

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

ANÍBAL DÍAZ
CONSTRUCTION, INC.

Apelante

v.

CORPORACIÓN DEL
FONDO DEL SEGURO
DEL ESTADO

Apelada

KLAN201800619

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala de San Juan

Caso Núm.
KAC2015-0656

Sobre:
SENTENCIA
DECLARATORIA,
COBRO DE
DINERO Y DAÑOS
Y PERJUICIOS
CONTRACTUALES

Panel integrado por su presidente el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Sánchez Ramos.

SENTENCIA EN RECONSIDERACIÓN

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de noviembre de 2018.

La CFSE solicita que reconsideremos el dictamen en el que *revocamos* la sentencia sumaria dictada por el Tribunal de Primera Instancia.

I.

Aníbal Díaz Construction, Inc. presentó una demanda de sentencia declaratoria, cobro de dinero y daños y perjuicios, contra la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE), en la que alegó lo siguiente. La apelante ganó una subasta en la CFSE para la demolición de una estructura de acero y concreto, el acarreo, disposición y reciclaje de escombros y la construcción de un estacionamiento. El 26 de febrero de 2014 suscribió un contrato con la CFSE por la cantidad de \$188,000.00. La vigencia del contrato comenzó el 3 de marzo de 2014 y culminó el 30 de junio de 2014. El 28 de octubre de 2015 suscribieron un segundo contrato para extender el término del contrato original y poder culminar la obra. Este segundo contrato estaría vigente hasta el 31 de enero de 2015.

La apelante reclamó que la CFSE le adeuda la cantidad de \$116,000.00 y que sus gestiones de cobro habían sido infructuosas. Aníbal Díaz Construction, Inc. alegó que la conducta de la apelada constituye un enriquecimiento injusto, pone en riesgo su situación financiera y viola la Sección 7 de la Constitución de PR. Además, adujo que la CFSE actuó dolosamente, porque le envió una comunicación en la que le hizo creer que recibiría el pago.

La CFSE admitió que adeudaba a la apelante \$77,318.50, por las obras que realizó, vencido el primer contrato. No obstante, informó que solicitó una opinión del Secretario de Justicia, para determinar si estaba autorizado a realizar ese pago.

El TPI dictó una sentencia parcial en la que ordenó a la CFSE pagar a la demandante \$ 77,318.50, en vista de que su abogada aceptó la deuda.

La CFSE apeló la decisión y alegó que el TPI erró al obligarla a pagar servicios prestados, sin un contrato válido y en violación al derecho y la jurisprudencia aplicable a la contratación gubernamental con personas privadas. La apelada arguyó que la apelante reclamó el pago de servicios que no estaban cubiertos por un contrato escrito válido. Además, argumentó que ambas partes acordaron que la apelante no podía continuar los trabajos vencido el contrato, y sin realizar una enmienda escrita extendiendo la vigencia. La CFSE invocó el derecho y la jurisprudencia que regulan la contratación gubernamental y que impide validar un contrato verbal, mediante uno posterior por escrito. Por último, argumentó que aquel que contrata con el gobierno, sin cumplir con los requisitos de ley, no tiene a su favor la doctrina de enriquecimiento injusto.

El Tribunal de Apelaciones revocó la sentencia. Sin embargo, no atendió el error señalado, porque no fue parte de las controversias presentadas en el TPI. El Tribunal de Apelaciones

concluyó que a ese foro le correspondía evaluar inicialmente, si la falta de un contrato válido imposibilita el desembolso de fondos públicos.

La apelada solicitó sentencia sumaria a su favor, porque la apelante continuó la obra, sin un contrato vigente. La CFSE alegó que acordaron que, cualquier tiempo o trabajo adicional al pactado, no podía facturarse subsiguiente. Además, de que esos servicios se considerarían “ad honorem”, salvo una enmienda suscrita por ambas partes. Véase, cláusula C de la Segunda Sección del primer contrato. Invocó las leyes y jurisprudencia que regulan la contratación gubernamental y que impiden el pago con fondos públicos de obras realizadas sin un contrato escrito vigente. Por último, señaló que el Secretario de Justicia emitió una opinión en la que concluyó que no procede el pago de servicios prestados, vencido el contrato.

La apelante alegó que la moción de sentencia incumplió con las formalidades de ley y que las opiniones del Secretario de Justicia no son obligatorias. Aníbal Díaz Construction, Inc. adujo que la CFSE violó su derecho propietario sin un debido proceso de ley. La demandante señaló que no fue responsable de las demoras en la obra y las atribuyó a que la apelada no tenía permisos y a que ocurrieron dos paros laborales. Por otro lado, argumentó que la CFSE actuó de forma dolosa, porque le hizo creer que acreditaría el tiempo de la tardanza. Por último, señaló que terminó el trabajo a satisfacción de la apelada.

El TPI desestimó la demanda sumariamente en una sentencia en la que determinó los hechos siguientes. El 26 de febrero de 2014, las partes suscribieron un primer contrato por la cantidad de \$188,000.00. Su vigencia comenzó el 3 de marzo de 2014 y venció el 30 de junio de 2014. El contrato incluyó una **cláusula que establece que cualquier tiempo o trabajo adicional que la**

apelante dedique a asuntos de la apelada en exceso a lo pactado, no podrá ser facturado en ningún mes calendario subsiguiente.

Dichos servicios se considerarán ofrecidos “ad honorem”, salvo que mediere el correspondiente documento de enmienda debidamente suscrito por las partes. El segundo contrato fue suscrito el 28 de octubre de 2014. Su vigencia comenzó el 28 de octubre de 2014 y finalizó el 31 de enero de 2015. **La apelante reclama el pago por el trabajo, realizado después de culminado el primer contrato y antes de la vigencia del segundo contrato.**

La CFSE solicitó una opinión al Secretario de Justicia. El 10 de abril de 2015, el Secretario de Justicia concluyó que no procedía el pago, porque la obra se construyó vencido el contrato. La CFSE satisfizo todas las cantidades adeudas a la apelante por los trabajos realizados durante la vigencia de ambos contratos.

El foro primario concluyó que la apelante no probó que las obras, cuyo pago solicita, fueron realizadas dentro de la vigencia de un contrato suscrito con todas las formalidades de ley. El tribunal determinó que el segundo contrato no fue una extensión del primero. Según el TPI, el segundo contrato establece que el primer contrato estaba vencido. Además, de que el segundo contrato se firmó, luego de terminada la obra en controversia. El TPI determinó que, en tal caso, el segundo contrato sería nulo, porque se trataría de un contrato de aplicación retroactiva.

Por otro lado, el **TPI concluyó que las razones que atrasaron la obra no eran importantes. El tribunal resolvió que lo relevante era, si la obra se realizó dentro de las fechas de vigencia de un contrato válido. Por último, rechazó la aplicación de las doctrinas de enriquecimiento injusto y equidad a favor de la apelante. El tribunal determinó que la aplicación de ambas doctrinas vulneraría** el principio que impide el desembolso de fondos públicos por trabajos realizados sin un contrato escrito

vigente. El TPI concluyó que la apelante incumplió con las leyes que regulan la contratación con el Estado y dictó la sentencia apelada, en la que declaró HA LUGAR la moción de sentencia sumaria presentada por la CFSE y desestimó la demanda con perjuicio.

La apelante presentó este recurso en el que alega los señalamientos de errores siguientes:

Erró el Honorable Tribunal al dictar sentencia desestimatoria, al ignorar la ADMISION de deuda que surge de la contestación a la demanda y que fue admitida en corte abierta durante la vista inicial y fue objeto de una Sentencia parcial del TPI.

Erró el Honorable Tribunal al dictar sentencia desestimatoria, al ignorar la evidencia de conducta dolosa, de mala fe e impropia del CFSE usada para inducir al demandante a continuar las obras, bajo las promesas de acreditarle el tiempo causado por las demoras atribuibles solo CFSE y no al demandante.

II.

A.

La sentencia sumaria provee una solución justa, rápida y económica para los litigios civiles en los que no existe una controversia genuina sobre los hechos materiales que componen la causa de acción. *Roldán Flores v. M. Cuebas, Inc.; Bohío International Corp.*, 2018 TSPR 18, 199 DPR ___ (2018). Un hecho es material cuando, puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo al derecho sustantivo aplicable. *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200, 213 (2010). La sentencia sumaria procede, si las alegaciones, deposiciones y admisiones ofrecidas en unión a las declaraciones juradas y alguna otra evidencia, acreditan la inexistencia de una controversia real y sustancial sobre algún hecho esencial y material. Además, es necesario que el derecho aplicable justifique dictar sentencia sumaria. El remedio provisto en la sentencia sumaria permite disponer de asuntos sin necesidad de celebrar un juicio, y únicamente resta aplicar el derecho a los hechos no controvertidos. *Roldán Flores v. M. Cuebas, Inc.; Bohío International Corp.*, supra.

La parte promovente viene obligada a desglosar los hechos sobre los que alega no existe controversia y especificar en cada uno, la página o párrafo de la declaración jurada o de la prueba admisible en evidencia que lo apoya. *Roldán Flores v. M. Cuebas, Inc.; Bohío International Corp.*, supra.

Por otro lado, la opositora tiene que referirse a los párrafos enumerados por la promovente que entiende controvertidos y detallar en cada uno, la evidencia admisible que sostiene su impugnación. El oponente debe controvertir la prueba presentada con evidencia sustancial y no puede descansar solo en alegaciones. Las meras afirmaciones no bastan. La regla general es que una solicitud de sentencia sumaria puede derrotarse con contradecaraciones juradas y contradocumentos que controviertan los hechos presentados por el promovente. El oponente que no controvierte los hechos propuestos de la forma que exige la Regla 36.3, *supra*, se arriesga a que el tribunal los considere admitidos y dicte sentencia sumaria en su contra, si procede. *Roldán Flores v. M. Cuebas, Inc.; Bohío International Corp.*, supra.

El Tribunal de Apelaciones debe: 1) examinar de novo el expediente y aplicar los criterios que la Regla 36, *supra*, y la jurisprudencia le exigen cumplir al foro primario, 2) revisar que tanto la moción de sentencia sumaria como su oposición cumplan con los requisitos de forma codificados en la Regla 36, *supra*, 3) revisar si realmente existen hechos materiales en controversia y de haberlos si cumple con la exigencia de la Regla 36.4 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, de exponer concretamente cuáles hechos materiales encontró controvertidos y cuáles están incontrovertidos, 4) y de encontrar que los hechos materiales realmente están incontrovertidos, debe proceder a revisar de novo si el Tribunal de Primera Instancia aplicó correctamente el derecho a

la controversia. *Roldán Flores v. M. Cuebas, Inc.; Bohío International Corp.*, supra.

B.

El Art. VI Sec. 9 de la Constitución de Puerto Rico, Tomo 1, ed. 2008, pág.429, dispone que “solo 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”. El legislador ha aprobado leyes para establecer el control sobre el desembolso de los fondos y la contratación gubernamental, con miras a lograr la sana administración del dinero del pueblo. Los procedimientos establecidos en las leyes y los preceptos de sana administración pública establecidos por el Tribunal Supremo limitan la facultad del Estado para desembolsar los fondos públicos. El Estado tiene gran interés en promover una sana y recta administración pública y en prevenir el despilfarro, la corrupción y el amiguismo en la contratación gubernamental. El Tribunal Supremo ha reiterado la rigurosidad de las leyes que rigen la contratación gubernamental, debido a que ese asunto está revestido del más alto interés público. La validez de este tipo de contrato se determina a base de estatutos especiales y no a base de teorías generales de contratos. *Vicar Builders v. ELA et al*, 192 DPR 256, 262-263 (2015).

C.

Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, Ley de la Oficina del Contralor, 3 LPRA sec. 97 y siguientes, establece que las entidades gubernamentales incluyendo las corporaciones públicas y los municipales sin excepción alguna, están obligados a mantener un registro de todos los contratos otorgados, incluyendo sus enmiendas. Además, deberán remitir una copia a la Oficina del Contralor dentro de los términos establecidos en ley. El incumplimiento con dicho registro y la falta de remitir copia al

Contralor, no son causa para declarar la nulidad de un contrato o negocio jurídico legalmente valido. No obstante, ninguna prestación o contra prestación objeto de un contrato, podrá exigirse hasta tanto se haya cumplido con esos requisitos. Los fondos públicos no podrán ser desembolsados, si no existe el registro del contrato y si el mismo no ha sido remitido a la Oficina del Contralor. La Ley Núm. 18, *supra*, bajo ningún concepto permite el otorgamiento de contratos de servicios profesionales o consultivos retroactivamente. El gobierno solo pagará por servicios rendidos y los contratantes siempre se obligarán a cumplir sus prestaciones en fechas futuras. Todo contrato sujeto a registro tiene que tener una cláusula que establezca que no podrá exigirse ninguna prestación o contraprestación, hasta que el contrato no se haya presentado para registro en la Oficina del Contralor. Esta legislación establece que toda contratación tiene que cumplir con los requisitos de la Ley de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos, Ley Núm. 237-2004, 3 LPRA sec. 8611 y siguientes. Artículo 1 de la Ley Núm. 18, *supra*, 2 LPRA sec. 97.

La Ley Núm. 237, *supra*, contiene los requisitos que todo contrato entre una entidad gubernamental y un contratista debe cumplir. Algunos de estos requisitos son los siguientes: 1) el contrato tiene que ser de naturaleza prospectiva, 2) únicamente se pagarán servicios rendidos; 3) el contrato tiene que estar por escrito y 4) establecer la fecha de otorgamiento y su vigencia. 3 LPRA sec. 8613; *Rodríguez Ramos v. ELA et al*, 190 DPR 448, 459 (2014).

Por su parte, la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, 3 LPRA sec. 283 y siguientes, se aprobó para lograr el control previo de todas las operaciones del gobierno, con el objetivo de planificar el presupuesto y programas del gobierno. Esta legislación establece que para que un contrato otorgado entre el Estado y una parte privada sea válido

y exigible, tiene que constar por escrito previo a las prestaciones correspondientes. *Rodríguez Ramos v. ELA et al*, supra, pág. 458.

El Tribunal Supremo ha establecido normas que regirán contratación gubernamental conforme a las leyes citadas. Estas normas son las siguientes: 1) el Estado está obligado constitucionalmente a manejar los fondos públicos con los principios fiduciarios y éticos más altos, **2) los contratos entre un ente privado y el Estado tienen que ser escritos y este requisito no admite excepción alguna**, 3) existe un rechazo tajante a que un contrato verbal pueda validarse, mediante un contrato escrito de carácter retroactivo, porque esa práctica fomenta la corrupción, **4) la partes privadas que contratan sin cumplir los requisitos de contratación gubernamental, se arriesgan a asumir la responsabilidad de sus pérdidas**, 5) existe un rechazo consecuente a aplicar cualquier remedio en equidad, incluyendo el enriquecimiento injusto, para convalidar la obligación pública, cuando no existe contrato escrito. *Rodríguez Ramos v. ELA et al*, supra, págs. 460-462.

La sana administración pública requiere que los contratos con el Gobierno cumplan con los requisitos siguientes: 1) se reduzcan a escrito, 2) se mantenga un registro fiel con miras a establecer su existencia prima facie, 3) se remita copia a la Oficina del Contralor como medio de una doble constancia de su otorgamiento, términos y existencia y 4) se acredite la certeza de tiempo, es decir haber sido realizado y atendido 15 días antes. Estas disposiciones rigurosas responden al interés del Estado de prevenir el despilfarro de corrupción y el amiguismo en la contratación gubernamental y así promover una administración pública sana y recta. *Vicar Builders v. ELA et al*, supra, pág. 264; *Rodríguez Ramos v. ELA et al*, supra.

III.

La controversia es una de estricto de derecho. Nos corresponde resolver, si el Gobierno está autorizado a desembolsar fondos públicos, para pagar a un contratista privado por obras realizadas sin que estuviera vigente un contrato escrito.

Los hechos están claros. El 26 de febrero de 2014, las partes suscribieron un *CONTRATO DE SERVICIOS DE TRABAJOS DE DEMOLICIÓN DE UNA ESTRUCTURA EN ACERO Y CONCRETO, ACARREO, DISPOSICIÓN Y RECICLAJE DE ESCOMBROS Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTACIONAMIENTO PARA USO DE LA CORPORACIÓN*. La apelante se comprometió a completar y entregar los trabajos dentro del término de cuarenta y cinco días, incluyendo fines de semana y días feriados. La CFSE iba a establecer la fecha de comienzo. A partir de esta empezaría a contar el término de cuarenta y cinco días para realizar la obra. La apelada se comprometió a pagar a la apelante hasta un máximo de ciento ochenta y ocho mil dólares por la obra. Las partes acordaron que cualquier tiempo trabajado por la apelante en exceso a lo pactado, no podía facturarse en ningún mes calendario subsiguiente. Los contratantes estuvieron de acuerdo en que dichos servicios se considerarían ofrecidos “ad honorem”, salvo una enmienda suscrita por ambas partes. La apelante asumió la responsabilidad de continuar sus servicios, durante paros o huelgas. Ambas partes suscribieron que la vigencia del contrato comenzaría el 3 de marzo de 2014 y terminaría el 30 de junio de 2014. Los contratantes tomaron conocimiento de que no podía prestarse ningún servicio, hasta que el contrato no estuviera firmado por ambas partes y fuera registrado. Además, pactaron expresamente que los servicios no podían continuar a partir de la fecha de la expiración del contrato, a menos de que existiera una enmienda firmada por ambas partes y debidamente registrada. Por último, acordaron que la CFSE no

pagaría a la apelante servicios prestados en violación a dicha cláusula, y que ningún funcionario estaba autorizado a solicitar y aceptar servicios en violación a esa disposición. Véase, págs. 6-19 del apéndice.

La opinión emitida por el Secretario de Justicia incluyó los hechos siguientes. El 19 de mayo de 2014, la CFSE autorizó el inicio de la obra, a pesar de que no contaba con todos los permisos de las agencias reguladoras. Los trabajos se dilataron y se prolongaron durante todo el mes de julio. La dilación fue ocasionada por: 1) la falta de permisos, 2) dos paros laborales que impidieron la entrada de los trabajadores, y 3) los cambios en los planos solicitados por la CFSE. El 19 de mayo de 2014, las partes anticiparon que los trabajos iban a retrasarse, debido a la falta de permisos. Sin embargo, no enmendaron el contrato para extender su vigencia y la apelante continuó realizando trabajos relacionados a la demolición del edificio, la separación y disposición de material. La factura correspondiente a estos trabajos asciende a \$77,318.50. La CFSE expresó su entera satisfacción con los trabajos y exoneró a la apelante de responsabilidad por los atrasos. Véase, pág. 2 del apéndice, Opinión del Secretario de Justicia.

El expediente tiene evidencia de un correo electrónico que la apelante envió a la apelada. El 19 de mayo de 2014, la apelante envió a la apelada el correo electrónico siguiente: “[s]egún se habló en la reunión se menciona que se realizarían trabajos preparatorios para beneficio de ambas partes, pero hasta tanto no lleguen los permisos no se puede dar inicio a la demolición. Me gustaría tener esto claro ya que la carta está contando 45 días desde hoy y aún no están los permisos y nosotros dependemos de terceros (agencias) gubernamentales para obtenerlos”. Véase, pág. 68 del apéndice.

Además, consta en el expediente que, el 28 de octubre de 2014, las partes otorgaron un segundo contrato denominado

CONTRATO PARA SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN. Las partes expresaron que el primer contrato expiró, sin concluir la etapa final y acordaron otorgar un segundo contrato para la fase final del estacionamiento. A tales fines, estipularon que la CFSE pidió construir una verja en hierro ornamental y hormigón y un nuevo estacionamiento, y pagaría a la apelante hasta un máximo de cuarenta mil dólares. Este contrato estuvo vigente desde el 28 de octubre de 2014 al 31 de enero de 2016. Véase, págs. 40-51 del apéndice.

No existe controversia de que la CFSE pagó a la apelante la totalidad de los trabajos realizados durante la vigencia de ambos contratos. No obstante, se niega a pagar por el trabajo que la apelante realizó, sin que existiera un contrato escrito vigente. El apelante continuó la obra, aunque el contrato había expirado. Las partes no enmendaron el contrato por escrito, ni otorgaron otro acuerdo escrito antes de continuar la obra.

La falta cometida es insubsanable en los contratos otorgados entre el Gobierno y un ente privado. La exigencia de un contrato escrito y vigente durante el tiempo que se realiza la obra no admite excepción alguna en ese tipo de contratos. El incumplimiento de estos requisitos no puede subsanarse posteriormente. El Tribunal Supremo rechaza tajantemente, que se otorgue un contrato gubernamental escrito, para validar uno anterior otorgado verbalmente. Esta es la razón, por la que es irrelevante, si el segundo contrato incluyó la obra cuyo pago reclama la apelante. La doctrina aplicable a la contratación gubernamental prohíbe que se confiera carácter retroactivo a un contrato escrito, para pagar trabajos que fueron realizados sin cumplir con la formalidad de un contrato escrito y vigente.

Las personas privadas que incumplen con los requisitos de la contratación gubernamental asumen el riesgo de su

incumplimiento. La apelante asumió ese riesgo. Por esa razón, es el responsable de sus pérdidas y no tiene a su favor ninguna de las defensas basadas en equidad incluyendo el enriquecimiento injusto. La política pública que gobierna el desembolso de fondos público no permite aplicar la equidad, para pagar a un contratista que incumplió con la formalidad insubsanable de realizar una obra sin un contrato escrito vigente. La tardanza por razones ajenas a la apelante y atribuibles a la CFSE, tampoco son excusa para incumplir con la formalidad de que la obra se realice dentro de la vigencia de un contrato escrito. Igualmente, no es excusa que la CFSE haya hecho creer al apelante que iba a pagar por una obra realizada, sin un contrato escrito. El propio contrato establece que ningún funcionario de la CFSE tenía autoridad para aceptar servicios prestados sin un contrato escrito vigente.

La apelante conocía perfectamente el riesgo, porque en la cláusula SEGUNDA C las partes acordaron expresamente que “[c]ualquier tiempo, trabajo adicional que EL PROVEEDOR dedique a asuntos de LA CORPORACION en exceso a lo pactado, no podrá ser facturado en ningún mes calendario subsiguiente. Dichos servicios se considerarán ofrecidos “ad honorem”, salvo que mediare el correspondiente documento de enmienda debidamente suscrito por LAS PARTES. Las partes también acordaron expresamente que “[d]e la misma forma, no se continuará dando servicios bajo este contrato a partir de su fecha de expiración, excepto que a la fecha de expiración exista una enmienda firmada por AMBAS PARTES y debidamente registrada”. El apelante consintió a que “[n]o se pagarán servicios prestados en violación a esta cláusula, ya que cualquier funcionario que solicite y acepte servicios prestados de EL PROVEEDOR en violación a esta disposición lo está haciendo sin autorización legal alguna”. Véase, págs. 6-19 del apéndice.

Luego de analizar nuevamente el derecho aplicable a la contratación gubernamental, resolvemos que lo correcto es reconsiderar nuestro dictamen. La política pública que persigue la sana administración de los fondos públicos exige que la contratación gubernamental con entes privados cumpla con la formalidad de un contrato escrito. La obra tiene que ser realizada dentro de la vigencia de un contrato escrito. El contratista no puede continuar los trabajos con un contrato vencido. Únicamente, podrá continuar la obra, mediante una enmienda escrita que extienda la vigencia del contrato o un nuevo contrato escrito. La apelante asumió la responsabilidad de sus pérdidas, porque incumplió con esas formalidades a pesar de que fueron incluidas en el contrato.

IV.

Por las razones expuestas se *confirma* la sentencia sumaria apelada en la que el TPI desestimó con perjuicio la demanda.

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

El Juez Sánchez emite Opinión Disidente por separado.

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

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

ANÍBAL DÍAZ
CONSTRUCTION, INC.

Apelante

v.

CORPORACIÓN DEL
FONDO DEL SEGURO
DEL ESTADO

Apelado

KLAN201800619

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
San Juan

Caso núm.:
K AC2015-0656
(908)

Sobre: Sentencia
Declaratoria, Cobro
de Dinero y Daños y
Perjuicios
Contractuales

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Sánchez Ramos.

OPINIÓN DISIDENTE DEL JUEZ SÁNCHEZ RAMOS

Disiento, pues aunque estoy de acuerdo con lo expresado en la *Sentencia en Reconsideración*, la correcta disposición del recurso ante nosotros también exigía pasar juicio sobre la desestimación de la causa de acción de naturaleza **constitucional** presentada por la parte apelante. Como se explicará a continuación, hubiese dejado sin efecto la sentencia apelada y devuelto el caso al Tribunal de Primera Instancia (“TPI”) para que dicho foro, con el beneficio de un récord debidamente desarrollado, adjudicara la procedencia de la referida causa de acción.

I.

Según ya había advertido en la opinión concurrente que suscribí en conexión con la *Sentencia* emitida inicialmente por este Panel el 2 de octubre de 2018, y tal como ahora se reconoce en la *Sentencia en Reconsideración*, el Tribunal de Primera Instancia (“TPI”) resolvió correctamente que no procedían las reclamaciones de naturaleza **estatutaria** en la demanda de referencia (la “Demanda”), ello a la luz de la doctrina estatutaria vigente en lo referente a la contratación gubernamental, según esta surge de

numerosas opiniones del Tribunal Supremo de Puerto Rico (la “Normativa Estatutaria”).

No hay controversia sobre el hecho de que la cuantía reclamada por la parte demandante (el “Contratista”) corresponde a trabajo realizado durante un tiempo en el cual no había contrato vigente con la parte demandada (el “Fondo”). De forma repetida y consecuente, al interpretar un número de leyes aplicables en este contexto, el Tribunal Supremo ha dictaminado que no procede que el gobierno emita pagos en conexión con una prestación ocurrida cuando no había vigente un contrato escrito y formal, como ocurre aquí.

A.

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). Así, el contrato gubernamental que no cumpla con las disposiciones aplicables del Código Civil y, además, con las leyes que imponen controles fiscales y requisitos adicionales a la contratación será nulo e inexistente. *Rodríguez Ramos et al. v. ELA et al.*, 190 DPR 448 (2014); Art. 1207 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3372.

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* (“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”).

El Tribunal Supremo ha elaborado una norma a los efectos de 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”).

Esta Norma de Contrato Escrito Previo ha sido derivada, por el Tribunal Supremo, 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), 465 (la “Ley Núm. 230-1974 requiere que los contratos gubernamentales consten previamente por escrito”²) y pág. 466 (la “Ley Núm. 18-1975 supone que [el contrato] conste por escrito y sea prospectivo”³); *JAAP Corp.*, 187 DPR, a la pág. 748, (sustentando la

¹ Esta norma no surge muy claramente de las referidas leyes; no obstante, estamos obligados a seguir la pauta dictada por el Tribunal Supremo al respecto.

² El Tribunal Supremo ha 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 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 El Tribunal Supremo 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.

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 anterioridad, como medida de presión para garantizar 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

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, 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 considerar potenciales problemas 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.

B.

Al aplicar la normativa reseñada, derivada de la Ley de Contabilidad y de la Ley de Registro, a los hechos incontrovertidos de este caso, la única conclusión viable es que no procede la reclamación de pago por el trabajo realizado mientras no hubo contrato vigente entre las partes (1 de julio del 2014 hasta el 27 de octubre del 2014). Adviértase que no hay controversia sobre el hecho de que los trabajos en controversia se realizaron luego de la expiración de la vigencia de un primer contrato (30 de junio), y antes de que se otorgara un segundo contrato (28 de octubre).

Esta conclusión no se afecta porque, en este contexto, pudiese no aplicar lo dispuesto en la Ley Núm. 237-2004, 3 LPRA secs. 8611-8615, conocida como la “Ley para establecer parámetros uniformes en los procesos de contratación de servicios profesionales o consultivos para las agencias y entidades gubernamentales” (“Ley 237” o “Ley sobre Servicios”).

Ello porque, según explícitamente ha dispuesto el Tribunal Supremo, y explicado arriba, la Norma de Contrato Escrito Previo se sustenta sobre bases estatutarias independientes: la Ley de Contabilidad y la Ley de Registro. Es decir, la exigencia de un contrato escrito prospectivo proviene, no sólo de la Ley 237, sino de la Ley 18 y la Ley 230. Estos últimos estatutos, y la Norma de Contrato Escrito Previo, son aplicables en este contexto. 3 LPRA sec. 283h(a); 2 LPRA sec. 97. De hecho, esta doctrina ha sido aplicada por el Tribunal Supremo 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, similar al otorgado por las partes en el caso ante nosotros. Así el Tribunal Supremo describió lo resuelto en dicho caso (*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 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.

Según lo razonado por el Tribunal Supremo, en apoyo de la Norma de Contrato Escrito Previo, 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. Véase, por ejemplo, *Quest Diagnostics*, 175 DPR, a la pág. 1002; *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR 718, 728-729 (2007).

Tampoco tienen pertinencia, en cuanto a la aplicación a este caso de la Normativa Estatutaria, los principios invocados por la parte apelante sobre mala fe, dolo y enriquecimiento injusto. Estas doctrinas en equidad no proceden contra el Estado cuando está involucrado un asunto de política pública. *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”).

Así pues, en cuanto a la aplicación de la Normativa Estatutaria, 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.

Por otro lado, tampoco afecta el análisis estatutario el hecho de que, supuestamente, los trabajos realizados por la parte apelante se hayan atrasado por razones atribuibles al Fondo. En primer lugar, porque estas alegaciones no encuentran apoyo en el récord – en efecto, ni en la Demanda, ni en documento alguno anejado a la oposición del Contratista a la moción de sentencia sumaria del Fondo, se sustentan las mismas. En segundo lugar, aun si dichas alegaciones pudiesen sustentarse, el Tribunal Supremo ha dictaminado que es de la mayor importancia vindicar esta Normativa Estatutaria, y que es el ente privado quien asume los riesgos de realizar una prestación al gobierno sin un contrato previo, escrito, que esté vigente. *Rodríguez Ramos*, 190 DPR, a la pág. 467 (el contratante se “arriesgó a asumir la responsabilidad por sus pérdidas, tal y como hemos advertido a todo aquel que contrata con cualquier entidad gubernamental sin cumplir con los requisitos de contratación gubernamental”); *Quest Diagnostics*, 175 DPR, a la pág. 1002; *Colón Colón*, 170 DPR, a las págs. 728-729.

Tampoco es aplicable aquí la norma elaborada en *Levy v Aut. Edif. Públicos*, 135 DPR 382 (1994). Ello porque, a la luz de la fuerza que el Tribunal Supremo recientemente le ha imprimido a la Norma de Contrato Escrito Previo, lo dispuesto en *Levy, supra*, únicamente puede entenderse, hoy día, como un derecho del contratista privado a exigir compensación mayor a la pactada cuando, a instancias de la entidad gubernamental, se realiza trabajo adicional al contemplado contractualmente **durante la vigencia de dicho contrato** (o de algún contrato posterior, enmendatorio del inicial).

II.

A pesar de todo lo anterior – es decir, que, evaluado este caso únicamente bajo la Normativa Estatutaria, se sostendría la sentencia apelada, tal como se concluye en la *Sentencia en Reconsideración* --- ello no dispone de este caso. Ello porque el Contratista, **en su Demanda, expresamente alegó que lo pretendido por el Fondo violaría sus derechos bajo las cláusulas constitucionales de “debido proceso de ley” e “igual protección de las leyes” (párrafo 16 de la Demanda)**. Esta teoría fue reiterada por la parte apelante en su oposición a la moción de sentencia sumaria del Fondo (párrafo 18, página 8 de dicho escrito). Véase Apéndice, pág. 146. Por tanto, no era suficiente, para disponer de este caso, que el TPI analizara el mismo a la luz, únicamente, de la Normativa Estatutaria.

Bajo la cláusula de debido proceso, aun bajo un estándar mínimo de escrutinio, para sostener la validez constitucional de la aplicación de la Normativa Estatutaria a este caso, es necesario que no se produzca un resultado arbitrario o irrazonable, divorciado de algún interés gubernamental legítimo. Véase, por ejemplo, *Santiago v. Trib. Exam. De Médicos*, 118 DPR 1 (1986); véase, además, *United States Trust Co. v. New Jersey*, 431 US 1, 25 (1977) (bajo la cláusula constitucional sobre el menoscabo de obligaciones contractuales, la

aplicación de una norma estatutaria a un caso particular debe ser razonable y necesaria para adelantar un importante interés público).

Es decir, para que sea válida constitucionalmente, la Normativa Estatutaria bien podría tener que incorporar excepciones que permitan, en ciertas circunstancias, el pago posterior de servicios prestados en un momento en que aún no se había otorgado un contrato formal. Una interpretación absolutista, rígida e inflexible de la Normativa Estatutaria, genera serios problemas constitucionales, como bien aduce el Contratista, pues, en ciertos casos, se podrían vulnerar, de forma arbitraria, y sin interés legítimo estatal que lo requiera, los derechos de quienes han descansado, razonablemente, en las representaciones del ente público.

Ante ello, disiento de la decisión de confirmar la sentencia apelada. No se puede ignorar la causa de acción constitucional esbozada por la parte apelante desde la presentación de la Demanda, o adjudicar la misma *sub silentio* y sin un récord adecuado. Por tanto, hubiese devuelto el caso al Tribunal de Primera Instancia únicamente para que se adjudicara, a la luz del récord fáctico que se desarrolle, si la aplicación de la Normativa Estatutaria, a este caso particular, violaría los derechos **constitucionales** de la parte apelante, los cuales fueron oportunamente invocados.

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de noviembre de 2018.

ROBERTO SÁNCHEZ RAMOS
JUEZ DE APELACIONES