

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE HUMACAO
PANEL IX

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
NAGUABO

Apelante

V.

MR. WASTE, INC.

Apelado

KLAN201500065

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
Humacao

Sobre: Sentencia
Declaratoria

Caso Número:
H SCI201300926

Panel integrado por su presidenta, la Juez Coll Martí, la Juez Domínguez Irizarry y la Juez Lebrón Nieves

Domínguez Irizarry, Juez Ponente

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de marzo de 2015.

Comparece ante nos el Municipio de Naguabo (apelante) y solicita nuestra intervención para que dejemos sin efecto la *Sentencia Parcial* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Humacao, el 8 de diciembre de 2014, debidamente notificada el 29 de diciembre de 2014. Mediante dicho pronunciamiento, el foro primario declaró *No Ha Lugar* una acción civil sobre sentencia declaratoria incoada en contra de la compañía M.R. Waste, Inc. (apelada).

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se revoca el dictamen apelado.

I

El 1 de agosto de 2012, la entonces alcaldesa del Municipio apelante, la señora Maritza Meléndez Nazario, suscribió un *Contrato para la prestación de servicios de manejo, transportación y disposición*

final de desperdicios sólidos no tóxicos con la empresa apelada. De conformidad con los términos del mismo y de acuerdo a las estipulaciones entre las partes, la entidad compareciente habría de ejecutar la referida gestión dentro de los límites municipales correspondientes, ello a razón de un primer pago anual de \$10,206,703.10. La antedicha suma habría de estar sujeta a un aumento progresivo hasta el 30 de junio de 2019. Según se desprende de los hechos estipulados por los comparecientes, el contrato en controversia no se remitió a la legislatura municipal para propósitos de evaluación. No obstante, el mismo fue registrado en la Oficina del Contralor de Puerto Rico, tal cual lo exige el ordenamiento.

Así las cosas, el 28 de agosto de 2013, el Municipio apelante presentó la demanda de epígrafe. En esencia, alegó que el contrato suscrito por la señora Meléndez Nazario y la parte aquí apelada era *nulo ab initio*, toda vez que no fue aprobado por la legislatura municipal naguabeña, ello en transgresión a las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, Ley 81-1991, 21 L.P.R.A. sec. 401 *et seq.* De este modo, solicitó al tribunal primario que declarara la ilegalidad de sus términos. En respuesta, la parte apelada presentó su alegación responsiva y, a su vez, reconvino en contra del Municipio. Específicamente, adujo que la prestación de sus servicios se extendía a un número mayor a la cantidad de las residencias pactadas en el contrato en disputa, por lo que procedía que se le satisficiera el exceso correspondiente. De igual forma, la compañía aquí compareciente presentó un recurso extraordinario de *injunction*, a los fines de evitar que se dispusiera del contrato, previo a que recayera el

pronunciamiento judicial pertinente al asunto. En atención a dicha solicitud, el Tribunal de Primera Instancia celebró una vista para atender sus méritos. No obstante, durante la audiencia, la parte apelada desistió, sin perjuicio, de su acción interdictal, ello dado a que la apelante accedió a mantener la vigencia del contrato hasta tanto se dilucidara la controversia de autos.

Las partes continuaron con los trámites de rigor propios a la presente causa. En lo pertinente, la apelante se sostuvo en la nulidad del contrato suscrito entre la apelada y la señora Meléndez Nazario, ello al afirmar que su eficacia estaba necesariamente sujeta a la previa aprobación del cuerpo legislativo municipal. Por su parte, la apelada indicó que, contrario a lo aducido por el Municipio, no se requería la anuencia de la Legislatura Municipal, al plantear que, si los contratos sobre el manejo, transportación y disposición final de desperdicios sólidos no tóxicos se trataban de forma excepcional con relación a los procesos de subasta, resultaba “claro” que éstos no requerían mayor autorización que la del alcalde.

Tras entender sobre los respectivos argumentos de las partes de epígrafe, el 8 de diciembre de 2014, con notificación del 29 de diciembre siguiente, el Tribunal de Primera Instancia dictó la correspondiente *Sentencia Parcial* que nos ocupa. Mediante la misma, desestimó la demanda que nos ocupa, luego de acoger los planteamientos propuestos por la entidad apelada. En esencia, el Juzgador de hechos argumentó que, dada la naturaleza y tratamiento excepcional del manejo de desperdicios sólidos en el ordenamiento, la Ley 81- 1991, *supra*, regulaba dicha materia en disposiciones distintas

al artículo pertinente a las facultades generales de los municipios, según consignadas en su Artículo 2.001. Añadió que ninguno de los preceptos aplicables a la cuestión, exigía referir a la Legislatura Municipal el contrato sobre los servicios pertinentes para ser aprobado. En dicho contexto sostuvo que la función del referido cuerpo era una de fiscalización, y que en lugar alguno de la Ley 81-1991, *supra*, se desprendía la “facultad de una legislatura municipal para [aprobar] o refrendar previamente un contrato otorgado por el Alcalde sobre recogido de escombros o desperdicios”. Así, al amparo de tal raciocinio, y tras expresar que el asunto en cuestión era uno propio a las facultades de administración de la figura del alcalde, el Tribunal de Primera Instancia resolvió que la referida exigencia no era aplicable a los servicios de recolección, transportación, trasbordo y disposición final de desperdicios sólidos. De este modo, desestimó la demanda de autos, por intimar que el contrato en controversia era uno válido y legítimo.

Inconforme con lo resuelto, el 15 de enero de 2015, el municipio apelante compareció ante nos mediante el presente recurso de apelación. En el mismo sostiene que:

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al determinar que los contratos municipales sobre manejo de desperdicios sólidos no requieren la aprobación previa de la legislatura municipal.

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al determinar que el contrato en controversia era legal y válido, sin tener que pasar por la consideración y autorización de la Legislatura Municipal de Naguabo, en total abstracción de las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos y de la jurisprudencia.

Erró el Tribunal de Primera Instancia al declarar No Ha Lugar la demanda sobre sentencia declaratoria del Municipio.

Luego de examinar el expediente de autos y con el beneficio de la comparecencia de ambas partes de epígrafe, estamos en posición de disponer del presente asunto.

II

A

La legitimidad de las obligaciones contractuales asumidas por una entidad municipal resulta de la capacidad y personalidad jurídica que ostentan para, entre otras facultades, adquirir, disponer y administrar bienes destinados al servicio público. Arts. 1.005, 2.001, Ley de Municipios Autónomos, Ley 81-1991, 21 L.P.R.A. secs. 4003, 4051. En virtud de ello, los municipios poseen completa autoridad para sujetarse a los términos de los convenios que estimen convenientes a sus respectivos intereses, todo a los fines de ejecutar los poderes que les fueron conferidos de manera expresa, así como aquéllos que implícitamente les competen para ejecutar los enumerados en la ley. 21 L.P.R.A. secs. 4003, 4004; *Café Rico, Inc. v. Mun. de Mayagüez*, 155 D.P.R. 548 (2001).

“El municipio es la entidad jurídica de gobierno local subordinada a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a sus leyes, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de asuntos, problemas y necesidades colectivas de sus habitantes.” 21 L.P.R.A. sec. 4003. A tenor con ello, el estado de derecho reconoce que son tres los elementos que lo nutren, a saber: el territorio, la población y la

organización. Respecto a este último componente, la Ley 891-1991, *supra*, expresamente dispone que: “[...] El gobierno municipal estará constituido por la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva.” 21 L.P.R.A. sec. 4003 (c).¹

Cónsono con lo anterior, y respecto a la Rama Ejecutiva municipal, todo alcalde debidamente electo constituye la figura de máxima autoridad dentro del ayuntamiento que representa, por lo que está facultado para dirigir, administrar y fiscalizar el funcionamiento del municipio, todo dentro de los límites establecidos. 21 L.P.R.A. sec. 4109. Así, en la consecución de tales prerrogativas, y pertinente al asunto que nos atañe, un alcalde está facultado para contratar servicios profesionales, técnicos y consultivos que propendan a la eficiencia de su gestión administrativa. 21 L.P.R.A. sec. 4109 (r). No obstante, en el contexto contractual, particularmente aquél que compromete las arcas municipales, el Poder Ejecutivo Municipal no es absoluto, puesto que la validez de su gestión queda supeditada a los términos que la propia Ley 81-1991, *supra*, impone. Tan es así que, a manera de ejemplo, al detallar el alcance de las facultades de la figura del alcalde, el estatuto en controversia condiciona la validez de una transacción judicial mayor de veinticinco mil dólares (\$25,000.00) efectuada por éste, a que la misma haya sido previamente considerada por el cuerpo legislativo municipal. 21 L.P.R.A. sec. 4109 (e).

¹ Destacamos que, en evidente correspondencia a la referida definición, la Ley 81-1991, *supra*, dispone que por el concepto de “municipio autónomo” debe entenderse que constituye aquella “... demarcación geográfica [...] que está regida por un gobierno local **compuesto por un Poder Legislativo y un Poder Ejecutivo.**” 21 L.P.R.A. sec. 4001 (u). (Énfasis nuestro.)

Por su parte, sobre la gestión de la Legislatura Municipal, la Ley 81-1991, *supra*, delega en los miembros que la componen una facultad general de fiscalización respecto a la actividad de su ayuntamiento, ello, no sólo al amparo de los deberes expresamente definidos en el estatuto, sino también de aquellas prerrogativas incidentales necesarias para la efectiva ejecución de los mismos. 21 L.P.R.A. sec. 4205. En lo concerniente, el estado de derecho le reconoce el deber de aprobar anualmente la resolución del presupuesto general de ingresos y gastos de operación y funcionamiento del municipio. 21 L.P.R.A. sec. 4205 (a). Igualmente, y relativo al manejo del fisco municipal, a la Legislatura Municipal también le compete, según las formalidades de ley, “[d]isponer mediante ordenanza o resolución lo necesario para implantar las facultades conferidas al municipio en lo relativo a la creación de organismos intermunicipales **y a la otorgación de convenios, en tanto y en cuanto comprometan económica y legalmente al municipio.**” 21 L.P.R.A. sec. 4205 (i). (Énfasis nuestro.)

B

Por su parte, en cuanto a la materia que nos atañe, la Ley 81-1991, *supra* estatuye el poder de los municipios de nuestra jurisdicción para regular el asunto relativo al *manejo y disposición de desperdicios sólidos* dentro de su periferia, ello de acuerdo a la política pública ambiental vigente en el ordenamiento. En dicho contexto, el aludido estatuto dispone como sigue:

El **municipio** podrá reglamentar el manejo de desperdicios sólidos en armonía con la política pública ambiental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, disponer por ordenanza la forma en que se llevará a cabo

el manejo de desperdicios sólidos e imponer penalidades por violaciones a las normas que se adopten. También podrá establecer, mantener y operar por sí, o mediante contratación con cualquier persona, natural o jurídica *bona fide*, servicios y programas de manejo de desperdicios y saneamiento público general.

[...] 21 L.P.R.A. sec. 4055. (Énfasis nuestro.)

En atención a la antedicha prerrogativa, y a los efectos de delinear los conceptos en los que la misma se funda, la Ley 81-1991, *supra*, propone las siguientes definiciones:

[...]

(2) *Servicio de disposición de desperdicios sólidos*- Significará la disposición de desperdicios sólidos, por cualquier entidad pública o privada, incluyendo cualquier otro municipio o la Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos, mediante la operación de plantas o instalaciones para la disposición de tales desperdicios.

[...]

(4) *Manejo de desperdicios sólidos*- Significará la administración y control sistemático de todas las actividades asociadas a los desperdicios sólidos que incluyen, pero no se limitan a: generación, almacenamiento, separación en la fuente, recolección, transportación, trasbordo, procesamiento, recuperación y disposición final.

[...]. 21 L.P.R.A. 4055 (a) (2), (4).

Ahora bien, la facultad municipal de reglamentar y prestar el servicio de recogido y disposición de desperdicios sólidos dentro de su jurisdicción, está revestida de ciertas particularidades. Como ejemplo de ello, resalta el que la Ley 81-1191, *supra*, sustrae la contratación del servicio aquí en controversia del procedimiento tradicional de subasta pública formal en la negociación gubernamental, permitiendo su adquisición mediante el método de *requerimiento de propuesta*. 21

L.P.R.A. sec. 4056 (k). Lo anterior obedece al componente de especialización que distingue a dicha materia, por lo que el estado de derecho estima propicio el contar con un método de evaluación flexible y práctico que permita al cuerpo estatal de que trate adquirir bienes o servicios de tal naturaleza. *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, 176 D.P.R. 978 (2009); *R&B Power v. E.L.A.*, 170 D.P.R. 606 (2007). Sin embargo, la referida lenidad en nada suprime la exigencia de que la transacción mediante la cual se obtenga la gestión pertinente sea una legítima. Siendo así, la misma debe cumplir con los criterios establecidos por ley, a los efectos de que se resguarden los intereses públicos y se garantice la protección al erario. *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, supra; *R&B Power v. E.L.A.*, supra.

III

En la causa que nos ocupa, sostiene el Municipio apelante que incurrió en error el Tribunal de Primera Instancia al desestimar su acción sobre sentencia declaratoria y, por ende, al resolver la validez y legitimidad del contrato sobre servicios de manejo, transportación y disposición final de desperdicios sólidos en controversia. Específicamente, se reafirma en que dicho convenio era *nulo ab initio*, toda vez que nunca se remitió a la Legislatura Municipal para fines de su aprobación. Habiendo entendido sobre los argumentos de los comparecientes a la luz de los pormenores del caso y del derecho aplicable, diferimos de lo resuelto por el foro sentenciador. En consecuencia, revocamos el dictamen apelado.

Somos del criterio de que, en efecto, el vínculo cuya legitimidad ante nos se impugna carece de eficacia jurídica. A nuestro juicio, tras

examinar los términos de ley pertinentes al asunto, coincidimos en que el negocio en controversia incumple con las formalidades que proveen para la ejecución y exigibilidad de sus términos, razón por la cual resulta forzoso declarar su nulidad. Contrario a lo resuelto por el foro sentenciador, el otorgamiento de los contratos sobre servicios de manejo, transportación y disposición final de desperdicios sólidos, no constituye una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Municipal, capaz de suprimir las facultades del cuerpo legislativo correspondiente respecto al funcionamiento del municipio al que representa. El tribunal primario apoyó dicha premisa en distintos raciocinios sobre la interpretación y aplicabilidad del precepto aquí en discusión. No obstante, consideramos que en su ejercicio hermenéutico y adjudicativo no consideró aspectos fundamentales consignados en la Ley 81-1991, *supra*, que directamente inciden sobre la controversia de autos.

De acuerdo al derecho antes esbozado, un **municipio**, como entidad, está plenamente facultado para reglamentar el modo mediante el cual habrá de tratar el asunto relativo al manejo de desperdicios sólidos dentro de su jurisdicción. Para ello, según lo dispuesto en el ordenamiento aplicable, puede servirse de sus recursos, así como también de aquellos provistos por una entidad privada cuyos servicios se destinen a tal fin, mediante la correspondiente contratación. Ahora bien, la Ley 81-1991, *supra*, no adjudica la facultad de adquirir los servicios en cuestión a uno solo de los componentes que estructuran al municipio como cuerpo gubernamental autónomo. Distinto al caso de otras prerrogativas

estatuidas en la Ley 81-1991, *supra*, que han sido expresamente arrojadas de manera exclusiva a uno u otro poder político municipal, el asunto que nos ocupa no se sustrajo de la facultad de ambas ramas para, conjuntamente, imprimir legitimidad a la transacción aquí en disputa. Así pues, en cuanto a lo que nos concierne, ni el Poder Ejecutivo municipal, ni el Poder Legislativo municipal, están autorizados para, uno en exclusión del otro, llevar a cabo actuaciones que mediante ley no fueron delegadas a su absoluta competencia, a nombre del municipio al que sirven.

En el caso de autos, la ex alcaldesa del Municipio apelante, durante la vigencia de sus funciones, unilateralmente suscribió un contrato sobre servicios de manejo, transportación y disposición final de desperdicios sólidos con la entidad aquí apelada, a ser llevado a cabo en su demarcación territorial. El mismo nunca se sometió a la consideración de la Legislatura Municipal concernida, ello aun cuando el Municipio habría de pagar por dicha gestión un total de \$10,206,703.10 por el primer año de servicio, sujeto a un aumento progresivo anual durante los restantes seis (6) años del término pactado. Al examinar dicho quehacer a la luz de los poderes que la Ley 81-1991, *supra*, delega a la figura del alcalde, conjuntamente con las disposiciones pertinentes a la administración y fiscalización de los negocios asumidos por un municipio, surge que la ex alcaldesa estaba inhabilitada para autorizar, por sí sola, dicho convenio. Aun cuando la ley la autorizaba para ejecutar las transacciones que estimara convenientes a los fines de poner en función sus facultades administrativas, lo cierto es que no podía comprometer las arcas

municipales en el extremo antes indicado, sin contar con la anuencia de la Legislatura Municipal. Como vimos, si para transar una acción judicial a nombre de un municipio, ello por una cantidad mayor a \$25,000.00, un alcalde está obligado a consultar al cuerpo legislativo municipal para que la misma adquiriera eficacia jurídica, resulta correcto deducir que para asumir una deuda millonaria sujeta a acrecer hasta el final del plazo de siete (7) años pactado, también se exige el empleo de tal anuencia. Es precisamente la función del Poder Legislativo municipal, fiscalizar el manejo de las arcas municipales, cuando las mismas son objeto de determinada disposición de envergadura. De ahí que se le haya delegado la facultad de, entre otras, aprobar el presupuesto general de ingresos y gastos de operación y funcionamiento del municipio, así como también intervenir sobre la otorgación de convenios, siempre que lo comprometan económica y legalmente. 21 L.P.R.A. sec. 4205 (a), (i). Por tanto, no podemos sino resolver que, en efecto, el proceder de la ex alcaldesa fue uno contrario a las disposiciones de la Ley. La persona jurídica del “municipio”, es distinta a la de quien lidera el Poder Ejecutivo municipal. Siendo así, su condición de entonces alcaldesa no era suficiente para legitimar una actuación que expresamente se le delegó al **municipio** y no a uno de sus componentes políticos. De esta forma, tal y como propone el Municipio aquí apelante, el contrato que nos ocupa es nulo, por no haber sido sometido a la consideración de la Legislatura Municipal naguabeña.

Según señaló el tribunal apelado, el manejo de desperdicios sólidos está revestido de un grado muy particular de especialización y

tecnicismo. En virtud de dicha apreciación, el estado de derecho le da un tratamiento distinto, particularmente en cuanto al método mediante el cual los municipios interesados habrán de adquirir la correspondiente gestión, cuando la misma es ofrecida por una entidad privada. A tenor con ello, la Ley 81-1991, *supra*, expresamente elimina el criterio general de subasta pública, sustituyéndolo por el requerimiento de propuesta, facilitando así la consideración de la referida materia. Sin embargo, dicho tratamiento excepcional no obsta para que la adquisición del servicio de manejo y disposición de desperdicios sólidos, cumpla las formalidades pertinentes a toda transacción de envergadura que asume un municipio. Si la intención del legislador hubiese sido delegar la facultad contractual en controversia, ello sin mayor limitación, al Poder Ejecutivo municipal, así lo hubiera hecho constar de manera expresa en la Ley 81-1991, *supra*, tal cual hizo con la excepción del requerimiento de propuesta. Sin embargo, como tal no fue el caso, intimamos incorrecto deducir que la legitimidad de dicha prerrogativa resulta de la especialización que reviste al asunto sobre el manejo de desperdicios sólidos en un municipio.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se revoca la sentencia apelada.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones