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

FIRST MEDICAL HEALTH PLAN, INC. Apelante v. MUNICIPIO DE TOA ALTA, HON. ALCALDE CLEMENTE AGOSTO LUGARDO, SMARTQUOTE INSURANCE CORP. Apelados	KLAN201800100	Apelación procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de Bayamón Caso Civil Núm.: D PE2013-0648 Sobre: Injunction Preliminar, Permanente, Sentencia Declaratoria, Interferencia Torticera, Cobro de Dinero e Incumplimiento de Contrato

Panel integrado por su presidenta la Jueza Cortés González, el Juez González Vargas y el Juez Flores García[1].

González Vargas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de diciembre de 2018.

Comparece First Medical Health Plan, Inc, (Health Medical o la apelante) y solicita la revocación de la Sentencia Parcial emitida el 22 de noviembre de 2017 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Bayamón, (TPI o foro primario), notificada el 29 de diciembre de 2017. Mediante la referida Sentencia Parcial el TPI desestimó sumariamente y con perjuicio la causa de acción en cobro de dinero presentada por First Medical contra el Municipio de Toa Alta y su Alcalde por alegados servicios de seguros de servicio de salud ofrecidos a los empleados del municipio; declaró Ha Lugar la Reconvención presentada por el Municipio de Toa Alta y el Alcalde (el Municipio o parte apelada) contra First Medical y ordenó a la apelante restituir al Municipio la suma de $1,811,841.00.

Por los fundamentos que expondremos a continuación se confirma la Sentencia parcial en todos sus extremos.

[1] En sustitución del Hon. Rivera Colón mediante la Orden Administrativa Núm. 2018-278

I

El 16 de agosto de 2013 First Medical presentó Demanda en Cobro de Dinero e Incumplimiento de Contrato contra el Municipio de Toa Alta, y su entonces Alcalde , Hon. Clemente Agosto Lugardo. En esencia, alegó que entre First Medical y el Municipio de Toa Alta existía un contrato grupal de plan médico para los empleados municipales desde 2010 hasta 2014 y que el Municipio adeudaba ciertas prestaciones correspondientes al año 2013. First Medical alegó, además, que durante el proceso de renovación del contrato 2013-2014 se produjo un cambio de administración municipal; que el nuevo representante autorizado le informó que se abriría un nuevo proceso de solicitud de propuestas, pero que el Municipio de Toa Alta les notificó la cancelación del contrato. En su Demanda, First Medical solicitó al TPI que le ordenara al Municipio de Toa Alta pagarle la suma de $319,829.62, por las aportaciones patronales adeudadas y $50,000.00 por concepto de honorarios de abogado.

El 23 de octubre de 2013, el Municipio presentó *Contestación a la Demanda* en la que negó las alegaciones de First Medical. Entre otras defensas afirmativas el Municipio planteó que acordó con First Medical proveer cubierta del Plan médico Grupal de los empleados municipales, pero que no se cumplió con los requisitos legales atinentes a la contratación gubernamental aplicables, y que no le adeudaba suma alguna a First Medical. Asimismo, el Municipio presentó una Reconvención en la que alegó que First Medical cobró y recibió fondos públicos sin que se perfeccionara el contrato entre las partes y que nunca se registró el contrato en la Oficina del Contralor, por lo que solicitó al TPI que declarara la nulidad de tales actuaciones y que le ordenara a First Medical restituir los fondos públicos que fueron cobrados ilegalmente.[2]

El 8 de septiembre de 2016 el Municipio de Toa Alta presentó ante el TPI *Moción al Expediente Judicial* donde informó que había cursado un

---

[2] El 21 de noviembre de 2013, First Medical presentó *Contestación a Reconvención.*

Requerimiento de Admisiones a First Medical. El 14 de septiembre de 2015 el TPI le concedió a First Medical diez (10) días para que le produjera al Municipio de Toa Alta las contestaciones al Requerimiento de Admisiones.

El 1 de octubre de 2015 el Municipio presentó *Moción Para Que Se Den Por Admitidos los Requerimientos de Admisiones a la Parte Demandante* fundamentada en que la contestación provista por First Medical era inoficiosa. Tras el TPI concederle un término perentorio de quince (15) días para cumplir con el descubrimiento de prueba pendiente, el 13 de octubre de 2015 First Medical presentó *Moción en Cumplimiento de Orden* en la que alegó haber cumplido con la Orden del tribunal.

El 3 de noviembre de 2015 el Municipio de Toa Alta presentó ante el TPI *Segunda Moción Para Que Se Den Por Admitidos los Requerimientos de Admisiones a la Parte Demandante*. Allí alegó que First Medical continuaba sin someter la contestación de los requerimientos de admisiones de forma adecuada, por lo que el 9 de noviembre de 2015 el foro primario concedió término a la apelante para contestar. Igualmente, el 15 de diciembre de 2015 el TPI le concedió nuevamente diez días perentorios a First Medical para responder sin que dicha parte respondiera. Finalmente tras el Municipio presentar *Tercera Moción Para Que Se Den Por Admitidos los Requerimientos de Admisiones a la Parte Demandante,* mediante **Orden de 2 de febrero de 2016, notificada el 8 de febrero de ese año <u>el TPI dio por admitidos los requerimientos de admisiones cursados por el Municipio de Toa Alta a First Medical</u>**.

El 17 de marzo de 2016 se llevó a cabo la Conferencia con Antelación al Juicio y allí First Medical solicitó permiso al foro primario para enmendar las alegaciones de la demanda a fin de incluir como terceros demandados a los empleados municipales. La solicitud de First Medical fue denegada por el TPI por entender que ya había culminado el

descubrimiento de prueba y que el procedimiento estaba en una etapa avanzada.

Así las cosas, el 5 de mayo de 2016 el Municipio de Toa Alta presentó *Moción de Sentencia Sumaria* en la que solicitó la desestimación sumaria de la Demanda presentada por First Medical por ausencia de contratación válida por incumplimiento con los requisitos de los contratos gubernamentales. El Municipio solicitó, además, al TPI que dictara sentencia declarando Ha lugar la reconvención y que ordenara a First Medical la devolución de los $1,811,841.00 pagados durante el periodo pertinente a la reclamación, más los intereses legales.

First Medical presentó *Oposición a la Moción de Sentencia Sumaria* en la que, en términos generales, adujo que existía controversia de hechos que impedían la adjudicación sumaria de su reclamación. Por su parte, el Municipio de Toa Alta ratificó su Moción de Sentencia Sumaria el 17 de junio de 2016 y razonó que la oposición de First Medical incumplía con los términos de la Regla 36.3 de Procedimiento Civi y era insuficiente en derecho. El 7 de noviembre de 2016 First Medical presentó una nueva Moción en Oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria en la que reiteró que existían controversias de hechos que impedían su adjudicación sumaria.

Mediante Sentencia Parcial emitida el 22 de noviembre de 2017 y notificada el 29 de noviembre de ese año el TPI desestimó sumariamente la demanda presentada por First Medical contra el Municipio de Toa Alta; declaró Ha Lugar la Reconvención y ordenó a First Medical la suma de $1,811,841.00 para el periodo comprendido desde el 6 de abril de 2011 hasta el 31 de julio de 2013. En primer término, concluyó el TPI que **se dio por admitido el Requerimiento de Admisiones presentado por el Municipio, debido a que First Medical incumplió consistentemente con las órdenes del tribunal para que contestara el mismo.** Además, razonó el TPI que First Medical no presentó copia de ninguno de sus contratos o de sus alegadas extensiones de 2010 al 2013 y que tampoco

proveyó el contrato firmado por el Alcalde del Municipio de Toa Alta o cualquier otro funcionario municipal autorizado por ley. Asimismo, concluyó que consta en autos una Certificación Negativa expedida el 21 de octubre de 2013 para la Oficina de Secretaría Municipal en la que se indica que nunca se registró ningún contrato de plan médico grupal para los empleados municipales entre First Medical y el Municipio de Toa Alta. Además, tomó en consideración el TPI que la Certificación de Deuda de la Directora de Finanzas del Municipio de Toa Alta establece que de sus récords surge que a First Medical se le pagó la suma de $1,811,841.00 para el periodo comprendido desde el 6 de abril de 2011 hasta el 31 de julio de 2013 y que no existe una orden de compra separando los fondos para los presupuestos correspondientes. Finalmente, concluyó el TPI que no habiéndose asignado partida alguna para el pago de la obligación reclamada no procede la Demanda de First Medical, por lo que se ordenó la devolución al Municipio del pago indebido de la suma de $1,811,841.00

Inconforme con la Sentencia Parcial el 26 de enero de 2018, First Medical presentó el recurso de autos y señala la comisión de los siguientes errores por parte del TPI:

> I.ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DAR POR ADMITIDOS Y UTILIZAAR COMO BASE PARA DICTAAR SENTENCIA SUMARIA, ADMISIONES TÁCITAS, A PESAR DE QUE FIRST MEDIACAL CONTESTÓ LOS REQUERIMIENTOS DE ADMISIONES CURSADOS POR EL MUNICIPIO DE TOA ALTA.
>
> II. ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DICTAR SENTENCIA SUMARIA A PESAR DE QUE EXISTIA UNA CLARA CONTROVERSIA DE HECHOS Y LUEGO DE QUE LA APELANTE FIRST MEDICAL SE OPUSIERA OPORTUNAMENTE Y CONTROVIRTIERA LOS HECHOS ALEGADOS EN LA MOCIÓN DE SENTENCIA SUMARIA
>
> III. ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DICTAR SENTENCIA SUMARIA PARCIAL A PESAR DE QUE EL MUNICIPIO DE TOA ALTA NO ACTUÓ CON MANOS LIMPIAS Y EN CONTRA DE SUS PROPIOS ACTOS AL INCLUIR DETERMINACIONES E HECHOS NO CONTROVERTIDOS EN SU PETICIÓN DE SENTENCIA SUMARIA, LOS CUALES ERAN CONTRARIOS A SUS PROPIAS ADMISIONES, SEGÚN SURGE DE SUS ALEGACIONES.
>
> IV. ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DESESTIMAR SUMARIAMENTE LA CAUSA DE ACCIÓN EN COBRO DE DINERO INSTADA POR FIRST MEDICAL EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE TOA ALTA EN LA CUAL SE RECLAMARON $319,829.62 CORRESPONDIENTE AL PAGO DE SERVICIOS DE SEGURO MÉDICO PARA LOS EMPLEADOS DEL MUNICIPIO DE TOA ALTA PARA LOS MESES DE ABRIL A DICIEMBRE DE 2013 Y ENERO DE 2014.

V. ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DICTAR SENTENCIA SUMARIA CONDENANDO A FIRST MEDICAL AL PAGO DE $1,811,841.00 SIN EL BENEFICIO DE UNA VISTA EVIDENCIARIA PARA ADJUDICAR DAÑOS Y AL ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DE DINERO AL MUNICIPIO DE TOA ALTA, LUEGO QUE FIRST MEDICAL BRINDARA LOS SERVICIOS DE SEGURO MÉDICO A LOS EMPLEADOS DEL MUNICIPIO DE TOA ALTA, LUEGO DE QUE FIRST MEDICAL BRINDARA LOS SERVICIOS DE SEGURO MÉDICO A LOS EMPLEADOS DEL MUNICIPIO DE TOA ALTA PARA LOS AÑOS 2011, 2012 Y 2013.

VI. ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DICTAR SENTENCIA SUMARIA CONDENANDO A FIRST MEDICAL AL PAGO DE $1,811,841.00 SIN EL BENEFICIO DE UNA VISTA EVIDENCIARIA PARA ADJUDICAR DAÑOS Y AL ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DE DINERO AL MUNICIPIO DE TOA ALTA, EL CUAL CLARAMENTE NO LE XCORRESPONDE YA QUE INCLUYE APORTACIONES HECHAS POR LOS EMPLEADOS DEL MUNICIPIO DE TOA ALTA PARA EL PAGO DE SU SEGURO MÉDICO.

VII. ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DDE PRIMERA INSTANCIA AL DICTAR SENTENCIA SUMARIA PARCIAL CONTRARIA A DERECHO AL INVALIDAR LOS CONTRATOS ENTRE FIRST MEDICAL Y EL MUNICIPIO DE TOA ALTA, PARA LOS AÑOS 2011,2012 Y 2013 A PESAR DE QUE SE CUMPLIÓ CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA LA OTORGACIÓN DE CONTRATOS SEGÚN LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS.

VIII ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DICTAR SENTENCIA SUMARIA PARCIAL CONTRARIA A DERECHO AL INVALIDAR LOS CONTRATOS ENTRE FIRST MEDICAL Y EL MUNICIPIO DE TOA ALTA, PARA LOS AÑOS 2011,2012 Y 2013, INTERPRETANDO DE MANERA RÍGIDA LOS REQUISITOS DE FORMA PARA LA OTORGACIÓN DE CONTRATOS BAJO LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS, A PESAR DE LA EXISTENCIA DE ACTOS DE RRECONOCIMIENTO Y/O TRATIFICAACIÓN DEL CONTRATO ENTRE LAS PARTES.

IX. ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DICTAR SENTENCIA SUMARIA PARCIAL Y DEJAR A FIRST MEDICAL DESPROVISTO DE UN REMEDIO, INCLUYENDO UN REMEDIO EN EQUIDAD, AL ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CONTRAPRESTACIONES HECHAS POR EL MUNICIPIO DDE TOA ALTA Y SUS EMPLEADOS, LUEGO DE QUE FIRST MEDICAL BRINDARA LOS SERVICIOS DE CUBIERTA MÉDICA A LOS EMPLEADOS DEL MUNICIPIO DE TOA ALTA.

El 14 de agosto de 2018 First Medical presentó Alegato Suplementario en el que sostiene que procedía la celebración de una vista evidenciaria para dilucidar lo referente al pago de $1,811,841.00, ordenado por el TPI al declarar Ha Lugar la Reconvención y que incidió el TPI al no relevar a First Medical de la Sentencia Parcial en cuanto a esos extremos.

Por su parte, el Municipio de Toa Alta comparece oportunamente ante este Tribunal mediante *Alegato en Oposición*. En síntesis, sostiene que no incidió el TPI al desestimar sumariamente la Demanda en cobro

de dinero presentada por First Medical contra el Municipio de Toa Alta, ya que dicha desestimación estuvo fundamentada en que no existió una contratación válida entre las partes, toda vez que se incumplieron los requisitos de la contratación gubernamental y que procedía la devolución de los $1,811,841.00 pagados a First Medical durante el periodo relevante, más los intereses legales.

En el ínterin, el 25 de enero de 2018 First Medical presentó ante el TPI *Urgente Moción de Relevo de Sentencia al Amparo de la Regla 49.2 de las de Procedimiento Civil.* Pendiente de adjudicación del presente recurso, el TPI declaró No Ha Lugar la Moción de Relevo de Sentencia presentada por First Medical, mediante *Resolución* de 11 de junio de 2018, notificada el 29 de junio del corriente año el TPI

II

A. *La Sentencia Sumaria*

La Regla 36 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, Regla 36, regula el mecanismo extraordinario y discrecional de la sentencia sumaria. El propósito de este mecanismo procesal es propiciar la solución justa, rápida y económica de litigios civiles que no presentan controversias genuinas de hechos materiales, por lo que resulta innecesaria la celebración de un juicio plenario. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113 (2012); *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR 820, 847 (2010); *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200, 213-214 (2010); *Quest Diagnostic v. Mun. San Juan*, 175 DPR 994 (2009).

De este modo y debido a la ausencia de criterios que indiquen la existencia de una disputa real en el asunto, el juzgador de hechos puede disponer del mismo sin la necesidad de celebrar un juicio en su fondo. *Luan Invest. Corp. v. Rexach Const. Co.,* 152 DPR 652, 665 (2000). La doctrina considera que el uso apropiado de este recurso contribuye a descongestionar los calendarios judiciales, fomentando así los principios de celeridad y economía procesal que gobiernan nuestro ordenamiento. *Vera v. Dr. Bravo*, 161 DPR 308, 331-332 (2004). Sin

embargo, este mecanismo únicamente se concederá en casos claros, cuando el tribunal tenga ante sí la verdad de todos los hechos esenciales alegados en la demanda, restando sólo por disponer las controversias de derecho existentes. *PFZ Props., Inc. v. Gen. Acc. Ins. Co.,* 136 DPR 881, 911-912 (1994).

Conforme con las disposiciones de la Regla 36.1, 32 LPRA Ap. V, R. 36.1, el promovente de la sentencia sumaria tiene la obligación de demostrar con claridad su derecho y a su vez demostrar la inexistencia de una controversia real sobre algún hecho material. *Ramos Pérez v. Univisión de P.R.,* supra; *González Aristud v. Hosp. Pavía*, 168 DPR 127, 137 (2006). Para ello, debe acompañar la moción de sentencia sumaria con documentos tales como deposiciones, contestaciones a interrogatorios, admisiones y declaraciones juradas, si las hubiere. *Ramos Pérez v. Univisión,* supra, a la pág. 216; *PFZ Props., Inc. v. Gen. Acc. Ins. Co.,* supra, a la pág. 913.

Ahora bien, el foro primario presumirá como ciertos los hechos no controvertidos que se hacen constar en los documentos y en las declaraciones juradas admisibles que se acompañan con la moción. *Ramos Pérez v. Univisión,* supra, a las págs. 216, 221; *PFZ Props., Inc. v. Gen. Acc. Ins. Co.,* supra. Por otro lado, para derrotar la sentencia sumaria la parte promovida deberá presentar declaraciones juradas y documentos que controviertan los hechos presentados por la parte promovente. *Íd*.

Al dictar sentencia sumaria, el juzgador deberá: (1) analizar los documentos que acompañan la moción solicitando la sentencia sumaria, los incluidos con la moción en oposición y aquellos que obren en el expediente judicial y; (2) determinar si el oponente controvirtió algún hecho material o si hay alegaciones de la demanda que no han sido controvertidas o refutadas en forma alguna por los documentos. *Medina v. M.S. & D. Química P.R., Inc.,* 135 DPR 716, 727 (1994).

La Regla 36.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36.3, establece que la contestación a la moción de sentencia sumaria deberá contener lo siguiente: (1) una exposición breve de las alegaciones de las partes, los asuntos litigiosos o en controversia y la causa de acción, reclamación o parte respecto a la cual es solicitada la sentencia sumaria; (2) una relación concisa y organizada, con una referencia a los párrafos enumerados por la parte promovente, de los hechos esenciales y pertinentes que están realmente y de buena fe controvertidos, con indicación de los párrafos o las páginas de las declaraciones juradas u otra prueba admisible en evidencia donde se establecen los mismos, así como de cualquier otro documento admisible en evidencia que se encuentre en el expediente del tribunal; (3) una enumeración de los hechos que no están en controversia, con indicación de los párrafos o las páginas de las declaraciones juradas u otra prueba admisible en evidencia donde se establecen los mismos, así como de cualquier otro documento admisible en evidencia que se encuentre en el expediente del tribunal, y (4) las razones por las cuales no debe ser dictada la sentencia, argumentando el derecho aplicable.

Esto quiere decir que, si la parte contraria se aparta de las directrices expresamente consignadas en el mencionado precepto, entre las que específicamente se encuentra la obligación de aludir al número del hecho propuesto que se pretende contradecir, el tribunal podrá no tomar en consideración su intento de impugnación. Lo anterior coloca sobre las partes, quienes conocen de primera mano sus respectivas posiciones, así como la evidencia disponible en el caso, el deber de identificar cada uno de los hechos que estiman relevantes, al igual que la prueba admisible que los sostiene. Se facilita, por lo tanto, el proceso adjudicativo al poner al tribunal en posición de evaluar conjuntamente las versiones encontradas para cada uno de los hechos refutados a la luz de las referencias a la prueba que alegadamente los apoya. *Zapata v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414 (2013).

Acorde con lo anterior, la parte promovente en un caso puede prevalecer por la vía sumaria si presenta prueba incontrovertida sobre todos los elementos indispensables de su causa de acción. En cambio, la parte promovida puede derrotar una moción de sentencia sumaria de tres (3) maneras: (1) si establece una controversia real de hechos sobre uno de los elementos de la causa de acción de la parte promovente; (2) si presenta prueba que apoye una defensa afirmativa; (3) si presenta prueba que establezca una controversia sobre la credibilidad de los testimonios jurados presentados. *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, a la pág. 217.

Recientemente, el Tribunal Supremo en el caso de *Meléndez González v. M. Cuebas, Inc.,* 193 DPR 100 (2015), definió el estándar específico a emplearse por esta segunda instancia judicial al revisar las determinaciones del foro primario con relación a los dictámenes de sentencias sumarias. Los nuevos principios de revisión, según enumerados por el Tribunal Supremo son los siguientes:

> **Primero**, se reafirma lo que establecimos en *Vera v. Dr. Bravo*, supra, a saber: el Tribunal Apelativo utilizará los mismos criterios que el Tribunal de Primera Instancia al determinar si procede una sentencia sumaria. En ese sentido, está regido por la Regla 36 de Procedimiento Civil, supra, y aplicará los mismos criterios que esa regla y la jurisprudencia le exigen al foro primario. Obviamente, el foro apelativo intermedio estará limitado en el sentido de que no puede tomar en consideración evidencia que las partes no presentaron ante el Tribunal de Primera Instancia y no puede adjudicar los hechos materiales en controversia, ya que ello le compete al foro primario luego de celebrado un juicio en su fondo. La revisión del Tribunal de Apelaciones es una de novo y debe examinar el expediente de la manera más favorable a favor de la parte que se opuso a la Moción de Sentencia Sumaria en el foro primario, llevando a cabo todas las inferencias permisibles a su favor.
>
> **Segundo**, por estar en la misma posición que el foro primario, el Tribunal de Apelaciones debe revisar que tanto la Moción de Sentencia Sumaria como su Oposición cumplan con los requisitos de forma codificados en la Regla 36 de Procedimiento Civil, supra, y discutidos en *SLG Zapata-Rivera v. JF Montalvo*, supra.
>
> **Tercero**, en el caso de revisión de una Sentencia dictada sumariamente, el Tribunal de Apelaciones debe revisar si en realidad existen hechos materiales en controversia. De haberlos, el foro apelativo intermedio tiene que cumplir con la exigencia de la Regla 36.4 de Procedimiento Civil y debe exponer concretamente

> cuáles hechos materiales encontró que están en controversia y cuáles están incontrovertidos. Esta determinación puede hacerse en la Sentencia que disponga del caso y puede hacer referencia al listado numerado de hechos incontrovertidos que emitió el foro primario en su sentencia.
>
> **Cuarto**, y por último, de encontrar que los hechos materiales realmente están incontrovertidos, el foro apelativo intermedio procederá entonces a revisar *de novo* si el Tribunal de Primera Instancia aplicó correctamente el Derecho a la controversia.

B. El Requerimiento de Admisiones

La Regla 33 de Procedimiento Civil[3] regula la herramienta procesal del requerimiento de admisiones, que tiene de propósito, *aligerar los procedimientos para definir y limitar las controversias del caso y proporcionar así un cuadro más claro sobre éstas*. *Audiovisual Lang. v. Sist. Est. Natal Hnos.*, 144 DPR 563, 571 (1997). Esta regla procesal sirve para solicitarle a una parte que admita la veracidad de cualquier materia dentro del alcance de la Regla 23.1 de Procedimiento Civil[4], *que se relacione con cuestiones de hechos u opiniones de hechos o con la aplicación de la ley a éstos, o que admita la autenticidad de cualquier documento que se acompañe con el requerimiento. Íd.* Aclara el foro de última instancia que, aunque *no se permiten requerimientos de admisiones sobre una materia puramente legal, sí se puede requerir la admisión de la aplicación de la ley a los hechos*. *Íd*., pág. 573.

La parte interpelada tiene que, bajo juramento, admitir o negar lo requerido o presentar una objeción escrita sobre la materia en cuestión **dentro del término de veinte (20) días de haberlo recibido**. Si dentro de dicho término de tiempo la parte no contesta el requerimiento de admisiones, *las cuestiones sobre las cuales se solicitó la admisión, automáticamente se tendrán por admitidas*. *Íd.*, pág. 573. De lo anterior se colige que el requerido tiene un deber afirmativo de responder y de efectuar las gestiones necesarias para obtener la información para admitir o negar. En consecuencia, se considerará la admisión como una

---

[3] 32 LPRA Ap. V, R. 33
[4] 32 LPRA Ap. V, R. 23

definitiva, a menos que el tribunal, previa moción al respecto, permita su retiro o una enmienda.

El efecto de la admisión es relevar a la parte adversa de tener que presentar en el juicio prueba del hecho admitido, teniendo como corolario que se acorte la audiencia y que no se incurra en gastos innecesarios. *Íd*. Si la parte que no cumple con el término de veinte (20) días dispuesto para responder al requerimiento de admisiones, **automáticamente se tendrán por admitidas, no se requiere que el tribunal emita una orden**. *Audiovisual Lang. v. Sist. Est. Natal Hnos., supra.*

Se debe ejercer especial cuidado cuando se trata de una admisión tácita, o sea, por no haberse contestado el requerimiento dentro del término establecido para ello. *Íd*. En sintonía, los tribunales podrán permitir el retiro o enmienda de la admisión si ello contribuye a la disposición del caso en sus méritos y la parte que obtuvo la admisión no demuestra al tribunal que el retiro o enmienda afectará adversamente su reclamación o defensa. *Íd*.

Ahora bien, el Tribunal Supremo ha establecido que las disposiciones de la Regla 33, *supra*, son mandatorias, no meramente directivas, lo que requiere que haya un cumplimiento sustancial con las mismas. *Audiovisual Lang. v. Sist. Est. Natal Hnos., supra.*

Finalmente, advierte el tribunal de última instancia que ante el incumplimiento con un término mandatorio de veinte (20) días para admitir o negar un requerimiento de admisiones, no se debe extender si la consecuencia sería refrendar la dejadez y desidia de una parte que con sus actuaciones promueve la dilación de los procedimientos judiciales**.** *Rivera Prudencia v. Municipio de San Juan*, 170DPR 149 (2007).

C. *La Ley de Municipios Autónomos y la Contratación Gubernamental.*

El Artículo 8.004 de la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1991, dispone en lo pertinente;

> Las obligaciones y los desembolsos de fondos públicos municipales sólo podrán hacerse para obligar a pagar servicios, suministros de materiales y equipo, reclamaciones o cualesquiera otros conceptos autorizados por ley, ordenanza o resolución aprobada al efecto y por los reglamentos adoptados en virtud de las mismas.
>
> a) Los créditos autorizados para la atención de un año fiscal específico serán aplicados exclusivamente al pago de gastos legítimamente originados e incurridos durante el respectivo año, o al pago de obligaciones legalmente contraídas y debidamente asentadas en los libros del municipio durante dicho año.

Asimismo, la Ley Núm.81-1991 reconoce como obligación del Municipio todo compromiso contraído legalmente válido que esté representado por orden de compra, contrato o documento similar, pendiente de pago, debidamente firmado y autorizado por los funcionarios competentes para gravar las asignaciones y que es o puede convertirse en deuda exigible. 21 LPRA sec. 4000(v).

"La buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de su 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". *Ríos v. Mun. Isabela,* 159 DPR 839, 844-845 (2003). (Cita omitida). En *Cancel v. Mun. de San Juan,* 101 DPR 296, 300 (1973), el Tribunal Supremo señaló que "[l]as distintas disposiciones estatutarias que regulan la realización de obras y contratación de servicios para el Estado y sus agencias y dependencias tienen por meta la protección de los intereses y dineros del pueblo contra el dispendio, la prevaricación, el favoritismo y los riesgos del incumplimiento". Esta aspiración permea los procesos de contratación de las tres ramas del Gobierno de Puerto Rico. *Id*.

La Ley Núm. 81-1991, según enmendada (en adelante, Ley 81), 21 LPRA secs. 4001 y ss., mejor conocida como Ley de Municipios Autónomos, transfirió a los municipios funciones del Gobierno Central para atender de forma directa las necesidades de la ciudadanía. *Mun. San Juan v. Banco Gub. Fomento*, 140 DPR 873, 886–887 (1996). De

conformidad con lo anterior, se delega a los municipios y sus alcaldes la facultad de contratar servicios profesionales, técnicos y consultivos que viabilicen y resulten ser útiles para la ejecución de sus labores. Arts. 2.001(n) y 3.009(r), Ley Núm. 81-1991, 21 LPRA secs. 4051(n) y 4109(r).

La contratación gubernamental está revestida de un gran interés público y exige una sana y recta administración pública. *Alco Corp. v. Mun. Toa Alta*, 183 DPR 530, 537 (2011). Toda erogación de fondos del gobierno está supeditada al mandato constitucional establecido en la Sección 9 del Artículo VI de nuestra Constitución. *Jaap Corp. v. Depto. Estado, et al.,* 187 DPR 730, 739 (2013).

Cónsono con lo anterior, la protección del erario requiere que se regule con formalismos y procedimientos específicos la contratación gubernamental. Por tanto, la facultad del Gobierno de destinar fondos públicos para el pago de una obligación, está supeditada a que se sigan los procedimientos establecidos por ley. *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares,* 180 DPR 1003, 1012 (2011) citando a *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237, 248 (2007). En específico, nuestro ordenamiento jurídico requiere que un contrato con una entidad gubernamental se:

> 1. reduzca a contrato escrito;
> 2. mantenga un registro fiel con miras a establecer *prima facie* su existencia;
> 3. remita copia a la Oficina del Contralor como medio de una doble constancia de su otorgamiento, términos y existencias;
> 4. acredite la certeza de tiempo, esto es, haber sido realizado y otorgado quince (15) días antes.
>
> *Ocasio v. Alcalde Mun. de Maunabo*, 121 DPR 37, 53-54 (1998).

Enfatizamos, que la política pública plasmada en los anteriores requerimientos tiene el propósito de "evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, el descuido y los riesgos de incumplimiento". *Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan,* 147 DPR 824, 830 (1999); Véase además, *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, *supra*, págs. 1011-1012. Estos requisitos deben ser cumplidos con rigurosidad pues su inobservancia

priva el contrato del municipio de eficacia y validez. *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, *supra*, pág. 1013.

En torno al requisito de que el contrato conste por escrito, el Tribunal Supremo ha expresado que ello es **indispensable** para que este tenga efecto vinculante. *Cordero Vélez v. Mun. Guánica, supra*, pág. 245. **El requisito de contrato escrito es uno de carácter formal o sustantivo** por su directa relación con la sana administración pública. *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta*, *supra*, pág. 540. El contrato escrito es la mejor evidencia de las obligaciones recíprocas que contraen las partes y libra a las partes de futuras controversias ilegítimas sobre los términos acordados originalmente pues éstos quedan plasmados, de forma objetiva, en el acuerdo escrito. *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR 718, 726 (2007). Por lo tanto, este requerimiento protege los derechos tanto del municipio como del contratista, en caso de incumplimiento. *Id*.

Recientemente en *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.,* 187 DPR 730, 742 (2013), el Tribunal Supremo reiteró que este requisito resultaba indispensable pues,

> ... tiene una insoslayable dimensión de sana administración pública, en la medida que permite salvaguardar los intereses de las partes contratantes frente a un incumplimiento, permite la ordenada utilización de los fondos municipales, evita la incertidumbre en la confección del presupuesto municipal y hace posible la adecuada identificación de la partida contra la cual se harán los desembolsos públicos en cumplimiento con la ley. (citas omitidas.)

En *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 D.P.R. 237 (2007), el Tribunal Supremo señaló **que sigue siendo necesario e indispensable para la validez del contrato su perfeccionamiento y que conste por escrito**. Así, el **requisito de contrato escrito es uno de carácter formal o sustantivo que sirve como mecanismo profiláctico para evitar pagos y reclamaciones fraudulentas e ilegales**. *Quest Diagnostic v. Municipio de San Juan*, *supra*. En contraste, la facultad de los municipios de comprometer fondos públicos para el pago de una obligación está supeditada a que se siga el rigor de los procedimientos. *Cordero Vélez v. Mun. Guánica*, *supra*, pág. 248-249. Por tanto, se

favorece la aplicación restrictiva de los preceptos relativos a la contratación municipal. *Id,* pág. 248; *Fernández & Gutiérrez v. Mun. de San Juan, supra*, pág. 829.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que los entes privados tienen el deber de asegurarse del cumplimiento de la ley al contratar con las entidades gubernamentales, o se arriesgan a asumir la responsabilidad por sus pérdidas. *Colón Colón v. Mun. de Arecibo,* 170 D.P.R. 718 (2007); *Lugo v. Municipio Guayama*, 163 DPR 208, 217-218 (2004). Los estatutos que regulan y ordenan la realización de obras y adquisición de bienes y servicios para el Estado, sus agencias e instrumentalidades y los municipios, tienen como propósito la protección de los intereses y recursos fiscales del pueblo contra el dispendio, la prevaricación, el favoritismo y los riesgos del incumplimiento. *Colón v. Mun. de Arecibo*, *supra*.

La facultad de las entidades públicas para desembolsar fondos públicos para el pago de las obligaciones que contraen, está supeditada a que actúen conforme a los procedimientos establecidos por ley y la jurisprudencia interpretativa. Sobre el particular, reiteradamente se ha favorecido el seguir **restrictivamente** las normas relacionadas a la contratación entre entes privados con el Estado. *Id.*

Los tribunales inclusive, se han negado a conceder remedios en equidad por los daños sufridos por las partes de estas no haberse adherido a las normas aplicables. *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta*, *supra*, pág. 552. En ese sentido, cualquier proceso de contratación que incumple con lo ordenado por nuestro ordenamiento jurídico, no puede ni siquiera reclamar la existencia de enriquecimiento injusto, pues es doctrina arraigada que dicho remedio no se aplicará cuando resulte contrario a una clara política pública plasmada en la Constitución o en una legislación. *ALCO_Corp. v. Mun. de Toa Alta*, *supra,* págs. 541-542, citando a *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, *supra,* pág. 1020, y a *Las Marías Lab. Corp. v. Municipio San Juan,* 159 DPR 868, 875-876

(2003); véase, además, *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 DPR 1001, 1010 (1994). En atención a todo lo anterior, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que "habrá una obligación por parte del municipio únicamente cuando exista un contrato en virtud de un compromiso legalmente válido". *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta*, supra, págs. 539.

III

Tras examinar la prueba documental que obra en el expediente, adoptamos por referencia las determinaciones de hechos emitidas por el TPI en la Sentencia Parcial Apelada, **los cuales no están en controversia** y procedemos a resumir;

1. El 20 de enero de 2011, se aprobó la Ordenanza Municipal Número 22, donde se facultó al Municipio de Toa Alta a negociar y contratar directamente con los seguros de salud para adquirir los Seguros de salud de sus empleados, de propiedad y contingencia.

2. No existe contrato escrito suscrito entre First Medical y el Municipio de Toa Alta para el año fiscal 2010-2011.

3. No existe registrado en la Oficina del Contralor un contrato suscrito entre First Medical y el Municipio de Toa Alta para el año fiscal 2010-2011.

4. No existe un contrato escrito suscrito entre First Medical y el Municipio de Toa Alta para el año fiscal 2011-2012.

5. No existe registrado en la Oficina del Contralor un contrato suscrito entre First Medical y el Municipio de Toa Alta para el año fiscal 2011-2012.

6. No existe un contrato escrito suscrito entre First Medical y el Municipio de Toa Alta para el año 2012.

7. No existe registrado en la Oficina del Contralor un contrato suscrito entre First Medical y el Municipio de Toa Alta para el año 2012.

8. El documento titulado *Primera Enmienda al Contrato para los Beneficios de Salud y los Dependientes Municipio Autónomo de Toa Alta y First Mediacl Health Plan, Inc.* fue firmado únicamente por el Sr. Francisco J. Artau, Presidente de First Medical Health Plan, y en el mismo no consta la firma del entonces Alcalde del Municipio de Toa Alta Luis R. Collazo Rivera, aunque fue aprobado por el departamento legal el 13 de febrero de 2012.

9. No existe un contrato por escrito suscrito entre First Medical y el Municipio de Toa Alta para el año 2013 (Núm. 2013-000318) y no está firmado por el Alcalde del Municipio.

10. El 21 de octubre de 2013 el Sr. Daniel Cotto Acevedo, Secretario Municipal del Municipio de Toa Alta y la Sra. Rosa W. Figueroa Reyes, Oficial de Contratos del Municipio de Toa Alta emitieron una Certificación que estableció lo siguiente:

> Que luego de revisar 4 tomos de Registros de Contratos que existen en la oficina de Secretaria Municipal certificó, que no existe contrato registrado entre la Compañía First Medical Health plan, Inc., y el Municipio de Toa Alta para el periodo anterior a enero de 2013 incluyendo los años fiscales 2010.2011, 2011-2012 para proveer beneficios médicos y tarifas del plan médico para el cuidado de la salud de los empleados y sus dependencias.
>
> Certifico además, que simultáneamente se realizó una búsqueda en los archivos del programa de la Oficina del Contralor de P.R. para dicho periodo y no existe evidencia de registro alguno.

11. El Municipio de Toa Alta le efectuó a First Medical pagos por un total de $182,625.50 para el año fiscal 2010-2011.

12. El Municipio de Toa Alta le efectuó a First Medical pagos por un total de $847,396.00 para el año fiscal 2011-2012

13. El Municipio de Toa Alta le efectuó a First Medical pagos por un total de $649,283.75 para el año fiscal 2012-2013.

14. El Municipio de Toa Alta le efectuó a First Medical pagos por un total de $132,535.75 para el año fiscal 2013-2014.

15. El 21 de octubre de 2013 , la Sra. Janet Pedroza Rivera, Directora de Finanzas del Municipio de Toa Alta, emitió certificación que establecía lo siguiente:

    1. Que según surge de los récords del Municipio los pagos emitidos a la aseguradora First Medical Health Plan para el perioso comprendido desde el 6 de abril de 2011 al 31 de julio de 2013 ascienden a $1,811,841.00

    2. Que en nuestros récords no se encontró orden de compra separando fondos para los presupuestos correspondientes para contrato entre First Medical Health Plan y el Municipio de Toa Alta.

16. El 18 de julio de 2013, el Honorable Clemente Agosto Lugardo envió carta al sr. Eugenio Aponte, Sales & Renewal Manager de First Medical, donde le comunicó a First Medical, la cancelación del plan médico grupal de los empleados municipales de Toa Alta.

17. Smartquote fue autorizado a obtener cotizaciones y negociar en representación del Municipio de Toa alta.

18. El 16 de agosto de 2013, el Lcdo. Carlos J. Fournier, Director dde Asintos Legales de First Medical le entregó una carta al Honorable Clemente Agosto Lugardo, donde se opuso a la cancelación de los servicios médicos que estos proveían a los empleados municipales de Toa Alta.

En su primer señalamiento de error First Medical sostiene que incidió el TPI al dar por admitido el requerimiento de admisiones cursado por el Municipio de Toa Alta y a base de dicha determinación, dictar sentencia sumaria desestimando la Demanda presentada por la apelante.

Es preciso destacar que el efecto de la admisión es relevar a la parte adversa de tener que presentar en el juicio prueba del hecho admitido. En el presente caso el foro primario dio por admitido el Requerimiento de Admisiones cursado por el Municipio, debido a que First Medical incumplió consistentemente con las órdenes del tribunal para que contestara el mismo. Dicho incumplimiento surge del expediente y el TPI en el ejercicio de su discreción, luego de prorrogar el término en varias ocasiones, determinó dar por admitido el requerimiento. Es doctrina reiterada que ante el incumplimiento con el término mandatorio de veinte (20) días para admitir o negar un requerimiento de admisiones, no se debe extender si la consecuencia sería refrendar la dejadez y desidia de una parte que con sus actuaciones promueve la dilación de los procedimientos judiciales**.** *Rivera Prudencia v. Municipio de San Juan*, 170DPR 149 (2007). Debe tenerse presente que no basta con contestar el referido requerimiento proforma, de manera incompleta, deficientemente o mediante evasivas. El requerimiento de admisiones así atendido se tiene por no contestado. Tal fue el juicio del TPI en este caso sobre las respuestas sometidas por la parte apelante. Dicha parte no ha persuadido de que el TPI abusara de su discreción o cometido error manifiesto para así proceder. Por el contrario, somos de opinión que no incidió el TPI al aplicar la consecuencia de dar por admitido los requerimientos en cuestión, en las presentes circunstancia, como lo autoriza expresamente la Regla 33 de Procedimiento Civil. Sobre esos hechos hay ausencia de controversia sustancial, por lo cual procedía

resolverse el caso mediante el mecanismo procesal de la Sentencia sumaria.

Además, de una lectura de la oposición a moción de sentencia sumaria presentada por First Medical se desprende que la apelante incumplió con lo que requiere la Regla 36.3 de Procedimiento Civil para oponerse adecuadamente a una solicitud de sentencia sumaria. First Medical estaba obligada a incorporar a su escrito en oposición una relación concisa y organizada de los hechos esenciales y pertinentes en controversia, si alguno, con una referencia a los párrafos enumerados por el Municipio como parte promovente de la solicitud de sentencia sumaria. Asimismo, First Medical no controvirtió hechos materiales esenciales, ni los hechos propuestos como incontrovertidos, así como tampoco controvirtió las alegaciones afirmativas del Municipio, las que, a la luz de la prueba acompañada y el derecho aplicable, se acogiera como incontrovertidas.

Entre otros, un hecho incontrovertido que los contratos correspondientes a los años 2011 y 2012 no fueron registrados ante el Contralor, según lo requiere la ley y la jurisprudencia aplicable, antes comentada extensamente. También es un hecho incontrovertido que el único contrato entre las partes que fue registrado es el correspondiente al año 2013, sin embargo, éste no fue firmado por el alcalde, sino por una ayudante ejecutiva, por lo que carece de validez para obligar contractualmente al Municipio de Toa Alta.

Además, es preciso puntualizar que First Medical no presentó copia de ninguno de sus contratos o de sus alegadas extensiones de 2010 al 2013 y que tampoco proveyó el contrato firmado por el alcalde del Municipio de Toa Alta o cualquier otro funcionario municipal autorizado por ley. Obra, además, en el expediente la Certificación Negativa expedida el 21 de octubre de 2013 en la que se indica que en la Oficina de Secretaría Municipal nunca se registró ningún contrato de plan médico

grupal para los empleados municipales entre First Medical y el Municipio de Toa Alta.

De igual manera, de la Certificación de Deuda de la Directora de Finanzas del Municipio de Toa Alta se desprende que de sus récords surge que a First Medical se le pagó la suma de $1,811,841.00 para el periodo comprendido desde el 6 de abril de 2011 hasta el 31 de julio de 2013 y que no existe una orden de compra separando los fondos para los presupuestos correspondientes.

Hay ausencia de controversia referente a que el Municipio no asignó partida alguna para el pago de la obligación reclamada por First Medical. Como cuestión de derecho, ningún municipio puede satisfacer una alegada deuda que no surja de un contrato que conste por escrito y que, a su vez, haya sido registrado y remitido a la Oficina del Contralor. *Mun. de Quebradillas v. Corp. Salud Lares, supra*, pág. 1014. Conforme a la norma vigente como también ya expusimos, no hay obligación legal por parte del municipio para el pago de esas partidas, sobre todo cuando no existe un contrato gubernamental legalmente válido y por tanto vinculante.

Como cuestión de derecho, tampoco es permisible que personas privadas, como First Medical, invoquen remedios en equidad frente a los municipios con los que alegadamente contratan. Es doctrina reiterada que dichos remedios no se aplicarán cuando resulten contrarios a una clara política pública plasmada en un estatuto o en la Constitución. *Véase, ALCO Corporation v. Municipio de Toa Alta*, *supra* a la pág. 541. En cuanto a la contratación gubernamental, el Tribunal Supremo dispuso la inaplicabilidad de cualquier remedio en equidad por los daños sufridos por no adherirse a la normativa establecida. *Quest Diagnostic v. Municipio de San Juan, supra*; *Las Marías v. Municipio de San Juan*, *supra*.

Concluimos que en el caso que nos ocupa **no incidió el TPI** al dar por admitido el requerimiento de admisiones y al desestimar sumariamente la Demanda en Cobro de Dinero presentada por First Medical. Asimismo, tampoco erró el foro primario al declarar Ha Lugar la

Reconvención y al ordenar a la apelante devolver al Municipio la suma de $1,811,841.00, puesto que sobre el particular no existe un contrato válido que lo permitiera u obligara, ni tampoco las correspondientes partidas asignadas presupuestariamente para cubrir dichos pagos. Sobre el particular, no existe controversia sustancial, ni por supuesto, evidencia que lo controvirtiera.

IV

Por los fundamentos anteriormente expuestos, los cuales hacemos formar parte de esta Sentencia, se confirma la Sentencia Parcial apelada.

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

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