

**ASOC. ALCALDES v. CONTRALOR**  
2009 TSPR 102

**El Juez Presidente señor Hernández Denton emitió la opinión del Tribunal.**

El presente recurso está relacionado con una demanda de *injunction* y sentencia declaratoria presentada por la Asociación de Alcaldes ... para impugnar un informe del Contralor [que] concluye que la Asociación es una entidad partidista y, como tal, no tiene derecho a recibir donativos de los municipios. Asimismo, el Contralor recomendó a varios municipios solicitar el reembolso de ciertos donativos hechos a la Asociación para las celebraciones en conmemoración del Día de la Constitución del [ELA]. Esta controversia nos brinda la oportunidad de aclarar la naturaleza de los hallazgos y recomendaciones que hace el Contralor en sus informes de auditoría y determinar si éstos son revisables –de forma directa e inmediata– ante los foros judiciales.

[R]esolvemos que la demanda ... no presenta una controversia justiciable, por no cumplir con el requisito de “caso o controversia”. En vista de ello, confirmamos la sentencia del Tribunal de Apelaciones que ordenó la desestimación de la referida demanda.

I. [En 2004 el Contralor emitió un informe de auditoría que] determinó que –a la luz de su participación en las estructuras internas del Partido Popular Democrático– la Asociación era una entidad partidista, por lo que los municipios no tenían autoridad en ley para otorgarle donativos conforme [al Art. VI, § 9] de la Constitución ... y el Art. 9.014 de la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 4001 *et seq.* [E]l Contralor concluyó que varios municipios miembros de la Asociación cedieron ilegalmente fondos públicos a dicha entidad para la celebración de los actos conmemorativos del Día de la Constitución y les recomendó que solicitaran la devolución de los fondos donados a ésta.

Tras recibir el informe del Contralor –y siguiendo sus recomendaciones– el Municipio de San Juan [demandó a] la Asociación y le reclamó la devolución de las sumas donadas para la celebración de los actos conmemorativos del Día de la Constitución durante el 1999 y 2000. Las sumas reclamadas ... ascienden a \$190,122. La Asociación ... adujo que el Municipio de San Juan estaba impedido de recobrar el donativo porque ... no fue ilegal y, en la alternativa, que dicho cobro no procedía por tratarse de un error de derecho.<sup>3</sup>

El mismo día que presentó su contestación a la demanda ... la Asociación instó, a su vez, una demanda de *injunction* y sentencia declaratoria en contra del Contralor... [A]rguyó que la recomendación del Contralor es contraria a derecho y atenta contra la supervivencia de la institución. Además, solicitó que se dictara una sentencia declaratoria [que] consigne que la Asociación puede recibir fondos públicos y que se emitiera un interdicto para prohibirle al Contralor continuar instruyendo a los municipios a presentar demandas de cobro de dinero en contra de la Asociación por los donativos hechos para la celebración del Día de la Constitución...\*\*\*

II. [N]uestros tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas, surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real en obtener un remedio judicial que pueda afectar sus relaciones jurídicas.... 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. [Aguayo].

[L]a 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. En fin, a los tribunales les está vedado emitir opiniones consultivas sujetas a revisión e interpretación por las otras ramas de gobierno.

En el caso de autos, tanto el Tribunal de Primera Instancia como el Tribunal de Apelaciones desestimaron la demanda presentada por la Asociación al concluir que no era justiciable, dado que no cumplía con el requisito de “caso o controversia”. Según dichos foros, las recomendaciones que hace el Contralor a las ramas del gobierno sobre la legalidad del uso de fondos y bienes públicos son sólo eso, recomendaciones, y no están sujetas a revisión judicial de forma inmediata y directa. Ambos foros

---

<sup>3</sup> [A]ún está pendiente ante los tribunales [esa] demanda....

concluyeron que los hallazgos, opiniones y recomendaciones del Contralor no constituyen una adjudicación formal, por lo que no pueden afectar los intereses jurídicos de las personas o entidades a quienes se refieren.\*\*\*

[P]ara resolver la presente controversia debemos examinar la figura del Contralor, aclarar cuál es la naturaleza de los hallazgos, opiniones y recomendaciones que hace en sus informes y determinar si éstos son revisables por los tribunales y, de serlo, bajo qué circunstancias....

III. A. El cargo del Contralor de Puerto Rico es de rango constitucional. Dicha figura fue adoptada por la Convención Constituyente como parte de una serie de medidas dirigidas a proveer una sana administración de los fondos del erario. Véase *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, [Ed. 2003], págs. 920-925. En particular, conforme a la Sec. 22 del Art. III de nuestra Constitución, el Contralor fiscalizará las cuentas, ingresos y desembolsos del gobierno de Puerto Rico, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, con el fin de determinar si fueron realizados conforme a la ley....

Al adoptar la figura del Contralor, la Convención Constituyente decidió eliminar el cargo de Auditor establecido en la Ley Orgánica de 1917, que combinaba las funciones de “preaudit” y “postaudit”. De esta forma, limitó las intervenciones del Contralor a la etapa “postaudit”, es decir, una vez efectuados los desembolsos. Por corresponder esa labor a la función fiscalizadora de la Rama Legislativa, se asignó el cargo de Contralor a dicha rama.

Para implantar el mencionado mandato constitucional, la Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952 creó la Oficina del Contralor ... y le confirió facultades investigativas y mecanismos para llevar a cabo investigaciones sobre las cuentas y los desembolsos de los fondos públicos. 2 LPRA § 71 *et seq.* Además, dicha ley le proveyó al Contralor un poder altamente disuasivo: dar publicidad a sus informes. 2 LPRA § 83.

A su vez, con el fin de dar seguimiento a los informes del Contralor y establecer normas y procedimientos para que las entidades gubernamentales auditadas preparen y sometan los planes de acción correctiva, la Oficina del Contralor aprobó el Reglamento Núm. 26 [de 1 de julio de 1990, cuyo] Art. 9 ... provee para que el Contralor remita los informes de auditorías a otras agencias del gobierno y les solicite que realicen una investigación sobre la situación referida e inicien los procesos civiles, criminales o administrativos que correspondan.

Ahora bien, ni la Constitución ni la legislación vigente facultan al Contralor para aplicar o tramitar directamente las sanciones por aquellas posibles violaciones de ley que surjan de sus investigaciones. En cambio, su encomienda se limita a informar estas irregularidades a la Asamblea Legislativa, al Gobernador y al Secretario de Justicia. *E.L.A. v. Asoc. Empleados Obras Púb. Mun.*, [126 DPR 320, 327 (1990)]. Véase, además, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, pág. 925.

[L]a facultad de encausar violaciones de índole criminal e instar acciones civiles ante los tribunales de justicia que surjan como resultado de cualquier intervención del Contralor en relación con los ingresos, cuentas y desembolsos gubernamentales fue conferida mediante la Ley Núm. 17 de 8 de mayo de 1973 a la Oficina de Asuntos del Contralor adscrita al Departamento de Justicia. 3 LPRA §§ 136(a) y 136(b). Asimismo, la Oficina de Ética Gubernamental debe estudiar los informes del Contralor con el fin de identificar posibles violaciones éticas y tomar las acciones correspondientes. Art. 2.4(m) de la Ley de Ética Gubernamental, 3 LPRA § 1814.

De esta forma, aun cuando el Contralor puede referir sus informes a otras agencias del gobierno y solicitar que éstas evalúen si, a la luz de sus hallazgos, procede instar alguna acción criminal, civil o administrativa, el Contralor no tiene facultad para obligar a las personas o entidades auditadas a cumplir con sus recomendaciones. Si bien la Oficina del Contralor aprobó el Reglamento Núm. 26 para dar seguimiento a sus recomendaciones y establecer un mecanismo para que las entidades auditadas cumplan con un plan de acción correctiva, dicho reglamento no impone obligación alguna a la agencia auditada ni altera sus derechos. Tampoco contempla la imposición de sanciones penales o acciones civiles por el incumplimiento con sus disposiciones. La única acción que puede tomar el Contralor, aparte de publicar un informe, es referir sus hallazgos a las agencias correspondientes para que éstas entablen las acciones que estimen necesarias.\*\*\*

Por otro lado, a pesar de que varios documentos como la Orden Ejecutiva 1998-16, promulgada el 17 de junio de 1998, y la Carta Circular Núm. 86-4 de 30 de enero de 1987 de la Oficina de Ética Gubernamental resaltan la importancia de las auditorías del Contralor para fines de garantizar una sana administración gubernamental, éstos no otorgan un carácter obligatorio a sus señalamientos y recomendaciones. De hecho,

el Contralor carece de mecanismos legales para hacer cumplir sus recomendaciones, pues como señalamos anteriormente, su facultad está limitada a referir sus hallazgos a otras agencias. Claro está, el Contralor puede dar publicidad a sus informes, lo que resulta altamente persuasivo para los funcionarios que tienen que someterse al escrutinio y la fiscalización pública. Sin embargo, entendemos que ello, de por sí, no otorga un carácter vinculante a las recomendaciones del Contralor.\*\*\*

[D]ichos señalamientos y recomendaciones no tienen carácter obligatorio para la Asociación ni para los municipios. Ante este hecho innegable, es preciso concluir que éstos no son revisables por los tribunales. Esta conclusión se deriva tanto de la intención expresada por los delegados de la Convención Constituyente al crear el cargo de Contralor como de la doctrina de “caso o controversia”. Veamos.

B. [E]l Contralor carece de facultad legal para hacer cumplir sus recomendaciones. De hecho, fue la intención de los delegados de nuestra Convención Constituyente que no la tuviera. Así se desprende de un análisis del debate generado entre los delegados de la Convención Constituyente tras la presentación de una enmienda para que los informes del Contralor fueran revisables ante los tribunales. Eventualmente la referida enmienda fue retirada. Al oponerse a la enmienda, el delegado Negrón López expresó que:

...[L]as decisiones del Contralor no podrán ser, en forma alguna, decisiones que produzcan el efecto de requerir acción afirmativa de ningún funcionario del gobierno. *Diario de Sesiones*, pág. 925.\*\*\*

[L]as instrumentalidades gubernamentales que reciben el informe con las recomendaciones del Contralor podrían concluir –luego de hacer sus propias investigaciones y evaluaciones– que no procede iniciar una acción penal, civil o administrativa. En ese caso, ninguna parte podría alegar ante un tribunal que sus derechos se han visto afectados por el informe del Contralor y los hallazgos y señalamientos en él incluidos. Por el contrario, los intereses jurídicos de la persona o entidad auditada podrían estar en juego sólo si alguna de las agencias concernidas toma alguna acción afirmativa a la luz de los hallazgos y señalamientos hechos por el Contralor en su informe. Distinto al informe del Contralor, dicha acción de la agencia sí sería revisable ante el foro judicial y, de esta manera, los tribunales podrían pasar juicio –colateralmente– sobre los hallazgos y recomendaciones del Contralor que hayan servido como base para la acción de la agencia concernida.

...En estas circunstancias, se cumpliría con el requisito de “caso o controversia”, ya que el tribunal tendría ante su consideración una controversia genuina, entre partes adversas, con un interés real en obtener un remedio judicial que pueda afectar sus relaciones jurídicas.\*\*\*

IV. A la luz de lo anterior, resulta forzoso concluir que los hallazgos y recomendaciones del Contralor no son revisables de forma inmediata o directa. Ello es así, ya que dichas recomendaciones no tienen carácter obligatorio y no pueden afectar los intereses jurídicos de los funcionarios o entidades a quienes van dirigidos. Éstas sólo son revisables en el contexto de un caso ante los tribunales que cumpla con el requisito de justiciabilidad de “caso o controversia”. De lo contrario, cualquier pronunciamiento por parte del foro judicial constituiría una opinión consultiva, lo cual está vedado a nuestros tribunales.

Por otra parte, las recomendaciones del Contralor también podrían ser revisadas por los tribunales cuando una persona o entidad que haya hecho un desembolso de fondos públicos, que a juicio del Contralor sea ilegal, intente recobrarlo por la vía judicial de aquella persona o entidad que lo percibió. Una acción de esa índole fue, precisamente, lo que originó la demanda presentada por el Municipio de San Juan en contra de la Asociación.... Dicha demanda plantea una controversia justiciable que permitirá al foro judicial pasar juicio sobre la corrección del señalamiento del Contralor relacionado al alegado carácter partidista de la Asociación y, de esta forma, determinar si procede la solicitud de reembolso....\*\*\*

Por último, nuestros pronunciamientos ... no deben ser interpretados como un menosprecio al valor de los informes de auditoría que emite el Contralor y la importancia de dicho cargo en la tarea de asegurar una sana administración de los fondos públicos. Por el contrario, al evitar que una persona o entidad pueda solicitar la revisión judicial de los hallazgos y recomendaciones del Contralor, salvaguardamos las facultades constitucionales de este funcionario y evitamos la intervención indebida de las demás ramas del gobierno con la función fiscalizadora de la Oficina del Contralor.

[Confirmada.]