

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Quest Diagnostics of Puerto Rico, Inc.  Recurrida  v.  Municipio de San Juan, Hon. Jorge Santini en su Capacidad de Alcalde del Municipio de San Juan  Peticionario	Certiorari  2009 TSPR 77  176 DPR _____
---	---

Número del Caso: CC-2007-565

Fecha: 14 de mayo de 2009

Tribunal de Apelaciones:

Región Judicial de San Juan Panel V

Juez Ponente:

Hon. Andrés Salas Soler

Abogados de la Parte Recurrida:

Lcdo. Ricardo L. Ortiz Colón  
Lcda. María L. Montalvo Vera

Abogados de la Parte Peticionaria:

Lcdo. Eliezer Aldarondo Ortiz  
Lcda. Rosa Campos Silva  
Lcdo. Iván M. Castro Ortiz  
Lcda. Isabel López Bras  
Lcda. Sheila A. Torres Delgado

Materia: Registro de Contrato Municipal

Este documento constituye un documento oficial del Tribunal Supremo que está sujeto a los cambios y correcciones del proceso de compilación y publicación oficial de las decisiones del Tribunal. Su distribución electrónica se hace como un servicio público a la comunidad.

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Quest Diagnostics of Puerto  
Rico, Inc.

Demandante Recurrida

CC-2007-565

v.

Municipio de San Juan

Demandado Peticionario

Opinión del Tribunal emitida por el Juez Asociado SEÑOR RIVERA PÉREZ.

San Juan, Puerto Rico, 14 de mayo de 2009.

En este recurso se nos solicita la revocación de una sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones, por la cual se confirmó el dictamen del Tribunal de Primera Instancia. El foro primario por vía de sentencia sumaria declaró ha lugar una demanda en cobro de dinero por \$283,063.15 contra el Municipio de San Juan.

I

El 16 de febrero de 2000, el Municipio de San Juan realizó una subasta para adquirir servicios de laboratorios de referencia para sus Centros de Salud

del Departamento de Salud. Las Marías Reference Lab., en adelante Las Marías, obtuvo la adjudicación de esta subasta. El 27 de marzo de 2000, el Municipio de San Juan, en adelante Municipio, y Las Marías suscribieron un contrato para dichos servicios por dos años con fecha de vigencia hasta el 27 de marzo de 2002.

El inciso 10 del referido contrato dispone lo siguiente:

Constituye **elemento esencial para la adjudicación de esta subasta** el análisis de solidez económica y moral del licitador **por lo que se prohíbe expresamente al licitador agraciado, traspasar, transferir, conceder, vender, asignar** o de otra forma disponer de los derechos y deberes incluyendo los créditos que el licitador o contratista adquiriera a su favor por este contrato, entiéndase cesiones de crédito, contrato de refacción industrial y comercial entre otros, a ninguna persona natural o jurídica **sin el consentimiento previo y por escrito de la Junta de Subasta**. El licitador garantiza al someter su propuesta firmada que su situación financiera es sólida y su crédito es excelente. (Énfasis nuestro).

El 26 de diciembre de 2001, vigente el contrato, Quest Diagnostics of Puerto Rico, Inc., en adelante Quest, adquirió varios activos de Las Marías, entre los cuales se encontraba el contrato antes descrito. Las Marías no solicitó ni obtuvo el consentimiento del Municipio para dicho traspaso. Además, el contrato no fue enmendado en forma alguna para sustituir Las Marías por Quest.

El 8 de octubre de 2002 y luego de vencido el contrato original, la supervisora de la sección de compras y

subastas del Departamento de Salud del Municipio mediante carta solicitó la extensión del contrato hasta el 31 de diciembre de 2002. De igual forma, el contrato fue extendido en cuatro ocasiones adicionales hasta el 31 de julio de 2003, esto a más de un año del vencimiento del contrato original. En las últimas dos ocasiones los funcionarios del Municipio expresaron que las extensiones solicitadas habían sido aprobadas por la Junta de Subastas mediante reuniones celebradas a tales efectos. Sin embargo, no existe prueba alguna sobre tales acuerdos.

El 18 de febrero de 2004, Quest radicó acción judicial en cobro de dinero contra el Municipio por la cantidad de \$283,063.15. Posteriormente, el Municipio radicó una solicitud de sentencia sumaria. El foro primario determinó que las cartas para extender el contrato fueron un consentimiento tácito por parte del Municipio. En adición, declaró con lugar la solicitud de sentencia sumaria a favor de Quest y condenó al Municipio al pago de \$283,063.15. Basó su decisión en que una enmienda a la normativa aplicable permite subsanar el no haber realizado un contrato escrito. El Municipio apeló oportunamente dicho dictamen al Tribunal de Apelaciones, quien confirmó la sentencia del foro primario.

Inconforme con esta determinación, el Municipio recurrió ante nos señalando los errores siguientes:

**Erró el Tribunal de Apelaciones al confirmar la sentencia emitida por el Tribunal de Instancia y concluir que entre Quest y el Municipio de San Juan**

se crearon obligaciones jurídicas en atención a la cesión o traspaso del contrato con Las Marías Reference Lab., a pesar que Quest nunca suscribió con el Municipio contrato escrito alguno.

Erró el Tribunal de Apelaciones al confirmar la sentencia emitida por el Tribunal de Instancia y concluir que el contrato entre Las Marías Reference Lab. y el Municipio de San Juan se extendió válidamente a través de cartas suscritas por empleados municipales sin facultad legal para suscribir contratos a nombre del Municipio.

Debidamente sometidos los alegatos de las partes, procedemos a resolver sin ulterior trámite.

## II

El asunto central a resolver es determinar si la cesión y extensión del contrato en cuestión vinculan al Municipio de San Juan a los términos allí establecidos. Entendemos que no.

## A

El Código Civil expone el carácter obligatorio de las relaciones jurídicas realizadas mediante contrato.<sup>1</sup> Por su parte, su Art. 1213 exige que para la perfección de una relación contractual válida concurren sus elementos esenciales, a saber, objeto, consentimiento y causa.<sup>2</sup> El Art. 1214 dispone que el consentimiento se manifiesta por

---

<sup>1</sup> 31 L.P.R.A. 2994.

<sup>2</sup> 31 L.P.R.A. sec. 3391.

el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y causa en el contrato.<sup>3</sup>

Estos requisitos son esenciales, de manera que su falta impide la existencia del contrato.<sup>4</sup> El consentimiento comprende “dos aspectos fundamentales y bien diferenciados: el relativo a la capacidad para consentir y el que se refiere a la prestación del consentimiento”.<sup>5</sup> El Art. 1216 de nuestro Código Civil reconoce las posibles restricciones a la capacidad para consentir que pueden establecerse mediante la ley.<sup>6</sup> Esta disposición comprende las prohibiciones legales que afectan a determinadas personas con independencia de sus condiciones estrictamente personales.<sup>7</sup> Este precepto legal se refiere a los contratantes “a quienes la ley les prohíbe prestar su consentimiento en determinados casos por razones de moralidad o conveniencia.”<sup>8</sup>

A estos efectos, mediante estatutos especiales el legislador ha impuesto requisitos y condiciones a la contratación con los municipios. A los contratos con entidades gubernamentales se les examina su validez a la luz de los estatutos especiales, en lugar de acudir a las

---

<sup>3</sup> 31 L.P.R.A. sec. 3401.

<sup>4</sup> J. Puig Brutau, Fundamentos de Derecho Civil, Tomo II, Vol. 1, Bosch, S.A., Barcelona, Espana., pág. 41.

<sup>5</sup> Puig Brutau, op cit., pág. 43.

<sup>6</sup> 31 L.P.R.A. sec. 3403.

<sup>7</sup> Puig Brutau, op cit., pág. 44.

<sup>8</sup> J.R. Vélez Torres, Derecho de Contratos, Tomo IV, Vol. II, 1990, Universidad Interamericana, Ed. 1.

teorías generales de contratos. Municipio de Ponce v. Autoridad de Carreteras, 153 D.P.R. 1 (2000).

La Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, mejor conocida como Ley de Municipios Autónomos, dispone una serie de requisitos para la adjudicación de subastas y su posterior contratación con los municipios.<sup>9</sup> Esta ley delega a la Junta de Subasta el deber de evaluar y adjudicar todas las subastas requeridas por ley. Todos los acuerdos y resoluciones de la Junta deben ser por mayoría de sus miembros, salvo otra cosa se disponga.<sup>10</sup>

En materia de contratación con municipios se exige que el contrato escrito se remita a la Oficina del Contralor, salvo determinadas excepciones, y se acredite certeza de tiempo. Ocasio v. Alcalde, 121 D.P.R. 37 (1988). La Ley Núm. 127 de 31 de mayo de 2004, enmendó la Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975, para disponer que no se declarará nulo un contrato municipal **por el sólo hecho de que no haya sido registrado o remitido a la Oficina del Contralor.**<sup>11</sup>

Esta enmienda no alteró la política pública que persigue los demás requisitos establecidos por ley y jurisprudencia, ya que sigue siendo necesario e indispensable para la validez del contrato su perfeccionamiento y que conste por escrito. Cordero Vélez v. Municipio de Guánica, 2007 T.S.P.R. 24, 170 D.P.R. \_\_\_\_; Colón v. Municipio de

---

<sup>9</sup> 21 L.P.R.A. sec. 4001 et seq.

<sup>10</sup> 21 L.P.R.A. sec. 4505.

<sup>11</sup> 2 L.P.R.A. sec. 97.

Arecibo, 2007 T.S.P.R. 61, 170 D.P.R. \_\_\_\_\_. El requisito de contrato escrito es uno de carácter formal o sustantivo que sirve como mecanismo profiláctico para evitar pagos y reclamaciones fraudulentas e ilegales. Colón v. Municipio de Arecibo, *supra*.

En Las Marías v. Municipio de San Juan, 159 D.P.R. 868, 878 (2003), por descansar en cartas escritas para renovar relaciones contractuales con el Municipio, se declararon nulos los contratos. Dicho caso fue examinado antes de la enmienda a la Ley 18, *supra*, por lo que fue resuelto bajo la ausencia del registro de los contratos impugnados.

La norma formulada en Fernández v. Municipio de San Juan, 147 D.P.R. 824, (1999), está vigente y no ha sido afectada por la enmienda a la Ley 18, *supra*. En aquella ocasión, la demandante reclamaba el pago por cánones de arrendamiento adeudados por el Municipio. Las partes habían suscrito válidamente un contrato de arrendamiento que expiró. Se alegaba que dicho contrato había sido extendido mediante cartas enviadas por el Municipio a la demandante. Sin tener que resolver si las referidas cartas reflejaban el compromiso incondicional para contratar, concluimos que el Municipio no estaba obligado a cumplir con la extensión. Basamos nuestra decisión en que las cartas no fueron hechas por el Alcalde o por la persona delegada por éste para asumir obligaciones a nombre del Municipio. En adición, resolvimos que aún si las cartas



hubieran sido hechas por la persona facultada en ley, no responsabilizaban al Municipio, pues el compromiso no constaba en un contrato escrito.

El Art. 3.009 de la Ley de Municipios Autónomos, designa en el Alcalde la facultad y función de representar al Municipio, y de delegar por escrito a otro funcionario las funciones y deberes que se le asignan en dicha ley.<sup>12</sup>

Estos preceptos legales y su jurisprudencia interpretativa persiguen fomentar la eficacia, honestidad y corrección en protección de los intereses del pueblo. Cordero Vélez v. Municipio de Guánica, *supra*. El principio establecido dispone que para obligar fondos públicos es necesario seguir los procedimientos establecidos en ley, promoviendo así, la sana y recta administración pública. Cordero Vélez v. Municipio de Guánica, *supra*. Los tribunales vienen llamados a velar por las disposiciones legales dirigidas a proteger desembolsos públicos, ya que protegen el interés público y no el de las partes contratantes. Hatton v. Municipio de Ponce, 134 D.P.R. 1001 (1994).

Reiteradamente, hemos expresado que los entes privados tienen el deber de asegurar el cumplimiento de la ley al contratar con los municipios, o se arriesgan a asumir la responsabilidad por sus pérdidas. Colón v. Municipio de Arecibo, *supra*. Por consiguiente, hemos determinado la inaplicabilidad de cualquier remedio en equidad por los

---

<sup>12</sup> 21 L.P.R.A. sec. 4109.

daños sufridos por no adherirse a la normativa establecida. Las Marías v. Municipio de San Juan, *supra*.

## B

La Regla 36.2 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. III, es el mecanismo procesal adecuado para solicitar sentencia por la vía sumaria.<sup>13</sup> Este mecanismo es de carácter extraordinario y de aplicación sólo en casos que no se requiere la celebración de un juicio para resolver. González v. Hospital, 2006 T.S.P.R. 98, 168 D.P.R. \_\_\_\_ (2006). La parte que promueve dicha solicitud debe establecer su derecho con claridad y demostrar que no existe controversia sustancial sobre algún hecho material. González v. Hospital, *supra*. La parte que se opone a dicha solicitud debe controvertir la prueba presentada y no debe cruzarse de brazos o se corre el riesgo de que se resuelva en su contra. Luan Investment v. Rexach Construction Co., 152 D.P.R. 652 (2000). Sin embargo, el mero hecho de que el promovido no se oponga, no implica necesariamente que ésta proceda, ya que debe proceder en derecho. Corp. Presiding Bishop v. Purcell, 117 D.P.R. 714 (1986).

Para evaluar una solicitud de sentencia sumaria debe considerarse todas las alegaciones en el expediente, interrogatorios, admisiones, en unión a las declaraciones juradas y verificar si hay o no controversia real sobre algún hecho material. Corp. Presiding Bishop v. Purcell, *supra*. Cualquier duda sobre la existencia de una

---

<sup>13</sup> 32 L.P.R.A. Ap. III, R. 36.2.

controversia de hechos pertinentes y materiales debe ser resuelta contra la parte que solicita la sentencia sumaria. Mamt. Adm. Service Corp. v. E.L.A., 152 D.P.R. 599 (2000). No se debe utilizar este mecanismo en casos muy complejos o que involucren el interés público. González v. Hospital, *supra*.

### III

Con el beneficio del Derecho antes descrito pasamos a revisar la presente controversia. El Tribunal de Apelaciones confirmó al foro primario y decidió que el Municipio conocía del traspaso del contrato a Quest, por lo que era válida la cesión y extensión del mismo. Además, avaló las determinaciones del foro *a quo* sobre que la ley permite que los contratos que no estén por escrito sean subsanables y sobre el consentimiento tácito del Municipio para extender el contrato. Entendemos que erró al así hacerlo.

### A

El Municipio alega que entre Quest y éste nunca existió un contrato. En adición, arguye que el contrato que suscribió con Las Marías no fue válidamente transferido a Quest al fin de obligarle.

Por su parte, Quest sustenta su contención en principios generales de derecho contractual sin considerar las regulaciones especiales que no se cumplieron y que persiguen propiciar una adecuada fiscalización de los gastos públicos. En su alegato Quest expresa que “las

cartas extendiendo el término del contrato, la solicitud de servicios adicionales y las admisiones de funcionarios municipales inequívocamente demuestran el consentimiento del Municipio a dicha cesión".<sup>14</sup>

Quest sostiene que nuestros pronunciamientos en Cordero Vélez v. Municipio de Guánica, *supra*, son inaplicables pues en aquellos hechos nunca existió un contrato. Manifiesta que las cartas enviadas por la Supervisora de la División de Compras y Subastas, el Director Auxiliar de Compras y Suministros y el Gerente Interino de la Oficina del Municipio eran suficientes para consentir la cesión y para extender el contrato. El inciso 10 del contrato suscrito con Las Marías expresamente prohibía la cesión del contrato a no ser por el **consentimiento previo y por escrito de la Junta de Subasta**. Nuestras expresiones en Cordero Vélez v. Municipio de Guánica, *supra*, son aplicables, pues se trata sobre el consentimiento de la Junta de Subasta. La Ley 81, *supra*, dispone la forma en que la Junta emite sus resoluciones y acuerdos. Descansa Quest en una carta enviada a todos los clientes de Las Marías informando la cesión. La razón para exigir una previa aprobación de la Junta pretende asegurar que las personas que brindan servicios a los municipios sean adecuadas y cumplan con los requisitos de ley. No ha demostrado Quest que obtuvo el consentimiento previo y por

---

<sup>14</sup> Alegato en Oposición de Quest, pág. 12.

escrito de la Junta para dicha cesión, por lo que la cesión no vincula al Municipio.

B

Arguye Quest en su defensa, que de la conducta del Municipio se desprende su consentimiento tácito para contratar. Olvida una vez más, que los principios generales en materia de contratos no son suficientes en este tipo de contratación cuando no se cumple con los requisitos que imponen las leyes especiales aplicables.

Las cartas para extender el contrato fueron suscritas por empleados municipales no autorizados en ley para comprometer al Municipio, por lo que no le obligaron.<sup>15</sup> Además, las cartas para extender el término de vigencia de la relación jurídica entre las partes no puede considerarse un contrato entre estas partes, pues no cumplen con los requisitos de ley para constituir un contrato escrito que vincule al Municipio.

La enmienda a la Ley 18, *supra*, en nada cambia el resultado aquí expuesto, pues en la enmienda sólo se contempla la remisión del contrato a la Oficina del Contralor, siendo aún exigible cumplir con el requisito indispensable de hacer un contrato escrito. Decidir lo contrario abriría las puertas a actuaciones ilegales en detrimento de los fondos públicos. No procede imponerle al Municipio el cumplimiento de un contrato ineficaz por no

---

<sup>15</sup> Así lo demuestra la certificación de Órdenes Ejecutivas firmadas por el Alcalde. Apéndice del recurso, pág. 514.

ceñirse a la ley. Es imprescindible para la sana administración el apego a las normas establecidas.

Quest sabía o debía saber que las cartas que le fueron enviadas para extender el contrato eran ineficaces y en nada vincularon al Municipio. Las partes privadas que contratan con el gobierno deben velar por el fiel cumplimiento de las leyes o se arriesgan a sufrir pérdidas económicas por su descuido.

Una vez más, desalentamos firmemente la inobservancia de la ley y la actuación de los empleados del Municipio. Es deber de todo municipio asegurar que todos sus funcionarios se ajusten a los procedimientos establecidos en la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. No empece, “la buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de su buena administración implica llevar a cabo sus funciones como comprador con eficacia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo”. Mar-Mol Co. v. Administración de Servicios Generales, 126 D.P.R. 864, 871 (199).

Por no haber alguna controversia real sobre algún hecho material, procede dictar sentencia sumaria desestimando la reclamación contra el Municipio.

#### IV

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la sentencia recurrida y emitida por el Tribunal de Apelaciones. Se declara con lugar la solicitud de

sentencia sumaria presentada por el Municipio y se dicta  
sentencia de conformidad desestimando la demanda de autos.

*Efraín E. Rivera Pérez*  
*Juez Asociado*

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Quest Diagnostics of Puerto  
Rico, Inc.

Recurrida

v

CC-2007-565

Municipio de San Juan, Hon.  
Jorge Santini en su Capacidad  
de Alcalde del Municipio de  
San Juan

Peticionario

SENTENCIA

San Juan, Puerto Rico, a 14 de mayo de 2009.

Por los fundamentos antes expuestos en la Opinión que antecede, la cual se hace formar parte integra de la presente, se revoca la sentencia recurrida y emitida por el Tribunal de Apelaciones. Se declara con lugar la solicitud de sentencia sumaria presentada por el Municipio y se dicta sentencia de conformidad desestimando la demanda de autos.

Lo acordó el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal Supremo. La Jueza Asociada señora Rodríguez Rodríguez concurre con el resultado sin opinión escrita.

Aida Ileana Oquendo Graulau  
Secretaria del Tribunal Supremo