

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN - CAGUAS
PANEL II

GABRIEL RUBERO
ENTERPRISES, INC.

Apelantes

v.

ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO
DE EMPRESAS
AGROPECUARIAS
(ADEA)

Apelados

KLAN201700430

Apelación
Procedente del
Tribunal de Primera
Instancia Sala de
San Juan

CASO NÚM.
K CD2012-2053
(508)

Sobre:
COBRO DE DINERO

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Bonilla Ortiz

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de mayo de 2017.

Gabriel Rubero Enterprises, Inc. (Rubero) apela de una Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI). En el referido dictamen, el TPI denegó la *Moción Solicitando Sentencia Sumaria* presentada por el aquí apelante y declaró *Con Lugar* la *Moción Suplementaria, Reiterando Sentencia Sumaria de ADEA y en Oposición a "Moción Reiterando Solicitud de Sentencia Sumaria y Oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria y Oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria"* presentada por la Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias (ADEA). En su consecuencia, desestimó la demanda instada por Rubero en contra de ADEA.

Con el beneficio de la comparecencia de la parte apelada, examinados los documentos que surgen del expediente y

conforme al Derecho aplicable, CONFIRMAMOS el dictamen apelado. Exponemos.

I

Conforme a una adjudicación de subasta, la ADEA suscribió un Contrato con Rubero para la compra y entrega de salchichas coctel (*sausage cocktail style*) para el Programa de Comedores Escolares de la Autoridad Escolar de Alimentos. El Contrato tenía vigencia del 26 de enero de 2011 al 30 de septiembre de 2011. El Contrato disponía de varios requisitos: tenía que registrarse en la Oficina del Contralor para poder exigirse; no se entregarían los productos luego de vencido el contrato, a menos que a la fecha de vencimiento se enmendara de manera escrita y con la firma de ambas partes; no se pagarían productos entregados fuera de la fecha de vigencia del contrato sin que se enmendara el mismo. El contrato pactado sufrió dos enmiendas: una el 17 de mayo de 2011, a los efectos de aumentar la cuantía total del contrato pactada; y la otra el 24 de septiembre de 2011, en la que se extendió el término del contrato original hasta el 30 de diciembre de 2011, y se establecía que el contrato podía ser renovado durante periodos adicionales, previa enmienda escrita a estos efectos. Las dos enmiendas establecían que todos los demás términos y condiciones del contrato original seguirían inalterados.

Vencido el contrato el 30 de diciembre de 2011, ADEA envió dos órdenes de compra a Rubero: el 23 de febrero de 2012, por \$297,780; y el 27 de marzo de 2012, por \$146,676.25. Rubero suplió ambas órdenes de compra. Rubero facturó a la ADEA por ambos pedidos. Sin embargo, ADEA no pagó ninguna de las dos facturas. Rubero demandó a ADEA por cobro de dinero. ADEA alegó que no había contrato vigente que

pagar. Rubero presentó una *Moción Solicitando Sentencia Sumaria*; luego de varios trámites procesales, ADEA presentó una *Moción Suplementaria, Reiterando Sentencia Sumaria de ADEA y en Oposición a "Moción Reiterando Solicitud de Sentencia Sumaria y Oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria"* (Moción Suplementaria). Posteriormente, ambas partes presentaron una *Moción Conjunta en Cumplimiento de Orden* en la que expusieron algunos hechos materiales que no estaban en controversia y unos que cada parte entendía que no estaban en controversia.

Examinados los documentos presentados el TPI acogió la Moción Suplementaria presentada por ADEA como una solicitud de sentencia sumaria, declaró *ha lugar* la misma y desestimó la demanda.

Inconforme con tal determinación, acude Rubero en apelación y plantea los siguientes errores:

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al resolver que para que exista una transacción válida con el Estado se requiere un documento escrito que se llame "contrato", como requisito esencial e insustituible para que surja una obligación de la apelada, Administración Para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias (ADEA).

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al no considerar al momento de adjudicar el presente caso la "Moción Reiterando Solicitud de Sentencia Sumaria y oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria" radicada por la parte apelante.

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al no considerar al momento de adjudicar el presente caso los requisitos del "National School Lunch Program".

II

La contratación con el Gobierno de Puerto Rico

El principio de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes que rige en el ámbito de las obligaciones y los

contratos de nuestro ordenamiento jurídico, permite que las partes puedan establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente siempre que no sean contrarios a las leyes, la moral y el orden público. Art. 1207 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPR sec. 3372. Por otro lado, cuando la contratación involucra el uso de bienes o fondos públicos, el Tribunal Supremo ha reconocido la aplicación rigurosa de todas las normas pertinentes a la contratación y el desembolso de esos fondos, a los fines de proteger los intereses y dineros del pueblo de Puerto Rico. De Jesús González v. A.C. 148 DPR 255, 267-268 (1999).

La contratación por el Estado está revestida del más alto interés público, y todo organismo gubernamental está obligado a observar cabalmente la esencia del principio consagrado en la sección 9 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de que los fondos públicos sólo pueden gastarse para fines públicos legítimos¹. De Jesús González v. A.C., *supra*, pág. 268.

Nuestro más alto foro judicial ha sostenido continuamente que la buena administración de un gobierno conlleva el realizar sus funciones como comprador con eficacia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa. Colón Colón v. Mun. de Arecibo, 170 DPR 718, 724 (2007); Cordero Vélez v. Mun. de Guánica, 170 DPR 237, 245(2007). Lugo Ortiz v. Municipio de Guayama, 163 DPR 208 (2004). Conforme a ello, los estatutos que regulan y ordenan la realización de obras y adquisición de bienes y

¹ El gobierno como contratante sigue siendo el gobierno, y tiene que actuar conforme a los principios que encarna el orden constitucional que exige el uso escrupuloso de los fondos públicos. De Jesús González v. A.C., 148 DPR 255, 268-269 (1999).

servicios para el Estado, sus agencias e instrumentalidades y los municipios, tienen como propósito la protección de los intereses y recursos fiscales del pueblo contra el dispendio, la prevaricación, el favoritismo y los riesgos del incumplimiento. Lugo Ortiz v. Municipio de Guayama, supra; Cancel v. Mun. de San Juan, 101 DPR 296, 300 (1973). Para que los contratos otorgados por el Estado **sean válidos y tengan efecto vinculante entre las partes**, tienen que cumplirse varios requisitos formales como procesales. Colón Colón v. Mun. de Arecibo, supra.

A estos efectos, el Art. 8 de la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico^{2,3} LPRa sec. 283g (a), dispone que los fondos autorizados para un año económico se aplicarán únicamente al pago de gastos en que se haya incurrido durante ese año o al pago de "obligaciones legalmente contraídas y debidamente asentadas en los libros durante dicho año". Cabe destacar que esta ley define el término "obligación" como "[u]n compromiso contraído que esté representado por orden de compra, contrato o documento similar, pendiente de pago, firmado por autoridad competente para gravar las asignaciones, y que puede convertirse en el futuro en deuda exigible". Art. 3 de la Ley Núm. 230, 3 LPRa sec. 283b(k).

En el ánimo de promover la sana y recta administración pública, el Tribunal Supremo ha favorecido la aplicación de una normativa restrictiva en cuanto a los contratos entre un ente privado y el gobierno. Vicar Builders v. ELA et al., 192 DPR 256 (2015); Cordero Vélez v. Mun. de Guánica, supra, pág. 248

² Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada. Esta Ley establece como política pública 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". 192 DPR 256 (2015).

(2007); Lugo Ortiz v. Municipio de Guayama, *supra*, pág. 215. Es por eso que se ha reiterado la rigurosidad de las disposiciones de ley que rigen la contratación gubernamental, asunto que está revestido del más alto interés público. Vicar Builders v. ELA et al., *supra*; ALGO Corp. v. Mun. de Toa Alta, 183 DPR 530, 533 (2011); Cordero Vélez v. Mun. de Guánica, *supra*. La validez de este tipo de contrato se determina a base de estatutos especiales que lo regulan, **y no a base de las teorías generales de los contratos**. Vicar Builders v. ELA et al., *supra*; ALGO Corp. v. Mun. de Toa Alta, *supra*, pág. 537, citando a Quest Diagnostics v. Mun. San Juan, 175 DPR 994, 1000 (2009).

Asimismo, el artículo 1 de la Ley de la Oficina del Contralor, Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, según enmendada, establece que: "(a). Las entidades gubernamentales y las entidades municipales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sin excepción alguna, mantendrán un registro de todos los contratos que otorguen, incluyendo enmiendas a los mismos, y deberán remitir copia de éstos a la Oficina del Contralor dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de otorgamiento del contrato o la enmienda"³. 2 LPRÁ sec. 97.

A tono con la disposición antes citada, el Tribunal Supremo ha establecido los requisitos formales a seguirse al momento de contratar con un ente gubernamental, a saber, que: (1) [los contratos] se reduzcan a escrito; (2) se mantenga un registro fiel con miras a *prima facie* establecer su existencia; (3) se remita copia a la Oficina del Contralor como medio de una doble

³ Nuestro más alto Foro judicial ha reconocido que el incumplimiento con esa disposición "de por sí no será causa para que un tribunal competente declare la nulidad de cualquier contrato o negocio jurídico legalmente válido. No obstante, ninguna prestación o contraprestación objeto de un contrato **podrá exigirse** hasta tanto se haya dado cumplimiento a lo dispuesto en esta sección". Art. 1(d), 2 LPRÁ sec. 97(d). 192 DPR 256 (2015).

constancia de su otorgamiento, términos y existencias, y (4) se acredite la certeza de tiempo, esto es, haber sido realizado y otorgado quince (15) días antes. Vicar Builders v. ELA et al., *supra*; CMI Hospital v. Depto. Salud, 171 D.P.R. 313, 320 (2007). El Tribunal Supremo ha establecido reiteradamente que estos preceptos demuestran la intención legislativa de crear un mecanismo de cotejo y publicidad de los contratos gubernamentales. CMI Hospital v. Depto. Salud, *supra*, pág. 320 (2007) Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan, 147 D.P.R. 824, 830. **Se exige el cumplimiento riguroso con cada uno de esos requisitos**, ya que sirven como mecanismo de cotejo para perpetuar circunstancial y cronológicamente esos contratos y, así, evitar pagos y reclamaciones fraudulentas. ALGO Corp. v. Mun. de Toa Alta, *supra*, pág. 537-538.

Exigir que los contratos gubernamentales se reduzcan a escrito tiene una insoslayable dimensión de sana administración pública en la medida que permite salvaguardar los intereses de las partes contratantes frente a un incumplimiento, permite la ordenada utilización de los fondos, evita la incertidumbre en la confección del presupuesto y hace posible la adecuada identificación de la partida contra la cual se harán los desembolsos públicos en cumplimiento con la ley. Colón Colón v. Mun. de Arecibo, *supra*. Así pues, aun cuando en nuestra jurisdicción se admite la contratación verbal como perfectamente vinculante, cuando se trata de un contrato suscrito por un ente gubernamental que involucra el desembolso de fondos públicos, la norma general debe dejarse a un lado. Una sana administración pública así lo exige. Colón Colón v. Mun. de Arecibo, *supra*. Conforme a ello, el cumplimiento con el requisito de que el contrato conste por escrito es indispensable

para que el contrato tenga efecto vinculante entre las partes. Vicar Builders v. ELA et al., supra. Incluso es la mejor evidencia de las obligaciones recíprocas que contraen las partes, este requerimiento protege los derechos tanto del ente gubernamental como los de la parte privada, en caso de incumplimiento. ALCO Corp. v. Mun. de Toa Alta, supra, pág. 538, citando a Colón Colón v. Mun. de Arecibo, 170 DPR 718, 726 (2007). En fin, para que lo convenido sea vinculante en un contrato gubernamental, el requisito de formular lo acordado mediante un contrato escrito, hay que cumplirlo "sin excepción alguna". Vicar Builders v. ELA et al., supra.

Por lo tanto, surgirá una obligación por parte del ente gubernamental "únicamente cuando exista un contrato en virtud de un compromiso legalmente válido". ALGO Corp. v. Mun. de Toa Alta, supra, pág. 539. Una vez satisfechos los requisitos mencionados, los contratos serán válidos, exigibles y gozarán de la publicidad que requiere nuestro ordenamiento para la sana administración de la política pública en cuanto a la contratación gubernamental respecta. Íd., pág. 538, citando a Johnson & Johnson v. Mun. de San Juan, 172 DPR 840, 853 (2007).

III

En su primer señalamiento de error Rubero sostiene que incidió el TPI al resolver que en este caso no había una obligación legalmente válida y exigible. Aduce que el TPI resolvió que para que exista una transacción válida y una obligación con el Estado se requería un documento escrito que se llame "Contrato". Sostiene que, conforme a los hechos que no están en controversia en este caso, la orden de compra presentada por ADEA era suficiente para establecer la obligación.

Según el derecho expuesto en la segunda parte de este dictamen, para que un contrato con un ente gubernamental sea válido se necesitan cuatro criterios: (1) se reduzca a escrito; (2) se mantenga un registro fiel con miras a establecer su existencia; (3) se remita una copia a la Oficina del Contralor como medio de una doble constancia de su otorgamiento, términos y existencias, y (4) se acredite la certeza de tiempo, esto es, haber sido realizado y otorgado quince (15) días antes. Si no hay un contrato escrito y registrado en el Contralor, no hay obligación reclamable de pago por parte del Estado y no tendrá efecto vinculante entre las partes.

Conforme a los hechos de este caso, Rubero y ADEA otorgaron un contrato para la compra y entrega de salchichas coctel para el Programa de Comedores Escolares de la Autoridad Escolar de Alimentos con una vigencia desde el 26 de enero de 2011 hasta el 30 de diciembre de 2011 según fuera enmendado. En dicho contrato, la cláusula cuatrigésimo segunda⁴ dispone:

[...] [N]o se entregarán los productos objeto de este Contrato a partir de su fecha de vencimiento, excepto que a la fecha de vencimiento, exista una enmienda firmada por ambas partes. No se pagarán productos entregados en violación a esta cláusula, ya que cualquier funcionario que solicite o acepte servicios de la otra parte, en violación a esta disposición, lo está haciendo sin autoridad legal alguna.

Conforme a esta cláusula contractual surge que el apelante Rubero contrató que no supliría artículos **después de vencido el contrato** salvo que hubiese una enmienda por escrito que lo autorizara. Ambas facturas de las salchichas entregadas son con una fecha posterior al contrato vencido, febrero y marzo de 2012. Por lo tanto, no era reclamable el pago por estos artículos. Además, la política pública de la Ley de Contabilidad y

⁴ Véase: Contrato, Apéndice de la parte apelada, ADEA, pág. 24.

la jurisprudencia interpretativa establecen que para reclamar una obligación al Estado, tiene que haber un contrato escrito, vigente y registrado en la Oficina del Contralor. Ello no se evidenció en este caso sobre las facturas posteriores.

En este caso el TPI interpretó, de manera correcta, que conforme a las circunstancias de este caso, habiendo las partes otorgado un contrato en el que se establecía expresamente que **no se entregarían** productos a partir de la fecha de su vencimiento; y debido a que con las órdenes de compra que se realizaron luego de vencido el Contrato no se demostró el cumplimiento con los requisitos de contratación reconocidos por nuestra jurisprudencia para que un contrato con un ente gubernamental sea válido, no procedía la reclamación de cobro de dinero por tal entrega. De los documentos examinados no surge que en efecto Rubero haya cumplido con los requisitos previamente establecidos y reconocidos por el Tribunal Supremo para acreditar la validez y el efecto vinculante de un contrato con una entidad gubernamental⁵. Tal determinación no es contraria a derecho y está correcta. El primer error no se cometió.

En cuanto al segundo señalamiento de error, Rubero sostiene que incidió el TPI al no considerar una *Moción Reiterando Solicitud de Sentencia Sumaria y Oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria* presentada por la parte apelante. Aduce que, contrario a lo determinado por el TPI, su oposición cumple con la Regla 36.3 de Procedimiento Civil, 32 LPR Ap. V. Sostiene que el TPI no contó con los hechos necesarios para

⁵ Estos son: que se reduzca a escrito; se mantenga un registro fiel con miras a establecer su existencia; se remita una copia a la Oficina del Contralor como medio de una doble constancia de su otorgamiento, términos y existencias; y (4) se acredite haber sido realizado y otorgado quince (15) días antes.

poder resolver; por otro lado, admite que en el caso los hechos no están en controversia. Aduce que el TPI no consideró los documentos y argumentos sometidos.

Al revisar la *Moción Reiterando Solicitud de Sentencia Sumaria y Oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria* no se desprende que el TPI haya errado en su determinación. En su señalamiento de error Rubero ni siquiera establece que existe controversia de hechos, todo lo contrario, sostiene que en este caso, los hechos no están en controversia; tampoco surge ni discute de qué manera la consideración de los referidos documentos -que no especifica en su error- cambiarían la determinación del TPI. El segundo error no fue cometido.

En su tercer señalamiento de error Rubero sostiene que el TPI erró al no considerar los requisitos del *National School Lunch Program*. Aduce que conforme a tal Ley se requiere que el Programa de Comedores Escolares adquieran bienes producidos y procesados domésticamente y que a una entidad como la ADEA le aplica y debe seguir tales procedimientos, sobre el "Buy American Provision". Sostiene que la Ley Federal Número 111-296 de 13 de diciembre de 2010, que regula el uso de fondos federales, requiere que en los acuerdos del Secretario con las agencias que administran programas autorizados bajo esa ley, los fondos estén excluidos de ciertas restricciones presupuestarias y limitaciones del Estado. Por lo que concluye que la ADEA no puede inventar requisitos o restricciones inexistentes cuando adquiere alimentos para comedores escolares.

En este caso se dilucida la validez de la obligación y reclamación contraída por las partes a la luz del Contrato, sus cláusulas y unas actuaciones que se realizaron posterior al

vencimiento del mismo. En su señalamiento de error Rubero no discute ni sostiene de forma alguna la relación que tiene la aplicación de la Ley Federal a la que hace referencia con la controversia de autos ni con la Sentencia emitida. Por lo cual el señalamiento de error no se sostiene.

IV

Por los fundamentos expuestos, CONFIRMAMOS la determinación apelada

Notifíquese.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones