

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN Y UTUADO
PANEL VI

EDMUNDO ÁLVAREZ
CRUZ; JJMR
CONSTRUCTION, S.E.,

Apelado,

v.

MUNICIPIO DE
UTUADO,

Apelante.

KLAN201500203

APELACIÓN
Procedente del Tribunal
de Primera Instancia,
Sala Superior de
Utuaado.

Civil Núm.:
L CD2001-0037.

Sobre:
Cobro de dinero.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Brignoni Mártir y la Jueza Romero García.

Romero García, Jueza Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de abril de 2015.

El presente recurso de apelación trata de la contratación entre el Estado, por conducto del Municipio de Utuaado, y un contratista privado. En síntesis, la controversia gira en torno a si el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Utuaado, debió o no resolver por la vía sumaria, y a favor del demandante-apelado, el monto de lo adeudado y la correcta interpretación de una de las cláusulas del contrato suscrito entre el Municipio y la sociedad especial demandante-apelada. Luego de analizados los argumentos de las partes, así como el expediente de autos, concluimos que la controversia no debió haber sido adjudicada por la vía sumaria.

I.

Este caso tiene su génesis en el paso del huracán *Georges* por la Isla de Puerto Rico; particularmente, en los estragos causados a su paso en el Municipio de Utuaado, allá para septiembre de 1998. A raíz de los daños sufridos por el Municipio, la *Agencia Federal para el Manejo de Emergencias* (FEMA, por sus siglas en inglés) le adjudicó varios millones de dólares, destinados a la reparación de carreteras e instalaciones

públicas, a la remoción de escombros y a otras medidas de protección contra emergencias¹.

A la luz de dicha adjudicación de fondos federales, el Municipio de Utuado llevó a cabo un procedimiento formal de subasta, que culminó con la adjudicación de la buena pro a la demandante-apelada, JJMR Construction, S.E. (JJMR), allá para el 14 de julio de 1999. La subasta adjudicada a favor de JJMR, comprendía 18 proyectos, divididos en tres grupos, y totalizaban la cantidad de \$4,866.051.30².

Adjudicada la subasta, el Municipio y JJMR suscribieron tres contratos de servicios, para los tres grupos de mejoras a la infraestructura, que debían realizarse. Los tres contratos fueron otorgados el 15 de septiembre de 1999; los tres, solo se diferencian en la descripción de las obras específicas a ser llevadas a cabo por JJMR³.

Todos los contratos tienen en común lo siguiente: (1) vigencia de un año, o hasta el 15 de septiembre de 2000; (2) desde la exposición inicial, se reconoce que el contrato de servicios se suscribe con el propósito de atender los daños causados por el huracán *Georges*⁴; (3) la cláusula sexta del contrato dispone, en lo pertinente, que los trabajos serán pagados de la "PARTIDA FONDO ESPECIAL DE EMERGENCIA HURACÁN 'GEORGES'", del 21 de septiembre de 1998, luego de seguir los trámites requeridos." (Mayúsculas en el original). (4) La cláusula séptima del contrato dispuso, además, para que el Municipio, en su calidad de dueño de la obra, retuviera el 25% de las certificaciones para pago sometidas por el contratado, JJMR. Dicho retenido sería pagado "tan pronto la Oficina del 'GAR', Oficina del Representante del Gobierno, apruebe la auditoría del proyecto".

¹ Véase, Apéndice de la Apelación, a las págs. 269-278.

² El Apéndice XX de la Apelación, a las págs. 106-144, constituye el *Informe sobre conferencia con antelación al juicio*, que fue presentado por las partes litigantes el 10 de enero de 2014, y contiene una relación de los hechos relacionados con la subasta y las obras realizadas a su amparo.

³ Véase, págs. 177-185 del Apéndice de la Apelación.

⁴ Nótese, además, que los números con los que se identifican los proyectos corresponden al **número de control asignado por FEMA**. Véase, cláusula tercera de los tres contratos; a las págs. 177, 180 y 183 del Apéndice de la Apelación.

Valga aclarar que, según surge de los documentos que acompañaron el alegato, así como de los argumentos de las partes comparecientes, la *GAR*, o *Governor's Authorized Representative*, era el funcionario designado por el Gobernador o Gobernadora para coordinar la asignación de los fondos provistos por FEMA. Esos fondos, a su vez, estaban sujetos a las auditorías que realizaba la Oficina del Inspector General (OIG, por sus siglas en inglés)⁵.

Transcurridos varios años, allá para el 2 de julio de 2001, JJMR instó la demanda en este caso, por cobro de dinero y daños y perjuicios. En ella, planteó que había culminado los trabajos contratados, pero el Municipio aun no le había devuelto parte de los retenidos de los proyectos⁶. Además, incluyó como demandados al Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a la *GAR* y a la Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico (OGP), pues adujo que los fondos asignados por FEMA para la reparación de los daños causados por *Georges* eran administrados y custodiados por la *GAR*, que a su vez estaba adscrita, en ese entonces, a la OGP.

Además de las cantidades contractuales reclamadas, JJMR planteó que los entes gubernamentales demandados habían incurrido en una demora innecesaria e injustificada en el pago de lo adeudado. Adujo, además, que la *GAR* “se dilató injustificadamente en auditar las certificaciones y los documentos que la[s] acompañaban y faltó a su deber de supervisar al Municipio en el manejo de los fondos [...]” En fin imputó al Municipio y a la *GAR* negligencia en el pago de las certificaciones y de los retenidos, lo que provocó que JJMR sufriera daños. En particular, JJMR adujo que había incurrido en demoras con

⁵ Véase, Apéndice VIII de la Apelación, a las págs. 285-289, que es el documento suscrito por FEMA, que contiene los hallazgos de la auditoría de la OIG con relación a los fondos asignados al Municipio de Utuado por los daños provocados por *Georges*.

⁶ Copia de la *Demanda* fue unida al Apéndice de la Apelación, a las págs. 55-59, sin embargo, dicha copia resulta, en algunas partes, ilegible. Por ello, no precisamos las cantidades alegadas inicialmente en el pleito.

sus acreedores y había sufrido dificultades económicas por virtud del incumplimiento puntual de los demandados.

En su *Contestación a la Demanda*, el Municipio admitió que JJMR había realizado los trabajos contratados y que aun se le adeudaba el 25% del retenido. No obstante ello, negó que la demora en el pago fuese su responsabilidad.⁷

Posteriormente, y luego de varios trámites procesales que no resultan pertinentes a este recurso, el tribunal apelado dispuso de la reclamación instada en contra del ELA, de la OGP y de la GAR, mediante *Sentencia Parcial* dictada sumariamente el 17 de diciembre de 2014⁸. En ella, determinó desestimar con perjuicio la acción contractual y extracontractual en contra de dichos entes, pues concluyó que no fueron parte del contrato de servicios suscrito entre JJMR y el Municipio, ni las alegaciones configuraban una causa de acción al amparo del Art. 1802 del Código Civil⁹, ni al amparo de la doctrina de interferencia torticera con las obligaciones contractuales de terceros¹⁰.

En lo que respecta al Municipio, el foro de instancia ya había dictado la *Sentencia Parcial* objeto de esta apelación el 20 de octubre de 2014¹¹. En ella, luego de analizadas las sendas posturas de las partes litigantes, el tribunal adjudicó, por la vía sumaria, la causa de acción de cobro de dinero a favor JJMR. Concluyó que los contratos suscritos entre JJMR y el Municipio constituían contratos de arrendamiento de obras.

⁷ Véase, *Contestación a la Demanda* presentada por el Municipio el 21 de febrero de 2002, págs. 60-64 del Apéndice de la Apelación.

⁸ Véase, págs. 362-381 del Apéndice de la Apelación.

⁹ 31 LPRA sec. 5141.

¹⁰ Véase, *Gen. Office Prods. v. A.M. Capen's Sons*, 115 DPR 553, 558-559 (1984).

¹¹ Dicha *Sentencia Parcial* fue notificada el 22 de octubre de 2014. Luego, el 6 de noviembre de 2014, el Municipio presentó una *Moción solicitando determinación de hechos adicionales y de reconsideración*. La primera fue declarada sin lugar, mediante orden notificada el 10 de diciembre de 2014; la solicitud de reconsideración fue denegada mediante *Resolución* dictada el 2 de diciembre de 2014, notificada mediante el formulario OAT 082, el 19 de diciembre de 2014. La apelación fue presentada oportunamente el 17 de febrero de 2015, pues el término jurisdiccional aplicable es el de 60 días. Véase, Regla 13 (A) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 13 (A).

Además, determinó que el Municipio, como cualquier ente privado, se había obligado al pago de las obras arrendadas.

En cuanto a los requisitos formales de la contratación, el tribunal apelado concluyó que se habían satisfecho todos e incluso se habían identificado las partidas presupuestarias de donde se pagarían los proyectos ejecutados por JJMR. Así, pues, impuso al Municipio el pago a JJMR del monto del principal adeudado a esa fecha: \$296,819.20¹², más los intereses acumulados hasta el 16 de octubre de 2014, por \$167,730.08, y los intereses post sentencia al tipo de interés legal de .50%.

A la luz de lo anterior, el Municipio de Utuado incoó el presente recurso, en el que señaló la comisión de los siguientes cuatro errores:

Cometió error manifiesto en derecho el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Utuado, al resolver que “el Gobierno responde y se obliga como cualquier ciudadano y/o entidad privada al cumplimiento de lo pactado”.

Cometió error el Tribunal de Primera Instancia al resolver que el Municipio de Utuado tenía los fondos de estos proyectos presupuestados cuando dichos fondos fueron otorgados por FEMA y era esta la agencia que desobligaba los fondos.

Cometió error el Tribunal de Primera Instancia al resolver que la cláusula séptima del contrato suscrito entre las partes no creó una condición suspensiva y/o condicional que establece que: “*SÉPTIMO: “El Dueño” retendrá el 25% de las certificaciones para pago por proyecto sometidas por “El Contratado”. El retenido será pagado a “El Contratado” tan pronto la Oficina del “GAR”, Oficina del Representante del Gobernador, apruebe la auditoría del proyecto.*” Y que la frase “tan pronto” lo que hizo fue aplazar el pago hasta que se realizaran las auditorías de los proyectos.

Cometió error en derecho al resolver por Sentencia Sumaria la interpretación de la cláusula séptima del contrato suscrito entre las partes y también imponer el pago de intereses por concepto de mora.

En resumen, el Municipio apelante aduce que esta controversia no debió haber sido adjudicada por la vía sumaria, a la luz de que, por tratarse de un ente del Estado, el tribunal apelado debió ejercer un estándar más riguroso en cuanto a la interpretación de los contratos; en

¹² Cual apuntado antes, el monto de las obras a realizarse por concepto de los tres contratos ascendía a la suma de \$4,866,051.30. De ese total, JJMR cobró \$4,579,732.19. Ello, antes y durante este litigio, pues el Municipio pagó a JJMR cierta cantidad y el Estado Libre Asociado aportó otra cantidad, que consignó en este caso.

particular, de su cláusula séptima. Según su posición, dicha cláusula condicionaba el pago del retenido del 25% al resultado de la auditoría por proyecto que realizara la GAR. Es decir, a la luz de que FEMA desautorizó varias partidas,¹³ el Municipio no estaba en posición de pagar, ni había presupuestado, las cantidades reclamadas por JJMR.

Por su parte, la parte apelada presentó su oposición al recurso el 12 de marzo de 2015. En ella, JJMR arguye que la cláusula séptima no debe ser interpretada como si se tratara de una condición suspensiva. Al contrario, su posición es que la cláusula séptima, cuando indica que el pago se hará “tan pronto la Oficina del ‘GAR’, Oficina del Representante del Gobierno, apruebe la auditoría del proyecto”, no releva al Municipio de realizar el pago, sino que le permite hacerlo en un término razonable.

Aduce JJMR que, de las partes contratantes haber deseado condicionar el pago de lo adeudado a la auditoría y al desembolso de fondos por FEMA, el contrato habría incluido un lenguaje más claro a esos efectos. Es decir, la cláusula debía contener un lenguaje similar al reconocido en la doctrina norteamericana, que discute el *paid if paid*, es decir, *pago si me pagan*, vis à vis la cláusula de *paid when paid* o *pago cuando me paguen*.

Adicionalmente, JJMR aduce que, tanto los contratos, como las órdenes de compra¹⁴ expedidas por el Municipio, identificaban adecuadamente las partidas presupuestarias de donde provendrían los fondos para pagar por los servicios de JJMR. Por lo tanto, habiéndose cumplido con todos los requisitos de forma exigidos para la contratación pública, y habiéndose identificado las partidas presupuestarias para el

¹³ Véase, informe de auditoría del OIG (adscrito al *Department of Homeland Security*) de 30 de junio de 2003; a las págs. 269-278 del Apéndice de la Apelación. El Municipio solicitó la apelación administrativa de la determinación del OIG de desautorizar (*disallow*) \$862,627.00 de los fondos que le habían asignado. Mediante una comunicación de 14 de marzo de 2008, la OIG acogió la apelación y reinstauró la cantidad de \$684,357.00; ello arrojó un déficit en contra del Municipio de \$178,270.00. Además, el Municipio tuvo que devolver a FEMA la cantidad de \$86,890.00, en concepto de los intereses generados por los fondos asignados, que fueran devengados por el Municipio. Véase, págs. 285-289 del Apéndice de la Apelación.

¹⁴ Véase, págs. 186-189 del Apéndice de la Apelación.

pago, nada impedía que el foro apelado dispusiera de la causa de acción de cobro de dinero por la vía sumaria.

Por último, y en cuanto al tema de los intereses por mora, JJMR arguyó correctamente que el Municipio no discutió adecuadamente dicho señalamiento de error. A esos efectos, véase la Regla 16 (C) (1) (f) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 16 (C) (1) (f). No obstante ello, y por estar íntimamente relacionado con nuestra decisión en esta *Sentencia*, concluimos que dicho señalamiento de error no requiere de discusión adicional o separada.

A igual conclusión llegamos con relación a los restantes señalamientos de error. Dada su estrecha relación, atendemos conjuntamente los mismos.

II.

A modo de introducción, este Tribunal se hace eco de las expresiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico, que ha recalcado que los tribunales del País “debemos velar por el cumplimiento con las disposiciones legales dirigidas a proteger los desembolsos públicos, **ya que esta normativa tiene como fin proteger el interés público en los dineros del pueblo y no a las partes contratantes.**” *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237, 249 (2007) (énfasis nuestro); *De Jesús González v. A.C.*, 148 DPR 255, 267-268 (1999); *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 DPR 1001 (1994); *Morales v. Municipio de Toa Baja*, 119 DPR 682 (1987).

Ello implica que, como regla general, y para los efectos de la aplicación de las disposiciones y doctrinas referentes a los contratos, el Estado se considera como un contratante privado. Es decir, una vez el Estado suscribe un contrato con una persona privada, ambos están obligados por las normas generales relativas a los contratos y sus correspondientes interpretaciones, a la luz de los pronunciamientos aplicables adoptados por el Tribunal Supremo de Puerto Rico. *De Jesús González v. A.C.*, 148 DPR, a la pág. 267.

No obstante ello, **cuando la contratación involucra el uso de bienes o fondos públicos**, el Tribunal Supremo ha insistido en la **aplicación rigurosa** de todas las normas pertinentes a la contratación y desembolso de esos fondos. *Id.*, a la pág. 267-268. Por consiguiente, el Tribunal se ha expresado a favor de una **norma restrictiva** en cuanto a los contratos suscritos entre entes privados y el Estado o los municipios. *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR, a la pág. 248; *Lugo v. Municipio Guayama*, 163 DPR 208 (2004).

En particular, el Tribunal ha reiterado que, **cuando se trata de contratos municipales regidos especialmente por la Ley de Municipios Autónomos, la validez de los mismos tiene que determinarse considerando las disposiciones pertinentes de este estatuto especial, y no a la luz de la teoría general de obligaciones y contratos del Código Civil.** *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR, a la pág. 252; *Mun. de Ponce v. A.C. et al.*, 153 DPR 1 (2000)¹⁵. Esta norma surge de la firme convicción del Tribunal Supremo de Puerto Rico a los efectos de que “[l]a buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de una buena administración implica llevar a cabo sus funciones como comprador con eficacia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa”. *Lugo v. Municipio Guayama*, 163 DPR, a la pág. 21; *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Serv. Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990). Véase, además, *Ríos v. Municipio Isabela*, 159 DPR 839 (2003); *Cancel v. Municipio de San Juan*, 101 DPR 296, 300 (1973).

Además, resulta indispensable tener presente que, en la contratación por el Estado, la sana y recta administración de los fondos del Pueblo está revestida del más alto interés público, y que todo

¹⁵ En este caso, citando a *Vázquez v. Municipio*, 40 DPR 509, 512 (1930), el Tribunal Supremo resolvió que, por pequeña que fuera cualquier suma, cuando se trata de los bienes y dinero del pueblo, estos requieren un gran cuidado, que se traduce en las exigencias legales de la contratación municipal. El Tribunal Supremo se negó expresamente a elevar a rango de precedente judicial actos efectuados contra las leyes que encarnan principios fundamentales de política pública y sana administración de fondos públicos. Véase, además, *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 DPR 1001, 1012 (1994).

organismo gubernamental, incluidos los municipios, está obligado a observar cabalmente la esencia del principio consagrado en la Sec. 9 del Art. VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1 LPR, de que los fondos públicos solo pueden gastarse para fines públicos legítimos. Así pues, el Gobierno, en su capacidad de contratante, sigue siendo el Gobierno, y no puede actuar de un modo que esté reñido con los principios que encarna el orden constitucional. *De Jesús González v. A.C.*, 148 DPR, a la pág. 268.

Así, y conforme el alto interés público involucrado, **no hay cabida en estos casos para los remedios en equidad.** *Las Marías v. Municipio San Juan*, 159 DPR 868, 875 (2003). Por el contrario, permitir una acción en equidad contra un municipio para exigir una prestación producto de un contrato nulo, violaría la política pública establecida en la Ley de Municipios Autónomos¹⁶. *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, 180 DPR 1003, 1018 (2011); *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530, 552 (2011).

Cual reiterado recientemente por el Tribunal Supremo:

No estamos avalando que un municipio se beneficie de una obra o un servicio, sin pagar. Tampoco estamos ante un reclamo judicial al funcionario municipal que instó a ALCO a realizar la obra sin que mediara un contrato escrito. Por consiguiente, en lo que al municipio respecta, nos ceñimos al derecho aplicable y reiteramos que el contratista debió exigir un contrato por escrito antes de comprometer sus recursos y realizar la obra. **Como toda empresa comercial, ALCO debía conocer los requisitos de ley para contratar con un municipio y debió exigir su cumplimiento de manera activa.** Véase *Lugo v. Municipio Guayama*, supra, pág. 217. **La ignorancia de esos requisitos de ley no excusa su incumplimiento.** Concluir lo contrario propiciaría sin quererlo, “el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia, el descuido y los riesgos de incumplimiento en la administración pública”. *Lugo v. Municipio Guayama*, supra, pág. 220.

“La corrupción y el desembolso indebido o ilegal de fondos públicos –en sus formas múltiples, a veces

¹⁶ Valga apuntar, sin embargo, que en *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, 180 DPR 1003 (2011), el Tribunal Supremo reconoció que, contrario a sus opiniones previas, en dicho caso, quien reclamaba el reembolso de dinero no era una persona privada, sino un municipio. Por tanto, concluyó que, si el municipio desembolsa dinero público incorrectamente, mediante un acuerdo nulo (no existía un contrato escrito), tiene el derecho a recobrarlo, pues “[s]i concluyéramos lo contrario, estaríamos dejando en manos privadas unos fondos públicos que no le corresponden.” *Id.*, a la pág. 1015-1016.

burdas y otras sofisticadas– son actos incompatibles con el sistema de gobierno democrático consagrado en nuestra Constitución y apuntalado en el respeto a la dignidad humana y los dineros del pueblo como único soberano.” *E.L.A. v. Soto Santiago*, 131 D.P.R. 304, 322 (1992), citando *A.E.E. y A.A.A. v. P.N.P.*, 128 D.P.R. 294, 294–295 (1991), voto concurrente del Juez Asociado Señor Negrón García, al cual se unieron los Jueces Asociados Señores Rebollo López y Andréu García.

ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta, 183 DPR, a la pág. 550. (Énfasis nuestro).

Conforme a todo lo anterior, la facultad de los municipios de desembolsar fondos públicos para el pago de las obligaciones que contraen, está supeditada a que estas entidades públicas actúen acorde con los procedimientos establecidos por la ley y su jurisprudencia interpretativa, y que **exista un contrato escrito entre el municipio y los entes privados.**

Ello constituye un ejemplo evidente de la rigurosidad requerida para la validez de la contratación con el Estado y sus criaturas jurídicas, los municipios, *vis à vis* la contratación entre particulares. Es decir, aun cuando en nuestra jurisdicción se admite la contratación verbal como perfectamente vinculante, cuando se trata de un contrato suscrito por un municipio, que involucra el desembolso de fondos públicos, la norma general debe dejarse a un lado. Es necesario reducir a escrito el contrato municipal. Véase, *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, 180 DPR, a la pág. 1013; *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR 718, 725-726 (2007); *Lugo v. Municipio Guayama*, 163 DPR, a la pág. 216 (2004).

De hecho, el Tribunal Supremo ha enfatizado que el requisito de contrato escrito es uno de carácter formal o sustantivo, es decir, es indispensable que el contrato conste por escrito para que lo convenido tenga efecto vinculante. Esto ya lo había atendido desde *Ocasio v. Alcalde Municipio de Maunabo*, 121 DPR 37, 54 (1988), en el que resolvió que **el requisito formal de reducir a contrato escrito** los acuerdos con municipios **“tiene carácter constitutivo con respecto a la eficacia de éstos”**.

Adicionalmente, el Tribunal Supremo ha sintetizado los requisitos formales de la contratación municipal como sigue: (1) que el acuerdo se haya hecho constar por escrito; (2) que se mantenga un registro fiel, con miras a establecer la existencia del contrato¹⁷; (3) que se remita copia del contrato a la Oficina del Contralor¹⁸; y (4) que se acredite la certeza de tiempo, esto es, que el contrato se otorgó 15 días antes. *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, 180 DPR, a la pág. 1013; *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR, a las págs. 725-728.

Más aun, el Tribunal Supremo ha consignado que, previo a suscribir un contrato, **el municipio tiene que haber identificado los fondos de donde se van a pagar los servicios o bienes que se adquieren.** *Id.*, la pág. 726. Por tanto, el contrato escrito tiene la función de permitir determinar con certeza “el monto del desembolso para, a su vez, **identificar la partida correspondiente del presupuesto municipal contra la cual se van a hacer tales desembolsos.**” *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR, a la pág. 726 (énfasis nuestro). Véase, además, *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 DPR, a la pág. 1007.

Este requisito está consignado específicamente en el Art. 8.004 (b) de la *Ley de Municipios Autónomos*, 21 LPRA sec. 4354 (b), que dispone como sigue:

No podrá gastarse u obligarse en año fiscal cantidad alguna que exceda de las asignaciones y los fondos autorizados por ordenanza o resolución para dicho año. **Tampoco se podrá comprometer, en forma alguna, al municipio en ningún contrato o negociación para pago futuro de cantidades que excedan a las asignaciones y los fondos. Estarán excluidos de lo dispuesto en este inciso los contratos de arrendamiento de propiedad mueble e inmueble y de servicios.**

¹⁷ Ello, por imperativo del Art. 8.016 de la *Ley de Municipios Autónomos de 1991*, según enmendada, 21 LPRA sec. 4366.

¹⁸ Ello, por imperativo de la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, 2 LPRA sec. 97 *et seq.*, según enmendada por la Ley Núm. 127-2004, que impone a las entidades gubernamentales y municipales la obligación de mantener un registro de los contratos que otorguen, como también deben remitir copia de estos a la Oficina del Contralor. La enmienda del 2004, dispuso, en lo pertinente, que la omisión de remitir un contrato municipal a la Oficina del Contralor no será causa para que un tribunal competente declare la nulidad de cualquier contrato o negocio jurídico legalmente válido. Ello implica que dicho requisito es subsanable. “Sólo si ello no ocurre, presumiblemente, cabría hablar de la anulación del contrato.” *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR 718, 728 (2007).

(Énfasis nuestro).

Es decir, como regla general, la propia *Ley de Municipios Autónomos* impide que un municipio utilice fondos correspondientes a determinado año fiscal para el pago de obligaciones contraídas en años previos o posteriores. *Landfill Technologies v. Mun. de Lares*, 187 DPR 794, 801 (2013). Sin embargo, el citado Art. 8.004 (b) reconoce unas instancias en que, por excepción, el gobierno municipal sí puede pactar el pago futuro de cantidades, que excedan la asignación presupuestaria de un año fiscal en particular, a decir: (1) en el caso de contratos de arrendamiento de propiedad mueble e inmueble¹⁹; y, (2) en el caso de **contrato de servicios**. *Id.*; véase, además, *Johnson & Johnson v. Mun. de San Juan*, 170 DPR 840, 857-858 (2007).

Entiéndase, pues, que el Art. 8.004 (b) de la *Ley de Municipios Autónomos*, 21 LPRA sec. 4354 (b), exceptúa a los contratos de servicios, así como a los de arrendamiento de muebles e inmuebles, de la prohibición de comprometerse al pago futuro de obligaciones que excedan las asignaciones y los fondos para un año fiscal. *Landfill Technologies v. Mun. de Lares*, 187 DPR, a la pág. 806-807. A modo de ejemplo, ello implica, a su vez, que el municipio tiene que identificar partidas dentro del presupuesto del mismo año en que utilizó los servicios o separar partidas presupuestarias adicionales, para evitar cargar el pago de los servicios utilizados a presupuestos futuros. *Id.*, a la pág. 806.

Todos los requisitos formales y procedimientos específicos antes discutidos lo que persiguen es proteger el erario. *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, 180 DPR, a la pág. 1012. Así pues, le corresponde a los tribunales y a las partes contratantes conocer y velar por el cumplimiento de tales formalismos. Por ello, el Tribunal Supremo ha advertido reiteradamente que **las partes privadas deben ejercer un rol**

¹⁹ No obstante ello, el Tribunal Supremo dispuso recientemente que, a pesar de esta excepción estatutaria, la figura de la tácita reconducción no aplica, ni es compatible, con los estatutos que regulan la contratación gubernamental. Por tanto, un reclamo contra el Estado por cánones de arrendamiento adeudados por este, resulta improcedente en derecho. *Vicar Builders Dev., Inc. v. ELA, y otros*, op. de 11 de febrero de 2015, 2015 TSPR 13.

más activo al contratar con un municipio, pues estas no están exentas de cumplir con las leyes aplicables. *Id.*, a las pág. 1013-1014; *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR, a las págs. 728-729; *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR, a la pág. 251. Por tanto, **aquella parte privada que se cruce de brazos y preste servicios sin exigir el cumplimiento estricto con los requisitos de ley se arriesga a asumir la responsabilidad por sus pérdidas**²⁰. *Las Marías v. Municipio San Juan*, 159 DPR, a la pág. 880; *Lugo v. Municipio Guayama*, 163 DPR, a la pág. 217; *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR, a las págs. 728-729. Véase, además, *Rodríguez Ramos et al. v. ELA et al.*, 190 DPR 448, 461 y 467 (2014), y *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 DPR 994, 1002 (2009).

III.

La Regla 36.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36.1, establece que una moción de sentencia sumaria debe estar fundada en declaraciones juradas, o en aquella evidencia que demuestre **la inexistencia de una controversia sustancial de hechos esenciales y pertinentes.** Podrá dictarse sentencia sumaria cuando **no exista ninguna controversia real** sobre los hechos materiales y esenciales del caso. *Sucn. Maldonado v. Sucn. Maldonado*, 166 DPR 154, 184 (2005).

La parte promovida **tiene el deber de refutar los hechos alegados, con prueba que controvierta la exposición de la parte que solicita la sentencia sumaria.** *López v. Miranda*, 166 DPR 546, 563 (2005). A tono con este principio, el Tribunal Supremo ha indicado que, “[a]l considerar la moción de sentencia sumaria se tendrán como ciertos los hechos no controvertidos que consten en los documentos y las declaraciones juradas ofrecidas por la parte promovente.” *Piñero v.*

²⁰ En *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 DPR 1001 (1994), el Tribunal Supremo fue muy enfático y estricto sobre este asunto. Allí estaban en juego unos \$667,103.27 en concepto de obras realizadas y productos confeccionados por Hatton para el Municipio. Además de negarse a aplicar la doctrina en equidad de enriquecimiento injusto, por tratarse de fondos públicos, el Tribunal tomó en consideración que, de la prueba desfilada en juicio, había surgido el hecho de que: **“El contratista demandante no era neófito en asuntos de contratos de obras públicas con municipios. Sólo a él es imputable su empobrecimiento.”** Ello, porque **“[l]as normas estatutarias aplicables persiguen proteger el interés público y no a las partes contratantes.”** *Id.*, a la pág. 1011 (énfasis nuestro).

A.A.A., 146 DPR 890, 904 (1998). Así, el Tribunal Supremo ha señalado que, “la parte que solicita la sentencia sumaria en un pleito está en la obligación de demostrar, fuera de toda duda, la inexistencia de una controversia real sobre todo hecho pertinente que a la luz del derecho sustantivo determinaría una sentencia a su favor como cuestión de ley”. *Rivera, et al. v. Superior Pkg., Inc., et al.*, 132 DPR 115, 133 (1992).

Cónsono con lo anterior, no procede resolver un caso por la vía sumaria cuando: (1) existen hechos materiales y esenciales controvertidos; (2) hay alegaciones alternativas en la demanda que no han sido refutadas; (3) surge de los propios documentos que se acompañan con la moción una controversia real sobre algún hecho material y esencial; (4) como cuestión de derecho no procede. *Echandi v. Stewart Title Guaranty Co.*, 174 DPR 355, 368 (2008). Además, un tribunal no deberá dictar sentencia sumaria cuando existen elementos subjetivos de intención, negligencia, propósitos mentales o cuando el factor de credibilidad es esencial. *Carpets & Rugs v. Tropical Reps*, 175 DPR 615, 638 (2009).

Además, cualquier duda sobre la existencia de una controversia de hechos pertinentes y materiales deber ser resuelta contra la parte que solicita la sentencia sumaria. *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 DPR, a la pág. 1003, citando a *Mgmt. Adm. Servs. Corp. v. E.L.A.*, 152 DPR 599 (2000). **Tampoco deben resolverse mediante el mecanismo de la sentencia sumaria los casos muy complejos, aquellos en que falte información sobre hechos pertinentes, ni aquellos en los que esté involucrado el interés público.** *González Aristud v. Hosp. Pavía*, 168 DPR 127, 138 (2006); reiterado en *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 DPR, a la pág. 1003.

IV.

En el caso ante nuestra consideración, el Tribunal de Primera Instancia, en una bien articulada *Sentencia Parcial*, decidió adjudicar la controversia suscitada en cuanto a la interpretación de la cláusula

séptima de los contratos de manera sumaria. Para propósitos de su determinación, concluyó que el Municipio debía ser tratado como cualquier otro contratante privado, por lo que procedía exigir el cumplimiento específico de lo pactado con JJMR. Además, dio por probado que el Municipio sí había identificado claramente las partidas presupuestarias de las cuales se sufragarían los servicios contratados con JJMR. Esto último, a base de la cartas cursadas entre el Municipio y la GAR, que, allá para el 1999, certificaban la asignación inicial de fondos, y a base de las órdenes de compra o servicio expedidas por el Municipio²¹.

En primer lugar, no podemos avalar la interpretación sumaria hecha por el tribunal de instancia sobre la intención de las partes contratantes en cuanto a la cláusula séptima del contrato. La jurisprudencia nos impone la obligación de auscultar con mayor rigurosidad el entendido entre ellas.

Cual discutido previamente, si bien el Municipio se considera un contratante privado para los efectos de la aplicación de las disposiciones y doctrinas referentes a los contratos, la normativa vigente requiere la aplicación rigurosa de las normas pertinentes a la contratación y desembolso, que involucren bienes o fondos públicos. La obligación de cumplir cabalmente con dicha normativa es generalizada, es decir, le corresponde a los tribunales ponerla en vigor, al Estado velar por ella y a los contratantes privados conocerla.

Conforme a ello, el Tribunal Supremo le ha impuesto a las partes privadas el deber de ejercer un rol más activo al contratar con un municipio. Las normas estatutarias relacionadas con los contratos de obras públicas municipales no persiguen proteger a las partes contratantes, sino al interés público. La parte privada que interese hacer negocios con un municipio tiene que ir más allá de la puntillosa prestación de un servicio; tiene que ser proactivo y exigir del municipio el estricto

²¹ Véase, págs. 186-189 del Apéndice de la Apelación.

cumplimiento con los requisitos de ley. No hacerlo puede conllevar que asuma la responsabilidad por sus pérdidas.

¿Cuál fue la intención de las partes contratantes con relación a la cláusula séptima²² del contrato de servicios? El foro apelado interpretó los documentos ante sí y concluyó que, conforme a la lectura de dicha cláusula, el Municipio pagaría a JJMR *tan pronto* la GAR llevara a cabo su auditoría. Además, decidió que cualquier duda u oscuridad con relación a la cláusula tenía que ser interpretada en contra del Municipio, pues esta fue la parte redactora del contrato. Por tanto, concluyó que el *tan pronto* de la cláusula séptima no podía considerarse una condición suspensiva, sino más bien una obligación de pago aplazada²³.

Tal interpretación podría ser posible y válida, sin embargo, al analizar la totalidad del contrato, a la luz de la jurisprudencia interpretativa de la contratación municipal, cabe argüir que el contratista JJMR, representado por su socio administrador, Sr. Edmundo Álvarez Cruz, conocía o debía conocer que los fondos para pagar por sus servicios provenían de una asignación de FEMA y que el pago del retenido estaba condicionado a la auditoría de la GAR. Es decir, como lo frasea la apelada en su oposición, *pago si me pagan*.

Esa interpretación encuentra su apoyo en otros indicadores comunes a los tres contratos: (1) desde la exposición inicial, se reconoce que el contrato de servicios se suscribe con el propósito de atender los daños causados por el huracán *Georges*; (2) la cláusula sexta del contrato dispone, en lo pertinente, que los trabajos serían pagados de la partida del fondo especial de emergencia del huracán *Georges* del 21 de septiembre de 1998; (3) los números con los que se identifican los proyectos corresponden al número de control asignado por FEMA.

²² La cláusula séptima común a los tres contratos de servicios lee así:

SEPTIMO: "El Dueño" retendrá el 25% de las certificaciones para pago por proyecto sometidas por "El Contratado". El retenido será pagado a "El Contratado" tan pronto la Oficina de la "GAR". Oficina del Representante del Gobernador, aprueba la auditoría del proyecto.

²³ Véase, *Sentencia Parcial*, en particular, las págs. 16-18 del Apéndice de la Apelación.

En otras palabras, no era, ni es, descabellado concluir que el contratista apelado o su socio administrador fueran plenamente conscientes de que los fondos con los que se sufragarían sus servicios provenían de FEMA y estaban condicionados a la auditoría realizada por la GAR²⁴. No obstante ello, el récord está huérfano de prueba a esos efectos, pues el tribunal de instancia optó por interpretar el contrato en contra de su redactor.

Adicionalmente, tampoco podemos determinar si el apelado conocía o debía conocer el verdadero sentido de la cláusula séptima, pues nada sabemos de él. ¿Era un neófito en el tema de la contratación municipal? ¿En cuántas ocasiones había contratado con este u otro municipio, o con el Estado? Estas son preguntas que la jurisprudencia exige que nos formulemos y que sean contestadas satisfactoriamente, para asegurarnos de que los fondos públicos sean desembolsados con transparencia y honestidad.

Lo mismo ocurre con el tema de las partidas presupuestarias identificadas por el contratista y por el tribunal de instancia como definitivas, y demostrativas de la disponibilidad de fondos públicos suficientes²⁵. El foro apelado dio por buenas las órdenes de compra o servicio que sometió el contratista apelado, y concluyó que todos los servicios prestados tenían una partida presupuestaria debidamente identificada para su pago. Por tanto, con o sin fondos de FEMA, el Municipio estaba obligado a pagar al contratista.

Esta conclusión, sin embargo, está íntimamente atada a la intención de las partes y al conocimiento que estas tenían sobre la función de la auditoría de la GAR en el desembolso del 25% del retenido. ¿El contratista era consciente de que esa partida presupuestaria se nutría

²⁴ De hecho, allá para el 11 de diciembre de 2002, el Tribunal de Primera Instancia ya había declarado sin lugar otra solicitud de sentencia sumaria presentada por el contratista apelado. Mediante una *Resolución* de esa fecha, el tribunal concluyó que tenían que esperar por la auditoría de la GAR, que aun no había concluido, pues la devolución del 25% del retenido estaba sujeta a la auditoría y al costo que la GAR le atribuyera a los proyectos. Véase, págs. 81-83 del Apéndice de la Apelación.

²⁵ Véase, determinaciones de hechos no controvertidos núm. 18-20 de la *Sentencia Parcial*, a la pág. 7 del Apéndice de la Apelación.

de los fondos federales asignados por FEMA? ¿Al momento de contratar, el Municipio separó en su presupuesto la totalidad de los fondos para el pago de los servicios contratados con JJMR? ¿A la fecha en que el pago advino líquido y exigible, el Municipio había reconocido en su presupuesto esa deuda? Carecemos de contestaciones a estas interrogantes, pues los autos del caso resultan insuficientes.

La mejor manera de atender estas interrogantes y de descargar nuestra responsabilidad de velar por el cumplido desembolso de fondos públicos es mediante el recibo y adjudicación de prueba. El interés público y la presencia de elementos subjetivos de intención requieren que el foro apelado dirima las pocas controversias restantes por la vía de una vista en sus méritos.

V.

Por las razones antes expuestas, revocamos la *Sentencia Parcial* dictada sumariamente por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Utuado, el 20 de octubre de 2014. Ordenamos, además, la continuación de los procedimientos en este caso de forma compatible con esta *Sentencia*.

Notifíquese.

Lo pronunció y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones