

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL III

UNITED SURETY AND  
INDEMNITY COMPANY

Apelante

v.

MUNICIPIO DE SAN  
JUAN Y LA HON.  
CARMEN YULIN CRUZ  
SOTO, en su carácter  
de Alcaldesa del  
Municipio de San Juan

Apelados

KLAN201500786

*Apelación*  
Procedente del  
Tribunal de Primera  
Instancia Sala de  
San Juan

Civil Núm.  
SJ2015CV00035

Sobre:  
*MANDAMUS*

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

**SENTENCIA**

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

Comparece United Surety & Indemnity Co., (USIC) en adelante apelante, y solicita la revocación de una Sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia (T.P.I.) el 27 de marzo de 2015, archivada el 30 de marzo de 2015, mediante dicho dictamen, el T.P.I. desestimó una Solicitud de Mandamus presentada por USIC para que se cumpliera el deber ministerial de registrar en la Oficina del Contralor un Contrato titulado "Takeover Agreement". Aplicadas las disposiciones y criterios jurídicos para la expedición de un auto de Mandamus, se REVOCA la Sentencia apelada. Exponemos:

**II**

El 26 de septiembre de 2011, H.I. Contractor y el Municipio de San Juan, otorgaron un contrato para la

construcción del Mercado Artesanal en la Plaza Eugenio María de Hostos. H.I. Contractors utilizó como fiadora a United Surety & Indemnity Company (USIC), quien proveyó la fianza de ejecución (Performance Bond) para garantizar los trabajos por \$279,000. El 20 de julio de 2012, el Municipio declaró en incumplimiento al contratista H.I. Contractors y le reclamó a USIC completar la obra, conforme al contrato de fianza existente.

El 27 de agosto de 2012, USIC y el Municipio de San Juan otorgaron un contrato titulado "Takeover Agreement" por virtud del cual USIC se comprometió a completar las obras. Estas fueron completadas por USIC el 31 de diciembre de 2012. A principios de enero de 2013, USIC notificó al Municipio que había completado las obras, según pactado en el contrato. El 10 de enero de 2013, USIC sometió al Municipio su factura por los trabajos realizados bajo el contrato, la cual cubrió el período contractual entre el 27 de agosto de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2012.

Transcurridos los dos (2) años desde que USIC completó los trabajos bajo el contrato de "Takeover Agreement", y de que la Plaza de Mercado Artesanal estuviese en uso, el Municipio le informó a USIC que no podía efectuar pago alguno de los fondos que restaban por pagar del contrato original debido a que el contrato de "Takeover Agreement" no había sido presentado por el Municipio en la Oficina del Contralor de Puerto Rico. USIC hizo gestiones con el Municipio para que cumpliera con su deber ministerial de presentar el "Takeover Agreement" ante la Oficina del contralor, no obstante, el Municipio no atendió sus requerimientos.

El 13 de febrero de 2015, USIC presentó recurso de Mandamus contra el Municipio de San Juan, ante el Tribunal de Primera Instancia (T.P.I.), solicitando se le ordenara al Municipio presentar ante la Oficina del Contralor el "Takeover Agreement" suscrito entre las partes el 27 de agosto de 2012, para que fuera registrado de conformidad con la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como Ley de Registro de Contratos<sup>1</sup> en la Oficina del Contralor de Puerto Rico y la Ley 81-1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos.<sup>2</sup>

Mediante Sentencia emitida el 27 de marzo de 2015, el T.P.I. desestimó la demanda de Mandamus en contra del Municipio de San Juan, por entender que la parte demandante tenía a su disposición otros remedios adecuados disponibles en ley para vindicar su reclamación. Entendió que siendo el Mandamus un recurso extraordinario, altamente privilegiado y discrecional, no podía utilizarse este de subterfugio de una reclamación clara de incumplimiento de contrato y cobro de dinero, bajo el curso del proceso civil ordinario.

USIC solicitó oportuna reconsideración, que fue denegada mediante Resolución de 21 de abril de 2015, notificada el 20 de abril de 2015. Inconforme con dicho dictamen, USIC compareció ante nos mediante escrito de Apelación presentado el 27 de mayo de 2015. En este formuló el siguiente señalamiento de error:

Erró el T.P.I. al desestimar la petición de auto de mandamus presentada por USIC por el fundamento de que el fin ulterior de dicha solicitud era cobrar lo adecuado por el Municipio bajo el contrato involucrado en el caso por lo que USCI tenía como remedio adecuado una acción de cobro de dinero, ya que bajo el ordenamiento sobre contratación gubernamental, el Municipio

---

<sup>1</sup> 2 L.P.R.A. sec. 97 *et seq.*

<sup>2</sup> 21 L.P.R.A. sec. 4001 *et seq.*

tiene que cumplir con su deber ministerial de registrar el contrato ante la Oficina del Contralor, por lo que, ante la negativa del Municipio a cumplir tal deber, la acción de cobro de dinero no es un remedio adecuado para USIC.

## II

### **Derecho Aplicable**

#### **A. El auto de *mandamus***

Sabido es que el auto de *mandamus* es un recurso altamente privilegiado y discrecional cuyo propósito es compeler a cualquier persona, corporación, junta o tribunal inferior, a ejecutar un acto ordenado por ley en calidad de un deber resultante de un empleo, cargo o función pública, en situaciones en que dicho deber no admite discreción en su ejercicio, por lo que ello es de carácter ministerial, es decir, mandatorio e imperativo. Regla 54 de las de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V R. 54 (2009). Cf., Art. 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 3421; AMPR v. Srio. Educación, E.L.A., 178 D.P.R. 253 (2010); Báez Galib y otros v. C.E.E. II, 152 D.P.R. 382, 391-394 (2000); Noriega v. Hernández Colón, 135 D.P.R. 406, 447-448 (1994).

La doctrina impone limitaciones respecto a la expedición del auto de *mandamus*. De tal forma, no puede ser emitido "en los casos en que se encuentre un recurso adecuado y eficaz en el curso ordinario de la ley." Art. 651 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 3423. Cf. Hernández Agosto v. Romero Barceló, 112 D.P.R. 407, 415-416 (1982). En ese sentido, el referido auto sólo procede cuando "el derecho a exigir la inmediata ejecución de un acto sea evidente y aparezca que no se podrá dar ninguna excusa para no ejecutarlo." Regla 54 de las de Procedimiento Civil, *supra*. Es aquí de recordar que el

objetivo del *mandamus* "no es reemplazar remedios legales, sino suplir la falta de ellos." AMPR v. Srio. Educación, E.L.A., supra, pág. 267, citando a R. Hernández Colón, Derecho Procesal Civil, 4ta ed., San Juan, Ed. LexisNexis de Puerto Rico, 2007, pág. 477.

Asimismo, en términos procesales se ha reconocido que debe existir un requerimiento previo por parte del peticionario hacia el demandado para que éste cumpla con el deber exigido, salvo algunas excepciones. AMPR v. Srio. Educación, E.L.A., supra, pág. 267, citando a D. Rivé Rivera, Recursos Extraordinarios, 2da ed., San Juan, Programa de Educación Jurídica Continua, Universidad Interamericana de Puerto Rico, Facultad de Derecho, 1996, pág. 125. Véase, también, Hernández Colón, *op. cit.*, pág. 478.

Además, es menester atender si se plantean cuestiones de gran interés público y la controversia levantada requiere una pronta y rápida solución; y, si el peticionario tiene un interés especial en el derecho que reclama, distinto al que pueda tener cualquier otro ciudadano<sup>3</sup>. Dávila v. Superintendente de Elecciones, 82 D.P.R. 264, 274-275 (1960). Véase, también, Acevedo Vilá v. Aponte Hernández, 168 D.P.R. 443 (2006).

Por ser un recurso "altamente privilegiado", aun cuando el acto solicitado proceda como cuestión de derecho, la expedición del auto descansa en la sana discreción del tribunal. Ortiz v. Muñoz, 19 D.P.R. 850, 856, (1913). Véase, además, Asoc. Res.

---

<sup>3</sup> Cabe señalar que nuestro más alto foro judicial ha reconocido que "cuando la cuestión envuelta es de interés público y el *mandamus* tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber público, el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público." AMPR v. Srio. Educación, E.L.A., supra, págs. 265-266.

Piñones, Inc. v. J.C.A., 142 D.P.R. 599, 604 (Voto particular de conformidad, Juez Asociado Hernández Denton, 1997). Por ello, para su expedición no es suficiente que el promovido tenga el deber de ejecutar el acto ministerial alegado, sino que el promovente también debe tener un derecho claro y definido a lo reclamado. Espina v. Calderón, Juez, y Sucn. Espina, Int., 75 D.P.R. 76, 84 (1953). De otra forma, no existe acceso al foro judicial. Dávila v. Superintendente de Elecciones, supra, págs. 283-284.

Por último, es menester reiterar que al expedir tan extraordinario recurso, además de atender lo antes expuesto, se deberá considerar: el posible impacto que éste pudiera tener sobre los intereses públicos que puedan estar involucrados; evitar una intromisión indebida en los procedimientos del poder ejecutivo; y, que el auto no se preste a confusión o perjuicios de los derechos de terceros. AMPR v. Srio. Educación, E.L.A., *supra*, pág. 268.

**B. Las Leyes Núm. 18-1975, Núm. 127-2004 y Núm. 81-1991 y el Requisito de Registro de Contratos Otorgados Ante la Oficina del Contralor**

Con respecto a la contratación gubernamental, el Estado está obligado por imperativo constitucional a manejar los fondos públicos con los principios fiduciarios y éticos más altos." Jaap Corp. v. Depto. Estado et al., 187 DPR 730, 739 (2013); C.F.S.E. v. Unión de Médicos, 170 DPR 443, 452 (2007). En particular, la Sec. 9 del Art. VI de nuestra Constitución establece que "[s]ólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley". Artículo VI, Sec. 9, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo 1.

Para cumplir con este mandato constitucional, la Legislatura ha aprobado leyes que imponen controles fiscales y de contratación gubernamental.

Particularmente, en lo que aquí nos concierne, además de la clara exigencia de que el contrato gubernamental conste por escrito, el Artículo 1 de la Ley de Registro de Contratos, Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, 2 LPRC sec. 97(a), dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

Las 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. *Id.* (Énfasis nuestro).

La norma jurisprudencial antes reseñada fue *radicalmente afectada* con la aprobación de la Ley Núm. 127 de 31 de mayo de 2004. Según surge de la Exposición de Motivos de la referida disposición legal, el propósito perseguido por la Asamblea Legislativa al aprobar esta Ley fue establecer que el incumplimiento con lo establecido en la Ley Núm. 18 "no será causa para que un tribunal competente declare la nulidad del contrato o negocio jurídico en cuestión, **pero 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 los requisitos de este Artículo 1**". (Énfasis nuestro). *Lugo v. Municipio de Guayama*, 163 DPR 208, 218 (2004).

De este modo, y en lo aquí pertinente, se enmendó el Art. 1 de la Ley Núm. 18, *supra*, a los fines de añadir dos nuevos incisos, los cuales fueron denominados (d) y (e). En los referidos incisos se dispuso 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.*

(e) En todo contrato sujeto a registro conforme el Artículo 1 de esta Ley se consignará en forma clara y conspicua un aviso que leerá como sigue: "Ninguna prestación o contraprestación objeto de este contrato podrá exigirse hasta tanto el mismo se haya presentado para registro en la Oficina del Contralor a tenor con lo dispuesto en la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, según enmendada." *Lugo v. Municipio de Guayama, supra, págs. 218-219.*

Es importante recalcar que las enmiendas antes discutidas *no tienen el efecto de alterar la política pública establecida en nuestro ordenamiento jurídico a los efectos de que la buena administración de un gobierno conlleva el realizar sus funciones como comprador con la mayor eficacia a los fines de proteger los intereses y dineros del pueblo.* Ello responde al gran interés del Estado en promover una sana y recta administración pública, previniendo el despilfarro, la corrupción y el amiguismo en la contratación gubernamental. *Lugo v. Municipio de Guayama, supra, págs. 219-220.*

De otra parte, en cuanto a la remisión del contrato a la Oficina del Contralor, el Reglamento Núm. 7743 del 15 de septiembre de 2009, conocido como Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados y Envío de Copias a la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, dispone lo siguiente:

**Artículo 12. Contratos Interagenciales**

**La entidad que tenga que realizar un desembolso de fondos está obligada a remitir el contrato a la Oficina del Contralor.** Si el contrato no conlleva un desembolso de fondos o está exento de remitirse, se incluirá en el Registro y será responsabilidad de la primera parte registrarlo en el Registro de Contratos, conforme se dispone en los artículos 6 y 11.b de éste Reglamento. (Énfasis nuestro).

Por su parte, el Artículo 8.016 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. sec. 4366, establece que los municipios deberán mantener un registro de todos los contratos que otorguen, incluyendo las enmiendas a los mismos, y enviarán copia de estos 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.

**III**

Nos corresponde determinar en primer término si a tenor con el estado de derecho previamente anunciado, existe un deber ministerial por parte del Municipio de San Juan de registrar el Contrato "Takeover Agreement" suscrito entre las partes el 27 de agosto de 2012, y si este deber de ley queda de alguna manera neutralizado por el interés de USIC de reclamar el pago de su acreencia por virtud del referido contrato suscrito.

Ya hemos visto que de conformidad con el estado de derecho vigente el Municipio de San Juan, en efecto, tenía la obligación ministerial de registrar el contrato "Takeover Agreement" otorgado entre dicho Municipio y la apelante USIC el 27 de agosto de 2012. Según reseñado previamente la Ley Núm. 18, *supra*, en su inciso (a) le impone al Municipio la obligación de mantener un registro de todo contrato otorgado, incluyendo enmiendas a los mismos y remitir copia de estos a la

Oficina del contralor, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de otorgamiento del contrato o la enmienda. 2 L.P.R.A. sec. 97(a).

Igual obligación le impone el Artículo 8.016 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. sec. 4366. El Municipio de San Juan, no controvierte esta exigencia de ley. No obstante, justifica su incumplimiento con el hecho de que una vez recibida la factura de USIC y un requerimiento de pago el 11 de diciembre de 2014, basado en la Certificación núm. 3 que asciende a \$178,034.56 y requiriendo la liberación del retenido del proyecto, que asciende a \$27,180,<sup>4</sup> el Municipio procedió a iniciar una investigación de los hechos alegados por USIC para verificar la procedencia de las facturas cuyo pago se reclama y las razones que impidan que el "Takeover Agreement" se registre ante la Oficina del Contralor. Se queja el Municipio en su Alegato en Oposición a la Apelación que USIC, sin hacer gestión ulterior o esperar recibir contestación a su misiva de 11 de diciembre de 2014, procediera a presentar una Petición de Mandamus el 13 de febrero de 2015, para compeler al Municipio a registrar el contrato de "Takeover Agreement" ante la Oficina del Contralor.

Nos parece que tal justificación, no libera al Municipio de su responsabilidad de ley de registrar un contrato otorgado el 27 de agosto de 2012, cuando la Ley Núm. 18 expresamente le concede un término taxativo de quince (15) días siguientes a la fecha del otorgamiento del contrato para remitirlo a la Oficina del Contralor. A la fecha de la radicación de la petición de mandamus el 13 de febrero de 2015, ya había pasado, por

---

<sup>4</sup> En dicha comunicación USIC también solicitó al Municipio que presentara el "Takeover Agreement" para registro ante la Oficina del Contralor.

mucho, el término de quince (15) días concedido por ley para remitir el contrato a la Oficina del Contralor.

El Municipio plantea la improcedencia de la Petición de Mandamus formulada por USIC ante el T.P.I. porque el verdadero y último fin de USIC es cobrar su acreencia en contra del Municipio, proveniente del remanente no pagado del contrato original. Sostiene que USIC tiene el mecanismo de una reclamación independiente en cobro de dinero para satisfacer su acreencia. Tal posición fue avalada por el T.P.I. en la Sentencia recurrida.

Somos del criterio que tanto el T.P.I. como el Municipio se equivocan en su análisis. Una cosa es el deber ministerial que le imponen las Leyes Núm. 18 y Núm. 81, *supra*, al Municipio de registrar el contrato "Takeover Agreement" otorgado el 27 de agosto de 2012, y remitir copia del mismo a la Oficina del contralor dentro del término de quince (15) días desde su otorgamiento y otra cosa es el reclamo económico que tiene USIC en contra del Municipio para el reclamo del remanente no pagado proveniente del contrato original.

Sobre el primer asunto planteado en la petición de Mandamus, a saber el reclamo al Municipio de que cumpla su deber ministerial de registrar el contrato otorgado y remitir copia a la Oficina del Contralor, lo que el T.P.I. tenía que evaluar era, en primer término si existía tal requerimiento de ley al Municipio y luego, si USIC tenía legitimación activa para reclamar dicho cumplimiento.

Surge palmariamente de la Petición de Mandamus el deber ministerial del Municipio de conformidad con las leyes núm. 18 y 81, *supra*. Por tanto, el primer requisito estaba cumplido. El segundo aspecto, la legitimación activa que debe tener USIC

para reclamar judicialmente el cumplimiento de una obligación de ley por parte del Municipio, surge claramente al haber sido USIC parte contratante con el Municipio en el contrato de "Takeover Agreement". Mediante éste, USIC se comprometió a completar la obra y el Municipio se comprometió a responder con el pago correspondiente del remanente de los fondos que no habían sido pagados del contrato original.

Por tanto, USIC tiene un interés legítimo en reclamar el cumplimiento del deber ministerial del Municipio, pues de ello depende que USIC pueda reclamar el pago del remanente no satisfecho. La Petición de Mandamus expone claramente que a tenor con la Ley Núm. 127 de 31 de mayo de 2004, se enmendó la Ley Núm. 18, *supra*, para aclarar que el incumplimiento con lo establecido en el Artículo 1 de la citada Ley 18 no será causa para que un tribunal competente declare la nulidad del contrato o negocio jurídico en cuestión, pero sí será suficiente para que no tenga que realizar el desembolso por el pago o la prestación hasta que el contrato sea registrado en la oficina del Contralor. *Id.* (d) y (e).

Poco después de dicha enmienda, en Lugo Ortiz v. Municipio de Guayama, 163 D.P.R. 208 (2004), el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que el contrato entre el demandante y el Municipio de Guayama era válido aun cuando no había sido registrado en la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Concluyó que el Municipio de Guayama debía pagar al demandante lo debido, pero antes debía registrar el contrato en la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

De esta forma, la ley Núm. 127 antes citada flexibilizó la doctrina sobre contratación gubernamental con el fin de permitir que los contratos no registrados en la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, pudieran ser inscritos fuera del término establecido en ley. Lugo Ortiz v. Municipio de Guayama, supra.

Por lo anterior, no hay duda de que USIC tiene un interés legítimo en promover que el Municipio de San Juan cumpla con su deber ministerial del registrar el Contrato "Takeover Agreement" en la Oficina del Contralor, de manera que esta pueda reclamar, aun judicialmente el pago de su acreencia. Con referencia a que USIC no cumple con uno de los requisitos de ley para la expedición de un auto de Mandamus a saber, que no tenga otro remedio en ley para satisfacer el reclamo, pues tiene a su haber el recurso de una demanda de incumplimiento de contrato y cobro de dinero, debemos aclarar que USIC no pretende con su Mandamus, cobrar su acreencia en contra del Municipio. Eso vendrá después, según podemos colegir de sus acciones. USIC pretende compeler al Municipio de San Juan a cumplir con un deber ministerial que el propio Municipio reconoce que existe. No hay controversia en la existencia de tal deber y el Municipio de San Juan no le ha provisto a este tribunal una justificación de peso para incumplir con tal deber ministerial.

Por tanto, resolvemos que procedía declarar con lugar la Petición de Mandamus presentada por USIC ante el T.P.I. Erró el foro recurrido al no hacerlo.

#### **IV**

Por los fundamentos expuestos, se declara con lugar la apelación presentada. Se REVOCA la Sentencia recurrida. Se declara con lugar el auto de Mandamus presentado. Se ordena

al Municipio de San Juan registrar el contrato "Takeover Agreement" suscrito el 27 de agosto de 2012, con la parte apelante USIC en el término de treinta (30) días contados a partir de la devolución del Mandato al T.P.I.

Notifíquese.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones