



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

Yesmín M. Valdivieso  
Contralora

**Carta Circular**  
**OC-21-07**

Año Fiscal 2020 - 2021  
23 de noviembre de 2020

Gobernadora, presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, senadores, representantes, secretarios de gobierno, directores de organismos de las tres ramas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluidas las corporaciones públicas y sus subsidiarias; alcaldes; presidentes de las legislaturas municipales, de las juntas directivas de las corporaciones municipales y de las juntas de alcaldes de las áreas locales de desarrollo laboral; directores ejecutivos de las corporaciones municipales, de las áreas de desarrollo laboral y de finanzas y auditores internos<sup>1</sup>

**Asunto: Normas legales aplicables a la contratación gubernamental**

Estimados señores y señoras:

*fm*  
En *cartas circulares* previas hemos establecido que la *Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975 (Ley 18)*, según enmendada, requiere que las entidades gubernamentales, incluidas las municipales, mantengan un registro de todos los contratos que otorgan y que remitan copia de estos a la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Oficina).

De igual forma, hemos señalado que la *Ley 127-2004* que enmienda la *Ley 18* dispone, entre otras cosas, que la falta de presentación de los contratos gubernamentales en la Oficina dentro de los términos establecidos en la *Ley* no será causa para que los tribunales declaren la nulidad de tales contratos. No obstante, se establece que **no podrá exigirse ninguna prestación o contraprestación objeto de un contrato hasta tanto se haya registrado y remitido copia de este a la Oficina**. A tales efectos, se dispone que todo contrato debe contener un aviso que lea como sigue: “[n]inguna prestación o contraprestación objeto de este contrato podrá exigirse hasta tanto el mismo se haya presentado para registro en la Oficina del Contralor a tenor con lo dispuesto en la *Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975*, según enmendada”.

<sup>1</sup> Las normas de la Oficina prohíben el discrimen por cualquier motivo prohibido por ley. Para propósitos de esta *Carta Circular*, se debe entender que todo término utilizado para referirse a una persona o puesto es sin alusión a géneros.

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: [www.ocpr.gov.pr](http://www.ocpr.gov.pr)




[www.facebook.com/ocpronline](http://www.facebook.com/ocpronline)



[www.twitter.com/ocpronline](http://www.twitter.com/ocpronline)

También hemos indicado que en la *Ley 237-2004*<sup>2</sup>, según enmendada, se establecen los requisitos para la contratación de servicios profesionales o consultivos en los departamentos, las agencias, las corporaciones públicas, las instrumentalidades y los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En el Artículo 3<sup>3</sup> de la misma, se enumeran los requisitos que deben cumplirse en “[t]odo contrato otorgado entre una entidad gubernamental y un contratista [...]”. Entre otros requisitos, en el Artículo citado se dispuso que **todo contrato deberá ser prospectivo, formalizarse por escrito, indicar de forma precisa y detallada cuáles son los servicios u obligaciones que se requieren por el Gobierno, establecer la cuantía máxima a pagarse y únicamente pagar por servicios rendidos**. Además, el Artículo 5<sup>4</sup> enumera una serie de *cláusulas mandatorias* que deben contener estos contratos y específicamente dispone que “[t]oda entidad gubernamental velará que al otorgar un contrato se cumpla con las leyes especiales y reglamentación que apliquen según el tipo de servicios a contratarse”.

Con relación a la jurisprudencia, como norma, hemos señalado que en *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras*, 148 D.P.R. 255, 267-268 (1999), el Tribunal Supremo de Puerto Rico (Tribunal Supremo) indicó que:



[...] cuando la contratación involucra el uso de bienes o fondos públicos, 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. Hemos resaltado normativamente la imperiosa necesidad de evitar el dispendio, la extravagancia, el favoritismo y la prevaricación en los contratos gubernamentales. (Subrayado suplido)

De la misma manera, en *Las Marías Reference Laboratory Corp. v. Municipio de San Juan*, 159 D.P.R. 868, 876 (2003), reiteró la doctrina pautada en *Hatton v. Municipio de Ponce*, 134 D.P.R. 1001, 1008 (1994), a los efectos de que el fiel cumplimiento con requisitos formales en la contratación municipal “aplican aun cuando exista un estado de emergencia real debidamente proclamado por el Alcalde o por el Gobernador de Puerto Rico” y evitar que “los estados de emergencia - bien reales o ficticios - sean mal utilizados por funcionarios municipales y terceras personas”.

Posterior a lo mencionado, el Tribunal Supremo emitió dos opiniones relacionadas a los contratos de naturaleza retroactiva, así como a su validez respecto a los preceptos de contratación gubernamental, y a los principios de una sana administración pública. En la primera opinión, *Jaap Corporation v. Departamento de Estado*, 187 D.P.R. 730, 748 (2013), el Alto Foro indicó que “[...] [h]oy resolvemos que la contratación retroactiva sobre el arrendamiento de un bien, no solamente está al margen de la normativa de contratación municipal, sino que también está reñida con la contratación gubernamental en general [...]”.

---

<sup>2</sup> 3 L.P.R.A. § 8611.

<sup>3</sup> *Ibid.* § 8613.

<sup>4</sup> *Ibid.* § 8615.

En la segunda opinión, *Rodríguez Ramos y otros v. E.L.A. de Puerto Rico y otros*, 190 D.P.R. 448 (2014), el Tribunal Supremo indicó que “[...] [l]a *Ley Núm. 237-2004, supra*, exige que todo contrato gubernamental de servicios legales se haga por escrito y con vigencia prospectiva. Es decir, esta ley prohíbe la contratación verbal de estos servicios, así como la contratación por escrito con vigencia retroactiva”.

De igual forma, esta opinión también declaró inválida la *Orden Ejecutiva 2006-23* del 22 de junio de 2006 cuyo propósito era otorgar la facultad a las agencias e instrumentalidades de otorgar contratos informales cuando no hubiese tiempo de otorgar un contrato formal debidamente registrado en esta Oficina, y a su vez, conceder al secretario de la Gobernación la autoridad de aprobar estos contratos. Como corolario de lo anterior, el Tribunal Supremo estableció **que, a excepción de la Asamblea Legislativa, ninguna entidad gubernamental tiene la autoridad de ordenar normas gubernamentales contrarias al estado de derecho vigente** “[...] [p]or otro lado, la Asamblea Legislativa no ha delegado a ninguna agencia administrativa el poder de reglamentar normas nuevas de contratación gubernamental que vayan en contra de lo establecido en las disposiciones legales discutidas en los acápites anteriores”.

Por otra parte, en *Vicar Builders v. ELA et al*, 192 DPR 256, 267-268 (2015), el Tribunal Supremo estableció de manera clara y precisa que el Estado no puede ser contratante en un contrato que surja de acuerdos tácitos o de las actuaciones de las partes:

La naturaleza de la figura de la tácita reconducción no es compatible con las leyes ni la jurisprudencia que regulan la contratación gubernamental. Cuando opera la tácita reconducción surge un contrato nuevo mediante un acuerdo tácito entre las partes que se desprende del comportamiento de ambos, el arrendador y el arrendatario. Véase, *Dalmau v. Hernández Saldaña, supra*. 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. Véase *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al., supra*, pág. 741. Ese requisito de forma es 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.** (Énfasis nuestro)

En resumen, la jurisprudencia reciente ha establecido de forma categórica:

- 1) que los acuerdos tácitos ni las actuaciones de las partes pueden generar contratos en los que el Estado sea parte contratante.
- 2) toda enmienda a un contrato debe formalizarse por escrito y prospectivamente durante la vigencia del mismo y cumplir con el mandato de la *Ley 18*.
- 3) que los acuerdos conocidos como resoluciones de pago, reconocimientos de deuda y cualquier otro acuerdo con características similares, no constituyen el contrato escrito que requiere el derecho prevaleciente. Esto, ya que no incluyen las prestaciones y las contraprestaciones que

cada parte asume mediante un contrato con todas las condiciones, las cláusulas y las certificaciones requeridas por la reglamentación y las leyes vigentes. Por tanto, la Oficina, en el examen a realizar en las auditorías correspondientes, no reconoce la validez de los mismos por entender que son contrarios a derecho.

4) que la Asamblea Legislativa no ha delegado a ninguna agencia administrativa el poder de reglamentar normas nuevas de contratación gubernamental que vayan en contra de lo establecido en las disposiciones legales discutidas.

Por lo mencionado, emitimos esta *Carta Circular* para informarles que, en el descargo de nuestra facultad constitucional, en los procesos de auditoría, la Oficina examina, 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 cumpla con las normas de contratación gubernamental, emitiremos los hallazgos correspondientes y se podrá recomendar, entre otras cosas, el recobro de los fondos públicos de incumplirse con este conjunto de normas.** Este derecho al recobro por parte de la entidad gubernamental es cónsono con el principio establecido en *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, 180 D.P.R. 1003, 1015-1016 (2011), de proteger los fondos públicos cuando la entidad gubernamental desembolsa dinero público incorrectamente en virtud de un acuerdo nulo. Concluir lo contrario, dijo el Alto Foro, sería dejar “[...] en manos privadas unos fondos públicos que no le corresponden”.

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 estas 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.

Esta *Carta Circular* deroga la *Carta Circular OC-15-13* del 16 de enero de 2015. Las *cartas circulares* vigentes emitidas por esta Oficina pueden accederse mediante nuestra página de internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

Para cualquier información adicional, pueden comunicarse con la Oficina de Asuntos Legales, Legislación y Reglamentación al (787) 250-3313 o al (787) 754-3030, extensión 5300.

Mejorar la fiscalización y la administración de la propiedad y de los fondos públicos es un compromiso de todos.

Cordialmente,

  
Yesmín M. Valdivieso

