

OBLIGACIONES Y CONTRATOS

ARTÍCULO

MICHEL J. GODREAU ROBLES*

Introducción	645
I. La extensión de la responsabilidad del fiador del contratista por el pago de las rentas por el alquiler de herramientas o equipo utilizados en la construcción.	646
A. Los términos de la Ley 388 de 1951.....	648
B. El método de análisis de las opiniones mayoritaria y disidente	649
C. La doctrina norteamericana en torno al concepto de equipo	650
II. El cobro de lo indebido y la eliminación del criterio <i>error de hecho o de derecho</i> como base para determinar el deber de restituir.....	653
III. Cuando el estado es la parte acreedora en un contrato, la falta de la forma escrita no impedirá el cobro, si impedirlo viola la política pública.....	657
Comentario final.....	659

INTRODUCCIÓN

TRES CASOS CONSIDERO AMERITAN COMENTARIOS:

1. *Andamios de Puerto Rico, Inc. v. JPH Contractors, Corp.*,¹ en materia de las fianzas requeridas en proyectos de construcción en los que el Estado sea el comitente;
2. *ELA v. Crespo Torres*,² en materia del cobro de lo indebido; y
3. *Municipio de Quebradillas v. Corporación de Salud de Lares*,³ en materia de los requisitos de forma que nuestro ordenamiento exige cuando se pacta con el Estado.

* Catedrático, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Conferencia ofrecida en la Escuela de Derecho de la U.P.R. el 21 de octubre de 2011. Agradezco las atinadas sugerencias de la profesora Érika Fontáñez Torres y de la licenciada Mariana Hernández.

1 *Andamios de Puerto Rico, Inc. v. JPH Contractors, Corp.*, 179 DPR 503 (2010).

2 *ELA v. Crespo Torres*, 180 DPR 776 (2011).

3 *Municipio de Quebradillas v. Corporación de Salud de Lares*, 180 DPR 1003 (2011).

Las tres opiniones las emite el juez asociado Martínez Torres. Hay votos disidentes en las tres, si bien sólo las de *Andamios* escrita por la jueza asociada Rodríguez Rodríguez y *Crespo Torres* escrita por el juez presidente Hernández Denton, presentan fundamentos para su disidencia.

Entiendo que las decisiones en los casos de *Crespo Torres* y de *Municipio de Quebradillas*, contienen aportes positivos a la doctrina en materia del cobro de lo indebido y del requisito de forma en los contratos con el Estado. No obstante, surgen serias interrogantes en torno a la metodología y los criterios de adjudicación que utiliza el Tribunal al pasar juicio sobre la validez e interpretación de las obligaciones en controversia en los tres casos, cuyas prestaciones están revestidas de interés público al estar involucrada en todos la erogación de fondos públicos.

Abordamos las sentencias en orden cronológico.

I. LA EXTENSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL FIADOR DEL CONTRATISTA POR EL PAGO DE LAS RENTAS POR EL ALQUILER DE HERRAMIENTAS O EQUIPO UTILIZADOS EN LA CONSTRUCCIÓN.

En *Andamios de Puerto Rico, Inc. v. JPH Contractors, Corp.*, se resuelve que la fianza prestada por el contratista a favor del comitente Municipio de Juana Díaz para garantizar el pago de mano de obra y materiales, las llamadas *Performance and Payment Bonds*, no sólo cubría los cánones de alquiler que la contratista había dejado de pagar a la dueña y arrendadora de los andamios utilizados en la obra, sino que también cubría la pérdida de dichos andamios ocasionada por el contratista.⁴

La obtención de una fianza para garantizar el pago de mano de obra y de materiales es un requisito de todo proyecto de construcción con el Estado. Así lo requiere nuestra Ley Núm. 388 de 1951,⁵ legislación que tiene su origen en la llamada Ley Miller que aplica a todo contrato de obra pública en la jurisdicción federal y que ha sido adoptada por casi todos los estados en la jurisdicción norteamericana. Puerto Rico también adoptó este tipo de legislación al aprobar la Ley 388.⁶

La controversia específica del caso giró en torno a si la fianza emitida por la compañía Newport Bonding & Surety Company, (Newport) a favor del Municipio de Juana Díaz cubría, no sólo el pago de las rentas de los andamios arrendados por el contratista JPH Contractors, Corp. (JPH), sino también la pérdida de dicho equipo.⁷ El problema fue que JPH no sólo interrumpió el pago del alquiler, sino

4 *Andamios de Puerto Rico, Inc.*, 179 DPR en la pág. 506.

5 Ley Núm. 388 del 9 de mayo de 1951, 22 LPRA §§ 47-58 (1999).

6 *Id.*

7 *Andamios de Puerto Rico, Inc.*, 179 DPR en la pág. 517.

que no devolvió los andamios.⁸ Tanto el Tribunal de Primera Instancia como el de Apelaciones determinaron que la fianza cubría la pérdida del equipo.⁹ El Supremo confirma. La juez asociada Rodríguez Rodríguez emite una extensa y elaborada opinión disidente a la que se unieron el juez presidente Hernández Denton y la jueza asociada Fiol Matta.¹⁰

La opinión mayoritaria se concentra en un análisis del contrato de fianza y de la interpretación liberal que la jurisprudencia le ha venido dando desde hace tiempo a las fianzas que se otorgan con fines de lucro, a diferencia de las gratuitas. Examina el contrato otorgado entre el contratista y la arrendadora de los andamios para concluir, desde una postura privatista, que la restitución del equipo estaba incluida como una de las obligaciones del arrendatario, por lo cual la fiadora respondía.¹¹ Por su parte, la opinión disidente nos remite a la jurisprudencia norteamericana sobre la base de que nuestra Ley 388 tuvo como trasfondo la ley federal Miller.¹² De ella deriva la disidente la doctrina de que si no estaba previsto que el equipo en controversia terminaría incorporándose a la obra, la fianza no cubre su pérdida y para ello haría falta un seguro.¹³

Los términos pertinentes pactados en el contrato de fianza de cumplimiento y pago (*performance and payment bond*) fueron los siguientes:

The performance and payment bonds furnished in conjunction with this construction contract guarantees the physical completion of the work and the payment of all labor and material bills incurred in the performance of the contract.¹⁴

Ciertamente, la frase *payment of all material bills* requiere interpretación, pues puede argumentarse que unos andamios no constituyen *materiales* de construcción, como sin duda lo constituirían si se tratara de los materiales tradicionales como el cemento, la arena y la piedra o la tubería y cablería que se instala e incorpora a lo construido. Sin embargo, en el caso de los andamios se trata de equipo o maquinaria que se utiliza temporariamente en un proyecto, como una grúa o los camiones que transportan el concreto, por lo que su sustitución en caso de pérdida podría interpretarse que no está cubierta por la fianza para el pago de materiales.

Ante el problema interpretativo, de inmediato la pregunta que procede es qué dispone la Ley 388,¹⁵ puesto que el mandato del legislador prevalece sobre el pacto privado si éste restringe la protección legal.

8 *Id.* en la pág. 516.

9 *Id.* en las págs. 509-10.

10 *Id.* en las págs. 521-48 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

11 *Id.* en la pág. 519.

12 *Id.* en la pág. 529 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

13 *Id.* en la pág. 540 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

14 *Id.* en la pág. 507.

15 Ley Núm. 388 del 9 de mayo de 1951, 22 LPRA §§ 47-58 (1999).

A. *Los términos de la Ley 388 de 1951*

En los proyectos con el Estado, la fiadora tiene que atenerse a los requisitos que establece la Ley 388 de 1951.¹⁶ Tratándose de legislación dirigida a proteger los intereses del Estado y de los que le suplen equipo y materiales al contratista, carecería de validez cualquier cláusula del contrato que expresamente excluyera los equipos, si la ley exige que se afiance la devolución de los mismos. El texto del Artículo 2 de la Ley 388 dispone expresamente en lo pertinente que:

[D]icha fianza de pago garantizará mancomunada y solidariamente con el contratista, hasta el límite de responsabilidad de la fianza:

(1) El pago a los obreros y empleados del contratista de los sueldos y jornales que devenguen en la obra, y

(2) el pago, a las personas que vendan, suplan o entreguen equipo, herramientas y materiales para la obra, del precio o importe de los materiales, equipos y herramientas suplidos, vendidos o entregados.¹⁷

Por consiguiente, incluido el concepto *equipo y herramientas* en las cubiertas de la Ley 388, no puede interpretarse que el vocablo *materiales* a que alude el contrato de fianza se restrinja a los *tradicionales*. La propia ley determina los límites de la cubierta garantizada por el contrato de fianza. Desde *Cristy & Sánchez v. Estado Libre Asociado*, el Tribunal había resuelto que este tipo de contrato tiene que analizarse tomando en consideración la ley que lo exige, y su interpretación no puede restringirse a los preceptos contractuales que emanan del Código Civil.¹⁸ Al efecto expresó el tribunal en *Cristy*:

¹⁶ *Id.* § 47.

¹⁷ *Id.* § 48 (énfasis suplido). Por su parte, la Ley Miller, 40 U.S.C. § 3131, dispone en lo pertinente: § 3131. Bonds of contractors of public buildings or works

(a) Definition.--In this subchapter, the term "contractor" means a person awarded a contract described in subsection (b).

(b) Type of bonds required.--Before any contract of more than \$100,000 is awarded for the construction, alteration, or repair of any public building or public work of the Federal Government, a person must furnish to the Government the following bonds, which become binding when the contract is awarded:

(1) Performance bond.--A performance bond with a surety satisfactory to the officer awarding the contract, and in an amount the officer considers adequate, for the protection of the Government.

(2) Payment bond.--A payment bond with a surety satisfactory to the officer for the protection of all persons supplying labor and material in carrying out the work provided for in the contract for the use of each person. The amount of the payment bond shall equal the total amount payable by the terms of the contract unless the officer awarding the contract determines, in a writing supported by specific findings, that a payment bond in that amount is impractical, in which case the contracting officer shall set the amount of the payment bond. The amount of the payment bond shall not be less than the amount of the performance bond. (énfasis suplido).

Id.

¹⁸ *Cristy & Sánchez v. Estado Libre Asociado*, 84 DPR 234 (1961).

La fianza prestada en un contrato de obra pública en Puerto Rico participa de la naturaleza de una fianza prestada de acuerdo con las disposiciones de una Ley...(statutory bond) y de una fianza otorgada de acuerdo con los términos de un contrato (contract bond). Siendo esto así la descripción de las partes realmente garantizadas hay que buscarla tanto en la disposición estatutaria y los términos del contrato como en el documento de fianza, pues todos juntos forman un solo cuerpo obligacional. ... En realidad de derecho, la fianza no se presta a favor del Estado sino a favor de los proveedores de materiales y mano de obra. ... En casos de pólizas requeridas en virtud de disposición estatutaria, el estatuto se considera como que forma parte de la misma: *González v. Santos*, 75 D.P.R. 940 (Ortiz) (1954) cita precisa a las págs. 942 y 943; *U.S. Casualty Co. v. Tribunal Superior*, 79 D.P.R. 852 (Pérez Pimentel) (1957) cita precisa a la pág. 858; igual principio prevalece en cuanto a las fianzas.¹⁹

La interpretación sobre la extensión de la cubierta tiene que girar entonces en torno al significado de *equipo y herramientas* de la Ley 388. Esa interpretación gira en torno a una obligación legal, a saber, la establecida por el Artículo 2 de la citada ley en conjunción con el contrato suscrito entre el comitente y la fiadora. La interpretación no puede circunscribirse al pacto entre éstos, ni al pacto entre los terceros, como lo son el contratista arrendatario y la arrendadora propietaria de los andamios. Tratándose entonces de una interpretación de la ley, lo correcto sería remitirse a los supuestos y principios subyacentes cuando de contratación con el Estado se trata, luego ver lo analizado por la doctrina y la jurisprudencia, particularmente la norteamericana, por ser esa la jurisdicción de donde históricamente proviene este tipo de legislación. De ahí podrían derivarse fundamentos de peso para determinar si unos andamios arrendados deben estar cubiertos bajo el concepto de *equipos*.

B. El método de análisis de las opiniones mayoritaria y disidente

En este sentido me parece que la metodología utilizada por la opinión disidente –independientemente de la conclusión a que ésta llega– se acerca más al enfoque correcto en tanto recurre a lo que se ha interpretado en las múltiples jurisdicciones de los Estados Unidos en torno al significado de *materiales*.²⁰ Independientemente de que en Puerto Rico no estemos obligados a incorporar doctrinas foráneas, no cabe duda del beneficio que representa recurrir a la jurisprudencia de las jurisdicciones en donde ha nacido determinada figura jurídica para indagar si sus interpretaciones y soluciones, especialmente los supuestos valorativos subyacentes que las informan, adelantan nuestro derecho. Qué mejor ejemplo que las referencias a la doctrina española cuando de asuntos contractuales clásicos se refiere. Ahora bien, esa referencia no puede pasar por alto el texto

¹⁹ *Id.* en la pág. 239.

²⁰ Véase *Andamios de Puerto Rico, Inc. v. JPH Contractors, Corp.*, 179 DPR 503, 535 (2010)(Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

claro de la ley, como el de la Ley 388, que exige se afiance, no meramente los *materiales*, sino “equipos y herramientas suplidos, vendidos o entregados”.²¹

Por otro lado, la opinión mayoritaria no sólo no hace mención alguna de la Ley 388 de 1951 como fuente de la responsabilidad de la fiadora Newport, sino que tampoco enmarca la controversia en el contexto de la contratación con el Estado. Como si lo anterior no fuera suficiente, tampoco recurre a la doctrina norteamericana para ver qué se ha interpretado en este tipo de garantía. Su análisis se circunscribe a lo que dispone el Código Civil sobre la fianza como contrato entre particulares y a la responsabilidad del arrendatario (en este caso el contratista) por el deterioro o pérdida de la cosa arrendada.²² Su decisión se basa en la diferenciación que desde hace tiempo ha hecho la jurisprudencia entre las fianzas gratuitas y las que se otorgan con fines de lucro. Como sabemos, éstas últimas ya no gozan de la tradicional protección que se le brinda al fiador que presta su garantía por ánimo de liberalidad porque las *performance and payment bonds* se prestan a cambio del pago de una prima. De ahí que éstas se interpreten liberalmente a favor del acreedor. Éste también fue uno de los principios doctrinales enunciados en *Cristy & Sánchez*. Sin embargo, el tribunal se remite a *Cristy* solamente en lo que toca a la interpretación liberal y privatista de las fianzas lucrativas sin mencionar el aspecto crucial de ese precedente en lo que respecta a una fianza revestida de interés público como son las requeridas por ley para las obras públicas.

C. La doctrina norteamericana en torno al concepto de equipo

La opinión disidente recoge la doctrina y la jurisprudencia de las jurisdicciones norteamericanas, federales y estatales, en torno a la legislación Miller y nos demuestra que hay división al adjudicar la extensión de la cubierta cuando de materiales y equipo se trata.²³ Por un lado está la doctrina establecida en el caso de *Llewelyn Machinery Corp. v. National Surety Corp.*, que responsabilizó al fiador no sólo por la renta impagada sino por la pérdida del equipo arrendado basándose en la doctrina de la interpretación liberal de la fianza en el contexto de unos cánones de arrendamiento módicos.²⁴ El beneficio así obtenido por el contratista se interpretó como una asunción del riesgo de la pérdida del equipo, incluso cuando éste pereció porque se hundió la barcaza que lo transportaba.²⁵

Por el otro lado está la vertiente mayoritaria norteamericana que hace depender la responsabilidad por el valor del equipo o material siempre que sea

²¹ 22 LPRA § 48.

²² Véase *Andamios de Puerto Rico, Inc.*, 179 DPR en las págs. 511-19.

²³ *Id.* en la pág. 533.

²⁴ *Llewelyn Machinery Corp. v. National Surety Corp.*, 268 F.2d 610 (5to Cir. 1959).

²⁵ *Id.*

previsible que el mismo se incorporará o se consumirá en la obra.²⁶ Según la vertiente mayoritaria, si el suplidor de este tipo de *material* prevé que el pago que recibe por éste incluye la incorporación del mismo a la obra no hay duda de que el valor del equipo estará cubierto por la fianza.²⁷ En cambio, si no hay transferencia de titularidad sobre el equipo o las herramientas, como ocurre en los contratos de alquiler, la expectativa razonable del suplidor es que sólo tendrá garantizadas las rentas.²⁸ Si el suplidor interesa que le garanticen la restitución del equipo debe exigir esa cubierta por separado. Este es el principio que se utiliza cuando, por ejemplo, se arriendan camiones, vehículos de motor o grúas, por lo que sus pérdidas no se interpretan incluidas en la fianza. Tampoco suele incluirse el costo de sus reparaciones como de transmisiones, diferenciales, piezas, etc., porque se trata de equipo que no se incorpora a la obra.²⁹

A fin de cuentas se trata de decidir cómo se protegen más justicieramente los intereses en conflicto que se suscitan en la industria de la construcción en torno a las llamadas *Performance and Payment Bonds* exigidas en la contratación con el estado. Cabe resaltar que el texto de la Ley Miller es menos específico que el de nuestra Ley 388. Mientras la federal requiere garantizar *labor and materials*, la nuestra dispone que la fianza cubrirá *equipos y herramientas suplidos, vendidos o entregados*. ¿Deben, no obstante, incluirse hoy aquí los equipos *arrendados*? Aunque la opinión disidente cita el texto de la Ley 388, no analiza esta diferencia en la terminología de ambas leyes.

No cabe duda que la Ley 388 busca proteger a los suplidores de equipo, herramientas y materiales que se enfrentan al incumplimiento del contratista. Con toda probabilidad, el Tribunal, de no haberse limitado a una interpretación privatista del contrato de fianza, de haber insertado esta fianza en el marco de una obligación legal y de haber efectuado el análisis de la jurisprudencia norteamericana hubiera llegado al mismo resultado adhiriéndose a la vertiente de *National Surety* que impone la responsabilidad por la pérdida del equipo arrendado aunque no se incorpore a la obra, aduciendo que esa doctrina es la que mejor protege a los suplidores de equipo y materiales del incumplimiento del contratista en obras financiadas por el Estado.

En el caso particular de *Andamios*, la adhesión a la vertiente doctrinal de *National Security* pudo también haberla justificado el Tribunal haciendo referencia a un hecho crucial, a saber, que la pérdida de los andamios no se debió a caso fortuito, como fue el hundimiento de la barcaza, sino al incumplimiento del deudor fiado. Pudo haberse referido el Supremo a la postura del tribunal federal para Alaska en *U.S. v. Ramstad Construction*, en el que, al igual que en *Anda-*

²⁶ *Andamios de Puerto Rico, Inc.*, 179 DPR en las págs. 534-35.

²⁷ *Id.* en la pág. 535-36 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

²⁸ *Id.*

²⁹ Véase LEE R. RUSS, COUCH ON INSURANCE 3d, §§ 165: 106, 114 y 115 (2005).

mios, se trataba de un subcontratista que reclamó compensación de la fiadora porque el contratista no le devolvió equipo y herramientas de su propiedad que no habían sido incorporados a la obra.³⁰ El contrato con el contratista establecía que éste, a su costo, devolvería el equipo y las herramientas que se encontraban en Anchorage hasta la sede del subcontratista en Seattle.³¹ El tribunal de Alaska concedió la compensación solicitada sobre las bases de que el contratista había incumplido sus obligaciones contractuales con el subcontratista, por lo cual debía responder la fiadora.³²

La opinión disidente señala, sin embargo, que no es razonable hacer responsable al fiador “por equipo que se perdió por culpa o negligencia del contratista y que no era previsible que fuera a perderse o consumirse por razón de su uso”.³³ Y a renglón seguido añade, “[n]o hay duda de que ese resultado convierte a la fianza de pago en un seguro de indemnización por daños a la propiedad”.³⁴

Creo que esta crítica no es del todo acertada porque es precisamente el crédito y el control que tiene el deudor respecto al cumplimiento de sus obligaciones, incluida la responsabilidad de devolver el equipo arrendado, lo que constituye el factor crucial en la caracterización de una garantía como fianza o como seguro. Al fin y al cabo, la prima que se cobra por una fianza se mide en función de la capacidad del deudor para cumplir con lo prometido. El riesgo del incumplimiento lo evaluará el fiador en función del crédito que le merezca el fiado. En los seguros, en cambio, el riesgo que el asegurador asume no suele estar bajo el control del asegurado. Son riesgos cuya ocurrencia se estima fundamentalmente a base de hechos fortuitos, es decir, al margen de la responsabilidad del asegurado. Incluso en los casos en que el seguro cubre los daños causados por un asegurado negligente, no es el incumplimiento de una prestación, como sucede con la fianza, lo que se toma en consideración.³⁵ Y aun así, nada impide que un fiador asuma responsabilidad por los daños que el incumplimiento de una obligación pueda causar. De ahí que las primas que se pagan por los seguros se determinen conforme a análisis actuariales en torno a la probabilidad objetiva de las pérdidas.³⁶

El resultado neto de esta decisión de *Andamios* será que en lo sucesivo la obtención de este tipo de fianza se encarecerá dependiendo del crédito que le merezca el contratista a la entidad garantizadora, por un lado, y, por el otro, dependiendo de si la fiadora quiere asumir el riesgo de pérdidas fortuitas fuera del

30 U.S. v. Ramstad Construction, 194 Fed. Supp. 379 (D. Alaska 1961).

31 *Id.* en la pág. 380.

32 *Id.*

33 *Andamios de Puerto Rico, Inc.*, 179 DPR en la pág. 545.

34 *Id.*

35 Véase *Fatach v. Triple S, Inc.*, 147 DPR 882 (1999), para ver cómo la jurisprudencia ha liberado a la aseguradora de tener que responder por actos maliciosos perpetrados por el asegurado.

36 Véase J. Harry Cross, *Suretyship Is Not Insurance*, 30 INS. COUNS. J. 235 (1963).

control del contratista. La diferencia es importante no sólo por el monto de la prima, sino porque si se trata de una fianza a la garantizadora le asiste el derecho de subrogación frente al deudor, defensa que no tiene a su favor la aseguradora frente a su asegurado.

Aparte del resultado neto antes señalado, sí debe ser objeto de preocupación la falta de consistencia en el método adjudicativo que refleja esta opinión en materia de contratación con el Estado y el utilizado en los otros casos de Obligaciones en este término. ¿Por qué se utiliza el enfoque exclusivamente privatista en *Andamios* a diferencia de la opinión en el caso de *Municipio de Quebradillas* en el que se fundamenta la exención del requisito de forma en la contratación recurriendo, como debe ser, a los postulados del interés público en el manejo de las acreencias del Estado?

II. EL COBRO DE LO INDEBIDO Y LA ELIMINACIÓN DEL CRITERIO ERROR DE HECHO O DE DERECHO COMO BASE PARA DETERMINAR EL DEBER DE RESTITUIR

En *ELA v. Crespo Torres*³⁷ el Tribunal se enfrenta nuevamente a la figura del cobro de lo indebido y afortunadamente decide abandonar la postura a todas luces errónea que desde 1914 en *Arandes v. Báez*,³⁸ obligaba a restituir lo que indebidamente se había recibido sólo si se había cobrado o pagado por un error de hecho mas no así si había sido por un error de derecho. El que cobró lo indebido podía demostrar que había interpretado erróneamente el significado de una ley o de un reglamento y con ello se libraba de la restitución. Esta doctrina la siguió reiterando el Supremo hasta las postrimerías del siglo pasado cuando en *Sepúlveda v. Departamento de Salud*, obligó a unos empleados a restituir dineros recibidos por salarios en exceso de lo que les correspondía, porque se había tratado de un error de cálculo, es decir de hecho.³⁹

Esta doctrina la critiqué oportunamente en el Análisis del Término correspondiente y parece que ese esfuerzo en algo sirvió para fundamentar su revocación.⁴⁰ Quizás ayudó a dramatizar lo erróneo de la misma el escándalo que provocó pocos años después la notoria pensión *Cadillac* concedida a un ex gobernador a base de una interpretación a todas luces errónea de cómo debía hacerse el cómputo de los años de servicio y que avaló incluir en el mismo los veranos en que el funcionario público no podía haber trabajado porque estaba jugando *tennis*. Todos sabemos que ese cobro de lo indebido no llegó a los tribunales porque se organizó la restitución del dinero como parte de un movimiento político que reunió a terceros que pagaron la deuda ajena. Recuerden que cuando un tercero

37 *ELA v. Crespo Torres*, 180 DPR 776 (2011).

38 *Arandes v. Báez*, 20 DPR 388 (1914).

39 *Sepúlveda v. Departamento de Salud*, 145 DPR 560 (1998).

40 Véase Michel J. Godreau, *Derecho Civil Patrimonial*, 68 REV. JUR. UPR 537 (1999).

paga la deuda de otro, el Código le concede el derecho de subrogarse para reclamarle al deudor el pago efectuado. Esto, recordarán, requiere no obstante, el consentimiento expreso o tácito del deudor, porque si el tercero paga con la oposición del deudor sólo puede reclamar del deudor lo que el pago le hubiera sido útil.⁴¹ No tengo dudas que, de haber llegado la pensión *Cadillac* al tribunal éste se hubiera tenido que enfrentar entonces al planteamiento de que el cobro se debió a una interpretación errónea de la reglamentación aplicable y que, por ende, no había obligación de restituir. Aplicada esta doctrina, el ex gobernador muy bien podría haber planteado que lo pagado por los terceros no le había sido útil porque había sido el cobro de lo indebido basado en un error de derecho. Y recuérdese también que el Supremo había decidido que esta doctrina aplicaba aunque lo indebidamente pagado fuesen fondos públicos.⁴²

En *Crespo Torres* se trató del aumento de sueldo que la Asamblea Municipal le otorgó al Alcalde de Añasco en mayo de 1998 sin que se hubiera adoptado el reglamento que debía regir los procedimientos para la concesión de aumentos a los alcaldes.⁴³ Este reglamento lo requería la Ley 81 de 1991, Ley de Municipios Autónomos.⁴⁴ En el 2004, el ELA demandó al Municipio, al Alcalde y a la Legislatura Municipal reclamando la restitución del aumento sobre las bases de que el mismo se había adoptado en violación de la Ley 81, entre otros aspectos, por no contar el Municipio con el citado reglamento.⁴⁵ La posición del ELA se apoyaba en un Informe del Contralor emitido en el 2000 que sostenía la ilegalidad de haber concedido el aumento sin haber respetado los criterios enumerados en la Ley 81 y sin haber contado con el reglamento que dicha ley requería.

La posición del Contralor y el ELA era contraria a la interpretación de la Ley 81 que había venido publicando la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) desde varios años antes que se le hubiera aprobado el aumento al Alcalde y, según la cual, no hacía falta un reglamento ni observar estrictamente los criterios enumerados en la ley ya que, según la OCAM, se trataba de guías.⁴⁶ Estas interpretaciones circularon desde 1995 hasta el 2002 cuando la OCAM reconsideró su directriz y publicó una circular en la que indicaba que había que cumplir con todos los criterios de la Ley 81, si bien se entendía que los aumentos concedidos anteriormente no se verían afectados.

El Tribunal de Primera Instancia resolvió, vía sentencia sumaria, que el pago se había hecho conforme a derecho, siguiendo la interpretación que la OCAM había venido haciendo de la Ley 81.⁴⁷ El Tribunal de Apelaciones confirmó y el

41 Véase CÓD. CIV. PR arts. 1112, 1113 y 1164, 32 LPRA §§ 3162, 3163 y 3248 (1990 & Supl. 2010).

42 *Cartagena v. ELA*, 116 DPR 254 (1985).

43 *Crespo Torres*, 180 DPR en la pág. 781.

44 *Id.* en la pág. 792.

45 *Id.* en la pág. 782.

46 *Id.*

47 *Id.* en la pág. 784.

Supremo concedió la apelación solicitada por el Estado indicando que existía un conflicto sustancial entre decisiones previas del Tribunal de Apelaciones, en las que una Sala había avalado el aumento salarial de un alcalde otorgado sin que se hubiera aprobado el reglamento requerido y en otro caso otra Sala lo había declarado nulo precisamente porque no se había aprobado previamente el reglamento.⁴⁸

No debe caber duda, pues, que al momento de la concesión del aumento había diferentes interpretaciones sobre la legalidad del mismo y que bajo la doctrina anterior de *Sepúlveda* el alcalde no tendría que restituir por tratarse de un cobro de lo indebido por error de derecho.

El Supremo resuelve que la Ley de Municipios Autónomos requería y requiere no sólo la aprobación previa del reglamento sino la observancia de los criterios que la ley enumera para la concesión de aumentos a los alcaldes.⁴⁹ Concluye el Tribunal que la OCAM y la Asamblea Municipal interpretaron erróneamente el derecho y libera al Alcalde de restituir los dineros recibidos indicando que la norma de derecho vigente en el momento en que se otorgó el aumento era la de que una interpretación errónea de derecho liberaba de la restitución.⁵⁰ Añade el Tribunal que, aunque están involucrados aquí fondos públicos:

No se trata de una interpretación discrecional de la Legislatura Municipal para favorecer al Alcalde, sino de la opinión legítima de la agencia encargada por ley para asesorar al Municipio acerca de la ley aplicable. Es evidente también que no se trató de una burla o una abrogación de los límites de una ley con intención de favorecer al alcalde.⁵¹

En consecuencia, el Alcalde no tendrá que restituir el aumento porque al momento de recibirlo la norma vigente era que un error de derecho eximía de la restitución.⁵² La derogación del criterio de error de derecho o de hecho en el cobro o pago de lo indebido tendrá efecto prospectivo.⁵³

Frente a esta decisión de la mayoría el juez presidente Hernández Denton disiente con las siguientes expresiones, a las que se une la jueza asociada Rodríguez Rodríguez:

Hoy, una mayoría de este Tribunal resuelve correctamente que el aumento de salario del Alcalde de Añasco, Hon. Pablo Crespo Torres fue ilegal. No obstante, la Opinión del Tribunal aplica incorrectamente la doctrina de error de derecho y, en un extenso *dictum*, la revoca innecesariamente. Por entender, que en el caso de autos, la inexistencia del Reglamento exigido por el Art. 3.012 de la Ley

48 *Id.* en las págs. 784-85.

49 *Id.* en la pág. 798.

50 *Id.* en las págs. 797-98.

51 *Id.*

52 *Id.*

53 *Id.* en la pág. 799.

de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA, sec. 4112, impedía, sin más, la aprobación del aumento de sueldo en controversia y que toda interpretación ulterior hecha por el Tribunal era innecesaria, ordenaríamos la restitución del salario pagado ilegalmente. Por lo tanto, respetuosamente disintimos.⁵⁴

No hay duda de que la Opinión disidente tiene bases sólidas en derecho para concluir que el aumento no cumplió con la ley. A esa misma conclusión llegó la mayoría. La interrogante que subsiste frente a la disidente, sin embargo, es la siguiente: De no haberse revocado la doctrina del error de derecho, ¿en cuántos casos podría invocarse en el futuro el error de derecho fundándose en interpretaciones bona fide de la ley o los reglamentos y con ello justificar la no restitución de fondos públicos erogados en contra del mandato legal? Creo que fue un buen momento para descartar por fin la doctrina del error de derecho.

En lo que a mi juicio erró el Tribunal fue en liberar de la restitución al Alcalde de Añasco validando para su caso --y para muchos casos similares pendientes-- la doctrina privatista del error de derecho y descartando con ello nuevamente el análisis metodológico y valorativo que la contratación con el Estado requiere y, sobre todo, el rigor que debe observarse cuando de erogación de fondos públicos se trata. Por ello considero que no procedía la exoneración a base del análisis que hizo la mayoría en torno a si la Asamblea Municipal quiso o no burlar la ley o si se trató o no de una estratagema para favorecer al Alcalde. El criterio de la buena fe o de la ausencia de culpa o negligencia es sin duda de aplicación a la doctrina del error en la esfera privada; pero no puede justificar la exoneración de un funcionario cuando de la erogación de fondos públicos se trata.

Reproduzco nuevamente la crítica que hiciera el juez Fuster a la opinión mayoritaria en el caso citado previamente —hoy revocado— de *Sepúlveda*:

En lo pertinente al asunto que aquí nos concierne, en nuestro país, la Constitución consagra una política *de rigurosa legalidad en el manejo de los fondos públicos*. Emanada de lo dispuesto, tanto en la sección 9 del Art. VI, como de lo dispuesto en la sección 22 del Art. III. Conforme a esta política, los fondos públicos, que pertenecen sólo al pueblo, pueden desembolsarse únicamente conforme esté dispuesto por ley. Cualquier desembolso que no se realice conforme a ley, es ilícito por su propia naturaleza. Debe ser reclamado por la autoridad gubernamental correspondiente, y el que lo recibió indebidamente, debe restituirlo.⁵⁵

54 *Id.* (Hernández Denton, opinión disidente).

55 *Sepúlveda v. Departamento de Salud*, 145 DPR 560, 581 (1998) (Fuster Berlingeri, opinión concurrente).

III. CUANDO EL ESTADO ES LA PARTE ACREEDORA EN UN CONTRATO, LA FALTA DE LA FORMA ESCRITA NO IMPEDIRÁ EL COBRO, SI IMPEDIRLO VIOLA LA POLÍTICA PÚBLICA

En *Municipio de Quebradillas v. Corporación de Salud de Lares*, el Tribunal valida una acción de cobro del Municipio contra una corporación privada que había estado prestando servicios al Municipio administrándole su Centro de Diagnóstico y Tratamiento (CDT) en virtud de un contrato verbal.⁵⁶

Se establece así una importante excepción a la doctrina prevaleciente en nuestra jurisdicción de que los contratos con el Estado y sus dependencias tienen que revestir requisitos de forma esenciales, sin los cuales no surgirán obligaciones. La excepción aplica cuando el deudor es un particular; no así cuando el Estado es quien adeuda.

El acuerdo establecía que la Corporación de Salud de Lares, una entidad privada, administraría el CDT y que el Municipio mantendría trabajando allí a sus empleados con el compromiso de que la Corporación le reembolsaría el dinero pagado por la nómina.⁵⁷ La Corporación hizo tres pagos solamente lo que llevó al Municipio a presentar demanda de cobro “por \$1,435,078 correspondientes a nóminas pagadas desde agosto de 1997 hasta el 2001, al mantenimiento y servicio de ambulancias y al pago de facturas de energía eléctrica por el uso de las instalaciones del CDT de Quebradillas”.⁵⁸

El Tribunal de Primera Instancia declaró nulo el acuerdo por no haberse verificado por escrito y el Tribunal de Apelaciones confirmó. Éste último resolvió que no podía aplicarse la doctrina de enriquecimiento injusto a favor del Municipio indicando que al no existir contrato escrito “toda relación está viciada de nulidad, por lo que no genera derecho alguno a las partes involucradas”.⁵⁹

El Supremo revoca.⁶⁰ Se establece así una distinción entre los casos en que quien reclama el pago es un ente privado y aquellos en los que es el Estado quien reclama la restitución del dinero invertido en el negocio en cuestión.

Los fundamentos del Tribunal están consignados en los últimos párrafos de la opinión, los cuales conviene reproducir textualmente:

En el pasado no hemos permitido que personas privadas invoquen remedios en equidad frente a los municipios con los que contratan, porque “es doctrina reiterada que dichos remedios no se aplicarán cuando resulte[n] contrario[s] a una clara política pública plasmada en un estatuto o en la Constitución”. *Las Marías v. Municipio San Juan*, [159 DPR 868 (2003)], págs. 875-876. Véanse, además, *Hatton v. Mun. de Ponce*, [134 DPR 1001 (1994)], pág. 1010; *Morales v. Municipio*

⁵⁶ *Municipio de Quebradillas v. Corporación de Salud de Lares*, 180 DPR 1003 (2011).

⁵⁷ *Id.* en la pág. 1007.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Id.* en la pág. 1010.

⁶⁰ *Id.* en la pág. 1022.

de Toa Baja, 119 D.P.R. 682, 684-685 (1987). Del mismo modo, como excepción, sí le daremos paso a los remedios en equidad cuando no permitirlos resulte igualmente contrario a una política pública estatuida en una ley o en la Constitución.

Precisamente en el caso particular ante nuestra consideración se configura la excepción a la regla general de no permitir los remedios en equidad. No permitir la acción de enriquecimiento injusto sería contrario a la política pública de sana administración de los fondos públicos estatuida en la Ley de Municipios Autónomos.

No hemos permitido que personas privadas invoquen remedios en equidad para recuperar sus inversiones porque eso violaría el objetivo que se persigue con los requisitos formales de contratación que impone la Ley de Municipios Autónomos. Es decir, avalarlo iría en contra del “gran interés del Estado en promover una sana y recta administración pública, [que prevenga] el despilfarro, la corrupción y el amiguismo en la contratación gubernamental”. *Las Marías v. Municipio San Juan*, supra, pág. 875. Véanse, *Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan*, [147 DPR 824 (1999)], pág. 832; *Hatton v. Mun. de Ponce*, supra, 1006; *Ocasio v. Alcalde Mun. de Maunabo*, 121 D.P.R. 37, 54 (1988); *Morales v. Municipio de Toa Baja*, supra, pág. 693. De igual modo, no aplicar esta figura cuando quien reclama es un municipio, estaría en contra de una sana administración pública, al dejar en manos privadas los fondos públicos que le fueron desembolsados en contra de la ley. “[S]u efecto sería violentar principios de suma importancia encarnados en la Constitución y las leyes del país”. *E.L.A. v. Cole*, [164 DPR 608 (2005)], pág. 634. Véanse, *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, [170 DPR 718 (2007)]; *Hatton v. Mun. de Ponce*, supra.

Evaluada toda la doctrina anteriormente reseñada, concluimos que procede la acción en cobro de dinero incoada por el Municipio contra la Corporación, al amparo de la figura de enriquecimiento injusto. Como hemos señalado en el pasado, “[l]as normas aplicables [a la contratación con los Municipios] persiguen proteger el interés público y no a las partes contratantes”. *Morales v. Municipio de Toa Baja*, supra, pág. 697. “De este modo se logra una mayor transparencia en la administración pública, a la vez que se promueve la estabilidad, certeza y credibilidad en la contratación municipal. El beneficiario mayor es, por consiguiente, el interés público”. *Las Marías v. Municipio San Juan*, supra, pág. 881.⁶¹

Coincido plenamente con el resultado porque se hacen prevalecer los principios de política pública que informan la contratación con el Estado. No obstante, el recurrir a la doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa tiene sus escollos. En primer lugar, porque conforme a esta doctrina, si desde el inicio se vislumbró que la fuente de la relación obligatoria sería el contrato pero éste no llega a perfeccionarse, no procede invocar la doctrina del enriquecimiento sin causa. En segundo lugar, mucho menos puede invocarse la doctrina si el contrato es ilegal, como ocurre en este caso.

La realidad es que hay que liberar a la contratación con el Estado de las doctrinas elaboradas en el contexto de la contratación privada. Los principios de la

61 *Id.* en las págs. 1020-21.

contratación pública tienen que forjarse en el marco del mandato constitucional, descartando la noción de que el Estado cuando contrata se equipara a cualquier contratante particular.

COMENTARIO FINAL

Independientemente de los aspectos positivos que puedan encontrarse en las tres sentencias analizadas, me preocupa la falta de consistencia que éstas reflejan en el método de análisis y de adjudicación cuando las tres giran en torno a la contratación con el Estado. Sobre todo preocupa el caso de *Crespo* en el que el enfoque privatista de la contratación sanciona erogaciones de fondos públicos que violan disposiciones claras de la ley, así reconocido por el propio Tribunal. Estas inconsistencias muy bien pueden suscitar desconfianza en la imparcialidad de la aplicación del derecho. Esperemos que la práctica futura de la adjudicación erradique toda sospecha de parcialidad.