

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

SUPER DIESEL & GAS
AUTO SHOP, INC.

Apelante

v.

MUNICIPIO DE
MAYAGÜEZ

Apelado

KLAN202200933

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
Mayagüez

Caso núm.:
MZ2020CV00372
(206)

Sobre: Cobro de
Dinero-Ordinario

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Rivera Torres y el Juez Salgado Schwarz.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de enero de 2023.

El Tribunal de Primera Instancia (“TPI”) desestimó, por las alegaciones, una demanda de cobro de dinero contra un municipio. Según se explica en detalle a continuación, concluimos que actuó correctamente el TPI, pues no se alegó que existiese un contrato escrito entre las partes, lo cual era necesario, al amparo de la particular normativa sobre contratos gubernamentales, para que la deuda fuese exigible.

I.

En abril de 2020, Super Diesel & Gas Auto Shop, Inc. (el “Taller”), presentó la acción de referencia, sobre cobro de dinero (la “Demanda”), contra el municipio de Mayagüez (el “Municipio”). El Taller alegó que el Municipio le adeudaba \$94,110.59 por concepto de trabajos realizados de reparación, inspección y mantenimiento de la flota de vehículos y equipos del Municipio. La Demanda fue enmendada para incluir una causa de acción adicional (o en la alternativa): se alegó que el Municipio, obrando de mala fe, indujo

al Taller a prestar unos servicios por los cuales el Municipio se enriqueció injustamente. Los daños fueron estimados en \$125,000.

El Municipio contestó la Demanda; sostuvo que la deuda reclamada no era válida ni exigible. En particular, alegó que los servicios prestados no surgen de un contrato escrito ni de una orden de compra.

Tras varios trámites procesales, en mayo de 2022, el Municipio presentó una *Moción Solicitando Desestimación* (la “Moción”); arguyó que no existía una causa de acción que justificase la concesión de un remedio toda vez que no se alegó que mediase un contrato escrito entre las partes. También planteó que cualquier acción de daños estaría prescrita.

El Taller se opuso a la Moción; insistió en que el Municipio había hecho “representaciones de mala fe, engañosas, mediando culpa o negligencia o fraudulentas para obtener bienes y servicios sin pagar por ello”. En cuanto a la acción de daños, arguyó que no aplicaba el término prescriptivo de un año.

El 2 de septiembre de 2022, el TPI notificó una Sentencia mediante la cual declaró con lugar la Moción y, así, desestimó la Demanda por las alegaciones (la “Sentencia”).

El 16 de septiembre, el Taller solicitó reconsideración de la Sentencia, lo cual fue denegado por el TPI mediante un dictamen notificado el 19 de octubre.

Inconforme, el 17 de noviembre, el Taller presentó el recurso que nos ocupa; plantea que el TPI cometió los siguientes errores:

1. Erró el Tribunal de Primera Instancia al desestimar la demanda enmendada por falta de causa de acción al descartar que pueda existir contra el Municipio de Mayagüez (y presumiblemente cualquier otro municipio) una causa de acción por daños causados, por mala fe, dolo, culpa y/o negligencia precontractuales y contractuales.
2. Erró el Tribunal de Primera Instancia al desestimar la demanda enmendada por falta

de causa de acción al descartar que el Municipio de Mayagüez (y presumiblemente cualquier otro municipio) respondan en daños por las acciones u omisiones dolosas, fraudulentas, y abusivas del derecho llevadas a cabo por sus funcionarios, empleados, agentes o representantes para inducir a una parte (en este caso la demandante) a entrar en un negocio jurídico que de otra manera no hubiera realizado.

3. Erró el Tribunal de Primera Instancia al desestimar la demanda enmendada por falta de causa de acción al descartar que el Municipio de Mayagüez (y presumiblemente cualquier otro municipio) responda en daños por las acciones u omisiones culposas y/o negligentes de sus funcionarios, empleados, agentes o representantes que ocasionan la nulidad de un contrato.

El 23 de diciembre, el Municipio presentó su alegato en oposición. Resolvemos.

II.

La Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, dispone varios supuestos en los cuales una parte demandada puede solicitar la desestimación de una acción en su contra antes de presentar la contestación a la demanda. *Aut. Tierras v. Moren & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 428 (2008); veáse, además, *S.L.G. Sierra v. Rodríguez*, 163 DPR 738, 745 (2005).

En lo pertinente, la Regla 10.2(5) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2 (5), establece que:

Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación en cualquier alegación... se expondrá en la alegación respondiente que se haga a las mismas, en caso de que se requiera dicha alegación respondiente, excepto que, a opción de la parte que alega, las siguientes defensas pueden hacerse mediante moción debidamente fundamentada:

...

(5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

A los fines de disponer de una moción de desestimación, el tribunal está obligado a dar por ciertas y buenas las alegaciones fácticas de la demanda. *Torres Torres v. Torres Serrano*, 179 DPR

481, 501 (2010); *Perfect Cleaning Service, Inc. v. Centro Cardiovascular*, 172 DPR 139, 149 (2007); *Colón Muñoz v. Lotería de Puerto Rico*, 167 DPR 625, 649 (2006); *García v. E.L.A.*, 163 DPR 800, 814 (2005); *Harguindey Ferrer v. Universidad Interamericana*, 148 DPR 13, 30 (1999); *Ramos v. Marrero*, 116 DPR 357, 369 (1985).

Esto obedece a que el demandante no viene obligado a realizar alegaciones minuciosas y técnicamente perfectas, sino que se le permite limitarse a bosquejar a grandes rasgos su reclamación, mediante una exposición sucinta y sencilla de los hechos. *Torres Torres*, 179 DPR a la pág. 501; *Sánchez v. Aut. de los Puertos*, 153 DPR 559, 569 (2001); *Dorante v. Wrangler de P.R.*, 145 DPR 408, 413 (1998). Ahora bien, una moción de desestimación, al amparo de la Regla 10.2(5), procederá si el TPI determina que, a la luz de la situación más favorable al demandante y resolviendo toda duda a su favor, la demanda es insuficiente para constituir una reclamación válida. *El Día, Inc. v. Mun. de Guaynabo*, 187 DPR 811, 821 (2013); *Consejo Titulares v. Gómez Estremera, et al.*, 184 DPR 407, 423 (2012); *Colón v. San Patricio Corp.*, 81 DPR 242, 266 (1959).

En otras palabras, el promovente de la moción de desestimación tiene que demostrar que, presumiendo que lo allí expuesto es cierto, la demanda no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio. *Rosario v. Toyota*, 166 DPR 1, 7 (2005); *Pressure Vessels v. Empire Gas*, 137 DPR 497, 505 (1994).

III.

A “los contratos con entidades gubernamentales se les examina su validez de acuerdo con los estatutos especiales, en lugar de acudir a las teorías generales de contratos”. *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 DPR 994, 1000 (2009); *Rodríguez Ramos et al. v. ELA et al.*, 190 DPR 448 (2014); Art. 1207 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3372 (vigente a la fecha de los hechos de este caso).

Dos de las leyes especiales que inciden sobre la contratación gubernamental son: la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, según enmendada, 3 LPRA sec. 283 y ss., conocida como la *Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico* (“Ley 230” o “Ley de Contabilidad”), y la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, según enmendada, 2 LPRA secs. 97 y 98 (“Ley 18” o “Ley de Registro”).

La norma jurisprudencialmente establecida es que, para que un “contrato otorgado por el Estado y una parte privada sea válido y exigible, este debe constar por escrito previo a las prestaciones correspondientes”, es decir, que un “contrato gubernamental [debe] const[ar] por escrito y se[r] prospectivo” (la “Norma de Contrato Escrito Previo”). *Rodríguez Ramos*, 190 DPR, a las págs. 458 y 461; *JAAP Corp. v. Depto. Estado et al.*, 187 DPR 730, 747 (2013) (“es necesario que un ente privado se asegure de obtener un contrato escrito previo a la ejecución de una obra o el otorgamiento de prestaciones y contraprestaciones”); *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530, 532-33 (2011) (“es necesario que la otorgación del contrato por escrito ocurra antes de que el contratista empiece a realizar la obra”).

Según los citados casos, la Norma de Contrato Escrito Previo surge de la Ley de Contabilidad y de la Ley de Registro.¹ *Rodríguez Ramos*, 190 DPR, a la pág. 458 (la “Ley Núm. 230-1974 establece claramente” la Norma de Contrato Escrito Previo), pág. 465 (la “Ley Núm. 237-1974 requiere que los contratos gubernamentales consten previamente por escrito”²) y pág. 466 (la “Ley Núm. 18-1975

¹ Esta norma no surge muy claramente de las referidas leyes; no obstante, estamos obligados a seguir la norma establecida en la referida jurisprudencia.

² Los referidos casos han descansado en las siguientes disposiciones de la Ley de Contabilidad: (i) definición de una 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 asignaciones, y que puede convertirse en el futuro en deuda exigible”, 3 LPRA se. 283b(k); (ii) “todas las asignaciones y los fondos autorizados para las atenciones de un año económico, serán aplicados exclusivamente al pago de los gastos legítimamente incurridos durante el respectivo año o al pago de obligaciones legalmente contraídas y debidamente asentadas en los libros”, 3 LPRA sec. 283g(a); y (iii) exigencia de que se contabilicen las obligaciones y efectúen los desembolsos

supone que [el contrato] conste por escrito y sea prospectivo”³); *JAAP Corp.*, 187 DPR, a la pág. 748, (sustentando la Norma de Contrato Escrito Previo en la “política pública establecida” en la Ley de Contabilidad).

Al elaborar sobre la Norma de Contrato Escrito Previo, el Tribunal Supremo también ha articulado las razones de política pública que, según dicho foro, apoyan la misma (*ALCO Corp.*, 183 DPR, a las págs. 543-44):

[Bajo una norma contraria,] se podría dar la situación en que un contratista realice deliberadamente la obra con garantizar anterioridad, como medida de presión para la otorgación futura del contrato. Asimismo, podría ocurrir que un contratista que realizó la obra antes de la otorgación del contrato espere a que cambie la administración del municipio para tratar de convalidar su acto, suscribiendo el acuerdo. En consecuencia, se permitiría que un contratista asuma poderes gubernamentales construyendo en épocas críticas sin un contrato formal, como por ejemplo, al concluir un año fiscal o en una etapa de transición de una nueva administración municipal. Es decir, [una norma distinta] premiaría a quien se confabule con un funcionario corrupto del municipio para no seguir las normas de una administración pública sana, consciente de que tan pronto culmine la obra tendrá derecho a reclamar compensación sin importar que no se siguió la ley al contratar. En fin, son múltiples las posibilidades de corrupción que se podrían suscitar si permitimos el desembolso del fondo público por una obra realizada antes de la otorgación del contrato por escrito.⁴

únicamente “a través de documentos que sometan las dependencias, los cuales serán previamente aprobados para obligación o pago” por el funcionario autorizado o jefe de la dependencia, 3 LPRA sec. 283h (a). Véase, por ejemplo, *Rodríguez Ramos*, 190 DPR, a la pág. 457.

³ La citada jurisprudencia ha descansado en las siguientes disposiciones de la Ley de Registro: (i) 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 ..”, 2 LPRA sec. 97(a); y (ii) “toda entidad gubernamental pagará únicamente por servicios rendidos, así como las partes contratantes siempre se obligarán al cumplimiento de sus prestaciones en fecha futura. [...]. Cualquier violación a lo dispuesto en este inciso provocará la nulidad del contrato otorgado.”, 2 LPRA sec. 97(d). Véase, por ejemplo, *Rodríguez Ramos*, 190 DPR, a las págs. 461-63.

⁴ En realidad, es posible atender estas preocupaciones con un esquema estatutario más flexible. Existen alternativas intermedias distintas a, por un lado, al esquema excesivamente permisivo que una vez existió (recuérdense los “reconocimientos de deuda” y las “resoluciones de pago”) y, por otro lado, el esquema altamente inflexible representado por la Norma de Contrato Escrito Previo, sin excepciones. Una norma más flexible sería más cónsona con la realidad diaria de la administración gubernamental, permitiría al gobierno ofrecer oportunamente sus servicios en casos urgentes o apremiantes y, en todo caso,

Por otra parte, la exigencia de un contrato escrito prospectivo ha sido aplicada de forma liberal, tanto a municipios, como al gobierno central, y en conexión con distintos tipos de contratos (obras, arrendamiento, servicios, etc.). *ALCO Corp., supra; JAAP Corp., supra; Rodríguez Ramos, supra.*

Por ejemplo, en *JAAP Corp., supra*, y en conexión con una controversia sobre pagos reclamados por un arrendamiento del gobierno estatal, se sostuvo 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.*, 187 DPR, a la pág. 733.

Por su parte, en *ALCO Corp., supra*, estaban en controversia pagos en conexión con un contrato de obra de un gobierno municipal. Así se describió lo resuelto en dicho caso en *Rodríguez Ramos*, 190 DPR, a la pág. 460:

[E]n *ALCO Corp. V. Municipio de Toa Alta*, 183 DPR 530 (2011), nos enfrentamos a una controversia donde un contratista comenzó a prestar sus servicios sin todavía obtener un contrato escrito, terminó su trabajo y, posteriormente, las partes otorgaron el contrato escrito. *Íd.* Una vez el contratista intentó cobrar su acreencia al Municipio, acudió sin éxito al foro judicial. *Íd.* Llegado el caso ante nuestra consideración, rechazamos tajantemente la validación de contratos verbales municipales mediante el otorgamiento por escrito de contratos

reduciría el costo de los contratos (ello, pues se reduciría el riesgo a la parte privada de contratar bajo normas altamente inflexibles). De hecho, con el propósito precisamente de adoptar este tipo de estándar, que eliminase el esquema permisivo anterior y también atendiese las preocupaciones que el Tribunal Supremo luego articuló, pero que a la misma vez permitiese al gobierno cumplir con su misión y no fuese injusto con los contratantes privados, se aprobó una orden ejecutiva en el 2006. A través de la misma, se estableció, como regla general, la Norma de Contrato Escrito Previo, pero también se establecieron excepciones, con el fin de manejar adecuadamente “casos **excepcionales** donde la prestación inmediata de los servicios es **esencial y no puede postergarse** al cumplimiento previo con el proceso formal completo de contratación y registro”. Para dichos casos, se establecieron criterios formales para guiar al Estado al considerar si, por ejemplo, debía otorgarse un “contrato informal” (pero escrito) prospectivo, seguido de un “contrato con vigencia retroactiva”. OE 2006-23 (énfasis suplido), según enmendada por la OE 2008-27. Posteriormente, el Tribunal Supremo, sin que se le plantearan asuntos constitucionales, resolvió que la OE 2006-23 era “inválida en la medida que permite validar contratos verbales con el Estado mediante contratos formales retroactivos, contrario a lo dispuesto por ley”. *Rodríguez Ramos*, 190 DPR, a la pág. 465.

formales retroactivos. *Íd.*, pág. 540. Concluimos que realizar una obra antes de tener un contrato escrito viola las normas de contratación gubernamental. *Íd.* Además, razonamos que validar un contrato retroactivamente fomentaría la corrupción, pues un contratista podría realizar la obra antes de otorgar el contrato escrito para presionar su otorgamiento futuro, ya sea por la administración de turno o la siguiente. *Íd.*, pág. 543.

De conformidad con lo anterior, 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, supra.* Así pues, **repetidamente se ha rechazado la aplicación de cualquier remedio en equidad**, como el enriquecimiento injusto, para indemnizar los daños sufridos por una parte privada cuando no se han cumplido los requisitos de contratación gubernamental. *ALCO Corp., supra.* Por ende, 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 rendidos. *Quest Diagnostics, supra.*

III.

En este caso, el Taller no disputa que no existía escrito alguno que sirviera de base para cobrar la deuda reclamada. Por tanto, no hay forma, bajo la norma anteriormente descrita, que pueda configurarse aquí una causa de acción viable contra el Municipio.

Para intentar evadir los efectos de la tajante norma establecida al respecto, el Taller invoca principios de dolo, negligencia y mala fe. No obstante, según arriba explicado, estas doctrinas en equidad no proceden en este contexto. *Rodríguez Ramos*, 190 DPR, a la pág. 461 (“hemos 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”). Adviértase que, de otro modo, para todo efecto práctico, perdería efectividad la norma establecida, pues la reclamación que se ha resuelto debe rechazarse procedería bajo otras teorías jurídicas.

En otras palabras, en cuanto una reclamación no proceda por virtud de las normas particulares sobre contratación gubernamental establecidas por el Tribunal Supremo, tampoco es viable una reclamación contra la entidad pública en equidad o de naturaleza extracontractual. En este contexto, así pues, no son pertinentes las posibles expresiones, escritas u orales, que pudiesen haberse emitido por funcionarios gubernamentales, pues el Tribunal Supremo ha estimado que es más importante vindicar las normas de contratación gubernamental que ha desarrollado y que, de todas maneras, las partes privadas deben conocer dichas normas y, si las ignoran, asumen el riesgo correspondiente. *Quest Diagnostics*, 175 DPR, a la pág. 1002; *Colón Colón*, 170 DPR, a las págs. 728-729.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la sentencia apelada.

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

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