



6 de septiembre de 2022.

A:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

De: Lcdo. José G. Santo Domingo Vélez
Abogado
Área de Asuntos Legales

**RE: CONSULTA SOBRE CONTRATOS DE SERVICIOS PROFESIONALES –
CLAUSULAS DE PRESENTACIÓN Y PAGO DE FACTURAS A CONTRATISTAS.**

Estimado [REDACTED]

Reciba un cordial saludo. El pasado 17 de agosto de 2022, el Área de Asuntos Legales (AAL), recibió una consulta de parte de la [REDACTED]

[REDACTED] En la misma plantea la siguiente situación: “cuando se procesan pagos a contratos por servicios profesionales las cláusulas de como presentar la factura de pago y los términos de tiempo para presentarla ¿deben ser igual en todos los contratos?”¹ Conforme a ello, [REDACTED] presenta su consulta en aras de cumplir con las disposiciones de Ley y de uniformar los procesos de contratación de servicios profesionales de la Agencia.

I. Base Legal

La Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como la *Ley del Inspector General de Puerto Rico*, creó la Oficina del Inspector General (OIG). Como parte de las funciones, deberes y responsabilidades delegadas en la OIG en lo pertinente al asunto consultado; la autoridad para: (I) evaluar y realizar recomendaciones sobre la legislación, reglamentos existentes y propuestas relacionados con los programas de operaciones de las entidades gubernamentales; (II) interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de la Ley Núm. 15-2017, *supra*, y de los reglamentos adoptados en virtud de ella; (III) fiscalizar el cumplimiento de la política pública, las leyes, los reglamentos, así como cualquier normativa establecida para garantizar una sana administración pública, por parte de las entidades gubernamentales y de los servidores públicos; (IV) establecer y administrar procedimientos para identificar infracciones a la política pública,

¹ [REDACTED]

leyes, reglamentos y normativa adoptada por el Gobierno de Puerto Rico sobre la administración de los recursos y bienes públicos para prevenir infracciones y para tomar u ordenar las medidas disciplinarias o administrativas, después de que se le conceda a las partes el debido proceso de ley aplicable.² Luego de analizar el asunto de referencia, en cuanto a lo que concierne aspectos legales, procedemos a emitir la presente consulta enmarcada en la normativa aplicable a la situación particular presentada.

II. Contratación Gubernamental

En cuanto a la contratación gubernamental y al desembolso de fondos públicos que se efectúan como resultado de dicha contratación, es un área revestida de un alto interés público y que tiene su génesis en el Artículo VI, sección (9) de nuestra Constitución. *Solo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley. (Énfasis suplido).*

Siguiendo este mandato constitucional, la facultad del Gobierno para contratar y comprometer fondos del erario está altamente regulada y limitada por preceptos legales y normas jurisprudenciales de riguroso cumplimiento. Continuamente la Asamblea Legislativa desarrolla y aprueba estatutos de Ley con el fin de propiciar una sana, responsable, eficaz y efectiva administración pública. Particularmente en los últimos años, como consecuencia de la crisis fiscal por la que atraviesa el país, se ha implementado mayor legislación, reglamentación y mecanismos de fiscalización, buscando un mayor control del gasto público y reducir la corrupción gubernamental.

La política pública del gobierno de Puerto Rico con relación al control y la contabilidad de los fondos y propiedad pública establecida en la Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, conocida como *Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, exige establece coma política pública lo siguiente:

- "Mantener un control previo de todas las operaciones del gobierno;
- Que la contabilidad del Gobierno de Puerto Rico constituya un control efectivo sobre los ingresos, desembolsos, fondos, propiedad y otros activos del gobierno; y
- Que los gastos del gobierno se hagan dentro de un marco de utilidad y austeridad."³

Asimismo, la Ley dispone que los fondos autorizados para un año económico se aplicaran únicamente al pago de gastos en que se haya incurrido legítimamente durante ese año o de las "obligaciones legalmente contraídas y debidamente asentadas en los libros durante dicho año".⁴

De igual manera, el Art. 9(a)⁵ de esta misma ley, indica que las dependencias podrán ordenar obligaciones y desembolsos de sus fondos públicos únicamente para obligar o pagar servicios,

² Ley Núm. 15-2017, Artículo 7(l), (n), (o), (r) y (z).

³ Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, Art. 2.

⁴ 3 L.P.R.A. sec. 283b(k). Véase también, *Vicar Builders v. ELA*, 192 D.P.R. 256, 262-63 (2015).

⁵ 3 L.P.R.A. § 283h(a).

suministros de materiales y equipos, reclamaciones u otros conceptos que estuvieren autorizados por ley. El Secretario de Hacienda contabilizará las obligaciones y efectuará y contabilizará los desembolsos a través de documentos que sometan las dependencias, los cuales serán previamente aprobados para obligación o pago por el jefe de la dependencia correspondiente o por el funcionario o empleado que este designare como su representante autorizado.

Además, la Ley Núm. 237-2004, según enmendada, conocida como *Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales y Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del ELA*, establece parámetros uniformes en los procesos de contratación de servicios profesionales o consultivos para la agencias y entidades gubernamentales cuando se trate de individuos o entidades privadas.⁶ Dicha ley detalla los requisitos que deben estar contenidos en los contratos suscritos entre la entidad gubernamental y el contratista, en lo pertinente dispone:

“H. Para lograr un control fiscal adecuado es necesario que en el contrato se establezca la cuantía máxima a pagarse.

I. El contrato debe establecer la forma de pago, es decir, si se factura basándose en honorarios por horas, por tareas, por fases terminadas o un pago global a la terminación de la prestación de servicios, entre otros.

J. La factura deberá ser específica, desglosada y deberá estar acompañada de un informe que detalle los servicios prestados y las horas invertidas en la prestación de los servicios. La factura que se someta debe incluir una certificación indicando que los servicios fueron prestados y aún no han sido pagados. Además, se debe indicar que ningún servidor público de la entidad contratante es parte o tiene algún interés en las ganancias o beneficios producto del contrato, objeto de esa factura, y de ser parte o tener interés en las ganancias o beneficios producto del contrato debe especificar si ha mediado una dispensa...”⁷

De igual manera, mediante la Orden Ejecutiva OE-2020-082, de 16 de noviembre de 2020, se promulga el manual de los *Principios Generales sobre la Contratación Gubernamental*. En la misma se establece que la contratación gubernamental está revestida del más alto interés público y debe cumplir con una inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado. Todo servidor público debe aspirar a que con sus ejecutorias se garantice el mejor uso de los fondos públicos.

Asimismo, establece, que todo Jefe de Agencia, empleado o funcionario público, cuyas tareas requieran intervenir en cualquier etapa de la contratación gubernamental, debe conocer a cabalidad las normas aplicables a este proceso. No es aceptable que por desconocimiento de las regulaciones atinentes se vulnere la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y mucho menos, que se afecten los servicios que se rinden a los contribuyentes.

⁶ Ley Núm. 237 de 31 de agosto de 2004, Art. 3(A).

⁷ *Id.*, Art. 3(H)(I).

En consecuencia, la facultad del Estado para desembolsar fondos públicos está limitada por los procedimientos y preceptos establecidos en las leyes y también están supeditados a los preceptos de sana administración pública delineados en la jurisprudencia. Por su parte, el Art. 3.2 (e) del Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico ordena que:

“Toda persona que interese hacer negocios con el Gobierno se comprometerá a realizar sus trabajos dentro del término pautado, a garantizar la calidad de sus servicios y los bienes que suministra, ya cobrar por sus servicios mediante la presentación de una factura en la que se certifique su corrección, que los Servicios fueron prestados en su totalidad los bienes entregados dentro del tiempo límite establecido, y que no se ha recibido compensación por los mismos. A esos efectos, toda factura para el cobro de bienes o servicios que se presente ante las agencias ejecutivas deberá contener la siguiente certificación:

‘Bajo pena de nulidad absoluta certifico que ningún servidor público de la entidad gubernamental es parte o tiene algún interés en las ganancias o beneficios producto del contrato objeto de esta factura y de ser parte o tener interés en las ganancias o beneficios productos del contrato ha mediado una dispensa previa. La única consideración para suministrar los bienes o servicios objeto del contrato ha sido el pago acordado con el representante autorizado de la entidad gubernamental. El importe de esta factura es justo y correcto. Los trabajos han sido realizados, los productos han sido entregados y los servicios han sido prestados, y no se ha recibido pago por ellos.

Bajo ningún concepto se entenderá que este Artículo permite el otorgamiento de los contratos de servicios profesionales o consultivos de las agencias y entidades gubernamentales de forma retroactiva. Toda entidad gubernamental pagará únicamente por servicios rendidos, así como las partes contratantes siempre se obligarán al cumplimiento de sus prestaciones en fecha futura. Toda contratación deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley Núm. 237-2004. Cualquier violación a lo dispuesto en este inciso provocará la nulidad del contrato otorgado.⁸

Toda factura que se presente por un contratista de servicios profesionales o consultivos tendrá que venir acompañada de un informe que detalle los servicios prestados, e incluir la cantidad de horas invertidas, fecha, costo por hora y detalle de servicios.

De otra parte, la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como *Ley de Registro de Contratos*, y el Reglamento Núm. 7743 del 2009, conocido como *Registro de Contratos, Escrituras y documentos relacionados, y envío de copias a la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, establecen la obligación de todas las entidades gubernamentales de mantener un registro de todos los contratos que otorguen, incluidas las enmiendas a los mismos. También se requiere que se remita copia de éstos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR), dentro del término que dispone y sujeto a las condiciones establecidas en la referida ley, indicando que ninguna prestación o contraprestación objeto de un contrato podrá exigirse hasta tanto se haya dado cumplimiento al requisito antes mencionado.

⁸ 3 L.P.R.A. § 1883(a).

Asimismo, señala que bajo ningún concepto se permite el otorgamiento de contratos de servicios profesionales o consultivos de las agencias y entidades gubernamentales de forma retroactiva. Toda entidad gubernamental pagará únicamente por servicios rendidos, así como las partes contratantes siempre se obligarán al cumplimiento de sus prestaciones en fecha futura.⁹

III. Jurisprudencia relacionada a la Contratación Gubernamental

Nuestro más alto foro judicial se ha expresado en diversas ocasiones sobre la contratación gubernamental y la importancia de salvaguardar el interés público en el control de gastos y en el desembolso de fondos públicos. A tales fines ha reiterado la necesidad de que los contratos gubernamentales se reduzcan a escrito; se mantenga un registro fiel de los mismos para establecer su existencia; se remita copia a la Oficina del Contralor; se acredite la certeza de su tiempo.¹⁰ **Todo contrato entre un ente privado y el Estado debe constar por escrito para que tenga efecto vinculante entre las partes.** En *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras*, 148 D.P.R. 255 (1999), el Tribunal Supremo estableció respecto a los requisitos que se requieren al contratar con el Estado:

“...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.”

En *JAAP v. Departamento de Estado*, 187 D.P.R. 730 (2013), nuestro Tribunal Supremo rechaza la contratación gubernamental retroactiva, reiterando la normativa y jurisprudencia anterior. Nos indica que:

“Realizar una obra antes de tener un Contrato escrito violenta los conceptos de contratación gubernamental que propenden a una sana administración pública y control en los desembolsos de fondos públicos” ... El Estado no puede realizar un desembolso de fondos públicos en contravención a la ley y a la jurisprudencia interpretativa de los estrictos requisitos que aplican a la contratación gubernamental.”

Conforme a ello, se determinó la improcedencia de una facturación de un contrato retroactivo para pagar cánones de arrendamiento por un término en el que no hubo contrato escrito. Toda la normativa anteriormente discutida, así como las disposiciones legales son de aplicación rigurosa. Además, la jurisprudencia del Tribunal Supremo claramente enfatiza el interés público del Estado de prevenir el despilfarro de fondos públicos, la corrupción y el amiguismo en la contratación gubernamental y así promover una sana y recta administración pública en beneficio siempre del Pueblo.¹¹ Por tal razón, las partes que contratan con cualquier entidad gubernamental sin cumplir

⁹ 2 L.P.R.A. sec. 97.

¹⁰ *Ocasio v. Municipio de Guaynabo*, 121 D.P.R. 37 (1988).

¹¹ *Quest Diagnostics v. Municipio de San Juan*, 175 D.P.R. 994, 1002 (2009).

con los requisitos de contratación gubernamental se arriesgan a asumir la responsabilidad por sus pérdidas.¹²

IV. Conclusión

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]¹⁴

Conforme a lo anterior, como Agencia Pública del Poder Ejecutivo de Gobierno está facultada para contratar y comprometer fondos públicos según su jurisdicción y competencia.

Sin embargo, a su vez como Agencia del Ejecutivo está obligada al estricto cumplimiento de los preceptos legales y normas jurisprudenciales aplicables a la contratación gubernamental. Todo esto con el propósito de garantizar el control fiscal y cumplir con la política pública establecida por virtud de las leyes y reglamentos aplicables.¹⁵

El asunto referente los requisitos de uniformidad y rigurosidad de la facturación que presentan los contratistas de servicios profesionales o consultivos para este tipo de contratación gubernamental, no se trata de un asunto para favorecer al Gobierno, se trata de proteger el dinero del Pueblo y evitar dejar en manos privadas unos fondos públicos que no le corresponden.¹⁶ Las normas aplicables a la contratación gubernamental buscan proteger el interés público.

Puntualizamos que el análisis y las expresiones contenidas en la presente respuesta de la consulta están basados única y estrictamente en la información provista y remitida por [REDACTED] vía correo electrónico. Por lo cual, no se extiende a información, hechos o elementos no incluidos en la consulta inicial presentada. En consecuencia, de surgir eventos, hechos o información no divulgada a la OIG en la consulta inicial, podría variar la respuesta o hacerla inaplicable para el marco del derecho discutido.

Agradecemos la confianza puesta por su entidad en la Oficina del Inspector General y esperamos que la respuesta le sirva de guía con relación al marco del derecho aplicable.

¹² *Rodríguez Ramos v. E.L.A.* 190 D.P.R. 448 (2014).

¹³ Plan de Reorganización Núm. 1 de 1995, según enmendado, 3 L.P.R.A. Ap. XI, § I

¹⁴ Creado por virtud de la Ley Núm. 171 del 30 de junio de 1968, según enmendada, conocida como *Ley Orgánica del Departamento de la Familia*.

¹⁵ OE-2020-082.

¹⁶ *Municipio de Quebradillas v. Corporación de Salud de Lares*, 180 D.P.R. 1003 (2011).