



Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
**Oficina del Contralor**

Manuel Díaz Saldaña  
Contralor

**Carta Circular**  
**OC-10-03**

Año Fiscal 2009-2010  
23 de julio de 2009

Gobernador, Presidente del Senado de Puerto Rico, Presidenta de la Cámara de Representantes, secretarios de Gobierno, directores de organismos de las tres ramas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, alcaldes, presidentes de legislaturas municipales, de corporaciones municipales y de juntas directivas, directores de consorcios municipales y de finanzas, y auditores internos<sup>1</sup>

**Asunto: Resoluciones de Pago, Reconocimientos de Deudas y otros documentos similares**

Estimados señores y señoras:

Mediante la **Carta Circular OC-09-10 del 11 de agosto de 2008** la Oficina del Contralor de Puerto Rico (Oficina) alertó que el procedimiento para el otorgamiento de contratos informales o retroactivos, en casos excepcionales y situaciones de emergencia extrema, establecido por las órdenes ejecutivas 2006-23 y 2008-27<sup>2</sup>, era contrario a la **Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975**, según enmendada, (**Ley Núm. 18**), a la **Ley Núm. 237 del 31 de agosto de 2004 (Ley Núm. 237)** y a la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo de Puerto Rico<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Las normas de la Oficina del Contralor prohíben el discrimen, entre otros motivos, por género o sexo. Por tanto, para propósitos de esta **Carta Circular** todo término utilizado para referirse a una persona se refiere a ambos sexos.

<sup>2</sup> Emitidas el 22 de junio de 2006 y el 30 de junio de 2008, respectivamente, por el entonces Gobernador, Hon. Aníbal Acevedo Vilá.

<sup>3</sup> Véanse *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras*, 148 D.P.R. 255 (1999); *Las Murias Reference Laboratory Corp. v. Municipio de San Juan*, 2003 T.S.P.R. 121, *Ríos v. Municipio de Isabela*, 2003 T.S.P.R. 122, ambos del 15 de julio de 2003; y *Hatton v. Municipio de Ponce*, 134 D.P.R. 1001 (1994).

PO BOX 366069 SAN JUAN, PUERTO RICO 00936-6069  
105 AVENIDA PONCE DE LEÓN, HATO REY, PUERTO RICO 00917-1136  
TEL. (787) 754-3030 FAX (787) 751-6768  
E-MAIL: [ocpr@ocpr.gov.pr](mailto:ocpr@ocpr.gov.pr) INTERNET: <http://www.ocpr.gov.pr>

Derogada por la Carta Circular OC-15-13 del 16 de enero de 2015.

El 12 de junio de 2009 el Secretario de Justicia emitió la **Carta Circular Núm. 2009-04**<sup>4</sup>, con el propósito de dejar sin efecto las directrices plasmadas en varias cartas circulares del Departamento de Justicia, basadas en las órdenes ejecutivas mencionadas. Además, desautoriza el otorgamiento de contratos retroactivos e informales con las entidades del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por ser dicha práctica contraria a la legislación y a la jurisprudencia vigente sobre contratación gubernamental.

Dispone que en aquellas circunstancias excepcionales, en las cuales no se hubiese otorgado un contrato formal entre la agencia y el contratista o suplidor, los titulares de las agencias podrán *formalizar* las obligaciones y realizar los pagos. Esto, mediante la creación de un procedimiento de *formalización* de resoluciones de pagos o reconocimientos de deudas, acompañadas de ciertas certificaciones, una explicación de las razones para *formalizar* la obligación y la identificación de los fondos para satisfacer el pago. El Secretario establece tales requisitos, aun cuando, reconoce que la obligación que se interesa *formalizar* mediante este procedimiento, *no era exigible conforme al derecho*<sup>5</sup>. Finalmente, advierte que toda entidad gubernamental que opte por realizar un pago bajo estas condiciones se expone a un hallazgo de esta Oficina.

El procedimiento creado mediante la **Carta Circular Núm. 2009-04** permite autorizar el desembolso de fondos públicos en contravención con el **Artículo VI, Sección 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** que dispone: *[s]ólo se dispondrá de las propiedades y de los fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley*<sup>6</sup>.

La **Ley Núm. 237** en su **Artículo 3** dispone que todo contrato de servicios profesionales y consultivos otorgado entre una entidad gubernamental<sup>7</sup> y un contratista debe ser prospectivo y formalizarse por escrito.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, ha reconocido varios requisitos que deben ser observados cuando se otorguen contratos gubernamentales. Estos son: (1) que conste por escrito para que lo convenido tenga efecto vinculante, (2) haber identificado los fondos de donde se van a pagar los servicios o bienes, previo a suscribir el contrato, y (3) mantener un registro fiel de los contratos que se suscriben y remitir copia a la Oficina<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Medidas en Torno a la Prospectividad y a la Formalidad de los Contratos Otorgados con las Entidades Gubernamentales. La misma se puede acceder en <http://www.justicia.gobierno.pr>.

<sup>5</sup> Página 13 de la Carta Circular Núm. 2009-04.

<sup>6</sup> Asimismo, dicho procedimiento puede ser contrario a la reglamentación interna de las entidades gubernamentales o a la reglamentación federal aplicable que obliguen al otorgamiento de contratos escritos conforme al estado de derecho vigente.

<sup>7</sup> Incluye a los departamentos, las agencias, las corporaciones públicas, las instrumentalidades y los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

<sup>8</sup> Sobre este particular, el Tribunal Supremo expresó en *Colón Colón v. Municipio de Arecibo*, 2007 T.S.P.R. 61, que *[e]ste requisito tiene que cumplirse sin excepción alguna para que lo acordado tenga validez entre las partes. El requisito de contrato es uno de carácter formal o sustantivo. Constituye un mecanismo profiláctico tendiente a evitar pagos y reclamaciones fraudulentas e ilegales.*

A su vez, la **Ley Núm. 18**<sup>9</sup> en su **Artículo 1(d)** establece que ninguna prestación o contraprestación objeto de un contrato gubernamental podrá exigirse hasta que se haya registrado y enviado copia a esta Oficina.

Al respecto el Tribunal Supremo, en su más reciente expresión, *Quest Diagnostics of Puerto Rico, Inc. v. Municipio de San Juan*<sup>10</sup>, reiteró que los principios generales en materia de contratos no son suficientes en este tipo de contratación cuando no se cumple con los requisitos que imponen las leyes especiales aplicables y que las partes privadas que contratan con el gobierno deben velar por el fiel cumplimiento de las leyes o se arriesgan a sufrir pérdidas económicas por su descuido.

Además, en *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras, supra*, el Tribunal Supremo refiriéndose a la contratación que involucra el uso de bienes o fondos públicos, expresó: *hemos insistido, además, en la aplicación rigurosa de todas las normas pertinentes a la contratación y desembolso de esos fondos, a los fines de proteger los intereses y dineros del pueblo. Hemos enfatizado que el manejo prudente de fondos públicos está saturado de intereses de orden público.*

Por otro lado, las resoluciones de pago, los reconocimientos de deudas y otros documentos similares, no constituyen el contrato escrito que requiere el derecho prevaleciente, pues no incluyen las prestaciones y las contraprestaciones que cada parte asume mediante un contrato con todas las condiciones, cláusulas y certificaciones requeridas por la reglamentación y las leyes vigentes. El contrato escrito es necesario para que consten todas las obligaciones de las partes en forma clara y precisa para resolver cualquier controversia en caso de incumplimiento de alguna de las partes.

Aun cuando se han enviado para registro las resoluciones de pago, los reconocimientos de deudas y otros documentos similares, la Oficina no ha reconocido la validez de los mismos por entender que son contrarios a derecho. Dicha práctica impide que los funcionarios correspondientes realicen la revisión de los contratos previo a su otorgamiento, velando así porque se cumpla con la política pública de proteger los fondos públicos. También propicia un ambiente para reclamaciones fraudulentas e ilegales.

---

<sup>9</sup> La **Ley Núm. 18** en su **Artículo 1(b)** dispone que [e]l término entidad gubernamental incluirá todo departamento, agencia, instrumentalidad, oficinas y todo otro organismo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo a toda corporación pública, sus subsidiarias o cualesquiera entidad gubernamental que tenga personalidad jurídica propia, creada por ley o que en el futuro pudiere crearse sin, [sic] sin excepción alguna. El término entidad municipal se refiere a los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluidas las corporaciones municipales especiales y los consorcios.

<sup>10</sup> 2009 T.S.P.R. 77, resuelto el 14 de mayo de 2009.

Ante el procedimiento creado mediante la **Carta Circular Núm. 2009-04** y conforme a la facultad de reglamentar que nos confiere la **Ley Núm. 18**, en su **Artículo 3**, hemos determinado no aceptar para el registro tales documentos y, de ser enviados, procederemos a su devolución.

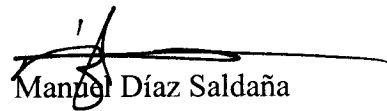
Emitimos esta **Carta Circular** para reiterar que en el descargo de nuestra facultad constitucional, en los procesos de auditoría, nuestra Oficina examinará, con su acostumbrada independencia y objetividad, todas las transacciones en armonía con el estado de derecho prevaleciente. Toda vez que no puede darse ninguna prestación o contraprestación ni emitirse pago alguno hasta tanto se otorgue un contrato escrito prospectivo, se registre y se remita copia<sup>11</sup> a esta Oficina, emitiremos los hallazgos correspondientes y se podrá recomendar, entre otras cosas, el recobro de los fondos públicos de incumplirse con tales obligaciones.

De otra parte, les recordamos que los funcionarios y los empleados públicos no podemos ser partícipes de acciones u omisiones contrarias a la ley, aun cuando éstas sean motivadas o solicitadas por los supervisores. En tales casos, la doctrina de obediencia jerárquica no puede ser utilizada como causa excluyente de responsabilidad penal<sup>12</sup>.

Para cualquier información adicional sobre el particular, pueden comunicarse con el Lic. Abelardo Casanova Hernández, Director de la División de Asesoramiento Legal, al (787) 250-3313 o al (787) 754-3030, extensión 2211.

Contamos con su cooperación para mejorar la fiscalización y la administración de la propiedad y de los fondos públicos.

Cordialmente,

  
Manuel Díaz Saldaña

---

<sup>11</sup> Conforme a la **Ley Núm. 18** y el **Reglamento Núm. 33, Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados y Envío de Copias a la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.**

<sup>12</sup> Artículo 29 del Código Penal de Puerto Rico, 33 L.P.R.A. sec. 4657.

