

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAGUAS
PANEL I

MORALES
CONSTRUCTION,
CORP., VÍCTOR
MORALES
CONSTRUCTION, CORP,
VICTOR MORALES
CONSTRUCTION, CORP.
T/C/C MORALES
CONSTRUCTION
Apelante

v.

MUNICIPIO DE CAGUAS
Apelado

KLAN201600120

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de
Caguas

Civil. Núm.
E CD2011-0073
E CD2011-0074
E CD2011-0071

Sobre:
Cobro de Dinero y
Daños y Perjuicios

Panel integrado por su presidente el Juez Steidel Figueroa, la Juez Cintrón Cintrón y la Juez Rivera Marchand.

Rivera Marchand, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de abril de 2016.

Comparecen ante nosotros las corporaciones Morales Construction Corp. y Víctor Morales Construction Corp t/c/c Morales Construction (Morales Construction o Apelante) y solicitan la revisión de la sentencia emitida el 27 de octubre de 2015, por el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala de Caguas. En el caso de epígrafe, la parte Apelante presentó tres (3) demandas contra el Municipio de Caguas (Municipio) sobre cobro de dinero, daños y perjuicios y recobro de exceso de arbitrios, las cuales se consolidaron en un caso. Mediante la referida sentencia, el foro primario desestimó todas las reclamaciones presentadas por la parte Apelante contra el Municipio. Veamos.

I.

El Municipio otorgó a favor de Morales Construction un total de cinco (5) subastas correspondientes a cinco (5) proyectos de construcción de obras. Los cinco (5) proyectos otorgados fueron los

siguientes: 1. Boulevard Barriada Morales, Subasta 2002-39; 2. Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín, Subasta 2002-74; 3. Puente Río Caguitas Sector Las Carolinas, Subasta 2003-74; 4. Sistema de Semáforos Portal Oeste, Subasta 2005-50; y 5. Puente Entrada Sector La Ponderosa, Subasta 2005-51. En todos los contratos correspondientes a los referidos proyectos se estipuló el costo de la obra de construcción, la fecha de inicio y la fecha de terminación de cada obra, entre otros. Sin embargo, durante el periodo de construcción se emitieron órdenes de cambio que aumentaron el costo de las obras, y ocasionaron la extensión de la fecha de terminación estipulada en los contratos correspondientes.

Así las cosas, Morales Construction presentó tres (3) demandas en contra del Municipio sobre cobro de dinero las cuales fueron consolidadas por el foro primario, a saber:

1. **Caso número ECD2011-073:** La parte Apelante solicitó el cobro de dinero por concepto de gastos por operación extendida de proyecto (*extended overhead*) y reembolso por concepto de arbitrios pagados en exceso en relación al proyecto Boulevard Barriada Morales. La reclamación de arbitrios surge al amparo de la Ordenanza Municipal Núm. 03A-45 Serie 2002-2003 del Municipio de Caguas (ordenanza municipal 03A-45) que alegadamente otorgaba el 50% de descuento en el pago de arbitrios a toda entidad que edifique en la zona urbana de Caguas a partir del 30 de abril de 2003.
2. **Caso número ECD2011-074:** La parte Apelante solicitó cobro de dinero por concepto de *extended overhead* en relación al proyecto Puente Entrada Sector La Ponderosa por entender que sufrió gastos administrativos adicionales por demoras que alegadamente ocasionó el Municipio.

3. **Caso número ECD2011-077:** La parte Apelante solicitó el reembolso de arbitrios pagados en exceso en relación a los siguientes proyectos: Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín; Puente Río Caguitas Sector Las Carolinas; y Sistema de Semáforos Portal Oeste.

En síntesis, la parte Apelante presentó ante el foro primario dos reclamaciones: una relacionada a los gastos alegadamente incurridos por *extended overhead* en los proyectos de Boulevard Barriada Morales y Puente Entrada Sector La Ponderosa, y otra, mediante la cual reclamó el reembolso de arbitrios alegadamente pagados en exceso por Morales Construction en los proyectos de Boulevard Barriada Morales, Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín, Puente Río Caguitas en Las Carolinas y Sistema de Semáforos Portal Oeste.

Luego de varios trámites procesales, el Municipio presentó dos (2) sentencias sumarias parciales mediante las cuales solicitó la desestimación de las reclamaciones incoadas por el Apelante. Incluyó múltiples documentos en apoyo a las referidas solicitudes.¹ Con relación a las reclamaciones sobre cobro de dinero por *extended overhead* indicó que los contratos incluyen una cláusula de condiciones generales que le impone al contratista la obligación de reclamar los costos adicionales alegadamente incurridos mediante notificación escrita al arquitecto dentro del término de 20 días luego de la ocurrencia del evento que da margen a la

¹ Surge del expediente que el Municipio incluyó como anejos a las mociones de sentencia sumaria los siguientes: copias de los contratos, certificaciones de agencias y del Municipio, hojas de trámites, órdenes de compras, certificaciones de pago, resumen de órdenes de cambio, tabla comparativa, copia de ordenanzas, copias de múltiples cartas entre las partes durante el transcurso de los proyectos, certificación y carta de la aseguradora, una declaración jurada del señor Morales mediante la cual expresa que es el propietario de Víctor Morales Construction Corp. y no tiene reclamación o deuda pendiente en relación al proyecto Boulevard Barriada Morales (9 de mayo de 2007) y fotocopias de fotos en blanco y negro entre otros Véase Apéndice págs. 55-400.

reclamación, y Morales Construction no lo hizo.² Es decir, el Municipio arguyó que las reclamaciones no se hicieron por escrito conforme establecen las condiciones generales del contrato. A esos efectos, sostuvo que las alegadas reclamaciones por *extended overhead* prescribieron.

Con relación al reembolso de los arbitrios alegadamente pagados en exceso, el Municipio determinó que aplicaba lo dispuesto en el artículo 2.007(e) de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico (Ley de Municipios), 21 L.P.R.A. sec. 4057, a los proyectos Boulevard Barriada Morales, Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín, Puente Río Caguitas en Las Carolinas y Sistema de Semáforos Portal Oeste. Argumentó que todas las reclamaciones correspondientes estaban prescritas, toda vez que Morales Construction dejó transcurrir el término que la referida ley dispone para solicitar el reembolso de los arbitrios pagados en exceso.

Por su parte, Morales Construction se opuso a las referidas solicitudes de desestimación y alegó que el Municipio le adeudaba un total de \$374,348.25 por concepto de *extended overhead* en el proyecto de Boulevard Barriada Morales y \$175,380.60 por el proyecto Puente Entrada Sector La Ponderosa. Arguyó que el Municipio “bajo ningún criterio [puede] decir que no fueron notificados correctamente”.³ En cuanto a las reclamaciones de

² *Moción de Municipio de Caguas en Solicitud de la Desestimación y/o de Sentencia Sumaria Parcial de los Pleitos Consolidados en cuanto a las Reclamaciones de Reembolso de Arbitrios de Construcción*, Apéndice XII de la parte apelante, en las págs. 266-267.

³ Cabe señalar que el Apelante incluyó como parte del Apéndice solo una moción intitulada *Dúplica a “Escrito de Réplica a la Moción en Oposición a las Solicitudes de Sentencia Sumaria” Promovida por el Municipio Autónomo de Caguas los Días 30 de enero y 18 de febrero de 2014; y para Conformar los mismos a los Requisitos de la Regla 36.3 de Procedimiento Civil y el Caso de Zapata Berríos v. J.F. Montalvo 2013TSPR 95, y una Réplica a Moción en Solicitud de Desestimación y/o Paralización de la Demanda Conforme a la Cláusula de Arbitraje Existente en los Contratos Suscritos entre las partes en el litigio; Solicitud de Desestimación por Falta de Jurisdicción del Tribunal Conforme Artículo 15.003 de la Ley de Municipio Autónomo en Cumplimiento de Orden* y no incluyó ninguna

arbitrios pagados en exceso, indicó que la ordenanza municipal 03A-45 le aplica a los proyectos de Boulevard Barriada Morales, Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín, Puente Río Caguitas en Las Carolinas y Sistema de Semáforos Portal Oeste, por lo que reclamó el reembolso del 50% de los arbitrios pagados en exceso. Es de notar, que el Apelante no acompañó ningún documento fehaciente como tampoco una declaración jurada o cualquier otra prueba admisible en apoyo de sus alegaciones.

Evaluated lo anterior, el foro primario declaró Ha Lugar las mociones presentadas por el Municipio. A esos efectos, y en ausencia de controversia real de hechos, el foro primario dictó *Sentencia Sumaria* y desestimó la totalidad de las reclamaciones de Morales Construction.

Con relación a la reclamación de *extended overhead* en el proyecto de Boulevard Barriada Morales, determinó que la misma estaba prescrita porque el Apelante no solicitó por escrito la reclamación en el término establecido en la cláusula 13.2.1 de las condiciones generales del contrato correspondiente. Asimismo, el foro primario determinó que la reclamación de *extended overhead* en el proyecto de Puente Entrada Sector La Ponderosa también prescribió. Concluyó que el lenguaje contractual de una Certificación de Pago Parcial #18 del referido proyecto era claro al establecer que el Municipio no pagaría reclamaciones futuras, incluyendo las que resultaron por gastos relacionados al *extended overhead*, las cuales no se especificaron en las órdenes de cambio. Además, sostuvo que la parte Apelante no cumplió con los requisitos establecidos en la cláusula 13.2.1 antes mencionada para solicitar la reclamación correspondiente.

moción en oposición a las mociones de sentencias sumarias presentadas por el Municipio. Sin embargo la ausencia de documentos del demandante también surge como un hecho procesal incluida en la Sentencia dictada por el foro primario.

Sobre la reclamación de los reembolsos de los alegados arbitrios pagados en exceso, el TPI determinó que la ordenanza municipal 03A-45 no le aplicaba a los proyectos Boulevard Barriada Morales y Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín, toda vez que la subasta de los referidos proyectos se adjudicó antes de la vigencia de la ordenanza municipal 03A-45. Además, al amparo de la Ley de Municipios, *supra*, determinó que las reclamaciones de reembolso de arbitrios de los proyectos Boulevard Barriada Morales, Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín, Puente Río Caguitas en Las Carolinas y Sistema de Semáforos Portal Oeste prescribieron porque la parte Apelante no solicitó las reclamaciones pertinentes en el periodo de tiempo que la Ley de Municipios, *supra*, establece. El apelante oportunamente solicitó reconsideración la cual fue denegada por el foro primario.

Inconforme con dicha determinación, Morales Construction acude ante nos y plantea los siguientes señalamientos de error:

PRIMER ERROR: ERRO EL TRIBUNAL DE INSTANCIA AL DICTAR SENTENCIA SUMARIA CONTRA LA PARTE APELANTE A PESAR DE EXISTIR CONTROVERSIA EN CUANTO A LA EXISTENCIA Y NOTIFICACIONES DE "EXTENDED OVERHEAD" REALIZADAS AL MUNICIPIO AUTONOMO DE CAGUAS.

SEGUNDO ERROR: ERRO EL TRIBUNAL DE INSTANCIA AL DICTAR SENTENCIA SUMARIA CONTRA LA PARTE APELANTE A PESAR DE EXISTIR CONTROVERSIA EN CUANTO A LAS NOTIFICACIONES DE REEMBOLSO DE PAGO EN ARBITRIOS DE CONSTRUCCION REALIZADAS AL MUNICIPIO AUTONOMO DE CAGUAS.

II.

A. La sentencia sumaria

La Regla 36 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, provee el mecanismo procesal de la sentencia sumaria. En lo pertinente, la Regla 36.1 de Procedimiento Civil dispone que:

[u]na parte que solicite un remedio podrá, en cualquier momento después de haber transcurrido veinte (20) días a partir de la fecha en que se emplaza a la parte demandada, o después que la parte contraria le haya notificado una moción de sentencia sumaria, pero no más tarde de los treinta (30) días siguientes a la fecha límite establecida por

el tribunal para concluir el descubrimiento de prueba, presentar una moción fundada en declaraciones juradas o en aquella evidencia que demuestre la inexistencia de una controversia sustancial de hechos esenciales y pertinentes, para que el tribunal dicte sentencia sumariamente a su favor sobre la totalidad o cualquier parte de la reclamación solicitada. (32 LPRA Ap. V, R. 36.1).

El propósito principal de la sentencia sumaria es favorecer la solución justa, rápida y económica de los pleitos civiles que no presentan controversias genuinas o reales sobre hechos materiales, por lo que resulta innecesaria la celebración de un juicio. *Mejías v. Carrasquillo*, 185 D.P.R. 288, 299 (2012); *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 D.P.R. 200, 213 (2010). Por tanto, solo resta al juzgador dirimir cuestiones relativas a controversias de derecho. *Mejías v. Carrasquillo*, 185 D.P.R., en la pág. 299; *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 D.P.R. 994 (2009). Sin embargo, la regla general dispone que la sentencia sumaria no procede ante la existencia de controversia sobre hechos esenciales materiales, o si la controversia del caso está basada en elementos subjetivos como: intención, propósitos mentales, negligencia o credibilidad. *Rivera Rodríguez v. Rivera Reyes*, 168 D.P.R. 193, 212 (2006); *Soto v. Hotel Caribe Hilton*, 137 D.P.R. 294, 301 (1994). Asimismo, no se deben resolver casos mediante sentencia sumaria si resulta difícil reunir la verdad de los hechos mediante declaraciones juradas o deposiciones. *Jusino v. Walgreens*, 155 D.P.R. 560, 579 (2001). De igual modo, no es apropiado resolver por la vía sumaria “casos complejos o casos que involucren cuestiones de interés público”. *Jusino v. Walgreens*, Íd.

De no estar presentes las limitaciones antes descritas, la sentencia sumaria puede utilizarse para disponer del caso respecto a cualquier parte o sobre la totalidad de la reclamación solicitada. Regla 36.1 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 36.1; *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 D.P.R., en la pág. 212.

La parte que solicite la disposición de un asunto mediante el mecanismo de sentencia sumaria deberá establecer su derecho con claridad, pero sobre todo, deberá demostrar que no existe controversia sustancial sobre algún hecho material. *González Aristud v. Hosp. Pavía*, 168 D.P.R. 127, 137 (2006); *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 D.P.R., en la pág. 213. “Un hecho material es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo al derecho sustantivo aplicable”. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. Consejo Titulares*, 184 D.P.R. 133, 167 (2011); *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 D.P.R., en la pág. 213.

En *SLG Zapata-Rivera v. J. F. Montalvo*, 189 D.P.R. 414 (2013), el Tribunal Supremo reafirmó que procede dictar sentencia sumaria “si las alegaciones, deposiciones, contestaciones a interrogatorios y admisiones ofrecidas, en unión a las declaraciones juradas y alguna otra evidencia si las hubiere, acreditan la inexistencia de una controversia real y sustancial respecto a algún hecho esencial y pertinente y, además, si el derecho aplicable así lo justifica.” Íd., en la pág. 430. El principio rector que debe guiar al juez de instancia en la determinación sobre si procede o no la sentencia sumaria es, por tanto, “el sabio discernimiento, ya que mal utilizada puede prestarse para privar a un litigante de su ‘día en corte’, principio elemental del debido proceso de ley”. *Mun. de Añasco v. ASES et al.*, 188 D.P.R. 307, 327-328 (2013). Esto es de suma importancia, pues la mera existencia de “una controversia de hecho es suficiente para derrotar una moción de sentencia sumaria...cuando causa en el tribunal una duda real y sustancial sobre algún hecho relevante y pertinente”. *Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al.*, 186 D.P.R. 713, 756 (2012). Por tanto, el tribunal debe asegurarse si la sentencia sumaria es la manera correcta en derecho para disponer del caso. *Vera v. Dr. Bravo*, 161 D.P.R. 308, 334 (2004).

Asimismo, el tribunal apelativo utilizará los mismos criterios que el foro primario al considerar la procedencia de una sentencia sumaria. Íd. El Tribunal Supremo expresó en *Vera v. Dr. Bravo* la competencia del Tribunal de Apelaciones para revisar las determinaciones del foro primario en relación a las sentencias sumarias, a saber:

...[E]l tribunal de apelación está limitado de dos maneras: *primero*, sólo puede considerar los documentos que se presentaron ante el foro de primera instancia. Las partes no pueden añadir en apelación *exhibit*, deposiciones o *affidávit* que no fueron presentados oportunamente en el foro de primera instancia, ni pueden esbozar teorías nuevas o esgrimir asuntos nuevos por primera vez ante el foro apelativo. *Segundo*, el tribunal apelativo sólo puede determinar si existe o no alguna controversia genuina de hechos materiales y esenciales, y si el derecho se aplicó de forma correcta. No puede adjudicar los hechos materiales y esenciales en disputa. Esa tarea le corresponde al foro de primera instancia.

Íd. en las págs. 334-335.

Recientemente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció los criterios de revisión apelativa ante una sentencia sumaria. *Carlos Iván Meléndez González y otros v. M. Cuebas, Inc. y otros*, 2015 TSPR 70. Los criterios son los siguientes: (1) el tribunal apelativo no puede tomar en consideración prueba no presentada ante el nivel de instancia; (2) el tribunal apelativo no puede adjudicar hechos materiales en controversia; (3) la revisión apelativa es un *de novo*; (4) se debe examinar el expediente de la manera más favorable hacia quien se opone a la solicitud de sentencia sumaria; (5) se debe observar que las mociones cumplan con los requisitos de la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*, y lo discutido en *SLG Zapata-Rivera*; (6) debe exponer los hechos materiales controvertidos y los incontrovertidos si lo hubiese; y (7) ante un caso donde no existan hechos materiales en controversia, el tribunal apelativo procederá a revisar *de novo* **si el TPI aplicó correctamente el Derecho**. Íd.

B. Derecho contributivo

En materia de derecho tributario, el Tribunal Supremo ha reconocido que “la fuente primaria del derecho contributivo es la ley que impone la contribución de que se trate, y cuando la propia letra de la ley contributiva cubre el asunto sin incertidumbre, ella dispone de la controversia”. *Sucn. Del Coro Lugo v. Srio. de Hacienda*, 130 D.P.R. 1, 9-10 (1992). Además, es norma reconocida que **los estatutos que imponen el pago de contribuciones tienen que ser interpretados restrictivamente.** *BBC Realty v. Secretario*, 166 D.P.R. 498, 500 (2005). En caso de que el legislador se haya expresado “con un lenguaje claro e inequívoco, el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda intención legislativa”. Íd. en la pág. 508. Hay tres principios cardinales en la interpretación de los estatutos contributivos, a saber: El primero es que no se presume que la Legislatura hace cosas fútiles... El segundo principio cardinal... consiste en que, como se sabe, la legislación contributiva no se interpreta de forma extensiva sino que debe interpretarse en forma justa y a tenor con sus propios y expresos términos. Íd.

C. Arbitrios municipales y la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, *supra*.

La Sección 2 del Art. VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo 1, le delega a la Asamblea Legislativa, como antes expresado, la facultad de disponer cómo se imponen y cobran las contribuciones. Esa facultad del Estado para imponer contribuciones puede ser delegada a los municipios mediante un mandato claro y expreso, pues estos no tienen un poder inherente e independiente para imponerlas. *Interior Developers v. Mun. de San Juan*, 177 D.P.R. 693, 703 (2009).

Cónsono con lo anterior, la Ley de Municipios, *supra*, le concedió a los municipios diversos mecanismos para ejercer una amplia gama de facultades en el ejercicio de sus poderes. Entre

ellos, confirió autoridad para imponer tributos con el propósito de que puedan recaudar fondos para brindar más servicios a los ciudadanos. 21 L.P.R.A. sec. 4052; *Mun. de Utuado v. Aireko Const. Corp.*, 176 D.P.R. 897, 904 (2009). Sin embargo, por ser una facultad delegada, los municipios no tienen un poder inherente, independiente del Estado, para imponer contribuciones. *Levy, Hijo v. Mun. de Manatí*, 151 D.P.R. 292, 299 (2000).

Por tal razón, dentro de sus límites territoriales los municipios pueden imponer y cobrar contribuciones, derechos, licencias, arbitrios de construcción, tasas y tarifas. Al respecto, la Ley de Municipios, *supra*, dispone que tales contribuciones o tributos deben imponerse de forma compatible con el Código de Rentas Internas y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 21 L.P.R.A. sec. 4052(d).

En relación a los arbitrios de construcción, estos se definen como aquella contribución impuesta por los municipios mediante ordenanza municipal que recae sobre la actividad de construcción o una obra de construcción dentro de los límites territoriales del municipio. 21 L.P.R.A. sec. 4001(cc). Así pues, los arbitrios deben pagarse al municipio previo al comienzo de la obra de construcción, y no se podrán otorgar permisos de construcción a ninguna obra realizada en un municipio si la persona natural o jurídica en cuestión no cumple con este requisito. 21 L.P.R.A. sec. 4052(d).

Por otro lado, el Artículo 2.002(d) de la Ley de Municipios, *supra*, dispone que los municipios pueden, entre otras facultades, imponer contribuciones o arbitrios sobre las obras de construcción que se realicen dentro de los límites territoriales del municipio. Íd. Al respecto, nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que para que surja la obligación de pagar arbitrios de construcción deben concurrir los siguientes elementos, a saber: que se trate de una

obra de construcción; que la misma se encuentre dentro de los límites territoriales del municipio; y que sea realizada por una persona natural o jurídica privada, o por una persona natural o jurídica privada contratada por una agencia o instrumentalidad del Gobierno Central, municipal o federal. *Interior Developers v. Mun. de San Juan*, 177 D.P.R. 693, 705 (2009).

Conforme lo anterior, si bien los municipios tienen autoridad delegada para imponer contribuciones y tributos, dicha facultad debe ejercitarse de forma compatible con las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 21 L.P.R.A. sec. 4052(d). Por esa razón, el Art. 15.002 de la Ley de Municipios, *supra*, dispone un mecanismo de impugnación ante el Tribunal de Primera Instancia para revisar cualquier acto legislativo o administrativo de cualquier funcionario u organismo municipal que lesione derechos constitucionales de los querellantes o que sea contrario a las leyes de Puerto Rico. 21 L.P.R.A. sec. 4702.

En referencia al caso de epígrafe, debemos señalar que el Artículo 2.007 (e) de la referida Ley de Municipios, *supra*, 21 L.P.R.A. sec. 4057, dispone que:

(e) *Reembolso o pago de deficiencias*

Cuando un contribuyente haya efectuado el pago del arbitrio aquí dispuesto y con posterioridad a esta fecha, el dueño de la obra de construcción de aquélla, sin que se haya, en efecto, comenzado la actividad de construcción, el contribuyente llenará una solicitud de reintegro del arbitrio y éste procederá en su totalidad. Si la obra hubiere comenzado y hubiere ocurrido cualquier actividad de construcción, el reintegro se limitará al cincuenta por ciento (50%). El reintegro se efectuará dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se presente con el Director de Finanzas la solicitud de reintegro. No habrá lugar para solicitar reintegro de suma alguna luego de transcurridos seis (6) meses después de la fecha en que se expidió el recibo de pago del arbitrio determinado para una obra en particular.

Por otro lado, La Ley de Municipios, *supra*, en el Artículo 5.007(f), 21 L.P.R.A. sec. 4207(f), establece el término en que una ordenanza municipal cobra vigencia. El referido artículo dispone

que toda ordenanza y resolución regirá desde la fecha que se indique en su cláusula de vigencia, excepto en el caso de las ordenanzas que establezcan penalidades y multas administrativas, las cuales empezarán a regir a los diez días de su publicación.

Por último, respecto a la interpretación de ordenanzas contributivas aprobadas a la luz de legislación estatal, reconociendo que se trata de una facultad limitada, el Tribunal Supremo ha resuelto que dichas disposiciones no podrán extenderse más allá de lo expresamente incluido, ni sus términos serán ampliados para abarcar aquello que no esté especificado. *Rubert v. Sancho Bonet, Tes.*, 58 D.P.R. 198, 208-209 (1941) citando el caso *Gould v. Gould*, 245 U.S. 151 (1917).

D. Ordenanza Municipal Núm. 03A-45 Serie 2002-2003 del Municipio de Caguas

La referida ordenanza municipal 03A-45 fue aprobada el 30 de abril de 2003. En relación al presente caso, la sección 4ta, inciso 8 de dicha ordenanza expresa que:

Toda obra que esté dentro del área urbana, excepto la demarcación geográfica descrita en el Subinciso anterior (7), de acuerdo al Plan de Uso de Terrenos del Municipio Autónomo de Caguas, pagará el 50% del arbitrio que se dispone en el inciso "A" de la Sección 3era.

A su vez, la sección 13ra de la referida ordenanza municipal dispone que:

Cuando se paguen arbitrios en exceso, el desarrollador, contratista o dueño de la obra podrá solicitar por escrito la devolución de dichos excesos. La solicitud deberá recibirse en el Municipio no más tarde de seis meses después de la fecha de terminación de la obra, la cual estará determinada por la fecha del permiso de uso. En los casos en que no aplique la otorgación de un permiso de uso, el Director de Finanzas determinará en otra forma razonable la fecha de terminación de la obra.

La ordenanza municipal 03A-45, como antes expresado, entró en vigor en el 2003, y derogó la ordenanza municipal 99B-41, la cual se aprobó el 24 de marzo de 2000. Con relación a los arbitrios pagados en exceso, la sección 9na, inciso A de la ordenanza municipal 99B-41 estableció que se podía solicitar por

escrito el reintegro de los arbitrios pagados en exceso dentro del período de seis meses a partir de la fecha de terminación de la obra.

E. Derecho contractual y las Condiciones Generales en el contrato de obras otorgado entre el Municipio y Morales Construction

El Código Civil de Puerto Rico reconoce la figura del contrato y dispone que el mismo “existe desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de otra u otras, a dar alguna cosa, o prestar algún servicio”. Art. 1206 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. sec. 3371. En nuestro ordenamiento jurídico impera el principio de libertad de contratación. Así lo dispone el Artículo 1207 del Código Civil que establece que los contratantes pueden contraer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público. 31 L.P.R.A. sec.3372.

Como principio general, “los contratos serán obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurran las condiciones esenciales para su validez”, salvo ciertas excepciones que el Código Civil especifica. 31 L.P.R.A. sec. 3451. Entre dichas excepciones, están los contratos que se celebran con los Municipios, los cuales tienen que cumplir con ciertos requisitos específicos para su validez, entre ellos, que el otorgamiento del contrato sea por escrito.

Conforme establece el Código Civil, todo contrato tiene que cumplir con ciertos requisitos, a saber: el consentimiento de los contratantes; el objeto cierto que sea materia del contrato; y la causa de la obligación que se establezca. 31 L.P.R.A. sec. 3391. En lo referente al perfeccionamiento de un contrato, el Artículo 1210 del Código Civil dispone en lo pertinente:

Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino

también a todas las consecuencias que según su naturaleza sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley. 31 L.P.R.A. sec. 3375.

Es decir, para que las partes en un contrato se vinculen, tienen que manifestar su consentimiento a través de la oferta y la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato. 31 L.P.R.A. sec. 3401. Así las cosas, las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse a tenor con los mismos. 31 L.P.R.A. sec. 2994.

Con relación a la interpretación de los contratos, el Código Civil dispone que cuando no hay dudas sobre las cláusulas entre los contratantes y no hay espacio para interpretación, se verá su sentido literal. 31 L.P.R.A. sec. 3471. Por tanto, al interpretar un contrato “no deberán entenderse comprendidos en él cosas distintas y casos diferentes de aquellos sobre que los interesados se propusieron contratar”. 31 L.P.R.A. sec. 3473.

En el caso ante nos, para cada proyecto de obra de construcción antes mencionado, presentaron los respectivos pliegos de subastas y el contrato de obra. Con ello, se incluyó además el correspondiente libro de especificaciones de cada proyecto. Las referidas especificaciones incluían un pliego de condiciones generales de contratación. En lo pertinente al caso de epígrafe, la sección 13.2.1 de las condiciones generales del contrato para la construcción de una obra pública dispone que:

If the Contractor wishes to make a claim for an increase in the Contract Sum, he shall give the Architect or Engineer written notice thereof within twenty days after the occurrence of the event giving rise to such claim. This notice shall be given by the Contractor before proceeding to execute the Work, except in an emergency endangering life or property. No such claim shall be valid unless so made. Any change in the contract sum resulting from such claim shall be authorized by change order or extra work order.⁴

⁴ “General Conditions of the Contract for the Construction of Public Works”, Apéndice VIII de la parte apelante, en la pág. 101.

III.

En síntesis, Morales Construction arguyó en su escrito de *Apelación* con relación a los proyectos Barriada Morales y Puente de la Ponderosa, que el Municipio sabía al momento de suscribir el contrato de obra que no había gestionado los permisos y la titularidad de los terrenos donde se iba a llevar a cabo la obra. Por ello, alegó que el Municipio debió saber que la parte Apelante incurriría en pérdidas por las demoras en los referidos proyectos. Sostuvo Morales Construction que por razón de lo anterior el Municipio incurrió en dolo incidental. Sobre la reclamación del *extended overhead*, Morales Construction alegó que por ser el contrato de obras uno de adhesión, cualquier obscuridad o ambigüedad en el texto debe ser interpretada a favor de la parte que no redactó el contrato. Dicho eso, la parte Apelante indicó que la cláusula 13.2.1 del pliego de condiciones generales del contrato de obra no describe quién es el arquitecto e ingeniero correspondiente para notificarle las reclamaciones por *extended overhead*. Además, expresó que la referida cláusula tampoco dispone de una dirección a donde deba ser notificado por escrito el arquitecto o ingeniero. Sostuvo que el ingeniero Cobián y el arquitecto Lluch, quienes estaban a cargo de los proyectos, fueron notificados **verbalmente** de las reclamaciones sobre *extended overhead* en las reuniones semanales que se celebraban. Explicaron que en las referidas reuniones nunca se objetó la procedencia del *extended overhead*, sino la cuantía. A tenor con lo anterior, Morales Construction arguyó que se notificó adecuadamente. También adujo que el Municipio nunca invocó el incumplimiento con la cláusula 13.2.1, y por lo tanto, fue aceptado por los funcionarios del Municipio.

Morales Construction añadió que los daños por concepto de *extended overhead* son de naturaleza continua, por lo que los

veinte (20) días que establece la referida cláusula 13.2.1 para hacer la reclamación correspondiente comenzó a correr tan pronto cesó definitivamente la demora que causó los daños por *extended overhead*.

Por otro lado, la parte Apelante alegó que el Municipio quiso obligarlos a renunciar a su derecho a reclamar *extended overhead* a cambio de recibir el pago por las certificaciones del trabajo que se realizó. Indicó que dicha conducta constituye un claro abuso del derecho y evidencia la mala fe del Municipio a través de todo el proceso de perfeccionamiento y consumación del contrato. Sostuvo que existe controversia sobre la existencia y notificaciones de la reclamación del *extended overhead* en los correspondientes proyectos.

Con relación a la reclamación de solicitud de recobro de arbitrios, Morales Construction expresó que la referida reclamación es al amparo de la ordenanza municipal 03A-45, por lo que el plazo de caducidad que debe aplicarse es el que contiene la propia ordenanza. Además, arguyó que el plazo establecido en la ordenanza municipal 03A-45 no resulta excesivo. Explicó que el problema de aplicar el plazo de la Ley de Municipios, *supra*, es que, además de ser innecesario porque la ordenanza municipal 03A-45 tiene su propio plazo, la referida ley requiere la expedición de un recibo de pago expedido por el Municipio. Manifestó que el Municipio nunca emitió un recibo de pago total por los arbitrios retenidos con relación a los contratos de obra objetos de la presente acción civil.

Por último, Morales Construction solicitó que se deje sin efecto la sentencia dictada por existir controversias materiales en hechos esenciales y por entender que el foro de instancia aplicó el derecho incorrectamente. Sostuvo que la ordenanza 03A-45 emitida por el Municipio Autónomo de Caguas es válida y no es

incompatible con la Ley de Municipios, *supra*. Planteó que el Municipio ha actuado de mala fe en la otorgación de los contratos de obra.

Oportunamente, el Municipio se opuso a la referida *Apelación*. Adujo que dicho escrito pretende enmendar las alegaciones de la demanda, toda vez que por primera vez presentaron en el escrito de apelación argumentos de dolo, influencia indebida, vicio en el consentimiento y falsas representaciones. Además, señaló que el Municipio no efectuó representaciones que no estuvieran contenidas en los términos y condiciones de las subastas celebradas y adjudicadas según las disposiciones de la Ley de Municipios, *supra*, y los reglamentos aplicables. Puntualizó que la parte Apelante tuvo en todos los proyectos, al igual que los demás licitadores, oportunidad de examinar la documentación y formular todas las preguntas que entendiera pertinentes. Indicó que de la propia prueba documental presentada por el Municipio se desprende que las reclamaciones por *extended overhead* se efectuaron contrario a la cláusula 13.2.1 de las condiciones generales del contrato.

Por otra parte, el Municipio argumentó que los proyectos de Boulevard Barriada Morales y Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín se adjudicaron con anterioridad a la vigencia de la ordenanza municipal 03A-45. Sostuvo que la ordenanza vigente a la fecha de adjudicación de dichos proyectos era la ordenanza municipal 99B-41 la cual no contiene el 50% de descuento en los arbitrios de construcción sobre el cual Morales Construction fundamentó su reclamo de reembolso. Añadió, que el único documento dirigido al Director de Finanzas en que la parte Apelante solicitó el reembolso de pago de arbitrios para los proyectos correspondientes tiene fecha del 16 de mayo de 2006, y que para ese entonces, todas las reclamaciones de los referidos proyectos habían prescrito, según

dispone la Ley de Municipios, *supra*. Por último, el Municipio expresó que el escrito de *Apelación* fracasó en su obligación de establecer la más mínima controversia sobre los hechos esenciales considerados por el TPI los cuales sustentan a cabalidad la sentencia dictada por dicho foro.

Luego de una evaluación exhaustiva del expediente y los escritos presentados ante nos, estamos en posición de resolver.

Como foro revisor y en cumplimiento de la normativa antes expuesta, nos corresponde examinar las mociones de sentencia sumaria y su oposición. En términos de la forma y el contenido de las mociones de sentencia sumaria determinamos que el Municipio cumplió lo requerido por la Regla 36, *supra* y la jurisprudencia aplicable; no así Morales Construction. La comparecencia del Apelante ante el foro primario carece de documentos y/o declaración jurada alguna que haya controvertido algún hecho material. Es de notar que el Apelante mediante una nota al calce en el alegato hizo referencia a una alegada declaración jurada y una supuesta deposición tomada al Sr. Morales que podría “adelantar lo que sería su declaración en una vista evidenciaría”. Sin embargo, la misma no forma parte del expediente del foro primario.⁵ Esta forma de proceder de la parte apelante no cumple con la normativa expuesta y mucho menos resulta suficiente para derrotar una solicitud de sentencia sumaria en esta etapa procesal como tampoco ante el foro primario. La parte promovida por una solicitud de sentencia sumaria no puede descansar meramente en las afirmaciones contenidas en sus alegaciones. Como foro apelativo nos corresponde considerar los documentos junto a las mociones que se presentan ante el foro de primera instancia para determinar si existe o no controversias genuinas de hechos pertinentes y si el derecho se aplicó correctamente. Al evaluar las

⁵ Véase Alegato de la parte apelante pág. 7 nota al calce número 4.

mociones y la totalidad del expediente entendemos que en este caso no existen hechos esenciales controvertidos.⁶ A esos efectos nos corresponde evaluar *de novo* si procedía el dictamen sumario aquí impugnado y en particular si el Tribunal de Instancia aplicó correctamente el Derecho en controversia. Veamos.

En el primer error, Morales Construction indicó que hay controversia en cuanto a la existencia y notificaciones de *extended overhead* que realizó al Municipio. Al evaluar el texto de los contratos correspondientes entre Morales Construction y el Municipio, surgen unos requisitos claros con relación a la notificación de reclamaciones que no dan margen para interpretación y que no se cumplieron por la parte Apelante. Veamos.

En el presente caso, las reclamaciones por *extended overhead* corresponden a los proyectos de obra de construcción de Boulevard Barriada Morales y Puente Entrada Sector La Ponderosa. Como antes expuesto, cada proyecto de obra de construcción incluía, entre otras cosas, un pliego de condiciones generales. La cláusula 13.2.1 de las referidas condiciones generales establece de forma clara que si el contratista quiere hacer una reclamación que aumente el costo del contrato, tiene que notificar por escrito al arquitecto o al ingeniero dentro de los veinte (20) días después del evento que suscitó la referida reclamación.

Con relación al proyecto Boulevard Barriada Morales, Morales Construction reclamó un total de \$374,348.25 por concepto de *extended overhead*. El Municipio arguyó que dicha

⁶ Cabe señalar que el apelante incluyó en el alegato expresiones sobre el dolo, interferencia indebida, vicios en el consentimiento y falsas representaciones que no tienen objeto de evaluación ante el foro primario, por lo que nos abstenemos de evaluar las mismas. Véase *Trabal Morales v. Ruíz Rodríguez*, 125 DPR 340, 351 (1990)

reclamación prescribió al no solicitarla en el tiempo estipulado en las referidas condiciones generales. Le asiste la razón al Municipio.

Surge de la *Sentencia* del foro primario, que para el referido proyecto Morales Construction suscribió una carta el 4 de marzo de 2005, al ingeniero Torres González, en la que reclamó un *extended overhead* por unos gastos adicionales que se efectuaron en el proyecto hasta la fecha del 30 de septiembre de 2004. Ciertamente, Morales Construction no reclamó los gastos adicionales en los que incurrió dentro de los veinte (20) días que dispone la referida cláusula 13.2.1. Como expresó el foro primario, aun considerando la fecha más favorable para la parte Apelante, que es la del 30 de septiembre de 2004,⁷ Morales Construction se tardó más de cinco (5) meses en notificar adecuadamente la correspondiente reclamación. Por tanto, no erró el foro primario al determinar que la reclamación de *extended overhead* en el proyecto de Boulevard Barriada Morales prescribió.

En cuanto al proyecto Puente Entrada Sector La Ponderosa, Morales Construction reclamó la cantidad de \$175,380.66 por concepto de *extended overhead*. Igualmente, el Municipio argumentó que la referida reclamación estaba prescrita. Le asiste la razón. En este caso, no surge del expediente notificación escrita alguna hacia el arquitecto o ingeniero del referido proyecto en el que Morales Construction reclamó el *extended overhead* en dicha obra de construcción. La *Sentencia* del foro primario hace referencia a una carta del 7 de abril de 2008 (la cual no obra en el expediente ante nuestra consideración) que alegadamente indica que el 26 de junio de 2007, se celebró una reunión en la que Morales Construction le reclamó verbalmente al Municipio los

⁷ El 30 de septiembre de 2004, fue el último día en que alegadamente Morales Construction incurrió en gastos adicionales en el proyecto de Boulevard Barriada Morales.

extended overhead del referido proyecto.⁸ Aun considerando como cierto que Morales Construction le hizo al Municipio dicha reclamación de forma verbal, la misma no se efectuó conforme a la cláusula 13.2.1 de las condiciones generales del contrato. Al no existir prueba documental en el expediente que nos demuestre que Morales Construction notificó adecuadamente su reclamación de *extended overhead* del proyecto Puente Entrada Sector La Ponderosa, entendemos que en ausencia de alguna controversia de hecho sobre este particular, el foro primario no erró al determinar que la referida reclamación prescribió. No se cometió el primer error señalado.

En referencia al segundo señalamiento de error, Morales Construction indicó que al amparo de la ordenanza municipal 03A-45 existe controversia con relación a las notificaciones de reclamaciones de arbitrios de construcción pagados en exceso, sobre los proyectos: Boulevard Barriada Morales; Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín; Puente Río Caguitas en Las Carolinas; y Sistema de Semáforos Portal Oeste.

Conforme la norma establecida, la fecha determinante para conocer qué ordenanza aplica en un caso de subasta, es la fecha en que se adjudicó la buena pro al licitador más bajo. *Río Const. Corp. v. Mun. de Caguas*, 155 D.P.R. 394, 414 (2001). Ahora bien, en este caso los proyectos, Boulevard Barriada Morales y Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín, tienen la particularidad que en ambos se adjudicó la subasta antes de ser aprobada la ordenanza municipal 03A-45. Como antes expuesto, la ordenanza municipal 03A-45 fue efectiva para el año 2003, mientras que la subasta del proyecto Boulevard Barriada Morales se adjudicó el 3 de enero de 2002 y la subasta del proyecto Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín se adjudicó el 11 de abril de 2002. Es decir, para la fecha en que las subastas de

⁸ *Sentencia*, Apéndice IV de la parte Apelante, en la pág. 25.

ambos proyectos fueron adjudicadas, la ordenanza vigente era la ordenanza municipal 99B-41, la cual no dispuso para el reembolso de 50% de los arbitrios de construcción pagados en exceso. Ante eso, actuó correctamente el foro primario al determinar que la ordenanza municipal 03A-45 no le aplica a los referidos proyectos de construcción.

A diferencia de lo antes expresado, no existe controversia que la ordenanza municipal 03A-45 estaba vigente cuando se adjudicaron los proyectos de Puente Río Caguitas en Las Carolinas y Sistema de Semáforos Portal Oeste. Sin embargo, es pertinente evaluar un conflicto que existe entre la ordenanza municipal 03A-45 y la Ley de Municipios, *supra*. La referida ordenanza establece un término diferente a la Ley de Municipios, *supra*, para solicitar el reembolso de los pagos en exceso por arbitrios de construcción. La ordenanza municipal 03A-45 dispone que “[l]a solicitud de reembolso deberá recibirse en el Municipio no mas [sic] tarde de seis meses después de la fecha de terminación de la obra, la cual estará determinada por la fecha del permiso de uso”. Por su parte, la Ley de Municipios, *supra*, expresa que: “[n]o habrá lugar para solicitar reintegro de suma alguna luego de transcurridos seis (6) meses después de la fecha en que se expidió el recibo de pago del arbitrio determinado para una obra en particular”. Ley de Municipios, *supra*, 21 L.P.R.A. sec. 4057.

Como antes expuestos, el poder de imponer arbitrios y tributación de los municipios es conferido por la Asamblea Legislativa. A causa de la autoridad delegada, los municipios pueden establecer su reglamentación y ordenanzas para la imposición de arbitrios y contribuciones dentro de los límites otorgados por la Asamblea Legislativa. No obstante, en aquellos casos en que exista una disposición de ley que provea para ciertos asuntos en particular, ni la ordenanza ni el reglamento

promulgado puede entrar en conflicto con la pieza legislativa ya en vigor. *American Express Co. v. Mun. de San Juan*, 120 D.P.R. 339-345 (1988). Además debemos puntualizar que según la normativa antes discutida, los estatutos que imponen el pago de contribuciones tienen que ser interpretados restrictivamente.

Conforme a lo anterior, el término para solicitar reclamaciones por reembolso de arbitrios de construcción pagados en exceso es el establecido en la Ley de Municipios, *supra*. Es importante señalar que el TPI no incidió al determinar que no había controversia de hecho sobre el pago de arbitrios para los proyectos Boulevard Barriada Morales, Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín, Puente Río Caguitas en Las Carolinas y Sistema de Semáforos Portal Oeste, según lo dispuesto en la Ley de Municipios, *supra*.

Morales Construction no efectuó un pago independiente por los arbitrios de construcción para ninguno de los proyectos ante nuestra consideración. Ello, toda vez que Morales Construction y el Municipio acordaron deducir los correspondientes arbitrios al emitirse la primera certificación parcial de pago para cada uno de los proyectos. Ante esta situación, el Municipio nunca emitió un recibo de pago. Por dicha razón, en ausencia de controversia real, el foro primario determinó que la primera certificación de pago parcial para cada uno de los proyectos resultó ser la evidencia de pago de los correspondientes arbitrios de construcción.

A esos efectos, surge de la *Sentencia* y de lo cual no hay controversia,⁹ que la primera certificación de pago parcial para los proyectos de Boulevard Barriada Morales y Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín fue en el año 2002, para el proyecto Puente Río Caguitas en Las Carolinas fue en el año 2003 y para el proyecto

⁹ *Sentencia*, Apéndice IV de la parte Apelante, en la pág. 41,

Sistema de Semáforos Portal Oeste, fue en el año 2004. Según obra en el expediente, Morales Construction reclamó el reembolso por exceso de arbitrios pagados para los referidos proyectos el 16 de mayo de 2006.¹⁰ Cónsono con lo anterior y en vista de que todas las reclamaciones se efectuaron transcurridos los seis (6) meses dispuestos en la Ley de Municipios, *supra*, el TPI no erró al determinar que está prescrita la solicitud de reembolso de arbitrios para los proyectos Boulevard Barriada Morales, Mejoras Ave. Luis Muñoz Marín, Puente Río Caguitas en Las Carolinas y Sistema de Semáforos Portal Oeste. En consecuencia, resolvemos que no se cometió el segundo error señalado.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la *Sentencia* dictada por el foro primario.

Notifíquese inmediatamente.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

¹⁰ Carta en referencia a Imposición de Cobro en Exceso para Proyectos de la Zona Urbana de Caguas, Apéndice 2 de la parte Apelada, en las págs. 31-32.