

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

SISTEMA DE RETIRO PARA
MAESTROS

Recurrido

v.

ADMINISTRACIÓN DE
SEGUROS DE SALUD

Recurrente

KLRA201500076

REVISIÓN JUDICIAL
Procedente de la
comisión para resolver
controversias sobre
pagos y deudas entre
agencias
gubernamentales
(Departamento de
Justicia)

Querella núm.:
12-07

Sobre:
Cumplimiento de
Contrato

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Steidel Figueroa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de abril de 2015.

La Administración de Seguros de Salud [en adelante, “ASES”] nos solicita mediante recurso de revisión judicial que revoquemos una determinación de la “Comisión para resolver controversias sobre pagos y deudas entre agencias gubernamentales”, véase, Ley Núm. 80 de 3 de junio de 1980, 3 LPRA sec. 1751 *et seq.* Dicha comisión ordenó a la ASES enviar a la Oficina del Contralor una Carta de Intención suscrita con el Sistema de Retiro para Maestros en la cual se expresó la intención de aquella de adquirir en arrendamiento dos pisos de un edificio propiedad de esta así como varios espacios de estacionamiento. También le ordenó pagar cierta suma de dinero al Sistema de Retiro para Maestros tras concluir que incumplió un acuerdo contractual. Considerados los argumentos de las partes y el expediente administrativo, confirmamos.

I.

En el 2011 la ASES y el Sistema de Retiro para Maestros negociaron el posible arrendamiento de los pisos 15 y 16 del condominio Capital Center, Torre Norte, y de varios espacios de estacionamientos ubicados en el Parking Building del Capital Center, ubicados en Hato Rey, Puerto Rico, de los cuales el Sistema de Retiro para Maestros era dueño. ASES interesaba ubicar allí sus oficinas. Aun cuando se elaboró un borrador del contrato de arrendamiento, este no se firmó. No obstante, las partes firmaron un contrato titulado *Letter of Intent between Puerto Rico Health Insurance Administration and Puerto Rico Teacher's Retirement System* que específicamente reconoció que la ASES expresó su intención ("has expressed its intent") de adquirir en arrendamiento espacios en los pisos 15 y 16 de la Torre Norte del Capital Center Building y de varios espacios de estacionamiento.

Añadió el contrato lo siguiente:

NOW THEREFORE, in consideration of these premises and the mutual covenants and obligations contained in this Letter of Intent, the ADMINISTRATION and SRM do hereby agree as follows:

1. The parties agree to execute a Lease Agreement for certain tract of land located on the 15 Floor of the Capital Center building, North Tower, located at #235 Arterial Hostos, Hato Rey, in the municipality of San Juan, Puerto Rico (hereinafter sometimes referred to as the "Demised premises").
2. The parties agree to execute a Lease Agreement for certain tract of land located on the 16 Floor of the Capital Center Building, North Tower, located at #235 Arterial Hostos, Hato Rey, in the municipality of San Juan, Puerto Rico (hereinafter sometimes referred to as the "Demised Premises").
3. The ADMINISTRATION shall also have the exclusive right to use 36 reserved parking spaces located in the parking area adjacent to the Building to be specified in the Lease Agreements.
4. The parties agree to execute a Lease Agreement for additional parking spaces in the parking Building of the Capital Center, located at #235 Arterial Hostos, Hato Rey, in the municipality of San Juan, Puerto Rico, and whose amount are to be determined by the time the Lease Agreement is duly signed.

5. That under the Lease Agreements the ADMINISTRATION is to have and to hold the premises described in the aforementioned paragraphs (“1,2, and 3”) together with all privileges and appurtenances to be described in the agreement.

6. The ADMINISTRATION is to have and to hold the Demised Premises, together with all privileges, and accessories thereunto, for and during the term of the Lease Agreements, at the same rate stipulated in the Lease Agreements period and also for the described above.

7. The ADMINISTRATION shall also have the exclusive right to use 36 reserved parking spaces located in the parking area adjacent to the Building to be specified in the Lease Agreements¹.

En ese documento también se acordó que:

5. PRIOR IMPROVEMENTS/ALTERATIONS: the parties agreed that the SRM shall make certain improvements to the demised premises prior to the occupancy by the ADMINISTRATION. The costs of such improvements are to be paid by the ADMINISTRATION, except for fifty percent (50%) of the cost for the removal of the existing the floor and the installation of a new tile floor that will be paid by the SRM. The ADMINISTRATION agrees to pay to the SRM on or before January 15, 2012 the amount of the hundred thousand dollars (\$100,000) for the improvements of the 15th and 16th floor, which include the credit of fifty percent (50%) of the cost of the new tile floor for the demised premises. The conditions under which the improvements are to be made shall be included as EXHIBT III on the Lease Agreements².

Por último, el contrato estableció que “[n]one of the obligations subject of this contract may be enforced until the contract is properly notified to the Office of the Comptroller of Puerto Rico as provided by Law Number 18, October 30th, 1975, as amended”³. Este contrato tiene fecha del 5 de diciembre de 2011.

El 6 de diciembre de 2011, el Sistema de Retiro para Maestros suscribió un contrato con Hiram Diaz Moreno en el cual se encomendó a este la realización de las mejoras pactadas en el contrato de intención suscrito entre la ASES y el Sistema de Retiro para Maestros. Las mejoras fueron realizadas a un costo de \$100,000.

¹ *Apéndice del Recurso de Revisión*, en las págs. 26-27.

² *Íd.*, en la pág. 29.

³ *Íd.*, en la pág. 30.

En el 2012, el Sistema de Retiro para Maestros envió a la ASES el borrador del contrato de arrendamiento preparado según las negociaciones que hubo entre las partes. La ASES, sin embargo, no lo firmó. Tras varias gestiones extrajudiciales, el Sistema de Retiro para Maestros instó una querrela en la Comisión para resolver controversias sobre pagos y deudas entre Agencias Gubernamentales. Solicitó que se ordenara a la ASES:

notificar y registrar ante la Oficina del Contralor el contrato suscrito entre las partes el 5 de diciembre de 2001; pagar la cuantía de \$294,628.58 más toda cuantía de cánones e intereses que se sigan acumulando hasta el saldo total de la deuda según indicado en la carta de intención firmada y el contrato de arrendamiento al [Sistema de Retiro para Maestros] [a base de] esta deuda hasta su total saldo; y los gastos costas y honorarios de abogado⁴.

Tras los trámites correspondientes, la Comisión emitió la resolución recurrida. En ella ordenó a la ASES a enviar copia de la Carta de Intención y copia de la resolución recurrida a la Oficina del Contralor y le ordenó pagar \$100,000 en tres plazos al Sistema de Retiro para Maestros por las mejoras realizadas a los pisos 15 y 16 del Capital Center Building. La Comisión reiteró su determinación tras una solicitud de reconsideración. La ASES acudió entonces ante este foro. Planteó que la comisión recurrida incurrió en los siguientes dos señalamientos de error:

PRIMER SEÑALAMIENTO: ERRÓ LA HONORABLE COMISIÓN PARA RESOLVER CONTROVERSIAS SOBRE PAGOS Y DEUDAS ENTRE AGENCIAS GUBERNAMENTALES AL DETERMINAR QUE [LA] CARTA DE INTENCIÓN CONSTITUYE [UN] CONTRATO VÁLIDO Y EXIGIBLE.

SEGUNDO SEÑALAMIENTO: ERRÓ LA HONORABLE COMISIÓN PARA RESOLVER CONTROVERSIAS SOBRE PAGOS Y DEUDAS ENTRE AGENCIAS GUBERNAMENTALES AL IMPONER EL PAGO DE UNA[S] MEJORAS REALIZADAS POR SRM SIN HABER REALIZADO UNA VISTA EVIDENCIARIA A ESOS EFECTOS.

El Sistema de Retiro para Maestros presentó su alegato. La controversia trabada supone considerar si la carta de intención suscrita por la ASES y el Sistema de Retiro de Maestros contenía obligaciones legalmente exigibles y si hubo un incumplimiento por parte de la ASES.

⁴ Apéndice del recurso de revisión, en las págs. 9-10.

II.

Los artículos 1233 al 1241 de Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRÁ secs. 3471-3479, establecen los principios generales que rigen la interpretación contractual. En particular, el 1233 advierte que “[s]i los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas”. 31 LPRÁ sec. 3471. De esta manera, la voluntad contractual no debe ser defraudada acudiendo a elementos ajenos a lo expresamente pactado cuando un contrato es claro y no deja dudas sobre la intención de las partes. Por tal razón, ante una controversia sobre la presunta intención de las partes, el juzgador tiene que necesariamente ceñirse al texto contractual si este es claro y carece de ambigüedad. No obstante, el artículo 1233 también advierte que “[s]i las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas”. 31 LPRÁ sec. 3471. La intención de las partes contratantes, cuando ello sea medular en una controversia, puede juzgarse a la luz de sus actos “coetáneos y posteriores al contrato”. Art. 1234 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRÁ sec. 3472.

La contratación con entidades gubernamentales debe cumplir rigurosamente exigencias especiales establecidas estatutaria y jurisprudencialmente para proteger los bienes y recursos públicos. De esta manera, “[t]anto los procedimientos establecidos en las leyes como los preceptos de sana administración pública delimitados en nuestra jurisprudencia imponen un límite a la facultad del Estado para desembolsar fondos públicos”. *Vicar Builders Development, Inc., v. ELA*, Opinión de 11 de febrero de 2015, 2015 TSPR 13; *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.*, 187 DPR 730, 741 (2013). En consideración al interés de velar por la pulcritud en la contratación con entidades gubernamentales el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha

favorecido “la aplicación de una normativa restrictiva en cuanto a los contratos entre un ente privado y el gobierno”, *Vicar Builders Development, Inc., v. ELA*, supra, razón por la cual, “[l]a validez de este tipo de contrato se determina a base de estatutos especiales que lo regulan, **y no a base de las teorías generales de contratos**”. *Íd.*, (énfasis suplido).

Al respecto, la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, según enmendada en su artículo 1, 2 LPRA sec. 97, dispone que

[l]as 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 [...].

El marco normativo aplicable a la contratación con entidades gubernamentales supone que se observen las siguientes formalidades: “1) reducir el contrato a escrito; 2) mantener un registro para establecer su existencia; 3) enviar copia a la Oficina del Contralor de Puerto Rico; y 4) acreditar la certeza de tiempo, a saber, que fue realizado y otorgado quince días antes”. *Vicar Builders Development, Inc., v. ELA*, supra. Véanse además, *Rodríguez Ramos et al. v. ELA et al.*, Op. de 6 de marzo de 2014, 2014 TSPR 32, 2014 JTS 41, 190 DPR __ (2014); *ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530, 537 (2011); *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.*, 187 DPR 730 (2013); *Ocasio v. Alcalde Mun. de Maunabo*, 121 DPR 37 (1988). Es necesario que se satisfagan estos requisitos para que los contratos con organismos gubernamentales sean válidos y exigibles.

Por otro lado, es norma reiterada que los tribunales deben dar deferencia a las decisiones de las entidades administrativas. *Mun. de SJ v. C.R.I.M.*, 178 DPR 163 (2010); *Vélez Rodríguez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684 (2006). Ello implica que los procesos administrativos y las determinaciones de hechos que formulan las

agencias tienen a su favor una presunción de regularidad y de corrección. *Vélez Rodríguez v. A.R.Pe.*, *supra*; *Henríquez v. Consejo Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987). Consecuentemente, los tribunales limitarán su revisión a determinar si la conclusión a la que llegó el foro revisado estuvo fundamentada en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo visto en su totalidad.

La deferencia judicial que los tribunales deben brindar a las agencias administrativas también supone evitar suplantar las conclusiones de derecho de los entes administrativos sin adecuada ponderación a su criterio sobre cómo interpretar los estatutos que las regulan y los reglamentos que han promulgado. *Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Antilles Insurance Co.*, 145 DPR 226 (1998); *Metropolitana S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200 (1995).

III.

Un examen detenido de la carta de intención refleja que esta contiene la manifestación de las partes de suscribir posteriormente un contrato de arrendamiento. Sin embargo, además, contiene un negocio jurídico distinto. Así, pues pactaron que:

5. PRIOR IMPROVEMENTS/ALTERATIONS: the parties agreed that the SRM shall make certain improvements to the demised premises prior to the occupancy by the ADMINISTRATION. The costs of such improvements are to be paid by the ADMINISTRATION, except for fifty percent (50%) of the cost for the removal of the existing the floor and the installation of a new tile floor that will be paid by the SRM. The ADMINISTRATION agrees to pay to the SRM on or before January 15, 2012 the amount of the hundred thousand dollars (\$100,000) for the improvements of the 15th and 16th floor, which include the credit of fifty percent (50%) of the cost of the new tile floor for the demised premises. The conditions under which the improvements are to be made shall be included as EXHIBIT III on the Lease Agreements.

Esta cláusula contiene un pacto mediante el cual el Sistema de Retiro para Maestros se comprometió a hacer ciertas mejoras a cambio de un precio. No es un contrato de obra, pues la ASES no contrató al Sistema de Retiro para Maestros como contratista para

que realizara y entregara una obra. Se trató de un contrato mediante el cual se pactó una obligación de hacer a cambio de un precio. Este acuerdo tiene todos los elementos de una obligación exigible entre entidades gubernamentales, con excepción de que el documento contentivo de ella no fue enviado a la Oficina del Contralor. Sin embargo, se sabe que la omisión de cumplir con esta obligación no es causa de nulidad de un contrato. Solo impide la exigibilidad de las prestaciones contenidas en él. Véase, Ley Núm. 127 del 31 de mayo de 2004, que enmendó la Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975, 2 L.P.R.A. sec. 97. En tal caso, la exigibilidad de la prestación está condicionada a que el contrato se notifique y registre en la Oficina del Contralor. Véase, *Lugo Ortiz v. Municipio de Guayama*, 163 D.P.R. 208 (2004). De hecho, el propio acuerdo suscrito por las partes expresamente reconoció la necesidad de cumplir con este requisito.

Contrario a lo alegado por la ASES, del expediente apelativo no surge que el Sistema de Retiro para Maestros tuviera conocimiento oportuno del desinterés de la ASES en otorgar el contrato de arrendamiento. Por el contrario, la omisión de ASES en responder los requerimientos del Sistema de Retiro para Maestros está claramente documentada. En estas circunstancias, puesto que la carta de intención recoge un acuerdo vinculante entre las partes, y el Sistema de Retiro para Maestros cumplió con aquello a lo que se obligó, no erró la entidad administrativa recurrida al ordenar el envío de la Carta de Intención suscrita a la Oficina del Contralor y al ordenar el pago de los \$100,000 a la ASES. Lo expuesto, dispone del primer señalamiento de error en el que se cuestiona la validez y exigibilidad del acuerdo suscrito entre las partes.

En cuanto al segundo señalamiento de error —en el que se plantea que la comisión recurrida erró al resolver las controversias

trabadas sin celebrar un vista— advertimos que la ley que crea la “Comisión para resolver controversias sobre pagos y deudas entre agencias gubernamentales”, véase, Ley Núm. 80-1980, supra, establece la manera en que se encauzarán los procedimientos ante dicho organismo. En cuanto a la realización de vistas dispone que:

Una vez radicada la contestación a la petición, la Comisión, dentro de los treinta (30) días siguientes a su recibo, estudiará el expediente y **podrá** desestimar en aquellas instancias que en derecho proceda o **señalar una vista para ventilar las controversias planteadas**. Cuando la Comisión desestime la petición sin celebración de vista, notificará su decisión con copia de la resolución al efecto. Dicha resolución contendrá una relación de hechos, determinaciones y conclusiones de derecho de la Comisión.

Cuando la Comisión decida ventilar la petición, celebrará aquellas vistas que estime necesarias, las cuales podrán ser públicas o privadas.

...

3 LPRA sec. 1753 (énfasis suplido).

Como se aprecia, la ley no ordena realizar vistas en todo procedimiento tramitado ante la Comisión. Por el contrario, concede amplia facultad a esta para hacer una determinación al respecto.

En el caso que nos ocupa, ASES no indica cómo sus derechos quedaron vulnerados ante el hecho de que la Comisión no realizó una vista administrativa. En particular, no aclara qué prueba testifical era necesario ponderar para resolver adecuadamente las controversias trabadas. La prueba documental aportada avala las determinaciones de hechos a las que llegó el foro administrativo. No se cometió el segundo error imputado.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la resolución recurrida.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones