Apelación de:

United Rentals, Inc.,

Apelante

:
:
:
:
:
:
:

HUDBCA No. 03-D-100-C1

James D. Fullerton, Esq. Fullerton &
Associates 12644 Chapel Rd., #206
Clifton, VA 20124

Abogado del Apelante

Leigh M. Hoburg, Esq.
Oficina del Abogado General
Agencia Federal para el Manejo de
Emergencias 500 C Street, SW, Room 835
Washington, DC 20472

Abogado del Gobierno

**RESOLUCIÓN SOBRE PETICIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO PARA
DESESTIMACIÓN SUMARIA**

La Agencia Federal para el Manejo de Emergencias ("FEMA", por su sigla en inglés), parte integrante de la Dirección de Preparación y Respuesta ante Emergencias, Departamento de Seguridad Nacional, solicita se desestime la presente apelación por falta de jurisdicción de esta Junta para entender en el presente caso, en virtud de la Ley de Controversias Contractuales (*Contract Disputes Act*) de 1978, 41 U.S.C. § 601 et seq., según reforma ("CDA", por su sigla en inglés). United Rentals, Inc. ("Apelante") presentó una contestación en oposición a la petición mencionada.

Antecedentes

1. Según carta del 30 de septiembre de 2002, recibida por FEMA el 2 de octubre de 2002, el apelante reclamaba daños y perjuicios por incumplimiento de contrato con relación al uso de los bienes del apelante que supuestamente fueran alquilados al Departamento de Bomberos del

Condado de Arlington ("ACFD", por su sigla en inglés), la Agencia de Protección y Defensa ("DPS", por su sigla en inglés), y la Oficina Federal de Investigaciones ("FBI", por su sigla en inglés) en el Pentágono el día 11 de septiembre de 2001 y con posterioridad a esa fecha. El apelante reclamaba \$31,017.35 en concepto de equipamiento alquilado al FBI y ACFD, y \$20,054.28 por equipamiento alquilado a DPS, sumando un total de \$51,072.13. (Registro de Apelación ("Ap."), Anexo 1; petición presentada por FEMA para la desestimación sumaria, en adelante "Pet. FEMA", Anexo1).

2. La carta del apelante del 30 de septiembre de 2003 identifica al ACFD y FBI como responsables a cargo de los trabajos de ayuda en el desastre del Pentágono, y argumenta que, según la Ley de Ayuda de Emergencia y en casos de Desastre (*Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act*), la Ley Stafford ("*Stafford Act*"), al 42 U.S.C. § 5149(b)(3), "FEMA se encuentra autorizada a incurrir en las obligaciones contraídas en representación de [ACFD, DPS, y FBI] con el [Apelante]. . . ". Id.
3. En una decisión final escrita del 30 de diciembre de 2002, una funcionaria contratante de FEMA rechaza el reclamo del apelante, declarando que no existía contrato entre el apelante y FEMA. La funcionaria contratante declaró que "FEMA en ningún momento celebró, por sí ni por intermedio de sus empleados, contrato alguno ni tuvo intención de celebrar contratos con el apelante", que guarde relación con el presente caso, . . . con el objeto de alquilar tiendas de campaña, mesas o cualquier otro tipo de bienes de alquiler". (AF, Anexo 2; Pet. FEMA, Anexo 2.)
4. Asimismo, la funcionaria contratante declaró en su decisión final que FEMA no había autorizado al FBI, DPS, o ACFD a celebrar contratos en representación de FEMA. También declaró que, conforme la Ley Stafford, otras agencias locales, estatales y federales "no se encuentran autorizadas a celebrar contratos ni obligar a FEMA por los pagos frente al contratista", y determinó que la Ley Stafford no provee fundamentos contractuales que sustancien el reclamo del apelante

contra FEMA. La funcionaria contratante determinó que el apelante “no había interpuesto un reclamo válido conforme la CDA” y negó toda responsabilidad. Id.

5. El apelante interpuso oportunamente un recurso de apelación ante la Junta en la que sostiene que “[el] ACFD, actuando en su carácter de agente autorizado por FEMA, celebró un contrato de alquiler del equipamiento descrito en las facturas que se adjuntan”. El reclamo del apelante no argumenta que FEMA o un empleado federal identificado y autorizado por FEMA haya celebrado un acuerdo, verbal o escrito, con el apelante por el alquiler del equipamiento, ni produce prueba alguna que corrobore dicha autorización en el registro. (Reclamo del apelante, en adelante “Recl. Ap.”, ¶¶ 11 - 33 .)
6. En su reclamo, el apelante también declara que el “FBI ha acordado ahora el pago de los costos de alquiler del equipamiento de DPS y que United pretende el pago de \$20,054.38 por el equipamiento detallado en el estado de cuenta de DPS y en las facturas. . . .” (Recl. Ap., ¶ 10.)
7. Al mismo tiempo, el apelante alega que se encuentra facultado a percibir compensación conforme las doctrinas equitativas del principio de quantum meruit, enriquecimiento ilícito y políticas públicas. Id. , ¶¶ 34 - 36 .

Análisis

En su reclamo, el apelante sostiene que: (1) ACFD es representante autorizado de FEMA; (2) el apelante acordó la provisión del equipamiento de alquiler para su uso en el Pentágono el día 11 de septiembre de 2001 y con posterioridad a esa fecha, según solicitud verbal para ACFD; (3) ACFD, en tanto cumplió con el pago del equipamiento utilizado hasta el 12 de octubre de 2001, se negó a pagar por el equipamiento alquilado y utilizado con posterioridad al 13 de octubre de 2001; y que (4) conforme al 42 U.S.C. § 5149(b)(3), FEMA es responsable frente a las obligaciones incurridas por ACFD. En virtud de que en el reclamo del apelante se establece que el FBI acordó el pago de los costos del equipamiento que el apelante alquiló a

DPS, no corresponde a la Junta tratar la responsabilidad del FBI con respecto al apelante, dado que dicho asunto no se encuentra relacionado con un contrato entre FEMA y el apelante sobre el que esta Junta tendría jurisdicción.

FEMA niega la existencia de un contrato celebrado con el apelante, y alega que el apelante no ha invocado el derecho en el que pretende fundamentar su pretensión, y sostiene que el supuesto contrato reclamado por el apelante no constituye un contrato expreso ni tácito celebrado por FEMA para la obtención de bienes o servicios. El apelante expone en su reclamo y contestación a la petición de FEMA que el requerimiento de existencia de un contrato se encuentra cumplimentado, dado que ACFD era el agente autorizado de FEMA. Al mismo tiempo, el apelante alega que se encuentra facultado a percibir compensación conforme las doctrinas equitativas del principio de quantum meruit, enriquecimiento ilícito y políticas públicas.

El apelante tiene la carga de la prueba y deberá determinar la jurisdicción de la Junta en el presente caso. Industrial Piping, Inc., HUDBCA No. 95-G-121-C5, 96-2 BCA ¶ 28,554; Cedars-Sinai Medical Center v. Watkins, 11 F.3d 1573, 1584 (Cir. Fed. 1993). CDA otorga a determinados contratistas el derecho a interponer un recurso de apelación ante una Junta de Apelaciones en materia de Contratos de la agencia. CDA es aplicable a diversos contratos expresos o implícitos de hecho celebrados por una agencia ejecutiva y un contratista, que se define como la otra parte en un contrato gubernamental distinta al Gobierno. 41 U.S.C. §§ 601, 602; Industrial Piping, Inc. supra; Vertol Systems Company, Inc., ASBCA No. 52,064, 00-2 BCA ¶ 31,081; Environmental Chemical Corp., ASBCA No. 32,254, 03-1 BCA ¶ 32,254.

El apelante tiene la carga de la prueba, independientemente de si el supuesto contrato reclamado es expreso o implícito de hecho. El apelante debe demostrar: 1) mutualidad de intereses; 2) contraprestación; 3) inexistencia de ambigüedad en la oferta y aceptación; y 4) participación de un representante del Gobierno autorizado en forma fehaciente. Janus Corporation supra; Hanlin v. United States, 316 F.3d 1325, 1328 (Cir. Fed. 2003); City of El Centro v. United States, 922 F.2d 816, 820 (Cir. Fed. 1990), cert. denegada, 501 U.S. 1230 (1991). La falta

de autorización para celebrar contratos en representación del Gobierno constituye una nulidad absoluta al contrato implícito de hecho, sin consideración del grado de intención o aceptación del trabajo terminado por parte de los empleados del Gobierno intervinientes. Ver Industrial Piping, Inc. supra; Roy v. United States, 38 Cir.Fed. 184, 187-88 (1997).

El apelante no argumenta la existencia de un contrato escrito celebrado con FEMA, sino que cita la Ley Stafford como prueba de la responsabilidad de FEMA respecto del apelante conforme el supuesto contrato reclamado. La Ley Stafford autoriza a las agencias federales que prestan servicios de ayuda en casos de desastre a “contraer obligaciones en representación de los Estados Unidos mediante contrato o cualquier otro medio para. . . alquilar o rentar equipamiento, servicios y materiales . . . por el monto que el Presidente disponga a tal efecto” (Pet. FEMA, p. 3; Recl. Ap., ¶ 31.) No obstante, declaramos que esta disposición legal no es aplicable en el presente caso, en virtud de que el apelante no ha demostrado la existencia de una relación mutua contractual con FEMA, o que FEMA, per se, haya autorizado el uso de los bienes del apelante. Ver United States v. Johnson Controls, Inc., 713 F.2d 1541 (Cir. Fed. 1983). En tanto el apelante podría tener derecho de iniciar una acción contra el ACFD, DPS y FBI por los supuestos daños y perjuicios reclamados, esta Junta no es el tribunal competente para arbitrar en la acción del apelante sin pruebas fehacientes sobre la existencia de un contrato expreso o tácito celebrado entre el apelante y FEMA. 41 U.S.C. § 602 (3) (a).

Dado que resulta irrelevante el hecho de que el apelante creía que ACFD se encontraba autorizado para celebrar contratos en representación de FEMA; el apelante debe exponer los hechos que demuestren que ACFD contaba con autorización efectiva para celebrar contratos en representación de FEMA con relación al presente caso. Ver Industrial Piping, Inc. supra; Janus Corporation supra. El apelante no ha presentado pruebas que corroboren tales hechos. Los argumentos conclusivos no proveen los fundamentos objetivos necesarios para determinar la jurisdicción. Janus Corporation supra. En el presente caso, el apelante no ha demostrado comunicación directa con funcionarios de FEMA con facultades suficientes para autorizar o ratificar el supuesto contrato reclamado. Por el contrario, el apelante sostiene que suministró

equipamiento de alquiler basándose en conversaciones mantenidas con empleados de ACFD, DPS y FBI. El apelante no ha identificado persona alguna que supuestamente haya actuado como representante autorizado de FEMA, ni a ninguna persona autorizada a celebrar contratos en representación de FEMA. El argumento del apelante respecto de la facultad de determinados funcionarios del ACFD para obligar contractualmente a FEMA resulta falaz y sin pruebas, y el apelante no ha cumplido con la producción de pruebas que demuestren que el contrato reclamado estuviera autorizado por un funcionario de FEMA con facultades contratantes. La falta de autoridad constituye una nulidad absoluta al contrato implícito de hecho. Ver Industrial Piping, Inc. supra. Por consiguiente, declaramos que el apelante no ha presentado pruebas suficientes que fundamenten la existencia de un contrato implícito de hecho celebrado entre el apelante y FEMA.

Asimismo, el apelante expresa que se encuentra facultado a percibir el pago por los servicios reclamados y que FEMA no debería enriquecerse en forma ilícita, independientemente de si el contrato fue celebrado con un agente autorizado de FEMA. También sostiene que las políticas públicas sustentan su derecho a compensación por los servicios reclamados. En sentido estricto, el reclamo del apelante por compensación pecuniaria en el presente contexto resulta fundamentado en doctrinas equitativas del principio de quantum meruit, enriquecimiento ilícito y políticas públicas. El argumento del apelante en el presente caso constituye, en su mejor acepción, un reclamo sobre un contrato por derecho. En todo caso, esta Junta no es competente para hacer lugar a lo peticionado según las normas del sistema de Equity, basándose en el principio de quantum meruit, un contrato por derecho o enriquecimiento ilícito. Cousins Contracting Inc., ASBCA No. 50382, 97-1 BCA ¶ 28,906; David Contractors, Inc., HUDBCA No. 87-2452-C15, 88-3 BCA ¶ 26,520.

Conclusión

Declaramos que el apelante no ha presentado pruebas suficientes que sustenten la existencia de un contrato expreso o implícito de hecho celebrado entre el apelante y FEMA, y que el apelante no ha fundado su derecho de

reparación conforme las disposiciones de la CDA. Por lo tanto, SE HACE LUGAR a la petición de desestimación sumaria presentada por FEMA. La presente apelación es desestimada por falta de jurisdicción.

Jerome M. Drummond
Juez en lo administrativo

De acuerdo:

David T. Anderson
Juez en lo administrativo

H. Chuck Kullberg
Juez en lo administrativo

7 de abril de 2004