



GOVERNMENT OF PUERTO RICO  
PORTS AUTHORITY

**PUERTO RICO PORTS AUTHORITY**

**REQUEST FOR PROPOSALS**

**Design-Build Services for  
Runway 8-26 Reconstruction at  
Rafael Hernández International Airport, Aguadilla, Puerto Rico**

**ADDENDUM NO. 28**

**TO ALL OFFERORS:**

This Addendum forms part of the reference Request for Proposals.

**A. FILES ADDED TO THE SUPPORTING DOCUMENTATION ON THE SHARE FOLDER**

1. Opinion from the Secretary of Puerto Rico's Department of Justice: For your reference find "Consulta Núm. B-66-23 (Sobre contratos de diseño/construcción o design/build)" dated January 26, 2024. The name of the document is 1\_Design/build Opinion B-66-23\_ADD28.pdf
2. Find the updated Supplementary Technical Information List. This document substitutes the one included on previous addenda. The name of the document is 2\_Share File List\_ADD28.pdf

**END OF ADDENDUM NO. 28**

January 26, 2024  
San Juan, Puerto Rico

Romel Pedraza Claudio  
Assistant Executive Director for  
Planning, Engineering, and Construction



**GOBIERNO DE PUERTO RICO**  
Departamento de Justicia

26 de enero de 2024

Lcdo. Joel A. Pizá Batiz  
Director Ejecutivo  
Autoridad de los Puertos  
P.O. Box 362829  
San Juan, PR 00936-2829

**Consulta Núm. B-66-23** (Sobre contratos de diseño/construcción o *design/build*)

Estimado licenciado Pizá Batiz:

**I. INTRODUCCIÓN**


Nos referimos a su consulta legal sobre la interpretación emitida por la Oficina del Contralor de Puerto Rico (en adelante "OCPR") mediante la Carta Circular Núm. OC-23-33 de 6 de junio de 2023, en cuanto al uso en Puerto Rico de los contratos de diseño/construcción, mejor conocidos en inglés como *design/build contracts*. La Autoridad de los Puertos (en adelante "AP") alegó que la Carta Circular Núm. OC-23-33 de la OCPR tuvo el efecto de "otorgarle fuerza de ley al criterio de un organismo que agrupa una clase profesional sin que los distintos componentes de la sociedad civil que así lo interesen hayan tenido la oportunidad de expresarse sobre el particular". El organismo al que hizo referencia la AP es el Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico (en adelante "CIAPR") y a su Política Institucional promulgada el 9 de abril de 2022 respecto a los contratos de *design/build*. Asimismo, la AP adujo en su solicitud que mediante la Carta Circular Núm. OC-23-33, la OCPR declaró nulo *ab initio* todo contrato que establezca como medio de ejecución el modelo de *design/build*.

En esencia, la Política Institucional del CIAPR que fue discutida por la OCPR en la Carta Circular Núm. OC-23-33 dispone que las profesiones de ingeniería, agrimensura y arquitectura solo podrán ser ejercidas por personas autorizadas a ejercer la profesión conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 173 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como *Ley de la Junta Examinadora de Ingenieros, Agrimensores y Arquitectos* (en adelante "Ley Núm. 173"), 20 LPR § 711 *et seq.* Asimismo, establece que, conforme al Artículo 23 de la Ley Núm. 173, se permitirá el ejercicio de estas profesiones por corporaciones privadas, siempre y cuando todos sus accionistas estén licenciados y la entidad esté organizada como una corporación profesional conforme a lo dispuesto en la Ley Núm. 164-2000, según enmendada, conocida como *Ley General de Corporaciones* (en adelante "Ley de Corporaciones"), 14 LPR § 3501 *et seq.* Igualmente, se dispone que quedan facultadas a proveer servicios de ingeniería, agrimensura y arquitectura las compañías de responsabilidad limitada cuyos oficiales estén debidamente autorizados a rendir



estos servicios profesionales. A la luz de lo anterior, la OCPR recomendó en su Carta Circular Núm. OC-23-33 que para procurar el cumplimiento con la Ley Núm. 173 y el buen uso de fondos públicos, las entidades gubernamentales soliciten evidencia de cumplimiento con los requisitos de la Carta Circular Núm. OC-23-33 antes de contratar con corporaciones profesionales o compañías de responsabilidad limitada.

Asimismo, en la Carta Circular Núm. OC-23-33, la OCPR recomendó seguir la Política Institucional del CIAPR para la constitución de contratos de *design/build*. La Política Institucional del CIAPR discutida en la Carta Circular Núm. OC-23-33 recomienda incluir como partes individuales en el contrato de *design/build* al contratista y al diseñador de la obra, requiriendo que éste último sea un profesional licenciado o una corporación profesional constituida conforme a la Ley de Corporaciones. Por lo tanto, la OCPR estableció que el contrato debe ser firmado por tres suscribientes: el dueño de la obra, el contratista y el diseñador. La referida Carta Circular también requiere que en las cláusulas contractuales se aclaren: (1) la separación de las funciones del contratista y el diseñador; (2) la responsabilidad directa de cada parte; y (3) los riesgos que asumirá cada uno por el incumplimiento de acuerdo con el marco legal existente. La OCPR advirtió en la citada Carta Circular “que si este tipo de contratos se lleva a cabo por personas o entidades no autorizadas a la práctica de la profesión constituye, además de un acto ilegal, una contratación nula”.



Posteriormente, y en respuesta a una consulta por parte de la AP, la OCPR cursó una comunicación a dicha entidad en la cual reiteró los puntos anteriormente descritos y estableció que las recomendaciones vertidas en el Carta Circular Núm. OC-23-33 tienen el propósito de evitar la práctica de las profesiones de la ingeniería y la agrimensura por personas o entidades no autorizadas para ello. En la mencionada comunicación, la OCPR aceptó que conforme a las reglas del *Design-Build Institute of America* (en adelante “DBIA”), la obra bajo un contrato de *design/build* se realiza en un mismo contrato y con un solo contratista, pero admite dentro de la redacción de un solo contrato otras formas de cumplimiento. Entre las formas de cumplimiento aceptadas, según la OCPR, se encuentran la empresa común o *joint venture*, y los contratos en los cuales los proveedores de servicios profesionales y no el contratista general asumen el control de la obra. Sostuvo la OCPR que la AP insiste en que el único modelo posible es la subcontratación de un profesional licenciado por una corporación regular, lo cual, según la OCPR, está prohibido por el estado de derecho vigente.

Es preciso señalar que el CIAPR difiere de la normativa de la OCPR en cuanto a la validez del *joint venture* como modalidad aceptable de *design/build*, bajo el argumento de que las disposiciones del Artículo 18.15 de la Ley de Corporaciones, 14 LPRA § 3935, permiten que una corporación profesional solo pueda consolidarse y fusionarse con otra corporación profesional organizada bajo dicha ley. Por lo que, según el CIAPR, una relación de *joint venture* entre una firma de servicios profesionales bajo la Ley Núm. 173 y una corporación regular violenta las disposiciones del Artículo 22 de la Ley Núm. 173, 20 LPRA § 711q-1, y los cánones de ética del ingeniero y agrimensor.

Según expresado por la AP en su solicitud de opinión, la Política Institucional del CIAPR se extralimita, ya que pretende regular el alcance o los poderes de todas las entidades públicas en su contratación con profesionales de la ingeniería y responde a una interpretación restrictiva de las



disposiciones de la Ley Núm. 173. Por su parte, la AP sostuvo que la posición de la OCPR ignora las disposiciones de la Ley Núm. 218-2010, conocida como *Ley de Documentos Uniformes para la Contratación de Programación, Gerencia, Diseño, Inspección y Construcción de Obras Públicas en Puerto Rico*, 22 LPRA § 61 *et seq.*, su reglamento y otras leyes aprobadas que validan el uso de contratos de *design/build* en el Gobierno de Puerto Rico. Asimismo, la AP señaló que la Carta Circular Núm. OC-23-33 ha impactado negativamente el proceso de licitación relacionado con la rehabilitación del Aeropuerto Rafael Hernández en el municipio de Aguadilla, que se está contratando bajo el modelo de *design/build* en su vertiente de *joint venture*.

Basado en lo anterior, la AP solicitó nuestra opinión en cuanto a las siguientes interrogantes:

- (1) ¿Aplica la Carta Circular Núm. OC-23-33 a los contratos de *design/build*?
- (2) ¿Tiene que ser el contratista designado para realizar la obra bajo el contrato de *design/build* una empresa dedicada a proveer servicios de ingeniería o, por el contrario, el licitador seleccionado puede subcontratar dichos servicios de ingeniería con un profesional debidamente licenciado?
- (3) ¿Es la figura de empresa común o *joint venture* una alternativa viable para el modelo de contratación de *design/build*?

Expuesta a grandes rasgos la situación presentada ante nuestra consideración, procederemos a examinar el derecho aplicable y a contestar las interrogantes antes planteadas.

## II. DERECHO APLICABLE Y ANÁLISIS

### A. Aplicabilidad de la Carta Circular Núm. OC-23-33 a los contratos *design/build*

La AP planteó como interrogante si la Carta Circular Núm. OC-23-33 es aplicable a los contratos de *design/build*. Entendemos que la pregunta va dirigida a que consideremos la contención de la AP en cuanto a si la adopción y aplicación de la Política Institucional del CIAPR por parte de la OCPR es legítima, dado que la misma se promulgó mediante una carta circular y no mediante un reglamento aprobado según las disposiciones de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (en adelante "LPAU"), 3 LPRA § 9601 *et seq.* Asimismo, entendemos que la interrogante de la AP también va dirigida a la validez de los contratos de *design/build* en nuestra jurisdicción, lo cual atenderemos más adelante.

La Sección 1.3(m) de la LPAU, 3 LPRA § 9603(m), define una regla o reglamento de la siguiente manera:

Significa cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia que tenga fuerza de ley. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. Quedan excluidos de esta definición:



- (1) Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia o comunicaciones internas o entre agencias que no afectan los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general.
- (2) Documentos guía según definidos en este capítulo.
- (3) Órdenes de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor y otros decretos u órdenes similares que se emitan o puedan emitir en el futuro por otras agencias, y que meramente realizan una determinación de uno o varios parámetros de reglamentación con base a un reglamento previamente aprobado y que contiene las normas para su expedición.
- (4) Formas y sus instrucciones, siempre que no constituyan documentos guía.

(Énfasis suplido).

El derecho administrativo puertorriqueño reconoce la facultad de las agencias ejecutivas para ejercer ciertos poderes delegados por la Asamblea Legislativa, entre los que se encuentra el poder de reglamentar. Según el profesor Demetrio Fernández Quiñones, “[l]a facultad para aprobar reglas y reglamentos ha sido concebida como necesaria para delimitar los contornos del poder delegado”. D. Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2nda. ed., Colombia, Ed. Forum, 2001, p. 106. Asimismo, establece que “[e]s válido delegar poderes de reglamentación a organismos administrativos bajo criterios generales y amplios”. *Id.* En su estudio, el profesor Fernández Quiñones establece que “la doctrina reconoce que el organismo administrativo puede, mediante la reglamentación, darle contenido y precisión a la política pública delineada por la Asamblea Legislativa”. *Id.*

Esta doctrina ha sido cimentada mediante los pronunciamientos de nuestro Tribunal Supremo que han establecido que las agencias administrativas solamente pueden ejercer los poderes que su ley habilitadora expresamente les ha otorgado y aquellos indispensables para llevar a cabo su encomienda primordial. *Colegio de Médicos Cirujanos v. Academia de Medicina de la Familia*, 201 DPR 362, 372 (2018); *DACo v. AFSCME*, 185 DPR 1, 12 (2012); *Raimundi v. Productora*, 162 DPR 215, 224 (2004). Asimismo, ha sostenido que “una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre una actividad, materia o conducta cuando no está claramente autorizada por ley”. *Colegio de Médicos Cirujanos v. Academia de Medicina de la Familia, supra* (citas internas omitidas). Por lo tanto, las agencias administrativas deben aferrarse a su ley habilitadora a la hora de reglamentar, incluso cuando la reglamentación propuesta persiga un propósito legítimo. *Ayala Hernández v. Consejo Titulares*, 190 DPR 547, 560 (2014). Conforme a dicho dictamen, el Tribunal Supremo ha sostenido que “toda actuación administrativa que no obedezca el poder que le fue conferido mediante legislación es ultra vires, y por ende, nula”. *Id.* A la misma vez, ha establecido que la ley siempre contendrá criterios amplios y generales que guiaran el uso de los poderes cuasi legislativos que le fueron delegados a la agencia, pero dichos criterios no tienen que ser expresos y pueden surgir del historial legislativo. *Colegio de Médicos Cirujanos v. Academia de Medicina de la Familia, supra* (citas internas omitidas).



Conforme a lo anterior, podemos concluir que un reglamento administrativo no puede estar en conflicto con la ley habilitadora, aunque sí puede complementar la ley sin estar en contra del mandato legislativo. *Id.* En el caso en que un reglamento esté en conflicto o en contra de la ley habilitadora, se considerará nulo. *Id.* Por lo tanto, al examinar la validez de la reglamentación de una agencia administrativa, los tribunales están obligados a analizar lo siguiente: (1) si la actuación administrativa está autorizada por ley; (2) si se delegó el poder de reglamentación; (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los poderes delegados; (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley orgánica; y (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa. *Vistas Health Care Corporation v. Hosp. La Fe*, 190 DPR 56, 66-67 (2014).

Por otro lado, la validez de los reglamentos administrativos depende del cumplimiento con los procesos provistos por la LPAU. El procedimiento ordinario de reglamentación requiere que un reglamento propuesto sea publicado, abierto a comentarios, puede ser objeto de vistas públicas a discreción de la agencia, debe cumplir con los requisitos de contenido establecidos por la ley y debe presentarse ante el Departamento de Estado. Secs. 2.1-2.11 de la LPAU, 3 LPRA §§ 9611-9621; *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, 185 DPR 684, 694 (2012). Nuestro Tribunal Supremo ha dispuesto que el citado trámite de reglamentación no aplica a toda regulación que se formule por las agencias administrativas, habiendo excepciones establecidas en la LPAU. *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, *supra*, pág. 695.

Por consiguiente, toda regla que se encuentre dentro de las categorías anteriormente citadas en la Sección 1.3(m) de la LPAU se rige por normas distintas a las que gobiernan a los reglamentos ordinarios. Basado en las categorías establecidas en la LPAU, nuestra jurisprudencia ha identificado y analizado los elementos de cada una y sus efectos jurídicos. Esto implica que para determinar cuáles requisitos debe cumplir un reglamento es importante examinar a qué categoría pertenece el mismo basado en sus efectos. Véase, *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 692 (2000). Según el profesor Fernández Quiñones, las reglas administrativas se clasifican en tres categorías, a saber: reglas procesales, reglas sustantivas o legislativas, y reglas interpretativas. Fernández Quiñones, *op. cit.*, pág. 122. Las normas procesales e interpretativas se agrupan dentro de lo que se conoce como normas no legislativas. Según ha establecido nuestro Tribunal Supremo, dichas normas “a pesar de vincular administrativamente, responden a la aprobación de directrices o reglamentaciones informales cuyo objetivo es uniformar los procesos, pautar la discreción administrativa u otros fines internos”. *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, *supra*, pág. 696. La característica principal de estas normas consiste en que las reglas no legislativas constituyen pronunciamientos administrativos que no alteran los derechos y obligaciones de los individuos. *Id.*

Cónsono con lo anterior, nuestro Tribunal Supremo ha establecido que “[e]l propósito de las reglas o reglamentos internos es mantener la flexibilidad de los procedimientos ante la agencia administrativa siempre que no se afecten los derechos de alguna parte”. *Báez Díaz v. E.L.A.*, 179 DPR 605, 621 (2010). Por su naturaleza, los reglamentos internos de las entidades gubernamentales constituyen reglas no legislativas. En cuanto a estos, nuestro Tribunal Supremo ha señalado que, por ser normas de administración interna, no tienen que cumplir con las disposiciones procesales requeridas en la LPAU. *Id.* Esto es cierto, siempre y cuando no afecten de forma directa y sustancial los derechos, procedimientos y prácticas para la ciudadanía en general. *Id.*



Asimismo, las cartas circulares han sido reconocidas por nuestro Tribunal Supremo como reglas no legislativas. En *González Segarra v. CFSE*, 188 DPR 252, 298 (2013), el Tribunal Supremo indicó que una carta circular es una regla no legislativa que no tiene la fuerza de ley que se les atribuye a los reglamentos. Sin embargo, no debe interpretarse que una carta circular es un documento sin mayor consecuencia jurídica. Al contrario, una carta circular es un documento directivo que vincula a las partes a las que va dirigida y les instruye a cumplir con las disposiciones expresadas en dicho documento y con la interpretación que hace el ente administrativo que la divulga. Una carta circular deriva su legitimidad y peso legal en la doctrina generalizada que le confiere a la interpretación de la agencia gran respeto y deferencia. Según el profesor Fernández Quiñones, “[e]n la revisión judicial que se efectúe en cada caso la agencia tendrá que persuadir al tribunal para que le imprima deferencia a su interpretación”. Fernández Quiñones, *op. cit.*, pág. 127.

Por otra parte, las nombradas reglas legislativas han sido definidas por nuestro Tribunal Supremo como aquellas que “crean o afectan derechos, imponen obligaciones y establecen un patrón de conducta que tiene fuerza de ley”. *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, *supra*, pág. 697. Por lo tanto, las reglas legislativas tienen la misma fuerza que un estatuto, por lo que es necesario para las partes afectadas que medie una notificación previa sobre qué conducta es permisible e impermisible. *Id.* Por la importancia que éstas revisten y el efecto que pueden acarrear para el público en general, su promulgación requiere el cumplimiento del procedimiento de reglamentación establecido por la LPAU. *Id.* Asimismo, “los reglamentos legislativos tienen un efecto sustantivo y obligatorio sobre los derechos de las personas a las cuales se les aplique la reglamentación. De igual forma, los reglamentos legislativos aplican tanto a los individuos como a las agencias que los promulgan porque éstas no pueden actuar en contra del mismo, por considerarse dicha actuación como una *ultra vires*”. *Bdez Díaz v. E.L.A.*, *supra*, págs. 620-621. En estos casos, cuando un reglamento legislativo incumple con los requisitos de la LPAU, se abre la puerta para que cualquier persona pueda impugnarlo de su faz ante el Tribunal de Apelaciones por un periodo de treinta (30) días luego de su vigencia. *Sierra Club v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596, 606 (2019).

Basado en los principios anteriormente esbozados, corresponde que examinemos la facultad de la OCPR para emitir la Carta Circular Núm. OC-23-33.

El Contralor de Puerto Rico tiene la encomienda constitucional de fiscalizar todos “los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley.” Const. PR LPRA, Tomo 1, Art. III, Sec. 22. Acorde con dicha función, la Constitución de Puerto Rico establece que el Contralor “[r]endirá informes anuales y todos aquellos informes especiales que le sean requeridos por la Asamblea Legislativa o el Gobernador”. *Id.* Entre las facultades concedidas al Contralor, este “tendrá facultad para adoptar y promulgar las reglas y reglamentos no incompatibles con las leyes vigentes y la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que sean necesarios para el mejor desempeño de sus funciones y tendrá su propio servicio legal. Dichas reglas y reglamentos tendrán fuerza de ley una vez sean promulgados”. Art. 14 de la Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952, según enmendada, tradicionalmente conocida como *Ley de la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 2 LPRA § 84.



La AP alegó en su solicitud de opinión que la Carta Circular Núm. OC-23-33 tuvo el efecto de otorgarle fuerza de ley al criterio del CIAPR, según plasmado en su Política Institucional, sin que los distintos componentes de la sociedad civil hayan tenido la oportunidad de expresarse sobre el particular. No obstante, surge de la primera oración de la Carta Circular Núm. OC-23-33 que esta se promulgó con el propósito expreso de proveer orientación sobre los requisitos aplicables a la contratación de corporaciones privadas para la prestación de servicios profesionales relacionados a la ingeniería. Es nuestra opinión que el hecho de que la OCPR haya utilizado como referencia la Política Institucional de la CIAPR no convierte la mencionada Carta Circular en inconstitucional. Según discutido anteriormente, una característica de las reglas no legislativas, como lo son las cartas circulares, es que promulgan normas procesales e interpretativas. Estas normas, a pesar de vincular a las partes concernidas administrativamente, responden a la aprobación de directrices o reglamentaciones informales cuyo objetivo es uniformar los procesos, pautar la discreción administrativa u otros fines internos. *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, *supra*, pág. 696. Asimismo, estas tienen la característica principal de que constituyen pronunciamientos administrativos que no alteran los derechos y obligaciones de los individuos. *Id.* Por lo tanto, siendo la Carta Circular Núm. OC-23-33 una regla no legislativa, no era necesario que la OCPR sometiera dicho documento al rigor procesal que exige la LPAU para una regla de corte legislativo. Concluimos que la Carta Circular Núm. OC-23-33 se promulgó válidamente y conforme a derecho.

#### **B. El modelo design/build como contrato permitido en Puerto Rico**

Como mencionamos anteriormente, la AP también planteó como interrogante si el modelo de contratación de *design/build* es viable en nuestra jurisdicción, lo cual analizaremos a continuación.

Como norma general, a los efectos de la aplicación de las disposiciones y doctrinas referentes a los contratos, el Gobierno de Puerto Rico se considera similar a un contratante privado. *Campos v. Compañía de Fomento Industrial*, 153 DPR 137, 149 (2001) citando a *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras*, 148 DPR 255, 267 (1999). Por ello, cuando el Estado contrata, la interpretación del contrato se efectuará de la misma manera que cuando se trate de una contratación entre dos personas particulares. *Zequeira v. CRUV*, 83 DPR 878, 880-881 (1961); *Rodríguez López v. Municipio de Carolina*, 75 DPR 479, 494 (1953) (citas internas omitidas). Ello significa que, una vez el Estado formaliza un contrato con cualquier persona o entidad, ambos están obligados por las normas relativas a los contratos. *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras*, *supra*, pág. 267.

Así, el ordenamiento contractual puertorriqueño está enmarcado en el principio de la autonomía contractual entre las partes contratantes, que permite que estas establezcan los pactos, las cláusulas y las condiciones que entiendan convenientes. *Rodríguez Ramos v. ELA*, 190 DPR 448, 455-456 (2014). De hecho, el Artículo 1232 de la Ley Núm. 55-2020, según enmendada, conocida como *Código Civil de Puerto Rico* (en adelante "Código Civil") establece lo siguiente:

Es facultativo contratar o no hacerlo, y hacerlo, o no, con determinada persona. Estos derechos no pueden ejercerse abusivamente ni contra una disposición legal. Las partes pueden acordar cualquier cláusula que no sea contraria a la ley, a la moral o al orden público. [...]



## 31 LPRA § 9753.

Nótese que las partes contratantes, incluyendo el Gobierno de Puerto Rico, pueden acordar todas las cláusulas que estimen necesarias, siempre que tales cláusulas no sean contrarias a la ley, la moral y el orden público. De este modo, independientemente del tipo de pacto de que se trate y de la importancia que este merezca para las partes contratantes, un contrato es nulo e inexistente cuando resulta contrario a las leyes, a la moral o al orden público. *Rodríguez Ramos v. ELA, supra*, pág. 456; *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras, supra*, pág. 264.

Sin embargo, cuando la contratación involucra el uso de bienes y fondos públicos, procede la aplicación rigurosa de todas las normas pertinentes a la contratación y desembolso de los fondos públicos, a los fines de proteger los intereses y dineros del pueblo. *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras, supra*, pág. 268. No se puede ignorar que en la contratación con el Estado, la sana y recta administración del erario está revestida del más alto interés público, y que todo organismo gubernamental está obligado a observar cabalmente la esencia del principio consagrado en el Artículo VI, Sección 9 de la Constitución del Gobierno de Puerto Rico que dispone que “[s]ólo 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”. Const. PR LPRA, Tomo 1, Art. VI, Sec. 9.

Por su parte, la Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, conocida como *Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico* (en adelante “Ley Núm. 230”), 3 LPRA sec. 283 *et seq.*, fue aprobada para lograr el control previo de todas las operaciones del gobierno. Art. 2(f) de la Ley Núm. 230, 3 LPRA § 283a(f). Así pues, la Ley Núm. 230 establece claramente que para que un contrato otorgado por el Gobierno sea válido y exigible, éste debe constar por escrito, previo a las prestaciones correspondientes. *Rodríguez Ramos v. ELA, supra*, pág. 458.

Cónsono con lo anterior, el Artículo 1 de la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como *Ley de Registros de Contratos* (en adelante “Ley Núm. 18”), 2 LPRA § 97, establece una serie de directrices en torno a la contratación gubernamental dirigidas a las entidades gubernamentales y municipales del Gobierno de Puerto Rico, a saber: (1) mantener un registro de todos los contratos que otorguen, incluyendo sus enmiendas; (2) remitir copia de los contratos a la Oficina del Contralor dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de otorgamiento del contrato o la enmienda, término que es prorrogable por justa causa; y (3) consignar en todo contrato el siguiente lenguaje: “Ninguna 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”. *Id.*, incisos (a) & (e). (Énfasis suplido). Añade la disposición que bajo ningún concepto se entenderá que se permite el otorgamiento retroactivo de los contratos de servicios profesionales o consultivos de las agencias y entidades gubernamentales. *Id.* Así también, los contratos deberán cumplir con las disposiciones de la Ley Núm. 237-2004, según enmendada, conocida como *Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales* (en adelante “Ley Núm. 237”), 3 LPRA § 8611 *et seq.* *Id.*




En consonancia con la citada Ley Núm. 18, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que los contratos gubernamentales cumplan con los siguientes requisitos: (i) se reduzcan a escrito; (ii) se mantenga un registro fiel para establecer su existencia; (iii) se remita copia a la Oficina del Contralor; y (iv) se acredite que fue realizado y otorgado quince (15) días antes. *Génesis Security Services, Inc. v. Departamento del Trabajo y Recursos Humanos y Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 204 DPR 986, 998 (2020); *Ocasio v. Alcalde Mun. de Maunabo*, 121 DPR 37, 54 (1988).

Abona a lo anterior lo expuesto en la Carta Circular Núm. OC-21-07 de la OCPR de 23 de noviembre de 2020 (en adelante "Carta Circular Núm. OC-21-07"), dirigida a las tres ramas de gobierno y a los municipios, mediante la cual se reiteran los parámetros establecidos por nuestra jurisprudencia en torno a los contratos gubernamentales, a saber: (i) los acuerdos tácitos y las actuaciones de las partes no generan contratos gubernamentales; (ii) toda enmienda a un contrato debe formalizarse por escrito y prospectivamente durante su vigencia; (iii) las resoluciones de pago, los reconocimientos de deudas y cualquier otro acuerdo con características similares a éstos no constituyen contratos escritos; y (iv) la Asamblea Legislativa no ha delegado a alguna agencia administrativa el poder de reglamentar nuevas normas que sean contrarias a las normas legales prevalecientes. Carta Circular Núm. OC-21-07, págs. 3-4.<sup>1</sup>

Vemos entonces que la validez de los contratos gubernamentales depende del cumplimiento de las formalidades anteriormente discutidas. Asimismo, dado el interés público atado a los contratos gubernamentales, es importante que los mismos no contravengan la ley, la moral y el orden público.

Por su parte, el Artículo 2 de la Ley Núm. 218-2010, conocida como *Ley de Documentos Uniformes para la Contratación de Programación, Gerencia, Diseño, Inspección y Construcción de Obras Públicas en Puerto Rico* (en adelante "Ley Núm. 218"), establece que:



Es la política pública del Gobierno de Puerto Rico establecer un conjunto de normas que propicien un documento ágil, uniforme y que se atempere a las necesidades actuales de las obras gubernamentales, al ejercicio de las profesiones relacionadas y que aseguren de la manera más eficaz posible el bienestar general y los recursos fiscales del Pueblo de Puerto Rico. De modo que sea innecesario que cada agencia establezca sus propias guías de contratación para ser utilizadas en los distintos contratos que se perfeccionan para las obras a desarrollar.

Para esto se crea un Comité Asesor con el fin de identificar y pasar juicio sobre el conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones contractuales de las agencias en la contratación de obras públicas que incluyen servicios de diseño, gerencia de construcción, inspección de obras y de construcción, entre otros, como parte del desarrollo de dichas obras públicas.

22 LPRA § 61 nt.

<sup>1</sup> Disponible en: <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2020/11/OC-21-07-1.pdf>. (Recuperado el 19 de diciembre de 2023).



El Artículo 4 de la Ley Núm. 218 delegó al Comité Asesor la redacción de un conjunto de normas que propicien un proceso ágil y uniforme, que se atempere a las necesidades de las obras gubernamentales, al ejercicio de las profesiones relacionadas y que aseguren de la manera más eficaz el bienestar general y los recursos del Gobierno. 22 LPRA § 62(a). Asimismo, el citado Artículo 4 de la Ley Núm. 218 establece que “[l]os acuerdos contractuales y Condiciones Generales Uniformes autorizados mediante esta Ley tendrán fuerza y vigor de ley y serán de aplicación y uso compulsorio por todas las agencias del Gobierno de Puerto Rico”.

La Ley Núm. 218 dispuso en el Artículo 7 la derogación de cualquier ley previa que sea incompatible con esta hasta donde exista la incompatibilidad. Asimismo, estableció que cualquier ley incompatible queda modificada para incorporar los términos de la Ley Núm. 218. Por otra parte, aunque se estableció la vigencia inmediata de la Ley Núm. 218, se dispuso como excepción que las disposiciones derogatorias del citado Artículo 7 comenzarían a regir a los ciento ochenta (180) días después de la aprobación del estatuto, con el fin de que el Secretario de Transportación y Obras Públicas pudiera concluir sus labores bajo la ley anterior respecto a la preparación del pliego de condiciones generales para la contratación de obras públicas.

El 3 de marzo de 2011, el Departamento de Transportación y Obras Públicas promulgó el Reglamento Núm. 7998, conocido como *Uniform General Conditions for Public Works* (en adelante “UGCPW”). El UGCPW define expresamente el contrato de *design/build* como “contracts where the Contractor undertakes the duty to design the Work, in addition to performing the duties of Contractor”. Art. 1, inciso 1.1.1.25 del UGCPW. A su vez, define al *design builder contractor* como “the Contractor in Design-Build Contracts, who in addition to having all the duties of Contractor has the duty to design the Work, as specified un the Contract Documents”. Art. 1, inciso 1.1.1.26 del UGCPW.

Asimismo, el UGCPW establece en el Artículo 6, inciso 6.1.1.1.2, que el contratista no será responsable por la negligencia del dueño o del arquitecto/ingeniero en el diseño o especificación, medios, métodos, técnicas, secuencias o procedimientos de construcción requeridos en el contrato. Igualmente, el Artículo 6, inciso 6.16.1.1 del UGCPW requiere que todos los planos y especificaciones del proyecto sean preparados por un arquitecto o ingeniero licenciado y colegiado en Puerto Rico.

Por otro lado, el modelo de contratación de *design/build* también ha sido reconocido como viable en la Ley Núm. 29-2009, según enmendada, conocida como *Ley de Alianzas Público Privadas* (en adelante “Ley Núm. 29”), 27 LPRA § 2601 *et seq.* La Ley Núm. 29 define el Contrato de Alianza de la siguiente manera:

El contrato otorgado entre el proponente seleccionado y la Entidad Gubernamental Participante para establecer una alianza, el cual puede incluir, pero no se limitará a, la delegación de una función, la administración o prestación de uno o más servicios, o el diseño, construcción, financiamiento, mantenimiento u operación de una o más Instalaciones, que sean o estén estrechamente relacionados con los proyectos prioritarios, según establecidos en la sec. 2602 de este título. Un contrato de alianza puede ser, sin que se entienda como una limitación, cualquier modalidad de los



siguientes tipos de contratos: “diseño/construcción (design/build)”, “diseño/construcción/ operación (design/ build/ operate)”, “diseño/ construcción/ financiamiento/ operación (design/ build/ finance/ operate)”, “diseño/ construcción/ transferencia/ operación (design/ build/ transfer/ operate)”, “diseño/ construcción/ operación/ transferencia (design/ build/ operate/ transfer)”, contrato de llave en mano (“turnkey”), contrato de arrendamiento a largo plazo, contrato de derecho de superficie, contrato de concesión administrativa, contrato de empresa común (“joint venture”), contrato de administración y operación a largo plazo, y cualquier otro tipo de contrato que separe o combine las fases de diseño, construcción, financiamiento, operación o mantenimiento de los proyectos prioritarios, según establecidos en la sec. 2602 de este título. Las obligaciones que generen estos contratos serán vinculantes siempre que no sean contrarias a la ley, la moral, ni al orden público.

Art. 2(h) de la Ley Núm. 29, 27 LPRA § 2601(h). (Énfasis suplido).

En su solicitud, la AP planteó que los contratos de *design/build* han sido aceptados por nuestro ordenamiento jurídico. Asimismo, argumentó que la Ley Núm. 218 estableció la adopción de un cuerpo de normas uniformes para las construcciones desarrolladas por el Gobierno de Puerto Rico, eventualmente promulgadas en el año 2011 mediante el UGCPW, cuerpo reglamentario que permite el uso del modelo de *design/build* como herramienta para la construcción de obras públicas y que es aplicable a todas las obras gubernamentales. No obstante, la OCPR entiende que la modalidad de contratos de *design/build* que se concreta en un solo punto de responsabilidad no es la alternativa óptima para la contratación gubernamental.

Coincidimos con la posición de la AP sobre la aceptación de los contratos de *design/build* en Puerto Rico, en los cuales, según dispuesto por el UGCPW, el contratista, “in addition to having all the duties of Contractor has the duty to design the Work, as specified un the Contract Documents”. Art. 1, inciso 1.1.1.26 del UGCPW. Como se podrá apreciar de las disposiciones antes discutidas, existe una dirección clara por parte del Gobierno de Puerto Rico hacia el reconocimiento de métodos de contratación variados y que permitan la mayor eficiencia en la ejecución de obras públicas en Puerto Rico. Por lo tanto, no existe impedimento legal para los contratos de *design/build* en nuestra jurisdicción.

### C. Contratación de corporaciones profesionales por corporaciones regulares

Como segunda interrogante, la AP nos consultó si el contratista designado para realizar la obra bajo el contrato de *design/build* tiene que ser una empresa dedicada a proveer servicios de ingeniería o si, por el contrario, el licitador seleccionado puede subcontratar dichos servicios de ingeniería con un profesional debidamente licenciado. Para contestar esta interrogante, debemos analizar las disposiciones aplicables a la práctica corporativa de la ingeniería. Veamos.

El Artículo 2 de la Ley Núm. 173 establece que el estatuto tiene el propósito de “reglamentar el ejercicio de la ingeniería, la arquitectura, la agrimensura y la arquitectura paisajista en Puerto Rico, disponiendo, entre otros, para el registro y licenciatura de las personas capacitadas como tales y para la certificación de ingenieros y agrimensores en entrenamiento y asociados, y de arquitectos



y arquitectos paisajistas en entrenamiento”. 20 LPRA § 711. La Ley Núm. 173 requiere que toda persona que ejerza una de las profesiones reguladas presente evidencia acreditativa de que está autorizada a ejercer la profesión, que está inscrita en el Registro de la Junta Examinadora de Ingenieros, Arquitectos, Agrimensores y Arquitectos Paisajistas y que es miembro activo del CIAPR. *Id.*

El Artículo 23 de la Ley Núm. 173 dispone que “[e]l ejercicio corporativo de la ingeniería, la arquitectura, la agrimensura y la arquitectura paisajista estará permitido siempre y cuando, todos sus accionistas sean licenciados en sus respectivas profesiones y dicha corporación sea organizada como una corporación profesional de conformidad con esta Ley y con la Ley General de Corporaciones de Puerto Rico”. 20 LPRA § 711q-2. Por su parte, el Artículo 3(x) de la Ley Núm. 173, 20 LPRA § 711a(x), define el término “corporación profesional” de la siguiente manera:

Significa una corporación organizada bajo la Ley General de Corporaciones de Puerto Rico, secs. 3501 et seq. del Título 14, y tal como se dispone en la misma, tiene el propósito único y exclusivo de prestar los servicios profesionales, reglamentados por las secs. 711 a 711z de este título, y que tiene como accionistas a individuos que estén debidamente licenciados en el Estado Libre Asociado para ofrecer los mismos servicios profesionales que la corporación.

**Ninguna corporación organizada e incorporada bajo la Ley General de Corporaciones podrá prestar servicios profesionales, excepto a través de oficiales, empleados o agentes que estén debidamente licenciados o de otra forma autorizados legalmente para rendir dichos servicios profesionales dentro de esta jurisdicción.** Sin embargo, esta disposición no será interpretada para incluir dentro del término “empleado” a personal clerical, secretarias, administradores, tenedores de libros, técnicos y otros asistentes que no se consideren de acuerdo a la ley, los usos y costumbres como que deban tener una licencia o autorización legal para el ejercicio de su profesión. Ninguna persona podrá, bajo el pretexto de ser empleado de una corporación profesional, ejercer una profesión, a menos que esté debidamente licenciado, para así hacerlo, a tenor con las leyes de esta jurisdicción.

(Énfasis suplido).

Por su parte, el Artículo 18.02(a) de la Ley de Corporaciones, 14 LPRA § 3922(a), define “servicio profesional” como cualquier tipo de servicio profesional al público que por disposición de ley, reglamento o jurisprudencia no podía ser efectuado por una corporación antes de la fecha de efectividad de la Ley de Corporaciones, y para el cual se requiera la obtención de una licencia y otra autorización legal como condición previa para la presentación del servicio. Uno de los servicios profesionales contemplados por el mencionado Artículo 18.02(a) es el provisto por los ingenieros profesionales. *Id.*

Asimismo, el Artículo 18.02(b) de la Ley de Corporaciones, 14 LPRA § 3922(b), define “corporación profesional” como “una corporación que está organizada bajo este capítulo, con el propósito único y exclusivo de prestar un servicio profesional y los servicios auxiliares o



complementarios a este servicio profesional, y que tiene como accionistas únicamente a individuos que estén debidamente licenciados en el Estado Libre Asociado para ofrecer el mismo servicio profesional que la corporación". Por su parte, el Artículo 18.05 de la Ley de Corporaciones, 14 LPR § 3925, recoge una norma similar a la que vimos en el precitado Artículo 3(x) de la Ley Núm. 173, y dispone lo siguiente:

**Ninguna corporación organizada e incorporada bajo este capítulo podrá prestar servicios profesionales, excepto a través de oficiales, empleados y agentes que estén debidamente licenciados o de otra forma autorizados legalmente para rendir dichos servicios profesionales dentro de esta jurisdicción. Sin embargo, esta disposición no será interpretada para incluir dentro del término "empleado", según se usa en este capítulo, a personal clerical, secretarias, administradores, tenedores de libros, técnicos y otros asistentes que no se consideren de acuerdo a la ley, los usos y costumbres como que deban tener una licencia y otra autorización legal para el ejercicio de la profesión que practican. El término "empleado" tampoco incluye a cualquier otra persona que realice todo su empleo bajo la supervisión y control directo de un oficial, empleado o agente que de por sí esté autorizado a prestar un servicio profesional al público en nombre de una corporación profesional. Disponiéndose, además, que ninguna persona podrá, bajo el pretexto de ser empleado de una corporación profesional, practicar una profesión a menos que esté debidamente licenciado para así hacerlo a tenor con las leyes de esta jurisdicción.**

(Énfasis suplido).

En la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 2012-01 de 18 de abril de 2012 reiteramos los principios que recogen los citados estatutos y establecimos que se considera válido el ejercicio de la ingeniería mediante una corporación si se cumplen los siguientes requisitos: (1) que la corporación se organice como una corporación de servicios profesionales; (2) que se dedique exclusivamente al servicio profesional para el que fue incorporada; (3) que todos sus accionistas sean licenciados en la profesión correspondiente; y (4) que los servicios profesionales sean brindados solamente a través de oficiales, empleados o agentes debidamente licenciados. Asimismo, en la Opinión antes mencionada concluimos que en Puerto Rico no se permite el ejercicio corporativo de la ingeniería a través de una corporación regular.

En *Col. Ing. Agrim. P.R. v. A.A.A.*, 131 DPR 735, 765 (1992), el Tribunal Supremo dispuso que las corporaciones no pueden ejercer la profesión de ingeniería en Puerto Rico, pues bajo el ordenamiento legal de aquel entonces, solo las personas naturales podían estar autorizadas a ejercer dicha profesión. *Id.*, págs. 763-765. Sin embargo, el Tribunal Supremo, al examinar la validez de unas cláusulas suplementarias que reservaban a Metcalf, corporación contratante en aquel momento, la facultad para preparar especificaciones de diseño, construcción y ejecución, interpretar planos, y otras funciones que comprenden el ejercicio de la profesión de ingeniería, decretó la nulidad de cláusulas. *Id.*, pág. 766. Al llegar a dicha determinación, el Tribunal Supremo señaló que "[l]as peticionarias se equivocan cuando alegan que las formalidades de los contratos no son elemento determinante de la ilegalidad de la práctica de la ingeniería. Para efectos del estatuto, no es necesario ejercer la ingeniería ilegalmente. **Basta con que una persona no**




**colegiada ofrezca ejercer la profesión de ingeniero, tal y como ofreció Metcalf en el contrato".** *Id.*, pág. 767 (énfasis suplido y citas internas omitidas).

Vemos entonces que en el mencionado caso se declaró la nulidad de las cláusulas, **no por la existencia de una subcontratación de profesionales licenciados en ingeniería, sino porque el principal contratante retuvo amplias facultades que son similares a la práctica de la ingeniería por una persona no autorizada.**

Sobre este particular, el Tribunal de Apelaciones emitió recientemente su decisión en el caso *Karimar Construction, Inc. v. Municipio de Hormigueros*, Caso Núm. KLAN202300211 (21 de abril de 2023). En dicho caso, el Tribunal de Apelaciones, en un ejercicio de interpretación de las disposiciones del Artículo 3(x) de la Ley Núm. 173, 20 LPRA § 711a(x), sostuvo que esta "no impide que una corporación general pueda prestar servicios profesionales a través de un agente que esté debidamente licenciado o autorizado para rendir dichos servicios profesionales. Sino que, por el contrario, así lo contempla el estatuto".

El análisis del Tribunal de Apelaciones prestó particular atención a la excepción que permite que una corporación provea servicios profesionales a través de un agente. En específico, el Tribunal de Apelaciones analizó el significado del término "agente" que aparece en el texto del Artículo 3(x) de Ley Núm. 173, 20 LPRA § 711a(x). Citando el Diccionario de la Lengua Española, que define el término agente como aquella persona "que tiene a su cargo una agencia para gestionar asuntos ajenos o prestar determinados servicios", el Tribunal de Apelaciones determinó que incluso cuando *Karimar Construction, Inc.* (en adelante "Karimar") no era una corporación de servicios profesionales y su presidente no era un ingeniero debidamente licenciado, **al contratar una corporación profesional debidamente organizada bajo la Ley de Corporaciones, dicha corporación profesional se convirtió en agente de Karimar para la prestación de los servicios de ingeniería y, por lo tanto, Karimar podía prestar los servicios dentro del marco de la Ley Núm. 173.**



Es norma establecida en el Artículo 19 del Código Civil, 31 LPRA § 5341, que "[c]uando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, su texto no debe menospreciarse bajo el pretexto de cumplir su espíritu". Sin embargo, en reiteradas ocasiones nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que las leyes hay que interpretarlas en comunión con el propósito social que las inspira, sin desvincularlas de la realidad y del problema humano que persiguen resolver. *Col. Agrim. P.R. v. A.A.A.*, *supra*, pág. 756; *Pueblo v. Zayas Rodríguez*, 147 DPR 530, 537 (1998); y *Pueblo v. Pizarro Solís*, 129 DPR 911, 918 (1992). En cuanto a la interpretación de las leyes, solo existe una regla absolutamente invariable: debe descubrirse y hacerse cumplir la verdadera intención y deseo del Poder Legislativo. *Pueblo v. Zayas Rodríguez*, *supra*, pág. 549. Cuando exista alguna ambigüedad, se debe rechazar una interpretación literal y forzada de un texto legal que conduzca a un resultado que no puede haber sido el que se intentó por el legislador. *Id.*, pág. 538; *Pueblo v. Seda*, 82 DPR 719, 725 (1961). Es regla de hermenéutica judicial que las disposiciones de una ley deben ser examinadas e interpretadas de modo que no conduzcan a resultados absurdos, sino armoniosos. *Pardaveco, Inc. v. Srio. de Hacienda*, 104 DPR 65, 71 (1975). Lo anterior, pues las reglas de hermenéutica no son arbitrarias ni caprichosas, sino que descansan en sanos principios de lógica. *Central Boca Chica, Inc. v. Tesorero de Puerto Rico*, 54 DPR 424, 432 (1939).



La AP sostuvo en su solicitud que, como norma general, solo se permite el ejercicio corporativo de la profesión de ingeniería si se trata de una corporación profesional. No obstante, la AP interpretó que, a manera de excepción, es posible que una corporación regular preste servicios profesionales mediante oficiales, empleados o agentes debidamente licenciados o autorizados para rendir tales servicios profesionales.

El texto del Artículo 3(x) de Ley Núm. 173, 20 LPRA § 711a(x), establece una excepción a la norma general que dispone que ninguna corporación organizada e incorporada bajo la Ley de Corporaciones puede prestar servicios profesionales. Dicha excepción establece que **las corporaciones pueden proveer dichos servicios a través de oficiales, empleados o agentes que estén debidamente licenciados o de otra forma autorizados legalmente para rendir dichos servicios profesionales dentro de esta jurisdicción.** La manera en que está construida la norma en el precitado Artículo 3(x) de la Ley Núm. 173 solo puede ser lógica en la medida en que dicha Ley favorece, a modo de excepción, el uso de agentes para llevar a cabo labores que una corporación regular no puede realizar. Si esa no hubiese sido la intención del legislador al aprobar la Ley Núm. 173, no hubiese recurrido a plasmar conspicuamente el hecho de que se trata de una excepción. A igual conclusión llegó el Tribunal de Apelaciones en el caso *Karimar Construction, Inc. v. Municipio de Hormigueros, supra*, con cuya interpretación de los estatutos antes discutidos estamos conformes.

Al considerar lo anterior a la luz de la interrogante específica de la AP, es claro es que al establecer una excepción a la norma general que sostiene que “[n]inguna corporación organizada e incorporada bajo la Ley General de Corporaciones podrá prestar servicios profesionales” se **permite que una corporación regular pueda contratar a una corporación profesional que lleve a cabo funciones de ingeniería.** Este modelo, además, facilita la cooperación y coordinación requerida en los contratos de *design/build* sin comprometer los principios contenidos en la Ley Núm. 173, que buscan proteger la seguridad pública y sostener los principios éticos de la profesión. Véase, Art. 2 de la Ley Núm. 173, 20 LPRA § 711.

Lo esencial es que quien ejerza las funciones profesionales esté debidamente autorizado en ley para ello. Por tanto, una corporación general licitadora podría subcontratar a una corporación profesional compuesta por profesionales debidamente licenciados o a un profesional debidamente licenciado, para que preste servicios de ingeniería en un proyecto particular. Específicamente, entendemos que la práctica permitida es la contratación de otra corporación profesional, lo cual evitaría que una corporación regular retenga las funciones que son propias de ser ejercidas por una corporación profesional. Incluso, bajo estos principios sería permisible una empresa común o *joint venture*, según discutiremos más adelante. Recordemos que lo decidido en *Karimar Construction, Inc. v. Municipio de Hormigueros, supra*, no cambió la norma que exige que la práctica corporativa de la ingeniería solo sea ejercida mediante una corporación profesional compuesta por profesionales debidamente licenciados.



#### D. El contrato de empresa común (*joint venture*) como alternativa

Como última interrogante, la AP solicitó nuestra opinión sobre si la figura de empresa común o *joint venture* es una alternativa viable para el modelo de contratación de *design/build*. Para poder contestar dicha pregunta, es importante discutir el desarrollo de la figura de empresa común en nuestro ordenamiento.

Sobre el arreglo comercial de empresa común, el profesor Carlos E. Díaz Olivo ha señalado que “[l]a empresa común en un arreglo comercial centenario que antecede por mucho nuestra legislación corporativa de 1995 y 2009 y que en Puerto Rico y en el resto del mundo ha existido y existe con independencia del uso de la estructura de una corporación como instrumento para el desarrollo de una operación. Una empresa común es sencillamente un arreglo o acuerdo que dos empresas comerciales independientes efectúan con el fin de llevar a cabo una actividad específica en conjunto, sin comprometer su independencia empresarial ni claudicar a continuar realizando las actividades propias y particulares, que efectuaban con anterioridad al arreglo”. C.E. Díaz Olivo, *Corporaciones: Tratado sobre derecho corporativo*, 2da. ed. rev., Colombia, Ed. Nomos S.A., 2022, pág. 385.

En Puerto Rico, existen dos modalidades de empresa común, la no corporativa y la corporativa. En *Planned Credit of P.R., Inc. v. Page*, 103 DPR 245 (1975), el Tribunal Supremo discutió la figura de empresa común en su manifestación no corporativa. En aquel entonces, el Tribunal Supremo dispuso que la característica esencial de la empresa común es que se trata de una operación limitada a una sola transacción y no de una asociación convenida para operaciones diversas y de naturaleza continua, sino con un fin específico y restringido. *Id.*, págs. 250-251. Sin embargo, en *Llorens v. Arribas*, 184 DPR 32 (2011), el Tribunal Supremo determinó que la definición de empresa común antes mencionada constituye una versión estrecha de dicha figura, incluso en su modalidad no corporativa. *Id.*, pág. 45. Por lo tanto, el Tribunal Supremo corrigió su definición previa de empresa común que limitaba su establecimiento a una sola transacción y estableció lo siguiente:

[R]esolvemos que, como mínimo, una empresa común es aquélla que se dedica a un solo negocio, que, si bien puede tratarse de una sola transacción comercial, no necesariamente tiene que serlo. Más aún, el concepto de “un solo negocio” debe interpretarse de manera amplia y se refiere más bien a que la empresa tiene que dedicarse a un negocio específico y definido, independientemente de su complejidad o duración.

Para determinar si están ante una empresa común en el contexto particular del Artículo 9.03 de la Ley General de Corporaciones, los tribunales deberán analizar la situación a la luz de los siguientes factores:

- (1) Si existe una comunidad de intereses en el cumplimiento de un propósito común.
- (2) Si hay un control o derecho de control conjunto.



- (3) Si hay un interés propietario conjunto sobre el asunto sustantivo, es decir, que ambos accionistas aporten, ya sea con su industria, capital o de alguna otra manera, al logro del fin común.
- (4) Si existe el derecho a compartir las ganancias.
- (5) Si existe el deber de compartir las pérdidas en las que se pueda incurrir.

Por otra parte, la clasificación de una corporación como empresa común no dependerá necesariamente de lo que disponga su certificado de incorporación. Por el contrario, se trata de una determinación de derecho que dependerá de la evidencia que se someta en el caso particular. Lo fundamental será si dicha corporación en realidad se dedica a una empresa común, no si se incorporó a esos fines. Dado que la definición que adoptamos hoy es amplia y general, la determinación de si una corporación en particular se dedica a lograr una empresa común requerirá un análisis caso a caso.

*Id.*, pág. 62.

En su tratado sobre derecho corporativo, el profesor Díaz Olivo discutió el caso *Llorens v. Arribas, supra*, y abundó en que “[l]a característica esencial de la empresa común no es que la gestión se dedique a una sola transacción comercial, sino que se dedique a un solo negocio. Lo fundamental es la precisión y especificidad respecto al tipo de gestión comercial que se lleva a cabo, en contraposición a una entidad que no tiene un objetivo en específico en su operación”. Díaz Olivo, *op. cit.*, pág. 384.

Vemos que la empresa común o *joint venture* es un sistema dinámico que permite a las partes unir recursos y esfuerzos para dedicarse a un negocio específico y definido. Esta figura puede organizarse como una corporación o puede tomar la forma no corporativa en la que las partes se asocian para un fin y una vez completada esa misión, se disuelve.

En su solicitud de opinión, la AP mencionó que la empresa común es un mecanismo que está disponible para la contratación de *design/build*. Asimismo, la OCPR avaló que se puedan pactar *joint ventures* para cumplir con un contrato de *design/build*. Sin embargo, el CIAPR desfavorece el uso de la empresa común por entender que la misma es equivalente a una fusión o consolidación. El Artículo 10.01 de la Ley de Corporaciones, 14 LPRA § 3731, describe las fusiones y consolidaciones de la siguiente manera:

Dos (2) o más corporaciones, constituidas al amparo de las leyes del Estado Libre Asociado, podrán fusionarse en una sola corporación, la cual podrá ser cualquiera de las corporaciones constituyentes, o podrán consolidarse en una nueva corporación, tal como se estipule en el acuerdo de fusión o consolidación, según sea el caso, en cumplimiento con esta sección y aprobado según se dispone en la misma.




En una fusión, dos o más corporaciones se unen en una corporación, que puede ser cualquiera de las constituyentes, mientras que, en una consolidación, la unión produce una nueva corporación con diferente nombre y personalidad. **La fusión y la consolidación provocan que las corporaciones que desaparecen como parte de la transacción pierdan su personalidad jurídica independiente**, pero la entidad resultante se convierte automáticamente en titular de todas las propiedades, los derechos y las obligaciones de las corporaciones que desaparecieron. Díaz Olivo, *op. cit.*, pág. 409. Es decir, “[a]unque en una fusión o consolidación puedan desaparecer uno o más corporaciones, ya que serán entidades sin personalidad jurídica propia, las mismas no desaparecerán en el sentido económico, puesto que su esencia o sustancia económica seguirá latente a través de la corporación resultante”. *Id.*, págs. 409-410.

**Rechazamos la interpretación del CIAPR en cuanto a que una empresa común es equivalente a una fusión o consolidación.** Según establecido anteriormente, una empresa común es sencillamente “un arreglo o acuerdo que dos empresas comerciales independientes efectúan con el fin de llevar a cabo una actividad específica en conjunto, sin comprometer su independencia empresarial ni claudicar a continuar realizando las actividades propias y particulares, que efectuaban con anterioridad al arreglo”. Díaz Olivo, *op. cit.*, pág. 385. Claramente, en una empresa común, ninguna de las corporaciones participantes pierde su personalidad jurídica ni cambia su nombre para realizar el negocio, contrario a lo que ocurre en caso de una fusión o consolidación.

En vista de lo anterior, coincidimos con la AP y con la OCPR a los efectos de que la empresa común o *joint venture* está disponible para la contratación de *design/build*. No hallamos disposición alguna en nuestro ordenamiento que así lo impida.

### III. CONCLUSIÓN

Luego de examinar los hechos planteados y el derecho vigente, concluimos, en primer lugar, que la Carta Circular Núm. OC-23-33 constituye una regla no legislativa. Por lo tanto, no era necesario que la OCPR sometiera dicho documento al rigor procesal que se exige en la LPAU para la promulgación de una regla de corte legislativo. Somos de la opinión que la Carta Circular Núm. OC-23-33 se promulgó válidamente y conforme a derecho.



En segundo lugar, determinamos que los contratos de *design/build* están aceptados en Puerto Rico. La política pública que emana del Artículo 2 de la Ley Núm. 218, 22 LPRA § 61 nt., procura la creación de normas, procedimientos y documentos que estimulen la agilidad, uniformidad y que se atemperen a las necesidades actuales de las obras gubernamentales, al ejercicio de las profesiones relacionadas y que aseguren de la manera más eficaz posible el bienestar general y los recursos fiscales del Pueblo de Puerto Rico. Por ello, el UGCPW reconoce el contrato de *design/build* como una alternativa regulada y viable. Asimismo, el Artículo 2(h) de la Ley Núm. 29 reconoce el contrato de *design/build* como una de las modalidades permitidas de contrato de alianza. 27 LPRA § 2601(h). Por lo tanto, nos reiteramos en que existe una dirección clara por parte del Gobierno de Puerto Rico hacia el reconocimiento de métodos de contratación variados y que permitan la mayor eficiencia en la ejecución de obras públicas en Puerto Rico.

En tercer lugar, interpretamos que la manera en que está construida la norma en el Artículo 3(x) de la Ley Núm. 173, 20 LPRA § 711a(x), solo puede ser lógica en la medida en que dicha Ley



favorece y permite, a modo de excepción, que una corporación regular pueda contratar a una corporación profesional para que lleve a cabo los servicios profesionales que le son permitidos por ley. Este modelo evita que una corporación regular retenga las funciones que son propias de ser ejercidas por una corporación profesional.

En cuarto lugar, concluimos que la empresa común o *joint venture* está disponible para la contratación de *design/build*, ya que no hallamos impedimento alguno para ello en nuestro ordenamiento. Asimismo, no podemos coincidir con la interpretación en cuanto a que una empresa común es equivalente a una fusión o consolidación, por ser incorrecta en derecho.

Por último, es preciso mencionar que estamos llamados a dejar atrás las interpretaciones que restringen la ejecución eficiente de obras de Gobierno de Puerto Rico. La interpretación que hoy emitimos es cónsona con la política pública y el derecho vigente, en la medida en que reconoce la facultad del Gobierno para entrar en contratos de obras públicas que se adaptan a las exigencias de nuestros tiempos. No podemos perder de perspectiva que el reconocimiento de los contratos de *design/build* y de las empresas comunes en Puerto Rico viene atado a la búsqueda de mejorar la eficiencia en la ejecución de obras y, a la misma vez, producir economías al erario. Entendemos también que la Ley Núm. 173 tiene un propósito social importante, ya que asegura que las obras de construcción en Puerto Rico sean diseñadas y supervisadas por profesionales capacitados para ello. La opinión que hoy emitimos preserva ese propósito, acoge una interpretación menos restrictiva de la Ley Núm. 173 y permite facilitar la ejecución de obras en Puerto Rico dentro del marco estatutario provisto por nuestro ordenamiento.

Cordialmente,



Domingo Emanuelli Hernández  
Secretario de Justicia



## Supplementary Technical Information List

**Note: The documents herewith listed are for reference only and shall be verified by the Proponents for their use. The PRPA does not assume responsibility for the documents included on this list and does not release the Proponent from carrying out the studies, drawings, designs, etc., required for the project, according to the requirements of the RFP.**

Name of File or Directory	Type
100 Utilities	Directory
110 Elect, Fuel, Sanitary, Storm Drainage, Water Systems	Directory
110.01 BQN Utilities-Set_rev 1973.pdf	Pdf
110.02 PRASA Update on Water & Sanitary lines_rev 2021.pdf	Pdf
120 Runway and Taxiway Lighting System	Directory
120.01 BQN RW TW Lighting Rehab 1989.pdf	Pdf
120.02 BQN RW TW Lighting Rehab 1992.pdf	Pdf
120.03 BQN RW TW Lighting Rehab 1992_ASBUILT.pdf	Pdf
120.04 ATCT and Vault - Electrical As Built, Airport Traffic Control Tower and Vault	Pdf
120.05 BQN Vault - Interior Equipment Layout	Pdf
120.06 BQN RW TW Sings As Built	Pdf
200 Airport Layout Plan	Directory
210 Planning Data & Documents	Directory
210.01 2016 to 2019 BQN TRAFFIC COUNT.pdf	Pdf
210.02 AIRPORT FACILITIES BUILDINGS STRUCTURES DESCRIPTIONS.pdf	Pdf
210.03 FAA Conditional Approval BQN - 747-800 - MOS_2013.pdf	Pdf
210.04 BQN RW Reconstruction 7460 2020.pdf	Pdf
210.05 BQN TFMSC-Report-64531.xls.xlsx	Excel
210.06 BQN TFMSC-Report-Jan 2020 - Oct 2021.xls.xlsx	Excel
220 ALP 1973	Directory
220.01 Department of the Air Force-Ramey Master Plan-Base Plan.pdf	Pdf
220.02 Real Estate Master Map_rev 1973.PDF	Pdf
230 ALP 1992	Directory
230.01 Aguadilla Airport Layout Plan Phase I-1992.PDF	Pdf
240 ALP 2005	Directory
240.01 BQN - Master Plan Update_2005.pdf	Pdf
250 ALP 2006	Directory
250.01 BQN ALP SET_2006.pdf	Pdf
250.02 BQN ALP-Approved_2006.pdf	Pdf
260 ALP 2022	Directory
260.01 BQN ALP signed 1-19-22.pdf	Pdf
270 Right of Way	Directory
270.01 ROW Pipelines BTW Airport and Crash Boat	Pdf
280 Aerial Photos	Directory
280.1 BQN AERIAL 2010.pdf	Pdf
300 Studies	Directory
310 Geotechnical	Directory
310.01 Geo Engineering_Kimley-Horn Report_2015.pdf	Pdf
310.02 Despiiau Geotechnical Engineers_AECOM Report_2018.pdf	Pdf
310.03 Geo Engineering_RELOCATION OF TW A and AWOS_1998.pdf	Pdf
310.04 Sinkhole Report Geo-Engineering_2021.pdf	Pdf



<b>Name of File or Directory</b>	<b>Type</b>
320 Surveying	Directory
320.01 Topographic and As-Built Plan_2004.pdf	Pdf
320.02 771-01.dwg	Acad
320.03 771-02.dwg	Acad
320.04 771-03.dwg	Acad
320.05 771-04.dwg	Acad
320.06 771-05.dwg	Acad
320.07 771-06.dwg	Acad
320.08 771-07.dwg	Acad
320.09 771-08.dwg	Acad
320.10 771-09.dwg	Acad
320.11 771-10.dwg	Acad
320.12 771-11.dwg	Acad
320.13 771-12.dwg	Acad
320.14 771-ALL.dwg	Acad
320.15 771-PROFILE.dwg	Acad
320.16 771-SECC.dwg	Acad
320.17 Borings-Cores.dwg	Acad
320.18 Topographic Survey.pdf	Pdf
330 Soil Qualification Maps	Directory
330.01 Soil qualification maps.pdf	Pdf
400 Airport Pavement	Directory
410 BQN Pavement Plan 1973	Directory
410.01 BQN-Airfield Pavement Plan.pdf	Pdf
420 BQN Runway Pavement Project Overlays	Directory
420.01 QA TEST REPORT_PSI-Intertek_2018.pdf	Pdf
420.02 Proposed milling and overlay work_2022.pdf	Pdf
430 TWA and TWD Report	Directory
430.01 PIM Asphalt Pavement Evaluation Report 2014.pdf	Pdf
430.02 W Ramirez, Geologist Report 2013.pdf	Pdf
440 Other Reports	Directory
440.01 BQN Airfield Pavement Evaluation_2016.pdf	Pdf
440.02 PMMP BQN Report_2016.pdf	Pdf
440.03 TJBQ Airfield Pavement Summary_2013.pdf	Pdf
440.04 TJBQ AMC FORM 174_2013.pdf	Pdf
450 Other Drawings	Directory
450.01 Taxiway A East Section BQN - Full Set.pdf	Pdf
500 Obstructions Pole Relocation	Directory
500.01 2022 03 11 Pole Relocation_Letter to LUMA.pdf	Pdf
500.02 OGP 2021-400969-SRI-056866-6191372.pdf	Pdf
500.03 Carta LUMA-Evaluacion 2021-400969-SRI-056866-6190987.pdf	Pdf
600 Environmental	Directory
600.01 USACE Soil Report 2004.pdf	Pdf
600.02 Final- Underground Storage Tank Clousure Building 1029 Oct 2006.pdf	Pdf
600.05 USACOE Environmental Documents	Directory
600.05.1 6236.pdf	Pdf



Name of File or Directory	Type
600.05.2 6237.pdf	Pdf
600.05.3 6289.pdf	Pdf
600.05.4 6290.pdf	Pdf
600.05.5 6291.pdf	Pdf
600.05.6 6292.pdf	Pdf
600.05.7 6293.pdf	Pdf
600.05.8 6294.pdf	Pdf
600.05.9 6295.pdf	Pdf
600.05.11 6296.pdf	Pdf
600.05.12 6297.pdf	Pdf
600.05.13 6298.pdf	Pdf
600.05.14 6299.pdf	Pdf
600.05.15 6300.pdf	Pdf
600.05.16 6301.pdf	Pdf
600.05.17 6302.pdf	Pdf
600.05.18 6303.pdf	Pdf
600.05.19 6304.pdf	Pdf
600.05.21 6307.pdf	Pdf
600.05.22 6308.pdf	Pdf
600.05.23 8299.pdf	Pdf
600.06 Environmental Assessment	Directory
600.06.01 Final EA Vol. 1.pdf	Pdf
600.06.02 Final EA Vol. 2.pdf	Pdf
600.06.03 FONSI-ROD.pdf	Pdf
600.06.04 CovLetFONSI.pdf	Pdf
600.06.05 Biological Assessment Report.pdf	Pdf
600.06.06 Construction Traffic Study Report.pdf	Pdf
600.06.07 MEMORANDUM AGREEMENT FAA PRPA SHPO.pdf	Pdf
600.06.08 Wetland Assessement Report.pdf	Pdf
600.06.09 2018-05-08_Borinquen_Airport_Master_REV-2.dwg	Acad
600.06.10 FIG 3.2-5_.dwg	Acad
600.06.11 FIG 3.2-5.dwg	Acad
700 BQN RW Reconstruction Alternatives	Directory
700.01 Final BQN RW 8-26 Alternatives Report 2015.pdf	Pdf
700.02 Final Report Appendix 08-21-2015.pdf	Pdf
700.03 BQN RW Reconstruction Proposed Alternative-SitePlan 2020.pdf	Pdf
700.04 BQN RW Reconstruction Proposed Alternative_OE-AAA_2020.dwg	Acad
800 Design Criteria Package CADD Drawings	Directory
Addendum 7	Directory
1_BQN REIL AsBuild.pdf	Pdf
2_BQN ID Badge Application	Pdf
3_FAA ALP Approval Letter_change 1-19-22.pdf	Pdf
4_JVD/B Staging Area.pdf	Pdf
5_Proposed formula and computation	Pdf
6_2021-400969-REA-009624-6360756.pdf	Pdf
7_2021-400969-SRI-056866-6191372.pdf	Pdf



<b>Name of File or Directory</b>	<b>Type</b>
Addendum 8	Directory
1_Attachment B_Sample Contract.pdf	Pdf
2_Attachment N_RFP Cost Proposal Form.pdf	Pdf
3_RFP_Page 16 selection criteria.pdf	Pdf
Addendum 9	Directory
1_BQN_DCP_Document_ADD9.pdf	Pdf
2_BQN_DCP_Reference Drawings_ADD9.pdf	Pdf
3_Attachment N Cost Proposal Form_ADD9.pdf	Pdf
4_RFP_Page 13 of the proposed project schedule.pdf	Pdf
5_Airfield Pavement Sketch-c.pdf	Pdf
6_BQN ALP Part 77 Surfaces.pdf	Pdf
7_BQN RW RPEA.pdf	Pdf
8_Share File List.pdf	Pdf
Addendum 10	Directory
131692_Cover.dwg	Acad
131692_CS100.dwg	Acad
131692_Phase 1.dwg	Acad
131692_Phase 2.dwg	Acad
131692_Phase 3.dwg	Acad
131692_Phase 4.dwg	Acad
Share File List.pdf	Pdf
Addendum 17	Directory
1_Attachment N Cost Proposal Form_ADD17.pdf	Pdf
2_Attachment O Technical Proposal Form_ADD17.pdf	Pdf
3_DRAINAGE 100-yr_ADD17.pdf	Pdf
4_DRAINAGE H-H Analysis - Results Summary - PRPA MRO Apron_ADD17.pdf	Pdf
5_DRAINAGE LAYOUT_ADD17.pdf	Pdf
6_DRAINAGE PLAN AGUADILLA_ADD17.pdf	Pdf
7_DRAINAGE-REVISION_ADD17.dwg	Acad
8_Adjustments for Price Fluctuations_ADD17.pdf	Pdf
9_2023-5 BQN - Pavement Design Info_ADD17.pdf	Pdf
10_Share File List_ADD17.pdf	Pdf
Addendum 20	Directory
1_Exhibit K – Required Submittal Checklist_ADD20.pdf	Pdf
2_Exhibit N Cost Proposal Form_ADD20.pdf	Pdf
3_Share File List_ADD20.pdf	Pdf
Addendum 24	Directory
1_Attachment O Technical Proposal Form_ADD24.pdf	Pdf
2_Share File List_ADD24.pdf	Pdf
Addendum 26	Directory
1_Exhibits FHIJLM revised_ADD26.pdf	Pdf
2_Share File List_ADD26.pdf	Pdf