

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

CONCILIO DE SALUD
INTEGRAL DE LOIZA, INC.

Apelantes

v.

MUNICIPIO DE RÍO GRANDE;
Honorable Alcalde ÁNGEL B.
GONZÁLEZ DAMUDT; LUIS
PAGÁN en su capacidad de
Director de Finanzas del
Municipio de Río Grande

Apelados

KLAN202100619

APELACION
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
de Fajardo

Civil Núm.:
FA2021CV00367

Mandamus

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Pagán Ocasio y la Juez Barresi Ramos.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de abril de 2022.

El Concilio de Salud Integral de Loíza, Inc. (el CSILO o apelante) compareció ante este Tribunal de Apelaciones en aras de que revisemos la *Sentencia* que el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala Superior de Fajardo, emitió y notificó el 13 de julio de 2021. Mediante la decisión apelada, el foro *a quo* desestimó el recurso de *mandamus* presentado por el apelante.

I

El 19 de mayo de 2021, el CSILO presentó una *Demanda* sobre *mandamus* contra el Municipio de Río Grande, su Alcalde y su Director de Finanzas (Municipio o apelado). En su escrito, alegó el incumplimiento del Municipio con su deber ministerial, según establecido en la Ordenanza Núm. 13, Serie 2010-2011. Esencialmente, sostuvo que el Municipio no atendió sus solicitudes para la exención o pago de los arbitrios de construcción, lo cual le impidió realizar obras necesarias para la operación de su clínica de salud para la comunidad de escasos recursos. El CSILO requirió que

se le ordenara al Municipio determinar si estaba exento del pago de arbitrios de construcción y/o en la alternativa, cobrar dicho arbitrio.

Luego de varios trámites procesales, el 25 de junio de 2021, el Municipio incoó una *Moción de Desestimación*. Alegó que el TPI no tenía jurisdicción para atender la controversia planteada por haber sido presentada a destiempo. Añadió que el CSILO no había agotado el procedimiento administrativo prescrito por ley.

A tenor con lo anterior, el Municipio explicó que el 26 de octubre de 2020, la Legislatura Municipal de Río Grande aprobó la Ordenanza Núm. 2, Serie 2020-2021, declarando la adquisición de la propiedad del CSILO como una de necesidad y utilidad pública. Arguyó que no procedía el pago de arbitrios municipales de construcción que recaían sobre una propiedad que había sido reservada mediante la referida Ordenanza Núm. 2 para uso público. Por tanto, esbozó que las opciones del CSILO estaban estatutariamente limitadas a la solicitud de una justa compensación por su propiedad y/o del relevo del gravamen. Ello, en el término de ocho (8) años establecido en la Ley para la Afectación de Terrenos Para Fines Públicos, Ley Núm. 246 de 26 de junio de 1987, 32 LPRA 2926. A su vez, el Municipio adujo que no procedía la expedición de un *mandamus* que interfiriese indebidamente con su poder inherente de ejecutar el mandato de expropiación forzosa bajo la Ordenanza Núm. 2. Ante ello, invitó al foro primario a desestimar la demanda.

El 29 de junio de 2021, el CSILO instó su *Oposición a “Moción de Desestimación”*. En esta, explicó que el efecto de la Ordenanza Núm. 2 fue declarar necesidad y utilidad pública la propiedad, con el fin de autorizar al Municipio a comprar mediante negociación directa con el dueño de la propiedad o en su defecto, expropiar siguiendo la ley aplicable. A su vez, fundamentó que en ninguna parte de la Ordenanza en cuestión se expresaba que la propiedad se

reservó o gravó, ni tampoco que se reglamentó su uso. Según el CSILO, el Municipio pretendía que el Tribunal le adjudicara a la Ordenanza Núm. 2 el mismo efecto que la Ley General de Expropiación Forzosa, Ley de 12 de marzo de 1903, según enmendada. En ese sentido, mencionó que el Código Municipal establecía la forma mediante la cual el Municipio puede expropiar una propiedad privada y bajo ningún escenario constituía una reglamentación que restringía el uso de una propiedad. Así, el CSILO manifestó que lo establecido en la Ordenanza Núm. 2 no le impedía gestionar el pago de arbitrios de construcción. Por último, CSILO planteó que el Municipio pretendía despojarlo de su propiedad sin el debido proceso de ley establecido mediante la Ley General de Expropiación Forzosa, *supra*.

Examinados los escritos presentados por las partes, el 13 de julio de 2021 el TPI emitió *Sentencia*. Determinó que el CSILO no tenía derecho a acudir al tribunal para obligar al Municipio a recibir el pago de arbitrios municipales para obtener un permiso de construcción sobre una propiedad que está gravada y reservada para uso público y que el municipio se aprestaba a expropiar próximamente. El foro primario añadió que el CSILO tendría otros remedios legales adecuados dentro del curso ordinario de los procesos una vez el Municipio presentara su recurso de expropiación forzosa ante los tribunales.

Insatisfecho, el CSILO presentó *Solicitud de Reconsideración de Sentencia*, en la cual expuso que la decisión arribada por el foro primario facilitaba al Municipio negarle todo uso de su propiedad privada, basándose únicamente en una ordenanza municipal. Asimismo, discutió que la *Sentencia* objetada tenía como consecuencia implícita abrir la puerta para que se entienda que una ordenanza municipal puede tener el efecto de una expropiación. El 29 de julio de 2021, el TPI emitió *Resolución*, a través de la cual

declaró *No Ha Lugar* la solicitud de reconsideración.

Inconforme aún, el 11 de agosto de 2021 el CSILO instó la *Apelación* que nos ocupa. Señaló la comisión de los siguientes errores por parte del foro primario:

- A. INCURRE EN ERROR EL HONORABLE TPI AL DAR POR CIERTO UN HECHO COMO PARTE DE SU SENTENCIA A PESAR DE QUE EL MISMO NO ES SINO UNA MERA ALEGACIÓN NO PROBADA DE LOS DEMANDADOS-APELADOS EN SU MOCIÓN DE DESESTIMACIÓN.

- B. INCURRE EN ERROR EL HONORABLE TPI AL BASAR SU SENTENCIA EN LA ORDENANZA MUNICIPAL NÚM. 2, SERIE 2020-2021 DEL MUNICIPIO DE RÍO GRANDE, PERO, A TODAS LUCES IGNORANDO EL CONTENIDO DE LA MISMA Y SU APLICACIÓN A LOS HECHOS DE ESTE CASO. EN LA ORDENANZA SE DECLARA COMO NECESIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA QUE EL MUNICIPIO DE RÍO GRANDE ADQUIERA LA PROPIEDAD, SEA POR COMPRA O EXPROPIACIÓN FORZOSA, PERO EN NINGUNA PARTE DE LA ORDENANZA SE EXPRESA QUE LA PROPIEDAD ESTÉ SIENDO RESERVADA NI GRAVADA; TAMPOCO SE MENCIONA QUE SE ESTÉ REGLAMENTANDO SU USO, POR LO QUE NO PUEDE EL TPI IMPARTIRLE UNA INTERPRETACIÓN QUE RESULTA DISTINTA A SU CLARO TEXTO Y MANDATO.

- C. INCURRE EN ERROR EL HONORABLE TPI AL DESESTIMAR LA DEMANDA DE EPÍGRAFE SIN TOMAR EN CUENTA QUE LA CONSECUENCIA PRÁCTICA DE SU SENTENCIA ES CONCEDERLE A LA ORDENANZA MUNICIPAL EL EFECTO DE UNA EXPROPIACIÓN Y SIN QUE SE HAYAN CUMPLIDO CON LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA QUE SE PUEDA EXPROPIAR PROPIEDAD PRIVADA.

- D. INCURRE EN ERROR EL HONORABLE TPI AL RESOLVER LA CONTROVERSIA QUE TENÍA ANTE SÍ, SIN TOMAR EN CUENTA LA REALIDAD FÁCTICA DE QUE EL CSILO ES UN CENTRO 330 QUE SE DEDICA A PROVEER SERVICIOS DE MEDICINA PRIMARIA INCLUYENDO A PERSONAS SIN SEGURO MÉDICO Y LA URGENCIA ACTUAL EXISTENTE DE PODER UTILIZAR LA PROPIEDAD ADQUIRIDA PARA PODER ATENDER LA DEMANDA DE SERVICIOS ACTUALES QUE ESTÁ REQUIRIENDO LA POBLACIÓN DE RÍO GRANDE Y PUEBLOS LÍMITROFES.

El Municipio presentó su alegato en oposición oportunamente, por lo que procedemos a resolver con el beneficio de la comparecencia de todas las partes.

II

Como se sabe, el *mandamus* es un recurso altamente privilegiado y discrecional mediante el cual se exige a una persona natural o jurídica el cumplimiento de un deber ministerial dentro de las atribuciones o deberes del cargo que ocupa. Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421; *Kilómetro O, Inc. v. Pesquera López y otros*, Res. 28 de mayo de 2021, 2021 TSPR 72. Un deber es ministerial si se trata “de un mandato específico que la parte demandada tiene que cumplir y que no le permite decidir si cumple o no el acto solicitado”. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 DPR 253, 264 (2010). Debido a su naturaleza extraordinaria, el *mandamus* está disponible exclusivamente cuando “el peticionario carece de un recurso adecuado y eficaz en el curso ordinario de la ley”. Art. 651 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3423; *Aponte Rosario et al. v. Pres. CEE II*, 205 DPR 407 (2020).

A tenor con lo anterior, la petición de *mandamus* debe justipreciarse a la luz de diversos requerimientos, entiéndase: (1) que el demandado tenga un deber u obligación ministerial impuesto por ley; (2) que el peticionario tenga un interés especial en el derecho que reclama; (3) que el deber de actuar de la agencia y el derecho del peticionario surjan de la ley de forma clara y patente; (4) que el peticionario no tiene otro remedio legal para hacer valer su derecho; y (5) que, estimado el efecto que tendrá la expedición del auto, el Tribunal entienda que los fines de la justicia obligan a su expedición. Véase, 32 LPRA secs. 3421-3423.

B

El Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, según enmendada, 21 LPRÁ *et. seq.* (Código Municipal), busca integrar, organizar y actualizar las leyes que disponen sobre la organización, administración y funcionamiento de los Municipios. A través de su Artículo 1.008, este cuerpo legal faculta a los municipios a ejercer el poder de expropiación forzosa dentro de sus respectivos límites territoriales, por cuenta propia o bajo lo dispuesto en el Artículo 2.018, las leyes generales y órdenes ejecutivas especiales y vigentes aplicables. 21 LPRÁ sec. 7013(c).

Asimismo, el Capítulo IV del Código Municipal regula la adquisición y disposición de bienes muebles e inmuebles. En el Art. 2.018, 21 LPRÁ sec. 7183, se establece la manera de adquirir bienes por expropiación forzosa. Este establece que el municipio está facultado de privar de la propiedad u ocuparla para la construcción y establecimiento de cementerios, plazas, avenidas y parques públicos, granjas agrícolas, escuelas y demás edificios públicos para el uso del Gobierno Municipal correspondiente o cualquier otro propósito de utilidad que sea declarado así por la Legislatura Municipal, conforme a las facultades otorgadas a los municipios por el Código Municipal y en cumplimiento con la Ley de 12 de marzo de 1903, según enmendada. En lo que concierne a esta controversia, el Art. 2.018 del Código Municipal menciona:

(a) Además de las disposiciones contenidas en la Ley General de Expropiación Forzosa de 12 de marzo de 1903, según enmendada, los municipios podrán instar procesos de expropiación forzosa por cuenta propia bajo lo siguiente:

[...]

(4) Declaración de Utilidad Pública — El Alcalde solicitará a la Legislatura Municipal la aprobación de una ordenanza para que declare la utilidad pública de cualesquiera propiedades, intereses o derechos que deseen ser adquiridas, por éstas ser útiles, necesarias y convenientes a los fines municipales. Disponiéndose, que el uso para el cual se destina la propiedad a

adquirirse mediante la expropiación, la naturaleza o extensión del derecho a adquirirse, la cantidad de terreno a expropiarse, y la necesidad o lo adecuado del sitio en particular que se expropia, no podrá ser objeto de revisión por los tribunales. Sin embargo, una vez el titular de dominio es debidamente notificado del procedimiento de expropiación en su contra, este tendrá la oportunidad de presentar una contestación ante el Tribunal y levantar las defensas y objeciones que tenga sobre el carácter público del uso.

La ordenanza antes mencionada deberá identificar la propiedad, interés o derecho a expropiarse, el fin público al que será destinado, los fondos disponibles y reservados para cubrir la totalidad de la justa compensación que en su día pudiese ser determinada por un Tribunal, así como la cantidad correspondiente a la justa compensación según el informe de valoración de la propiedad. Si los fondos para la adquisición de la propiedad, interés, o derecho provendrá de alguna entidad pública del Gobierno estatal o alguna entidad privada o alguna combinación de estas, deberá identificarse con suficiente especificidad la entidad responsable y la cantidad por la cual será responsable. De igual forma, dicha ordenanza deberá establecer la facultad del Alcalde para adquirir la propiedad o derechos a través del proceso de expropiación forzosa y la facultad del Alcalde para suscribir la Declaración para la Adquisición y Entrega Material de la Propiedad. 21 LPRA sec. 7183

III

En su recurso, el apelante presentó cuatro (4) señalamientos de error. Para propósitos de nuestra discusión comenzaremos con el segundo señalamiento de error.

El apelante arguye que el foro primario incidió al basar su *Sentencia* en las disposiciones de la Ordenanza Núm. 2, ignorando el contenido de esta. Según el apelante, dicha Ordenanza declaró necesidad pública que el Municipio de Río Grande adquiriera la propiedad en cuestión, por compra o expropiación, pero no menciona que el inmueble se reservó, gravó, ni que se estuviera reglamentando su uso. Ante ello, entiende que el TPI no debió impartirle una interpretación distinta al claro texto y mandato de la Ordenanza Núm. 2. En particular, el apelante expresa:

Basta una mirada a la realidad fáctica de lo que ha realizado y/u omitido realizar el Municipio con respecto a los trámites necesarios para la expropiación para darse cuenta de que se trata solo de una intención de

expropiar que para nada está cerca de materializarse. A su vez, es ilegal porque una ordenanza municipal no puede tener el efecto de una expropiación. Lo contrario, sería abrir una puerta para que los municipios burlen los procedimientos vigentes en ley para llevar a cabo una expropiación mediante la promulgación de ordenanzas municipales mediante las cuales se declaren la mera intención del municipio de expropiar una propiedad privada para un uso público.

Analizado el expediente con detenimiento, colegimos que al apelante le asiste la razón. En su pronunciamiento, el TPI mencionó que obligar al Municipio a aceptar el pago de arbitrios y/o emitir una determinación de exención daría paso a que el apelante obtuviera un permiso de construcción que le permitiría llevar a cabo cambios a una propiedad que ha sido declarada para uso público y sobre la cual el Municipio ejercerá sus poderes de expropiación. En ese contexto, añadió que:

Coincidimos con el argumento del Municipio a los efectos de que expedir el recurso de *mandamus* solicitado le daría luz verde a la parte demandante para obtener el permiso de construcción que le permitiría proceder con la remodelación de la propiedad “lo cual podría alterar la condición estructural de la misma, según fue considerada por el Municipio al identificar la propiedad para su consolidación de dependencias municipales. De esto suceder, podría aumentar la inversión de fondos públicos que tendría que hacer el [Municipio] para habilitar la propiedad de forma cónsona con la necesidad de servicios a ser consolidados en tal localización”. Ello incide directamente sobre uno de los elementos que este Tribunal está llamado a considerar al momento de determinar la procedencia o no de un auto de *mandamus*, a saber: el posible impacto que este pueda tener sobre los intereses públicos involucrados.

Como vemos, la controversia principal en el caso ante nuestra consideración se circunscribe a determinar si la Ordenanza Núm. 2 impide que el apelante pueda realizar mejoras o cambios a su inmueble. Para esto, es necesario examinar la mencionada Ordenanza. En esta se menciona:

ORDÉNESE POR LA LEGISLATURA MUNICIPAL DE RÍO GRANDE, PUERTO RICO, LO SIGUIENTE:

SECCIÓN 1RA: Declarar de necesidad y utilidad pública la adquisición, mediante compra, expropiación forzosa o cualquier otro

método legal de adquisición de la propiedad localizada dentro de los límites territoriales del Municipio de Río Grande para dotar a este Gobierno Municipal de instalaciones apropiadas para proveer con mayor eficiencia y eficacia a sus residentes y sectores de servicios esenciales contemplados en esta ordenanza y descrita a continuación:

("A")--- URBANA: Urbanización industrial Las Flores de Río Grande, Solar: 1 Cabida: 3.6649 cuerdas. Linderos: Norte, con la Calle Marginal que lo separa de la carretera número 3, Sur, con los solares 9 y 6 de la misma Urbanización Industrial; Este, con el Solar número 2 de la misma Urbanización Industrial; Oeste, con una calle asfaltada que lo separa de terrenos propiedad del Dr. Luis F. González.

Dicha propiedad está inscrita al Tomo Karibe de Río Grande, Finca Número 27,661, Registro de la Propiedad de Puerto Rico, Sección III Carolina; Número Catastral 090-086-054-08.

En dicho inmueble existe una estructura, ahora en desuso, que albergó el Antiguo Centro Judicial de Río Grande. Del Registro de la Propiedad surge también que el propietario es Concilio de Salud Integral de Loíza, Inc., y la persona con interés en la transacción aquí autorizada es SZ Development, S. E.

[...]

SECCIÓN 4TA: Autorizar al Alcalde del Municipio de Río Grande, Hon. Ángel B. González Damudt a adquirir dicha propiedad mediante compra directa, expropiación forzosa o por cualquier otro método legal, de conformidad con la Ley de Código Municipal y cualquier otra disposición del ordenamiento legal de Puerto Rico vigente que le sean aplicables. Esta autorización será extensiva al funcionario municipal que el Alcalde designe, conforme a las funciones que ejerce para la administración consistente con las gestiones para la adquisición de propiedades, y para realizar actos incidentales a estos procesos.

SECCIÓN 5TA: La propiedad a adquirirse ha sido valorada por la suma de \$3,500,000.00 mediante el Informe de Valoración preparado y suscrito por el tasador Edgardo Rivera Carrasquillo con la licencia Núm. 936EPA cuya cantidad se estimó como justa compensación para su adquisición.

[...]

SECCIÓN 8VA: Se autoriza expresamente a el Alcalde a gestionar y obtener cualquier financiamiento total o parcial necesario para la adquisición de la propiedad inmueble antes indicada con cualquier entidad estatal o federal que le pueda proveer el mismo o con las instituciones bancarias privadas que cualifique y a suscribir y/o firmar cualquier escritura, documentos financieros o de cualquier índole necesarios para los propósitos de esta ordenanza, y a contratar a los profesionales correspondientes para auxiliarle en la terminación de la transacción de la adquisición del inmueble antes descrito y el diseño y mejoras para su uso, así como los permisos que sean necesarios.

La Ordenanza Núm. 2 tuvo el efecto de declarar necesidad y utilidad pública la adquisición de la propiedad del apelante. Así, autorizó al Alcalde del Municipio a obtener dicha propiedad mediante compra directa, expropiación forzosa o por cualquier otro método legal, de conformidad con el Código Municipal y cualquier otra disposición del ordenamiento legal de Puerto Rico vigente que le sean aplicables. No obstante, la Ordenanza Núm. 2 no menciona que la propiedad concernida esté reservada, gravada o haya reglamentado su uso.

Si bien es cierto que otorgar la exención o recibir el correspondiente pago de arbitrios daría paso a que el apelante pueda obtener permiso para realizar cambios al inmueble, esto no interfiere con los poderes inherentes del Municipio de ejecutar el mandato de expropiación forzosa bajo la Ordenanza Núm. 2. Nótese que esta disposición no decreta el comienzo del proceso de expropiación, sino que autoriza al Alcalde a adquirir la todavía propiedad del apelante. Resaltamos que, si el Municipio no desea que se efectúen cambios a la infraestructura de la propiedad interesada, este tiene a su haber mecanismos para esto, entiéndase, comenzar el proceso de expropiación o proceder con su adquisición. Somos del criterio que el Municipio no puede pretender equiparar la Ordenanza Núm. 2 con la Ley General de Expropiación Forzosa, *supra*. Tampoco puede

utilizarla como subterfugio para incumplir los requisitos del proceso de expropiación. Permitirlo equivaldría a coartar al apelante del uso y disfrute de su todavía propiedad sin el debido proceso de ley.

Por tanto, el segundo señalamiento de error fue cometido. El foro primario erró al desestimar el recurso de *mandamus* basándose en una interpretación errónea de la Ordenanza Núm. 2. La Ordenanza atañida solo autoriza al Alcalde a realizar gestiones pertinentes para adquirir el inmueble en controversia o proceder con la expropiación.

Ahora, le corresponde al TPI determinar si el Municipio tiene un deber ministerial de proveerle al apelante la exención o, en su defecto, aceptar el pago de arbitrios municipales. Es preciso recalcar que con nuestra determinación no expedimos el recurso de *mandamus*, ni tampoco concluimos que sea el vehículo procesal idóneo para este trámite. Nuestro análisis se circunscribe a revocar el raciocinio del foro primario en cuanto a la desestimación del recurso del apelante basándose en la interpretación errada del texto de la Ordenanza Núm. 2.

Por el resultado del caso, no serán desarrollados ni discutidos los demás señalamientos de error.

IV

Por los fundamentos que preceden, se revoca la *Sentencia* apelada y se devuelve el caso al Tribunal de Primera Instancia para que determine si procede el recurso de *mandamus*, según lo aquí dispuesto.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

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