

OBLIGACIONES Y CONTRATOS

ARTÍCULO

MICHEL J. GODREAU ROBLES*

Introducción	705
La nulidad de la consignación retroactiva por escrito de un contrato verbal de asesoramiento profesional con el Estado	705

INTRODUCCIÓN

ANALIZAREMOS EL CASO DE *RODRÍGUEZ RAMOS V. ELA*¹ COMO LA ÚNICA OPI-
nión del Tribunal en el período del 2013-2014 que resuelve una con-
troversia importante, como lo es el requisito de forma escrita para los
contratos con el Estado, particularmente cuando se trata de los contratos de
servicios profesionales de abogados. Incluiremos en nuestro análisis la corres-
pondencia de esta sentencia con otras que han reconocido la fuerza vinculante
de un contrato verbal con el Estado, desde el punto de vista de la protección del
interés público, a la luz de la Ley Núm. 237-2004.²

LA NULIDAD DE LA CONSIGNACIÓN RETROACTIVA POR ESCRITO DE UN CONTRATO VERBAL DE ASESORAMIENTO PROFESIONAL CON EL ESTADO

La controversia surge porque aunque el suplidor de los servicios, un abogado que asesoraba durante varios años (desde el 1990 hasta el 2007) al Departamento de Transportación y Obras Públicas y a la Autoridad de Carreteras, le había suministrado a ambas agencias, en el 2006, la documentación que le habían requerido para la renovación de su contrato —incluido el borrador con su firma— de forma que este, una vez suscrito por el jefe de agencia se pudiera remitir a la oficina del Contralor, el funcionario de la agencia a cargo del trámite se limitó a archivar la documentación en el Departamento de Finanzas sin que el jefe de la agencia lo suscribiera. Posteriormente, el abogado asesor le requirió a la agencia que le pagara por los servicios prestados durante el período del año 2006-2007.

* Catedrático de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

1 *Rodríguez Ramos v. ELA*, 2014 TSPR 32.

2 Ley de contratación de servicios profesionales o consultivos, Ley Núm. 237 de 31 de agosto de 2004, 3 LPRA §§ 8611-8615 (2011).

En el ínterin, el entonces Gobernador Acevedo Vilá había emitido, el 22 de junio de 2006, una Orden Ejecutiva³ en la que autorizaba el otorgamiento retroactivo de contratos escritos para validar servicios prestados al Estado vía pactos verbales. El Supremo se refiere específicamente a esta Orden al señalarla como el fundamento que utilizaron los foros inferiores para validar el acuerdo retroactivo:

En el caso de epígrafe, los foros inferiores fundamentaron sus respectivos dictámenes en la “Orden ejecutiva del Gobernador del Estado Libre Asociado para reglamentar el pago por servicios prestados a las agencias e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva sin mediar un contrato formal debidamente registrado en la Oficina del Contralor”, Orden Ejecutiva OE-2006-23, (Orden Ejecutiva) firmada por el entonces Gobernador Aníbal Acevedo Vilá el 22 de junio de 2006. En específico, se basaron en que la exposición de motivos de la Orden Ejecutiva, establece que “[e]l mero hecho que un servicio se haya prestado de acuerdo con un entendido verbal entre el ELA y el contratista no impide que el ELA decida reducir tal acuerdo a escrito posteriormente y honrar el pago justo por los servicios prestados”.⁴

A mi juicio, es esta orden ejecutiva el elemento que distingue este caso de *Rodríguez Ramos* de los pronunciamientos anteriores en *JAAP Corp. v. Depto. de Estado*,⁵ en los que el Supremo había reiterado la nulidad de los contratos retroactivos para validar compromisos del Estado que no se hubieran vertido por escrito.

En el caso objeto de este análisis, la nueva directora de la oficina legal de la agencia —quien asumió el cargo en junio de 2007— le informó al asesor externo que no se le pagarían honorarios por el período del 2006 en que había prestado servicios sin el contrato escrito y que tampoco se le renovarían el contrato, por lo que le solicitaba que presentara ante el Tribunal una moción de renuncia y entregara los expedientes. El asesor demandó y vía Solicitud de Sentencia Sumaria planteó que fue la agencia quien impidió que se cumpliera con los requisitos formales de inscripción del contrato firmado. Este planteamiento lo acogió el Tribunal de Primera Instancia, y le ordenó a la agencia que otorgara un contrato retroactivo y le pagara al asesor por los servicios prestados durante el año 2006-2007. El Tribunal de Apelaciones confirmó.

El Supremo revocó a ambos foros y decretó la nulidad del contrato. Luego de citar las disposiciones generales del Código Civil relacionadas con la nulidad de un contrato contrario a la ley, a la moral o al orden público, y de referirse a la *Ley de contabilidad del Gobierno de Puerto Rico* (en adelante “Ley Núm. 230”),⁶ en la

3 Orden Ejecutiva OE-2006-23 (2006).

4 *Rodríguez Ramos*, 2014 TSPR 32, en la pág. 17 (modificación en original) (*citando a* OE-2006-23, en la pág. 3).

5 *JAAP Corp. v. Depto. de Estado*, 187 DPR 730 (2013).

6 *Ley de contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, 3 LPRA §§ 283-283p (2009).

que claramente se establece que un contrato con el Estado tiene que constar por escrito para que sea válido y exigible, el Tribunal Supremo nos remite a la Ley Núm. 237-2004.⁷ En esta se establecen los parámetros uniformes para la contratación de servicios profesionales o consultivos con el Estado.⁸ El Tribunal resalta el aspecto excepcional de este tipo de contratación, al señalar que la Ley Núm. 230 expresamente indica que esta modalidad de contratación debe ser la excepción y solo recurrir a la contratación de consultores en las circunstancias en que la ley indica, a saber, cuando la agencia no tenga personal con el *expertise* requerido y, además, cuente con los fondos para sufragar este tipo de servicio. Añade el Tribunal que la Ley Núm. 237-2004 específicamente indica que este tipo de contrato solo debe otorgarse prospectivamente y por escrito, expresando en el contrato la disposición específica de ley que faculta a la agencia a otorgarlo. Por consiguiente, el contrato verbal no puede tener validez.

Sabemos, además, que desde que se aprobó la *Ley de registro de contratos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico* (en adelante “Ley Núm. 127-2004”),⁹ la doctrina sobre la nulidad de los contratos con el Estado que no cumplan con el requisito de archivarse en la Oficina del Contralor, no convierten en nulo el contrato, sino que lo deja en un estado de suspenso, durante el cual no pueden hacerse erogaciones por parte del Estado ni el contratista viene obligado a realizar las prestaciones pactadas, si bien el contrato puede adquirir completa validez a partir del momento en que se atiendan las deficiencias de forma.¹⁰

El Supremo reitera ahora que la Ley Núm. 127-2004 no incluyó o no contempló la posibilidad de validar un contrato que no se hubiera perfeccionado por escrito; solo se trató de subsanar la falta del trámite de inscripción en la Oficina del Contralor.¹¹

A mi juicio, no obstante, la parte más importante de este caso radica en la declaración de nulidad de la Orden Ejecutiva OE-2006-23, precisamente porque dicha orden intentó validar contratos verbales con el Estado, cuya ilegalidad nunca ha estado en duda.¹² El requisito de forma del contrato escrito, junto a su

7 3 LPRÁ §§ 8611-8615.

8 *Id.*

9 Ley para enmendar el artículo 1 de la Ley Núm. 18 de 1975: Ley de registro de contratos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico, Ley Núm. 127 de 31 de mayo de 2004.

10 Lugo Ortiz v. Mun. de Guayama, 163 DPR 208 (2004).

11 Así se había aclarado en Colón v. Mun. de Arecibo, 170 DPR 718 (2007).

12 Con razón expone el Tribunal:

[S]i bien el Gobernador tiene la facultad de emitir órdenes ejecutivas como parte de los poderes que le confieren las leyes o de los poderes inherentes a su cargo, este no puede emitir órdenes ejecutivas de forma contraria a lo dispuesto por ley. La Ley Núm. 237-2004 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, la Ley Núm. 230-1974 requiere que los contratos gubernamentales consten previamente por escrito para ser válidos. Asimismo, la exigencia que el contrato sea registrado en la Oficina del Contralor establecida por la Ley Núm. 18-1975 supone que este conste por escrito y sea prospectivo.

archivo en fuentes accesibles, son elementos dirigidos a evitar el mal manejo de fondos públicos, sobre todo viabilizando su examen y fiscalización. Las palabras se las lleva el viento —dice el refranero popular— y añadido: y si no se las lleva, las brisas y ráfagas las tergiversan. Por ello es que no se admite que quien ha prestado los servicios confiando de buena fe en las promesas verbales que le hiciera un funcionario público pueda reclamar pago alguno fundamentándose en la doctrina del enriquecimiento injusto o en cualquier otra fuente que tenga su raíz en la equidad. La protección del erario público tiene que ir por encima incluso de principios tan sólidos como el de la buena fe y la prohibición de ir en contra de los actos propios; sobre todo porque quien administra los fondos públicos no sufre la erogación de dichos fondos en su patrimonio personal.

Finalmente, vale la pena recordar el caso de *Municipio de Quebradillas v. Corp. de Salud de Lares y otros*,¹³ en el que el Supremo validó un acuerdo verbal entre un municipio y un contratista. En esa ocasión, el Supremo validó, a mi juicio correctamente, un acuerdo verbal tomando en consideración cuál es la razón para exigir un contrato escrito como requisito de forma *ad solemnitatem*.

En *Municipio de Quebradillas*, la parte contratante deudora del pago de salarios a ciertos empleados del Centro de Diagnóstico y Tratamiento municipal no era el Municipio, sino una corporación privada que, en virtud de un acuerdo escrito con el Municipio administraba el Centro Municipal. Como parte del arreglo, la corporación privada se había comprometido verbalmente a utilizar el personal municipal que laboraba en el Centro antes del contrato y a pagarle sus salarios. Por consiguiente, la erogación de fondos no tenía su fuente en el erario público, sino en el patrimonio privado del concesionario. De ahí que no se justificara el requisito de que esa obligación del contratista tuviera que estar revestida de la protección y del interés público que permea toda la erogación de fondos del Estado.¹⁴ Este caso es claramente distinguible del que ahora comentamos, máxime cuando la ley especial que lo controla, la Ley Núm. 237-2004,¹⁵ expresamente proscribía la eficacia retroactiva de un contrato de consultoría, incluso si se vierte por escrito.

Rodríguez Ramos v. ELA, 2014 TSPR 32, en las págs. 17-18 (citas omitidas).

¹³ Mun. de Quebradillas v. Corp. de Salud de Lares, 18o DPR 1003 (2011).

¹⁴ Los remito a mi comentario a este caso en el Análisis del Término 2010-2011, publicado en Michel J. Godreau Robles, *Obligaciones y Contratos*, 81 REV. JUR. UPR 645 (2012).

¹⁵ Ley de contratación de servicios profesionales o consultivos, Ley Núm. 237 de 31 de agosto 2004, 3 LPRA §§ 8611-8615 (2011).