Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE MAYAGÜEZ Y UTUADO
PANEL XI

Desarrolladora J.A., Inc. Apelada vs. Municipio de Añasco Apelante	KLAN201600678	**Apelación** procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Añasco Sobre: Incumplimiento de Contrato; Cobro de Dinero; Daños y Perjuicios Civil Núm. I2CI201300114

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, el Juez Rivera Colón y la Juez Nieves Figueroa

Rivera Colón, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2016.

Comparece el Municipio de Añasco (Municipio) y solicita que revoquemos la Sentencia emitida el 3 de febrero de 2016 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Añasco (TPI). En ella, el TPI declaró Sin Lugar la moción de sentencia sumaria presentada por el Municipio y Ha Lugar la moción de sentencia sumaria presentada por Desarrolladora J.A., Inc. (Desarrolladora J.A.)

Examinada la controversia de autos, la totalidad del expediente ante nuestra consideración y el estado de derecho aplicable, procedemos a revocar la Sentencia apelada.

-I-

El 30 de mayo de 2013, Desarrolladora J.A. presentó demanda sobre incumplimiento de contrato, cobro de dinero y,

daños y perjuicios en contra del Municipio. Alegó que las partes otorgaron un contrato de construcción mediante el cual la parte apelada se obligó a construir el Puente Rio Hondo Agapito Crespo en el Municipio de Añasco por la cantidad de $353,000.00. Arguyó que el precio de construcción del contrato aumentó a la cantidad de $470,736.00 debido a cambios de órdenes solicitadas por éste. Expuso que la construcción ya fue completada y el Municipio aun le adeuda la cantidad de $38,360.00 por sus servicios.[1]

Por su parte, la parte apelante contestó la demanda y negó el aumento del precio por los cambios de órdenes así como la deuda reclamada en la demanda. Sostuvo que no procede el pago de la deuda toda vez que los cambios de órdenes aludidos no fueron aprobados por la Junta de Subastas durante la vigencia del contrato como tampoco se otorgó una enmienda al contrato para ello.[2]

Posteriormente, el Municipio presentó "Moción de Sentencia Sumaria" y reafirmó su planteamiento en torno a la improcedencia del pago de la deuda por no existir una enmienda al contrato de construcción en donde se incluyan los cambios de órdenes reclamados en la demanda. Por ende, solicitó que se le exima de dicho pago.[3]

Desarrolladora J.A. se opuso a la moción del Municipio y además, solicitó dictamen sumario a su favor. Alegó que durante el transcurso del proyecto sometió ocho (8) certificaciones parciales de pago, correspondientes al contrato original y las órdenes de cambio, y una certificación final para la devolución del 10% del retenido del proyecto. Arguyó que las ocho (8) certificaciones parciales fueron pagadas por el Municipio. No obstante, la certificación final para la devolución del 10% del retenido fue

---

[1] Véase, "Demanda", Ap. de la parte apelante, págs. 40-46.
[2] Véase, "Contestación a Demanda", *Íd.*, págs. 48-51.
[3] Véase, "Moción Solicitando Sentencia Sumaria", *Íd.*, págs. 52-143.

pagada parcialmente, adeudando la cantidad de $38,360.00. Además, sostuvo que cumplió con cada uno de los requisitos para la devolución del 10% del retenido, toda vez que la obra fue completada, inspeccionada y aceptada por el Municipio.[4]

Así las cosas, el TPI dictó "Sentencia Sumaria" el 3 de febrero de 2016 mediante la cual declaró Ha Lugar la moción de sentencia sumaria presentada por Desarrolladora JA. Según surge de la misma, luego de evaluar los escritos de las partes, y a base de la prueba documental allí anejada, el TPI esbozó las siguientes:

II. DETERMINACIONES DE HECHOS

> *1. La Junta de Subastas adjudicó la Subasta Número 1 del 29 de mayo de 2009 a Desarrolladora JA para la construcción de un Puente sobre el Río Hondo Agapito Crespo, en el Sector El Salto de Añasco.*
>
> *2. El 30 de junio de 2009, las partes, el Municipio de Añasco y Desarrolladora JA suscribieron el contrato de servicios de construcción número 2009-000793 para la construcción de dicho puente por la cantidad de $353,000.00.*
>
> *3. La Oficina del Contralor de Puerto Rico emitió la certificación de que el contrato original había sido registrado en dicha oficina.*
>
> *4. La Cláusula Novena del contrato establece una vigencia de 365 días comenzando a partir del 30 de junio de 2009 y finalizando el 30 de junio de 2010. De una somera lectura de dicha cláusula se desprende que su motivo es establecer la cantidad que debe ser pagada por Desarrolladora JA en caso de atraso en la entrega del proyecto. Dicha cláusula establece que: "La* ***SEGUNDA PARTE*** *pagará la cantidad de $400.00 (Cuatrocientos dólares) diarios de gastos líquidos por cada día que transcurra sin que se haya completado y entregado el trabajo que se describe en la Primera Cláusula de este contrato."* [...]
>
> *5. El Ingeniero Antonio Rosario, Consultor de Ingeniería del Municipio, mediante misivas del 3 de diciembre del 2009 y 4 de febrero de 2010, recomendó a la Junta de Subastas dos órdenes de cambios; una por $72,903.00 y otra por $6,500 para un total de $79,403.00.*
>
> *6. Estos dos cambios de orden fueron aprobados por la Junta de Subastas mediante Acta del 9 de febrero de 2010.*

---

[4] Véase, "Oposición a Moción Solicitando Sentencia Sumaria y Solicitud de Sentencia Sumaria a Favor de Desarrolladora JA", *Íd.*, págs. 144-178.

7. El 23 de marzo de 2010 se otorgó la Enmienda-A al contrato original para incluir [las] *dos órdenes de cambios para un total de $79,403.00. Dicha enmienda se identificó como 2009-000793-A.*

8. Según dispone la segunda cláusula de la Enmienda-A al contrato, los cambios de orden "obedecen a la construcción de un puente temporero en sustitución del puente peatonal requerido en la subasta y el alumbrado que el Alcalde entendió que era necesario" y a "trabajos de suplir e instalar cinco paños de 10 ft para las barandas del puente."

9. La Enmienda-A al contrato original se registró en la Oficina del Contralor.

10. La cláusula Sexta del contrato original […] *establece que "Las órdenes de cambio deberán ser recomendadas por el diseñador y se discutirán y negociarán entre la SEGUNDA PARTE, el diseñador y el supervisor que designe EL MUNICIPIO, quienes recomendarán al Alcalde o su representante autorizado para la aprobación final."* […]

11. El 16 de junio de 2010, dentro de la vigencia del contrato original, Desarrolladora JA sometió, para la aprobación del Municipio, una cotización que incluía los cambios de orden #2 por $34,460.00 y #3 por $3,900.00 para un total de $38,360.00.

12. El 21 de junio de 2010, dentro de la vigencia del contrato original, el Consultor en Ingeniería, Ing. Antonio Rosario, recomendó a la Junta de Subastas que procediera con la orden de cambio #2 por $34,460.00. La misiva del Ing. Rosario, establece además, que dichos "cambios obedecen a condiciones existentes que no fueron incluidas en el diseño, y la solicitud de los residentes para la construcción de aceras, encintados y repavimentación del área afectada." […]

13. El 3 de julio de 2010 la Junta de Subastas aprobó el Cambio de Orden #2 del proyecto por #34,460.00. Del Acta surge que la Junta llevó a cabo una inspección ocular de los cambios contemplados y que "los miembros de la Junta de Subastas por unanimidad determinan enmendar contrato con las mejoras acordadas en este Cambio de Orden #2." […]

14. El 13 de julio de 2010, el Consultor en Ingeniería, Ing. Antonio Rosario, recomendó a la Junta que procediera con el cambio de orden #3 por $3,900.00. La misiva del Ing. Rosario, establece además, que dichos cambios son "para la siembra de grama y palmas en el proyecto" y que "obedecen a mejoras que se solicitaron para dar una mejor terminación al área del proyecto." […]

15. El 5 de octubre de 2010 la Junta de Subastas aprobó el Cambio de Orden #3 del proyecto por $3,900.00. Del Acta surge que la Junta de Subastas llevó a cabo una inspección ocular y que "los miembros de la Junta de Subastas por unanimidad determinan enmendar contrato con las mejoras acordadas en este Cambio de Orden #3." […]

16. Luego de los cambios de órdenes (incluyendo los contemplados en la Enmienda-A al contrato y los cambios de órdenes #2 y #3), el costo del proyecto aumentó a $470,763.00.

17. A pesar de que los cambios de orden #2 y #3 fueron aprobados por la Junta de Subastas y que dicha Junta acordó unánimemente enmendar el contrato para incluir las mejoras acordadas, la Junta no dio cumplimiento con lo acordado y no enmendó el contrato para incluir los cambios de orden #2 y #3.

18. Con relación al pago de la obra, la cláusula Quinta del contrato suscrito entre las partes del 30 de junio de 2009 dispone:

> *"Los pagos a realizarse en virtud de este contrato se realizarán de conformidad con las certificaciones que presente la SEGUNDA PARTE y luego de que la calidad del trabajo descrito en dichas certificaciones sea verificada por EL MUNICIPIO. Del pago de todas y cada una de dichas certificaciones, EL MUNICIPIO retendrá una suma equivalente a un diez por ciento (10%). Las sumas retenidas le serán entregadas a la SEGUNDA PARTE al cumplir con todas las condiciones del presente contrato y el proyecto sea aceptado por EL MUNICIPIO."* [...]

19. Para el proyecto de Construcción de Puente Agapito Crespo, Desarrolladora JA sometió, para su correspondiente pago, 8 certificaciones parciales y una certificación final solicitando la devolución del 10% del retenido.

20. [...]

21. [...]

22. [...]

23. [...]

24. La Certificación #5 fue por la cantidad de $40,674.00. La misma fue pagada por el Municipio el 17 de septiembre de 2010 con el cheque número 71875 por la cantidad de $71,130.60. Dicho cheque incluye el pago de la certificación #7. [$36,606.60 (de la certificación #5 luego de retener el 10% de $4,067.40) + $34,524 (de la certificación #7 luego de retener el 10% de $3,836) = $71,130.60]

25. [...]

26. La Certificación #7 fue por la cantidad de $38,360.00 relacionados a los cambios de órdenes #2 y #3 aprobados por la Junta de Subastas. La misma fue pagada por el Municipio el 17 de septiembre de 2010 con el cheque número 71875 por la cantidad de $71,130.60. Dicho cheque incluye el pago de la certificación #5, según explicado anteriormente. [...]

27. La Certificación #8 fue por la cantidad de $6,500.

28. La Certificación Final fue por la cantidad de $46,176.30 y corresponde al 10% del retenido del total del proyecto.

29. La suma de las cantidades reclamadas en la Certificación #8 y la Certificación final es de $52,026.30. La Certificación #8 y parte de la Certificación final fueron pagadas por el Municipio el 29 de agosto de 2012 mediante el cheque número 71872 por la cantidad de $13,666.30. Luego de este pago surge que falta por pagar $38,360.00 ($52,026.30 - $13,666.30 = $38,360.00) del 10% del retenido reclamado en la certificación final.

30. El 16 de septiembre de 2010 el Consultor de Ingeniería del Municipio, Ing. Antonio Rosario, le notificó al Honorable Alcalde del Municipio de Añasco que: "Durante el día de hoy se realizó una inspección final al proyecto de referencia. En el mismo las deficiencias señaladas han sido corregidas y se realizaron los trabajos del contrato. Recomendamos que se acepte la obra finalizada y se desembolse el 10% del retenido."[...]

31. Ese mismo día, 16 de septiembre de 2010, el Alcalde del Municipio de Añasco, Hon. Jorge E. Esteves Martínez, le notificó a Desarrolladora JA:

> *"Le informamos que aceptamos el proyecto en referencia, el cual usted realizó y certificó el Ing. Antonio Rosario,* [...] *mediante Certificación sometida con fecha del 16 de septiembre de 2010. Le solicitamos los documentos requeridos por ley para procesar la devolución del retenido por un costo total de la obra de $470,763.00."*

32. No existe controversia sobre el hecho que Desarrolladora JA completó el proyecto en cuestión ya que fue admitido por el Municipio de Añasco, tanto en su contestación en la demanda[...], *como en su solicitud de sentencia sumaria*[...].

. . . . . .

(Véase Ap. págs. 3-7; Notas al calce suprimidas)

A base de las determinaciones de hecho expuestas anteriormente, el TPI concluyó que Desarrolladora JA cumplió con todas sus obligaciones bajo el contrato de construcción, la enmienda realizada al mismo y las órdenes de cambio #2 y #3 aprobadas por la Junta de Subastas, quien a su vez ordenó se realizara la correspondiente enmienda al contrato original. Asimismo, el Foro primario resolvió que la apelada cumplió con todos los requisitos establecidos por la Ley de Municipios Autónomos para la devolución del 10% del retenido. Es decir, la

obra fue terminada por Desarrolladora JA, inspeccionada por el Ing. Antonio Rosario y aceptada por el Municipio. En fin, el TPI declaró Ha Lugar la moción de sentencia sumaria presentada por Desarrolladora JA y ordenó al Municipio a: (1) suscribir una segunda enmienda al contrato por $38,360.00 en cumplimiento con las Actas del 3 de julio de 2010 y del 5 de octubre de 2010; (2) registrar dicha enmienda al contrato y remitirla a la Oficina del Contralor; y (3) desembolsar a Desarrolladora JA la cantidad retenida de $38,360.00.[5]

Inconforme, el Municipio solicitó la reconsideración del dictamen del TPI. Dicha solicitud fue declarada Sin Lugar mediante Resolución emitida el 20 de abril de 2016.[6]

Nuevamente inconforme, el Municipio acudió ante este Tribunal de Apelaciones y planteó la comisión de los siguientes errores:

> *Primer Error: Erró el Tribunal Superior al ordenar al Municipio de Añasco otorgar una segunda enmienda al contrato por la cantidad de $38,360.00, en cumplimiento con las Actas del 3 de julio de 2010 y del 5 de octubre de 2010, cuando el contrato original está vencido desde el 30 de junio del 2010.*
>
> *Segundo Error: Erró el Tribunal Superior al ordenar al Municipio de Añasco registrar una segunda enmienda en la Oficina del Contralor cuando el contrato original está vencido desde el 30 de junio del 2010.*
>
> *Tercer Error Señalado: Erró el Tribunal Superior al ordenar al Municipio de Añasco pagar la suma de $38,360.00 dólares.*

-II-

-A-

La Regla 36.1 de Procedimiento Civil autoriza a los tribunales a dictar sentencia de forma sumaria si mediante declaraciones juradas u otro tipo de prueba se demuestra la inexistencia de una controversia sustancial de hechos esenciales y pertinentes. 32 LPRA Ap. V, R. 36.1. "La sentencia sumaria es un

---

[5] Véase, *Sentencia Sumaria*, *Id*., págs. 1-15.
[6] Véase, Orden, *Id*., págs. 24-25.

mecanismo procesal extraordinario que tiene el propósito de facilitar la solución justa, rápida y económica de los litigios civiles que no presenten controversias genuinas de hechos materiales y, por tanto, no ameritan la celebración de un juicio en su fondo." *Mgmt. Adm. Servs. Corp. v. E.L.A.*, 152 DPR 599, a la pág. 610 (2000).

Llamamos hechos materiales a aquellos que pueden afectar el resultado de la reclamación, de conformidad con el derecho sustantivo aplicable. *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR a la pág. 200 (2010). La controversia sobre el hecho material debe ser real. *Íd.* Al respecto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que:

> *…una controversia no es siempre real o sustancial, o genuina. La controversia debe ser de una calidad suficiente como para que sea necesario que un juez la dirima a través de un juicio plenario. La fórmula, debe ser, por lo tanto, que la moción de sentencia sumaria adecuadamente presentada sólo puede negarse si la parte que se opone a ella presenta una oposición basada en hechos que puedan mover a un juez a resolver a su favor. Si el juez se convence de que no existe una posibilidad razonable de que escuchar lo que lee no podrá conducirlo a una decisión a favor de esa parte, debe dictar sentencia sumaria.* […] *Íd.,* a las págs. 213-214.

Procede que se dicte sentencia sumaria únicamente cuando de los documentos no controvertidos surge que no hay controversias de hechos a ser dirimidas, no se lesionan los intereses de las partes y sólo resta aplicar el derecho. *Corp. Presiding Bishop CJC of LDS v. Purcell*, 117 DPR 714, a la pág. 720 (1986). "La sentencia sumaria sólo debe dictarse en casos claros, cuando el tribunal tenga ante sí la verdad sobre todos los hechos pertinentes." *Íd.,* a la pág. 721. Si existe duda sobre la existencia de una controversia, debe resolverse contra la parte que solicita que se dicte sentencia sumaria a su favor. *Íd.,* a la pág. 720. Este mecanismo es un remedio discrecional y su uso debe ser mesurado. *Nissen Holland v. Genthaller*, 172 DPR 503 (2007).

Para derrotar la sentencia sumaria la parte promovida deberá presentar declaraciones juradas y documentos que controviertan los hechos presentados por la parte promovente. *PFZ Props., Inc. v. Gen. Acc. Ins. Co.*, 136 DPR 881, a la pág 913 (1994). Ésta no debe cruzarse de brazos pues, de hacerlo, corre el riesgo de que se acoja la solicitud de sentencia sumaria y se resuelva en su contra. *Ramos Pérez v. Univisión*, *supra*. La parte promovida está obligada a contestar detallada y específicamente los hechos pertinentes que demuestren que existe una controversia real y sustancial que amerita dilucidarse en un juicio plenario. *Íd.*

Cuando la solicitud de sentencia sumaria esté sustentada con declaraciones juradas o con otra prueba, la parte opositora no puede descansar en meras alegaciones, sino que debe proveer evidencia sustancial de los hechos que están en disputa. *Ramos Pérez v. Univisión*, *supra.* No obstante, "…el sólo hecho de no haberse opuesto con evidencia que controvierta la presentada por el promovente no implica que necesariamente proceda la sentencia sumaria o que el promovente tenga derecho a que se dicte a su favor." *Corp. Presiding Bishop CJC of LDS v. Purcell*, *supra*, a la pág. 721.

Para contradecir la solicitud de sentencia sumaria, el promovido podrá utilizar declaraciones juradas. No obstante, no basta con presentar afirmaciones que son meramente conclusiones hechas sin conocimiento personal de los hechos. *Ramos Pérez v. Univisión*, *supra*. El promovido deberá establecer una controversia real de hechos sobre por los menos uno de los elementos de la causa de acción, mediante la presentación de prueba que apoye alguna de sus defensas afirmativas o estableciendo una controversia sobre la credibilidad de los testimonios jurados que presentó la parte promovente. *Íd.*

Un tribunal al dictar sentencia sumaria, debe: (1) analizar los documentos que acompañan la moción que solicita la sentencia sumaria y los documentos incluidos con la moción en oposición, y aquellos que obren en el expediente del tribunal; (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. *S.L.G. v. S.L.G.*, 150 DPR 171, a la pág. 193 (2000).

Al momento de enfrentarse ante una solicitud de sentencia sumaria, el tribunal deberá presumir como ciertos los hechos no controvertidos que surjan de los documentos que acompañan la solicitud. *PFZ Props., Inc. v. Gen. Acc. Ins. Co.*, *supra*, a la pág. 913. Un tribunal no deberá dictar sentencia sumaria cuando: (1) existan hechos materiales controvertidos; (2) hayan alegaciones afirmativas en la demanda que no han sido refutadas; (3) surja de los propios documentos que se acompañan con la moción una controversia real sobre algún hecho material, o (4) como cuestión de derecho no proceda. Aunque el tribunal dictará sentencia sumaria a su discreción, como regla general, no es aconsejable resolver sumariamente casos complejos o que envuelvan cuestiones de interés público. *Íd.,* a las págs. 913-914.

En lo relativo al ejercicio de la facultad revisora de este Tribunal de Apelaciones sobre la procedencia de la sentencia sumaria, debemos utilizar los mismos criterios que el Tribunal de Primera Instancia. *Vera v. Dr. Bravo*, 161 DPR 308, a la pág. 334 (2004). El Tribunal Supremo ha aclarado, sin embargo, que el Tribunal de Apelaciones está limitado de la siguiente manera: (1) éste sólo puede considerar los documentos que se presentaron ante el Foro de Instancia—las partes no pueden añadir en apelación documentos que no fueron presentados oportunamente ante el TPI, ni pueden esgrimir teorías nuevas o asuntos que no

estuvieron ante la consideración de ese Foro; (2) el Tribunal de Apelaciones únicamente puede determinar la existencia de una controversia genuina de hechos materiales y esenciales, y si el derecho se aplicó correctamente—no puede adjudicar hechos materiales y esenciales en disputa, puesto que esa tarea le corresponde al TPI. *Íd.,* a las págs. 334-335.

Si se trata de la interpretación de la prueba documental, este Tribunal de Apelaciones se encuentra en la misma posición que el Foro de Instancia, por lo que podemos adoptar nuestro propio criterio al momento de evaluar la prueba. *Rivera v. Pan Pepín*, 161 DPR 681, a la pág. 687 (2004).

De otra parte, en *Meléndez González v. M. Cuebas, Inc.*, 2015 TSPR 70, 193 DPR ___ (2015), el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció un nuevo estándar de revisión judicial a nivel apelativo al momento de revisar denegatorias o concesiones de mociones de sentencia sumaria. Nuestro más Alto Foro enumeró los nuevos principios de revisión. Estos 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 [sic] 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 [sic] 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-

"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. Municipio Isabela*, 159 DPR 839, a las págs. 844-845 (2003); *Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan,* 147 DPR 824, a la pág. 829 (1999); *Hatton v. Mun. de Ponce***,** 134 DPR 1001, a la pag. 1005 (1994); *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, a la pág. 871 (1990). Sobre este particular, en *Cancel v. Municipio de San Juan*, 101 DPR 296, a la pág. 300 (1973), el Tribunal Supremo señaló que "[l]as distintas disposiciones estatutarias regulando la realización de obras y contratación de servicios para el Estado y sus agencias e instrumentalidades tienen por meta la protección de los intereses y dineros del pueblo contra el dispendio, la prevaricación, el favoritismo y los riesgos del incumplimiento". De esta manera, "[t]anto los procedimientos establecidos en las leyes como los preceptos de sana administración pública delimitados en nuestra jurisprudencia imponen un límite a la facultad del Estado para

desembolsar fondos públicos". *Vicar Builders v. ELA et. al.*, 192 DPR 256 (2015). Véase además, *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.,* 187 DPR 730, a la pág. 741 (2013).

Al respecto, la Ley núm. 18 de 30 de octubre de 1975, según enmendada, en su Art. 1, 2 LPRA sec. 97, dispone que:

> [l]*as entidades gubernamentales y las entidades municipales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sin excepción alguna, mantendrán un registro de todos los contratos que otorguen, incluyendo enmiendas a los mismos, y deberán remitir copia de éstos a la Oficina del Contralor dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de otorgamiento del contrato o la enmienda.* [...]

Asimismo, el Art. 8.016 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4366, establece que "[l]os municipios mantendrán un registro de todos los contratos que otorguen, incluyendo las enmiendas a los mismos y enviarán copia de éstos y de las escrituras de adquisición y disposición de bienes a la Oficina del Contralor de Puerto Rico, conforme a las secs. 97 et seq. del Título 2 y su Reglamento".

En atención a lo anterior, el Tribunal Supremo de Puerto Rico (Tribunal Supremo) ha interpretado y establecido los requisitos formales que deben observarse al momento de contratar con una entidad gubernamental, entiéndase, que (1) los contratos se reduzcan a escrito; (2) se mantenga un registro fiel con miras a *prima facie* establecer su existencia; (3) se remita copia a la Oficina del Contralor como medio de una doble constancia de su otorgamiento, términos y existencias, y (4) se acredite la certeza de tiempo, esto es, haber sido realizado y otorgado 15 días antes. *Vicar Builders v. ELA et. al., supra*; *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.*, *supra*; *ALCO Corp. v. Mun. De Toa Alta*, 183 DPR 530 (2011); *CMI Hospital v. Depto. Salud,* 171 DPR 313 (2007); *Ocasio v. Alcalde Mun. de Maunabo*, 121 DPR 37 (1988).

Sin embargo, con la aprobación de la Ley Núm. 127 de 31 de mayo de 2004 ("Ley 127-2004") se enmendó el Art. 1 de la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975 a los fines de establecer que el incumplimiento con los requisitos de registro y remisión al Contralor no acarreaba la nulidad de los contratos municipales. Dicho estatuto dispone en su parte pertinente lo siguiente:

. . . . . .

> *(d) El incumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 1 de esta Ley o con la disposición equivalente relacionada a registros de contratos incluidos en el Artículo 8.016 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como "Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" de por sí no será causa para que un Tribunal competente declare la nulidad de cualquier contrato o negocio jurídico legalmente válido. No obstante, ninguna prestación o contraprestación objeto de un contrato podrá exigirse hasta tanto se haya dado cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 1 de esta Ley.*

Se dispone expresamente en la Ley 127-2004, *supra*, que a partir de su aprobación, los tribunales no podrán decretar la nulidad de un contrato municipal por el solo hecho de que éste no haya sido inscrito en los libros del Municipio ni remitido a la Oficina del Contralor. No obstante, dicho incumplimiento sí será suficiente para que no se tenga que realizar el desembolso por el pago o la prestación contenida en dicho contrato hasta que se cumpla con dichos requisitos. Véase, *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta, supra*. *Lugo v. Municipio Guayama*, 163 DPR 208 (2004).

En consideración al interés de velar por la pulcritud en la contratación con entidades gubernamentales el Tribunal Supremo ha favorecido "la aplicación de una normativa restrictiva en cuanto a los contratos entre un ente privado y el gobierno". *Vicar Builders v. ELA et. al.*, *supra*. Véase además, *Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan*, *supra*, a la pág. 829. Además, cuando se trata de contratos con entidades gubernamentales, regidos por la Ley de Municipios Autónomos, se considera primero la validez del acuerdo

a la luz del estatuto mencionado, en lugar de acudir de lleno a la teoría general de contratos. *Cordero Véles v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237 (2007).

Al interpretar las disposiciones anteriores, el Tribunal Supremo ha resuelto que el requisito de que los contratos suscritos con los Municipios sean reducidos a escrito es de carácter sustantivo debido a su directa relación con la sana administración pública. Es decir, el requisito de contrato escrito sirve como mecanismo profiláctico para evitar pagos y reclamaciones fraudulentas e ilegales. *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 DPR 994 (2009); *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR 718 (2007). Así, el requisito de que el contrato conste por escrito es de carácter constitutivo e indispensable para la eficacia de las obligaciones contraídas. *Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan*, *supra*, a la pág. 830; *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, *supra*, a la pág. 730.

Así, el Tribunal Supremo ha advertido en múltiples ocasiones sobre la prohibición de otorgar contratos con entidades gubernamentales de forma retroactiva. Esto es, suscribir por escrito un contrato que recoge una obligación anterior bajo la cual las partes realizaron prestaciones. *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.*, *supra*; *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta, supra*; *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, *supra*.

En vista de ello, se ha reiterado que el contratista municipal debe ser diligente en su relación con el Municipio y asumir un rol más activo para asegurar que las obligaciones contraídas sean reducidas a un contrato escrito antes de ofrecer sus servicios pues, de lo contrario, asumirá la responsabilidad por sus pérdidas. *Íd.*; *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, *supra*; *CMI Hospital v. Depto. Salud, supra*. Asimismo, se ha rechazado consecuentemente la aplicación de cualquier remedio en equidad, como el

enriquecimiento injusto, para convalidar la obligación pública sin contrato escrito y así indemnizar los daños sufridos por una parte privada al no cumplir con estos requisitos. *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta, supra*; *Las Marías v. Municipio San Juan*, 159 DPR 868 (2003). "Por eso, para evitar situaciones irregulares en las que el Estado termine lucrándose injustificadamente, las partes deberán ser meticulosas al otorgar sus contratos". *Vicar Builders v. ELA et. al., supra.*

Cabe mencionar que el Art. 1003(v) de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4001(v), define obligación como "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". (Énfasis nuestro). Así, una obligación por parte del Municipio surge "*únicamente cuando exista un contrato en virtud de un compromiso legalmente válido"*. *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta*, *supra*, a la pág. 539. (Énfasis en el original).

Por último, la Ley de Municipios Autónomos dispone que no se autorizará desembolso alguno relacionado con contrato sin la constancia de haberse enviado copia del contrato a la Oficina del Contralor, dentro de los 15 días siguientes a la fecha del otorgamiento del contrato o la enmienda. 21 LPRA sec. 4354. Así, ningún municipio puede satisfacer deuda o pago alguno que emane de un acuerdo no registrado en la Oficina del Contralor. Si se han invertido fondos públicos, su importe podrá recobrarse a nombre del municipio, mediante la acción incoada a tal propósito. Así, todo contrato de construcción de obra o de mejora pública proveerá para la retención de un 10 por ciento (10%) de cada pago parcial, hasta que se termine la obra, ésta será inspeccionada y

aceptada por el municipio y hasta tanto el contratista evidencie que ha sido relevado de toda obligación como patrono. 21 LPRA sec. 4366.

-III-

-A-

Examinado el expediente ante nuestra consideración, con particular atención a las mociones de sentencia sumaria de las partes a tenor con la normativa pautada en *Meléndez González v. M. Cuebas, Inc., supra,* entendemos que no existe controversia sobre los hechos materiales en el presente caso por lo que solo resta aplicar el derecho. No obstante, somos del criterio que los acuerdos alcanzados por las partes en torno a las órdenes de cambio #2 y #3 son nulos, y los pagos ilegales, toda vez que los mismos no fueron perfeccionados conforme las normas que rigen la contratación gubernamental. Veamos.

En esencia, no existe controversia sobre el hecho de que las órdenes de cambio #2 y #3 fueron aprobadas por la Junta de Subastas con posterioridad a la expiración del término de vigencia estipulado por las partes en el contrato original.[7] Tampoco existe controversia sobre la inexistencia de una enmienda o contrato otorgado por escrito entre las partes que recoja los acuerdos aprobados por la Junta de Subastas sobre las aludidas órdenes de cambio, la falta de su debido registro y posterior remisión a la Oficina del Contralor.

Aun cuando estos hechos incontrovertidos fueron reconocidos por el TPI en su sentencia, el Foro primario entendió que procedía ordenar la otorgación de los acuerdos mediante una enmienda al contrato original, ya que Desarrolladora JA cumplió con los términos del contrato original referentes a la aprobación de

---

[7] Véase, "Contrato Núm. 2009-000793", Cláusulas NOVENA y VIGÉSIMACUARTA, Ap. de la parte apelante, a las págs. 26-30.

las órdenes de cambio.[8] Asimismo, estimó que procedía ordenar el registro de dicha enmienda y la remisión a la Oficina del Contralor para que posteriormente el Municipio pague a Desarrolladora JA por los servicios prestados a raíz de las órdenes de cambios en controversia. Concluyó que la procedencia de dicho pago está basada en el cumplimiento de Desarrolladora JA con la Cláusula Quinta del contrato original. Esto es, el trabajo fue terminado por Desarrolladora JA e inspeccionado y aceptado por el Municipio.

Si bien es cierto que las órdenes de cambio fueron aprobadas en cumplimiento con el contrato, ello es inconsecuente para la disposición del presente caso, pues, habiendo expirado el contrato original, el Municipio no obtuvo la aprobación necesaria para consentir durante su vigencia. Más importante aún, de haberse otorgado la enmienda por escrito conforme exige la ley, el acuerdo allí recogido constituiría un nuevo contrato con el objetivo de estipular el pago por unos servicios que ya habían sido prestados por Desarrolladora JA. Cabe mencionar que las Actas de la Junta de Subastas no constituyen un contrato perfeccionado según requiere la ley, pues las partes no han consentido con su firma a las obligaciones allí formuladas.

Reiteramos que el requisito de que los contratos suscritos con los Municipios sean reducidos a escrito es de carácter constitutivo, por lo que el incumplimiento con dicho requisito afecta la eficacia de las obligaciones contraídas. *Quest Diagnostic v. Mun. San Juan; Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, *supra*; *Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan*, *supra*. Nuestro ordenamiento jurídico prohíbe la contratación gubernamental de forma retroactiva. Es decir, suscribir por escrito un contrato que recoge una obligación anterior bajo la cual las partes realizaron

---

[8] *Íd.*, Cláusula SEXTA.

prestaciones. *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.*, *supra*; *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta, supra*; *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, *supra*.

En vista de lo anterior, resulta lógico concluir que la otorgación de la enmienda ordenada por el TPI constituiría a todas luces un contrato retroactivo prohibido por nuestro ordenamiento jurídico pues se estaría estipulando por escrito un acuerdo que contempla unas prestaciones que ya fueron realizadas por las partes. Consecuentemente, por no existir un acuerdo legalmente constituido, los pagos realizados por el Municipio en virtud de dicho acuerdo también resultan ilegales y la Ley de Municipios Autónomos le provee el derecho de recobrarlos.[9]

Así, surge del expediente que el Municipio procedió a recobrar los pagos hechos ilegalmente a través de la garantía del 10% del retenido contemplado en el Art. 8.016 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, y pactado por las partes en el contrato original. Esta acción es consistente con la Cláusula Quinta del contrato que provee para la retención del 10% del retenido de cada uno de los pagos a realizarse por virtud de **ese contrato**. Es decir, los pagos relacionados a la deuda según pactada en el contrato original y la Enmienda-A, no así las órdenes de cambio #2 y #3.

-B-

Por último, producto de nuestro minucioso examen del expediente nos hemos percatado de varias inconsistencias que surgen de la documentación presentada por las partes en apoyo de sus respectivas mociones de sentencia sumaria. Dichas inconsistencias levantan sospecha razonable sobre posibles actuaciones de las partes en detrimento de la política pública en que se fundamentan las normas relativas a la contratación

---

[9] Art. 8.004 y 8.016 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*.

gubernamental, por lo que sentimos la necesidad de expresarnos al respecto.

Los alegados hechos incontrovertidos esbozados en la moción presentada por Desarrolladora JA en relación a las certificaciones referidas por ésta al Municipio están sustentados con prueba documental consistente en las propias certificaciones, facturas y los correspondientes pagos emitidos por el Municipio. No obstante, la mayoría de estos hechos no están debidamente incontrovertidos toda vez que, en algunas instancias, las propias certificaciones no fueron presentadas y solo se presentaron las facturas correspondientes a las mismas, y en otras, los documentos presentados no contienen las firmas requeridas. Especialmente levanta sospechas la tramitación de la certificación final, así como la certificación #7, la cual contiene las órdenes de cambio #2 y #3.

La Certificación #7 fue sustentada únicamente mediante factura fechada 11 de agosto de 2010, la cual expresa que los servicios ya fueron prestados. Sin embargo, el pago sobre dicha certificación fue emitido por el Municipio el día 17 de septiembre de 2010. Esta actuación es contraria a los preceptos de sana administración pública delimitados en nuestro ordenamiento jurídico puesto que se ha emitido un pago por unos servicios cuando aparentemente no habían sido certificados debidamente ni aprobados por el Municipio. Además, tanto la factura sobre la Certificación #7 como el cheque emitido por el Municipio para el pago de la misma son anteriores a la Resolución de la Junta de Subastas emitida el 5 de octubre de 2010 mediante la cual se aprobó el cambio de orden #3, el cual forma parte de la aludida certificación.

Asimismo, mediante carta emitida por el Alcalde el día 16 de septiembre de 2010, el Municipio aceptó el proyecto en su

totalidad por la cantidad de $470,763.00. Esto es, incluyendo las órdenes de cambio #2 y #3. Dicha carta expresa que el proyecto fue certificado por el Ing. Antonio Rosario mediante Certificación sometida por éste en igual fecha. La certificación aludida en la carta del Alcalde no forma parte del expediente ante nuestra consideración. Nuevamente, es de notar que el proyecto fue aceptado por el Municipio con anterioridad a la fecha en que la Junta de Subastas emitió resolución aprobando la orden de cambio #3. Además, la Certificación Final tampoco forma parte del expediente y la factura sobre la misma no tiene la firma requerida.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la Sentencia apelada y se declara No Ha Lugar la moción de sentencia sumaria presentada por Desarrolladora JA, Inc.. De otra parte, se declara Ha Lugar la moción de sentencia sumaria presentada por el Municipio de Añasco y, en consecuencia, se desestima la demanda de epígrafe.

Notifíquese además a la Oficina del Contralor de Puerto Rico.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones