

*Como cualquier  
hijo de vecino:*

*Las defensas de “estoppel”  
y de “actos propios” y su  
aplicabilidad al Estado.*



---

*Luis Muñiz Argüelles  
Catedrático Auxiliar  
Escuela de Derecho  
Universidad de Puerto Rico*

---

En años recientes se ha evidenciado un marcado debilitamiento de la doctrina de la inmunidad del Estado. La decisión de **Torres v. Castillo Alicea**, 111 DPR 792 (Díaz Cruz, 1981) declaró inconstitucional el límite de \$15,000 por causa de acción y de \$30,000 por suceso establecido en el Artículo 2 de la Ley de Reclamaciones y Demandas Contra el Estado, 32 LPRA 3077. Posteriormente, se fijaron nuevos límites más altos. La defensa también ha sido objeto de intenso ataque por parte de la doctrina científica. La ponencia de los días 12 y 13 de febrero de 1981, del Prof. Ferdinand F. Stone, de la Universidad de Tulane, publicadas en 16 Rev. Jr. U.I.A. 73 (1981) es un ejemplo de las nuevas orientaciones. En el presente artículo enfocamos una inmunidad "procesal" que hoy también se tamblea. Se trata de la alegada no aplicabilidad al Estado del principio de "estoppel" o de los actos propios. Sostenemos que el principio sí le es oponible, aunque sujeto a ciertas excepciones.

A manera de ilustración examinemos un caso concreto resuelto recientemente por el Tribunal Superior, Sala de San Juan\*. Un matrimonio adquiere un inmueble. Antes de consentir al contrato de compraventa, visitan la Colecturía del Departamento de Hacienda y obtienen una certificación negativa de contribuciones sobre la propiedad. Poco después de firmadas las escrituras, solicitan la exención por los primeros \$15,000 del valor tasado del inmueble, que constituye ya su residencia principal. La solicitud se hace a tenor con lo dispuesto en 13 LPRA 402.

---

\*Luis Muñiz Argüelles v. Sec. de Hacienda, 84 JTS 87. (William Fred Santiago, 1984). El presente artículo se basa en los escritos y estudios realizados en relación con dicho caso. El Hon. Juez Santiago acogió buena parte de ellos en la sentencia.

El Departamento de Hacienda deniega el pedido porque no han sido pagadas las contribuciones sobre la propiedad correspondientes a uno de los años que antedata la compraventa. Alega el Departamento que el Artículo 315 del Código Político, 13 LPRA 462, y el 200 de la Ley Hipotecaria, 30 LPRA 2651, establecen que la propiedad queda gravada con una hipoteca legal tácita que afecta a todo futuro adquirente. Añade el Departamento que la propia sección donde se hace constar el derecho a la exención establece como "... condición indispensable... que el contribuyente no adeude cantidad alguna por concepto de contribuciones sobre la propiedad inmueble objeto de la solicitud de exoneración, o que en su lugar el contribuyente formule y obtenga la aprobación de un plan de pagos que asegure la liquidación de la deuda atrasada".

El análisis de si procede invocar la doctrina de estoppel debe comenzar con un examen de si ésta es de aplicación cuando la parte adversamente afectada por ella es el Estado.

La norma general solía ser favorable al gobierno. Pese a que aún en el siglo XIX e inicios del siglo XX ciertos tribunales rehusaron aplicar la misma a ciegas, **State of Michigan v. Jackson, L.E.S.R. Co.**, 69 F. 116 (6to Cir., 1895); **U.S. v. Stinson**, 125 F. 907 (7 mo. Cir., 1903); **State of Iowa v. Carr**, 191 F. 257 (8vo. Circ. 1911), la norma oficial parecía permanecer en pie. Véase a Davis, K.C., **Administrative Law Treatise**, West Pub. Co., St. Paul, 1958, Vol. 2, Cap. 17, a las páginas 491 y ss y en particular la sección 17.09, y Eisen, L.H., "**Schweiker v. Hansen: Equitable Estoppel Against the Government**", 67 **Cornell L. Rev.** 609 (1982); Thompson, D.K., "Equitable Estoppel of the Government", 79 **Col. L. Rev.** 551 (1979).

Para mediados de la última década, sin embargo, el número de casos en que los tribunales se rehusaban a acceder al reclamo de la ciega aplicación de la norma era tal que el Profesor Davis comienza su análisis

del tema con la contundente frase: "The Law has changed".

**Administrative Law in the Seventies**, Lawyer's Coop., Rochester, N.Y., 1976, sección 1701, a la página 399. En el análisis que sigue, el Profesor Davis concluye que aun cuando la norma no ha sido del todo descartada, ciertamente ya no goza de la simpatía de la que una vez gozó. En efecto, aun el Tribunal Supremo Federal en el caso de **Moser v. U.S.**, 341 U.S. 41 (1951) autorizó a un suizo a reclamar la ciudadanía norteamericana aun cuando erróneamente se accedió a una petición suya de exención del servicio militar durante la Segunda Guerra Mundial.

Una decisión reciente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos reitera -- aunque admitimos que casi a regañadientes -- la nueva doctrina.

En **Schweiker v. Hansen**, 450 US 785 (Per Curiam, 1981), un empleado del Seguro Social informa a una solicitante que no cualifica para recibir de ciertos beneficios. El empleado tampoco le aconseja -- como instruye que lo haga el manual de la agencia -- que debe en todo caso solicitar el beneficio por escrito. Como cuestión de derecho, la solicitante cualificaba para la ayuda, pero no se le concedió al no existir una solicitud escrita. El Tribunal Supremo rehusa aplicar la doctrina de "estoppel", pero sólo porque el empleado gubernamental no consignó sus consejos erróneos por escrito. De haberlo hecho, dijo el tribunal en la nota al calce 4, a la página 788, la decisión hubiese sido la contraria. El requisito del escrito, por de más chocante a la luz de las normas del derecho evidenciario, ha sido severamente criticado, Eisen, *supra*, a la pág. 612 y ss; y no había sido aplicado en casos anteriores. **Corniel-Rodríguez v. Immigration and Naturalization Services**, 532 F. 2d 301 (1er. Cir., 1976).

En Puerto Rico la doctrina judicial tampoco parecía favorecer a la aplicación de la doctrina de "estoppel" contra el gobierno. Pero una lectura cuidadosa de los casos revela que si bien nuestro Tribunal Supremo no ha hecho uso de la

misma hasta el presente, siempre ha dejado la puerta abierta para su uso cuando las circunstancias lo ameriten. Donde más claramente se resuelve esto es en el caso de **Infante v. Tribunal**, 84 DPR 308 (Pérez Pimentel, 1961) donde se resolvió que bajo ciertas circunstancias "el gobierno puede estar sujeto a la doctrina de estoppel".

¿Cuáles son esas circunstancias? Un examen de la jurisprudencia nos lleva a concluir que para que la doctrina sea de aplicación deben concurrir dos requisitos:

- a. daños a uno que actuó de buena, confiando en la conducta gubernamental, si no se aplica la doctrina, y
- b. la ausencia de razones de orden público que justificarían descartar su aplicación.

Véase Thompson, *supra*, a la página 559 y ss. El primer requisito es en efecto el de la aplicación de la doctrina de los actos propios. **International General Electric v. Concrete Builders**, 104 DPR 871, 878 (Díaz Cruz, 1976). El segundo responde a la función pública que el gobierno debe normalmente cumplir.

En **Descartes v. Tribunal de Contribuciones, Trigo Hnos. Interventor**, 73 DPR 295 (Negrón Fernández, 1952), se resolvió que un contribuyente sujeto al pago de arbitrios no puede reclamar el derecho a ser eximido de dicho pago porque un funcionario no le haya cobrado arbitrios similares a otro contribuyente. El no aplicar la defensa no perjudicaba al interventor, quien normalmente debía pagar los arbitrios. Por el contrario, aplicarla hubiese privado al Estado de los fondos provenientes del cobro de arbitrios de éste y de otros contribuyentes y hubiese impedido lograr los demás fines perseguidos por el legislador al aprobar la legislación fiscal en cuestión. Aplicar la doctrina equivalía a derogar la ley.

En **Infante v. Tribunal**, *supra*, se resolvió que un aspirante al ejercicio

de la medicina no podía exigirle a la Junta Examinadora que lo admitiese a tomar la reválida por el único hecho de que ésta había erróneamente resuelto que la universidad en donde el aspirante había estudiado había sido previamente acreditada. La admisión de la defensa hubiese significado el posible ejercicio de la profesión médica por una persona que no había cursado estudios en una institución acreditada. El aspirante no se vio perjudicado por el error porque a la fecha en que se cometió él ya había concluido sus estudios y porque siempre tenía la oportunidad de solicitar un estudio de su expediente para ver si se justificaba admitirlo al examen.

En **Mendoza Aldarondo v. Asoc. de Empleados**, 94 DPR 564 (Hernández Matos, 1967), se resolvió que un empleado que no cualificó para un seguro de primera categoría no podía cobrar los beneficios correspondientes a tal seguro, pese a haberle sido erróneamente notificada la aprobación de su solicitud de cambio del seguro de segunda a primera categoría. En ese caso el asegurado nunca tuvo derecho al seguro de primera categoría y su inelegibilidad no estaba en forma alguna afectada por el error del funcionario de la agencia en cuestión. Por otra parte, sostener la defensa hubiese resultado en un debilitamiento de la posición financiera de la agencia. Es interesante señalar que al asegurado le fueron devueltas todas las primas pagadas en exceso más intereses legales sobre dichas sumas, lo que equivale a un resarcimiento de los daños sufridos.

En **Del Rey v. J.A.C. y L.**, 107 DPR 348 (Per Curiam), el Tribunal Supremo resolvió que aun asumiendo que los reclamantes no hubiesen conocido o participado en la fraudulenta obtención de unos permisos falsificados, la otorgación de dichos permisos no le otorgaba derechos. En este caso se trataba de unos permisos de construcción para unos moteles. El examen del caso

revela que permitir la defensa hubiese significado autorizar una violación a la legislación urbanística, que es de orden público, y a validar una falsificación. No debe olvidarse que en otra parte de la decisión el Tribunal hizo claro que los reclamantes "han incurrido en todo el trámite para construir las facilidades del motel, en conducta impropia y altamente censurable", construyendo sin permisos de construcción, escondiendo construcciones tras verjas de ocho pies de altura, incurriendo en falsa representación para obtener instalaciones de luz eléctrica haciendo uso de documentos falsificados, etc. Ante esta situación no cabe "hablar de perjuicio contra el reclamante. Lo que cabe preguntarse es si los reclamantes se ven impedidos de reclamar daños por haber sido ellos mismos los causantes de sus perjuicios".

El último caso sobre la materia, **J.R.T. v. Hospital de la Concepción**, 83 JTS 63, (Torres Rigual, 1983), no permitió tampoco aplicar la doctrina. En este caso aplicar la doctrina de estoppel, como reclamaba el Hospital de la Concepción, hubiese significado liberar a éste de la obligación de reembolsar salarios a unos obreros - terceros inocentes - y premiarlo por haber solicitado la desestimación del caso de un Tribunal que carecía de jurisdicción, permitiéndole invocar dicha desestimación - que no resolvía cuestión alguna en sus méritos - como fundamento para la aplicación de la doctrina de "estoppel".

La situación de hechos que relatamos al inicio de este escrito es claramente distinguible. El adquiere, que ha obtenido una certificación negativa de deudas contributivas, y que por lo tanto reúne el requisito de **Schweiker**, *supra*, confió en ésta y, por lo tanto, no retuvo suma alguna de los vendedores para el caso en que luego se establece la existencia de dicha deuda. De no aplicar la doctrina, este comprador de buena fe, que no tenía otro modo de verificar la existencia de dicha deuda que no fuese recurriendo a la agencia que

controla el único registro que existe donde se consignan éstas, se vería obligado a pagar una cuantiosa suma de dinero adicional al precio que pensó pagar por su casa. Se cumple, pues, el primero de los dos requisitos señalados.

Examinemos si se cumple el segundo, la inexistencia de motivos de política pública que justificarían negar la aplicación de la doctrina.

Es claro que la invocación de la doctrina no afecta los intereses inmediatos de terceras personas, como es el caso cuando se solicita validar unos permisos nulos que pueden conducir a la práctica de la medicina o al establecimiento de moteles en zonas donde no han sido autorizados; o cuando unos obreros han de verse privados del reembolso de sus salarios o cuando el Estado ha de verse privado del cobro de toda una serie de arbitrios futuros.

Todo cuanto se va a ver afectado es el cobro inmediato de una suma que es recobrable si el gobierno recurre contra titulares anteriores del inmueble. El mero impacto económico al gobierno no justifica denegar la aplicación de la doctrina. Casi todos los casos estadounidenses citados en los cuales se aplicó fueron casos en que el gobierno sufrió un impacto económico adverso. En **State of Michigan v. Jackson, supra**; **U.S. v. Stinson, supra**; y **State of Iowa v. Carr, supra**, se aplicó la doctrina pese a que el resultado directo era la pérdida de titularidad del estado sobre un bien inmueble. Lo mismo ocurrió en **US v. Wharton, 514 F2d 406 (9no Cir., 1975)**. Es interesante apuntar que en este caso el Tribunal señaló que, ante el reclamo del gobierno de que hay una cuestión de orden público de por medio, debe considerarse otro elemento también de orden público, "el interés del público en ver a su gobierno actuar cuidadosa, honesta y justamente con sus ciudadanos". (Traducción nuestra).

Visto desde la perspectiva del adquirente, cabe también plantearse una serie de interrogantes relacionadas con el orden público. ¿Cómo ha de afectarse el tráfico de

inmuebles cuando los adquirentes potenciales saben que tal vez tengan que pagar cuantiosas sumas por contribuciones, recargos e intereses insospechados? ¿Resultará esto en una disminución en el tráfico mercantil, con la consecuente disminución en el cobro de contribuciones sobre ganancias de capital? ¿Significará que los compradores retendrán cuantiosas sumas y que en consecuencia los vendedores deseados de capitalizar aumentarán el precio de venta?

Por último, visto el resultado final, no parece que el gobierno logre nada reclamando el pago del adquirente. Al no haber éste retenido suma alguna de quien le vendió, ha sufrido un daño atribuible a la negligencia del funcionario que emitió la certificación equivocada. Cabe, pues, una reclamación en daños contra el gobierno al amparo de lo dispuesto en 32 LPRA 3077. Lo cobrado por una vía será desembolsado por otra. En el proceso de cobro y de reembolso el Estado habrá perdido el dinero que ha pagado para poder cobrar y para defenderse de la reclamación en su contra. Esta suma incluye no sólo el pago del salario de sus abogados, sino también el de secretarías, jueces, alguaciles, taquígrafos, etc., por no hacer mención del costo proporcional de equipo y facilidades físicas. El adquirente, por su parte, habrá recobrado lo reclamado pero no lo que le costó su abogado ni lo dejado de percibir durante el tiempo que tuvo que desatender sus asuntos para protegerse de la reclamación injusta del Estado. El resultado neto del cobro es el desperdicio de recursos del Estado y del ciudadano.

Tras adoptar el análisis que antecede, el Tribunal Superior resolvió que la defensa de "estoppel" o de actos propios es aplicable contra el gobierno, quien en su vez decidió no apelar.

La decisión, al no haber sido emitida por el Tribunal Supremo, técnicamente no sienta precedente, pero ciertamente da lugar a que se ponga en duda el futuro de la norma que parecía ser prevaleciente.

Los hechos relatados no han de repetirse de forma idéntica en numerosos casos futuros. Pero nos parece innegable que si del análisis de los hechos que sean surge que a) una persona que de buena fe ha confiado en una conducta gubernamental ha de sufrir daños de no aplicarse la doctrina de "estoppel" o de actos propios y que b) no existen razones de orden público que justifique descartar su aplicación, entonces el gobierno tendrá que enfrentarse a las consecuencias de sus actos como lo tiene que hacer todo otro litigante.

