

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

FEDERACIÓN DE
ALCALDES DE PUERTO
RICO, INC.;
REPRESENTADA POR
SU PRESIDENTE, HON.
HÉCTOR O'NEILL
GARCÍA; MUNICIPIO DE
ADJUNTAS; MUNICIPIO
DE AIBONITO;
MUNICIPIO DE
AGUADILLA; MUNICIPIO
DE ARECIBO;
MUNICIPIO DE
BARRANQUITAS;
MUNICIPIO DE
BAYAMÓN; MUNICIPIO
DE CAMUY; MUNICIPIO
DE CANÓVANAS;
MUNICIPIO DE CEIBA;
MUNICIPIO DE CIDRA;
MUNICIPIO DE
FAJARDO; MUNICIPIO
DE FLORIDA;
MUNICIPIO DE
GUÁNICA; MUNICIPIO
DE GURABO;
MUNICIPIO DE
GUAYNABO; MUNICIPIO
DE LARES; MUNICIPIO
DE LAS PIEDRAS;
MUNICIPIO DE LOIZA;
MUNICIPIO DE MANATÍ;
MUNICIPIO DE
MARICAO; MUNICIPIO
DE MOCA; MUNICIPIO
DE MOROVIS;
MUNICIPIO DE
NAGUABO; MUNICIPIO
DE NARANJITO;
MUNICIPIO DE PONCE;
MUNICIPIO DE SAN
SEBASTIÁN; MUNICIPIO
DE SANTA ISABEL;
MUNICIPIO DE TOA
BAJA; MUNICIPIO DE
VEGA ALTA

Apelada

v.

ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO
RICO, HON.
ALEJANDRO GARCÍA
PADILLA,
GOBERNADOR;

KLCE201500345

CONSOLIDADO
CON

KLCE201500366

Certiorari
procedente del Tribunal
de Primera Instancia,
Sala Superior de San
Juan

Caso Núm.:
K AC2013-0971 (902)

Sobre:
Sentencia Declaratoria

<p>DEPARTAMENTO DE HACIENDA, HON. MELBA ACOSTA FEBO, SECRETARIA DE HACIENDA; BANCO GUBERNAMENTAL DE FOMENTO PARA PUERTO RICO, JOSÉ V. PAGÁN BEAUCHAMP, PRESIDENTE INTERINO; MUNICIPIO DE AGUADA; MUNICIPIO DE AÑASCO; MUNICIPIO ARROYO; MUNICIPIO DE BARCELONETA; MUNICIPIO DE CABO ROJO; MUNICIPIO DE CAGUAS; MUNICIPIO DE CAROLINA; MUNICIPIO DE CATAÑO; MUNICIPIO DE CAYEY; MUNICIPIO DE COAMO; MUNICIPIO DE COMERÍO; MUNICIPIO DE COROZAL; MUNICIPIO DE DORADO; MUNICIPIO DE GUAYAMA; MUNICIPIO DE HATILLO; MUNICIPIO DE HORMIGUEROS; MUNICIPIO DE HUMACAO; MUNICIPIO DE ISABELA; MUNICIPIO DE JAYUYA; MUNICIPIO DE JUANA DÍAZ; MUNICIPIO DE JUNCOS; MUNICIPIO DE LAJAS; MUNICIPIO DE LUQUILLO; MUNICIPIO DE MAUNABO; MUNICIPIO DE MAYAGUEZ; MUNICIPIO DE PEÑUELAS; MUNICIPIO DE QUEBRADILLAS; MUNICIPIO DE RINCÓN; MUNICIPIO DE RIO GRANDE; MUNICIPIO DE SABANA GRANDE; MUNICIPIO DE SALINAS; MUNICIPIO DE SAN GERMÁN; MUNICIPIO DE SAN JUAN; MUNICIPIO DE SAN LORENZO; MUNICIPIO DE TOA ALTA; MUNICIPIO DE TRUJILLO ALTO; MUNICIPIO DE UTUADO; MUNICIPIO</p>		
--	--	--

DE VEGA BAJA; MUNICIPIO DE VILLALBA Apelante		
---	--	--

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de mayo de 2015.

La Federación de Alcaldes de Puerto Rico y treinta y un municipios¹ no favorecidos por una resolución conjunta de la Cámara de Representantes, que distribuyó los recaudos de IVU Municipal provenientes de ventas por Internet, incoaron esta demanda de sentencia declaratoria contra el Estado Libre Asociado, el Departamento de Hacienda, el Banco Gubernamental de Fomento y los treinta y nueve municipios beneficiados por la medida legislativa. Reclaman que esa resolución conjunta es inconstitucional, por lo que debe anularse.

Nos corresponde revisar la denegatoria del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, a desestimar la demanda de sentencia declaratoria porque no es académica, aunque la resolución ya cumplió su objetivo y los fondos fueron repartidos y utilizados para las obras programadas.

Luego de evaluar los méritos de los recursos presentados por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y los municipios demandados, así como los alegatos en oposición, resolvemos expedir los autos solicitados y confirmar la resolución recurrida con el alcance pautado en esta sentencia.

Veamos los antecedentes fácticos y procesales del caso que fundamentan esa determinación.

¹ Estos municipios son: Adjuntas, Aibonito, Aguadilla, Arecibo, Barranquitas, Bayamón, Camuy, Canóvanas, Ceiba, Cidra, Fajardo, Florida, Guánica, Gurabo, Guaynabo, Lares, Las Piedras, Loiza, Manatí, Maricao, Moca, Morovis, Naguabo, Naranjito, Ponce, San Sebastián, Santa Isabel, Toa Baja y Vega Alta.

I.

La Ley Núm. 80-2007 impuso y autorizó a los municipios de Puerto Rico a cobrar un 1.5% de impuesto sobre ventas y uso, conocido como IVU municipal. Además, dispuso que, de ese 1.5% de IVU que iría a los municipios, estos recibirían el 1% directamente o a través del Departamento de Hacienda, mientras que el restante 0.5% debía ser transferido al Banco Gubernamental de Fomento. No obstante, desde que entró en vigor la Ley 80-2007, el Departamento de Hacienda depositaba en la cuenta núm. 325-2009-6 del Banco Gubernamental de Fomento los fondos recaudados por concepto del 1% de IVU municipal que provenían del pago de impuesto sobre las compras por Internet, porque no estaban identificados como provenientes de algún municipio en particular. Por esa razón no los remitía a los municipios individualmente. La Ley 80 no dispuso el modo en que tales fondos se distribuirían.

Advertida la Asamblea Legislativa de esa situación, el 16 de noviembre de 2013 la Cámara de Representantes presentó el proyecto de Resolución Conjunta Núm. 404 con el propósito de asignar y distribuir la cantidad de \$14,702,165.51, que era el balance acumulado en la cuenta número 325-2009-6 del Banco Gubernamental de Fomento. Mediante esa resolución conjunta, la cámara baja quiso destinar esos fondos a la realización de determinados proyectos de mejoras a la infraestructura municipal.

Luego de los trámites de rigor, con la amplia y bipartidista aprobación de ambos cuerpos, Cámara y Senado, el 27 de noviembre de 2013, tras la firma del Gobernador, el proyecto se convirtió en la Resolución Conjunta Núm. 95-2013. Como resultado de esa gestión legislativa, los \$14,702,165.51 provenientes del pago del IVU sobre las ventas por Internet se le asignaron a 39 municipios,² que son los aquí

² Estos son los municipios demandados: Aguada, Añasco, Arroyo, Barceloneta, Cabo Rojo, Caguas, Carolina, Cataño, Cayey, Coamo, Comerío, Corozal, Dorado, Guayama, Hatillo, Hormigueros, Humacao, Isabela, Jayuya, Juana Díaz, Juncos, Lajas, Luquillo, Maunabo, Mayagüez, Peñuelas, Quebradillas, Rincón, Río Grande, Sábana Grande,

demandados, para realizar las obras y mejoras de infraestructura proyectadas.

Inconforme con la asignación y distribución de esos fondos, el 4 de diciembre de 2014, la Federación de Alcaldes de Puerto Rico y 31 de los municipios no favorecidos por la Resolución Conjunta Núm. 95-2013 incoaron esta demanda de sentencia declaratoria contra el Estado Libre Asociado, el Departamento de Hacienda, el Banco Gubernamental de Fomento y los 39 municipios que recibieron los fondos distribuidos por esa medida. Alegaron que una parte de los fondos correspondientes al 1% de IVU Municipal recaudado de las ventas por Internet les pertenece y les debe ser entregado, y que la Resolución Conjunta Núm. 95-2013 es inconstitucional porque les priva de un derecho propietario sin el debido proceso. Solicitaron que en el análisis de este reclamo se utilice el escrutinio estricto porque la medida se basa únicamente en criterios político-partidistas.

Los municipios demandados contestaron la demanda y negaron que procediera algún remedio a favor de los aquí recurridos. Plantearon que la reclamación es académica porque los fondos ya se repartieron. Además, alegaron que el asunto es una cuestión política, ya que, según la Constitución, es la Asamblea Legislativa la llamada a regular todo lo concerniente a los municipios. Arguyeron que esa rama puede ordenar, mediante una resolución conjunta, la distribución de fondos siempre y cuando no enmiende una ley, como se hizo en este caso. Según su postura, la Resolución Conjunta 95-2013 cubrió —no enmendó— una laguna en la Ley Núm. 80-2007 mediante la distribución de los fondos que no podían ser atribuidos a ningún municipio. Acto seguido, los municipios demandados solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que dictara la sentencia por las alegaciones por entender que la controversia se reducía al derecho aplicable.

Por su parte, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) solicitó la desestimación de la demanda por la falta de legitimación activa de los demandantes. Argumentó que los municipios, como organismos públicos, no pueden reclamar ante el tribunal que se les vindiquen derechos constitucionales de carácter individual. Enfatizó que los municipios son entidades de exclusiva creación legislativa o criaturas del Estado, por lo que no pueden demandar a este último. También sostuvo que la doctrina de la separación de poderes le impide a los tribunales intervenir con las prerrogativas de la Asamblea Legislativa y el Gobernador, relativas a cómo distribuir el dinero del IVU municipal que no puede ser adjudicado a un municipio en particular. Por último, adujo que la controversia se había tornado académica debido a que la cuenta 325-2009-6 ya no contiene fondos, porque se repartieron en febrero de 2015.

Luego de otros trámites procesales, el 19 de diciembre de 2014, archivada en autos copia de su notificación el 29 de diciembre siguiente, el tribunal *a quo* emitió la resolución mediante la cual denegó ambas mociones, tanto la moción de los municipios demandados para que se dictara la sentencia por las alegaciones, como la moción de desestimación del ELA. En consecuencia, el foro recurrido ordenó la continuación de los procedimientos. Al así resolver, el tribunal recurrido razonó lo siguiente:

[...] La controversia medular de la demanda de epígrafe está relacionada [con] la distribución de los fondos recaudados por el IVU Municipal, específicamente, de las ventas por Internet. Evidentemente, dicho asunto tiene que ver directamente con los recaudos de los fondos que constituyen los ingresos de los municipios. Por lo tanto, los municipios demandantes poseen un interés gubernamental legítimo en la distribución de los fondos recaudados en concepto del IVU Municipal de las ventas por Internet. Ese interés legítimo le permite presentar esta causa de acción, por lo cual cumplen con el requisito de legitimación activa.

En cuanto a los demás principios de justiciabilidad, necesarios para que se pueda ejercer el poder judicial en este caso, hay que mencionar que se cumplen todos ellos. En primer lugar, este asunto no trata de resolver una cuestión política, pues el cuestionamiento es en cuanto a la distribución de los recaudos del IVU Municipal por las ventas por Internet. En relación al asunto de academicidad, hay que destacar que este es un asunto recurrente, que por su naturaleza evade la revisión judicial. En ese sentido, este pleito merece ser atendido por el tribunal. Por otro lado, la controversia planteada en este tribunal tampoco es

una opinión consultiva, pues es un suceso que ya ocurrió, lo cual, a su vez, lo hace un asunto maduro.

Apéndice KLCE201500345, pág. 41.

Luego de que se les denegara una solicitud de reconsideración, los municipios demandados acudieron ante nos mediante el recurso KLCE201500345. Nos solicitan revocar la resolución de 19 de diciembre de 2014, bajo los siguientes fundamentos: (1) el caso no es justiciable, (2) en la alternativa, las alegaciones dejan de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

En el recurso KLCE201500366, presentado por la Oficina de la Procuradora General en representación del ELA y el Banco Gubernamental de Fomento, se plantean esencialmente los mismos argumentos que han sostenido los municipios peticionarios en cuanto a que el pleito no es justiciable.

Oportunamente la Federación de Alcaldes y el Municipio de San Sebastián, como parte interventora, presentaron sus alegatos en oposición. En esencia sostienen que tienen legitimación activa para incoar este pleito, así como también que el tribunal está facultado —mediante sentencia declaratoria— a decidir si la resolución conjunta es constitucional o no.

Así sometidos los recursos, nos corresponde entonces determinar si, en esta etapa del proceso, abusó de su discreción el foro recurrido al denegar la moción para que se dicte la sentencia por las alegaciones y la solicitud de desestimación del caso.

II.

Ha dicho el Tribunal Supremo de Puerto Rico que “la doctrina constitucional de justiciabilidad establece como requisito la existencia de un ‘caso o controversia’ real para el ejercicio válido del poder judicial. Es por ello que el requisito de ‘caso o controversia’, en sus diversas modalidades, es de índole jurisdiccional. Según hemos resuelto, si el caso no es justiciable, la determinación del tribunal sería una opinión

consultiva”.³ *Asoc. Alcaldes v. Contralor*, 176 D.P.R. 150, 157-158 (2009), que cita con aprobación a *E.L.A. v. Aguayo*, 80 D.P.R. 552 (1958). Esto es así porque los tribunales “sólo pueden decidir ‘cuestiones presentadas en un contexto adversativo y en una forma históricamente visualizada como capaz de ser resueltas a través del proceso judicial’.” *Com. de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 D.P.R. 715, 720 (1980), que cita con aprobación a *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968).

La doctrina justiciabilidad se manifiesta en distintas instancias que presentan retos específicos para el ejercicio de la autoridad judicial. Así, no será justiciable aquella controversia en la que: (1) se trata de resolver una cuestión política; (2) una de las partes no tiene legitimación activa; (3) después que ha comenzado el pleito, hechos posteriores la convierten en académica; (4) las partes buscan obtener una opinión consultiva; o (5) se promueve un pleito que no está maduro. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 D.P.R. 920, 932 (2011).

En este caso se ha cuestionado esa autoridad a base de algunas de esas instancias, entre ellas la academicidad del reclamo, la falta de legitimación activa de los demandantes y la cuestión política del asunto planteado. Vamos a considerar cada una de ellas por separado.

³ La doctrina de opinión consultiva, atada de ordinario al concepto de academicidad, se ha tratado extensamente por el Tribunal Supremo. Esencialmente consiste en lo siguiente:

El concepto de “opinión consultiva”, que es de estirpe constitucional, se define como la ponencia legal emitida por un tribunal *cuando no tiene ante sí un caso o controversia justiciable*, y cuyo resultado, por tanto, no es obligatorio. [...] La doctrina de opinión consultiva es integral al concepto constitucional de “justiciabilidad” que rige en nuestra jurisdicción, el cual establece como requisito la existencia de un caso o controversia real para el ejercicio válido del poder judicial. La doctrina de opinión consultiva intenta evitar que se produzcan decisiones en el vacío, en el abstracto, o bajo hipótesis de índole especulativa, ya que no es función de los tribunales actuar como asesores o consejeros. [...]

[...]

Por sus propios términos, la doctrina constitucional de “opinión consultiva” aplica sólo cuando el asunto sobre el cual un tribunal se expresó *no cumplía con el requisito constitucional de “justiciabilidad”*, es decir, *no se trataba propiamente de un “caso” o una “controversia”*. Los tribunales deben estar atentos de que los asuntos ante su consideración sean justiciables. De lo contrario, procede desestimar, sin mayor explicación.

Ortiz Rivera v. Panel F.E.I., 155 D.P.R. 219, 251-252 (2001). (Citas omitidas).

- A -

En su primer señalamiento de error los peticionarios alegan que procede la desestimación del caso porque se ha tornado académico, es decir, ya no hay controversia viva que atender. Analicemos su planteamiento.

Un caso es académico cuando el paso del tiempo o los cambios fácticos o judiciales acaecidos durante el trámite en el tribunal causan que el pleito pierda su carácter adversativo, de manera que el remedio que pueda adoptar el tribunal no ha de llegar a tener efecto real alguno en cuanto a esa controversia. Una vez se determina que ha desaparecido el carácter adversativo entre los intereses de las partes involucradas, los tribunales pierden su jurisdicción en el pleito y, por tanto, deben abstenerse de considerar el caso en sus méritos. Con esta limitación sobre el poder de los tribunales, se persigue evitar el uso innecesario de los recursos judiciales y obviar pronunciamientos autoritativos de los tribunales que resulten superfluos o meramente consultivos. *C.E.E. v. Depto. de Estado*, 134 D.P.R. 927, 935-936 (1993); *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe.*, 174 D.P.R. 640, 652 (2008). La doctrina también requiere que exista una controversia genuina entre las partes en todas las etapas de un procedimiento adversativo, incluidas las etapas apelativas o revisoras. Véase, *Noriega v. Hernández Colón*, 135 D.P.R. 406, 437 (1994).

Sin embargo, existe una “serie de excepciones a la doctrina de academicidad que permiten la consideración de un caso que, de otro modo, resultaría académico en cuanto a su resultado o efecto inmediato. Así, por ejemplo, operan las excepciones a la academicidad cuando se plantea ante el tribunal (1) **una cuestión recurrente o susceptible de volver a ocurrir**; (2) cuando el demandado ha modificado la situación de hechos, pero el cambio no aparenta ser permanente; (3) y cuando aspectos de la controversia se tornan académicos pero subsisten consecuencias colaterales que tienen vigencia y actualidad”. *Asoc.*

Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, 180 D.P.R., en la pág. 933. Sobre la excepción de la recurrencia, el Tribunal Supremo ha pautado los siguientes criterios:

El primero de los requisitos a la excepción de recurrencia "requiere que exista una "probabilidad razonable" de que la controversia pueda repetirse". Es decir, el asunto debe ser de una naturaleza tal que evada su adjudicación o revisión. Esto sucede con mayor frecuencia en aquellas controversias que son de por sí de muy corta duración, pero puede haber otras razones además de la brevedad cronológica que ocasionen que una controversia sea capaz de eludir la revisión judicial. *Asociación de Periodistas v. González Vázquez*, 127 D.P.R. 704, 721 (1991).

El segundo requisito de identidad de las partes, "tiene el fin de fomentar la abstención judicial en situaciones en que los litigantes pudieron haber perdido el incentivo para continuar litigando vigorosamente el caso. Por tal razón, como regla general, debe existir tanto la capacidad de que se repita la controversia como la posibilidad de que la recurrencia sea entre las mismas partes".

El tercero y último requisito, "requiere que el daño sea inherentemente de tan corta duración que sea probable que la controversia siempre se torne académica antes de que la litigación se complete".

Id., en la pág. 934.

Los peticionarios sostienen que, debido a que mediante la Resolución Conjunta Núm. 95-2013, sea constitucional o no, ya se distribuyeron los fondos, el caso se ha tornado académico. A lo anterior, el foro recurrido concluyó que la controversia era una susceptible de ser recurrente, por lo que se negó a desestimar el caso bajo este fundamento.

Al reiterar ante nos el mismo argumento, los peticionarios apoyan su planteamiento en la aprobación de la Ley Núm. 139-2013, la cual, a su juicio, impedirá que el asunto sea uno recurrente porque dispuso cómo han de distribuirse los fondos del IVU Municipal cuya procedencia no pueda ser identificada. Por su parte, los recurridos sostienen que esa ley no es aplicable al caso de autos, debido a que solamente ha subsanado la laguna sobre cómo ha de repartirse el .5% del IVU Municipal que pasa al Banco Gubernamental de Fomento, y no atiende lo relacionado al 1% que va directamente a los municipios.

Veamos entonces si la exposición de motivos de la Ley Núm. 139-2013 arroja alguna luz sobre esta controversia y su justiciabilidad:

La Ley 117-2006, conocida como la “Ley de la Justicia Contributiva de 2006”, enmendó la Ley 120-1994, según enmendada, conocida como el “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994”, para incorporar en Puerto Rico un impuesto de ventas y uso (IVU). Posteriormente, la Ley 80-2007 estableció la obligación de todos los municipios de cobrar el 1.5% correspondiente al IVU municipal de una manera uniforme: el 1% se transfiere directamente a los municipios, mientras que el restante .5% es cobrado por el Secretario de Hacienda y se transfiere al Banco Gubernamental de Fomento para distribuirse de la siguiente manera: 0.2% para el Fondo de Desarrollo Municipal, 0.2% para el Fondo de Redención y 0.1% para el Fondo de Mejoras. Asimismo, la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como el “Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico”, conservó dichas disposiciones legales sobre la estructura de cobro del IVU municipal.

Sin embargo, desde que comenzó el cobro del IVU municipal, conforme al procedimiento antes descrito, el Banco Gubernamental de Fomento ha recibido fondos provenientes del **0.5% del IVU municipal que no han sido identificados como procedentes de algún municipio en particular**. Por esa razón, dichos fondos no han sido distribuidos de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 80-2007, supra, y, en su lugar, han sido segregados en una cuenta especial. **A tales efectos, la Ley 80-2007, supra, no especifica cómo serán distribuidos los fondos provenientes del 0.5% del IVU municipal cobrado por el Secretario de Hacienda**, en caso de que no se pueda determinar en qué municipio surgió la actividad que generó dichos ingresos fiscales. Tampoco el Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico atiende dicha situación.

La Asamblea Legislativa tiene la responsabilidad de fiscalizar y legislar para que todo el dinero pagado por los contribuyentes sea utilizado en beneficio del interés público. Esta medida demuestra la fiscalización que está realizando la presente Administración para distribuir recursos que han sido acumulados a través de los años por falta de legislación y que redundarán en el beneficio de los municipios. Mediante la aprobación de la presente medida y la consecuente distribución de los fondos acumulados, se aumentan las cuentas operacionales de los municipios para que puedan cumplir con el recogido de desperdicios sólidos y reciclaje, programas de salud y de seguridad para los ciudadanos, y la construcción de obras y mejoras permanentes.

(Énfasis suplido).

Tras una lectura de la exposición de motivos de la Ley Núm. 139-2013, así como de sus tres únicas secciones, es forzoso concluir que la ley solamente atendió el problema relativo a la distribución del .5% y nada dispuso sobre cómo han de distribuirse los fondos generados por el 1% del IVU Municipal cuya procedencia no pueda ser identificada.

En este caso la controversia gira en torno a la distribución de ese 1%, así que, en definitiva, el asunto no ha sido legislado. Por lo tanto, tenía razón el Tribunal de Primera Instancia al resolver que la controversia es susceptible de recurrir si siguen entrando al

Departamento de Hacienda fondos provenientes de ventas por Internet que no puedan atribuirse a municipios específicos.

- B -

En segundo lugar, los peticionarios aducen que la controversia de autos tampoco es justiciable porque busca la intromisión del tribunal en una cuestión política. ¿Retar la constitucionalidad de la Resolución Conjunta Núm. 95-2013, es una cuestión política? Veamos.

La doctrina de cuestión política impide la revisión judicial de asuntos que fueron delegados a las otras ramas políticas del gobierno o, en última instancia, al electorado. *Córdova y otros v. Cámara de Representantes*, 171 D.P.R. 789, 800 (2007), que cita con aprobación lo dicho en *P.P.D. v. Rosselló González*, 136 D.P.R. 916 (1994), y *Noriega Rodríguez v. Jarabe*, 136 D.P.R. 497 (1994). Es decir, limita nuestra intervención judicial en asuntos que claramente son de la injerencia de las ramas políticas del Gobierno. Se trata de una restricción inherente a la división tripartita de nuestro sistema republicano, diseñada para asegurar que la rama judicial no intervendrá en áreas sometidas al criterio de otras ramas del gobierno. *Córdova y otros v. Cámara de Representantes*, 171 D.P.R., en la pág. 801, que cita *Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz*, 164 D.P.R. 875 (2005).

Lo anterior no es obstáculo para que la Rama Judicial pueda determinar si las otras ramas del gobierno observan las limitaciones constitucionales y si los actos de una de ellas exceden sus poderes delegados. *Córdova y otros v. Cámara de Representantes*, 171 D.P.R., en la pág. 801, que cita a *Silva v. Hernández Agosto*, 118 D.P.R. 45 (1986).

Ello significa que los tribunales podemos precisar las funciones correspondientes a las distintas ramas de gobierno, pero no inmiscuirnos en ellas. En vista de ello, si las actuaciones del Poder Legislativo están dentro del marco constitucional y corresponden exclusivamente a sus poderes delegados, debemos ser deferentes y restringir nuestra intervención en lo que respecta a ese asunto.

Córdova y otros v. Cámara de Representantes, 171 D.P.R. a la pág. 801.

En *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 D.P.R. 497, 509 (1994), se establecieron los criterios para determinar si un asunto es una cuestión política y procede nuestra abstención: (1) si existe una delegación expresa del asunto en controversia a otra rama del gobierno; (2) la ausencia de criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia; (3) la imposibilidad de decidir sin hacer una determinación inicial de la política pública que no le corresponde a los tribunales; (4) la imposibilidad de tomar una decisión sin expresar una falta de respeto hacia otra rama de gobierno; (5) la existencia de una necesidad poco usual de adherirse sin cuestionar a una decisión política tomada previamente; y (6) el potencial de confusión proveniente de pronunciamientos múltiples de varios departamentos de gobierno sobre un asunto.

En el presente caso, la Federación de Alcaldes y los municipios demandantes alegan en su demanda que la Resolución Conjunta Núm. 95-2013 es inconstitucional al establecer un discrimen político en su contra y haberles privado de un derecho propietario sin el debido proceso de ley. Debe advertirse que no hay controversia sobre el método de aprobación de la Resolución Conjunta Núm. 95-2013 ni sobre el hecho de que la Ley Núm. 80-2007 guarda total y absoluto silencio sobre cómo habrá de distribuirse los fondos recaudados del IVU Municipal proveniente de las ventas por Internet. Cabe tener presente también que la resolución conjunta ya fue aprobada y tuvo pleno vigor y efecto. No se trata, pues, de una resolución en proceso de aprobación.

En *CRIM v. Méndez Torres*, 174 D.P.R. 216 (2008), al analizar si la impugnación por parte del CRIM de una resolución conjunta aprobada para fines presupuestarios se trataba o no de una cuestión política, y si procedía entonces su desestimación, el alto foro expresó lo siguiente.

De ordinario, las controversias que tratan sobre asuntos que les han sido delegados a otras ramas de gobierno se consideran de índole político y por tanto, constituyen una cuestión política que no es susceptible de ser resuelta judicialmente. *Córdova Iturregui v. González Rodríguez*, ante. Dicho de otro modo, una cuestión política es aquella que plantea asuntos que deben ser

resueltos por las otras ramas de Gobierno. Sin embargo, ello no implica que todo asunto político sea una cuestión política. En *Santa Aponte v. Secretario del Senado*, 105 D.P.R. 750, 759 (1977), atendiendo la normativa establecida en *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), resolvimos que aun cuando la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo tienen poderes y facultades exclusivas a cada rama, **la "definición de sus contornos y la determinación de su ejercicio son asuntos cuidadosamente reservados a los tribunales"**. **Son los tribunales los intérpretes finales de las leyes y la Constitución, e incluso, de las actuaciones de las otras ramas del Gobierno.** Ello es necesario ya que una rama de gobierno no puede convertirse en juez de sus propias actuaciones. Así se vela el cumplimiento con el sistema de pesos y contrapesos. *Acevedo Vilá v. Meléndez Ortíz, ante; Santa Aponte v. Secretario del Senado, ante; Silva v. Hernández Agosto*, 118 D.P.R. 45 (1986); *Noriega v. Hernández Colón, ante; PPD v. PNP, ante.*

Id., en las págs. 226-227. (Énfasis suplido).

El Tribunal Supremo resolvió en ese caso que impugnar la validez de una resolución conjunta sobre presupuesto, que le asignaba al CRIM una cantidad significativamente menor a la correspondiente por concepto del subsidio municipal, conforme a la fórmula impuesta por la Ley Núm. 80-1991, no era una cuestión política, e intervino en el caso. De lo anterior se desprende que el Tribunal Supremo de Puerto Rico le ha reconocido capacidad al CRIM para impugnar la constitucionalidad de una resolución conjunta, por enfrentarse a la ley que gobierna el asunto, y ha rechazado aplicar la doctrina de cuestión política ante esas circunstancias.

Al aplicar ese marco legal al caso de autos, concluimos que la controversia sobre la constitucionalidad de la Resolución Conjunta 95-2013 no plantea una cuestión política. Ya vimos que el Tribunal Supremo de Puerto Rico dio paso a que una agencia municipal impugne la validez de una resolución conjunta a la luz de otra ley previa relacionada. Aquí, los recurridos impugnan una resolución conjunta a base de ciertas prerrogativas que les reconoce la Constitución del ELA. Conforme a la norma antes reseñada, los tribunales están facultados para interpretar las leyes y determinar si una ley es válida al enfrentarla a otra ley o a la Constitución. Por lo tanto, no erró el Tribunal de Primera Instancia al no desestimar la demanda por ese fundamento.

- C -

Los peticionarios también cuestionan la legitimación activa de los recurridos para impugnar la Resolución Conjunta Núm. 95-2013. Aducen dos fundamentos principales: (1) que los municipios como criaturas del Estado no pueden demandar al Estado y (2) que los demandantes no tienen un interés propietario sobre los \$14,702,165.51 distribuidos mediante la resolución conjunta. Veamos si les asiste la razón.

Ya hemos dicho que una de las doctrinas que dan vida al principio de justiciabilidad es la de legitimación activa. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al*, 157 D.P.R 360, 370 (2002). El profesor Hernández Colón define legitimación activa como “la razón jurídica que asiste a la parte actora para comparecer ante el tribunal y obtener una sentencia vinculante”. Rafael Hernández Colón, *Derecho procesal civil*, Sec. 1002, pág. 109 (5ta. Ed., Lexis Nexis 2010), citado con aprobación en *MAPFRE v. ELA*, 188 D.P.R. 517, 533 (2013). Así, la legitimación de quien promueve la acción se exige en todo proceso judicial. *Id.*, en la pág. 110.

La doctrina de legitimación activa procura demostrarle al tribunal que el demandante tiene un interés en el pleito de tal índole que, con toda probabilidad, proseguirá su causa de acción vigorosamente y traerá a la atención del tribunal las cuestiones en controversia. El promovente de la acción tiene que demostrar: (1) que ha sufrido un daño claro y palpable; (2) que el referido daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) que existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) que la causa de acción surge al palio de la Constitución o de una ley. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al*, 157 D.P.R, en la pág. 371.

Cuando quien pretende demandar a nombre propio es una asociación, esta también debe satisfacer los requisitos de legitimación activa en lo que a ella concierne. Si la asociación pretende demandar a nombre de sus miembros, contará con legitimación activa siempre que: (1) sus miembros tengan legitimación activa para demandar; (2) los

intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetos de la organización, y (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual de los miembros del pleito. *Id.*, en la pág. 372.

En este caso se cuestiona que los municipios, como criaturas del Estado, puedan demandar a su creador. Al mismo tiempo, se cuestiona que tengan algún “interés propietario” que les dé margen para plantear una violación al debido proceso de ley. De entrada, advertimos, que hace ya más de una década este Tribunal de Apelaciones se enfrentó a una controversia similar a la de autos. En ese entonces este foro, por voz de la Jueza Presidenta Liana Fiol Matta, en aquel entonces Jueza de Apelaciones, analizó lo siguiente, que transcribimos *in extenso* por su pertinencia a este caso:

Los municipios son entidades jurídicas creadas por la Asamblea Legislativa en virtud del Artículo VI, Sección 1 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 1 LPRA §1, Artículo VI. Dicha disposición constitucional confiere al poder legislativo la autoridad para “crear, suprimir, consolidar y reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su régimen y función”. Por ello, los municipios solamente poseen los poderes expresamente delegados por el legislador. *Café Rico v. Municipio de Mayagüez*, Op. de 31 de octubre de 2001, 2001 TSPR 148; *Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti*, 122 DPR 229, 236 (1988); *Colón v. Municipio de Guayama*, 114 DPR 193, 198 (1983).

Mediante la creación de los municipios, el Estado puede atender de forma mucho más satisfactoria el bienestar social y económico de un conglomerado vecinal específico, de acuerdo con sus necesidades y urgencias en particular. Sin embargo, **los municipios no son soberanos por sí mismos y, al ser criaturas del Estado subordinadas a éste**, la Asamblea Legislativa puede delegarle más poderes e inmunidades que los que el Estado posee. *Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti*, *supra*, a la pág. 236; *Colón v. Municipio de Guayama*, *supra*, a la pág. 199.

Por su parte, la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA §§4001 y ss., es la piedra angular de la Reforma Municipal de 1991. La misma otorgó a los municipios un mayor grado de autonomía fiscal y de gobierno propio, además de nuevos instrumentos administrativos y fiscales. Ese nuevo ordenamiento también transfirió a los municipios funciones del Gobierno Central para poder atender de forma directa las necesidades de la ciudadanía. *Municipio de Ponce v. Autoridad de Carreteras y Transportación*, Op. de 29 de diciembre de 2000, 2000 TSPR 194; *Municipio de San Juan v. Banco Gubernamental de Fomento*, 140 DPR 873, 886-887 (1996). No obstante, dicha autonomía quedó subordinada a la Constitución y a las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 21 LPRA §4003.

Dada su posición subordinada como “criaturas del Estado”, los municipios no poseen privilegios o inmunidades que puedan

oponer contra su creador. Véase, *Williams v. Mayor*, 289 US 36 (1933). **Sin embargo, la jurisprudencia norteamericana ha resuelto que hay circunstancias que conllevan excepciones a esta norma, entre éstas las siguientes: 1) cuando un estatuto expresamente confiere el derecho a demandar; 2) cuando una ley estatal afecta adversamente el interés propietario del municipio en fondos económicos; 3) cuando cumplir con un estatuto estatal implica la violación a una prohibición constitucional y, 4) cuando la legislación estatal infringe los poderes municipales constitucionalmente delegados al amparo de la Constitución estatal.**

[...]

La definición de lo que constituye un interés propietario ha evolucionado jurisprudencialmente. Así, se ha reconocido que dicho interés va más allá de la titularidad de un bien tangible y de la intervención del Estado con dicha titularidad. En *Board of Regents v. Roth*, al resolver que puede existir un interés propietario en beneficios provistos por el gobierno, el Tribunal Supremo federal elaboró un concepto extensivo de “interés propietario”. Resolvió el Tribunal que quien reclame un derecho propietario debe demostrar claramente que posee algo más que una mera expectativa unilateral de algún interés o beneficio. Además, debe demostrar que disfruta del beneficio o interés reclamado “de conformidad con alguna fuente de autoridad legal”, por lo cual éste “no le puede ser negado, salvo que haya mediado causa”. Según hemos explicado, el CRIM recauda dinero que pertenece a los municipios y al hacerlo, actúa en representación de éstos. **A la luz de los principios de derecho expuestos, resulta evidente que los municipios tienen un interés propietario en dichos recaudos y en su distribución. También es evidente que la determinación del CRIM respecto a la cantidad pagada en exceso al Municipio de San Juan y los descuentos correspondientes a las remesas enviadas por el CRIM por concepto de contribuciones pueden afectar adversamente el interés propietario del Municipio en dichos ingresos. Se configura, pues, una de las excepciones a la norma que no reconoce a los municipios privilegios o inmunidades oponibles frente al Estado.** *Williams v. Mayor, supra*.

De esa forma, demostrada la existencia de un interés propietario del Municipio de San Juan en el dinero reclamado, la garantía de debido proceso de ley requiere que al llevar a cabo acciones que puedan menoscabar dicho interés, el Estado cumpla con tres (3) requisitos, a saber: 1) la determinación de los intereses individuales afectados por la acción gubernamental; 2) la evaluación del riesgo o probabilidad de efectuar una determinación errónea que prive a la persona del interés protegido mediante el proceso utilizado y el valor probable de garantías adicionales o distintas y 3) la determinación del interés oficial protegido por la acción sumaria y la posibilidad de usar métodos alternos. Vélez *Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, (1982); *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319 (1976).⁴

Municipio de San Juan v. CRIM, KLAN200201140. (Énfasis nuestro).

En esa ocasión se le reconoció legitimación activa al municipio de San Juan para cuestionar una actuación del CRIM, que según el municipio, no cumplía con la garantía constitucional del debido proceso de ley. Así como en esa ocasión se validó la capacidad del municipio para

⁴ Omitimos las referencias a las notas al calce.

cuestionar la actuación de una agencia, entendemos que en el presente caso también se le debe reconocer legitimación para cuestionar la constitucionalidad de una ley o resolución conjunta.

Ese mismo caso fue atendido por el Tribunal Supremo posteriormente. El alto foro también reconoció al municipio, para propósitos del debido proceso de ley ante una agencia, un “**interés gubernamental legítimo**” sobre los impuestos recolectados por el CRIM. En ese sentido, se resolvió que los municipios tenían derecho a las garantías del debido proceso de ley otorgadas por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, en la medida en que el CRIM adjudicaba la cuestión. Veamos:

No tenemos duda alguna que los ingresos de los municipios que recolecta el CRIM en representación e interés de los mismos están revestidos de un **interés gubernamental legítimo** que va a la médula de la fórmula representativa que instrumenta la vida democrática de los ciudadanos que viven en el Municipio y que obliga a los oficiales electos por ellos en la esfera municipal a prestarle ciertos y determinados servicios. Con esos ingresos se ofrecen tales servicios a esos ciudadanos que eligieron a sus oficiales municipales con ese propósito.

Mun. de San Juan v. CRIM, 178 D.P.R. 163, 177 (2010).

También, en *Mun. de Fajardo v. Srio Justicia et al*, 187 D.P.R. 245, 255 (2012), el Tribunal Supremo de Puerto Rico le reconoció legitimación activa al municipio para solicitar una sentencia declaratoria contra el Departamento de Justicia, y por ende, del Estado. La alta curia pronunció lo siguiente:

Una resolución del Secretario de Justicia que ordene a un municipio el pago de una sentencia que pudiera ser millonaria, como en el caso ante nos, sin duda, tiene un impacto sobre las arcas municipales. Tiene un impacto sobre los fondos con los que cuenta el municipio para prestar servicios a sus residentes.

Ante ese panorama, el Municipio de Fajardo tiene legitimidad para acudir ante el Tribunal de Primera Instancia y solicitar una sentencia declaratoria mediante la Regla 59 de Procedimiento civil, supra, y un injunction preliminar. La sentencia declaratoria pretende disipar la incertidumbre jurídica entre partes con intereses legales adversos.

Además, el Municipio cumple con los requisitos que hemos establecido para que un litigante posea legitimidad activa. Es decir, la determinación el Secretario expone al Municipio a sufrir un daño claro y palpable, real, inmediato y preciso. El daño tiene relación con la causa de acción que se ejerce, y ésta surge de una ley. (...)

En este caso, al considerar los criterios de legitimación activa es necesario evaluar las alegaciones de la demanda de la forma más favorable para los demandantes. Según esas alegaciones, los municipios recurridos han dejado de recibir unos fondos, sobre los cuales tenían un interés gubernamental legítimo, porque provenían de los recaudos del IVU Municipal. Alegan también que la causa de ese daño fue la distribución de los fondos a algunos municipios, con exclusión de los demandantes, según ordenado mediante la Resolución Conjunta Núm. 95-2013. Por ello reclaman que esa actuación de la Asamblea Legislativa es inconstitucional bajo la cláusula del debido proceso de ley.

Resolvemos que en este caso los municipios demandantes tienen, **como mínimo, un “interés gubernamental legítimo”** que los dota de la legitimación activa necesaria para cuestionar la constitucionalidad de la Resolución Conjunta Núm. 95-2013. En vista de ello, tampoco abusó de su discreción el tribunal al no desestimar la demanda bajo este fundamento.

III.

Superado el asunto sobre la falta de justiciabilidad de este caso, en sus vertientes de academicidad, cuestión política y legitimación activa, procede entonces considerar el segundo señalamiento de error. En síntesis, los peticionarios arguyen que la demanda deja de exponer reclamaciones que justifiquen la concesión de un remedio.

- A -

La Regla 10.2 de Procedimiento Civil de 2009 dispone que una parte podrá presentar mediante moción ciertas defensas, entre las que está que la reclamación deja de exponer una reclamación que justifica la concesión de un remedio. 32 L.P.R.A. Ap. V, R.10.2.1 La doctrina ha establecido que la moción de desestimación basada en esta alegación se dirige a los méritos de la controversia y no a los aspectos procesales del caso, como ocurre con las otras causas de desestimación reconocidas en esta Regla. Así, un tribunal desestimaré la reclamación únicamente si el

promovente no tiene derecho a remedio alguno bajo cualesquiera hechos que pueda probar en el juicio y le concederá el beneficio de cuanta inferencia sea posible hacer de los hechos bien alegados en la reclamación. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, 157 D.P.R. 96, 104-105 (2002).

Al evaluar una moción de desestimación por el fundamento de que la demanda deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, al amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, ya citada, el tribunal tomará como ciertos y buenos todos los hechos bien alegados en la demanda. *Torres, Torres v. Torres et al.*, 179 D.P.R. 481, 501 (2010), que cita a *Sánchez v. Aut. de los Puertos*, 153 D.P.R. 559, 569 (2001), *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 D.P.R. 497, 504-505 (1994); y *Ramos v. Orientalist Rattan Furnt., Inc.*, 130 D.P.R. 712, 728-729, n.11 (1992). Esos hechos son los que se aseveren de manera clara y concluyente, y que de su faz no den margen a dudas. Además, las alegaciones hay que interpretarlas conjuntamente, de forma liberal y de la manera más favorable posible para la parte demandante. *Sánchez v. Aut. de los Puertos*, 153 D.P.R., en las págs. 569-570; *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 D.P.R., en las págs. 504-505.

Cabe destacar, además, que es norma reiterada que, de ordinario, un tribunal apelativo no intervendrá con el ejercicio de la discreción de los tribunales de primera instancia “salvo que se demuestre que hubo un craso abuso de discreción, o que el tribunal actuó con perjuicio o parcialidad, o que se equivocó en la interpretación o aplicación de cualquier norma procesal o de derecho sustantivo, y que nuestra intervención en esta etapa evitará un perjuicio sustancial”. *Lluch v. España Service Sta.*, 117 D.P.R. 729, 745 (1986).

Para determinar si se ha cometido el error señalado, debemos entonces tomar como ciertos los hechos bien alegados en la demanda. Entre ellos, resaltamos los siguientes:

3. Mediante la Resolución Conjunta, se asigna y se distribuye entre los municipios codemandados la cantidad de \$14,702,165.51 proveniente de los balances disponibles de la cuenta 325-2009-6 mantenida en el Banco Gubernamental de Fomento (BGF), para ser utilizados en ciertas obras y mejoras en los treinta y nueve municipios aquí codemandados; ello con exclusión de distribuciones a los municipios demandantes, a quienes también, por ley le pertenecen dichos fondos.
4. ...dichos fondos depositados provienen de fondos recaudados por el Departamento de Hacienda del 1% del Impuesto sobre Ventas y Uso Municipal (IVU Municipal), cobrado de transacciones de ventas por Internet, que alegadamente el Departamento de Hacienda no puede atribuir específicamente a ningún municipio en particular.
[...]
7. ...el componente del 1% de IVU Municipal...pertenece y debe ser entregado al municipio al cual se le atribuya dicha venta de acuerdo con las reglas sobre determinación de la fuente de ingreso en la Sección 4020.03 del Código de 2011...
8. ...las leyes discutidas en el párrafo anterior NO establecieron una fórmula o mandato expreso que delinee el método a seguir para identificar las fuentes de ingreso en los casos en que es imposible dicha identificación mediante métodos establecidos.
9. Tanto bajo el Código de 1994 como bajo el código vigente, cuando es el Secretario de Hacienda quien cobra el componente del 1% del IVU Municipal, corresponde al Secretario de Hacienda la obligación de remitir a cada municipio que le corresponda dicho IVU Municipal, y también recae sobre el Secretario de Hacienda certificar a los municipios la corrección y propiedad de las cantidades cobradas u remitidas del IVU Municipal.
10. En el caso de ventas por Internet a residentes en Puerto Rico, por obligación le son aplicables algunas de las alternativas antes descritas en el párrafo 7 para la atribución del IVU Municipal, asunto que a su vez es de fácil constatación por el Secretario de Hacienda con solo preguntar al vendedor-recaudador que le ha remitido el IVU Municipal.
11. ...los 31 municipios codemandante son los dueños legítimos de alguna parte de los fondos habidos en la susodicha cuenta...
[...]
96. El Departamento de Hacienda tenía y tiene la capacidad de determinar a cuáles municipios corresponde el IVU Municipal del 1% que fue depositado en la cuenta 325-2009-6 del BGF.
[...]
108. Entendemos que la Resolución Conjunta es inválida, pues va en contra de los postulados constitucionales que le prohíbe al Estado apropiarse o restringir un interés propietario sin antes brindarle a la persona afectada un Debido Proceso de Ley.
[...]
- 111. La Resolución Conjunta objeto de esta controversia priva a los demandantes de un derecho propietario sin exponer, a lo menos, una exposición de motivos de la que surja algún objetivo que el estado pretenda perseguir y la asignación arbitraria del componente del 1% del IVU Municipal no guarda relación razonable que (sic) con ningún objetivo.**

[...]

115. Desde el punto de vista de discrimen político, la medida es invalida por establece[r] una clasificación sospechosa, entendiéndose que discrimina por uno de los motivos expresamente prohibidos en la constitución, para conceder derechos a unos con exclusión de otros. Bajo esta óptica, la constitucionalidad de la Resolución conjunta debe ser analizada bajo un escrutinio estricto.

Apéndice KLCE201500345, págs. 197-212. (Énfasis nuestro).

Analicemos entonces si, a la luz de estos hechos, los recurridos podrían en su día prevalecer en corte, cuidando de no prejuzgar la cuestión planteada, pues esa función corresponde al Tribunal de Primera Instancia. Destacamos que lo que procuran es la declaración de inconstitucionalidad de la resolución.

- B -

En la Sección 1 de la Ley Núm. 2 de 4 de marzo de 1953, conocida como Ley sobre la Aprobación, Promulgación y Distribución de Leyes y Otros Documentos, se definió lo que es una resolución conjunta como sigue:

Toda legislación que haya de perder su fuerza al realizarse la obra, o cumplirse la finalidad que persigue, será objeto de consideración por la Asamblea Legislativa mediante resolución conjunta y no formará parte de los estatutos permanentes de Puerto Rico. Estas resoluciones seguirán el mismo trámite que los proyectos de ley. Se excluyen aquellos casos en que la materia que deba considerarse como resolución conjunta sea parte necesaria, aunque incidental, de una materia principal que deba considerarse mediante proyecto de ley.

2 L.P.R.A. sec. 200.

Por la claridad de esta expresión, el Tribunal Supremo acogió como principio que “toda resolución conjunta seguirá el mismo trámite de un proyecto de ley”, aunque “tiene una duración limitada”. *CRIM v. Méndez Torres*, 174 D.P.R., en las págs. 228-229.⁵ El alto foro destacó

⁵ En *CRIM v. Méndez Torres*, el Tribunal Supremo analizó esta figura de la siguiente manera:

Nuestra Constitución establece que "cualquier proyecto de ley que sea aprobado por una mayoría del número total de los miembros que componen cada cámara se someterá al Gobernador y se convertirá en ley si éste lo firma o si no lo devuelve con sus objeciones a la cámara de origen dentro de diez días [sic] contados a partir de la fecha en que lo hubiese recibido". Si el Gobernador objeta la aprobación de un proyecto de ley, dicho proyecto sólo se convertirá en ley si es aprobado por dos terceras partes del número total de los miembros que componen cada cámara. Art. II, Sec. 19, Const. E.L.A., L.P.R.A. Tomo I.

que “[l]a Sección 3 aclara que ninguna medida será inválida porque se haya aprobado indebidamente como resolución conjunta, debiendo haberlo sido como ley, o porque se haya aprobado como ley, debiendo haberlo sido como resolución conjunta”. *Id.* Ante esta consonancia de origen y propósito, se admite como norma establecida que, al interpretar una resolución conjunta, se aplican los mismos principios que rigen en materia de interpretación de las leyes. Op. Sec. Just. Núm. 18 de 1992. Evaluemos entonces cuál será el escrutinio aplicable al enfrentar el Tribunal de Primera Instancia el planteamiento de inconstitucionalidad de la Resolución Conjunta 95-2013.

- C -

En Puerto Rico, la garantía del debido proceso de ley exige que un estatuto de naturaleza socioeconómica no sea irrazonable, arbitrario, caprichoso y que el medio elegido por el poder legislativo para lograr su propósito tenga una relación racional con el interés que procurar atender con esa medida. Es decir, en ese análisis de la validez y el ajuste constitucional de los actos legislativos de índole y efectos económicos requiere que los foros judiciales apliquemos el escrutinio tradicional o racional.

Recientemente el Tribunal Supremo reseñó y aplicó la doctrina relativa a este escrutinio en una de las más importantes e impactantes piezas legislativas de carácter económico y fiscal que haya aprobado la Legislatura de Puerto Rico. Por su pertinencia y claridad para nuestro

A su vez, la Sección 18 del Artículo 3 de la Constitución, Tomo I, L.P.R.A., dispone que se determinarán por ley los asuntos que puedan ser objeto de consideración mediante resolución conjunta, pero toda resolución conjunta seguirá el mismo trámite de un proyecto de ley. La Ley sobre la Aprobación, Promulgación y Distribución de Leyes y Otros Documentos, Ley Núm. 2 de 4 de marzo de 1953, 2 L.P.R.A. §181 et seq., reglamenta estatutariamente lo relativo a la aprobación de las leyes y, particularmente, las resoluciones conjuntas. A tales efectos, establece que "toda legislación que haya de perder su fuerza al realizarse la obra, o cumplirse la finalidad que persigue, será objeto de consideración por la Asamblea Legislativa mediante resolución conjunta y no formará parte de los estatutos permanentes de Puerto Rico". Sección 1, 2 L.P.R.A. §200. De modo que una resolución conjunta tiene una duración limitada. La Sección 3 aclara que ninguna medida será inválida porque se haya aprobado indebidamente como resolución conjunta, debiendo haberlo sido como ley, o porque se haya aprobado como ley, debiendo haberlo sido como resolución conjunta".

análisis, la que no queremos opacar con nuestro acotado prisma particular, copiamos extensamente de esa importante opinión el proceso racional que debe considerar el intérprete y juzgador en estos casos:

Como bien señala el profesor Álvarez González, desde 1915, en *Pueblo v. García & García*, 22 D.P.R.817 (1915), adoptamos un escrutinio de razonabilidad (nexo racional) con relación a los **ataques a medidas de reglamentación socioeconómicas, según la cláusula de debido proceso de ley en su modalidad sustantiva**. Esto, incluso y como refleja el caso de *Pueblo v. García, supra*, aun antes de que el Tribunal Supremo Federal abrazara tal criterio.

Desde entonces, y a través de todo el siglo pasado, sostuvimos la validez de múltiples leyes de reglamentación socioeconómica apoyados en el criterio de razonabilidad. Así por ejemplo, en *Marina Ind. v. Brown Boveri Corp.*, 114 D.P.R. 64, 80 (1983), señalamos que **la Legislatura, en el ejercicio de su poder de razón de Estado, tiene amplia facultad para la reglamentación de carácter económico, sujeta únicamente a las limitaciones impuestas por la garantía del debido proceso de ley**. Señalamos específicamente que "[e]stas limitaciones solo requieren que la reglamentación no sea irrazonable, arbitraria o caprichosa y que el medio elegido tenga una relación real y sustancial con el objetivo que se persigue".

Diez años después de *Marina Ind. v. Brown, supra*, y por voz de la Juez Asociada Naveira, emitimos dos opiniones con algunas pautas que es menester citar. En *Defendini Collazo et al, v. E.L.A., Cotto*, 134 D.P.R. 28, 74 (1993), reiteramos que el debido proceso de ley sustantivo impide el que una persona sea privada arbitrariamente de un interés de libertad o propiedad. No obstante, también señalamos que "[u]na ley no será declarada inconstitucional por violar esta disposición siempre que la misma tenga una relación real y sustancial con el interés estatal que persigue" y cumpla con los requisitos de razonabilidad y no arbitrariedad o capricho legislativo. Allí, citando expresamente a *Morales v. Lizarribar, supra*, reiteramos que

[l]os tribunales al examinar una controversia relativa a esta garantía constitucional "no entrarán en consideraciones sobre la sabiduría de las medidas legislativas, sino que sostendrán su constitucionalidad **a menos que no tengan un propósito público legítimo, o sean claramente arbitrarias, o que no guarden una relación razonable con el propósito público que persiguen**".

Como puede observarse, la garantía del debido proceso de ley exige que un estatuto de naturaleza socioeconómico no sea irrazonable, arbitrario, caprichoso y que el medio elegido tenga una relación racional con el interés que se persigue. Es decir, para determinar la constitucionalidad de una ley de carácter económico, bajo el crisol del debido proceso de ley sustantivo, es de aplicación un escrutinio de razonabilidad. Este análisis es esencialmente similar al de la igual protección de las leyes mediante el escrutinio de nexos racional.

Por último, en *San Miguel Lorenzana v. E.L.A.*, 134 D.P.R. 405, 408 (1993), señalamos que al utilizar el escrutinio de nexos racional "el tribunal tiene que adoptar una *actitud de gran deferencia hacia la actuación legislativa* que se impugna. El fundamento de esta norma de deferencia reside en el principio constitucional de separación de poderes". Por esta razón, **el estatuto o reglamento, según sea el caso, se presume**

constitucional y el peso de la prueba recae sobre quien cuestiona su validez.

Domínguez Castro v. E.L.A. I, 178 D.P.R. 1, 43-45 (2010).⁶

La Resolución Conjunta Núm. 95-2013, cuya constitucionalidad se intenta impugnar bajo la cláusula del debido proceso de ley, es de índole económica pues, en esencia, su único propósito fue distribuir unos recaudos, de origen desconocido, a unos municipios, para obras y mejoras públicas. Esto implica que al evaluar su constitucionalidad el intérprete deberá aplicar un escrutinio tradicional o racional.

Lo anterior se traduce en que la Resolución Conjunta Núm. 95-2013 se presume constitucional y el peso de la prueba recae sobre los demandantes recurridos para establecer lo contrario. Es decir, son los municipios demandantes quienes deben establecer que la resolución conjunta es arbitraria y que no guarda relación con el interés que persigue. ¿Han tenido ellos esa oportunidad en este caso? Si se admiten como ciertas las alegaciones de la demanda, para efectos de la moción de desestimación o de la solicitud de sentencia por las alegaciones, ¿están **totalmente** desprovistos los recurridos de la prueba requerida para derrotar la presunción de validez y constitucionalidad de la medida que impugnan? ¿Podemos en este momento afirmar, sin excedernos de nuestra autoridad apelativa, que el mecanismo de distribución adoptado no fue arbitrario ni caprichoso y que “tiene una relación racional con el interés que se persigue”? ¿Tuvo oportunidad el foro de primera instancia de hacer esa evaluación en etapa tan temprana del pleito? ¿Debe tener esa oportunidad como foro adjudicador de los hechos que conforman la causa de acción que tiene asignada?

IV.

Al darnos a la tarea de examinar el expediente ante nuestra consideración para determinar si en esta etapa del proceso el Tribunal de Primera Instancia estaba en condiciones de resolver la cuestión planteada, —si la resolución conjunta es constitucional o no—, resulta

⁶ Omitimos las referencias a las notas al calce.

evidente que el expediente está huérfano de la prueba que se exige a los recurridos para derrotar la presunción aludida, pero no porque no exista atisbo o *scintilla* de ella en el récord, **sino porque no se les ha permitido presentarla**. Hasta ahora, el Tribunal de Primera Instancia solo tiene ante sí las alegaciones de la demanda, de las cuales se desprende que los municipios demandantes sostienen que la resolución es arbitraria y discriminatoria y que no contiene una exposición de motivos de la que surja cuál es el interés que el Estado pretende perseguir o proteger con su aprobación. Véase Demanda, párrafo núm. 111.

Al aplicar la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, ya citada, a esta situación, debemos concluir —en esta etapa procesal— que los municipios demandantes y recurridos tienen derecho a tratar de establecer que, en efecto, la resolución es arbitraria y caprichosa y que no guarda relación con el interés legislativo que persigue. Y, por supuesto, los peticionarios tendrán su oportunidad de demostrar lo contrario, amparados en la presunción de validez de la resolución, de un lado, y avalados por el carácter económico de la medida y por el fin específico al que se destinaron los fondos, puestos en manos de municipios legitimados a recibirlos, del otro. Pero ambas partes tienen derecho a que se les escuche y se les permita, respectivamente, derrotar la presunción o prevalecer en el pleito porque la actuación legislativa está avalada por la propia experiencia disputada en el caso.

Hemos visto que los recursos utilizados por los peticionarios para derrotar al contrincante temprano en la contienda aportan un escollo importantísimo para la disposición sumaria: **se han de presumir ciertas las alegaciones de la demanda**. Ante esa presunción, este caso solo admite un desenlace procesal. Claro, esas mismas alegaciones, **aunque se presuman ciertas, no son prueba**. El escrutinio racional también limita el campo probatorio de los recurridos para invalidar la resolución, por su carácter económico. Pero tienen ellos derecho a ser oídos y este foro intermedio así lo garantiza.

Los procesos judiciales deben seguir su curso ordinario, ya favorezcan al procomún o sean disruptivos de la mejor intención gubernamental. La intervención a destiempo e injustificada de los foros apelativos, sin permitir que los casos maduren y se fortalezcan en las primeras etapas de pleito, mediante el descubrimiento de prueba y el escrutinio inicial de los foros de primera instancia, no ha sido nunca bien vista por el país ni por los litigantes que aspiran a tener su día en corte. Pasadas experiencias han dejado un sabor amargo en el paladar colectivo. Es hora de tomar respiro y dejar que la Justicia obre en paz.

En consecuencia, resolvemos que no erró el foro recurrido al negarse a desestimar la demanda de autos en estos momentos, sin darles a los recurridos el derecho a tener su día en corte. Ahora, se destaca y se sienta como ley del caso que en el análisis de las cuestiones planteadas ante el Tribunal de Primera Instancia en este caso ha de aplicarse el escrutinio racional y no el estricto que reclaman los recurridos, por el carácter económico de la medida legislativa impugnada.

V.

Por los fundamentos expresados, que se hacen formar parte de esta disposición, se expide el auto de *certiorari* y se confirma la resolución emitida por el Tribunal de Primera Instancia el 19 de diciembre de 2014. Se devuelve el caso al Tribunal de Primera Instancia para que continúe los procedimientos de conformidad con los pronunciamientos hechos en esta sentencia.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Juez Ortiz Flores concurre con el resultado sin escrito por entender que no debemos limitar al Tribunal de Primera Instancia en cuanto a su determinación sobre el escrutinio constitucional aplicable al dictamen final que en su día será emitido por ese foro.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones