

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL II

<p>PUERTO RICO ART &amp; EDUCATION ALLIANCE, INC.; SYLVIA R. VILLAFañE ALVARADO</p> <p>Demandantes-Apelantes</p> <p>v.</p> <p>DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA; ADMINISTRACIÓN DE FAMILIAS Y NIÑOS DE PUERTO RICO; ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO</p> <p>Demandados-Apelados</p>	<p>KLAN201401929</p>	<p>Apelación procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan</p> <p>Civil Núm.: KCD2014-0019 Sala: (906)</p> <p>Sobre: Cobro de Dinero, Daños y Perjuicios</p>
--	----------------------	--

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa

Candelaria Rosa, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de marzo de 2015.

Comparecen ante este Tribunal, la señora Sylvia R. Villafañe Alvarado y Puerto Rico Act & Education Alliance, Inc. para solicitar la revocación de la *Sentencia* dictada el primero de octubre de 2014 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan. En virtud de la aludida *Sentencia*, el TPI desestimó con perjuicio la acción sobre cobro de dinero y daños y perjuicios, incoada por la parte apelante contra el Departamento de

la Familia, la Administración de Familias y Niños de Puerto Rico (ADFAN) y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en conjunto parte apelada).

La parte apelante adujo en su demanda<sup>1</sup> que el 29 de noviembre de 2012 ADFAN realizó una invitación para que le sometieran propuestas para la organización y ofrecimiento de un campamento de Navidad. En éste se ofrecerían talleres de capacitación para jóvenes bajo la custodia del Departamento de la Familia. Ello, como parte de las iniciativas de la referida agencia para ofrecer herramientas de vida a la juventud. Añadió, que en respuesta a dicha convocatoria, PR Art sometió una propuesta que resultó seleccionada por ADFAN. Así, sostuvo que el 14 de diciembre de 2013, suscribió un contrato con ADFAN por la cantidad de \$460,000 para la realización de la actividad antes descrita. Alegó que el referido contrato se firmó en presencia de varios funcionarios del Departamento de la Familia y ADFAN. Indicó que debido a la proximidad de la actividad el personal de ADFAN le solicitó a la señora Villafañe, presidente de PR Art, que procediera con la organización y ejecución del campamento navideño y luego se le haría llegar copia del contrato firmado por la Secretaria del Departamento de la Familia, quien también fungía como Administradora de ADFAN.

---

<sup>1</sup>La parte apelante presentó la demanda original el 7 de enero de 2014. No obstante, el 26 de marzo de 2014 instó una *Demanda Enmendada* para incluir como parte demandada al Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La parte apelante expresó, además, que de acuerdo a lo pactado los días 17, 18, 19 y 20 de diciembre de 2012 celebró en el Hotel Ponce Hilton el aludido campamento navideño. Detalló en qué consistió la actividad y los gastos incurridos en ésta. Por último expuso que ha transcurrido más de un año desde la celebración del campamento, sin que ADFAN haya efectuado pago alguno por los servicios prestados, a pesar de haberle enviado varias cartas exigiéndole el cumplimiento del pago. Fundada en lo anterior, la parte apelante exigió el pago de los \$460,000. Además, reclamó que la parte apelada le causó grave menoscabo patrimonial y angustias mentales a la señora Villafañe, presidenta y principal accionista de PR Art. Esto por razón de que tuvo que subsidiar y financiar con su patrimonio personal una actividad oficial de la parte apelada. Añadió que esto le ocasionó daños económicos estimados en no menos de \$150,000.

La parte apelada, a su vez, compareció mediante *Moción de Desestimación* en la que, en síntesis, expuso que la *Demanda Enmendada* deja de exponer una reclamación que justifica la concesión de un remedio. A estos fines sostuvo que no se suscribió un contrato escrito entre ADFAN y la parte apelante, toda vez que éste no se perfeccionó por carecer de la firma de la autoridad competente. Así, sostuvo que conforme al derecho aplicable a la contratación gubernamental y a tenor de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap V, R. 10.2 debía desestimarse la demanda de autos.

La parte apelante se opuso a la *Moción de Desestimación* interpuesta por el Estado. Luego de examinar la solicitud de desestimación, así como las correspondientes réplicas y dúplicas presentadas por las partes el primero de octubre de 2014 el TPI dictó la sentencia aquí impugnada. En virtud de ésta, el foro primario adoptó los hechos bien alegados en la *Demanda Enmendada*, de los cuales resaltamos los siguientes:

1. ADFAN seleccionó la propuesta de PR Art para que organizara y ofreciera un campamento de Navidad con talleres de capacitación a jóvenes custodios del DF, como parte de las iniciativas para ofrecer herramientas de vida a la juventud.
2. A tales efectos, el 14 de diciembre de 2013, la Lcda. Ania Rivera del DF, se comunicó con la parte demandante, para firmar el correspondiente contrato con ADFAN, por \$460,000 lo cual hizo en la presencia de varios funcionarios del DF.
3. Según surgía del contrato suscrito PR Art con ADFAN, los costos del referido contrato serían sufragados de la cuenta número E-2990-272-1230000-07F-2011-G-1101PRFPSS-D.
4. Dada la proximidad de la actividad para la cual se le acababa de contratar, el personal de ADFAN le indicó a la Sra. Villafañe, Presidente de PR Art, que procediese con la organización y ejecución del campamento navideño, que luego se le haría llegar copia del contrato firmado por la Secretaria de Familia (quien fungía también como Administradora de ADFAN).
5. Así las cosas, los días 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de diciembre de 2012 se celebró el referido campamento navideño en el Ponce Hilton.
6. Como parte de los servicios prestados por PR Art y en consideración al precio pactado con ADFAN, PR Art asumió los costos relacionados con la actividad en donde participaron 120 jóvenes féminas puertorriqueñas seleccionadas y trasladadas por ADFAN y 51 trabajadoras sociales del DF.
7. El 21 de diciembre de 2012, concluida la actividad, PR Art sometió una factura por la totalidad de la cantidad acordada con ADFAN (\$460,000.00), requiriendo su solicitud de pago a las partes demandadas por escrito mediante carta el 15 de febrero de 2013, el 2 de abril de 2013, el 19 de abril de 2013 y el 15 de mayo de 2013.
8. No obstante, transcurridos sobre 365 días desde que se prestaron los servicios, las partes demandadas no han cumplido con sus obligaciones contractuales.

Basado en los hechos antes relacionados y conforme a la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, el foro de instancia resolvió que en el

presente caso no estaba en controversia el hecho de que ADFAN nunca firmó un contrato escrito con PR Art. En esa dirección, dispuso lo siguiente:

Como expusimos, las leyes citadas, así como su jurisprudencia interpretativa, prohíben el desembolso de fondos públicos por servicios prestados sin que medie previamente un contrato gubernamental válido que cumpla con todos los requisitos estrictos sobre contratación gubernamental. Incluso, disponen que todo contrato que no se formalice a tenor de estas normas es nulo.

Por último, el Tribunal Supremo ha sido consecuente en rechazar firmemente la aplicación de cualquier remedio en equidad para convalidar la obligación pública verbal y poder indemnizar a la parte privada los daños sufridos por prestar sus servicios sin cumplir con las normas de contratación gubernamental.

En función de ello, el TPI razonó que la reclamación incoada por la parte apelante no era exigible. Señaló, que PR ART prestó servicios aún cuando conocía que no existía un contrato escrito que vinculara al Estado. Por ello, concluyó que “el contrato acordado, pero sin firmar, en el cual [la parte apelante] pretende basar su reclamación” es nulo. Por último, el foro primario dispuso que no se podía aplicar remedio en equidad alguno en el presente caso y que la parte apelante se “arriesgó a asumir la responsabilidad por sus pérdidas, tal y como se ha advertido a todo aquel que contrata con cualquier entidad gubernamental sin cumplir con los requisitos de contratación gubernamental”.

Consecuentemente, el TPI declaró Ha Lugar la solicitud de desestimación del Estado. Dispuso que la *Demanda Enmendada* no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio y desestimó con perjuicio la acción presentada por la parte apelante.

Inconforme con la decisión emitida por el foro de primera instancia, la parte apelante compareció ante este Tribunal mediante el recurso de epígrafe. En síntesis, sostiene que incidió el foro primario: (1) al no reconocer una causa de acción extracontractual contra el ELA, (2) al desestimar su reclamación y no aplicarle al ELA la doctrina de los actos propios y; (3) al concluir que “prestó sus servicios conociendo que no existía un contrato escrito que vinculara al Estado, lo que es contrario a la determinación de hecho número 9”.

En principio, procede que exponamos de manera sucinta la norma que rige el mecanismo procesal dispuesto en la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*. La referida regla establece en su inciso 5 la opción de desestimación de una demanda sin siquiera su contestación cuando los hechos alegados no exponen una reclamación que justifique la concesión de un remedio. Está resuelto que al resolver una moción de desestimación bajo este fundamento, el tribunal ha de tomar como ciertos los hechos bien alegados en la demanda en la medida en que hayan sido aseverados de manera clara y concluyente, de forma que de su faz no den margen a dudas. *Pressure Vessels of P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 DPR

497 (1994); *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625 (2006). Luego, dichas alegaciones han de interpretarse de forma conjunta, liberal y favorable al demandante, visto lo cual no procederá la desestimación de una demanda salvo demostración de que –aún considerada en su mejor luz y con permisión de cualquier inferencia que los hechos alegados admitan– la misma carece de entidad para constituir una reclamación válida. *Id.*

De otra parte, en cuanto a la contratación gubernamental se refiere es evidente que por imperativo constitucional el Estado está obligado a manejar los fondos públicos con los principios fiduciarios y éticos más altos. *Rodríguez Ramos v. ELA*, 190 DPR 448 (2014); *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.*, 187 DPR 730 (2013). Específicamente, la Sec. 9 del Art. VI de nuestra Constitución establece 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.

Para cumplir con este mandato constitucional, la Legislatura ha aprobado leyes que imponen controles fiscales y de contratación gubernamental de manera que las estructuras gubernamentales cumplan con este precepto de la sana administración de los fondos públicos. *Rodríguez Ramos v. ELA, supra; Jaap Corp. v. Depto. Estado et al., supra.* Así, por ejemplo, la Ley Núm. 230-1974, según enmendada, conocida como la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec.

283, *et seq.*, se aprobó con el propósito de lograr el “control previo de todas las operaciones del gobierno” para que sea posible planificar el presupuesto y programas de gobierno correspondientes. 3 LPRA sec. 283<sup>a</sup> (e).

En general, la política pública plasmada en esta ley consiste en que la contabilidad del Gobierno:

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(b).

A esos fines, la referida ley establece que “[t]odas 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). Resaltamos, que el Art. 3(k) de esta ley, 3 LPRA sec. 283b(k), define “obligación” como “[u]n 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”.

De igual manera, el Art. 9(a) del mismo cuerpo legal, 3 LPRA sec. 283h(a), exige que:

[l]as dependencias ordenarán obligaciones y desembolsos de sus fondos públicos únicamente para obligar o pagar servicios, suministros de materiales y equipos, reclamaciones



u otros conceptos que estuvieren autorizados por ley. El Secretario contabilizará las obligaciones y efectuará y contabilizará los desembolsos a través de documentos que sometan las dependencias, los cuales serán previamente aprobados para obligación o pago por el jefe de la dependencia correspondiente o por el funcionario o empleado que éste designare como su representante autorizado.

Así pues, la Ley Núm. 230-1974, *supra*, establece claramente que para que un contrato otorgado por el Estado y una parte privada sea válido y exigible éste debe constar por escrito previo a las prestaciones correspondientes y tiene que haber sido aprobado por el jefe de la dependencia correspondiente. Es decir, firmado por la autoridad competente. De las disposiciones de ley antes citadas se desprende que la facultad del Estado para desembolsar fondos públicos está limitada por los procedimientos y preceptos establecidos en las leyes. Además, también está supeditada a los preceptos de sana administración pública delineados en nuestra jurisprudencia. *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al., supra*.

Así, el Tribunal Supremo ha interpretado, desde *Ocasio v. Municipio de Maunabo*, 121 DPR 37 (1988), que el precepto de la sana política pública administrativa requiere que los contratos gubernamentales cumplan con los siguientes requisitos: 1) se reduzcan a escrito; 2) se mantenga un registro fiel con mira *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) que se acredite

la certeza de tiempo, esto es, haber sido realizado y otorgado quince (15) días antes. *Íd.*, pág. 54; *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al., supra.*

Conforme a lo anterior, el Tribunal Supremo ha reiterado que, para que un contrato entre un ente privado y el Estado tenga efecto vinculante entre las partes, este debe constar por escrito. *Rodríguez Ramos v. ELA, supra;* *Cordero Vélez v. Mun. Guánica*, 170 DPR 237 (2007). Este requisito tiene que cumplirse sin excepción alguna. *Rodríguez Ramos v. ELA, supra;* *Fernández & Gutiérrez v. Municipio de San Juan*, 147 DPR 824 (1999), citando a *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 DPR 1001 (1994).

De conformidad, en *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530 (2011), se rechazó la contratación municipal retroactiva y se determinó que era necesaria la existencia de un contrato escrito antes de prestar los servicios pactados. Asimismo, el Tribunal Supremo pautó que la contratación retroactiva sobre el arrendamiento de un bien viola la normativa sobre contratación gubernamental, toda vez 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, 3 LPRA sec. 283<sup>a</sup> (e); *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al., supra.* Esta práctica impide, además, 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. *Íd.*, pág. 748. En esa misma dirección, recientemente en *Vicar Builders Development v. ELA y otros*, 2015 TSPR13, se resolvió que la tácita reconducción no es compatible con los estatutos que regulan la contratación gubernamental, por lo que no puede aplicar a un contrato en el que el Estado es parte. Allí claramente se estableció que, un contrato en el que el Estado es parte no puede surgir de un acuerdo tácito ni de las actuaciones de las partes. *Íd.*

Ahora bien, las partes privadas que contratan con los municipios y las agencias del gobierno tienen que contratar de acuerdo con lo que la ley exige. Se requiere “que las partes privadas ejerzan un rol más activo al contratar...” *CMI Hospital v. Depto. Salud*, 171 DPR 313, pág. 321 (2007). “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 máximo foro judicial 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 (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*; *Las Marías v. Municipio de San Juan*, 159 D.P.R. 868 (2003).

Asimismo, resaltamos que además de la clara exigencia de que el contrato gubernamental conste por escrito y sea prospectivo, el Art. 1 de la Ley Núm. 18-1975, 2 L.P.R.A. sec. 97(a), dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

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 dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de otorgamiento del contrato o la enmienda.

Sobre el referido articulado, el Tribunal Supremo señaló que es evidente la intención del legislador de crear mediante esta pieza legislativa un mecanismo de cotejo y publicidad de los contratos gubernamentales. *Rodríguez Ramos v. ELA, supra*. Estas disposiciones rigurosas responden al interés del Estado de prevenir el despilfarro, la corrupción y el amiguismo en la contratación gubernamental y así promover una administración pública sana y recta. *Íd.*

Posteriormente, la Ley 127- 2004 enmendó el Art. 1 de la Ley Núm. 18-1975, *supra*, para aclarar que el incumplimiento con el requisito de registrar y remitir un contrato a la Oficina del Contralor de Puerto Rico puede ser subsanado y no acarrea la nulidad del mismo. *Lugo v. Municipio*

*de Guayama*, 163 DPR 208, (2004). En cambio, se dispuso que incumplir con este requisito tiene como efecto prohibir el desembolso de fondos públicos o que se requirieran servicios hasta tanto estos se registren conforme a la ley y la reglamentación aplicable. *Íd.*

Evaluado el caso de autos, a la luz del derecho antes esbozado, determinamos confirmar la *Sentencia* impugnada. Nos explicamos.

Como expusimos, la facultad del Estado para desembolsar fondos públicos está limitada por los procedimientos y preceptos establecidos en las leyes. Además, de estar supeditada a los preceptos de sana administración pública delineados en nuestra jurisprudencia. Conforme a ello, para que un contrato gubernamental se considere válido debe cumplir con ciertos requisitos estrictos. De un examen del expediente surge claramente que el contrato en que se basa la reclamación de la parte apelante no está autorizado por ningún funcionario del Departamento de la Familia o de ADFAN. Tampoco fue registrado en la Oficina del Contralor. En vista de que el contrato en cuestión no cumple con los requisitos exigidos por nuestro ordenamiento, mediante su primer señalamiento de error, la parte apelante nos invita a reconocer una causa de acción civil extracontractual en contra del Estado. Para sustentar su reclamación alude a que hubo dolo en la contratación y que el Estado obró en contra de la buena fe contractual. Así, sostiene que el Estado actuó de forma negligente y lo

indujo a error al momento de la contratación lo que le ocasionó daños económicos.

En esa dirección señala que el presente caso es distinguible a los casos sobre contratación gubernamental resueltos previamente. Alega que los elementos particulares de este caso “dan lugar a una reclamación de daños y perjuicios contra el Estado, quien culposa o negligentemente indujo a error a las Apelantes, al facilitar, promover la prestación de unos servicios, e incluso participar activamente en los mismos, para luego alegar la inexistencia de un acuerdo formal entre las partes y negarse a compensarlo, causándole así daños económicos evidentes a la parte de quien se benefició”.

Igualmente, mediante el segundo señalamiento de error, la parte apelante insiste en su alegación de que estamos ante un caso novel, distinguible de los demás casos resueltos por el Tribunal Supremo atinentes a la contratación gubernamental. Así, contiene que estamos ante una situación de hechos que amerita la aplicación de la doctrina de los actos propios, la cual aplica al Estado por vía de excepción y en circunstancias de naturaleza única. Sobre el particular apunta, que “se trata de la validación de unos actos, no de un funcionario aislado, sino de todo un Departamento ejecutivo que solicitó, organizó, promocionó, participó, movilizó empleados, movilizó participantes, publicó, propició y celebró, una

actividad programática sobre la cual ahora alega que no existía un contrato perfeccionado”.

Reiteramos que en el caso de epígrafe no está en controversia que el contrato en el que se basa la reclamación de la parte apelante nunca fue suscrito por la autoridad competente. Éste está firmado solamente por la señora Villafane, presidenta de PR ART. Las leyes citadas, así como su jurisprudencia interpretativa, prohíben el desembolso de fondos públicos por servicios prestados sin que medie previamente un contrato gubernamental válido que cumpla con todos los requisitos estrictos sobre contratación gubernamental. Más aun, disponen que todo contrato que no se formalice conforme a estas normas es nulo.

Concretamente, la Ley Núm. 230-1974, *supra*, establece que para que un contrato otorgado por el Estado y una parte privada sea válido y exigible éste debe constar por escrito previo a las prestaciones correspondientes y tiene que haber sido “previamente aprobado para obligación o pago por el jefe de la dependencia correspondiente o por el funcionario o empleado que éste designare como su representante autorizado”. Es decir, que el contrato debe contener la firma de la autoridad competente mediante la cual se da el consentimiento y aprobación de la entidad gubernamental. En el presente caso este requisito indispensable está ausente por lo que la reclamación de la parte apelante no es exigible.

Tampoco podemos avalar la posición de la parte apelante en cuanto a la procedencia de una acción extracontractual de daños y perjuicios contra el Estado o la aplicación de la doctrina de actos propios al caso de autos. Nuestro ordenamiento jurídico ha sido consecuente en rechazar firmemente la aplicación de cualquier remedio en equidad para convalidar los contratos gubernamentales inválidos y poder indemnizar a la parte privada los daños sufridos por prestar sus servicios sin cumplir con las normas de contratación gubernamental. No hay duda de que los hechos que surgen de la demanda revelan que estamos ante una lamentable situación. No obstante, no podemos más que hacer eco de las palabras de nuestro máximo foro judicial:

Las partes privadas que contratan con los municipios y las agencias del gobierno tienen que contratar de acuerdo con lo que la ley exige. Se requiere que las partes ejerzan un rol más activo al contratar. 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*. (Citas omitidas.)

Al aplicar este marco normativo al caso ante nuestra consideración, es forzoso concluir que procedía la desestimación de la reclamación instada por la parte apelante, toda vez, que los hechos alegados en la *Demanda Enmendada* no exponen una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

Por las razones antes expuesta, se confirma la sentencia apelada.



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

DIMARIE ALICEA LOZADA  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones