

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

ADMINISTRACIÓN DE
TERRENOS DE PUERTO RICO

Demandante-Peticionaria

Vs.

XAVIER ZEQUEIRA, INC.;
FULANO DE TAL; FULANA DE
TAL; UNIVERSAL INSURANCE
COMPANY; CORPORACIONES A,
B, C; ASEGURADORAS A, B,
C

Demandados-Recurridos

KLCE202101323

Certiorari
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
Superior de
San Juan

Caso Núm.:
SJ2019CV05722
(504)

Sobre:
Incumplimiento
de Contrato;
Cobro de Dinero

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Jueza Rivera Pérez y la Juez Méndez Miró¹

Per Curiam

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de abril de 2022.

La Administración de Terrenos de Puerto Rico (Administración de Terrenos) solicita que este Tribunal revise la *Resolución* que emitió el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan (TPI) el 5 de agosto de 2021. En esta, el TPI declaró No ha lugar una *Moción para Solicitar Sentencia Sumaria* (Solicitud de Sentencia Sumaria) que presentó la Administración de Terrenos.

Se expide el auto de *certiorari*, se revoca la *Resolución* del TPI, en parte, y se devuelve para la continuación de los procedimientos.

I. Tracto Procesal

El 4 de junio de 2019, la Administración de Terrenos presentó una *Demanda* sobre incumplimiento de contrato y cobro de dinero en contra Xavier Zequeira, Inc., Fulano

¹ Conforme a la OATA-2022-065, se asigna a la Jueza Rivera Pérez en sustitución de la Jueza Soroeta Kodesh quien se acogió al retiro.

de Tal, Fulana de Tal, Universal Insurance Company, Corporaciones A, B, C, y Aseguradoras A, B, C (conjuntamente, Zequeira). Indicó que el 21 de mayo de 2009, suscribió un *Contrato de Arrendamiento*, Contrato Número 2009-000073 (Contrato de 2009) por el término de un año, con vigencia a partir del 1 de junio de 2009 hasta el 31 de mayo de 2010. Adujo que arrendó a Zequeira un estacionamiento ubicado en Hato Rey en San Juan, P.R. y que pactó un canon de arrendamiento por la cantidad de \$3,660.00, más otras partidas.²

La Administración de Terrenos explicó que, una vez venció el Contrato de 2009, este se extendió por dos años mediante tácita reconducción.³ Indicó que el 11 de octubre de 2016, a través de una carta intitulada *Renovación de Contrato Núm. 2009-000023-Revisión* (Carta Preparatoria de Negociación), el Sr. Luis Rivero Cubano, Director Ejecutivo de la Administración de Terrenos (Director Ejecutivo), aprobó --con una recomendación favorable del Comité de Arrendamiento de la Administración de Terrenos (Comité de Arrendamiento)-- una reducción del canon de arrendamiento y la posibilidad de extender el contrato.⁴ La Carta Preparatoria de Negociación refrendó 16 términos y condiciones las cuales --de Zequeira aceptarlas por escrito-- formarían parte del contrato que se otorgaría.

La Administración de Terrenos argumentó que, debido al incumplimiento de Zequeira con el pago de los cánones de arrendamiento, comenzó a enviar a Zequeira notificaciones múltiples requiriéndole el pago de las

² Apéndice del *Certiorari*, pág. 97. Posteriormente, el canon de arrendamiento se modificó a un canon mensual de \$3,544.94, más otras partidas.

³ *Íd.*, págs. 203 y 98-100.

⁴ *Íd.*, pág. 203.

cantidades adeudadas. Expuso que, hasta el momento, Zequeira le adeudaba \$75,379.80 por razón del Contrato de 2009. Solicitó que se ordenara el pago de dicha suma, más intereses por mora, costas y honorarios de abogados.

El 31 de agosto de 2020, Zequeira presentó su *Contestación a Demanda*. Negó las alegaciones correspondientes y levantó las defensas afirmativas que estimó convenientes. En lo pertinente, adujo que en un contrato de arrendamiento con el Estado no opera la figura de la tácita reconducción.⁵

Luego de varias incidencias procesales,⁶ el 19 de noviembre de 2020, la Administración de Terrenos presentó una *Solicitud de Sentencia Sumaria*. Expresó que no existía controversia de hechos alguna que impidiera al TPI dictar sentencia sumaria y determinar que la cantidad adeudada de \$79,796.86 era una deuda líquida, vencida y exigible. Argumentó que envió a Zequeira varias comunicaciones alertándoles sobre el incumplimiento con los pagos y la deuda pendiente. Dispuso que no procedía la defensa de Zequeira en cuanto a la no aplicabilidad de la figura de tácita reconducción a los contratos gubernamentales. Además, esbozó que no existía un impedimento legal para que el Estado instara una acción judicial en cobro de dinero contra una persona privada que se benefició de fondos públicos.⁷

⁵ *Íd.*, pág. 201.

⁶ El 7 de octubre de 2020, Zequeira presentó una *Solicitud de Desestimación*. En suma, reiteró que la figura de la tácita reconducción no era compatible con las leyes y la jurisprudencia que regula la contratación gubernamental. *Íd.*, pág. 86. El 19 de octubre de 2020, la Administración de Terrenos instó una *Oposición a la Solicitud de Desestimación*. Argumentó que, a diferencia de un ente privado, cuando un ente público reclama a otro, procede la acción de cobro a la inversa. *Íd.*, págs. 177-181. El 21 de octubre de 2020, el TPI denegó la *Solicitud de Desestimación*.

⁷ *Íd.*, págs. 118-119.

El 23 de mayo de 2021, Zequeira presentó una *Oposici[ón] a Solicitud de Sentencia Sumaria de [Administración de Terrenos] y Solicitud de Sentencia* (Oposición). Argumentó que la Administración de Terrenos no cumplió con la Regla 36.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36.4. Por ende, alegó que no se debía disponer del caso por la vía sumaria. Sostuvo que no estaba en controversia que las partes suscribieron el Contrato de 2009. Sin embargo, señaló que dicho contrato tenía una vigencia de un año, con fecha de vencimiento de 31 de mayo de 2010.⁸ En cuanto a la Carta Preparatoria de Negociación, adujo que la alegación de la Administración de Terrenos conllevaría aceptar que el Contrato de 2009 se enmendó a pesar de que no existe evidencia que demuestre que esto ocurrió y que se hizo conforme a los requisitos jurisprudenciales que rigen la contratación gubernamental.⁹ Arguyó también que, bajo *Vicar Builders v. ELA 192 DPR 256 (2015)*, un contrato con el Estado no puede renovarse mediante la figura de la tácita reconducción. Por último, sostuvo que la propiedad arrendada se dedicó exclusivamente a proveer estacionamiento a los empleados y visitantes de la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH) y que desde septiembre de 2017 no se utilizó, por lo que no procedía la acción de cobro de dinero.

Posteriormente, el 19 de mayo de 2021, la Administración de Terrenos presentó una *Réplica de la Administración de Terrenos a [Oposición]*. Reiteró que no existía un impedimento para disponer del caso mediante

⁸ *Íd.*, pág. 68.

⁹ *Íd.*

el mecanismo de la sentencia sumaria. Adujo que la sección de *Cláusulas y Condiciones*, letra B. (Cláusula B.) del Contrato de 2009 disponía que este podía renovarse mediante tácita reconducción.¹⁰ En específico, expuso que la Cláusula B. proscribía que:

El término de este contrato de arrendamiento será de un (1) año, desde el 1 de junio de 2009 y hasta el 31 de mayo de 2010, y concluirá en la fecha de vencimiento sin necesidad de requerimiento, entendiéndose que cualquiera de las partes podrá dar por terminado el arrendamiento libre de penalidad, previa notificación escrita a la otra parte por correo certificado con treinta (30) días de antelación a la fecha de terminación.

Si al terminar el contrato permanece [Zequeira], se entenderá que hay tácita reconducción por el término de un (1) año, renovable por iguales periodos de un (1) año. [...]”¹¹ (Énfasis suplido).

El 16 de julio de 2021, Zequeira presentó una *Dúplica*. En resumen, reiteró los argumentos que adelantó en su Oposición, y enfatizó que el Contrato de 2009 no podía renovarse mediante tácita reconducción.

Finalmente, el TPI emitió una *Resolución* el 5 de agosto de 2021, la cual notificó el 6 de agosto de 2021. Determinó que existían tres controversias de hechos: (1) si la Carta Preparatoria de Negociación incluía una cláusula resolutoria que estableciera que el arrendamiento del predio estaba sujeto a la vigencia del contrato con la OICALRH; (2) si la Carta Preparatoria de Negociación que, a juicio del TPI, renovó el Contrato de 2009, cumplió con los requisitos de la contratación gubernamental; y (3) si Zequeira ocupó el predio hasta febrero de 2019.¹² En consecuencia, concluyó que existían

¹⁰ *Íd.*, pág. 56.

¹¹ *Íd.*, pág. 123.

¹² *Íd.*, pág. 16.

controversias de hechos esenciales que le impedían disponer del caso por la vía sumaria.

La Administración de Terrenos presentó una *Moción para Solicitar Reconsideración*. Por su parte, el TPI la declaró no ha lugar mediante una *Resolución* que emitió el 28 de septiembre de 2021 y notificó el 30 de septiembre de 2021.

Inconforme, el 1 de noviembre de 2021, la Administración de Terrenos presentó un recurso de *Certiorari* e indicó:

ERRÓ EL TPI AL DENEGAR LA SOLICITUD DE SENTENCIA SUMARIA Y NO ENCONTRAR PROBADOS TODOS LOS HECHOS ESENCIALES Y PERTINENTES QUE ESTABLECIÓ LA [ADMINISTRACIÓN DE TERRENOS], NINGUNO DE LOS CUALES FUE DERROTADO POR [ZEQUEIRA].

ERRÓ EL TPI AL RESOLVER QUE PROCEDÍA DENEGAR LA [SOLICITUD DE SENTENCIA SUMARIA] PORQUE ALEGADAMENTE EXISTE CONTROVERSIA EN SI [LA CARTA PREPATORIA DE NEGOCIACIÓN] TENÍA ALGUNA CLÁUSULA RESOLUTORIA QUE EL ARRENDAMIENTO DEL PREDIO ESTABA SUJETO A QUE SE MANTUVIERA VIGENTE EL CONTRATO ENTRE OATRH Y [ZEQUEIRA].

ERRÓ EL TPI AL RESOLVER QUE PROCEDÍA DENEGAR LA [SOLICITUD DE SENTENCIA SUMARIA] PORQUE ALEGADAMENTE ES UN HECHO EN CONTROVERSIA SI LA [LA CARTA PREPATORIA DE NEGOCIACIÓN] CUMPLIÓ CON LOS REQUISITOS DE CONTRATACIÓN GUBERNAMENTAL.

ERRÓ EL TPI AL RESOLVER QUE ES UN HECHO EN CONTROVERSIA QUE IMPEDÍA DICTAR SENTENCIA SUMARIA SI [ZEQUEIRA] OCUPÓ EL PREDIO ARRENDADO HASTA FEBRERO DE 2019.

ERRÓ EL TPI AL DENEGAR LA [SOLICITUD DE SENTENCIA SUMARIA] Y NO ORDENAR LA ELIMINACIÓN DE LA OPOSICIÓN DE LA DEMANDA, LA CUAL SE BASÓ EN TEORÍAS Y DEFENSAS QUE FUERON RENUNCIADAS, EN CONTRAVENCIÓN AL MANDATO DEL TRIBUNAL SUPREMO EN LEÓN TORRES Y. RIVERA LEBRÓN, 204 DPR 20, 49 (2020).

Por su parte, el 23 de noviembre de 2021, Zequeira presentó su *Oposición a Recurso de Certiorari*. Con el beneficio de las comparencias, se resuelve.

II. Marco Legal

A. Moción de Sentencia Sumaria

La Regla 36 de las Reglas de Procedimiento Civil regula el mecanismo de la sentencia sumaria. 32 LPRA Ap. V, R. 36. Mediante este, una parte puede establecer la ausencia de una controversia sustancial que amerite dilucidarse en un juicio. Así, el tribunal está en posición de aquilatar la prueba y adjudicar las controversias que plantean las partes. *Rodríguez Méndez, et als. v. Laser Eye Surgery Mgmt.*, 195 DPR 769, 784-785 (2016); *Lugo Montalvo v. Sol Meliá Vacation Club*, 194 DPR 209, 224-227 (2015). El propósito principal de este mecanismo procesal es prescindir del juicio en aquellos casos civiles en los cuales no existan controversias genuinas de hechos materiales. Así se materializa una solución justa, rápida y económica en los casos. *Meléndez v. M. Cuebas*, 193 DPR 100, 109 (2015); *S.L.G. Zapata Rivera v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414, 430 (2013).

Quien promueve la resolución sumaria de un caso tiene que presentar una moción que esté fundamentada en cualquier evidencia (o declaraciones juradas) que demuestre la inexistencia de una controversia sustancial de hechos relevantes y pertinentes sobre la totalidad o parte de la reclamación. 32 LPRA Ap. V, R. 36.1. "Un hecho material (relevante) es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo con el derecho sustantivo aplicable." José A. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, Tomo III, 1041 (Pubs. JTS 2011). La controversia sobre los hechos esenciales que activa la reclamación no puede ser especulativa o abstracta, sino real. Entiéndase, de naturaleza tal que

“permita concluir que existe una controversia real y sustancial sobre hechos relevantes y pertinentes”. *Meléndez v. M. Cuebas, supra*, pág. 110; *Ramos Pérez v. Univisión de P.R.*, 178 DPR 200, 213-214 (2010); *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR 820, 848 (2010). Es decir, la resolución sumaria procede solo cuando surge con precisión y claridad que la otra parte no puede prevalecer bajo ningún supuesto de hechos y que el tribunal tiene a su disposición la prueba necesaria para resolver la controversia.

Al dictar sentencia sumaria, el tribunal debe: (1) analizar los documentos que se acompañan con la moción que solicita la sentencia sumaria, los que se acompañan con la oposición y aquellos que obren en el expediente judicial; y (2) determinar si el oponente controvertió algún hecho material o si hay alegaciones de la demanda que no han sido controvertidas o refutadas en forma alguna por los documentos. *PFZ Properties, Inc. v. Gen. Acc. Ins. Co.*, 136 DPR 881, 913-914 (1994). El tribunal dictará sentencia sumariamente si los documentos presentados demuestran que no hay controversia real sustancial en cuanto a algún hecho esencial y pertinente y que, como cuestión de derecho, procede la petición del promovente.

En cuanto a la facultad revisora de este Tribunal, en *Meléndez v. M. Cuebas, supra*, el Foro Judicial Máximo aclaró el estándar de revisión que se debe utilizar al evaluar las denegatorias o concesiones de mociones de sentencia sumaria. A saber, a este Tribunal le rigen los mismos criterios que al TPI. Por lo cual, este Tribunal solo puede considerar los documentos que se presentaron ante el TPI y determinar si existe o no alguna

controversia genuina de hechos pertinentes y esenciales, y si el derecho se aplicó de forma correcta. Además, este Tribunal debe examinar el expediente de la manera más favorable a la parte que se opone a la resolución sumaria. *Meléndez v. M. Cuebas, supra*, pág. 118. La revisión de este Tribunal es *de novo*. Este Tribunal debe asegurar que, tanto la solicitud de sentencia sumaria, como la oposición correspondiente, cumplen con los requisitos de forma que requiere la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*. Además, este Tribunal deberá enumerar los hechos que están en controversia y aquellos que están incontrovertidos. Finalmente, este Tribunal debe revisar si el TPI aplicó correctamente el derecho a los hechos planteados. *Meléndez v. M. Cuebas, supra*, pág. 119.

B. Doctrina de la Contratación Gubernamental

Como norma general, en Puerto Rico se reconoce que los contratos con entidades gubernamentales están revestidos del interés público más alto. *Alco Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530, 530-533 (2011); *Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan*, 147 DPR 824, 829 (1999). Ello, por razón de que "el Estado está obligado, por imperativo constitucional, a manejar los fondos públicos con los principios fiduciarios y éticos más altos". *Rodríguez Ramos v. ELA*, 190 DPR 448, 456 (2014); *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.*, 187 DPR 730, 739 (2013); *C.F.S.E. v. Unión de Médicos*, 170 DPR 443, 452 (2007). Por esta razón, existen ciertos estatutos especiales que regulan la contratación gubernamental. *Landfill Technologies v. Mun. de Lares*, 187 DPR 794, 801 (2013); *Johnson & Johnson v. Mun. de San Juan*, 172 DPR 840, 854-

855 (2008), *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237, 245-252 (2007).

Cónsono, se trata de un interés tan apremiante que el Foro más Alto ha señalado, en ocasiones reiteradas, que requiere que estos contratos: (1) se reduzcan a escrito; (2) se mantengan en un registro de modo que se establezca su existencia; (3) se envíe copia de este a la Oficina del Contralor de Puerto Rico; y (4) se acredite la certeza de tiempo, a saber, que el contrato se realizó y otorgó 15 días antes. *Vicar Builders v. ELA*, 192 DPR 256, 264 (2015); *Rodríguez Ramos v. ELA*, *supra*, en las págs.460-462. Nótese que la razón de ser de estos requisitos gubernamentales no es burocratizar los procesos sino --por imperativo constitucional-- proteger los bienes públicos con los principios éticos más altos. *Rodriguez Ramos v. ELA*, *supra*, pág. 456.

El requisito de que el contrato --o su enmienda-- se notifique a la Oficina del Contralor no es un mero requerimiento de forma, sino una condición para que se active la vigencia del contrato. En ese sentido, las entidades gubernamentales y municipales, sin excepción, deben mantener un registro de todos los contratos que otorguen, lo que incluye las enmiendas a los mismos, y deberán remitir copia de estos a la Oficina del Contralor dentro de los 15 días siguientes a la fecha del otorgamiento del contrato o la enmienda. *Vicar Builders v. ELA*, *supra*, pág. 264. Así, la ausencia de los elementos expuestos priva de eficacia y validez al contrato o enmienda. *Íd.*

En ese sentido, la Oficina del Contralor de Puerto Rico, en virtud de su facultad para reglamentar, aprobó el Reglamento 33, *Registro de Contratos de la Oficina*

del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, del 8 de diciembre de 2020 (Reglamento 33). El Art. 8.1 del Reglamento 33 dispone que “[t]odo contrato, sin excepción alguna, y toda enmienda, acuerdo, determinación, constancia o acción que los rescinda, tiene que registrarse en el Registro de Contratos de la entidad. [...]”. (Énfasis suplido). El Art. 9 del Reglamento 33 reitera que el término para registrar los contratos es de quince (15) días siguientes a la fecha de su otorgamiento. Sobre los datos a registrar, el Art. 8.1 dispone que se deben registrar:

[...]

e. Vigencia - Incluye las fechas de comienzo y terminación del contrato. No se aceptan contratos con renovación automática o vigencia indefinida.¹³

[...]

Relacionado, para que un contrato con el Estado vincule a las partes, debe constar por escrito.¹⁴ En virtud de este requisito surge, además, la incompatibilidad patente con la figura de la tácita reconducción, pues, como explicó el Tribunal Supremo:

[L]a figura de la tácita reconducción no es compatible con las leyes ni con la jurisprudencia que regulan la contratación gubernamental. Cuando opera la tácita reconducción surge un contrato nuevo mediante un acuerdo tácito entre las partes que surge del comportamiento de ambos, el arrendador y el arrendatario. El acuerdo implícito es lo que caracteriza esa obligación. Sin embargo, para que un contrato otorgado con el Estado vincule a las partes, tiene que constar por escrito. Ese requisito de forma es

¹³ Énfasis suplido.

¹⁴ Tanto es así que el Tribunal Supremo estableció que no son válidos los contratos verbales retroactivos con el Estado, precisamente por ser contrarios a la ley. *Rodríguez Ramos v. ELA, supra*, pág. 466. *Jaap Corp. v. Depto. Estado*, 187 DPR 730, 743 (2013). De igual forma, sobre los contratos de arrendamientos con el Gobierno, en *Jaap Corp. v. Depto. Estado, supra*, pág. 748, se determinó que la contratación retroactiva sobre el arrendamiento de un bien está reñida con la contratación gubernamental en general. Ello, porque la contratación gubernamental retroactiva hace inoperante todo control previo a la formación de una obligación del Gobierno. *Íd.*

insoslayable en este tipo de contrato. Por lo tanto, un contrato en el que el Estado es parte no puede surgir de un acuerdo tácito ni de las actuaciones de las partes. *Vicar Builders v. ELA, supra*, págs. 267-268. (Énfasis suplido).

Asimismo, las exigencias estatutarias y jurisprudenciales exigen que los contratos con el Estado cumplan estrictamente con los requisitos precitados.

El rigor con el que se evalúa el cumplimiento con estos requisitos persigue un fin público. En específico, se reitera, resulta imperativo que estos contratos consten por escrito y que, por ende, no opere la figura de tácita reconducción, por el fundamento siguiente:

La aplicación de la figura de la tácita reconducción concedería al Estado una vía para evadir el cumplimiento con los requisitos impuestos en los estatutos citados y que este Tribunal ha reconocido como necesarios para que un contrato gubernamental tenga eficacia jurídica. Estaríamos abriéndole la puerta al Estado para renovar contratos tácitamente que, por falta de publicidad, no puedan ser fiscalizados por terceros y distorsionen la realidad contenida en los registros de contratos. No podemos apoyar la aplicación de esa figura cuando su efecto sería reducir la transparencia de los negocios que involucren al gobierno[.] *Íd.*, págs. 268-269. (Énfasis suplido).

Así, el Foro Máximo ha reiterado que la rigurosidad de esta norma responde al gran interés público de promover una administración pública sana y recta. *Las Marías v. Mun. San Juan*, 159 DPR 868, 875-76 (2003).¹⁵ Cabe destacar que el propósito de la normativa es proteger este bien público y no a las partes privadas que no se adhieren a la normativa, pues se presume que conocen de la necesidad de conducirse de acuerdo con sus especificaciones. *Íd.* Tanto es así, que el Foro más Alto

¹⁵ "La buena administración de un gobierno es una virtud de [la] democracia, y parte de su buena administración implica llevar a cabo sus funciones como comprador con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa." *Íd.* (Citas omitidas).

determinó que no aplican los remedios en equidad, como el enriquecimiento injusto, a favor de partes privadas. *Íd.*¹⁶ Asimismo, ha sido enfático en que las partes que contratan con cualquier entidad gubernamental, sin cumplir con los requisitos de contratación gubernamental, se exponen a asumir la responsabilidad por sus pérdidas. *Rodríguez Ramos v. ELA, supra*, en la pág. 461; *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 DPR 994, 1002 (2009); *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR 718, 728-729 (2007).

En específico, explicó que los remedios en equidad no se aplicarán cuando resulte contrario a una clara política pública plasmada en un estatuto o en la Constitución. Véanse, *Hatton v. Mun. de Ponce, supra*, en la pág. 1010; *Morales v. Municipio de Toa Baja, supra*, en las págs. 684-685. En estos casos, por tanto, ha rechazado su aplicación a favor de la parte privada que contrató con el Estado porque contraviene la sana administración y transparencia en el desembolso de fondos públicos. Como corolario, y por excepción, se ha reconocido la aplicación a favor de la entidad gubernamental precisamente en atención al interés público en jaque. En *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, 180 DPR 1003, 1021 (2011), el Foro Máximo explicó:

De igual modo, no aplicar esta figura cuando quien reclama es [el Estado], estaría opuesta a una sana administración pública, al dejar en manos privadas los fondos públicos que le fueron desembolsados contra la ley. '[S]u efecto sería violentar principios de suma importancia encarnados en la Constitución y las leyes del país.' (Citas omitidas).¹⁷

¹⁶ Véanse, *Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan, supra*, pág. 833; *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 DPR 1001, 1010-1012 (1994).

¹⁷ En aquel caso, la controversia se dio entre un municipio y un ente privado. Ahora, si bien el Foro Máximo resolvió a la luz de la política pública que se plasmó en la entonces vigente Ley de Municipios Autónomos, lo cierto es que los intereses que la normativa persigue proteger surgen de la propia jurisprudencia y,

Así pues, la jurisprudencia mandata a los tribunales a estar vigilantes para evitar que se burlen disposiciones legales dirigidas a asegurar la más sana administración pública, y examinar dichas situaciones con suma cautela para asegurar que el cumplimiento cabal de las normas establecidas para el desembolso de fondos públicos. *Hatton v. Mun. de Ponce, supra*, en la pág. 1001; *Ocasio v. Alcalde Mun. de Maunabo, supra*, pág. 54.

C. Equidad

El Tribunal Supremo se ha expresado sobre la obligación de llenar lagunas que existan en la ley. *CMI Hospital, v. Dpto. de Salud*, 171 DPR 313, 325 (2007). Ello surge del Art. 7 del Código Civil¹⁸, 31 LPRA sec. 7, el cual dispone que:

[...]

Cuando no haya ley aplicable al caso, el tribunal resolverá conforme a equidad, que quiere decir que se tendrá en cuenta la razón natural del acuerdo, con los principios generales del derecho y los usos y costumbres aceptados y establecidos.

La equidad es, entonces, la fuente para elaborar aquellas normas necesarias ante la oscuridad o insuficiencia de la ley. *Colón v. Glamourous Nails*, 167 DPR 33, 55 (2006). Al reconocer --por primera vez de modo expreso-- la importancia de la equidad en nuestro sistema de derecho, el Tribunal Supremo explicó:

Lo que produce la dificultad [en el caso de la equidad] es que lo equitativo es en verdad justo, pero no según la ley, sino que es un enderezamiento de lo justo legal. La causa de esto está en que toda ley es general, pero tocante a ciertos casos no es posible promulgar correctamente una disposición en

por ende, aplican independiente de si se trate de un municipio u otra entidad pública.

¹⁸ El nuevo Código Civil de Puerto Rico, Ley Núm. 55 de 1 de junio de 2020, entró en vigor el 28 de noviembre de 2020 y derogó el citado Código Civil. No obstante, los hechos que originan esta controversia tomaron lugar bajo el último, por lo cual es la ley que aplica.

general. En los casos, pues, en que de necesidad se ha de hablar en general, por más que no sea posible hacerlo correctamente, la ley toma en consideración lo que más ordinariamente acaece, sin desconocer por ello la posibilidad de error. Y no por ello es menos recta, porque el error no está en la ley ni en el legislador, sino en la naturaleza del hecho concreto, porque tal es, directamente, la materia de las cosas prácticas.

[...]

Por tanto, lo equitativo es justo, y aún es mejor que cierta especie de lo justo, no mejor que lo justo en absoluto, sino mejor que el error resultante de los términos absolutos empleados por la ley. Y esta es la naturaleza de lo equitativo: ser una rectificación de la ley en la parte en que ésta es deficiente por su carácter general. *Silva v. Comisión Industrial*, 91 DPR 891, 901 (1965). (Énfasis suplido). (Citas omitidas).

Mediante el principio de equidad se permite, por excepción, atemperar la rigurosidad de las normas cuando se produce una injusticia en una situación particular. *BPPR v. Sucn. Talavera*, 174 DPR 686, 695 (2008). Más que una justicia estrictamente legal, la equidad es una justicia de tipo natural y moral. J. Castán Tobeñas, *Derecho Civil español, común y floral*, 11ma ed., Madrid, Ed. Reus, 1975, T. 1, Vol. 1, pág. 483.

Conforme indicó el Tribunal Supremo, “[e]l más poderoso instrumento para hacer justicia reservado a los jueces es la discreción.” *Rodríguez v. Pérez*, 161 DPR 637, 651 (2004); *Banco Metropolitano v. Berríos*, 110 DPR 721, 725 (1981). Por lo que, la equidad se produce “mediante recurso a la conciencia del juzgador.” *Íd.* En esencia, la equidad remite el proceso decisonal del juzgador al mundo de los valores en busca de la explicación racional y moral del Derecho, en donde reside el valor supremo de justicia. *CMI Hospital, v. Dpto. de Salud, supra*, pág. 325; *Cruz Cruz v. Irizarry Tirado*, 107 DPR 655, 660 (1978).

Así, una solución equitativa es la que parece adecuada o correcta en circunstancias determinadas, como algo que corresponde a la justicia natural. Puig Brutau, *op. cit.*, pág. 332. A fin de cuentas, el propósito de la doctrina de equidad es impartir justicia más allá de lo legal pues no se trata de aspirar a una justicia "abstracta y teórica, sino una realista y humana." *CMI Hospital, v. Dpto. de Salud, supra*, págs. 324-325.

En lo pertinente, el Tribunal Supremo ha expresado, de modo inequívoco, que "quien viene en busca de equidad debe traer las manos limpias." *Don Quixote Hotel v. Tribunal Superior*, 100 DPR 19, 29 (1971). (Énfasis suplido). Esta doctrina de manos limpias, conocida por demás, procura proteger la integridad del procedimiento judicial, toda vez que permitir que una persona con "manos sucias" logre un remedio de parte de un tribunal crea duda sobre la justicia que este pueda proveer. Ello, además, atenta contra su función de buscar la verdad. T. Leigh Anenson, *Announcing the "Clean Hands" Doctrine*, 51 U.C. Davis L.Rev. 1827, 1844-1845 (2018). (Citas omitidas). Por lo que, "ante el tribunal hay que acudir con las manos limpias, y quien triunfe debe ser aquel a quien le asista la razón; no el que pretenda o resulte ser el más listo o el más "astuto"". *Pueblo v. Santiago*, 160 DPR 618, 646 (2003).

D. Enriquecimiento Injusto

El enriquecimiento injusto es un principio general del derecho que se funda en la equidad que informa todo el ordenamiento jurídico. *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares, supra*, en la pág. 1019 (citando a *Ortiz Andújar v. ELA*, 122 DPR 817, 822 (1988)). "Es un corolario del concepto de equidad, lo cual equivale a

decir que es un corolario del concepto de justicia." *ELA v. Cole*, 164 DPR 608, 632 (2005).

Tal cual sucede con aquellas acciones que se amparan en los principios de equidad, la aplicación de la doctrina de enriquecimiento injusto solo procede cuando no exista otra ley que provea otra causa de acción. *Íd.* Así, ha explicado el Tribunal Supremo: "de enriquecimiento injusto se habla propiamente cuando la ley no ha previsto una situación en la que se produce un desplazamiento patrimonial que no encuentra una explicación razonable en el ordenamiento vigente." *Ortiz Andújar v. ELA, supra*, en la pág. 822.

Ahora, para que aplique esta doctrina tienen que concurrir ciertos requisitos: (1) la existencia de un enriquecimiento; (2) un correlativo empobrecimiento; (3) una conexión entre dicho empobrecimiento y enriquecimiento; (4) falta de una causa que justifique el enriquecimiento, y (5) la inexistencia de un precepto legal que excluya su aplicación sin causa. *Morales v. Municipio de Toa Baja*, 119 DPR 682 (1987). Sobre los tipos de enriquecimiento injusto, en *Ortiz Andújar v. ELA, supra*, en las págs. 826-827, el Foro Máximo explicó:

El enriquecimiento puede ocurrir en dos (2) modalidades diferentes: el positivo o aumento en el patrimonio (*lucrum emergens*), o el negativo o disminución del patrimonio (*damnum cessans*). El negativo (*damnum cessans*) se apuntala en la premisa de que un no gasto equivale a un ingreso. En otras palabras, en la medida en que alguien sufre una pérdida que ordinariamente debería padecer otro, el primero le ahorra un gasto al segundo. Esta situación no tiene cabida en un sistema donde impera lo justo y debe ser remediada. (Énfasis suplido).

La aplicación también dependerá de las circunstancias particulares de cada caso. *Plan Bienestar Salud v. Alcalde Cabo Rojo*, 114 DPR 697, 703 (1983).

Independiente, el enriquecimiento injusto no es invocable cuando tenga por efecto vulnerar un principio importante de orden público encarnado en la Constitución o las leyes del país. *Íd.* Por lo que, tampoco procederá cuando contravenga alguna política pública del Estado. *Hatton v. Mun. de Ponce, supra*, en la pág. 1010.

A la luz de la normativa expuesta, se resuelve.

III. Discusión

En suma, la Administración de Terrenos indica que el TPI erró: (1) al denegar su Solicitud de Sentencia Sumaria y no encontrar probados todos los hechos que allí estableció como incontrovertidos; (2) al determinar que está en controversia si la Carta Preparatoria de Negociación cumplió con los requisitos de la contratación gubernamental pues, según estima, ello es contrario a la evidencia que se presentó y no se rebatió; y (3) al obviar que la Oposición de Zequeira se basó en defensas renunciadas.

Como se sabe, a este Tribunal le rigen los mismos criterios que al TPI a la hora de determinar si procede dictar una sentencia sumaria, por lo que le corresponde realizar un examen de *novo*. En primer lugar, es preciso determinar si las partes cumplieron con los requerimientos de forma que exige la Regla 36.3 de Procedimiento Civil, *supra*.

Este Tribunal examinó la Solicitud de Sentencia Sumaria que presentó la Administración de Terrenos y concluye que cumple con los requisitos reglamentarios. Esta listó los hechos incontrovertidos y los apoyó en la prueba documental, a saber, el Contrato de 2009, una *Certificación* de la Oficina del Contralor para el Contrato de 2009, ciertas cartas sobre los pagos

pendientes, una carta sobre la resolución del Contrato de 2009, las facturas de pagos y una Declaración Jurada. Además, hizo referencia a otros documentos que obran en el expediente.

Por su parte, Zequeira también cumplió con los requisitos de forma de la Regla 36.3 de Procedimiento Civil, *supra*, en su Oposición. Incluyó una exposición breve de las alegaciones de las partes y los asuntos litigiosos en controversia, y estableció los hechos que no están en controversia. De forma general esbozó argumentos que, según su criterio, impedían la resolución sumaria del caso. A su vez, incluyó en su propia solicitud de sentencia sumaria el Contrato de 2009, la *Certificación* de la Oficina del Contralor del Contrato de 2009, la Carta Preparatoria de Negociación, e hizo referencia a otros documentos que incluyó como anejos.

En segundo lugar, este Tribunal, a la luz de la normativa que rige, determina que la prueba que obra en el expediente no evidencia que existen hechos materiales o sustanciales en controversia. Veamos.

El TPI identificó tres controversias de hechos, a saber: (1) si la Carta Preparatoria de Negociación contiene una cláusula resolutoria que establezca que el arrendamiento del predio estaba sujeto a la vigencia del contrato con la OCALARH; (2) si la Carta Preparatoria de Negociación cumple con los requisitos de la contratación gubernamental; y (3) si Zequeira ocupó el predio hasta febrero de 2019.¹⁹ Es evidente que las controversias número (1) y (2) no son controversias de hecho sino de

¹⁹ Apéndice del *Certiorari*, pág. 16.

derecho. En cuanto a la controversia número (3), si bien atiende un hecho fáctico, no es material y/o esencial a la controversia.

Por ende, a continuación, se hace referencia y citan los hechos que este Tribunal entiende incontrovertidos, según los significó el TPI. Además, este Tribunal, conforme a la evidencia que obra en el expediente, incorpora determinaciones de hechos incontrovertidos adicionales las cuales se amparan --de manera estricta-- en el expediente:

1. El 21 de mayo de 2009, la [Administración de Terrenos] suscribió el Contrato de 2009 con [Zequeira].
2. Mediante el Contrato de 2009, [Zequeira] arrendó la propiedad de la [Administración de Terrenos] que se describe a continuación:

--- URBANA: Parcela de terreno localizada en el Barrio Hato Rey del término municipal de San Juan, con una cabida superficial de uno punto cinco mil quinientos dos (1.5502) cuerdas, equivalente a seis mil noventa y dos punto ocho mil trescientos doce (6,092.8312) metros cuadrados, en lindes: por el Norte, con terrenos de Pilar Vela, Xavier Zequeira, y Luis Rosado Fussa; por el Sur, con terrenos de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico (Tren Urbano) y la administración de Terrenos de Puerto Rico; por el Este, con la Avenida Ponce de León y por el Oeste, con terrenos de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico (Tren Urbano).
3. Se dispuso que la propiedad se dedicaría, exclusivamente, al uso de estacionamiento para los empleados y visitantes de la OCALARH.
4. La Cláusula B del Contrato de 2009 especifica lo siguiente:

[e]l término de este contrato de arrendamiento será de un (1) año, desde el 1 de junio de 2009 y hasta el 31 de mayo de 2010, y concluirá en la fecha de vencimiento sin necesidad de

requerimiento, entiéndase que cualquiera de las partes podrá dar por terminado el arrendamiento libre de penalidad, previa notificación escrita a la otra parte por correo certificado con treinta (30) días de antelación a la fecha de terminación.

--- Si al terminar el contrato permanece la Arrendataria [Zequeira] disfrutando quince (15) días de la Propiedad arrendada con aquiescencia de la Arrendadora [Administración de Terrenos], se entenderá que hay tácita reconducción por el término de un (1) año, renovable por iguales períodos de un año." (Énfasis suplido).

5. Se pactó un canon de arrendamiento de \$3,660.00 mensuales, más \$394.01 mensuales por concepto de contribuciones territoriales.
6. El 11 de octubre de 2016, el Director Ejecutivo de la Administración de Terrenos envió a Zequeira la Carta Preparatoria de Negociación.
7. En la Carta Preparatoria de Negociación, el Director Ejecutivo informó a Zequeira la aprobación preliminar --con recomendación favorable del Comité de Arrendamiento de la posibilidad de extender el contrato.²⁰
8. La Carta Preparatoria de Negociación refrendó 16 términos y condiciones preexistentes en el Contrato de 2009 entre OCLARH y Zequeira, las cuales, de Zequeira aceptar por escrito, formarían parte del contrato que se otorgaría.²¹
9. Según la Carta Preparatoria de Negociación, la fecha de efectividad que se consideraría para el próximo contrato a suscribirse se dispondría en el propio contrato.²²
10. De acuerdo con la Carta Preparatoria de Negociación, el término de efectividad para el contrato a suscribirse sería "hasta el 31 de agosto de 2018, fecha en que vence el contrato de arrendamiento entre OCLARH y Zequeira, Inc."²³

²⁰ *Íd.*, pág. 98.

²¹ *Íd.*, pág. 98-100.

²² *Íd.*, pág. 98.

²³ *Íd.*

11. Según la Carta Preparatoria de Negociación, se consideró que en el próximo contrato a suscribirse habría una reducción del canon de arrendamiento para un total de "\$3,059.16, que equivale a un 30% menos del canon vigente al momento de la firma del nuevo contrato."²⁴
12. La Carta Preparatoria de Negociación dispone que, para continuar con los trámites posteriores al otorgamiento del nuevo contrato, era necesaria la firma de Zequeira:

Para poder continuar con los trámites, es necesaria su firma en este documento indicando su conformidad. El mismo debe ser devuelto en un término de 10 días laborables a partir de la fecha de recibo. No recibir su respuesta en el término indicado será evidencia de que no tiene interés en continuar con el proceso, por lo cual quedarán canceladas automáticamente las negociaciones relacionadas con la solicitud en referencia.

Al recibir la copia firmada de conformidad, se establece un término máximo de treinta (30) días para recibir la documentación solicitada y firmar. De no otorgarse dicho contrato en el término establecido por causas ajenas a la Administración, quedará cancelada toda la negociación.²⁵

13. El 21 de octubre de 2016, Zequeira firmó la Carta Preparatoria de Negociación.²⁶
14. Del expediente no surge que, posterior a la Carta Preparatoria de Negociación, se haya otorgado un nuevo contrato entre Zequeira y la Administración de Terrenos o la OALARH, conforme exige la doctrina de contratación gubernamental.
15. El 30 de agosto de 2018, Zequeira envió a la Sra. Dalcia Lebrón Nieves, nueva Directora de la Administración de Terrenos, una carta en la que dispuso que a raíz del Huracán María confrontaron problemas económicos. En específico, adujo que:

[...]

²⁴ *Íd.*

²⁵ *Íd.*, pág. 99. (Énfasis suplido).

²⁶ *Íd.*, pág. 100.

Desde el mes de mayo de 2017 se han estado haciendo gestiones de cobro de las rentas adeudadas a la [OCALARH] e inclusive ofertas de negociación por nuestra parte para la reducción de los cánones de arrendamiento sin éxito. Luego ocurre el Huracán María y tanto el edificio Zequeira como los predios de la [Finca Fano] se afectaron y el edificio permaneció inutilizable hasta fin de año. Al día siguiente del paso del huracán comenzamos la limpieza, protección y rehabilitación del edificio y los predios. El 30 de noviembre de 2017 le notifiqué a la OCALARH que se habían hecho las reparaciones de emergencia al edificio para su uso seguro y utilizando y manejando los fondos disponibles de [Zequeira] de acuerdo [con] las prioridades lógicas del estado de caos en que se encontraba el país. Se solicitaron y obtuvimos líneas de crédito del Banco para continuar la reconstrucción.

[...] ²⁷

16. En esta carta de 30 de agosto de 2018, Zequeira solicitó que se le "condon[ara] [el] pago de los meses de septiembre a diciembre de 2017[...]" por causa de la situación con el Huracán María.²⁸
17. Asimismo, en la carta de 30 de agosto de 2018, Zequeira solicitó que se le "redu[jera] el canon [de] arrendamiento de la Finca Fano a un 50% por los meses de enero a agosto de 2018 con un plan de pago diferido [...]" por causa de la situación con el Huracán María.²⁹
18. La carta de 30 de agosto de 2018 tiene la firma de Zequeira.³⁰

Por último, a este Tribunal le corresponde examinar si el TPI aplicó el derecho de la forma correcta. Dada su relación estrecha, este Tribunal discutirá los primeros cuatro errores conjuntamente. No obstante, antes, atiende el señalamiento de error quinto sobre la

²⁷ *Íd.*, pág. 60.

²⁸ *Íd.*, pág. 61. (Énfasis suplido).

²⁹ *Íd.* (Énfasis suplido).

³⁰ *Íd.*, pág. 62.

alegada inclusión impermisible de defensas renunciadas por Zequeira en la Oposición. A juicio de la Administración de Terrenos, tal actuación está en contravención con la norma en *León Torres v. Rivera Lebrón*, 204 DPR 20, 49 (2020).

En aquella ocasión, el Foro Más Alto estableció que, al oponerse a una solicitud de sentencia sumaria, la parte demandante no puede incluir reclamaciones nuevas. En esencia, el Foro estatal Máximo estableció que, si la parte procura corregir deficiencias en su demanda, el vehículo procesal adecuado es la enmienda de las alegaciones con la anuencia del tribunal. El interés protegido, se recalcó, es que la parte demandada conozca las reclamaciones en su contra y pueda proteger sus derechos. *León Torres v. Rivera Lebrón, supra*, en la pág. 49.³¹

La Administración de Terrenos --quien es la parte demandante y solicitante de la resolución sumaria del pleito-- indica que Zequeira contravino esta norma al incorporar defensas "nuevas", "diferentes" y, por ende, "renunciadas" en su Oposición. Zequeira, por su parte, aduce que esta norma solo aplica a la parte demandante.

De entrada, para este Tribunal, la norma en *León Torres v. Rivera Lebrón, supra*, no se circunscribe a las acciones de la parte demandante, sino que proscribe que cualquier parte articule argumentos nuevos en el trámite de una solicitud de sentencia sumaria. Ahora, la Administración de Terrenos tampoco tiene razón al plantear que Zequeira se limitó a levantar defensas nuevas en su Oposición y que siquiera incluyó la defensa

³¹ Ello obedece a la normativa federal de que no se pueden plantear argumentos o aseveraciones --por primera vez-- durante el trámite relacionado a una solicitud de sentencia sumaria. *Íd.*

sobre tácita reconducción. Lo cierto es que Zequeira arguyó a favor de la improcedencia de la renovación del contrato por tácita reconducción --toda vez de que se trataba de un contrato con el Estado-- desde que presentó su *Contestación a Demanda*.³² La única "teoría nueva" que Zequeira incorporó en su Oposición fue que mediante la Carta Preparatoria de Negociación se pautó el vencimiento del acuerdo entre las partes a la misma fecha en que vencía su contrato con la OCALARH por lo que, una vez esta desalojó la finca en el año 2017, no procedía el cobro de los cánones correspondientes a los meses siguientes al desalojo.³³ Esta sola teoría no podría fundamentar la eliminación de la Oposición, como solicitó la Administración de Terrenos al TPI.³⁴ En resumen, a la luz de *León Torres v. Rivera Lebrón, supra*, no se cometió el error que señala la Administración de Terrenos.

Sobre los primeros cuatro errores, un análisis a la luz de la Sección II (B) de esta *Sentencia*, establece que el TPI omitió aplicar la doctrina que rige la contratación gubernamental. Veamos.

De entrada, según se indicó, en Puerto Rico se reconoce de forma tajante que los contratos con entidades gubernamentales están revestidos del interés público más alto. Se trata de un interés tan apremiante,

³² Apéndice del *Certiorari*, págs. 199-201; 186-187. Véase, Alegación de Hecho Núm. 6, Defensa Afirmativa Núm. 12, Defensa Afirmativa Núm. 21, y Defensa Afirmativa Núm. 23 en la *Contestación a Demanda*, y la discusión sobre la no aplicabilidad de la figura de tácita reconducción en la *Solicitud de Desestimación*, respectivamente.

³³ De hecho, la propia Administración de Terrenos solo alude a esta teoría en su réplica a la Oposición. Es decir, no señaló alguna defensa adicional que Zequeira hubiese traído por primera vez al pleito mediante su Oposición. Apéndice del *Certiorari*, págs. 40; 53-56. Ello, con excepción de los argumentos sobre la no aplicabilidad de la tácita reconducción lo que, como ya se indicó, Zequeira levantó desde su la *Contestación a Demanda*.

³⁴ De todos modos, este argumento --aun de ser cierto-- es inmaterial a la resolución de la controversia. Ello se torna evidente al examinar los demás errores señalados.

que el Tribunal Supremo ha señalado --una y otra vez-- que se requiere que estos contratos: (1) se reduzcan a escrito; (2) se mantengan en un registro para establecer su existencia; (3) se envíe su copia a la Oficina del Contralor de Puerto Rico; y (4) se acredite la certeza de tiempo, a saber, en que el contrato o enmienda se realizó y se otorgó 15 días antes.³⁵

Nótese que, en particular a los contratos de arrendamiento con el Estado, el Tribunal Supremo expresó en *Vicar Builders v. ELA*, *supra*, pág. 269, que también es esencial que las partes pacten de antemano: (1) en qué condiciones se extendería el arrendamiento; (2) por cuánto tiempo adicional; (3) cuál será el canon por pagar; y (4) cláusulas penales para evitar que una parte se vea afectada por el incumplimiento de la otra. Todo ello obedece al fin de que surja con certeza la fuente de obligaciones para el desembolso de fondos públicos y viceversa.

Este Tribunal tiene ante sí un contrato entre una entidad pública del Estado (la Administración de Terrenos) y una entidad privada (Zequeira). Tras estudiar el Contrato de 2009, este Tribunal está convencido de que este no cumple con los requisitos que exige el ordenamiento para acreditar su validez y eficacia.

El Contrato de 2009 dispone lo siguiente en cuanto a su extensión:

--- Si al terminar el contrato permanece la Arrendataria [Zequeira] disfrutando quince (15) días de la Propiedad arrendada con aquiescencia de la Arrendadora [Administración de Terrenos], se entenderá que hay tácita reconducción por el término de un

³⁵ *Vicar Builders v. ELA*, *supra*, pág. 264; *Rodríguez Ramos v. ELA et al*, *supra*, págs. 460-462. (Énfasis suplido).

(1) año, renovable por iguales períodos de un año. (Énfasis suplido).

En virtud de esta cláusula, la Administración de Terrenos alega que en el Contrato de 2009 se pactó la renovación mediante la figura de la tácita reconducción. No tiene razón. Toda vez que pactaron una renovación automática del contrato, no cabe hablar de tácita reconducción. La tácita reconducción implica la existencia de un contrato nuevo, no la extensión del contrato original.³⁶ Lo que es más, aun en el caso de que así lo hubieran pactado, el resultado sería el mismo pues la figura de tácita reconducción no es compatible con la contratación gubernamental.³⁷

Ahora, si bien el Contrato de 2009 se redujo a escrito y se presentó ante la Oficina del Contralor, la Administración de Terrenos y Zequeira pactaron, en esencia, la renovación automática e indefinida del contrato. Según se expuso, ello no se permite.

Un principio guía en la doctrina de contratación gubernamental es la certeza que debe surgir de los términos del contrato. En este caso, el Contrato de 2009 dejó la extensión del contrato a la merced de Zequeira, la parte privada. Conforme a sus propias cláusulas, el Contrato de 2009 podría renovarse automática e indefinidamente --año tras año por un término anual, sin límites--, y obligar así decenas de miles de dólares

³⁶ *Vicar Builders v. ELA, supra*, págs. 267-268.

³⁷ Al respecto, cónsono con la Sección II(B) de esta *Sentencia*, la tácita reconducción supone un acuerdo implícito entre las partes; i.e., se configura un contrato nuevo que no consta por escrito. Mas, para que un contrato gubernamental sea eficaz, y por ende exigible, tiene que constar por escrito y cumplir con los requisitos dispuestos en la ley y la jurisprudencia. Neto: "un contrato en el que el Estado es parte no puede surgir de un acuerdo tácito ni de las actuaciones de las partes". *Vicar Builders v. ELA, supra*, págs. 267-268. Esto es, cualquier "pacto" sobre la renovación tácita del contrato, aunque sea expreso, no será exigible pues contraviene de manera insubsanable requisitos en ley que impiden su perfeccionamiento.

pertenecientes al erario. Independiente de que las partes cumplieran con otros requisitos, este hecho, por sí solo, invalida el Contrato de 2009.³⁸

Asimismo, al estudiar la Carta Preparatoria de Negociación, este Tribunal concluye que esta no es un contrato. Mucho menos una enmienda, como arguyen las partes. Esta comunicación siquiera se puede evaluar bajo el crisol de la contratación gubernamental. Es evidente, de una lectura somera, que no cumple con los criterios jurisprudenciales indispensables que aplican, según se indicó en la Sección II (B) de esta *Sentencia*.

No hay controversia sobre el hecho de que la Carta Preparatoria de Negociación se trata de una carta informativa en la que el Director Ejecutivo de la Administración de Terrenos informa a Zequeira los resultados de la evaluación de su Comité de Arrendamiento, tras Zequeira presentar una propuesta para enmendar y firmar el Contrato de 2009. En específico, en la Carta Preparatoria de Negociación, el Comité de Arrendamiento evaluó los siguientes asuntos: (1) los cambios que se efectuaron al contrato entre OCALARH y Zequeira; y, (2) las negociaciones conducentes a enmendar el término, la vigencia y el canon mensual del contrato propuesto. Este Tribunal puntualiza que, al final de la Carta Preparatoria de Negociación, el Director Ejecutivo dispuso que, para continuar con los trámites posteriores, era necesaria la firma de Zequeira. En específico, esbozó lo siguiente:

³⁸ Nótese que la jurisprudencia que se cita en la Sección II(B) ha sido enfática sobre el que se favorezca una interpretación y aplicación restrictiva de la normativa de contratación gubernamental, por ser un asunto de alto interés público. Véanse, *Vicar Builders v. ELA*, *supra*, pág. 263; *Cordero Vélez v. Mun. De Guánica*, 170 DPR 237, 248 (2007); *Lugo v. Mun. de Guayama*, 163 DPR 208, 215 (2004).

Para poder continuar con los trámites, es necesaria su firma en este documento indicando su conformidad. El mismo debe ser devuelto en un término de 10 días laborables a partir de la fecha de recibo. No recibir su respuesta en el término indicado será evidencia de que no tiene interés en continuar con el proceso, por lo cual quedarán canceladas automáticamente las negociaciones relacionadas con la solicitud en referencia.

Al recibir la copia firmada de conformidad, se establece un término máximo de treinta (30) días para recibir la documentación solicitada y firmar. De no otorgarse dicho contrato en el término establecido por causas ajenas a la Administración, quedará cancelada toda la negociación.³⁹

En otras palabras, a tal fecha, no existía un documento que constituyera un contrato. Tampoco puede interpretarse como sustitutivo a una "enmienda" al Contrato de 2009. Y es que no se puede enmendar aquello que no cobró eficacia, *i.e.*, que nunca estuvo vigente. Es evidente que la Carta Preparatoria de Negociación no puede vincular a las partes.

Lo cierto es que tanto la Administración de Terrenos como Zequeira actuaron de modo negligente al darle la espalda a los requisitos jurisprudenciales para la contratación gubernamental. A este Tribunal le consta que las partes conocían de tales requisitos pues el Contrato de 2009 incorporó gran parte de estas. El hecho de que se hubieran conducido de buena fe entre sí y operado bajo ciertas cláusulas del Contrato de 2009 no cancela su incumplimiento con los requisitos. No se trata de desatender meras exigencias de forma, sino de cumplir con requisitos insoslayables los cuales son condiciones fundamentales para que se active la vigencia del contrato.

³⁹ *Íd.*

Ahora bien, este Tribunal enfrenta una realidad ineludible. Surge del expediente una carta que Zequeira suscribió y cursó el 30 de agosto de 2018. Allí Zequeira admite, sin ambages, que debe ciertas cuantías a la Administración de Terrenos; *i.e.*, de modo expreso, reconoce una deuda al erario. Veamos:

Por este medio le solicito que por causa de la situación catastrófica causada por el Huracán María en cuanto a la interrupción de la actividad económica del país incluyendo al Gobierno de Puerto Rico, nos condone del pago, los meses de septiembre a diciembre de 2017, nos reduzca el canon [de] arrendamiento de la [finca] a un 50% por los meses de enero a agosto del 2018 con un plan de pago diferido al momento de la reutilización del edificio, y una renegociación del arrendamiento en ese momento de manera que la Agencia pertinente se beneficie.⁴⁰

Si bien no hay un contrato que ratificar, para este Tribunal no es factible ignorar estos hechos incontrovertidos. Más aún, en atención al interés público de proteger el erario que persigue el derecho que controla.

Conforme se expuso en la Sección II(C) de esta *Sentencia*, la equidad es el instrumento para que los tribunales puedan cumplir con su obligación de atender lagunas o insuficiencias en la ley. Por tal razón, el ordenamiento permite --por excepción-- recurrir a esta doctrina para enderezar o atemperar la rigurosidad de una norma cuando esta, por su carácter general, resulte deficiente dentro de unas circunstancias particulares.

En *Mun. de Quebradillas v. Corp. Salud Lares, supra*, el Foro Máximo se amparó en la doctrina de equidad para atender, de modo apropiado, una controversia atinente a la contratación gubernamental. Allí evaluó un

⁴⁰ Apéndice del *Certiorari*, pág. 61. (Énfasis suplido.)

acuerdo verbal entre el Municipio de Quebradillas (Municipio) y la Corporación de Salud de Lares (Corporación), en virtud del cual la Corporación administraría el Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Quebradillas (CDT). Como se sabe, los contratos verbales no cobran eficacia cuando una de las partes contratantes es el Estado, empero el Municipio emitió pagos en virtud de este acuerdo nulo. El Foro Máximo concluyó que el Municipio tenía el derecho a recobrar el dinero que desembolsó a favor de la Corporación conforme a la doctrina de enriquecimiento injusto, figura que surge de la equidad. Explicó:

Por otra parte, la Corporación afirma que constituye una salida 'ilegal, antijurídica e inmoral' que el Municipio pretenda que se cree una norma distinta para cuando es un municipio quien reclama, ya que 'se estaría dando carta abierta a los municipios para que no cumplieran con la Ley Municipal y de esta manera decidieran *ex parte* qué contratos quieren cumplir y cuáles no quieren cumplir'. Ese razonamiento no nos convence. No hacer la distinción cuando es un ente público el que reclama permitiría que un funcionario inescrupuloso favorezca a ciertos contratistas, pagándoles de antemano por unos servicios, pero sin un contrato escrito, con la intención de que cuando se inicie el proceso legal de cobro de dinero, se pueda presentar como defensa que el contrato no cumple con los requisitos formales exigidos por ley y el contratista no tenga que devolver lo que se le pagó ilegalmente. Eso socavaría la política pública de 'protección de los intereses y dineros del pueblo contra el dispendio, la prevaricación, el favoritismo y los riesgos del incumplimiento'. *Cancel v. Municipio de San Juan*, supra, pág. 300.

Por consiguiente, en *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, supra, en protección del erario, no validamos la acción en cobro de dinero de un individuo contra un municipio. Por esa misma razón procede la acción de cobro a la inversa, de un municipio a un ente privado. Así lo exige el valor apremiante que nuestro sistema jurídico le otorga a la sana administración de los fondos públicos.⁴¹

⁴¹ *Íd.*, en las págs. 1016-1017. (Énfasis suplido).

Queda claro que el cuadro fáctico del caso no es análogo al que este Tribunal examina. Sin embargo, ilustra sobre cómo disponer de la controversia entre la Administración de Terrenos y Zequeira. Ante la ausencia de una ley que atienda o provea un remedio acorde con el interés público de la sana administración de fondos públicos, se estima prudente recurrir a la equidad y aplicar la doctrina de enriquecimiento injusto. Veamos.

En primer lugar, Zequeira admitió en la carta que debía una suma de dinero a la Administración de Terrenos. Zequeira la especificó y la detalló (indicó que debía cánones por los meses de septiembre a diciembre de 2017 y de enero a agosto del 2018). Lo hizo de forma espontánea, oportuna y con la intención clara de reconocer la deuda como suya pues solicitó la condonación de cierta parte y la reducción de otra. Es decir, Zequeira reconoció --de modo eficaz-- que le adeudaba dinero a la Administración de Terrenos.

En segundo lugar, Zequeira reconoció que esta deuda correspondía a unos periodos en que la Administración de Terrenos le prestó la Finca Fano para su disfrute, esto es, un subarrendamiento a la OCALARH para un área de estacionamiento. Zequeira, se reitera, admitió que no pagó por ello.

En tercer lugar, al igual que sucedió en *Mun. de Quebradillas v. Corp. Salud Lares, supra*, existe un interés público del más alto rango en juego. No hay duda de que el dinero que Zequeira reconoció como adeudado pertenece al erario.

Según se explicó en la Sección II (D), el enriquecimiento injusto se configura cuando existe: (1) un enriquecimiento; (2) un empobrecimiento; y (3) una

correlación entre ambos. Este es el caso de la Administración de Terrenos y Zequeira. Lo cierto es que al Zequeira no pagar lo que reconoció como adeudado, provocó el empobrecimiento de la Administración de Terrenos; *i.e.*, ocurrió un "desplazamiento patrimonial que no encuentra una explicación razonable en el ordenamiento vigente."⁴² Ante esta realidad, este Tribunal concluye que se configuró el empobrecimiento injusto. Zequeira debe pagar por aquello que reconoció y admitió deber.

Zequeira, por su parte, insiste en que no procede el cobro de la deuda porque no aplica la figura de tácita reconducción a la contratación gubernamental. En derecho, tiene razón. Sin embargo, sorprende que una parte que se valió de este acuerdo para disfrutar durante años de una finca que pertenece al Estado, se entienda con manos limpias para argumentar bajo ese mismo fundamento (no aplicabilidad de la tácita reconducción) que el acuerdo es nulo.⁴³

Cierto es que la fuente de obligación que este Tribunal hoy identifica es otra, empero no se puede validar la pretensión de Zequeira de obviar una deuda que admitió tener, al menos desde el 2018.⁴⁴ Nótese que en la misma carta en que reconoció la deuda, Zequeira aludió a: (1) las gestiones de cobro que realizó con la OCALARH; (2) la relación de su contrato de subarrendamiento con la OCALARH y el arrendamiento de su propio edificio, aledaño a Finca Fano, *i.e.*, la finca de la Administración de Terrenos; y (3) sus planes de

⁴² *Ortiz Andújar v. ELA, supra*, en la pág. 822.

⁴³ Apéndice del *Certiorari*, págs. 60-62.

⁴⁴ A saber, casi una década más tarde luego de suscribir el Contrato de 2009 cuya nulidad surge, se reitera, tanto de su propia negligencia como aquella de la Administración de Terrenos.

reutilización del edificio y, por ende, la continuación del uso y disfrute de Finca Fano. No hay duda de que Zequeira disfrutó el uso de Finca Fano, tanto así que se relacionan otros dos contratos por los cuales Zequeira devengó ganancias. Bajo ningún concepto es consistente procurar que se libere de su obligación socolor de una nulidad que reconoce solo a su conveniencia; máxime, cuando ello contraviene una clara política pública.

En fin, este Tribunal reconoce que el embate del huracán María causó estragos sin par que impactaron al Estado, y a la empresa privada. Ahora, si bien no existe un contrato conforme la doctrina de contratación gubernamental, lo cierto es que tampoco procede ignorar que una parte admita adeudar una cuantía que pudiera ser sustancial, en particular, cuando esta admisión compromete fondos públicos.

Por ende, conforme al Art. 7 del Código Civil, *supra*, corresponde devolver el caso al TPI para que establezca las partidas que Zequeira reconoció y, por ende, adeuda para los periodos de septiembre de 2017 a diciembre de 2017 y enero de 2018 a agosto de 2018, esto es, que resuelva la única controversia de hechos pertinente que resta por adjudicar.

IV.

Se expide el auto de *certiorari*, se revoca la *Resolución* del TPI, en parte, y se devuelve para la continuación de los procedimientos cónsono con lo aquí dispuesto.

Notifíquese.

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

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