v. E.L.A.*, 163 DPR 800, 814 (2005). A su vez, debe eliminarse del análisis las conclusiones legales y los elementos de la causa de acción apoyados en aseveraciones concluyentes. R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 5ta ed., San Juan, Lexis Nexis, 2010, pág. 268. Asimismo, las alegaciones de la demanda deberán ser interpretadas de forma conjunta, liberal y de la manera más favorable para la parte demandante. *Ortiz Matías v. Mora Development*, 187 DPR 649, 654 (2013).

Luego de brindarle veracidad a los hechos bien alegados, se debe determinar si, a base de estos, la demanda establece una reclamación plausible que justifique que el demandante tiene derecho a algún remedio, basando el análisis en la experiencia y el sentido común. Hernández Colón, *op. cit.*, 268. Cabe indicar que, al realizar la evaluación, el tribunal debe conceder el beneficio de toda inferencia que pueda efectuar de los hechos correctamente alegados en la demanda. *Montañez v. Hospital Metropolitano*, *supra*, pág. 105. Si los hechos alegados no cumplen con el

estándar de plausibilidad, el tribunal debe desestimar la demanda. Hernández Colón, *op. cit.*, pág. 268.

Así, no procede una desestimación a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probados en apoyo a su reclamación. *Ortiz Matías v. Mora Development, supra*, pág. 654. Es decir, únicamente se desestimaré la acción si el promovente no tiene derecho a remedio alguno bajo cualesquiera hechos que pueda probar en juicio. *Montañez v. Hospital Metropolitano, supra*, pág. 105.

C. Ley del Centro de Recaudación de Impuestos Municipales

La Ley Núm. 80 del 30 de agosto de 1991, 21 LPRA sec. 5801, *et seq.*, (Ley Núm. 80) conocida como la Ley del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales, se aprobó para crear una entidad municipal, independiente y separada de cualquier otra agencia o instrumentalidad de gobierno, que proveyera servicios fiscales. La responsabilidad primaria del CRIM es "recaudar, recibir y distribuir los fondos públicos provenientes de las fuentes que se indican en esta ley [y] que corresponden a los municipios". 21 LPRA sec. 5802.

Entre las facultades que la Ley Núm. 80, *supra*, le concede al CRIM, está remesar a cada municipio ciertas cantidades según disponga la Ley, en el contrato de fideicomiso y en el documento de distribución preliminar preparado por el CRIM. Esa distribución detallará la cantidad a ser retenida para cubrir deudas estatutarias o aquellas que contraigan por los municipios con agencias públicas o con otros municipios. 21 LPRA sec. 5817.

D. Ley Núm. 42

La Ley Núm. 42 del 26 de enero de 2000, 21 LPRA sec. 5821 et seq. (Ley Núm. 42), faculta al CRIM a solicitar un empréstito del Banco Gubernamental de Fomento (BGF) o cualquier otra entidad de crédito. El fin del empréstito sería resarcir al CRIM por la deuda acumulada por los municipios "por concepto de remesas en exceso recibidas por dichos municipios, según las liquidaciones finales preparadas por el Centro, auditadas y certificadas por los auditores independientes de dicho organismo".³ La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 42 expone:

[L]a seriedad del desfase en la liquidez del Centro y la insuficiencia presupuestaria de los municipios ha llegado al extremo que hace imprescindible tomar medidas inmediatas a los siguientes fines:

(a) autorizar al Centro a incurrir en un empréstito especial con el Banco Gubernamental de Fomento o cualquier otra institución financiera que éste seleccione, cuyo producto se utilice para resarcir a dicho organismo por el monto total de las deudas acumuladas por los municipios por concepto de remesas recibidas en exceso hasta el 30 de junio de 1999 y las que se acumulen hasta finalizar el año fiscal 2000;

(b) proveer los mecanismos y condiciones para viabilizar dicho financiamiento, el repago de la deuda por los municipios y el uso específico de los fondos;

(c) establecer las normas que procedan para evitar la recurrencia de remesas excesivas que provoque el desfase en el flujo de fondos del Centro y las dificultades que tales excesos causan en la administración de las finanzas municipales; y

(d) derogar las leyes antes mencionadas que se aprobaron con el propósito de mitigar las dificultades que confrontan el Centro y los municipios. (Énfasis suplido).

³ Sección 1 de la Ley Núm. 42, 21 LPRA sec. 5821.

En esencia, esta ley faculta al CRIM a deducir de las remesas mensuales de los municipios las cantidades equivalentes al pago de la deuda autorizada, y así remitirlo al BGF o a cualquier otra financiera seleccionada.⁴

A la luz de la normativa citada, se resuelve.

III. Discusión

En síntesis, Econo sostiene que pactó con el Municipio la devolución del adelanto de los arbitrios de construcción dentro de los seis meses posteriores a la emisión de dicho pago.⁵ Destaca que, en la eventualidad de que Econo decidiera no realizar la construcción,⁶ la fuente de reembolso de los arbitrios sería la siguiente:

El reintegro de los arbitrios de construcción reclamado por Econo será pagadero a base de una cesión a Econo de las remesas del CRIM y bastará con la presentación de este acuerdo ante el CRIM para que el CRIM de la remesa mensual del Municipio proceda con el pago directo a Econo de la cantidad que corresponda pagarle a Econo por razón de la cesión del Municipio según el plan de pago aquí acordado.

[...] El Municipio se compromete a someter cualquier documento o información requerido por el CRIM para proceder con lo aquí acordado. (Énfasis suplido).

Por su parte, el Municipio sostiene que el CRIM no tiene autoridad legal para retener en favor de Econo las remesas que corresponden al Municipio, pues la Asamblea Municipal no avaló el *Acuerdo Final*. Fundamenta su argumento en la Sección 10 de la Ley Núm. 42, *supra*, la cual pretende evitar que las operaciones de los

⁴ 21 LPRA sec. 5827

⁵ Apéndice de *Certiorari*, página 48. En lo pertinente, se pactó que:
(4) No obstante, en caso de que ECONO, dentro del periodo de seis (6) meses contados a partir del pago de \$1,000,000 al MUNICIPIO, determine que no iniciará la obra de construcción, solicitará de inmediato y por escrito al MUNICIPIO la devolución y/o reintegro de dicho pago según dispone la Ley Núm. 81, *supra*.

⁶ Apéndice de *Certiorari*, páginas 48-49.

municipios se vean afectadas por la retención de remesas:⁷

A los fines de garantizar a los municipios que estos recibirán los fondos que legítimamente les corresponden, las retenciones sobre remesas que efectúe el Centro se limitarán a aquellos conceptos autorizados por ley o que correspondan a obligaciones estatutarias o fiduciarias. Cualquier otro concepto de retención requerirá el aval de los Alcaldes y de las Asambleas Municipales. (Énfasis suplido).

En efecto, esta disposición exige el aval de ambos, el Alcalde y las Asamblea Municipal, para autorizar al CRIM a retener las remesas en cualquier cantidad en exceso a lo que le autoriza la ley. Sin embargo, en este caso, el CRIM no se propone retener parte de las remesas del Municipio para cumplir con los fines de la Ley Núm. 42, supra. Por el contrario, el Municipio comprometió el restante de la remesa para el pago de la deuda, luego de la retención del CRIM.

Dicho de otro modo, el Municipio y Econo pactaron que, luego de que el CRIM hiciera las retenciones que le ordena la ley, la cuantía restante correspondiente al Municipio como pago de remesas sería cedida a Econo. En esencia, en vez de que el Municipio recibiera el pago de las remesas y con ese dinero efectuara el pago a Econo, este último recibiría el pago directamente del CRIM. Ello no constituye una retención del CRIM, por lo cual no cabe invocar la Ley Núm. 42, *supra*, a estos hechos.

A tenor con la Sección II (B) de esta Sentencia, este Tribunal concluye que el TPI actuó correctamente, pues, en esta etapa, no procede desestimar la causa de acción en cuanto al CRIM. Como bien determinó el TPI, si bien el CRIM no responde directamente a Econo por la

⁷ 21 LPRA sec. 5830

deuda reclamada, este podría estar obligado a cederle las remesas que correspondan al Municipio de determinarse --en su día-- que procede el reembolso solicitado por Econo. Por otro lado, aun si se determinara que el restante de las remesas del Municipio no puede servir como fuente de repago para satisfacer la deuda, ello no dispondría, necesariamente, de las obligaciones que el Municipio contrajo en el *Acuerdo Final* bajo la Ordenanza Núm. 14, Serie 2014-15.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se expide el *Certiorari* y se confirma la determinación del TPI.

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

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