

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VII

CORTES INDUSTRIAL  
ORGANIZATION  
Apelante

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO  
DE PUERTO RICO,  
DEPARTAMENTO DE  
RECURSOS NATURALES Y  
AMBIENTALES DE PUERTO  
RICO  
Apelada

KLAN202200683

*Apelación* procedente  
del Tribunal de  
Primera Instancia, Sala  
Superior de San Juan

Caso Núm.:  
SJ2022CV00109

Sobre:  
Sentencia Declaratoria

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Candelaria Rosa.

Ortiz Flores, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de octubre de 2022.

Comparece la entidad Cortés Industrial Organization (CIO; demandante; apelante) mediante el presente recurso de apelación y nos solicita que revoquemos la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI) el 21 de julio de 2022, notificada ese mismo día.<sup>1</sup> Mediante el referido dictamen, el foro primario ordenó la desestimación del caso con perjuicio, luego de declarar Ha Lugar la moción de desestimación presentada por la parte demandada.

Adelantamos que, por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la *Sentencia* apelada.

**I**

El 10 de enero de 2022, CIO presentó la demanda de epígrafe en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) y del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de Puerto Rico (DRNA) (denominados en conjunto, parte demandada o apelada).<sup>2</sup> En su reclamación, CIO adujo que, luego de resultar ser el mejor postor en subasta pública por una cotización realizada de \$2,348,036.83, el contrato

<sup>1</sup> Apéndice del recurso, págs. 20-25.

<sup>2</sup> *Id.*, a la pág. 1.

se suscribió por una cantidad inferior, entiéndase, \$2,296,409.70.<sup>3</sup> Que lo anterior se debió a un error, ya que la cantidad reducida se debía al requisito establecido en la Ley de Preferencia para Contratistas y Proveedores Locales de Construcción, Ley Núm. 42-2018, 3 LPRA sec. 8671 *et seq.* En particular, dicha Ley dispone que, a los fines de determinar la cotización más baja, las ofertas que presenten empresas de Puerto Rico recibirán una reducción del veinte por ciento (20%). 3 LPRA sec. 8674. De tal modo, el apelante solicitó en su demanda, que se le ordenara a la parte demandada al pago de la diferencia resultante entre el monto cotizado –y adjudicado en subasta– y la cantidad que se incluyó en el contrato, entiéndase, \$51,627.13.

Posteriormente, el 14 de marzo de 2022 la parte demandada-apelada presentó *Moción de Desestimación*, bajo el fundamento de que la reclamación dejaba de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.<sup>4</sup> El fundamento para dicha moción consistió en que el apelante reclama una suma adicional a la que se estableció en el contrato, diferencia que surge del monto que este había cotizado al momento de la adjudicación de la subasta. Por último, la parte apelada argumentó que, el momento para corregir la cuantía del contrato era antes de la realización de la obra.

Consecutivamente, el 17 de marzo de 2022, el demandante presentó *Oposición a Moción de Desestimación*.<sup>5</sup> En esencia, este alegó que no procedía la desestimación, por tratarse el caso de un error en el contrato.<sup>6</sup> Luego de evaluar las posturas de las partes, el TPI emitió la *Sentencia* –objeto de revisión en el presente recurso– en la que declaró Ha Lugar la moción de desestimación presentada por la parte apelada. Por lo cual, el TPI ordenó la desestimación del caso de epígrafe, con perjuicio. El foro primario fundamentó su determinación a base de la normativa sobre contratación gubernamental.

---

<sup>3</sup> *Id.*, a la pág. 2.

<sup>4</sup> *Id.*, a la pág. 4.

<sup>5</sup> *Id.*, a la pág. 15.

<sup>6</sup> *Id.*, a la pág. 18.

Inconforme, el apelante acude ante nosotros y nos señala la comisión del siguiente error:

**Primer error:** Erró el TPI al tratar el caso como uno de servicios prestados sin contrato, o reclamando pago por un contrato otorgado luego de prestar los servicios, o que en alguna forma incumple en la normativa de contratos gubernamentales, cuando es un caso sencillo de error en la redacción del contrato.

Con el beneficio de los escritos de ambas partes procedemos a resolver.

## II

### A

La moción de desestimación al amparo de la Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2 (Regla 10.2), “es aquella que formula el demandado antes de presentar su contestación a la demanda, en la cual solicita que se desestime la demanda presentada en su contra.” *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 428 (2008). La citada norma permite la solicitud de desestimación “cuando es evidente de las alegaciones de la demanda que alguna de las defensas afirmativas prosperará.” *Conde Cruz v. Resto Rodríguez et al.*, 205 DPR 1043, 1065 (2020), que cita a *Sánchez v. Aut. De Los Puertos*, 153 DPR 559, 569 (2001). La Regla 10.2 de Procedimiento Civil, “dispone que la parte demandada puede presentar una moción de desestimación en la que alegue las siguientes defensas: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4) insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; (5) **dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio;** y (6) dejar de acumular una parte indispensable.” (Énfasis nuestro.) *González Méndez v. Acción Social et al.*, 196 DPR 213, 234 (2016).

A esos fines, al resolver una moción de desestimación bajo la Regla 10.2 (5), los tribunales debemos tomar “como ciertos todos los hechos bien alegados en la demanda y que hayan sido aseverados de manera clara y concluyente, y que de su faz no den margen a dudas.” *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, *supra*, pág. 428. La norma que impera es que

“tales alegaciones hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante.” *Id.*, págs. 428-429. Por lo tanto, “al examinar la demanda para resolver este tipo de moción se debe ser sumamente liberal y ‘únicamente procedería [desestimar] cuando de los hechos alegados no podía concederse remedio alguno a favor del demandante’.” *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1049 (2013), que cita a R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 4ta ed., San Juan, Ed. Lexis-Nexis, 2017, pág. 231. De igual forma, “[no] procede la desestimación, si la demanda es susceptible de ser enmendada.” *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, *supra*, pág. 429.

Así pues, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que al examinar una moción de este tipo “debemos considerar, ‘si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de [e]ste, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida’.” *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, *supra*, que cita a *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 DPR 497 (1994); *Unisys v. Ramallo Brothers*, 128 DPR 842 (1991). Es decir, en primer lugar, el Tribunal deberá tomar como ciertos todos los hechos bien alegados en la demanda. Luego, debe determinar si, a base de esos hechos que aceptó como ciertos, la demanda establece una reclamación plausible que justifique la concesión de un remedio. Si de este análisis el Tribunal entiende que no se cumple con el estándar de plausibilidad entonces debe desestimar la demanda, pues no debe permitir que proceda una demanda insuficiente bajo el pretexto de que se podrán probar las alegaciones conclusorias con el descubrimiento de prueba. R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 6ta ed., San Juan, LexisNexis, 2017, pág. 307.

## B

La sentencia declaratoria es el remedio que una parte puede solicitar en un proceso en el que los hechos demuestran que existe una controversia sustancial entre partes con intereses legales opuestos y por lo

cual requieren de una certeza jurídica. Es un mecanismo que permite anticipar la dilucidación de los méritos de diversas causas de acción ante un tribunal y ofrece un procedimiento judicial práctico para resolver una controversia, antes de que esta llegue a la etapa en que el peligro contra los derechos del promovente se convierta en uno real y sea necesario otro remedio directo. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 489 (1954).

De esta forma, la sentencia declaratoria propicia la seguridad y certidumbre en las relaciones jurídicas tanto en el ámbito público, como en el privado. *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 507 (2006) (Opinión disidente emitida por la Juez Asociada Rodríguez Rodríguez). Así pues, al dictar una sentencia declaratoria, el Tribunal de Primera Instancia debe sopesar los intereses públicos y privados de las partes, la necesidad de emitir dicho recurso y el efecto que ello tiene sobre lo reclamado. *Moscoso v. Rivera, supra*, págs. 493.

Sobre el particular, la Regla 59.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.1, establece lo siguiente:

El Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas[,] aunque se inste o pueda instarse otro remedio. No se estimará motivo suficiente para atacar un procedimiento o acción el que se solicite una resolución o sentencia declaratoria. La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. Independientemente de lo dispuesto en la Regla 37 [sobre el manejo de casos], el tribunal podrá ordenar una vista rápida de un pleito de sentencia declaratoria, dándole preferencia en el calendario.

Aunque la concesión de la sentencia declaratoria descansa en la sana discreción del juzgador, el aludido remedio se limita a que la controversia que se presente sea real y no especulativa. Asimismo, “[d]ebe demostrarse que los intereses de la justicia serían bien servidos y que la sentencia que se dicte sea efectiva y adecuada.” *Moscoso v. Rivera, supra*, pág. 494.

### C

Debido a la obligación del Estado en cuanto a manejar los fondos públicos bajo los principios fiduciarios y éticos, se ha dispuesto de unos

requisitos en cuanto a la contratación gubernamental. *Rodríguez Ramos v. ELA*, 190 DPR 448, 456 (2014). En lo pertinente, la Constitución de Puerto Rico dispone 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.” Art. VI, Sec. 9, Const. ELA, LPRA, Tomo 1.

En ocasión de cumplir con el mandato constitucional, la legislatura ha aprobado leyes que imponen controles fiscales y de contratación gubernamental de manera que las entidades gubernamentales cumplan con este precepto para una sana administración de los fondos públicos. *Rodríguez Ramos v. ELA*, *supra*. En específico, la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 230-1974, 3 LPRA sec. 283 *et seq.*, se creó con el propósito de “establecer la política pública respecto al control y contabilidad de fondos y propiedad pública”.<sup>7</sup>

Como política pública establecida en la precitada Ley, el Artículo 2 establece lo siguiente:

La política pública del Gobierno de Puerto Rico con relación al control y la contabilidad de los fondos y propiedad públicos será: [...]

(b) que la contabilidad del gobierno de Puerto Rico refleje claramente los resultados de sus operaciones financieras, provea la información financiera necesaria para la administración de las operaciones gubernamentales y para la preparación y ejecución del presupuesto, y constituya un control efectivo sobre los ingresos, desembolsos, fondos, propiedad y otros activos del gobierno. 3 LPRA sec. 283a.

Por lo anterior, “todas las asignaciones y los fondos autorizados para las atenciones de un año económico serán aplicados exclusivamente al pago de gastos legítimamente incurridos durante el respectivo año, o al pago de obligaciones legalmente contraídas y debidamente asentadas en los libros durante dicho año.” 3 LPRA sec. 283g. La propia Ley define el término “obligación” como: “Un compromiso contraído que esté representado por orden de compra, contrato o documento similar, pendiente de pago, firmado por autoridad competente para gravar las

---

<sup>7</sup> Exposición de motivos, Ley Núm. 230-1974.

asignaciones y que puede convertirse en el futuro en deuda exigible.” 3 LPRA sec. 283b.

Asimismo, “[l]as dependencias ordenarán obligaciones y desembolsos de sus fondos públicos únicamente para obligar o pagar servicios, suministros de materiales y equipo, reclamaciones u otros conceptos que estuvieran autorizados por ley.” 3 LPRA sec. 283h. De las disposiciones de la Ley se desprende, que la facultad del Estado para desembolsar fondos públicos está limitada por los procedimientos y preceptos ahí establecidos. Además, también está supeditada a los preceptos de la sana administración pública delineados en nuestra jurisprudencia. *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.*, 187 DPR 730, 739 (2013).

Así, el Tribunal Supremo ha interpretado que con el fin de garantizar una sana administración de los fondos públicos, los contratos gubernamentales deben cumplir con los siguientes requisitos: (1) constar por escrito; (2) se debe mantener 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 existencia, y (4) se acredite la certeza de tiempo, esto es, haber sido realizado y otorgado quince (15) días antes. *Ocasio v. Municipio de Maunabo*, 121 DPR 37, 54 (1988).

Más importante aún, en *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530 (2011), nuestro Tribunal Supremo rechazó la contratación municipal retroactiva y determinó que era necesaria la existencia de un contrato **escrito** antes de prestar cualquier servicio. Asimismo, el Tribunal Supremo resolvió que la contratación retroactiva sobre el arrendamiento de un bien resulta contrario a la normativa sobre contratación gubernamental. *Id.*, a la pág. 552. Esto así, ya que, “la contratación gubernamental retroactiva hace inoperante todo *control previo* a la formación de una obligación del Gobierno, lo cual es contrario a la política pública establecida en el Art. 2 (e) de la Ley Núm. 230”. *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.*, *supra.*, a la

pág. 748. Permitir tal práctica, impediría que, “terceros como la Oficina del Contralor cumplan con la política pública de la Ley Núm. 230 y que los ciudadanos puedan obtener el contrato escrito para pasar juicio sobre la contratación, pues el contrato se escribe y publica luego de la ejecución y consumación de las obligaciones allí dispuestas.” *Id.*

Ahora bien, las partes privadas que contratan con los municipios y las agencias del gobierno no solo tienen que contratar de acuerdo con las exigencias de la Ley, sino que se presume que las partes que así contratan conocen las especificaciones de la Ley. *CMI Hospital v. Depto. Salud*, 171 DPR 313, 321 (2007). Asimismo, se requiere “que las partes privadas ejerzan un rol más activo al contratar con los municipios y exijan ‘prueba fehaciente de que el Gobierno cumplió con su deber’.” *Id.*, que cita a *Las Marias v. Municipio de San Juan*, 159 DPR 868, 880 (2003). Por lo anterior, “para evitar situaciones irregulares en las que el Estado termine lucrándose injustificadamente, las partes deberán ser meticulosas al otorgar sus contratos.” *Vicar Builders Development v. ELA y otros*, 192 DPR 256, 269 (2015).

Así, nuestro más alto foro ha reiterado que las partes que contratan con cualquier entidad gubernamental sin cumplir con los requisitos de contratación gubernamental se arriesgan a asumir la responsabilidad por sus pérdidas. *Quest Diagnostics v. Municipio de San Juan*, 175 DPR 994, 1002 (2009). Ello es así, pues 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. Municipio de Toa Alta, supra*, a la pág. 552. La consecuencia de que el contrato no se reduzca a escrito es que el contratista está impedido de reclamar contra el Estado el dinero por los servicios prestados.

Cabe que señalar que, el requisito de que los contratos obren por escrito “se ha convertido en uno de carácter formal y sustantivo, cuyo

propósito principal es evitar el desembolso ilegal de fondos gubernamentales, [y] fomentar la transparencia en la gestión pública”. R. de Félix Dávila, *El Estado como contratante: hacia un nuevo modelo de contratación gubernamental*, 84 Rev. Jur. UPR 1137, 1141 (2015).

### III

En su señalamiento de error, el apelante aduce que incidió el foro primario al tratar su caso como uno de servicios prestados sin contrato, o reclamando pago por un contrato luego de prestar los servicios, o que en alguna forma incumple en la normativa de contratos gubernamentales, pues meramente se trató de un error en la redacción del contrato.<sup>8</sup> Por lo anterior, el apelante solicita que dejemos sin efecto la *Sentencia* del TPI que desestimó la demanda con perjuicio. En esencia, este sostiene que el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales le debe pagar el precio cotizado, y adjudicado en subasta, y no el monto que se incluyó en el contrato por error.<sup>9</sup> No tiene razón.

Como expusimos, la facultad del Estado para desembolsar fondos públicos está limitada por los procedimientos y preceptos establecidos en las leyes. *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al., supra*. En específico, la Ley Núm. 230-1974, tiene el propósito de “establecer la política pública respecto al control y contabilidad de fondos y propiedad pública”.<sup>10</sup> En lo pertinente, el Artículo 2 de la referida Ley dispone que la contabilidad del gobierno de Puerto Rico deberá reflejar claramente los resultados de sus operaciones financieras. 3 LPRA sec. 283a. De tal modo, “todas las asignaciones y los fondos autorizados para las atenciones de un año económico serán aplicados exclusivamente[,] al pago de obligaciones legalmente contraídas”. 3 LPRA sec. 283g. Entiéndase por obligación, un compromiso constituido, representado por contrato o documento similar. 3 LPRA sec. 283b. Esta contratación debe llevarse a cabo previo a la realización de las obras, ya que “la contratación gubernamental retroactiva

---

<sup>8</sup> Escrito de Apelación, pág. 3.

<sup>9</sup> *Id.*, a la pág. 2.

<sup>10</sup> Exposición de motivos, Ley Núm. 230-1974.

hace inoperante todo *control previo* a la formación de una obligación del Gobierno, lo cual es contrario a la política pública establecida en el Art. 2 (e) de la Ley Núm. 230". *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al., supra.*, a la pág. 748.

De hecho, las partes privadas que deseen pactar con los municipios y las agencias de gobierno tienen la obligación de hacerlo de acuerdo con las exigencias de la Ley. *CMI Hospital v. Depto. Salud, supra.* 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 Development v. ELA y otros, supra.* Así, nuestro más alto foro ha reiterado que, quien contrata con cualquier entidad gubernamental sin cumplir con los requisitos de contratación gubernamental **se arriesga a asumir la responsabilidad por sus pérdidas.** (Énfasis nuestro.) *Quest Diagnostics v. Municipio de San Juan, supra.*

Por otro lado, ante una moción de desestimación al amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra.*, los tribunales debemos tomar como ciertos aquellos hechos bien alegados en la demanda. *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp., supra.*, pág. 428. Luego, procede evaluar si a la luz de tales hechos, el demandante tiene una reclamación plausible que justifique la concesión de un remedio. En el presente caso, aún de tomar como ciertos los hechos bien alegados en la demanda, resolvemos que el apelante no tiene una reclamación que justifique la concesión de un remedio. Veamos.

CIO resultó ser el mejor postor en subasta pública luego de haber emitido cotización por la cantidad de \$2,348,036.83. No obstante, suscribió un contrato por la suma de \$2,296,409.70, y no es hasta luego de realizar los trabajos que presentó *Demanda* bajo las disposiciones de la Regla 59.1 de las de Procedimiento Civil, *supra.* En su reclamación, el apelante solicitó que la parte demandada emitiera un pago adicional, por una cantidad distinta al **precio acordado en contrato.**

Según discutimos antes, el mecanismo de Sentencia Declaratoria está disponible como remedio en un caso en que los hechos demuestran la existencia de una controversia sustancial entre partes con intereses legales opuestos. No obstante, en el presente caso no existe controversia que resolver. Es norma de Derecho que, al suscribir un contrato, las partes pueden establecer los pactos y cláusulas que estimen por convenientes, siempre que no sean contrarios a las leyes, la moral o el orden público.<sup>11</sup> Igualmente, cuando los términos de un contrato son claros y no dejan margen a duda, se interpretarán de acuerdo al sentido literal de sus palabras.<sup>12</sup>

Ahora bien, el apelante solicita enmendar una cuantía consignada en un contrato reducido a escrito, de forma retroactiva, luego de haber rendido los servicios acordados. Sin embargo, a la luz del Derecho antes discutido, y los hechos del caso, resolvemos –al igual que el foro primario– que permitir este tipo de actuación no solo abriría la puerta a enmiendas retroactivas, sino que ello resultaría contrario a la normativa vigente sobre contratación gubernamental.<sup>13</sup>

#### IV

Por los fundamentos expuestos, confirmamos la *Sentencia* apelada, emitida y notificada el 21 de julio de 2022.

#### **Notifíquese.**

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

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

<sup>11</sup> Art. 1232 del Código Civil de Puerto Rico de 2020, 31 LPRA sec. 9753.

<sup>12</sup> Artículo 354 del Código Civil de Puerto Rico de 2020, 31 LPRA sec. 6342.

<sup>13</sup> Véase, Apéndice del recurso, *Sentencia*, pág. 24.