

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

MUNICIPIO DE AGUADA		APELACIÓN
Apelado		procedente del
v.	KLAN202200738	Tribunal de Primera
W CONSTRUCTION, LLC	consolidado	Instancia, Sala
Apelante	KLAN202200740	Superior de Aguada
RECOVERY FINANCE LIMITED		Caso núm.: AU2021CV00596
Parte Interventora - Apelante		Por: Sentencia Declaratoria

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Rivera Torres y el Juez Salgado Schwarz.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de marzo de 2023.

Comparecen ante este tribunal apelativo Recovery Finance Limited y W Construction, LLC y (en conjunto los apelantes) mediante los recursos de apelación de epígrafe solicitando la revisión de la *Sentencia* dictada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Aguada (TPI), emitida el 18 de agosto de 2022, notificada al día siguiente. Mediante el referido dictamen, el TPI declaró nulo el contrato de servicios entre el Municipio de Aguada (el Municipio) y W Construction, LLC (la Corporación).

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se confirma la *Sentencia* apelada.

I.

El 16 de octubre de 2018, el Municipio publicó un aviso de subasta en el periódico Primera Hora para otorgar un contrato a término para servicios de respuestas a desastres, específicamente, para el recogido de escombros y material vegetativo producto del paso del huracán María. En el aviso de subasta se establecieron tres

requisitos que tenían que ser cumplidos por toda compañía interesada en licitar **para ser eligible para la adjudicación**: (1) tener mínimo dos (2) años de experiencia en operación logística para la recuperación de desastres y eliminación de escombros; (2) conocimiento y experiencia en los procedimientos de reembolso de asistencia pública de FEMA; y (3) haber provisto servicios similares a los requeridos para al menos una jurisdicción con una población de al menos diez mil (10,000) personas.¹ Los servicios serían sufragados, en su inmensa mayoría, por la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (por sus siglas en inglés FEMA) mediante pareo de fondos precedentes de fondos federales destinados a la reparación de los daños causados por el paso del huracán María. El Municipio aportaría el 10% de los fondos relacionados al contrato de servicios mientras que FEMA aportaría el 90% de estos.

El 4 de diciembre de 2018, la Junta de Subastas del Municipio adjudicó la subasta a favor de W Construction, LLC. El 11 de diciembre siguiente, el Municipio y la Corporación suscribieron un contrato a término por \$3,000,000.² El contrato tenía vigencia de 2 años. El Municipio se comprometió a pagar dentro de treinta (30) días laborables a partir de los reembolsos recibidos por FEMA.

El 5 de marzo de 2019, la Corporación solicitó una enmienda en la cuantía del contrato original por ser necesario para finalizar las labores, conforme a los estimados de gastos solicitados por la Directora de Finanzas del Municipio. El 28 de marzo de 2019, se perfeccionó la enmienda al convenio y se aumentó el monto por \$4,000,000, para una compensación total de \$7,000,000.³

El 5 de agosto de 2019, el Lcdo. Christian E. Cortés Feliciano, legislador y ahora alcalde del Municipio, radicó una querrela ante el

¹ Véase el Apéndice del Recurso KLAN202200740, a la pág. 16.

² *Íd.*, a la pág. 18. Contrato Núm. 2019-000159.

³ *Íd.*, a la pág. 289. Contrato Núm. 2019-000159-A.

Departamento de Justicia para que se investigara un posible esquema de corrupción gubernamental en el Municipio. El 7 de julio de 2020 el Departamento de Justicia remitió al Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (FEI) su informe de investigación preliminar. En la misma no encontró evidencia que constituyera delito o presión indebida por el exalcalde, Manuel Santiago Mendoza, en la otorgación del contrato en cuestión. No obstante, el Departamento de Justicia concluyó que **el contrato era nulo** debido a que la Corporación no cumplía con el requisito de dos años de experiencia en operación logística para la recuperación del desastre expuesto en el edicto para cualificar como licitante. Además, determinó que el contrato adolece de diversos vicios, producto de las violaciones al reglamento de la Junta de Subastas del Municipio. El Departamento de Justicia también determinó que **la enmienda al contrato era nula** por el original ser nulo y porque **no se celebró una nueva subasta** conforme a la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, que requiere nueva subasta en aumentos excediendo el treinta por ciento (30%) del monto original.

El 3 de septiembre de 2020, el FEI emitió su resolución, concurriendo con las determinaciones del Departamento de Justicia. La resolución fue remitida a la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD) para su evaluación y recomendación. El 3 de marzo de 2021, UPAD **concurrió con las determinaciones.**

Así las cosas, el 11 de noviembre de 2021 el Municipio instó la demanda de epígrafe solicitando una sentencia declaratoria que decretara nulo el contrato y la enmienda. Luego de varios trámites procesales, que no son necesarios pormenorizar, el 15 de diciembre de 2021, Recovery Finance Limited (la Financiera) presentó una moción de intervención. Alegó, haberse convertido en el “beneficiario principal de los activos que provienen” del contrato. Por tanto,

argumentó que las cuantías que el Municipio debía a la Corporación se pagaran directamente a la Financiera. El 17 febrero de 2022, el TPI concedió la solicitud de intervención en corte abierta.

El 18 de febrero de 2022, el tribunal celebró una vista sobre juicio en su fondo. El Municipio presentó el testimonio de la Sra. Zulema Bravo Pérez (actual Secretaria Municipal) para propósitos de autenticación de documentos y su contenido. Declaró que comenzó a trabajar en el Municipio luego de la otorgación del Contrato y la Enmienda (el 6 de diciembre de 2021, habiendo sido nombrada el 24 de enero de 2022).⁴ Con relación a los deberes de su puesto, la Secretaria Municipal afirmó que consistían en verificar todas las subastas que se trabajan; así como tener la custodia de los expedientes y de los contratos del Municipio.⁵

En cuanto al trámite del contrato y la enmienda, la señora Bravo Pérez indicó que lo único que pudo hacer fue verificar el expediente y fotocopiar los documentos.⁶ Añadió que dichos documentos son exactos a los presentados por el Municipio y admitidos por el TPI.⁷

Por tanto, la Secretaria Municipal admitió que no preparó el Contrato, no lo firmó, ni trabajó para el presidente o para el secretario municipal durante el año fiscal 2018-2019.⁸ Esta leyó el Aviso de Subasta y el Certificado de “Good Standing” de la Corporación. También explicó el proceso de adjudicación de una subasta y la posterior otorgación de contratos y sus enmiendas.⁹ Opinó que, si un contrato municipal sobrepasa la suma de \$200,000, se tiene que celebrar una subasta, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Subastas del Municipio.¹⁰ Además,

⁴ Transcripción de la prueba oral (TPO), a la pág. 16, líneas 9-13.

⁵ TPO, a la pág. 16, líneas 15-19.

⁶ TPO, a la pág. 17, líneas 18-22.

⁷ TPO, a la pág. 17, líneas 20-25 y a la pág. 18, línea 1.

⁸ TPO, a la pág. 27, líneas 12-22.

⁹ TPO, a la pág. 31, líneas 12-25.

¹⁰ TPO, a la pág. 36, líneas 21-25.

consignó que la ley no permitía enmiendas a un contrato que aumentaran su cuantía por más de 15% sin la celebración de una nueva subasta.

La Secretaria Municipal aseveró que la Corporación no cumplió con el requisito de experiencia de dos (2) años.¹¹ Apuntaló que ella no hubiese votado por la Corporación como licitador agraciado.¹² La Secretaria Municipal también sostuvo que la Corporación tampoco cumplió con los requisitos de tener conocimiento y experiencia en los procesos de reembolso de asistencia pública de FEMA y de proveer servicios similares en poblaciones de más de diez mil (10,000) habitantes.¹³

Durante el conainterrogatorio, la señora Bravo Pérez admitió que comenzó a fungir como Secretaria de la Junta de Subastas durante el 2022.¹⁴ Reconoció que, en cuanto a los años de experiencia de un licitador, se evalúa la experiencia del presidente y de los constructores de una corporación.¹⁵ No obstante, reafirmó que W Construction, LLC no tiene la experiencia por la incorporación y añadió **que los dos años de experiencia debe ser de la compañía que interese licitar según establece el Aviso de Subasta.**¹⁶ La testigo aceptó que los trabajos de recogido de escombros y limpieza se culminaron.¹⁷

La Secretaria Municipal admitió que el expediente presentado ante el TPI no estaba completo.¹⁸ En particular, aceptó que no se presentó ante el TPI la *Notificación de Adjudicación* que contiene las razones de la Junta de Subastas para adjudicar la subasta a la Corporación.¹⁹ Admitió que en el expediente no había solicitud de

¹¹ *Íd.*, a la pág. 48, líneas 24-25; pág. 50, líneas 2-12.

¹² TPO, a la pág. 48, líneas 20-23.

¹³ TPO, a las págs. 50-52.

¹⁴ TPO, a la pág. 52, líneas 22-25 y a la pág. 53, líneas 1-2.

¹⁵ TPO, a la pág. 56, líneas 10-17.

¹⁶ *Íd.*, a las líneas 24-25, pág. 57, líneas 5-6 y pág. 58, líneas 5-11.

¹⁷ TPO, a la pág. 60, líneas 9-12.

¹⁸ TPO, a la pág. 65, líneas 11-25.

¹⁹ TPO, a la pág. 66.

revisión judicial por parte de algún licitador y reconoció que le correspondía al Tribunal de Apelaciones realizar la aludida revisión.²⁰

La Corporación presentó el testimonio de su Presidente, el Sr. Wilson Matos Ruiz. Declaró que era contratista desde hacía más de 17 años.²¹ Durante ese tiempo, aseveró que hizo demoliciones, desganches, recogido de material vegetativo, cemento, disposición, construcción industrial, comercial y residencial. También afirmó que realiza cortes de terreno, agregados y opera maquinarias.²²

En torno a la experiencia en trabajos de emergencia bajo FEMA, el señor Matos Ruiz resaltó que, al suscribirse el acuerdo con el Municipio, ya había limpiado las carreteras desde Arecibo hasta Guayanilla, con lo cual cumplía automáticamente con el requisito de más de 10,000 habitantes.²³ Agregó que, en ese momento, ya había limpiado la Carretera 109 de Añasco, desde el kilómetro 17 hasta San Sebastián; así como los parques nacionales del Departamento de Recursos Naturales, el Hospital Bella Vista, recomendado por FEMA, y la playa *Crash Boat*.²⁴

Por otro lado, en cuanto a la enmienda, explicó que en los contratos de emergencia no se puede determinar de antemano un precio exacto debido a que se desconoce lo que se va a recoger.²⁵ Por ello, tuvo que solicitar la enmienda, ir personalmente a las facilidades provisionales de FEMA y COR3 e indicar que la suma pactada no alcanzaba para culminar los trabajos.²⁶ Fue entonces cuando se le solicitó un análisis de costos adicionales para terminarlos. Por ello, se acordó un aumento de cuatro millones

²⁰ TPO, a la pág. 67, líneas 10-25 y a la pág. 68, líneas 1-11.

²¹ TPO, a la pág. 82, líneas 1-4.

²² *Íd.*, líneas 8-14.

²³ TPO, a la pág. 94, líneas 1-7.

²⁴ *Íd.*, líneas 10-19.

²⁵ TPO, a la pág. 95, líneas 5-10.

²⁶ *Íd.*, 14-21.

adicionales, aunque aclaró que no los consumió en su totalidad.²⁷ Reiteró que no tenía control de los gastos en los que incurrió y sostuvo que no les aplican a esos contratos los límites porcentuales que dispone la ley municipal, debido a que no se someten cotizaciones de trabajos por realizar. Lo anterior, por tratarse de material que se cayó y, por ende, no haber nada estipulado por desconocer la magnitud de lo que se va a recoger.²⁸

El Presidente estimó en \$6,100,000 la deuda por las labores realizadas.²⁹ En vista de la magnitud de los gastos en los que incurrió, y para poder culminar los trabajos, obtuvo financiamiento de la Financiera,³⁰ ascendente a un 80% de los gastos.³¹ En vista de ello, aseveró que la suma reclamada por los trabajos de recogido de escombros y limpieza le pertenecen en su totalidad a la Financiera. Por otro lado, en cuanto al trabajo realizado, indicó que fue culminado y que los monitores contratados por FEMA certificaron el trabajo.³²

Finalizados los testimonios, la solicitud de sentencia declaratoria quedó sometida para consideración del tribunal.

El 18 de agosto de 2022, archivada en autos al día siguiente, el TPI dictó la *Sentencia* apelada en la cual esbozó las siguientes

Determinaciones de Hechos: ³³

1. El 16 de octubre de 2018, el Gobierno Municipal de Aguada, a través de la Oficina de Secretaría, publicó la solicitud de propuesta núm. 2 para el año fiscal 2018-2019 para otorgar un contrato a término para servicios en respuesta a desastres (en adelante, contrato de servicios).

2. En el **aviso de subasta** (sic) se establecieron tres criterios que toda compañía interesada tenía que cumplir y estos eran: a) **mínimo 2 años de experiencia en operación logística para la recuperación de desastres y eliminación de escombros;** b)

²⁷ TPO, a la pág. 95, líneas 21-25.

²⁸ TPO, a la pág. 96, líneas 1-12.

²⁹ *Íd.*, líneas 24-25.

³⁰ Atlys Global Recovery, compañía matriz de Recovery. TPO, a la pág. 97, líneas 23-25, a la pág. 98 y a la pág. 105, líneas 19-25.

³¹ TPO, a la pág. 97, líneas 6-19.

³² TPO, a la pág. 100, líneas 7-13.

³³ [Énfasis nuestro]. Véase el Apéndice del Recurso KLAN202200738, a las págs. 221-225.

conocimiento y experiencia en los procedimientos de reembolso de asistencia pública de FEMA y, c) haber proveído servicios similares a los requeridos para al menos una jurisdicción con una población de al menos 10,000 personas.

3. Entre toda la documentación sometida por W Construction, se incluyó un certificado de cumplimiento debidamente emitido por el Departamento de Estado de Puerto Rico, el cual disponía W Construction había sido organizada, el 30 de agosto de 2017.

4. El contrato de servicios tenía el objetivo de asegurar los servicios de respuesta a desastre para el municipio. En específico, el proveedor debía llevar a cabo recogido de escombros producidos por el paso del huracán María por Puerto Rico, el 20 de septiembre de 2017.

5. ...

6. ...

7. ...

8. ...

9. El contrato en cuestión fue otorgado en diciembre de 2018, es decir, un año y dos meses después del paso del fenómeno atmosférico.

10. El Municipio aportaría el 10% de los fondos relacionados al contrato de servicios, mientras que FEMA aportaría el 90% de estos.

11. El 4 de diciembre de 2018, la Junta de Subasta del Municipio adjudicó la solicitud de propuesta a favor W Construction. Los fundamentos de la adjudicación de la solicitud de propuesta están contenidos en el aviso de adjudicación notificado por la Junta de Subasta del Municipio.

12. El 11 de diciembre de 2018, el Municipio representado por el entonces alcalde, Manuel Santiago Mendoza y W Construction, representado por Wilson Matos Ruiz, suscribieron el contrato núm. 201900159 a término para servicios de respuesta a desastres por la cantidad de \$3,000,000.00.

13. El contrato de servicios tenía una vigencia de 2 años a partir del 11 de diciembre de 2018, hasta el 11 de diciembre de 2020. Por otro lado, disponía que los fondos se administrarían a través de la cuenta 02-03-04-94.50 ID FEMDF2018 Renta.

14. ...

15. El 5 de marzo de 2019, el Municipio y W Construction suscribieron una enmienda al contrato de servicios por ser necesario para finalizar los trabajos, conforme los estimados de gastos solicitados por la Directora de Finanzas del Municipio.

16. El 28 de marzo de 2019, se perfeccionó la enmienda entre el Municipio y W Construction aumentando la cantidad por un total de \$4,000,000.00, lo cual resultaba en una compensación total de \$7,000,000.00. Contrato núm. 2019-000159-A.

17. La enmienda núm. 2019-000159-A contenía la siguiente nota aclaratoria:

El mismo tuvo un aumento en la cuantía por la cantidad de cuatro millones de dólares (\$4,000,000.00) **ascendiendo el contrato a siete millones de dólares (\$7,000,000.00)** aprobados por la Honorable Junta de Subasta del Municipio de Aguada, los cuales serán depositados directamente a la cuenta bancaria de W Construction LLC. [...]

18. ...

19. ...

20. El contrato de servicios y su enmienda fueron objeto de un referido al Departamento de Justicia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el 5 de agosto de 2019, por el Lcdo. Christian E. Cortés Feliciano, para que se investigara en torno a un posible esquema de corrupción gubernamental en el Municipio.

21. El 7 de julio de 2020, el Departamento de Justicia del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico remitió al Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (en adelante FEI) un informe de investigación preliminar del 3 de julio de 2020, sobre la conducta del ex - alcalde, Manuel Santiago Mendoza, en la otorgación del contrato núm. 2019-000159.

22. El 3 de septiembre de 2020, el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente emitió resolución sobre el aludido referido bajo el número de caso UPAD2020-0025.

23. En dicha resolución, el FEI concurrió con las recomendaciones del Departamento de Justicia del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y expuso lo siguiente:

En primer lugar, el contrato número 2019-000159 entre el Municipio y W Construction **es nulo porque este último no cumplía con el requisito de dos años de experiencia en operación logística** para la recuperación del desastre expuesto en el edicto para cualificar como licitante. Según el informe, **el contrato adolece de diversos vicios producto de las violaciones** al reglamento de la Junta de Subastas del Municipio al momento de adjudicarse la misma. Ello, también convertiría en nulo el contrato supletorio 2019-00159 A que resultó en un aumento a la cuantía de cuatro millones adicionales.

24. En adición, la resolución del Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente señaló que, el 5 de marzo de 2019, W Construction solicitó al Municipio una enmienda en la cuantía del contrato núm. 2019-000159, **de sobre cien por ciento (100%) del monto original del contrato**, entendiéndose el contrato original fue por la cuantía de \$3,000,000.00 y la enmienda peticionada y concedida por el Municipio fue por \$4,000,000.00, elevando la suma final a \$7,000,000.00.

25. El FEI concluyó sobre dicha enmienda: “[p]or el contrario, aunque el Art. 10-002G de la Ley de Municipio Autónomos de Puerto Rico permite un aumento excediendo el treinta por ciento (30%) mediante una orden de cambio, sin establecer un tope o máximo permitido, la más sana administración y los preceptos que permean la ley y reglamentación de subastas, apunta a que una enmienda tan sustancial como la del presente caso, requiere la celebración de un nuevo proceso de subasta, ya sea rescindiendo el contrato original para ordenar una nueva subasta u ordenando una nueva subasta para atender el asunto que motivo el ajuste atendido mediante el contrato supletorio, núm. 2019-00059-A”.

26. Ninguna de las opciones relacionadas a la enmienda hizo el Municipio en aquel momento.

27. En su resolución, el FEI remitió el asunto a la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD) para la evaluación del caso y que determinara que acción, si alguna, correspondía según el plan de reorganización núm. 1-2012.

28. El Municipio de Aguada adoptó el reglamento de la Junta de Subastas mediante la ordenanza núm. 5, serie 2011-2012.

29. El 31 de marzo de 2021, la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD) emitió resolución, mediante la cual, señaló haber asignado a la abogada investigadora, Lcda. Vivian González Méndez, para que realizara una investigación y remitiera sus recomendaciones a la directora de la UPAD, Sra. Melanie Grandone Grodreau, según autorizado por el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente.

30. En su resolución la UPAD, estableció lo siguiente:

Como consecuencia de la ausencia del requisito esencial de los dos años de experiencia de W Construction, que **debió ser descalificada**, la licenciada González Méndez concluyó que el contrato 2019- 000159 **es nulo**. Añadió, que el presidente de dicha empresa, que tenía un año y dos meses de creada, certificó falsamente, bajo juramento, que W Construction tenía dos años de experiencia.

31. La abogada investigadora concluyó, además, que la Junta de Subastas incumplió con las notificaciones de adjudicación al no incluir los requisitos establecidos por su propio Reglamento sobre el derecho de los licitadores no favorecidos en la subasta. Expuso que tal derecho incluía el acudir en revisión a los tribunales si la Junta había sido arbitraria, caprichosa o irrazonable, considerando que se estaban comprometiendo fondos públicos y que no se grabaron los procedimientos de la subasta en violación a dicho reglamento.

32. El 19 de abril de 2021, el actual alcalde del municipio de Aguada, Honorable Christian E Cortés Feliciano, remitió una comunicación por correo electrónico a la Sra. Olga Iris Ramos, Directora de la Oficina de Gerencia Municipal adscrita a la Oficina de Gerencia y Presupuesto, para que emitiera su opinión y asesoramiento respecto a el desembolso del pago del contrato núm. 2019-000159 y su enmienda núm. 2019-000159-A. Lo anterior, como consecuencia de que existían tres opiniones sobre la nulidad del contrato del Departamento de Justicia, el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente (FEI) y la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD).

33. El 25 de mayo de 2021, el Sr. Juan C. Blanco Urrutia comunicó mediante correo electrónico que no estarían emitiendo una opinión o recomendación, puesto que la Oficina de Gerencia y Presupuesto se abstenía de atender controversias, auditorios e investigaciones dilucidándose en foros administrativos [...]. Sin embargo, realizó dos sugerencias: que se acogieran las determinaciones del Departamento de Justicia, (FEI) y (UPAD) y/o se notificara la situación a la Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia de Puerto Rico (COR3).

34. El 1 de junio de 2021, la Administración Municipal de Aguada a través de su alcalde, Christian E. Cortés Feliciano, envió un correo electrónico al Sr. Manuel Laboy, director ejecutivo de la Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia de Puerto Rico (COR3), para que emitiera su opinión y asesoramiento en cuanto a la continuidad de los servicios, los fondos ya adjudicados y sobre la determinación de nulidad realizada por el Departamento de Justicia, el Panel Sobre el Fiscal

Especial Independiente (FEI) y la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD).

35. El 30 de julio de 2021, el Sr. Manuel Laboy, director ejecutivo de la Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia de Puerto Rico (COR3), envió un correo electrónico donde indicaba que dicha oficina comenzaría el proceso de recuperación de fondos para el pago del contrato núm. 2019-000159, sin ninguna otra recomendación ni opinión al respecto.

36. La demandada W Construction es una corporación con fines de lucro creada, el 30 de agosto de 2017, de conformidad con el Registro de Corporaciones y Entidades del Departamento de Estado de Puerto Rico.

37. W Construction es propiedad del señor Matos, quien es empresario y dueño de varios negocios en el municipio de Aguada. El señor Matos testificó tener experiencia personal en la operación de maquinaria para el recogido de escombros que data de más de dos años antes de la creación de W Construction.

38. ...

39. W Construction realizó las labores acordadas en el contrato de servicios y su enmienda dentro del término dispuesto. Además, sometió facturas al Municipio por los servicios prestados bajo el contrato de servicios y bajo la enmienda.

40. El Municipio sometió las facturas sometidas por W Construction relacionadas a los servicios prestados bajo el contrato de servicios a FEMA para el correspondiente desembolso.

41. A esta fecha, FEMA le ha desembolsado al Municipio \$4,669,894.33 por los servicios prestados bajo el contrato de servicios. Dicha suma se encuentra en posesión del Municipio.

42. El Municipio ha efectuado pagos directos a W Construction por la cantidad de \$624,304.82.

43. La señora Zulema Bravo Pérez, se desempeña como secretaria de la Junta de Subasta del Municipio desde enero de 2022. Por lo tanto, no participó de la adjudicación de la solicitud de propuesta.

44. La señora Bravo admitió durante el contrainterrogatorio que en el expediente de la solicitud de propuesta se encuentra la adjudicación a favor de W Construction.

45. La señora Bravo admitió durante el contrainterrogatorio que los pliegos de la solicitud de propuesta constituyen el documento oficial que contiene las especificaciones y requisitos del procedimiento de adquisición de bienes y servicios.

46. La señora Bravo alegó durante el contrainterrogatorio que la Junta de Subasta del Municipio tiene facultad para obviar algún requisito de los pliegos de la solicitud de propuesta, siempre y cuando sea en el mejor interés público.

A su vez, examinado el derecho aplicable, los argumentos de las partes y los hechos consignados, el foro *a quo* concluyó “que no se cumplieron con los normas legales y reglamentarias que regulan

la celebración de las subastas públicas del Municipio.”³⁴ Razonó que:³⁵

En específico, adjudicó la subasta a favor de la parte demandada, a pesar de que esta parte no demostró que cumplía con el requisito de dos años de experiencia en operación logística para la recuperación del desastre expuesto en el edicto. En este caso, hacer caso omiso a esta especificación no beneficiaba el interés público, por lo que no se justificó la adjudicación en controversia, conforme el art. X del Reglamento de la Junta de Subastas del Municipio de Aguada, aprobado el 6 de septiembre de 2011, pág. 12. El incumplimiento con dicho requisito tampoco procedía bajo el fundamento de que el contrato había sido otorgado durante un estado de emergencia, pues no se demostró que estuviésemos ante los casos de emergencia a los que se refería el artículo 1.003 (ff) de la Ley Núm. 81-1991 (derogada), 21 LPRa sec. 4001(ff). Tampoco se hizo constar por escrito los hechos o circunstancias de urgencia o emergencia por los que no se podía celebrar la subasta. Véase, art. 10.002 (c) de la Ley Núm. 81-1991 (derogada), *supra*.

Del mismo modo, surgió de la prueba presentada que el municipio de Aguada, así como la Junta de Subastas, incumplieron con su responsabilidad y obligaciones, al otorgar una enmienda a dicho contrato por \$4,000,000, lo que aumentó el costo del proyecto a \$7,000,000, sin la celebración de una subasta, en clara violación de la Ley 81-1991 (derogada), *supra*, y del Reglamento de la Junta de Subastas del Municipio. Si bien es cierto que la Junta de Subastas del municipio de Aguada autorizó la contratación con W Construction y la posterior enmienda del contrato, es nuestro deber asegurarnos que las instrumentalidades públicas, al efectuar sus gestiones de compra y contratación, cumplan con la ley, con sus propios procedimientos y que traten de forma justa a los licitadores. De este modo, nos aseguramos que el dinero del Pueblo es utilizado en beneficio del interés público. Véase, *Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847, 854 (2007).

Inclusive, surge de la resolución del 31 de marzo de 2021 emitida por la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario que la abogada investigadora asignada al caso, Lcda. Vivian González Méndez, descubrió que la Junta de Subastas incumplió con las notificaciones de adjudicación al no incluir los requisitos establecidos por su propio Reglamento, sobre el derecho de los licitadores no favorecidos en la subasta. La omisión del derecho de revisión judicial también viola la normativa dispuesta en la Ley Núm. 81-1991(derogada), *supra*. Véase, además, *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, *supra*. Por último, destacamos que, a diferencia de lo señalado por la parte interventora, no nos encontramos ante una impugnación de la adjudicación de subastas que debe ser revisada por el Tribunal de Apelaciones, conforme el art. 15.002(2) de la Ley Núm. 81-1991(derogada), 21 LPRa sec. 4702. Sino más bien, debíamos atender la revisión de un acto de un organismo municipal que se alegó había sido contrario a las leyes de Puerto Rico. Por todo lo cual, determinamos que los contratos núm.

³⁴ Véase el Apéndice del Recurso KLAN202200738, a las págs. 228-229.

³⁵ *Íd.*, a las págs. 229-230.

2019-000159 y 2019-000159-A son nulos, por no haberse cumplido con los requisitos ordinarios de la subasta pública ni con los requisitos establecidos en situaciones excepcionales, como las de una emergencia, dispuestos en la Ley Núm. 81-1991 (derogada), supra, y el Reglamento de la Junta de Subastas del Municipio de Aguada, aprobado el 6 de septiembre de 2011.

En consecuencia, el TPI declaró *ha lugar* a la demanda y declaró nulo el contrato de servicios núm. 2019-000159 otorgado por el Municipio de Aguada y W Construction, el 11 de diciembre de 2018. Del mismo modo, declaró nula la posterior enmienda núm. 2019-000159-A suscrita por las mismas partes, el 28 de marzo 2019.

Inconforme, la Financiera presentó el recurso apelativo que nos ocupa (KLAN202200738) imputándole al foro primario la comisión de los siguientes errores:

PRIMER ERROR: EL TPI CARECÍA DE JURISDICCIÓN PARA EMITIR LA SENTENCIA.

I. RESPECTO A LA CAUSA DE ACCIÓN POR NULIDAD DEL CONTRATO DE SERVICIOS, EL TPI CARECE DE JURISDICCIÓN EN LA MEDIDA EN [QUE] LA SOLICITUD DEL MUNICIPIO LE REQUERÍA PASAR JUICIO SOBRE LA ADJUDICACIÓN DE UNA SUBASTA QUE ADVINO FINAL Y FIRME.

II. RESPECTO A LA CAUSA DE ACCIÓN POR NULIDAD DE LA ENMIENDA, EL TPI CARECÍA DE JURISDICCIÓN PUES ESTA FUE INSTADA FUERA DEL TÉRMINO ESTABLECIDO POR LEY.

SEGUNDO ERROR: EL TPI ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN AL DECLARAR LA NULIDAD DEL CONTRATO.

I. EL MUNICIPIO NO ALEGÓ DEFECTOS EN EL CONTRATO DE SERVICIOS QUE SUSTENTEN UNA CAUSA DE ACCIÓN POR NULIDAD.

II. EN LA ALTERNATIVA, EL MUNICIPIO TAMPOCO DEMOSTRÓ QUE LA ADJUDICACIÓN DE LA SOLICITUD DE PROPUESTA FUERA DEFECTUOSA, NI QUE EL ALEGADO DEFECTO ACARREARA LA NULIDAD DEL CONTRATO DE SERVICIOS.

III. DE HABER EXISTIDO ALGUNA DEFICIENCIA EN LA OTORGACIÓN DEL CONTRATO, ESTE CONSTITUYÓ UN ACTO ANULABLE QUE FUE SUBSANADO.

IV. TAMPOCO PROCEDE LA NULIDAD DEL CONTRATO DE SERVICIOS BASADO EN

DETERMINACIONES NO VINCULANTES DE UPAD, FEI, Y EL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA.

TERCER ERROR: EL TPI ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN AL DECLARAR LA NULIDAD DE LA ENMIENDA.

CUARTO ERROR: ERRÓ EL TPI AL PRIVAR A LA PARTE APELANTE DE SU PROPIEDAD SIN EL DEBIDO PROCESO DE LEY.

I. EL TPI INFRINGIÓ EL DEBIDO PROCESO DE LEY DE RECOVERY FINANCE AL PRIVARLE DE SU PROPIEDAD SIN PROVEERLE LA OPORTUNIDAD RAZONABLE DE HACER DESCUBRIMIENTO O DE PRESENTAR PRUEBA A SU FAVOR.

II. EL TPI INFRINGIÓ EL DEBIDO PROCESO DE LEY DE RECOVERY FINANCE AL EXIMIR AL MUNICIPIO DE PROBAR LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE SU CAUSA DE ACCIÓN.

QUINTO ERROR: ERRÓ EL TPI AL CONVALIDAR UNA ACTUACIÓN DEL MUNICIPIO QUE FUE ARBITRARIA, CAPRICHOSA Y CONTRARIA A DERECHO.

Por otra parte, igualmente insatisfecha, la Corporación presentó el recurso apelativo que nos ocupa (KLAN202200740) imputándole al foro primario la comisión de los siguientes errores:

ERRÓ EL TPI AL DICTAR SENTENCIA SIN TENER JURISDICCIÓN EN EL PRESENTE CASO.

ERRÓ EL TPI AL CONCLUIR QUE EL CONTRATO DE SERVICIOS ES NULO PORQUE W CONSTRUCTION NO TENÍA DOS (2) AÑOS DE EXPERIENCIA QUE REQUERÍA LA SOLICITUD DE PROPUESTA.

ERRÓ EL TPI AL CONCLUIR QUE LA ENMIENDA AL CONTRATO DE SERVICIOS ERA NULA PORQUE NO SE EFECTUÓ UNA SUBASTA EN VIOLACIÓN A LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS DE 1991.

ERRÓ EL TPI AL NO TOMAR EN CONSIDERACIÓN LA AUSENCIA TOTAL DE BUENA FE CONTRACTUAL DE PARTE DEL MUNICIPIO HACIA W CONSTRUCTION.

ERRÓ EL TPI AL DICTAR SENTENCIA A FAVOR DEL MUNICIPIO CUANDO DICHA PARTE NO CUMPLIÓ [CON] EL PESO DE LA PRUEBA QUE REQUIERE LA LEY.

ERRÓ EL TPI AL FUNDAMENTAR SU SENTENCIA EN UNAS DETERMINACIONES DE HECHOS EN TORNO A UN REFERIDO AL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA QUE NO PRODUJO NINGUNA ACUSACIÓN Y EN DONDE W CONSTRUCTION NO FUE PARTE Y/O [SIC] ESTUVO ENVUELTO.

Mediante la *Resolución* del 27 de septiembre de 2022, ordenamos la consolidación de los recursos de referencia. Sometida

la transcripción de prueba oral y los alegatos de las partes, decretamos perfeccionado los recursos.

Analizados los escritos de las partes, la transcripción oral de la prueba (TPO) y los expedientes apelativos; así como estudiado el derecho aplicable, procedemos a resolver.

II.

Sentencia declaratoria

La Regla 59.1 de las Reglas de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.1, dispone en la parte aquí concerniente que:

Regla 59.1 Cuándo Procede

El Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad **para declarar derechos**, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. No se estimará como motivo suficiente para atacar un procedimiento o una acción el que se solicite una resolución o sentencia declaratoria. La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. [...] [Énfasis suplido]

En cuanto a quien puede solicitar una sentencia declaratoria la Regla 59.2, 32 LPRA Ap. V, R. 59.2, establece:

Regla 59.2 Quiénes pueden solicitarla; facultad de interpretación; ejercicio de las facultades

(a) Toda persona interesada en una escritura, un testamento, un contrato escrito **u otros documentos constitutivos de contrato**, o cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectados por un estatuto, una ordenanza municipal, **un contrato** o una franquicia, podrá **solicitar una decisión sobre cualquier divergencia en la interpretación o validez** de dichos estatutos, ordenanzas, **contrato** o franquicia, y además que se dicte una declaración de los derechos, estados u otras relaciones jurídicas que de aqu[e]llos se deriven. Un contrato podrá ser interpretado antes o después de haber sido infringido.

(b) [...]

(c) La enumeración hecha en los incisos (a) y (b) de esta regla, no limita ni restringe el ejercicio de las facultades generales conferidas en la Regla 59.1, dentro de cualquier procedimiento en que se solicite un remedio declaratorio, siempre que una sentencia o decreto haya de poner fin a la controversia o despejar una incertidumbre. [Énfasis suplido]

La Sentencia Declaratoria constituye un mecanismo procesal de carácter remedial mediante el cual se puede dilucidar, ante los

tribunales, los méritos de cualquier reclamación que implique un peligro potencial en contra de una parte. *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641, pág. 653 (1980). La importancia de esta estriba en que permite a una parte obtener la protección judicial antes de que el peligro se convierta en uno real. Sin embargo, este mecanismo solo debe utilizarse para finalizar situaciones de incertidumbre o inseguridad en cuanto a los derechos de las partes, de forma tal que contribuya al logro de la paz social. *Asoc. de Periodistas v. González*, 127 DPR 704, 722-724 (1991); *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 489-490 (1954). La cuestión fundamental a determinar es, si los hechos que el demandante aduce en su demanda de sentencia declaratoria son demostrativos de que existe una controversia sustancial entre las partes; que tienen intereses legales adversos; y con suficiente inmediación, madurez y realidad que hacen aconsejable el remedio declaratorio. *Moscoso v. Rivera, supra*, pág. 492. Se debe demostrar la aserción o aseveración activa y antagónica de un derecho por una de las partes, y que la otra haya negado la existencia de ese derecho; que se refiera la controversia a un conflicto real, y a su vez, que el demandado actúe o amenace con actuar en tal forma que exista la probabilidad sustancial de que se lleve a cabo una invasión de los derechos del demandante. *Íd.*

Por último, “[e]l tribunal podrá negarse a dar o a registrar una sentencia o decreto declaratorio cuando tal sentencia o decreto, de ser hecho o registrado, no haya de poner fin a la incertidumbre o controversia que originó el procedimiento.” Regla 59.3 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.3.

El procedimiento de subasta

El procedimiento de pública subasta es uno de suma importancia y está revestido del más alto interés público en *pos* de promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado. *Maranello, Inv. v. Oficina de Administración de*

los Tribunales, 186 DPR 780, 793 (2012); *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778-779 (2006). Como la adjudicación de las subastas gubernamentales conlleva el desembolso de fondos del erario, “la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas debe ser el interés público en proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico.” *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237, 245 (2007). A su vez, **las subastas gubernamentales tienen como objetivo el establecer un esquema que asegure la competencia equitativa entre los licitadores, evitar la corrupción y minimizar los riesgos de incumplimiento.** *Aluma Constr. Corp. v. De Acueductos Alcantarillados*, 182 DPR 776, 783 (2011); *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, *supra*. Véanse, además, *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990); *Justiniano v. ELA*, 100 DPR 334, 338 (1971).

En Puerto Rico no hay una ley especial que aplique y regule los procedimientos de subastas para la adquisición de bienes y servicios por entidades gubernamentales. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 993 (2009). De hecho, a este procedimiento no le son aplicables las disposiciones de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno*, Ley núm. 38-2017 aprobada el 30 de junio de 2017, pues dicho estatuto excluyó de su definición de “agencia” a los gobiernos municipales. Por esto, queda a la discreción de cada municipio, como entidad con el conocimiento especializado, aprobar un reglamento que establezca el procedimiento y las guías a seguir en sus propias subastas a tenor con la Ley de Municipios Autónomos, Ley núm. 81-1991, 21 LPRA Sec. 4001, *et seq.* *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434, 440 (2004).

Ahora bien, dado que la adjudicación de las subastas gubernamentales conlleva el desembolso de fondos del erario, dichos procedimientos **están revestidos de un gran interés público y aspiran a promover una sana administración pública.** *Marina Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847 (2007); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas, supra*; *A.E.E. v. Maxon, supra*, a las págs. 438-439. El propósito de regular la realización de obras y la contratación de servicios para el Gobierno, mediante los sistemas de subastas es proteger los intereses y dineros del pueblo al **promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgar los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento.** *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745 (2004); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 849 (1999); *Mar-Mol, Co. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864 (1990); *Cancel v. Municipio de San Juan*, 101 DPR 296, 300 (1973); *Justiniano v. ELA*, 100 DPR 334, 338 (1971).

Por tanto, los tribunales tienen el deber de asegurarse de que las instrumentalidades públicas cumplen con la ley, con sus propios procedimientos y que tratan de forma justa a los licitadores al momento de adjudicar una subasta. *RBR Const., S.E. v. A.C., supra*, a la pág. 856.

Contratación Gubernamental

Los preceptos legales que tutelan las relaciones económicas entre los municipios y las entidades privadas están revestidos de un alto interés público y buscan promover una sana y recta administración pública. *Hatton v. Mun. De Ponce* 134 DPR 1001, 1005 (1994). Por eso resulta necesario “evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia, el descuido y los riesgos de incumplimiento”. *Íd.* Estas normas no pueden ser fácilmente descartadas, “aun en situaciones meritorias

que exigen cierta flexibilidad, tales como la adquisición de bienes y servicios en casos de emergencia y otras situaciones excepcionales.”

Íd.

En repetidas ocasiones el Tribunal Supremo ha señalado que la buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, por lo que parte de una buena administración conlleva realizar sus funciones como comprador con eficiencia, honestidad y corrección con el fin de proteger los intereses y el dinero del pueblo al cual dicho gobierno representa. *Lugo v. Municipio de Guayama*, 163 DPR 208, 214 (2004) citando a *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990). Lo antes expuesto sirve para entender las razones por las cuales el más alto foro se ha expresado a favor de una normativa restrictiva respecto a la contratación gubernamental con entes privados. *Lugo, v. Municipio de Guayama*, supra, págs. 214-215.

Ley de Municipios Autónomos

La Ley núm. 81-1991 aplicable a los hechos del presente caso, era conocida como la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.*³⁶ Esta tenía como propósito otorgar a los municipios la mayor autonomía posible y proveerles las herramientas financieras; así como los poderes y facultades necesarias para asumir una función central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico. Artículo 1.002 de la Ley núm. 81, 21 LPRA sec. 4001.

Respecto a las subastas celebradas por los municipios, se regían por las disposiciones de la Ley núm. 81-1991 específicamente

³⁶ Esta ley fue derogada por la Ley núm. 107-2020 conocida como “Código Municipal de Puerto Rico.” No obstante, las disposiciones del anterior estatuto son las aplicables a los hechos del caso.

por los Artículos 10.001-10.007 del estatuto, 21 LPRA secs. 4451-4457; así como por el Reglamento para la Administración Municipal de 2016, Núm. 8873 de 19 de diciembre de 2016, el cual regula los procedimientos de subastas en los ayuntamientos municipales. Ambos cuerpos legales conceden facultad a los organismos encargados de dichos procesos –las Juntas de Subastas–, para adjudicar subastas en consideración a la habilidad, responsabilidad económica, reputación e integridad comercial del licitador; así como el cumplimiento con las especificaciones, los términos de entrega y cualesquiera otras condiciones que se hayan incluido en el pliego de subasta. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 739 (2001).

III.

En esencia, los errores señalados por la Financiera y la Corporación, en sus respectivos recursos, versan sobre que el TPI abusó de su discreción al declarar nulo el contrato en controversia y la posterior enmienda. Por estar los errores relacionados entre sí, los discutiremos en conjunto.

De la prueba presentada, surge con meridiana claridad que la adquisición de los servicios de recogido de escombros se realizó mediante el proceso de subasta pública, el cual es uno más riguroso en términos de su adjudicación.³⁷ En este sentido, el pliego de condiciones requería, **como un requisito esencial**, que **la compañía** licitadora tuviese “al menos dos (2) años de experiencia en operación logística para la recuperación de desastres y eliminación de escombros”. Esto para **ser eligible para la adjudicación** según se especificó en el Aviso de Subasta. Lo que evidentemente la Corporación no cumplía al publicarse la subasta en octubre de 2018 debido a que quedó evidenciado que la empresa

³⁷ Véase la TPO, a las págs. 22 y 62.

se organizó en agosto de 2017. Tampoco satisfacía la condición al formalizarse el contrato en diciembre de 2018.

En cuanto a este requisito de tener dos años de experiencia, se hace preciso enfatizar que, la invitación a subasta es clara y precisa respecto al alcance del mismo. Es decir, se exigía al “licitante” **-para ser eligible-** satisfacer el mínimo de experiencia requerida. Aún más, no surge del Aviso de Subasta que este requisito se convalidaría con la de los accionistas, empleados o constructores. En este punto, recordemos que es un axioma ampliamente conocido que **las subastas gubernamentales tienen como objetivo el establecer un esquema que asegure la competencia equitativa entre los licitadores, evitar la corrupción y minimizar los riesgos de incumplimiento.** Por tanto, si la Junta de Subastas pretendía aplicar la norma de considerar la experiencia de miembros de cualquier proponente en unión a la de la compañía tenía que incluirlo expresamente en el Aviso de Subasta. Ello, procuraba una competencia justa y equitativa entre todos los interesados en licitar. Por lo que, una vez abiertas las propuestas, intentar establecer requisitos adicionales a los comunicados al público, no solo va en contra de los principios que rigen este mecanismo, sino que limitó la participación del mayor número de licitantes posibles en la subasta. A su vez, no cabe duda de que al Municipio establecer un requisito de esta naturaleza, se pretende asegurar que el licitador agraciado tenga suficiente habilidad y destreza para cumplir a cabalidad la encomienda. Por ello, este solo hecho de por sí invalida *ab initio* cualquier adjudicación resultante de la subasta; así como los contratos otorgados en virtud de la misma.

Sobre lo antedicho, en el Reglamento de la Junta de Subastas del Municipio, aprobado mediante la Ordenanza Núm. 5, Serie 2011-2012, el 6 de septiembre de 2011, y firmada por el Alcalde el

13 posterior, se dispone en el Artículo X. *Deberes y Facultades de la Junta*, que se adjudicará la subasta tomando, entre otros factores, que la propuesta sea conforme a las especificaciones. A su vez, en la Sección 11. *Norma General de Adjudicación*, acápite (1)a), del Reglamento Núm. 8873 se prescribe que la adjudicación se efectuará a favor del licitador que cumpla con los requisitos y condiciones de los pliegos de especificaciones.

Por otra parte, somos conscientes de que la Secretaria Municipal, en su testimonio, indicó que se puede evaluar la experiencia del presidente de una empresa y las de sus constructores. Sin embargo, no podemos ignorar que la señora Bravo Pérez, posterior a dicha aseveración, apuntaló enfáticamente que, **en esta subasta, los dos años de experiencia debía ser cumplido concretamente por la compañía proponente según se exigía en el Aviso de Subasta.** Por lo que, resulta ser un acto altamente cuestionable dejar al arbitrio de funcionarios municipales escoger cuándo, cómo y en qué instancia, deben o no obedecer las formalidades impuestas en los procesos de subastas.

Relativo a lo anterior, entendemos que la normativa establecida por nuestro Tribunal Supremo en *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434 (2004), no le es aplicable. Lo allí resuelto es distinguible de los hechos de este caso, ya que como bien especificó la más alta

Curia:

Cuando se trata, como en el presente caso, de la **adquisición de servicios técnicos de gran costo y sofisticación** la selección de un proveedor sobre otros puede conllevar decisiones que descansen, no en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de la tecnología, y los recursos humanos con que cuenta ésta, a la luz de las necesidades presentes y futuras de la agencia.

....

Después de todo, las personas jurídicas, como lo serían en este caso los **proveedores de servicios para la rehabilitación de calderas, no pueden operar sino es a través de seres humanos que le asisten, y que son éstos en última instancia, y no aquellos, los que pueden ejecutar acciones y acumular experiencia.** Por ello, la necesidad de que en el momento en que se

vaya a determinar si un licitador cumple con los criterios de experiencia previa, se tome en consideración las habilidades, conocimientos, destrezas, y adiestramiento de aquellos que la forman, entiéndase, sus recursos humanos. (Énfasis nuestro) *Íd.*, a las págs. 439, 443.

En atención a lo transcrito, es forzoso concluir que el Tribunal Supremo pautó dicha norma para situaciones como las allí consideradas (**adquisición de servicios técnicos de gran costo y sofisticación**), pero dicho raciocinio no se ajusta a los hechos de los casos ante nuestra consideración que se necesitaban compañías para el recogido y disposición de material vegetativo y escombros producto del paso del huracán María.

Ahora bien, de entenderse que la Junta de Subastas podía considerar la experiencia del Presidente para satisfacer el criterio de los dos años, de la Transcripción de la Vista en su fondo solo surge que la Secretaria Municipal hizo referencia al Certificado de Cumplimiento (“Good Standing”) emitido por el Secretario de Estado el cual forma parte del expediente de la subasta. En este, como bien quedó comprobado, la Corporación se creó el 30 de agosto de 2017. Es decir, nunca quedó demostrado ante el foro primario, en especial, por el Sr. Wilson Matos Ruiz, que incluyó en su propuesta, previo a la apertura de los sobres sellados por la Junta de Subastas, no después, algún documento que evidenciara su experiencia como recurso humano de la empresa relativa a los servicios interesados por el Municipio. En este punto, es importante advertir que, diferente a lo aquí expuesto, en *AEE v. Maxon*, supra, se presentó ante la Junta de Subastas de la AEE evidencia de empleados supervisores con experiencia en trabajos similares.³⁸

³⁸ En la nota al calce 7 el Tribunal Supremo indicó:

Es menester destacar que el requisito de experiencia establecido por la A.E.E, como agencia contratante, era uno que debía demostrarse como evidencia satisfactoria para la mencionada corporación pública.

Al respecto, debemos afirmar que de autos se desprende que sí se presentó, por parte de Central, evidencia satisfactoria en cuanto al cumplimiento de dicho requisito, entre ellas; personal altamente

Enfatizamos que la más alta *Curia* en *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336 (2016), dictaminó que una vez sometidos y abiertos los pliegos de licitación, estos no admiten modificaciones.

De otro lado, en el contrato original formalizado entre el Municipio (núm. 2019-000159) se precisó diáfananamente que la Corporación (W Construction, LLC) debía cumplir con los requisitos identificados en la *Solicitud de Contrato a Plazo de la Propuesta para Servicios de Respuesta a Desastres* el cual se incluyó como parte del convenio; así como la propuesta del contratista.³⁹ Reiteramos que en dicha solicitud (Aviso de Subasta) se incluyó el antedicho requerimiento por lo que estamos ante una representación falsa que hace ineficaz el acuerdo. Este hecho era conocido por los funcionarios del Municipio y por el contratista. Como indicamos, el más alto foro en *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, supra, promulgó que una vez sometidos y abiertos los pliegos de licitación, estos no admiten modificaciones. La apertura de los pliegos de licitación se efectúa públicamente ante todos los licitadores. No hay cabida en este proceso para la negociación de los términos sometidos entre agencia y licitador. En consecuencia, el convenio entre el Municipio y la Corporación es el resultado de una actuación nula, por lo que no cabe duda de que el mismo carece de eficacia jurídica. En este sentido, cualquier enmienda posterior a un contrato nulo no puede subsistir de manera independiente a este.

Ahora bien, aunque la mayoría de este panel está consciente de que los trabajos se realizaron según acordados, no podemos obviar que estamos ante la contratación gubernamental la cual exige la mayor transparencia y rigurosidad en el uso de los fondos públicos; así como la más sabia administración de estos. Aún más,

calificado para desarrollar este tipo de trabajo; certificaciones expedidas por la National Board of Boiler and Pressure Inspectors, en específico la “R-Stamp” que le certifica como entidad diestra en el manejo de las reparación y rehabilitación de calderas, entre otras. *Íd.*, a la pág. 445.

³⁹ Véase el Apéndice del Recurso KLAN202200740, a la pág. 18.

como bien apuntaló el Sr. Wilson Matos, dueño y Presidente de la corporación, en el juicio, este es un contratista que lleva muchos años haciendo negocios con el Gobierno y municipios lo cual implica que conoce a cabalidad los procesos de contratación y en especial, que asume el riesgo económico por cualquier irregularidad que invalide la acción gubernamental a su favor. Recordemos que el fin primordial del proceso de subasta “es proteger los fondos públicos, fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles.”⁴⁰ Asimismo, los procedimientos de subastas para la adquisición de bienes y servicios por las agencias del gobierno “están revestidos del más alto interés público”.⁴¹

A su vez, enfatizamos que el mecanismo de compras de emergencia no puede ser considerado como un subterfugio para incumplir con los requerimientos que el propio Municipio promulgó para la adquisición de los servicios. Tampoco puede utilizarse para ignorar las disposiciones sustantivas sobre los procesos de subastas establecidas en la normativa regente, entiéndase, la Ley núm. 81-1991, el Reglamento Núm. 8873 y el Reglamento de la Junta de Subastas del ayuntamiento. Por ello, el recurso de la Sentencia Declaratoria es el correcto para dirimir la validez del contrato otorgado. Incluso previo a la presente demanda ya existían tres opiniones emitidas por entes gubernamentales sobre la nulidad del contrato, a saber: el Departamento de Justicia, el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente (FEI) y la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD).

En resumen, reiteramos que, en la adjudicación de la subasta, el Municipio actuó en contra de sus propios actos debido a que la

⁴⁰ *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, 194 DPR 711, 716 (2016); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, supra.

⁴¹ *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009).

Junta de Subastas estableció en la invitación las instrucciones y especificaciones de cómo se llevaría a cabo el proceso. En especial, y en lo aquí concerniente, se indicó expresamente que la **empresa proponente para ser elegible** (no socios, oficiales o accionistas) tenía que cumplir con el requisito primordial de “al menos dos (2) años de experiencia en operación logística para la recuperación de desastres y eliminación de escombros”. Por ende, la actuación de **pasar por alto este criterio invalidó la adjudicación realizada y la hace nula**. Recalamos que quedó claramente demostrado que el requisito de la experiencia tenía que ser cumplido por la empresa. A estos efectos, del testimonio no refutado de la señora Bravo Pérez, surge que “[l]os dos años debe ser de la compañía” según se estableció en el Aviso de Subastas. Tampoco, y en la alternativa como explicamos, se demostró que se acreditara la experiencia del recurso humano de la Corporación ante la Junta de Subastas.

Por último, como es sabido, un contrato es radicalmente nulo cuando carece de alguno de los elementos esenciales para su validez, o **cuando es contrario a la ley**, la moral o al orden público.⁴² Además, debido a los requisitos y condiciones impuestos por el legislador, la validez de los contratos gubernamentales se examina con los estatutos especiales en lugar de las teorías generales de contratos.⁴³ Por ende, “es crucial que los municipios hayan actuado “acorde con los procedimientos establecidos por ley y nuestra jurisprudencia interpretativa al momento de desembolsar fondos públicos para el pago de las obligaciones contraídas”.⁴⁴

Así las cosas, los errores señalados en los recursos apelativos KLAN202200738 y en el KLAN202200740 no se cometieron. El foro

⁴² Artículos 1207 y 1231 del Código Civil (ed. 1930) derogado, 31 LPRA secs. 3372 y 3391. Artículos 277 y 304 del Código Civil de 2020, 31 LPRA secs. 6162 y 6242.

⁴³ *Alco Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530, 537 (2011).

⁴⁴ *Íd.*; *Colón Colón v. Mun. de Arecibo*, 170 DPR 718, 725 (2007).

apelado no abusó de su discreción al declarar nulo el contrato de controversia.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, procede confirmar la *Sentencia* apelada.

Notifíquese.

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

El juez Sánchez Ramos disiente con opinión escrita.

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

<p>MUNICIPIO DE AGUADA</p> <p>Demandante - Apelado</p> <p>v.</p> <p>W CONSTRUCTION, LLC</p> <p>Demandado - Apelante</p> <p>RECOVERY FINANCE LIMITED</p> <p>Apelante</p>	<p>KLAN202200738</p> <p>consolidado</p> <p>KLAN202200740</p>	<p>Apelación procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de Aguada</p> <p>Caso núm.: AU2021CV00596</p> <p>Por: Sentencia Declaratoria</p>
---	--	--

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Rivera Torres y el Juez Salgado Schwarz.

OPINIÓN DISIDENTE DEL JUEZ SÁNCHEZ RAMOS

Contrario a lo concluido por el Tribunal de Primera Instancia (“TPI”), no es nulo un contrato de servicios otorgado por un municipio como resultado de una subasta o requerimiento de

propuestas cuya adjudicación advino final y firme, aun partiendo de la premisa (no probada en este caso) que el licitador agraciado no hubiese cumplido con alguna de las especificaciones del pliego correspondiente.

La conclusión del TPI es particularmente errada y penosa al considerarse que no existe controversia sobre el hecho de que los servicios acordados eran necesarios, se prestaron y, por el Municipio considerarlos satisfactorios, dicha parte sometió las correspondientes facturas a FEMA, quien las aprobó y tiene la obligación de suplir el 90% del costo de referido contrato y su enmienda.

En fin, lo razonado por el TPI y planteado por el Municipio se resume en la frase *mucho ruido y pocas nueces*. Nada en el récord de este caso siquiera comienza a sugerir la posibilidad de algún tipo de actuación incorrecta, ilegal o corrupta por parte de persona o funcionario alguno. De hecho, es altamente sospechoso que el Municipio no sometiera ante la consideración del TPI el aviso de adjudicación de la subasta o RFP, ni copia del expediente completo. Por tal razón, el récord ni siquiera permite contestar las siguientes preguntas pertinentes al asunto de una posible irregularidad: ¿hubo siquiera otros licitadores? Si los hubo: ¿cumplieron con los requerimientos del pliego? ¿Ofrecieron un precio más bajo que el licitador agraciado? ¿Qué razón consignó el municipio para otorgar el contrato al licitador agraciado?

No puedo avalar que, en aras del admitido “alto interés público” en “proteger los fondos públicos”, sin nada en el récord que permita concluir que medió ilegalidad alguna en la adjudicación de un contrato (o en el contrato mismo), se prive a una entidad privada del pago por unos servicios, necesarios a raíz de una emergencia, brindados al amparo de un contrato que es válido, por este haber cumplido con todos los requisitos de ley aplicables, y el cual fue

producto de una adjudicación que advino final y firme. *Much ado about nothing.*

I.

En noviembre de 2021, el Municipio de Aguada (el “Municipio”) presentó la acción de referencia, sobre sentencia declaratoria (la “Demanda”), en contra de W Construction LLC (“la Corporación”). Alegó que, en octubre de 2018, el Municipio publicó un requerimiento de propuestas (el “RFP”) para servicios de “respuesta a desastres” y que, en diciembre de 2018, el RFP fue adjudicado a la Corporación. De conformidad con lo cual, en el mismo mes, el Municipio y la Corporación suscribieron el contrato de servicios de emergencia 2019-000159 (el “Contrato”).

El Municipio alegó que el RFP requería que la parte agraciada tuviese “al menos dos (2) años de experiencia en operación logística para la recuperación de desastres y eliminación de escombros”, pero que la Corporación, al haberse organizado en agosto de 2017, no cumplía con dicha especificación.

Se alegó, además, que, tres meses luego, en marzo de 2019, el Municipio y la Corporación suscribieron una enmienda al Contrato con el fin de aumentar su monto, de \$4 millones a \$7 millones (enmienda núm. 2019-000159-A, o la “Enmienda”)⁴⁵. El Municipio sostuvo que la ley no permite que se aumente en más de 30% la cuantía de un contrato sin la celebración de una nueva subasta o RFP.

Además, el Municipio resaltó que, en septiembre de 2020, el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (el “Panel”) emitió una Resolución (la “Resolución del Panel”) mediante la cual adoptó la teoría de que, en efecto, el Contrato era nulo por haberse otorgado

⁴⁵ A la enmienda se le adjuntaron los siguientes documentos: carta de aprobación de la Junta de Subastas del Municipio; certificación de fondos del Departamento de Finanzas del Municipio; y un *Notice of Assignment and Acknowledgement*.

a una compañía que no tenía dos años de experiencia y que la Enmienda también era nula por la razón luego expuesta en la Demanda. El Municipio alegó que, luego, la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario del Panel (la “Unidad”), a través de una abogada investigadora, también emitió una Resolución (la “Resolución de la Unidad”) en la cual acogió los fundamentos luego expuestos en la Demanda en torno a la validez del Contrato. El Municipio solicitó al TPI que declarase nulo el Contrato y la Enmienda.

En diciembre de 2021, Recovery Finance Limited (la “Financiera”) presentó una moción de intervención. Alegó que, en virtud de los términos contractuales relacionados con un préstamo que le otorgó a la Corporación, la Financiera se había convertido en el “beneficiario principal de los activos que provienen” del Contrato. Por tanto, se alegó que las cuantías que el Municipio debía a la Corporación debían pagarse directamente a la Financiera. En febrero de 2022, durante una vista, el TPI declaró con lugar la solicitud de intervención de la Financiera.

En marzo de 2022, tanto la Corporación como la Financiera contestaron la Demanda. La Financiera alegó que el “dueño” de la Corporación, el Sr. Wilson Matos (el “Presidente”), “contaba con experiencia adicional en los servicios solicitados por el Municipio”, la cual, añadida a la de la Corporación, “excedían los dos años contemplados” en el RFP. Arguyó que, por tratarse de unos servicios de emergencia, no era necesaria ni una subasta, ni otro RFP, para suscribirse la Enmienda. Se planteó, además, que el Municipio había ratificado el Contrato y la Enmienda “al recibir los servicios pactados” y haber “recibi[do] los pagos de FEMA por dichos servicios”.

II.

Durante el juicio, por el Municipio, declaró la Sa. Zulema Bravo Pérez (la “Secretaria Municipal”). Declaró que comenzó a trabajar en el Municipio luego de la otorgación del Contrato y la Enmienda (el 6 de diciembre de 2021, habiendo sido nombrada el 24 de enero de 2022).⁴⁶ Con relación a los deberes de su puesto, la Secretaria Municipal afirmó que consistían en verificar todas las subastas que se trabajan, así como tener la custodia de los expedientes y de los contratos del Municipio.⁴⁷

En cuanto al trámite del Contrato y la Enmienda, la Secretaria Municipal indicó que lo único que pudo hacer fue verificar el expediente y fotocopiar los documentos.⁴⁸ Añadió que dichos documentos son exactos a los presentados por el Municipio y admitidos por el TPI.⁴⁹

Por tanto, la Secretaria Municipal admitió que no preparó el Contrato, no lo firmó, ni trabajó para el presidente o para el secretario municipal durante el año fiscal 2018-2019.⁵⁰ La Secretaria Municipal leyó el Aviso de RFP y el certificado de “good standing” de la Corporación. También explicó el proceso de adjudicación de una subasta y la posterior otorgación de contratos y sus enmiendas.⁵¹ Opinó que, si un contrato municipal sobrepasa la suma de \$200,000.00, se tiene que celebrar una subasta, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Subastas del Municipio.⁵² Además, consignó que la ley no permitía enmiendas a un contrato que aumentaran su cuantía por más de 15% sin la celebración de una nueva subasta.

⁴⁶ Transcripción de la prueba oral (TPO), pág. 16, líneas 9-13.

⁴⁷ TPO, pág. 16, líneas 15-19.

⁴⁸ TPO, pág. 17, líneas 18-22.

⁴⁹ TPO, pág. 17, líneas 20-25 y pág. 18, línea 1.

⁵⁰ TPO, pág. 27, líneas 12-22.

⁵¹ TPO, pág. 31, líneas 12-25.

⁵² TPO, pág. 36, líneas 21-25.

La Secretaria Municipal aseveró que la Corporación no cumplió con el requisito de experiencia de dos (2) años.⁵³ Informó que ella no hubiese votado por la Corporación como licitador agraciado.⁵⁴ La Secretaria Municipal también sostuvo que la Corporación tampoco cumplió con los requisitos de tener conocimiento y experiencia en los procesos de reembolso de asistencia pública de FEMA y de proveer servicios similares en poblaciones de más de diez mil (10,000) habitantes.⁵⁵

Durante el conainterrogatorio, la Secretaria Municipal admitió que comenzó a fungir como secretaria de la Junta de Subastas durante el año 2022.⁵⁶ **Reconoció que, en cuanto a los años de experiencia de un licitador, se evalúa la experiencia del presidente y de los constructores de una corporación.**⁵⁷ **Aceptó que los trabajos de recogido de escombros y limpieza se culminaron.**⁵⁸

La Secretaria Municipal admitió que el expediente presentado ante el TPI no estaba completo.⁵⁹ **En particular, aceptó que no se presentó ante el TPI la *Notificación de Adjudicación* que contiene las razones de la Junta de Subasta para adjudicar el RFP a la Corporación.**⁶⁰ Admitió que en el expediente no había solicitud de revisión judicial por parte de algún licitador y reconoció que le correspondía al Tribunal de Apelaciones realizar la aludida revisión.⁶¹

Por su parte, la Corporación presentó el testimonio del Presidente. Declaró que era contratista desde hacía más de 17 años.⁶² Durante ese tiempo, aseveró que hizo demoliciones,

⁵³ Íd., a las líneas 11-14.

⁵⁴ TPO, pág. 48, líneas 20-23.

⁵⁵ TPO, págs. 50-52.

⁵⁶ TPO, pág. 52, líneas 22-25 y pág. 53, líneas 1-2.

⁵⁷ TPO, pág. 56, líneas 10-17.

⁵⁸ TPO, pág. 60, líneas 9-12.

⁵⁹ TPO, pág. 65, líneas 11-25.

⁶⁰ TPO, pág. 66.

⁶¹ TPO, pág. 67, líneas 10-25 y pág. 68, líneas 1-11.

⁶² TPO, pág. 82, líneas 1-4.

desganches, recogido de material vegetativo, cemento, disposición, construcción industrial, comercial y residencial. También afirmó que realiza cortes de terreno, agregados y opera maquinarias.⁶³

En torno a la experiencia en trabajos de emergencia bajo FEMA, el Presidente resaltó que, al suscribirse el acuerdo con el Municipio, ya había limpiado las carreteras desde Arecibo hasta Guayanilla, con lo cual cumplía automáticamente con el requisito de más de 10 mil habitantes.⁶⁴ Añadió que, en ese momento, ya había limpiado la Carretera 109 de Añasco, desde el kilómetro 17 hasta San Sebastián, así como los parques nacionales del Departamento de Recursos Naturales, el Hospital Bella Vista, recomendado por FEMA, y la playa *Crash Boat*.⁶⁵

Por otro lado, en cuanto a la Enmienda, explicó que en los contratos de emergencia no se puede determinar de antemano un precio exacto debido a que se desconoce lo que se va a recoger.⁶⁶ Por ello, tuvo que solicitar la enmienda, ir personalmente a las facilidades provisionales de FEMA y COR3 e indicar que la suma pactada no alcanzaba para culminar los trabajos.⁶⁷ Fue entonces cuando se le solicitó un análisis de costos adicionales para terminarlos. Por ello, se acordó un aumento de cuatro millones adicionales, aunque aclaró que no los consumió en su totalidad.⁶⁸ Reiteró que no tenía control de los gastos en los que incurrió y sostuvo que no les aplican a esos contratos los límites porcentuales que dispone la ley municipal, debido a que no se someten cotizaciones de trabajos por realizar. Lo anterior, por tratarse de material que se cayó y, por ende, no haber nada estipulado por desconocer la magnitud de lo que se va a recoger.⁶⁹

⁶³ Íd., líneas 8-14.

⁶⁴ TPO, pág. 94, líneas 1-7.

⁶⁵ Íd., líneas 10-19.

⁶⁶ TPO, pág. 95, líneas 5-10.

⁶⁷ Íd., 14-21.

⁶⁸ TPO, pág. 95, líneas 21-25.

⁶⁹ TPO, pág. 96, líneas 1-12.

El Presidente estimó en \$6,100,000.00 la deuda por las labores realizadas.⁷⁰ En vista de la magnitud de los gastos en los que incurrió, y para poder culminar los trabajos, obtuvo financiamiento de la Financiera⁷¹, ascendente a un 80% de los gastos.⁷² En vista de ello, aseveró que la suma reclamada por los trabajos de recogido de escombros y limpieza le pertenecen en su totalidad a la Financiera. Por otro lado, **en cuanto al trabajo realizado, indicó que fue culminado y que los monitores contratados por FEMA certificaron el trabajo.**⁷³

III.

Mediante una sentencia notificada el 19 de agosto de 2022, el TPI declaró nulo el Contrato y la Enmienda. El TPI formuló las siguientes determinaciones de hechos:

1. El 16 de octubre de 2018, el Gobierno Municipal de Aguada, a través de la Oficina de Secretaría, publicó la solicitud de propuesta núm. 2 para el año fiscal 2018-2019 para otorgar un contrato a término para servicios en respuesta a desastres (en adelante, contrato de servicios).
2. En el aviso de subasta (sic) se establecieron tres criterios que toda compañía interesada tenía que cumplir y estos eran: a) mínimo 2 años de experiencia en operación logística para la recuperación de desastres y eliminación de escombros; b) conocimiento y experiencia en los procedimientos de reembolso de asistencia pública de FEMA y, c) haber proveído servicios similares a los requeridos para al menos una jurisdicción con una población de al menos 10,000 personas.
3. Entre toda la documentación sometida por W Construction, se incluyó un certificado de cumplimiento debidamente emitido por el Departamento de Estado de Puerto Rico, el cual disponía W Construction había sido organizada, el 30 de agosto de 2017.
4. El contrato de servicios tenía el objetivo de asegurar los servicios de respuesta a desastre para el municipio. En específico, el proveedor debía llevar a cabo recogido de escombros producidos por el paso del huracán María por Puerto Rico, el 20 de septiembre de 2017.

⁷⁰ Íd., líneas 24-25.

⁷¹ Atlys Global Recovery, compañía matriz de Recovery. TPO, pág. 97, líneas 23-25, pág. 98 y pág. 105, líneas 19-25.

⁷² TPO, pág. 97, líneas 6-19.

⁷³ TPO, pág. 100, líneas 7-13.

5. Los servicios solicitados serían sufragados, en su inmensa mayoría, por la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (“FEMA”, por sus siglas en inglés) mediante pareo de fondos procedentes de fondos federales otorgados a raíz de la declaración de desastre decretada por el Presidente de Estados Unidos debido a los daños ocasionados por el paso del huracán María por Puerto Rico.

6. El 17 de septiembre de 2017, el Gobernador de Puerto Rico decretó un estado de emergencia para todo Puerto Rico debido al paso inminente del huracán María por Puerto Rico.

7. El 21 de septiembre de 2017, el Presidente de Estados Unidos, emitió una declaración de desastre mayor (“Mayor Disaster Declaration”) para Puerto Rico, tras el paso del huracán María, activando la disponibilidad de fondos de FEMA para paliar dicho estado, incluyendo disponibilidad de fondos para el recogido de escombros.

8. Los estados de emergencia decretados por el Gobernador de Puerto Rico y el Presidente de Estados Unidos [sic] cubrían la demarcación territorial del Municipio de Aguada.

9. El contrato en cuestión fue otorgado en diciembre de 2018, es decir, un año y dos meses después del paso del fenómeno atmosférico.

10. El Municipio aportaría el 10% de los fondos relacionados al contrato de servicios, mientras que FEMA aportaría el 90% de estos.

11. El 4 de diciembre de 2018, la Junta de Subasta del Municipio adjudicó la solicitud de propuesta a favor W Construction. Los fundamentos de la adjudicación de la solicitud de propuesta están contenidos en el aviso de adjudicación notificado por la Junta de Subasta del Municipio.

12. El 11 de diciembre de 2018, el Municipio representado por el entonces alcalde, Manuel Santiago Mendoza y W Construction, representado por Wilson Matos Ruiz, suscribieron el contrato núm. 201900159 a término para servicios de respuesta a desastres por la cantidad de \$3,000,000.00.

13. El contrato de servicios tenía una vigencia de 2 años a partir del 11 de diciembre de 2018, hasta el 11 de diciembre de 2020. Por otro lado, disponía que los fondos se administrarían a través de la cuenta 02-03-04-94.50 ID FEMDF2018 Renta.

14. El Municipio se comprometió a pagar por los servicios bajo el contrato dentro de 30 días laborables a partir de los reembolsos recibidos por FEMA.

15. El 5 de marzo de 2019, el Municipio y W Construction suscribieron una enmienda al contrato de

servicios por ser necesario para finalizar los trabajos, conforme los estimados de gastos solicitados por la Directora de Finanzas del Municipio.

16. El 28 de marzo de 2019, se perfeccionó la enmienda entre el municipio y W Construction aumentando la cantidad por un total de \$4,000,000.00, lo cual resultaba en una compensación total de \$7,000,000.00. Contrato núm. 2019- 000159-A.

17. La enmienda núm. 2019-000159-A contenía la siguiente nota aclaratoria:

El mismo tuvo un aumento en la cuantía por la cantidad de cuatro millones de dólares (\$4,000,000.00) ascendiendo el contrato a siete millones de dólares (\$7,000,000.00) aprobados por la Honorable Junta de Subasta del Municipio de Aguada, los cuales serán depositados directamente a la cuenta bancaria de W Construction LLC. [...]

18. Adjunto a la enmienda se incluyeron los siguientes documentos: (1) carta de aprobación de la Junta de Subasta; (2) certificación de fondos del Departamento de Finanzas; 3) Notice of Assignment and Acknowledgment.

19. En la referida enmienda el Municipio se comprometió a pagar por los servicios dentro de los 30 días laborables a partir de los reembolsos recibidos por FEMA.

20. El contrato de servicios y su enmienda fueron objeto de un referido al Departamento de Justicia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el 5 de agosto de 2019, por el Lcdo. Christian E. Cortés Feliciano, para que se investigara en torno a un posible esquema de corrupción gubernamental en el Municipio.

21. El 7 de julio de 2020, el Departamento de Justicia del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico remitió al Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (en adelante FEI) un informe de investigación preliminar del 3 de julio de 2020, sobre la conducta del ex - alcalde, Manuel Santiago Mendoza, en la otorgación del contrato núm. 2019-000159.

22. El 3 de septiembre de 2020, el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente emitió resolución sobre el aludido referido bajo el número de caso UPAD2020-0025.

23. En dicha resolución, el FEI concurrió con las recomendaciones del Departamento de Justicia del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y expuso lo siguiente:

En primer lugar, el contrato número 2019-000159 entre el Municipio y W Construction es nulo porque este último no cumplía con el requisito de dos años de experiencia en operación logística para la recuperación

del desastre expuesto en el edicto para cualificar como licitante. Según el informe, el contrato adolece de diversos vicios producto de las violaciones al reglamento de la Junta de Subastas del Municipio al momento de adjudicarse la misma. Ello, también convertiría en nulo el contrato supletorio 2019-00159 A que resultó en un aumento a la cuantía de cuatro millones adicionales.

24. En adición, la resolución del Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente señaló que, el 5 de marzo de 2019, W Construction solicitó al Municipio una enmienda en la cuantía del contrato núm. 2019-000159, de sobre cien por ciento (100%) del monto original del contrato, entendiéndose el contrato original fue por la cuantía de \$3,000,000.00 y la enmienda peticionada y concedida por el Municipio fue por \$4,000,000.00, elevando la suma final a \$7,000,000.00.

25. El FEI concluyó sobre dicha enmienda: “[p]or el contrario, aunque el Art. 10-002G de la Ley de Municipio Autónomos de Puerto Rico permite un aumento excediendo el treinta por ciento (30%) mediante una orden de cambio, sin establecer un tope o máximo permitido, la más sana administración y los preceptos que permean la ley y reglamentación de subastas, apunta a que una enmienda tan sustancial como la del presente caso, requiere la celebración de un nuevo proceso de subasta, ya sea rescindiendo el contrato original para ordenar una nueva subasta u ordenando una nueva subasta para atender el asunto que motivo el ajuste atendido mediante el contrato supletorio, núm. 2019-00059-A”.

26. Ninguna de las opciones relacionadas a la enmienda hizo el Municipio en aquel momento.

27. En su resolución, el FEI remitió el asunto a la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD) para la evaluación del caso y que determinara que acción, si alguna, correspondía según el plan de reorganización núm. 1-2012.

28. El Municipio de Aguada adoptó el reglamento de la Junta de Subastas mediante la ordenanza núm. 5, serie 2011-2012.

29. El 31 de marzo de 2021, la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD) emitió resolución, mediante la cual, señaló haber asignado a la abogada investigadora, Lcda. Vivian González Méndez, para que realizara una investigación y remitiera sus recomendaciones a la directora de la UPAD, Sra. Melanie Grandone Godeau, según autorizado por el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente.

30. En su resolución la UPAD, estableció lo siguiente:

Como consecuencia de la ausencia del requisito esencial de los dos años de experiencia de W Construction, que debió ser descalificada, la licenciada González Méndez concluyó que el contrato 2019-

000159 es nulo. Añadió, que el presidente de dicha empresa, que tenía un año y dos meses de creada, certificó falsamente, bajo juramento, que W Construction tenía dos años de experiencia.

31. La abogada investigadora concluyó, además, que la Junta de Subastas incumplió con las notificaciones de adjudicación al no incluir los requisitos establecidos por su propio Reglamento sobre el derecho de los licitadores no favorecidos en la subasta. Expuso que tal derecho incluía el acudir en revisión a los tribunales si la Junta había sido arbitraria, caprichosa o irrazonable, considerando que se estaban comprometiendo fondos públicos y que no se grabaron los procedimientos de la subasta en violación a dicho reglamento.

32. El 19 de abril de 2021, el actual alcalde del municipio de Aguada, honorable Christian E Cortés Feliciano, remitió una comunicación por correo electrónico a la Sra. Olga Iris Ramos, directora de la Oficina de Gerencia Municipal adscrita a la Oficina de Gerencia y Presupuesto, para que emitiera su opinión y asesoramiento respecto a el desembolso del pago del contrato núm. 2019-000159 y su enmienda núm. 2019-000159-A. Lo anterior, como consecuencia de que existían tres opiniones sobre la nulidad del contrato del Departamento de Justicia, el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente (FEI) y la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD).

33. El 25 de mayo de 2021, el Sr. Juan C. Blanco Urrutia comunicó mediante correo electrónico que no estarían emitiendo una opinión o recomendación, puesto que la Oficina de Gerencia y Presupuesto se abstenía de atender controversias, auditorios e investigaciones dilucidándose en foros administrativos [...]. Sin embargo, realizó dos sugerencias: que se acogieran las determinaciones del Departamento de Justicia, (FEI) y (UPAD) y/o se notificara la situación a la Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia de Puerto Rico (COR3).

34. El 1 de junio de 2021, la Administración Municipal de Aguada a través de su alcalde, Christian E. Cortés Feliciano, envió un correo electrónico al Sr. Manuel Laboy, director ejecutivo de la Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia de Puerto Rico (COR3), para que emitiera su opinión y asesoramiento en cuanto a la continuidad de los servicios, los fondos ya adjudicados y sobre la determinación de nulidad realizada por el Departamento de Justicia, el Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente (FEI) y la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD).

35. El 30 de julio de 2021, el Sr. Manuel Laboy, director ejecutivo de la Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia de Puerto Rico (COR3), envió un correo electrónico donde indicaba que dicha oficina comenzaría el proceso de recuperación de fondos

para el pago del contrato núm. 2019-000159, sin ninguna otra recomendación ni opinión al respecto.

36. La demandada W Construction es una corporación con fines de lucro creada, el 30 de agosto de 2017, de conformidad con el Registro de Corporaciones y Entidades del Departamento de Estado de Puerto Rico.

37. W Construction es propiedad del señor Matos, quien es empresario y dueño de varios negocios en el municipio de Aguada. El señor Matos testificó tener experiencia personal en la operación de maquinaria para el recogido de escombros que data de más de dos años antes de la creación de W Construction.

38. El Departamento de Transportación y Obras Públicas de Puerto Rico otorgó otros contratos sufragados con fondos de FEMA a W Construction para el recogido de escombros en varias carreteras de Puerto Rico.

39. W Construction realizó las labores acordadas en el contrato de servicios y su enmienda dentro del término dispuesto. Además, sometió facturas al Municipio por los servicios prestados bajo el contrato de servicios y bajo la enmienda.

40. El Municipio sometió las facturas sometidas por W Construction relacionadas a los servicios prestados bajo el contrato de servicios a FEMA para el correspondiente desembolso.

41. A esta fecha, FEMA le ha desembolsado al Municipio \$4,669,894.33 por los servicios prestados bajo el contrato de servicios. Dicha suma se encuentra en posesión del Municipio.

42. El Municipio ha efectuado pagos directos a W Construction por la cantidad de \$624,304.82.

43. La señora Zulema Bravo Pérez, se desempeña como secretaria de la Junta de Subasta del Municipio desde enero de 2022. Por lo tanto, no participó de la adjudicación de la solicitud de propuesta.

44. La señora Bravo admitió durante el contrainterrogatorio que en el expediente de la solicitud de propuesta se encuentra la adjudicación a favor de W Construction.

45. La señora Bravo admitió durante el contrainterrogatorio que los pliegos de la solicitud de propuesta constituyen el documento oficial que contiene las especificaciones y requisitos del procedimiento de adquisición de bienes y servicios.

46. La señora Bravo alegó durante el contrainterrogatorio que la Junta de Subasta del Municipio tiene facultad para obviar algún requisito de los pliegos de la solicitud de propuesta, siempre y cuando sea en el mejor interés público.

El TPI concluyó que tanto el Contrato como la Enmienda eran nulos “por no haberse cumplido con los requisitos ordinarios de la subasta pública ni con los requisitos establecidos en situaciones excepcionales, como las de una emergencia, dispuesto en la Ley Núm. 81-1991 (derogada), *supra*, y el Reglamento de la Junta de Subastas del Municipio de Aguada, aprobado el 6 de septiembre de 2011”.

En desacuerdo, el 15 de septiembre, la Financiera interpuso uno de los recursos que nos ocupa (KLAN202200738); plantea que el TPI cometió los siguientes cinco (5) errores:

Primer Error: el TPI carecía de jurisdicción para emitir la Sentencia.

i. Respecto a la causa de acción por nulidad de contrato de servicios, el TPI carece de jurisdicción en la medida en la solicitud del Municipio requería pasar juicio sobre la adjudicación de una subasta (sic) que advino final y firme.

ii. Respecto la causa de acción por nulidad de la Enmienda, el TPI carecía de jurisdicción pues esta fue instada fuera del término establecido por ley.

Segundo Error: El TPI abusó de su discreción al declarar la nulidad del contrato.

i. El Municipio no alegó defectos en el Contrato de Servicios que sustenten una causa de acción.

ii. En la alternativa, el Municipio tampoco demostró que la adjudicación de la Solicitud de Propuesta fuera defectuosa, ni que el alegado defecto acarrearla la nulidad del contrato de servicios.

iii. De haber existido alguna deficiencia en la otorgación del Contrato, este constituyó un acto anulable que fue subsanado.

iv. Tampoco procede la nulidad del contrato de servicios basado en determinaciones no vinculantes de UPAD, FEI, y el Departamento de Justicia.

Tercer Error: El TPI abusó de su discreción al declarar la nulidad de la enmienda.

Cuarto Error: Erró el TPI al privar a la parte apelante de su propiedad sin el debido proceso de ley.

i. El TPI infringió el debido proceso de ley de Recovery Finance al privarle de su propiedad sin

proveerle la oportunidad razonable de hacer descubrimiento o de presentar prueba a su favor.

ii. El TPI infringió el debido proceso de ley de Recovery Finance al eximir al Municipio de probar los elementos constitutivos de su causa de acción.

Por su parte, el 16 de septiembre, la Corporación presentó el otro recurso que nos ocupa (KLAN202200740), y en el cual se formulan los siguientes señalamientos de error:

I. Erró el TPI al dictar Sentencia sin tener jurisdicción en el presente caso.

II. Erró el TPI al concluir que el contrato de servicios es nulo porque W Construction no tenía dos (2) años de experiencia que requería la solicitud de propuesta.

III. Erró el TPI al concluir que la enmienda al contrato de servicios era nula porque no se efectuó una subasta en violación a la Ley de Municipios Autónomos de 1991.

IV. Erró el TPI al no tomar en consideración la ausencia total de buena fe contractual de parte del municipio hacia W Construction.

V. Erró el TPI al dictar sentencia a favor del Municipio cuando dicha parte no cumplió con el peso de la prueba que requiere la ley.

VI. Erró el TPI al fundamentar su Sentencia en unas determinaciones de hecho en torno a un referido al Departamento de Justicia que no produjo ninguna acusación y en donde W Construction no fue parte y/o (sic) estuvo envuelto.

Mediante una *Resolución* de 29 de septiembre, ordenamos la consolidación de los recursos de referencia. A mediados de noviembre, se sometió la transcripción estipulada de la prueba oral. Luego, la Financiera presentó un alegato suplementario y, el 12 de enero, el Municipio presentó su alegato en oposición.

IV.

La sentencia declaratoria es “un mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y cuando exista un peligro potencial contra quien la solicita”. *Alcalde de Guayama v. ELA*, 192 DPR 329, 333 (2015), citando a *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 383-384 (2002). Procede dictar este

remedio “cuanto existe una controversia sustancial entre partes con intereses legales adversos, con el propósito de disipar la incertidumbre jurídica”. R. Hernández Colon, *Práctica Jurídica de Puerto Rico: Derecho Procesal Civil*, 5ta Ed., San Juan, Lexis Nexis, 2010, Sec. 6001, pág. 560.

Es decir, este mecanismo procesal resulta adecuado “para declarar derechos, estados y otras relaciones de naturaleza jurídica independiente a que existan otros remedios. Particularmente, la sentencia declaratoria permite dilucidar cualquier divergencia de criterio en la interpretación de un estatuto ‘cuando existe una controversia sustancial entre partes con intereses legales adversos [...]’”. *Alcalde de Guayama*, ante a la pág. 333, citando a *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al.*, 187 DPR 245, 254-255 (2012).

La Regla 59 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. III, R. 59, establece el mecanismo de la sentencia declaratoria al conferirle al TPI la facultad para “declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio”. Véase, además, *Hernández Pérez v. Halvosen*, 176 DPR 344, 367 (2009).

V.

La subasta tradicional y el requerimiento de propuestas son métodos mediante los cuales el gobierno central y el municipal adquieren bienes y servicios. *PR Eco Park et al. y Mun. de Yauco*, 202 DPR 525, 531 (2019); *R&B Power v. ELA*, 170 DPR 606, 621 (2007). Como norma general, “en la adquisición competitiva de bienes y servicios por el Gobierno, se utiliza el mecanismo de la subasta pública formal o tradicional”. *R & B Power*, 170 DPR a la pág. 620 nota al calce omitida). No obstante, en nuestro ordenamiento jurídico también se reconoce la validez de “la compra negociada y el mecanismo de requerimiento de propuestas o RFP cuando se trata de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos

competidores cualificados”. *Maranello et al. v. O.A.T.*, 186 DPR 780, 790 (2012) (Sentencia), citando a *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 996 (2009); *R & B Power* 170 DPR a las págs. 621-622. “El RFP es, ante todo, un mecanismo de compra negociada.” *R & B Power*, 170 DPR a la pág. 621.

Un requerimiento de propuesta debe enumerar los requisitos y factores que se utilizarán para la adjudicación del contrato en cuestión y a los cuales todo licitador tiene que ser responsivo. *Íd.*, a la pág. 622. De ordinario, se les adjudica un valor o peso a los factores a considerarse al momento de adjudicar la buena pro. El documento describe cómo se llevará a cabo el proceso, incluso el itinerario para recibir, evaluar y adjudicar la buena pro y los términos del contrato que se otorgará. *ECA General Contrac. v. Mun. de Mayagüez*, 200 DPR 665, 674-675 (2018); *R & B Power*, 170 DPR a las págs. 621-622.

Al igual que las subastas, el Requerimiento de Propuestas está basado en la competencia, pero es más informal y flexible. La característica medular del Requerimiento de Propuestas es que permite negociaciones entre los licitadores y la entidad pública durante la evaluación de las propuestas recibidas. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 997 (2009). Como señaláramos previamente, a diferencia del procedimiento formal de subasta, “el RFP es un mecanismo que admite la compra negociada y, por lo tanto, confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro”. *Íd.* Asimismo, se destaca por el grado de discreción que se le confiere a la entidad pública en la consideración de la propuesta recibida, en comparación con la subasta tradicional. *R & B Power*, 170 DPR a la pág. 623. Claro está, por ser un mecanismo para la adquisición de bienes y servicios, participa de alguna de las características de la subasta formal. Aunque es más informal que la subasta, los

licitantes rechazados tienen derecho a cuestionar la decisión de la agencia mediante el procedimiento de revisión judicial. *Íd.* “Ello así, aun cuando el documento mismo de licitación, el RFP, nada disponga respecto al derecho de revisión judicial”. *Íd.*, a la pág. 624.

VI.

En Puerto Rico, los municipios ejercen únicamente los poderes y privilegios que le son concedidos en virtud de ley. *Municipio de Manatí v. Garrido, Comisionado*, 50 DPR 827, 832 (1937), *Gobierno de La Capital v. Consejo Ejecutivo de P.R.*, 63 DPR 434, 437 (1944). El Artículo 1.006 de la Ley 81-1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos (la “Ley de Municipios”),⁷⁴ 21 LPRA sec. 4004, establecía que los municipios gozan de autonomía en el orden jurídico, económico y administrativo. Esta autonomía comprende, entre otras cosas, la libertad para administrar sus bienes y disponer de sus ingresos, lo que incluye la capacidad para contratar servicios. Art. 2.001 de la Ley de Municipios, 21 LPRA 4051; véanse, además, *Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja*, 182 DPR 267, 286 (2011); *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113,121 (2012).

En torno a la subasta pública, el Artículo 10.001 de la Ley de Municipios Autónomos, 4 LPRA sec. 4501, disponía lo siguiente:

Artículo 10.001. — Subasta pública - Norma general. (21 LPRA sec. 4501) Excepto en los casos que expresamente se disponga otra cosa en esta Ley, el municipio cumplirá con el procedimiento de subasta pública, cuando se trate de:

- (a) Las compras de materiales, equipo, comestibles, medicinas y otros suministros de igual o similar naturaleza, uso o características que excedan de cien mil (\$100,000) dólares.
- (b) Toda obra de construcción o mejora pública por contrato que exceda de doscientos mil (200,000) dólares.
- (c) Cualquier venta de propiedad mueble e inmueble.

⁷⁴ Hacemos referencia a la derogada Ley de Municipios aplicable a la controversia ante nosotros.

De mayor relevancia, el Artículo 10.002 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRa sec. 4502, establecía las compras de bienes y servicios **excluidas del requisito de celebración de una subasta:**

Artículo 10.002. — Compras Excluidas de Subasta Pública. No será necesario el anuncio y celebración de subasta para la compra de bienes muebles y servicios en los siguientes casos:

(a) Cualquier compra que se haga a otro municipio, al Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o al gobierno federal.

(b) Compras anuales por renglón hasta la cantidad máxima de cien mil (\$100,000) dólares por materiales, equipo, comestibles, medicinas y otros suministros de igual o similar naturaleza, uso o características. Previo a la adjudicación de la compra, se deberán obtener por lo menos tres (3) cotizaciones de suplidores acreditados debidamente registrados como negocios bonafides bajo las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Asimismo, en situaciones de urgencias decretadas por el alcalde mediante Orden Ejecutiva, se podrá adquirir equipos o materiales para atender la misma hasta un máximo de ciento cincuenta mil dólares (\$150,000). Para efectos de esta sección, situación de urgencia significa aquel evento que ocurra en el municipio que requiera atención inmediata, ya sea para prevenir o resolver alguna situación que afecta o beneficia a la ciudadanía.

(c) **Compra o adquisición de suministros o servicios en cualquier caso de emergencia en que se requiera la entrega de los suministros, materiales, o la prestación de los servicios inmediatamente.** En estos casos se deberá dejar constancia escrita de los hechos o circunstancias de urgencia o emergencia por los que no se celebra la subasta.

Los casos de emergencia a los que se refiere este Artículo son aquéllos dispuestos en el Artículo 1.003 del inciso (ff) de esta ley, 21 LPRa sec. 4001(ff).

[...]

(m) ...

Para los servicios a ser sufragados con fondos federales, regirá la regulación federal aplicable.

[...] (Énfasis suplido).

De igual modo, la Sección 1 de la Parte IV, Otras Formas de Adquisición del Capítulo VIII sobre Adquisiciones y Subastas en General, del Reglamento Núm. 8873 del 19 de diciembre de 2016,

conocido como Reglamento para la Administración Municipal de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), establece lo siguiente:

Sección 1: Compras o Adquisición de Servicios en Casos de Emergencia

(1) En aquellos casos que por motivo de las funciones llevadas a cabo, surja la necesidad de efectuar comprar o adquirir servicios de **emergencia**, podrán comprarse los suministros u obtenerse los servicios que se requieran, **sin necesidad de solicitar o recibir proposiciones o cotizaciones en la forma usual.** (Énfasis provisto).

En cuanto a situaciones que se consideran una emergencia, el Artículo 1.003 de la Ley de Municipios, 21 LPRa sec. 4001, definía emergencia del modo siguiente:

(ff) “Emergencia” — Significará la situación, el **suceso o la combinación de circunstancias que ocasione necesidades públicas inesperadas e imprevistas y requiera la acción inmediata del gobierno municipal, por estar en peligro la vida, la salud o la seguridad de los ciudadanos o por estar en peligro de suspenderse o afectarse el servicio público o la propiedad municipal** y que no pueda cumplirse el procedimiento ordinario de compras y adquisiciones de bienes y servicios, con prontitud debido a la urgencia de la acción que debe tomarse. **La emergencia puede ser causada por un caso fortuito o de fuerza mayor como un desastre natural**, accidente catastrófico o cualquier otra situación o suceso que por razón de su ocurrencia inesperada e imprevista, impacto y magnitud ponga en inminente peligro la vida, salud, seguridad, tranquilidad o el bienestar de los ciudadanos, o se afecten en forma notoria los servicios a la comunidad, proyectos o programas municipales con fin público.⁷⁵ (Énfasis nuestro).

⁷⁵ La Sección 6(12) del Capítulo I, Alcance y Definiciones, del Reglamento Núm. 8873 define emergencia de manera similar:

(12) Emergencia – Situación, suceso o combinación de circunstancias que ocasionen necesidades públicas inesperadas e imprevistas y requiera la acción inmediata del Gobierno Municipal, por estar en peligro la vida, la salud o la seguridad de los ciudadanos o por estar en peligro de suspenderse o afectarse el servicio público o la propiedad municipal y que no pueda cumplirse el procedimiento ordinario de compras y adquisiciones de bienes y servicios, con prontitud debido a la urgencia de la acción que deba tomarse. La emergencia puede ser causada por un caso fortuito o de fuerza mayor como un desastre natural, accidente catastrófico o cualquier otra situación o suceso que, por razón de su ocurrencia inesperada e imprevista, impacto y magnitud, ponga en inminente peligro la vida, salud, seguridad, tranquilidad o el bienestar de los ciudadanos, o se afecten en forma notoria los servicios a la comunidad, proyectos o programas municipales con fin público.

Por otro lado, en cuanto a la revisión judicial de los acuerdos de las juntas de subastas municipales, el Artículo 15.002 de la Ley de Municipios, 21 LPRA sec. 4702, le asignaba la competencia exclusiva al Tribunal de Apelaciones para revisar dichos acuerdos:

[...]

(2) El Tribunal de Apelaciones revisará, con exclusividad, el acuerdo final o adjudicación de la Junta de Subastas, el cual se notificará por escrito y mediante copia por correo escrito regular y certificado a la(s) parte(s) afectada(s). La solicitud de revisión se instará dentro del término jurisdiccional de veinte (10) días contados desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del acuerdo final o adjudicación. La notificación deberá incluir el derecho de la(s) parte(s) afectada(s) de acudir ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones para la revisión judicial; término para apelar la decisión; fecha de archivo en auto de la copia de la notificación y a partir de qué fecha comenzará a transcurrir el término. La competencia territorial será del circuito regional correspondiente a la región judicial a la que pertenece el municipio.

VII.

El artículo 1206 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3371⁷⁶, establece que “[e]l contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de otra u otras, a dar alguna cosa, o prestar algún servicio.” *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 886 (2008). En nuestra jurisdicción, rige la libertad de contratación, por lo que las partes contratantes pueden establecer los pactos, las cláusulas y las condiciones que tengan por convenientes, siempre que no sean contrarias a la ley, a la moral y al orden público. Art. 1207 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3372; *Coop. Sabaneña v. Casiano Rivera*, 184 DPR 169, 173 (2011); *Guadalupe Solís v. González Durieux*, 172 DPR 676, 683 (2007); *Álvarez v. Rivera*, 165 DPR 1, 17 (2005). Por ende, los tribunales no pueden relevar a una parte de cumplir con lo que se obligó a hacer mediante contrato cuando este es legal y válido y no

⁷⁶ Haremos referencia al Código civil vigente a la fecha de los hechos del caso.

contiene vicio alguno. *De Jesús González v. A.C.*, 148 DPR 255, 271 (1999).

Un contrato adviene a la vida jurídica cuando concurren los siguientes elementos: (1) consentimiento de los contratantes, (2) objeto cierto que sea material del contrato y (3) causa de la obligación que se establezca. Artículo 1213, 31 LPRA 3391.

En cuanto a contratos con entidades públicas, es necesario, para que el contrato sea válido, que se cumplan además con las disposiciones especiales de las leyes que reglamentan este asunto. *Alco Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530, 536-537 (2011); *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 DPR 994, 1000 (2009); véanse, además, *Landfill Technologies v. Mun. de Lares*, 187 DPR 794, 801 (2013); *Johnson & Johnson v. Mun. de San Juan*, 172 DPR 840, 854-855 (2007), *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237, 245-252 (2007).

Por tanto, para que tenga validez, un contrato entre una parte privada y un municipio debe cumplir con las disposiciones aplicables del Código Civil y, además, con las leyes especiales que imponen controles fiscales y requisitos adicionales a la contratación gubernamental. *Rodríguez Ramos et al. v. ELA et al.*, 190 DPR 448, 461-462 (2014); véanse, además, el Artículo 1207 del entonces vigente Código Civil, 31 LPRA sec. 3372;⁷⁷ *Engineering Service v. AEE*, 2022 TSPR 84, 209 DPR ____ (2022); *Génesis Security v. Depto. Trabajo*, 204 DPR 986, 998-999 (2020); *Vicar Builders v. ELA et al.*, 192 DPR 256, 264 (2015); *Demeter Int'l v. Srio. Hacienda*, 199 DPR 706, 729 (2018).

Por su parte, un contrato es nulo cuando le “falta ... algún elemento esencial o porque contraviene un precepto legal...”. Puig

⁷⁷ Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público.

Brutau, *Fundamentos de Derecho Civil*, Tomo II, Vol. I, 3era ed., Barcelona, Bosch, 1988, pág. 286. La nulidad absoluta o radical puede producirse en tres escenarios, a saber: cuando se ha infringido alguna norma imperativa; cuando al contrato le falta alguno de los elementos constitutivos; o cuando el contrato no se ajusta a las formalidades exigidas cuando éstas tienen un carácter esencial. José Puig Brutau, *op.cit.*, pág. 287. Cuando un contrato es nulo, el mismo “es inexistente en Derecho desde el momento mismo en que se otorga y, por lo tanto, nunca genera consecuencias de ley.” *Pérez Mercado v. Martínez Rondón*, 130 DPR 134, 150 (1992).

Hay que distinguir entre el contrato nulo, de aquel meramente anulable. El contrato anulable es eficaz inicialmente, pero puede ser impugnado y dejado sin efecto. José Puig Brutau, *op cit.*, pág. 287. Además, contrario al contrato anulable, el contrato nulo no puede ser convalidado. José Ramón Vélez Torres, *Curso de Derecho Civil: Derecho de Contratos*, Tomo IV, Vol. II, 1ra ed., San Juan, 1990, pág. 125.

VIII.

El récord está huérfano de apoyo para la conclusión del TPI de que el Contrato es nulo. No hay controversia sobre el hecho de que están presentes los elementos de consentimiento, objeto y causa. **Tampoco se ha alegado, ni el TPI concluyó, que se hubiese infringido alguna de las muchas disposiciones estatutarias especiales que reglamentan lo relacionado con la forma y contenido de los contratos públicos.** Sencillamente, no se ha elaborado teoría alguna que explique exactamente qué disposición de ley supuestamente infringe el Contrato. En ausencia de ello, no cabe hablar de que el Contrato sea “nulo”.

No es pertinente, en este contexto, que supuestamente la Corporación no cumpliera con alguno de los requisitos del RFP

(dos años de experiencia). Aun de considerar que en efecto no se cumplió con alguno de dichos requisitos (lo cual, como veremos más adelante, no es correcto), ello no viciaría de nulidad el contrato resultante. En vez, se trataría de un asunto que tenía que traerse ante este Tribunal, oportunamente, por vía del correspondiente recurso de revisión judicial de la adjudicación del RFP.

Adviértase que, de lo contrario, se frustraría totalmente el esquema legislado, de conformidad con el cual existe un breve término jurisdiccional para que una parte afectada pueda impugnar ante este Tribunal la adjudicación de una subasta o RFP, ello por la vía de un recurso de revisión judicial. En vez, cualquier contrato producto de tal proceso podría atacarse colateralmente, de forma inoportuna, ante el TPI, aun cuando la adjudicación de la subasta o el RFP haya advenido final y firme, y ello sobre la base de asuntos que no inciden sobre la validez intrínseca del contrato. Es decir, la presencia de algún posible defecto en el proceso de subasta o RFP no incide necesariamente sobre la validez del contrato resultante, la cual, en vez, depende del cumplimiento de este con los requisitos generales y especiales aplicables a un contrato público.

De todas maneras, la realidad es que no se demostró incumplimiento alguno con ninguno de los requisitos de la subasta o RFP. En cuanto al requisito de dos años de experiencia, la norma es que las entidades públicas pueden considerar la experiencia de los individuos asociados a una corporación cuando evalúan si una persona jurídica cumple con el requisito de experiencia que se pueda haber establecido en el aviso de subasta o RFP de servicios. *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434 (2004).

De hecho, no solamente puede, sino que ordinariamente es deseable que “la agencia contratante tome la experiencia de empleados, socios, directores y hasta subcontratistas del proveedor a los fines del cumplimiento del requisito de experiencia establecido

en los pliegos de subasta de un contrato de servicios”. *Maxón*, 163 DPR a la pág. 442 (citas omitidas). Aunque en *Maxon, supra*, los servicios involucraban asuntos altamente técnicos, ello se advirtió únicamente para subrayar la sensatez de la norma adoptada en dicho contexto, sin establecerse de modo alguno que dicha norma estuviese limitada únicamente a ese contexto.

Es por ello que, en los contratos de servicios, “la evaluación de un licitador no debe estar orientada en la ficción de que la experiencia de los empleados es un concepto separado o diferente de la experiencia de la compañía. **Después de todo, las personas jurídicas ... no pueden operar sino es a través de seres humanos que le asisten, y que son éstos en última instancia, y no aquellos, los que pueden ejecutar acciones y acumular experiencia.** Por ello, la necesidad de que en el momento en que se vaya a determinar si un licitador cumple con los criterios de experiencia previa, se tome en consideración las habilidades, conocimientos, destrezas, y adiestramiento de aquellos que la forman, entiéndase, sus recursos humanos.” *Maxón*, 163 DPR a la pág. 443 (énfasis en original).

Por tanto, no podía el TPI, como lo hizo, concluir que no se cumplió con el requisito de experiencia únicamente sobre la base de que la Corporación tenía menos de dos años de vida al suscribirse el Contrato. Más importante aún, **la prueba incontrovertida ante el TPI demostró que el Presidente poseía los años de experiencia requerida, el conocimiento en torno a los procedimientos de facturación y reembolso de FEMA y que había provisto servicios similares en lugares de población igual o mayor a 10,000 habitantes.**

El TPI sencillamente no tenía ante sí prueba alguna de que se hubiese incumplido uno de los requisitos de la subasta o RFP. Adviértase que el peso de la prueba al respecto lo tenía el Municipio,

así como era dicha parte quien tiene la custodia del expediente completo de adjudicación; sin embargo, optó por descansar únicamente en los años de vida de la Corporación y por omitir someter en evidencia el referido expediente.

En efecto, a pesar de determinar que el RFP había sido incorrectamente adjudicado (algo para lo cual no tenía autoridad, según arriba explicado), el TPI ni siquiera tuvo ante sí la adjudicación que el Municipio emitió a favor de la Corporación, la cual se supone contenga las razones que llevaron a la Junta de Subastas a adjudicar el Contrato a favor de la Corporación.

En cuanto a la Enmienda, aun asumiendo (sin resolverlo) que no estuviésemos ante una emergencia que eximiera al Municipio de recurrir a una subasta o RFP,⁷⁸ erró el TPI al concluir que el récord permitía concluir que el Municipio no cumplió con el Artículo 10.002(g) de la Ley 81-1991, 21 LPRA sec. 4502(g). En efecto, por sus propios términos, esta disposición permite un aumento en el costo de un contrato ya otorgado, mayor al 30%, “en circunstancias excepcionales debidamente justificadas y documentadas”, mediante un contrato supletorio aprobado por la Junta de Subastas. En este caso, la prueba incontrovertida demostró la necesidad de enmendar el Contrato y la Junta de Subastas aprobó la Enmienda. Por ejemplo, el Presidente declaró sobre las razones por las cuales era difícil precisar el costo de antemano y sobre por qué fue necesario aumentar el costo. Por su parte, el Municipio admitió que los servicios eran necesarios y se suplieron satisfactoriamente.

⁷⁸ Según arriba expuesto, el Artículo 10.002(c) permitía, en situaciones de emergencia, contratar servicios sin celebrar una subasta. 21 LPRA sec. 4502(c). Aunque al suscribirse el Contrato y la Enmienda, había transcurrido más de un año desde el paso del huracán María, la realidad es que el propósito de estos era asegurar los servicios de respuesta del Municipio en cuanto a limpieza y remoción de escombros causados por el referido huracán. Tampoco puede obviarse que el huracán María es el fenómeno atmosférico catastrófico de mayor trascendencia en el último siglo. De hecho, los esfuerzos recuperación continúan. De forma similar, el Artículo VI del Reglamento de la Junta de Subastas del Municipio de 6 de septiembre de 2011, vigente al momento de la contratación de la Corporación, excluye de su aplicación las compras de suministros o servicios en casos de emergencia.

Resaltamos, finalmente, que la prueba demostró, de forma incontrovertida, que **los servicios bajo el Contrato y la Enmienda se rindieron a satisfacción del Municipio y que FEMA aprobó las facturas correspondientes** e, incluso, desembolsó más de \$4 millones para el pago correspondiente.⁷⁹ Según reconoció el propio TPI, **el noventa por ciento (90%) del recogido de escombros bajo el Contrato y la Enmienda sería sufragado por la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (“FEMA”)**⁸⁰.

IX.

En virtud de los fundamentos que anteceden, hubiese revocado la *Sentencia* apelada y declarado la validez de los contratos objeto de la acción de referencia. No hay base alguna en el récord, fáctica o jurídica, para concluir que los contratos sean nulos. Tampoco debe permitirse, en ausencia de alguna ilegalidad (no presente aquí) el ataque colateral a una adjudicación de una subasta o RFP que ha advenido final y firme. Mucho menos cuando dicho ataque se sustenta en irregularidades que únicamente son susceptibles de adjudicarse por vía de un recurso de revisión judicial y cuya existencia de todas maneras no se demostró.

Lejos de corregir o sancionar alguna ilegalidad, el único efecto de lo actuado por el TPI es impedir que se compense a una parte privada por servicios necesarios, requeridos y satisfactoriamente brindados al amparo de un contrato que no se demostró infrinja disposición alguna de ley o que sea nulo por alguna otra razón.

Respetuosamente, disiento.

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de marzo de 2023.

⁷⁹ En cuanto a la opinión emitida por el Panel y por la Unidad, las mismas no son vinculantes y, en este caso, por lo arriba expuesto, tampoco son persuasivas.

⁸⁰ Estos fondos se administrarían a través de una cuenta especial (02-03-0-9.50 ID FEMDF2018 Renta), y el Municipio se obligó a pagar los trabajos de recogido de escombros dentro de treinta (30) días laborables, contados a partir de los reembolsos recibidos por FEMA.

ROBERTO SÁNCHEZ RAMOS
Juez de Apelaciones