

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL IX

WILFREDO ROMÁN  
MALDONADO POR SÍ Y  
EN REPRESENTACIÓN  
DE LA SOCIEDAD LEGAL  
DE BIENES  
GANANCIALES QUE  
COMPONE CON CARMEN  
M. SALGADO  
MONTAEJEZ H/N/C  
WILLIE'S IRON WORK

**APELADA**

V.

AUTORIDAD DE  
ACUEDUCTOS Y  
ALCANTARILLADOS;  
GERARDO GONZÁLEZ  
MIRANDA, JANE DOE Y  
LA SOCIEDAD LEGAL DE  
GANANCIALES  
COMPUESTA POR  
AMBOS; JOHN DOE,  
RICHARD ROE; XYZ  
INSURANCE  
CORPORATION

**APELANTE**

*Apelación* procedente  
del Tribunal de  
Primera Instancia,  
Sala Superior de San  
Juan

Caso Núm.  
K AC2008-1686 (803)

Sobre:  
ACCIÓN CIVIL

KLAN201901165

Panel integrado por su presidente el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Brignoni Mártir y la Jueza Grana Martínez.

Grana Martínez, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de septiembre de 2020.

La apelante, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, solicita que revoquemos la sentencia que el Tribunal de Primera Instancia dictó en su contra.

El apelado, Wilfredo Román Maldonado, presentó su oposición del recurso.

Ordenamos al Tribunal de Primera Instancia la remisión de los autos originales y fueron recibidos.

**I**

El 3 de diciembre de 2008, el apelado demandó a la AAA y alegó que la corporación pública le adeudaba \$998,644.50 por servicios prestados. Además, argumentó que el Director Ejecutivo de la Región Metro de la AAA, Gerardo González Miranda, ordenó que no se le asignaran contratos, como represalia por ejercer su libertad de expresión en un programa radial.

El 26 de noviembre de 2018, el TPI dictó la sentencia apelada en la que declaró ha lugar la demanda. La prueba documental y los testimonios presentados en el juicio convencieron al tribunal de los hechos siguientes. A la fecha de la vista, el demandante tenía 76 años. Su nivel de escolaridad es cuarto año de escuela superior y comenzó a hacer trabajos para la AAA en los años 1976 y 1977. Durante la huelga del año 2004 realizó trabajos de mantenimiento en las plantas de Bayamón, Loíza, Puerto Nuevo y en las estaciones de bomba de la AAA. Igualmente, realizó trabajos en las plantas de tratamiento de la AAA en las estaciones de bomba que fueron vandalizadas para robarle el cobre. Su labor consistía en reparar las líneas de cobre, instalar puertas y/o ventanas y ponerlas en servicio. Andrés Maldonado, Ricardo Sánchez, David Caraballo y Víctor Sanabria llamaban constantemente al apelado para asignarle trabajo. La contratación con la AAA se hacía de la manera siguiente:

- 1) el demandante recibía una llamada de los empleados de la AAA y
- 2) realizaba el trabajo y luego se preparaba la documentación.

Ricardo Sánchez, David Caraballo y Atilano Rivera le indicaban que continuara trabajando vencido el contrato, porque iban a renovarlo. El apelado alegó sostuvo de 6 a 7 reuniones con funcionarios de la AAA y en todas le prometían que le iban a pagar. No obstante, tuvo que someter sus facturas en varias ocasiones, porque se extraviaban en la AAA. Se presentó evidencia de que el apelado sometió a la AAA sobre cuatrocientas (400) facturas en el año 2006. La corporación

todavía le adeuda veintiséis (26). La deuda por esas facturas es de \$422,755. La AAA pagó al apelado \$2,648,625.14 en el año 2006 y \$1,548,277.19 en el año 2007. El apelado llamó a WKAQ Radio para decir que la AAA le adeudaba mucho dinero. A raíz de esas expresiones recibió una comunicación de la AAA informándole que no le iban a dar más trabajos. La compañía del apelado tenía treinta (30) empleados, entre ellos, varios de sus hijos y su nuera. Todos se quedaron sin trabajo, las propiedades del apelado fueron embargadas y tiene deudas con el IRS, el Departamento de Hacienda y Banco Popular. La AAA contrató al señor Orlando Sánchez para que continuara realizando los trabajos que hacía el apelado.

El foro apelado dio credibilidad al testimonio del ingeniero Ricardo Sánchez que, para la fecha de los hechos, era Ayudante del Director Ejecutivo de la Región Metropolitana de la AAA y ocupó esa posición del año 2005 al 2009. El tribunal determinó de su testimonio los hechos siguientes. El ingeniero, Ricardo Sánchez, estaba encargado de las tres plantas de tratamiento de la Región Metro y del cumplimiento del *Mega Consent Decree* que consistió en una estipulación de la AAA con el Gobierno de Estados Unidos. El testigo declaró que ese acuerdo se firmó en el año 2006, debido al incumplimiento con las descargas de aguas de las plantas de tratamiento de la región metro. Según su testimonio, durante los años 2005 a 2009, la AAA tuvo que hacer contratos de emergencia y explicó que una emergencia ocurre cuando, cualquier equipo de las plantas de tratamiento, sale de operación. Como la AAA no tenía personal suficiente para darle mantenimiento y reparar los equipos primarios de las plantas de tratamiento, contrataba personal externo. La reparación de los tanques clarificadores era considerada una emergencia, porque eran el corazón de la planta. La ruptura de esos tanques podía ocasionar la contaminación de los cuerpos receptores que, en las plantas de Puerto Nuevo y Carolina, es el mar.

Por esa razón, había que dejar al contratista trabajando, aunque se hubiese acabado el dinero del contrato de mantenimiento de los tanques. La AAA conseguía otro contrato para que el contratista continuara dando mantenimiento a las plantas.

Otros hechos determinados del testimonio del ingeniero Ricardo Sánchez son los siguientes. Los gerentes de las plantas de Carolina y Puerto Nuevo informaban a Ricardo Sánchez cualquier suceso que requiriera una contratación de emergencia. A su vez, Ricardo Sánchez lo informaba al Director Ejecutivo de la Región Metro, Gerardo González Miranda, o al Subdirector Ejecutivo, Atilano Rivera, si no encontraba al primero, para recibir el visto bueno para el trabajo. Durante los años 2006 al 2008, Gerardo González y Atilano Rivera nunca le negaron la contratación de emergencia. El Gerente de Planta preparaba el formulario AAA-331 para emergencias a manuscrito. El proceso duraba un par de días o más. No obstante, no era necesario llenar el formulario 331 en el momento, salvo que el suplidor lo requiriese. El trabajo se realizaba para resolver la emergencia y luego se llenaba el formulario, que tenía que estar firmado por el Gerente de la Planta. Además, tenía que estar firmado por Ricardo Sánchez, Atilano Rivera y Gerardo González Miranda. Luego pasaba a la División de Compras, donde las solicitudes de pedido (SOLPE) y las AAA-331 para las emergencias se extraviaban continuamente.

El testimonio del ingeniero, Ricardo Sánchez, también convenció al TPI de los hechos a continuación. El apelado realizó satisfactoriamente trabajos en los tanques desarenadores o clarificadores. Se presentó evidencia de un Reconocimiento de Deuda del 30 de octubre de 2007 por la cantidad de \$135,296.00, firmado por Ricardo Sánchez, David Caraballo, Gerardo González y Atilano Rivera. Ricardo Sánchez declaró que el apelado reparó un tanque espesador y lo rehabilitó totalmente. La factura tuvo que

hacerse 3 o 4 veces y nunca salió para pago, porque en la División de Compras se extraviaron los documentos. El testigo también declaró que recibió copia del correo electrónico en el que el ingeniero, Gerardo González, ordenó no darle más trabajos al apelado. Además, declaró que nunca se reunió con la Lcda. Lumari Ortiz De Jesús para explicarle las razones por las cuales se solicitó el reconocimiento de la deuda. Por último, Ricardo Sánchez dijo que, en el mes de noviembre de 2007, el apelado fue sustituido por la compañía ARV. Esta compañía reparó los tanques clarificadores y recibió el pago, sin una subasta formal.

Al TPI también le mereció credibilidad el testimonio de Atilano Rivera Santiago, quien era el Subdirector Ejecutivo de la Región Metropolitana. Este declaró que, para los años 2006-2008, la AAA tuvo que contratar personal externo para las plantas de tratamiento y las estaciones de bomba para hacer trabajo de mantenimiento y reparaciones de emergencia. El ingeniero Gerardo González le delegaba diariamente la aprobación de los contratos de emergencia. Andrés Maldonado y Ricardo Sánchez estaban encargados de las contrataciones de emergencia, pero necesitaban su aprobación o la de Gerardo González. Las emergencias de las plantas eran prioridad, porque no podían caer en violación de los acuerdos con la EPA. Tanto Gerardo Ortiz como Atilano Rivera confiaban en el juicio del ingeniero Ricardo Sánchez, sobre lo que constituía una emergencia en las plantas de tratamiento y la necesidad de acción inmediata.

Atilano Rivera Santiago explicó que el *Mega Consent* exigía que todos los equipos primarios de las plantas funcionaran en todo momento. Los gerentes de las plantas de tratamiento tenían que llamar a Andrés Maldonado o al ingeniero Gerardo González, si necesitaban una contratación de emergencia. Los trabajos de emergencia se hacían en el formulario AAA-331 que podía llenarse a mano. La descripción de la emergencia se enviaba a la oficina de

Andrés Maldonado, porque en las plantas no había secretaria. Allí la secretaria de Maldonado, Keyla Ortiz, llenaba el formulario AAA-331. Andrés Maldonado necesitaba el visto bueno del ingeniero Ricardo Sánchez, antes de firmar el formulario. Una vez tenía la aprobación de ambos, el formulario era enviado a la oficina de Atilano Rivera para su aprobación. Finalmente, el formulario tenía que ser aprobado por el ingeniero Gerardo González. Un 25% de los trabajos de emergencia realizados en la Región Metro se hacían sin Orden de Compra. Las órdenes de compra se generaban meses después de haberse hecho el trabajo, porque los gerentes querían acompañar la orden con la factura. Este problema se discutía constantemente en las reuniones de *staff*. Las emergencias había que trabajarlas inmediatamente y no necesariamente había que saber el costo del trabajo. La expedición de la orden de compra requería un memorial explicativo y la factura. La División de Compras debía tardar una semana en preparar la Orden de Compra, pero en ocasiones podía tardar un mes. Los gerenciales de la Región Metro y la División de Compras tenían fricciones, porque en esa división querían asignarle el trabajo a sus suplidores. Por eso, no hacían su labor como correspondía. Las facturas se extraviaban en la sede de la Región Metro y podían existir dos facturas iguales porque se extraviaban y había que someterlas nuevamente. Algunas ocasiones había que someterlas varias veces.

El Subdirector Regional explicó que el procedimiento para procesar las facturas por trabajos para atender emergencias era el siguiente. La información vertida en la AAA-331 se entraba al sistema. Se generaba una SOLPE. Luego se generaba una orden de compra. Se recibía la factura del suplidor (repcionar). El ingeniero Gerardo González liberaba la Orden de Compra en el sistema SAP para que se hiciera el pago. La misma orden se firmaba, se certificaba que el trabajo se hizo y se señalaba que el servicio se

recibió. La factura no podía pagarse sino entra al sistema. Una vez entrada al sistema, se tenía que pagar. El pago lo aprueba finanzas, excepto que se levante alguna duda sobre el servicio. Una vez aprobado, se supone que el pago se realice en treinta (30) días.

Igualmente consta en la sentencia que, Atilano Rivera Santiago, declaró que el procedimiento que se seguía en las rapiditas es el siguiente. El requerimiento de una cotización escrita establecido en el Procedimiento 400, se violaba constantemente, debido a las necesidades del servicio. El procedimiento se varió para obtener la cotización por teléfono. Gerardo González las liberaba para pago, cuando se generaba la orden en el sistema SAP.

Además, consta en la sentencia que, Atilano Rivera Santiago, declaró que, en el caso de los contratos, el proceso en el sistema SAP comienza con una Requisición SOLPE. Los contratos se pueden renovar una vez. Los contratistas que realizaban trabajos de mantenimiento normalmente seguían haciendo el trabajo, en lo que se hacía la subasta. No obstante, asumían el riesgo de que no se adjudicara a su favor. Los trabajos se tenían que continuar, porque las plantas estaban en mal estado.

La sentencia apelada, además, incluyó las determinaciones a continuación. El ingeniero Gerardo González le dio instrucciones a Atilano Rivera de revisar las facturas del apelado relacionadas al Reconocimiento de Deuda por la cantidad de \$184,040.00. Atilano Rivera revisó las facturas con Andrés Maldonado, el ingeniero Ricardo Sánchez, David Caraballo y Víctor Sanabria. Estas facturas corresponden a los trabajos que el apelado realizó en los tanques clarificadores de la Planta de Puerto Nuevo de octubre del 2006 a septiembre de 2007. El 22 de octubre de 2007 se preparó un Reconocimiento de Deuda basado en las reuniones realizadas con la División Legal. Se realizó un requerimiento de deuda para poder pagar, debido a que los documentos requeridos en el sistema SAP

no se sometían a tiempo. Los gerentes, en ocasiones, esperaban a que llegara la factura para preparar la AAA-331. Las facturas se pagaban, aunque llegaran tarde. Normalmente se pedía un estado de cuenta cuando el proveedor llamaba. El problema de las facturas era con todos los proveedores. Por eso, Atilano Rivera instruyó a sus subalternos que pusieran un dólar (\$) en la AAA-331. El proceso en preparar la AAA-331 y, por ende, las órdenes de compra nunca iban al día.

Otros hechos que el TPI determinó del testimonio de Atilano Rivera son los siguientes. El Departamento de Mantenimiento Preventivo, oficina dirigida por Andrés Maldonado, no tenía el módulo de SAP para generar la SOLPE, a pesar de que generaba el 80% de las órdenes de compra de la Región Metro. No obstante, en esa región, el personal autorizado para hacer la SOLPE era el de la División de Compras. Andrés Maldonado tenía que enviar una orden manual (requisición de compra) para que la División de Compras generara el pedido (SOLPE) en el sistema SAP.

El testimonio de Atilano Rivera Santiago llevó al TPI a formular los hechos a continuación. Atilano Rivera expidió una Certificación acreditando que, al 31 de enero de 2007, la AAA adeudaba al apelado \$1,069,849.73. El Subdirector Ejecutivo recibió el correo electrónico del ingeniero Gerardo González indicando que no iban a darle más contratos al apelado. Se presentó como evidencia un segundo Reconocimiento de Deuda por \$800,142.50, con fecha del 20 de octubre de 2008. El señor Atilano Rivera y el ingeniero Ricardo Sánchez auditaron las facturas objeto de ese reconocimiento en presencia de Víctor Sanabria, Andrés Maldonado, David Caraballo, el demandante y su personal. Atilano Rivera informó al ingeniero Gerardo González el resultado de las reuniones. Este segundo reconocimiento de la deuda se envió a la Asesora Legal de la AAA y no fue aprobado. Atilano Rivera dijo desconocer por qué no se le

pagó al apelado y no se hizo la orden de compra. Igualmente, declaró que no conocía a la Lcda. Lumari Ortiz De Jesús, nunca se reunió con ella, ni recibió copia de su informe. Dicho informe, tampoco se discutió con Gerardo González. No obstante, Atilano Rivera expresó su desacuerdo, debido a que el ingeniero Ricardo Sánchez y el Sr. Andrés Maldonado indicaron que la reparación de los tanques clarificadores era una emergencia. La División Legal de la AAA conocía que el ingeniero Ricardo Sánchez estaba a cargo de cumplir con el *Mega Consent*.

Otro testimonio al que el TPI dio credibilidad fue el del Director de Mantenimiento Preventivo y Telemetría de la AAA para los años 2006 a 2010, Andrés Maldonado Díaz. El testigo respondía de manera *dotted line* a los Gerentes de las Plantas de Tratamiento de Carolina y Puerto Nuevo. Los gerentes lo llamaban cuando ocurrían emergencias y él se comunicaba con el ingeniero Gerardo González. Si no lo encontraba, se comunicaba con Atilano Rivera. Sino podía localizar a ninguno de los dos, tomaba la determinación de cómo resolver la emergencia. Su secretaria, Keyla Ortiz, preparaba las formas AAA-331. Aunque el Procedimiento 400 establece un término de tres días para preparar la AAA-331, las plantas tardaban una semana en entregar la papelería. Andrés Maldonado hacía llegar la documentación con un mensajero a la sede de la Región Metro en Guaynabo. Su oficina registraba las órdenes y los servicios manualmente, porque nunca le instalaron el sistema SAP. La SOLPE tenía que llegar a la oficina de Atilano Rivera y este la enviaba al Departamento de Compras. No obstante, en ese departamento, se perdían muchas SOLPE y facturas certificadas para pago. Todo el mundo estaba consciente de esa situación.

Andrés Maldonado declaró que la planta de Carolina tenía que atenderse con premura, porque existía una declaración de emergencia y se podía perder la 301 H. Si eso ocurría, la AAA iba a

tener que invertir millones de dólares para construir un procedimiento secundario para el tratamiento de las aguas usadas. La planta de Carolina tenía un problema grave de mosquitos. Por esa razón era necesario desyerbar y fumigar constantemente. El apelado era quien realizaba los trabajos de desyerbo en esa planta. Atilano Rivera y Gerardo González estaban conscientes de que debía desyerbarse continuamente, porque estaba en riesgo la salud del personal.

El testimonio de Andrés Maldonado estableció la forma en la que la información de la AAA-331 entraba en el sistema SAP. La información entraba como una SOLPE (solicitud de pedido). Cuando Gerardo González la aprobaba se convertía en una orden de compra. La entrada la hacía la División de Compras, porque en las plantas y en su oficina no existían las facilidades. La División de Compras era responsable de entrar la información vertida en la AAA-331 al sistema SAP, para que se generara la orden de compra. El procedimiento para los trabajos de emergencia era el siguiente. Los gerentes de planta llamaban para informar que había ocurrido una emergencia y la necesidad de hacer el trabajo para resolver la situación. Andrés Maldonado se comunicaba con Ricardo Sánchez para poder contratar el personal que iba a realizar el trabajo. A su vez, el ingeniero Sánchez debía tener la autorización del ingeniero Gerardo González o de Atilano Rivera. Luego Andrés Maldonado recibía un memorando de los gerentes de las plantas justificando la necesidad de realizar el trabajo, acompañado de una cotización o factura. La secretaria de Andrés Maldonado era quien preparaba la AAA-331 y la enviaba a la sede de la región ubicada en Guaynabo. Andrés Maldonado reconoció que podían pasar una o dos semanas desde la solicitud de los trabajos de emergencia, hasta que el formulario AAA-331 se completaba. La dilación ocurría porque su secretaria era la única persona que preparaba esos documentos

para las plantas de tratamiento. Una vez el formulario era completado, lo enviaba a la oficina de Atilano Rivera. Por lo general, la AAA-331 se trabajaba de dos a cuatro semanas después de realizada la labor. En algunas ocasiones, Atilano Rivera las devolvía por algún error y la corrección podía tardar otra semana. Andrés Maldonado declaró que mientras eso ocurría, la solicitud no había entrado en el sistema SAP. El Departamento de Compras emitía un PO y lo enviaba a Andrés Maldonado. Él lo firmaba y certificaba para que se realizara el pago en los casos en que estaba autorizado a hacerlo. Gerardo González era la única persona autorizada para liberar los PO en el sistema SAP. Este paso era necesario para hacer el pago.

A continuación, otros hechos que el TPI determinó probados del testimonio de Andrés Maldonado. El apelado reparó los tres tanques de la Planta de Tratamiento de Puerto Nuevo. La AAA le adeuda una de las reparaciones. Andrés Maldonado preparó los documentos para el pago y los envió a la sede en la Región Metro. No obstante, el apelado le comunicó que no le habían pagado. Gerardo González tenía conocimiento del asunto, porque se discutió en las reuniones. Ricardo Sánchez sometió nuevamente la AAA-331 en la División de Compras a los dos años de realizada la reparación. El problema de las facturas ocurría con casi todos los suplidores. La División de Compra cancelaba las solicitudes de pedido (SOLPE) en el sistema SAP, sin ofrecer explicación a los Gerentes de las Plantas o a Andrés Maldonado. El proceso tenía que realizarse nuevamente. El testigo admitió que, en la Región Metro, la AAA no cumplía con el requisito de tres días establecido en el Procedimiento 400, porque en las emergencias la prioridad era resolver en el momento. Andrés Maldonado acordó el precio por los trabajos realizados por el apelado en la Estación de Bomba de Tokio y Gerardo González lo autorizó.

Posteriormente, Andrés Maldonado sometió las AAA-331 para cada uno de los trabajos.

Surge de la sentencia que, Keyla Ortiz Roig, declaró que el 40% de los trabajos de mantenimiento y las emergencias se realizaban sin una orden de compra.

Por su parte, el ingeniero Gerardo González convenció al TPI de los hechos a continuación. El presupuesto anual de la Región Metro era establecido por el Presidente de la AAA, con el aval de la Junta de Directores. Por esa razón, era importante mantener los gastos conforme al presupuesto. Los casos de emergencia se tramitaban en el formulario AAA-331. El testigo explicó que las AAA-331 eran la orden de compra en las situaciones de emergencia. Allí se recogía la descripción del trabajo a realizarse y su costo. El peticionario que solicitaba los servicios de emergencia tenía que llenar el formulario AAA-331. Los requisitos para trabajar situaciones de emergencia son que la salud pública este en riesgo, que la AAA se exponga a multas o que se afecte el servicio prolongado. Se tenía que preparar un memorando explicativo para que el Departamento de Finanzas supiera que era una emergencia. El memorando generalmente era preparado por el ingeniero Ricardo Sánchez o Atilano Rivera, que lo enviaban a Gerardo González para su aprobación. No obstante, Gerardo González reconoció que podían pasar varios días y semanas para que se preparara el memorial explicativo, luego de la emergencia. El testigo expresó que lo correcto era que la AAA-331 estuviera acompañada del memorando explicativo, 2 o 3 días después de la emergencia. Sin embargo, sus subalternos esperaban que el suplidor sometiera la factura para llenar la documentación. Gerardo González dijo que el volumen de trabajo no permitía ir a la par con los procedimientos para resolver las situaciones de emergencia. Su firma y su aprobación de las AAA-331 eran necesarias para entrar en SAP y proceder con el pago. Los

casos de emergencia en esa época no pasaban por SAP, sino que se llenaba la AAA-331.

Según consta en la sentencia, Gerardo González también declaró lo siguiente. La mayoría de las veces lo llamaban por teléfono para informarle la situación y el trabajo requerido de emergencia. El Procedimiento 400 establecía que en ese momento tenía que darse una AAA-331 al suplidor, porque con ese documento este sabía que podía hacer el trabajo. No obstante, el personal de la AAA esperaba que llegara la factura del suplidor porque había mucho trabajo. Gerardo González hizo claro que era la única persona con autoridad para declarar las emergencias en la Región Metro. Sus subalternos, Andrés Maldonado, Ricardo Sánchez y Atilano Rivera lo llamaban, se tomaba la decisión y se declaraba la emergencia. La Oficina de Mantenimiento Preventivo no tenía capacidad para preparar las SOLPE. La gerencia de la AAA tenía conocimiento. El testigo dijo que lo comunicó en finanzas, pero allí habían decidido no darle acceso a la Oficina de Mantenimiento Preventivo al sistema SAP.

El Director Ejecutivo de la Región Metro declaró sobre las rapiditas lo siguiente. El proceso correcto para las compras menores de \$3,000.00 es hacer una requisición de compra o SOLPE. El documento se llena. La División de Compras lo entra en el sistema SAP. El mismo Director del área era quien llamaba al suplidor. Las rapiditas no requieren más de una cotización. Sin embargo, con la prisa no se esperaba a que saliera la rapidita y se creaba la Orden de Compra con la factura del suplidor. La rapidita no significa que es una emergencia y no se requiere la aprobación del Director Ejecutivo de la Región. Andrés Maldonado podía aprobar el trabajo, pero no podía generar los documentos a través del sistema SAP. La División de Compras era donde se entraban las rapiditas al sistema.

Igualmente, constan en la sentencia las siguientes declaraciones de Gerardo González. Los trabajos de emergencia eran

realizados, aunque no se tuvieran todos los documentos. Nunca revocó ninguno de los trabajos de emergencia contratados por Sánchez y reconoció la importancia de que los tanques clarificadores funcionaran para cumplir los acuerdos del *Mega Consent*. Igualmente reconoció que el apelado realizó el trabajo por el que reclamó \$184,040.00 el 31 de octubre de 2007 y que lo aprobó porque era una emergencia. No obstante, dijo que desconocía por qué no se le pagó y declaró que nunca se reunió con la Lcda. Ortiz para discutir el informe. Tampoco recibió copia del informe ni de ningún informe del Departamento de Auditoría Interna sobre las facturas del apelado.

El foro primario también hizo las determinaciones de hecho a continuación. Gerardo González dijo que los trabajos de pintura realizados por el apelado en la Bomba de Carolina eran necesarios e indispensables. El testigo explicó que el Presidente de la AAA, Jorge Rodríguez, le daba énfasis a la pintura de las bombas. El trabajo se realizó un día antes de recibir una visita del personal de la EPA, por orden del Director Ejecutivo. González también reconoció la importancia del desyerbo en la Planta de Tratamiento de Carolina, porque era tan grande que había que hacerlo todos los días. Además, dijo que en esa planta existía un problema de mosquitos que podía ocasionar que los empleados contrajeran dengue. Por último, la sentencia incluyó una transcripción del correo electrónico que el Director Ejecutivo de la Región Metro envió a su personal:

José;

Para tu conocimiento hoy a las 4 pm cuando me enteré de esto, llamé todo mi staff inmediatamente y di la orden de no darle un trabajo más ni una orden más a este individuo, porque no autorizaré un trabajo más de este suplidor a partir de hoy en mi región. Mi staff tiene que hacer lo propio con su gente.

El foro primario no dio credibilidad al testimonio de la Lcda. Lumari Ortiz De Jesús. La Lcda. Ortiz trabaja en la División Legal

de la AAA y preparó el informe en el que la corporación fundamentó su negativa a pagarle al apelado. La Asesora Legal de la AAA concluyó que al apelado no podía pagársele, porque el trabajo que hizo no era una emergencia y tampoco se realizó una subasta. Según el TPI, la Lcda. Ortiz desconocía la naturaleza del trabajo realizado por el apelado, así como el funcionamiento y el equipo de las plantas reparadas. Tampoco se reunió con los funcionarios que aprobaron el trabajo. El foro primario señaló que la Asesora Legal concluyó que no existía evidencia de que el apelado realizó los trabajos, a pesar de que los altos funcionarios de la AAA revisaron las facturas y reconocieron la deuda. Además, señaló que la licenciada Ortiz citó parte del reconocimiento de la deuda, pero omitió que la AAA aceptó que el apelado realizó el trabajo. El TPI sostuvo que la testigo reconoció que el *Mega Consent* no requiere una subasta en situaciones de emergencia. Sin embargo, como nunca se reunió con los funcionarios pertinentes, desconocía que la avería en los tanques clarificadores era una emergencia.

Los testimonios de los altos gerenciales de la Región Metro convencieron al TPI que, la falta de funcionamiento de los equipos de las plantas atendidos por el apelado, eran una emergencia. No obstante, el TPI concluyó que en la Región Metro de la AAA existía un problema administrativo, que impedía el cumplimiento de su reglamentación interna. Según el TPI, el caos administrativo también impedía atender las emergencias conforme a los acuerdos establecidos en el *Mega Consent Decree*. Al TPI le quedó claro que el Director Ejecutivo de la Región Metro no podía cumplir con el Procedimiento 400, porque las plantas de tratamiento y la Oficina de Mantenimiento, no tenían el equipo necesario y la AAA se negó a pagar licencias adicionales para instalarlo. Los testimonios de los gerenciales de la Región Metro y de la señora Keyla Ortiz también convencieron al tribunal que, en la División de Finanzas y Compras

existía un problema de pérdida de facturas, formas AAA-331 y solicitudes de pedido (SOLPE) y de cancelación de solicitudes de pedido en el sistema SAP. El tribunal determinó que esta situación llevó a la AAA a recurrir al Procedimiento de Reconocimiento de Deuda para pagar a todos los suplidores. Sin embargo, la AAA no le pagó al apelado, como represalia por sus expresiones en un programa radial. La conclusión está basada en el correo electrónico del ingeniero Gerardo González ordenando que no se dieran más contratos al demandante.

El foro apelado restó credibilidad al informe de la División Legal de la AAA. El TPI entendió que dicho informe era un subterfugio, cuyas conclusiones eran contrarias a las recomendaciones de los altos gerenciales de la AAA, que depuraron las facturas y reconocieron la deuda. Según el TPI, el informe fue preparado por una abogada recién llegada a la corporación, que desconocía el funcionamiento y el equipo de las plantas de tratamiento y las exigencias del *Mega Consent* y que nunca se reunió con los funcionarios concernidos.

Por otro lado, el TPI concluyó que la Ley de Contabilidad, Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, 3 LPRA sec. 283 y siguientes, y la normativa de contratación gubernamental, no podía interpretarse haciendo abstracción total de la propia Ley 92 y el *Mega Consent* que persiguen y requieren una libertad de acción y flexibilidad que va por encima de cualquier ley general o reglamento en contrario. Según el TPI, los testimonios de la alta gerencia de la AAA demostraron que, la corporación ni siquiera podía cumplir con su reglamentación interna, que es más flexible que la Ley de Contabilidad, *supra*.

El 26 de noviembre de 2018, el TPI dictó la sentencia apelada en la que resolvió que la AAA discriminó contra el apelado por ejercer su derecho de libertad de expresión. No obstante, determinó que no

se probó la causa de acción contra Gerardo González Matos, porque este solo acató una orden de la autoridad máxima (obediencia jerárquica) y tuvo la precaución de consultar a la División Legal. El foro primario, además, determinó que la AAA fue temeraria porque:

- 1) contestó la demanda sin consultar a los funcionarios concernientes,
- 2) negó hechos que le constaban que eran ciertos,
- 3) tardó tres años en contestar los interrogatorios,
- 4) la conferencia con antelación al juicio tuvo que celebrarse varias veces por su causa,
- 5) solicitó la suspensión para estudiar las facturas que se podían pagar y llegar a una transacción, concluido el descubrimiento de prueba y señalado varios días de juicio,
- 6) aunque logró la suspensión, no hizo ningún ofrecimiento ni pago al demandante y
- 7) negó que las obras se realizaron, a pesar de que tenía constancia de ese hecho.

El TPI declaró no ha lugar la demanda contra el ingeniero Gerardo González y ordenó al demandante a pagar las costas y HA LUGAR la demanda contra la AAA. Ordenó a la corporación a pagar al demandante:

- 1) \$984,182.50 por los trabajos realizados y no pagados.
- 2) \$58,214.56 por los intereses y recargos que el Departamento de Hacienda pudiera imponer.
- 3) \$50,000.00 por sufrimientos y angustias mentales por la violación a la libertad de expresión.
- 4) Intereses sobre dichas cantidades al 2% anual desde la fecha de radicación de la demanda y hasta su total pago contra el ingeniero Gerardo González.

La AAA presentó una moción de determinaciones de hechos adicionales y/o reconsideración que fue declarada NO HA LUGAR.

Inconforme, la AAA presentó este recurso en el que hizo los señalamientos de errores siguientes:

Erró el TPI al concluir que existía un estado de emergencia que justificaba el pago por la autoridad de las sumas reclamadas.

Erró el TPI al concluir que la Autoridad le debe a Román Maldonado la suma de \$984,162.50 por concepto de trabajos realizados y no pagados, a pesar de la

inexistencia de órdenes de compra y de contrato vigente con Román Maldonado.

Erró el TPI al hallar a la Autoridad en temeridad.

Erró el TPI al concluir que la Autoridad discriminó contra el demandante por haber ejercido su derecho a la libre expresión.

## II

### A

La Ley Núm. 40 de 1 de mayo de 1945, según enmendada, conocida como la Ley de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico fue enmendada por la Ley Núm. 92 de 31 de marzo de 2004, debido al retorno de administración de la AAA de manos privadas al Gobierno de Puerto Rico. Las enmiendas realizadas incluyeron el establecimiento de las cinco regiones siguientes: Región Metro, Región Norte, Región Sur, Región Este y Región Oeste. Además, se creó el puesto de Director Ejecutivo Regional con amplia autonomía e independencia para resolver los problemas específicos de su respectiva región. Así también, para lograr mayor eficacia y celeridad al momento de atender las necesidades de cada región. Las facultades de los Directores Ejecutivos Regionales serían establecidas por la Junta de Directores mediante resolución. La Ley Núm. 92, *supra*, también creó el puesto de Director Ejecutivo de Infraestructura a cargo de la programación y administración del Plan de Mejoras en coordinación con los Directores Ejecutivos Regionales. La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 92, *supra*.

La Exposición de Motivos reconoció la necesidad imperiosa de proteger las dispensas otorgadas a ciertas plantas de tratamiento, bajo la Ley Federal de Aguas Limpias que, de ser revocadas, obligaría a la AAA a realizar inversiones capitales significativas y al pago de multas. La Ley Núm. 92, *supra*, extendió la facultad de la AAA de determinar una emergencia para efectos de compras y contrataciones. A estos efectos, se autorizó a los Directores de la AAA a declarar un estado de emergencia de todo o parte del sistema

de la Autoridad, cuando las circunstancias lo requiriesen. Esta facultad está dirigida, entre otras razones, a atender efectiva y urgentemente aquellas circunstancias críticas y apremiantes de administración, operación o financieras que puedan afectar el cumplimiento con las disposiciones ambientales, según lo determine la Junta de Directores.

El Artículo 4 de la Ley Núm. 92, *supra*, enmendó la Sección 11 de la Ley Núm. 40, *supra*, para permitir que en los contratos de construcción y compras se realizaran gastos de hasta \$20,000, sin un anuncio de subasta. Igualmente, quedó establecido que no había que realizar una subasta, en situaciones de emergencia, donde era necesaria la entrega inmediata de materiales, efectos, equipos o la ejecución de servicios. La AAA también continuó autorizada a gastar hasta \$200,000.00, para el Programa de Mejoras Permanentes o relacionadas con la operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento, sin necesidad de subasta. El requisito de subasta fue eximido, en los casos en que los gastos para ejecución de obra no excedieran de \$500,000.00. No obstante, en ese caso, la AAA solicitaría cotizaciones escritas de por lo menos tres fuentes de suministro previamente cualificadas. Igualmente, se permitió prescindir de una subasta, en una situación de emergencia que pusiera en riesgo la vida o salud de los residentes de Puerto Rico, para evitar los incumplimientos ambientales y la imposición de multas, o cumplir con los fines públicos. No obstante, sería necesaria la autorización de la Junta de Directores mediante resolución.

Otra enmienda a la Sección 11 de la Ley Núm. 40, *supra*, fue incorporada en el Artículo 4 de la Ley Núm. 275 del 21 de diciembre de 2006. Según dicha enmienda, todas las compras y contratos de suministros o servicios a excepción de los servicios personales que se hicieran por la Autoridad incluyendo contratos para la

construcción de sus obras, deberán hacerse mediante subasta. Disponiéndose, que cuando el gasto estimado para la adquisición o ejecución de la obra no excediera de cien mil dólares (\$100,000), podría efectuarse tal gasto sin mediar subasta.

La actual Sección 11, *supra*, 22 LPRA sec. 151 (1) (2) (5), de la Ley Núm. 40, *supra*, según enmendada, establece que la AAA realizará subasta para todas las compras y contratos de suministro o servicio y la construcción de sus obras a excepción de los servicios personales. El requisito de subasta podrá prescindirse, cuando la obra no exceda cien mil dólares. No obstante, tampoco será necesaria la realización de una subasta cuando, entre otras razones:

1. Una emergencia requiera entrega inmediata de materiales, efectos o equipo, o la ejecución de servicios; o
2. se necesiten piezas de repuesto, accesorios, equipo o servicios suplementarios para efectos o servicios previamente suministrados o contratados, o reemplazados de o adicionales a equipo uniformando propiedad de la Autoridad; o
3. se requieran servicios o trabajos profesionales o expertos y la Autoridad estime que es mejor en interés de una administración que contratos para tales fines se hagan sin mediar un anuncio; o
4. los precios no están sujetos a competencia porque no haya más que una fuente de suministro o porque están reglamentados por ley;
5. sean gastos del Programa de Mejoras Permanentes o relacionados con la operación y mantenimiento de plantas de tratamiento que no excedan de cuatrocientos mil (400,000) dólares en caso de adquisiciones o que no excedan de un millón (1,000,000) de dólares, cuando se trate de ejecución de obras, en cuyos casos, la Autoridad solicitará cotizaciones escritas de por lo menos tres (3) fuentes de suministro, previamente cualificadas; o
6. cuando la Autoridad haya celebrado dos (2) subastas con idénticas especificaciones, términos y condiciones dentro de un periodo no mayor de seis (6) meses y hayan sido declaradas desiertas por falta de participación.

La AAA, además, está exenta de cumplir con el requisito de subasta y licitación, cuando por situación de emergencia se estime

que es necesario y conveniente para proteger la vida o salud de los residentes de Puerto Rico; para evitar el incumplimiento ambiental que conlleve la imposición de multas y cumplir con los fines públicos. No obstante, para que aplique dicha excepción es necesario que lo autorice la Junta de Gobierno de la AAA mediante resolución.

Por otro lado, el Reglamento de Subastas de la AAA, Reglamento Núm. 2732 del 14 de mayo de 1980, fue enmendado para proveerle a la corporación mayor flexibilidad para atender las situaciones de emergencia, mantener, reparar y mejorar la infraestructura y equipo y proteger la calidad del servicio provisto.

El Artículo III, inciso g, se enmendó y lee como sigue:

Emergencia- Situación o evento extraordinario o circunstancia que se debe atender o corregir para evitar cualquier tipo de daño o deterioro a la vida o propiedad o que puede afectar el servicio que la Autoridad provee al público o sus obligaciones contractuales. Una emergencia que necesite ser atendida dentro de treinta días deberá ser determinada por el Director Ejecutivo. Una emergencia según anteriormente descrita, que se extienda por un periodo mayor de treinta días deberá ser determinada por el Gobernador mediante Orden Ejecutiva. No obstante, lo anterior, mientras esté vigente el periodo de emergencia, extendido y mientras sea posible, el Director Ejecutivo, su agente o su representante autorizado tratará de obtener tres cotizaciones y otorgará el contrato al suplidor u otra entidad que ofrezca a la Autoridad el precio menor o el mejor valor en el mercado de acuerdo a la calidad o requisitos del producto. El Gobernador, por medio de una Orden Ejecutiva, determinará cuando dicho periodo de emergencia haya terminado.

## **B.**

### **PROCEDIMIENTO 400**

La AAA estableció el Procedimiento 400 para establecer la forma de adquirir bienes o servicios utilizando los tipos de compras siguientes: la Rapidita, Mercado Abierto Regular, Mercado Abierto Extendido y Compras de Emergencia. La norma establecida por la Autoridad es que las compras y contrataciones de bienes y servicios

se realicen de la forma más favorable, desde el punto de vista técnico y económico. Además, de que cumplan con los límites de autorización y los fines públicos establecidos por ley.

El Procedimiento 400 incluye las definiciones siguientes:

1. Emergencia operacional - Ley 40 sección 11(1).

Situación, circunstancia o evento que requiera la entrega inmediata de materiales, efectos o equipo, o la ejecución de servicios para atender o corregir la situación de forma inmediata y evitar que la situación se agrave o extienda (ver Apéndice 2).

Se podrán hacer compras de emergencia operacionales para reemplazar servicios averiados o destruidos por un acto de la naturaleza, por accidente, por actos de vandalismo o cualquier otra causa que afecte la salud o seguridad de los empleados o la comunidad o que interrumpa los servicios que presta la Autoridad y se requiera acción inmediata para reestablecerlo.

2. Declaración de Emergencia por la Junta de Directores - Ley 40- Sección 11, penúltimo párrafo.

Mediante esta declaración de emergencia se exime a la Autoridad de cumplir con el requisito de subasta formal con el propósito de proteger la vida o salud de la ciudadanía evitar incumplimientos ambientales y cumplir con los fines públicos que establece la Ley 40. Se requiere que la declaración se haga mediante resolución de la Junta de Directores y se presente en ambas cámaras de la Asamblea Legislativa (Ver apéndice 2).

3. Declaración de Emergencia - Ley 40, Sección 4(q)

Declaración que hace la Junta de Directores y que requiere sea ratificada por el Gobernador para declarar un Estado de Emergencia cubriendo la totalidad o parte del sistema de acueductos y alcantarillados. Esta declaración se permite a la Junta tomar las medidas necesarias para salir de tal estado.

[...]

6. Mercado Abierto Regular – tipo de compra que aplica a todas las adquisiciones de bienes o servicios y construcción de obra cuyo costo no excede de \$20,000.00, también incluye las compras de bienes y servicios para la operación de las plantas de tratamiento y obras de construcción del Programa de Mejoras Permanentes y obras de construcción del Programa de Mejoras Permanentes cuyo costo no excede de \$100,000.00.

7. Mercado Abierto Extendido - tipo de compra similar a mercado abierto excepto que se requieren cotizaciones selladas y fianzas de licitación y ejecución. Aplica a compras de bienes o servicios para las plantas de tratamiento cuyo monto sea mayor de \$100,000.00 hasta \$200,000.00 y a obras de construcción del programa de mejoras permanentes cuyo costo sea mayor de \$100,000 hasta \$500,000. Véase, Definición de Términos del Procedimiento 400.

La Sección 400.1 regula las compras hasta \$3,000 conocidas como las Rapidita. El procedimiento establecido es el siguiente. El peticionario llena el formulario AAA-1, "Requisición de Compra", obtiene una cotización escrita, la anota en ese formulario y, la somete a la Oficina del Director de Área más cercana. La Oficina del Gerente Administrativo de Área revisa que, el formulario este lleno en todas sus partes; verifica y determina si los precios son razonables y que los suplidores estén en el Registro Único de Licitadores de la ASG y prepara el formulario AAA-3, "Orden de Compra" (Pedido de Compra), en el sistema mecanizado, lo imprime y somete al Director de Área o al Director Ejecutivo Regional. Por su parte, el Director de Área o el Director Ejecutivo Regional verifica y, firma el AAA-3 y lo entrega al Gerente de Administración de Área para su distribución. La Oficina del Gerente de Administración de Área estampa los sellos y distribuye las copias al suplidor, el Departamento de Compras, al usuario (peticionario) y el Informe de Recibo (segunda copia para el peticionario). Además, envía por facsímile la copia del Suplidor, conserva en el expediente la confirmación y archiva el expediente.

Las Compras de Emergencias están reguladas en la sección 400.1.4. Este tipo de compra se utilizará exclusivamente para cubrir emergencias que ocurran fuera de horas laborables, fines de semana, o días feriados o en casos de extrema urgencia en horas laborables. La mayoría de las situaciones de emergencia se pueden cubrir mediante los procedimientos regulares de compra, tales como: Fondo de Caja Menuda, Compras hasta \$3,000.00 y Mercado

Abierto. El procedimiento para las compras de emergencias es el siguiente.

El peticionario evaluará el alcance de la emergencia y determinará la necesidad del bien o servicio necesario y utilizará todos los medios disponibles para adquirirlo. Durante la etapa inicial de la emergencia se adquirirán bienes y servicios mediante el mecanismo de la rapidita para mitigar la situación. No obstante, la compra se realizará a través del mercado abierto, cuando la emergencia se extienda y sea necesario adquirir otros bienes y servicios a un costo mayor de tres mil dólares (\$3,000). Además, en ese caso será necesario esperar por la declaración de emergencia. El peticionario informará al supervisor inmediato la situación tan pronto ocurra para que lo notifique al Director Ejecutivo Regional y se declare la emergencia mediante memorando. La facultad para declarar la emergencia operacional corresponde al Presidente Ejecutivo, el Director Ejecutivo Regional o al Director Ejecutivo de Infraestructura. Los niveles de aprobación para aprobar las compras o contratos están establecidos en la Resolución 2131 del 16 de abril de 2005. Esta declaración se puede hacer en cualquier momento después de conocerse la emergencia.

Luego de declarada la emergencia se solicita el bien o servicio mediante llamada telefónica y se llena el Formulario AAA-331, si el suplidor requiere algún documento oficial. El bien o servicio solicitado es recibido.

El próximo paso es la preparación del Formulario AAA-331 “Orden de Emergencia por Piezas, Materiales o Servicios y Factura Comprobante” (Anexo 4) en original y dos copias. El Formulario AAA-331 tiene que prepararse no más tarde de tres (3) días laborables de ocurrida la emergencia. Una copia se envía al suplidor y el original a la Oficina de Compras para que prepare el Formulario AAA-3 o “Orden de Compra” (Pedido de Compra) necesaria para

procesar el pago. La Oficina de Compras prepara el Formulario AAA-3 y distribuye copia al Departamento de Compras, al usuario (peticionario) y una copia de Informe de Recibo (segunda copia) al petionario.

### C

#### **La sana administración de los fondos públicos**

*Las Marías References Laboratory Corp. v. Municipio de San Juan,*  
159 DPR 868 (2003)

La controversia planteada, en este caso, fue la siguiente, si la no remisión de un contrato municipal a la Oficina del Contralor convirtió dicho contrato en ineficaz. El Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que el cumplimiento con ese requisito es un elemento constitutivo de todo contrato municipal.

La decisión se sostiene en que, tanto el Art. 8.0004 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRÁ sec. 4354, como el Art. 1 de la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, 2 LPRÁ sec. 97, imponen la obligación de remitir copia de los contratos a la Oficina del Contralor. Por tal razón, ningún municipio podrá satisfacer deuda alguna que emane de un acuerdo que no se haya registrado y remitido a la Oficina del Contralor.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico concluyó que la rigurosidad de estos postulados responde al gran interés del Estado en promover una sana y recta administración pública, previniendo el despilfarro, la corrupción y el amiguismo en la contratación gubernamental. El tribunal sostuvo que la buena administración de un gobierno es virtud de la democracia e implica llevar a cabo sus funciones como comprador con eficiencia, honestidad y corrección, para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual representa. Según el Tribunal Supremo, las referidas normas existen para proteger el interés público y no a las partes contratantes. Así, entendió que, los remedios de equidad no son aplicables a favor del

contratante privado que contrate con un municipio y sufra daños por no adherirse a la normativa establecida. Dichos remedios no se aplicarán cuando resulte contrario a una clara política pública plasmada en un estatuto o en la Constitución. El fiel cumplimiento con los referidos requisitos formales aplica aun cuando exista un estado de emergencia real, debidamente proclamado por el alcalde o por el gobernador. El objetivo es evitar que los estados de emergencia reales o ficticios sean mal utilizados por los funcionarios municipales y terceras personas. La decisión responsabiliza a los entes privados de asegurarse del cumplimiento de la ley porque, de lo contrario, tendrán que asumir el riesgo por sus pérdidas. *Rodríguez Ramos y Otros v. ELA de PR y otros*, 190 DPR 448 (2014).

En el caso antes citado, el Tribunal Supremo de Puerto Rico atendió la controversia siguiente, si un contrato verbal entre un proveedor de servicios legales y el gobierno se puede validar mediante el otorgamiento de un contrato retroactivo. El Tribunal resolvió que el contrato no podía validarse retroactivamente, porque era nulo y, como consecuencia, el proveedor no podía reclamarle al gobierno por los servicios prestados.

La decisión se fundamentó en la obligación constitucional del Estado de manejar los fondos públicos con los principios fiduciarios y éticos más altos. El tribunal citó la Sección 9 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que establece que solo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado y en todo caso por autoridad de ley. Art. VI, Sec. 9, Const. ELA, LPRA, Tomo 1. El dictamen también se fundamentó en las leyes que imponen controles fiscales y gubernamentales con el objetivo de cumplir con el mandato constitucional. El Tribunal Supremo fue enfático en que un contrato

entre una parte privada y el Estado que no cumplierse con estas leyes sería nulo e inexistente.

Una de las leyes que fundamentó la posición del Tribunal Supremo, es la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico. Esta legislación fue aprobada con el propósito de lograr el control previo de todas las operaciones del gobierno para que fuese posible planificar el presupuesto y programas de gobierno correspondientes. 3 LPRA sec. 283 (a) (e). La ley establece que todas las asignaciones y los fondos autorizados para las atenciones de un año económico serán aplicados exclusivamente al pago de los gastos legítimamente incurridos durante el respectivo año o al pago de obligaciones legalmente contraídas y debidamente asentadas en los libros. Art. 8 (a) de la Ley Núm. 230-1974, 3 LPRA sec. 283(g)(a). La ley define obligación como un compromiso contraído representado por orden de compra, contrato o documento similar, pendiente de pago, firmado por autoridad competente para gravar las asignaciones y que puede convertirse en el futuro en deuda exigible. Art. 3 (k), 3 LPRA sec. 283 (b)(k). Esta también dispone que las dependencias ordenarán obligaciones y desembolsos de sus fondos públicos únicamente para obligar o pagar servicios, suministros de materiales, reclamaciones u otros conceptos autorizados por ley. El Secretario contabilizará las obligaciones y, efectuará y contabilizará los desembolsos, a través de los documentos sometidos por las dependencias previamente aprobados para obligación o pago por el jefe de la dependencia correspondiente o por el funcionario o empleado designado como su representante autorizado. Art. 9 (a), 3 LPRA sec. 283 (h)(a).

La decisión también está fundamentada en la Ley Núm. 18-1975, 2 LPRA sec. 97 (a). Esta legislación impone a las entidades gubernamentales y a los municipios, sin excepción alguna, la obligación de mantener un registro de todos los contratos que

otorguen, incluyendo sus enmiendas. El dictamen, además, está sostenido por las disposiciones de la Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales, Ley Núm. 237 de 31 de agosto de 2004, 3 LPRA secs. 8611-8615. Esta legislación establece claramente que la contratación gubernamental de servicios profesionales debe ser la excepción y que la validez de la contratación está atada al cumplimiento de los requisitos siguientes: 1) el otorgamiento del contrato sea prospectivo, porque únicamente se pagará por servicios rendidos y 2) el contrato debe formalizarse por escrito e incluir en el texto la disposición legal que faculta a la entidad gubernamental a otorgar contratos. Art. 3, 3 LPRA sec. 8613.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico señala que reiteradamente ha resuelto que para que un contrato entre un ente privado y el Estado tenga efecto entre las partes, es necesario que conste por escrito. Este requisito tiene que cumplirse sin excepción alguna. Igualmente, nos dice que ha sido consistente en que la contratación retroactiva viola la normativa sobre la contratación gubernamental. La decisión hace hincapié en que la validación de un contrato retroactivo se presta para fomentar la corrupción. El tribunal sostiene que el contratista puede realizar la obra antes de otorgar el contrato escrito con el propósito de presionar su otorgamiento futuro. Además de que convierte en inoperante todo control previo a la formación de una obligación del Gobierno y es contrario a la política pública establecida en la Ley Núm. 230, *supra*.

Otro señalamiento muy importante en *Rodríguez Ramos y Otros v. ELA de PR y otros*, *supra*, es que las partes que contratan con cualquier entidad del gobierno sin cumplir con los requisitos de contratación gubernamental asumen la responsabilidad por sus pérdidas. El Tribunal Supremo consistentemente ha rechazado la

aplicación de cualquier remedio en equidad para convalidar la obligación pública sin contrato escrito e indemnizar los daños sufridos por una parte privada. Las defensas como el enriquecimiento injusto no están disponibles para el contratista privado que se arriesga a contratar con el gobierno, sin asegurarse de que se cumplan las formalidades de la ley. La buena contratación del gobierno conlleva el realizar sus funciones como comprador con la mayor eficacia para proteger los intereses y el dinero del pueblo.

Finalmente, el tribunal nos resume que la Ley Núm. 230, *supra*, establece claramente que, para que un contrato otorgado por el Estado y una parte privada sea válido y exigible, debe constar por escrito previo a las prestaciones correspondientes. Igualmente, concluye que, sin lugar a duda, la Ley Núm. 237, *supra*, prohíbe la contratación verbal y retroactiva.

La misma norma fue aplicada previamente en *Jaap Corp v. Departamento de Estado*, 184 DPR 730 (2013). Allí la Oficina de Asuntos Legales del Departamento de Estado hizo un reconocimiento de la deuda por cánones de arrendamiento no pagados. No obstante, los cánones no fueron pagados y el arrendador presentó una demanda de cobro de dinero contra el Departamento.

El Tribunal Supremo ratificó que por disposición constitucional el Estado está obligado a manejar los fondos públicos con los más altos principios éticos y fiduciarios. La decisión hace hincapié en el cumplimiento de las leyes que imponen controles fiscales y de contratación gubernamental para garantizar el mandato constitucional de la sana administración de los fondos públicos. El tribunal cita la Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, conocida como la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 283. Esta legislación establece la política pública en relación con el control y la contabilidad de los

fondos y propiedades públicas. La política pública plasmada en esta ley consiste en que la contabilidad del Gobierno provea la información financiera necesaria para la administración de las operaciones gubernamentales y la preparación y ejecución del presupuesto. Además de que constituye un control efectivo sobre los ingresos, desembolsos, fondos, propiedad y otros activos del gobierno. Art. 2 (b) de la Ley Núm. 230, *supra*, 3 LPRA sec. 283 (a)(b).

Según el Tribunal Supremo, dicha política pública requiere que los gastos y fondos públicos sean legítimos y legales y que promuevan la máxima economía y óptima utilización de los recursos públicos. Igualmente persigue que los gastos del gobierno se hagan dentro de un marco de utilidad, necesidad y austeridad. Esta legislación tiene el propósito de establecer control previo de todas las operaciones del gobierno, de manera que cada entidad gubernamental pueda planificar su presupuesto y programas de gobierno. Art 2 (e) de la Ley Núm. 230, *supra*, 3 LPRA sec. 283 (a)(e). Las dependencias ordenarán obligaciones y desembolsos de sus fondos públicos únicamente para obligar o pagar servicios, suministros de materiales y equipos, reclamaciones u otros conceptos autorizados por ley. El Secretario contabilizará las obligaciones y efectuará u contabilizará los desembolsos a través de documentos que sometan las dependencias, los cuales serán previamente aprobados para obligación o pago por el jefe de la dependencia correspondiente o por el funcionario o empleado que este designare como su representante autorizado. 3 LPRA sec. 283 (h)(a).

Nuestro más Alto Foro judicial local, resolvió que, de las disposiciones de ley citadas se desprende que la facultad del Estado para desembolsar fondos públicos está limitada por los procedimientos y preceptos establecidos en las leyes. Además de

estar supeditados a los preceptos de la sana administración pública delineados en la jurisprudencia.

El primer precepto es que los contratos gubernamentales tienen que reducirse a escrito para que tengan efecto vinculante entre las partes. Este requisito es indispensable porque tiene una insoslayable dimensión de sana administración pública, en la medida que: a) permite salvaguardar los intereses de las partes contratantes frente a un incumplimiento, b) permite la ordenada utilización de los fondos, c) evita la incertidumbre en la confección del presupuesto, d) hace posible la adecuada identificación de la partida contra la cual se harán los desembolsos públicos en cumplimiento con la ley y e) el contrato escrito constituye un mecanismo profiláctico para evitar pagos y reclamaciones fraudulentas e ilegales.

El segundo precepto establecido por jurisprudencia es que tiene que mantenerse un registro fiel sobre los contratos gubernamentales, con mira a prima facie establecer su existencia. La copia de los contratos gubernamentales tiene que remitirse a la Oficina del Contralor como medio de una doble constancia de su otorgamiento, términos y existencia y que acredite la certeza del tiempo de su otorgamiento. Esta norma ha sido aplicada tanto a los contratos municipales como a los gubernamentales. *Jaap Corp. v. Departamento de Estado*, supra, nos cita *Alco Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530 (2011), donde se desestimó sumariamente una demanda por cobro de dinero contra el municipio, debido a que el contratista comenzó la obra sin que existiera un contrato escrito. Allí rechazó tajantemente la validación de contratos municipales retroactivos. No obstante, en *Municipio de Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, 180 DPR 1003 (2011), declaró Ha Lugar la reclamación en cobro de dinero presentada por el municipio contra una corporación, aunque no existía un contrato escrito entre las partes.

Allí concluyó que el municipio tenía derecho a recobrar el dinero público que desembolsó mediante un acuerdo nulo, porque de otro modo lo estaría dejando en las manos privadas a las que no le correspondía. Esta decisión es importante, porque el tribunal aclaró que los casos de contratación gubernamental no se fundamentan meramente en favorecer a los municipios o al Estado, sino que cada caso es evaluado bajo el crisol de la sana administración y la protección de los fondos públicos.

### C

#### **CONSENT DECREE**

En lo pertinente, el *Consent Decree* expresa: *[t]he Consent Decree in no way relieves PRASA of its responsibility to comply with all applicable federal, Commonwealth and local laws, regulations, and permits, and compliance with this Consent Decree shall not constitute a defense to any action pursuant to said laws, regulations, or permits, except as otherwise provided in this Consent Decree or in the Clean Water Act. PRASA shall be responsible for obtaining all Commonwealth or local permits which are necessary for the performance of any obligations imposed in this Consent Decree.*

### III

La apelante alega que el TPI validó un modelo de contratación que es contrario a derecho, porque incumple las formalidades para contratar con la AAA y con la política pública sobre el desembolso de los fondos del Pueblo de Puerto Rico. Sostiene que el apelado no tenía un contrato vigente, no existía una orden de compra ni una declaración de emergencia que justificara el desembolso de los fondos públicos. Igualmente, argumenta no solicitó más cotizaciones al apelado, debido a que sometía sus facturas tardíamente y la mayoría no estaban atadas a una orden de compra. Además, señala que en innumerables ocasiones le dijo al apelado que no continuara trabajando sino tenía el pedido en la mano.

La AAA invoca la aplicación de la política pública de protección de los fondos públicos incluso en situaciones de emergencia. La apelante alega que no existe una AAA-331 para demostrar que el apelado realizó trabajos de emergencia conforme lo establece el Procedimiento 400. Por último, aduce que el *Mega Consent Decree* no justifica el incumplimiento con las leyes y la reglamentación de la AAA.

El apelado alega que no puede ser castigado por el incumplimiento de los empleados de la AAA con su propia reglamentación. Sostiene que todas las facturas incluidas en la demanda son por el pago de trabajos de emergencia y corresponde a esa corporación preparar el Formulario AAA-331. Por último, alega que la AAA pagó facturas, a pesar de que la orden de compra era de fecha posterior.

La controversia planteada se reduce a determinar, si la contratación entre la AAA y el apelado cumplió con la política de la sana administración de fondos públicos que justifica el desembolso del dinero del Pueblo de Puerto Rico.

La AAA tiene razón. El TPI erró al ordenar el desembolso de los fondos públicos para pagar las facturas objeto de la demanda. La sentencia apelada es contraria a la política pública que persigue la sana administración de los fondos públicos. Las 142 facturas cuyo pago reclama el apelado incumplen con el Procedimiento de Compras de la AAA para atender emergencias, las leyes que garantizan la sana administración de los fondos y la política pública reconocida por el Tribunal Supremo al respecto.

Los testimonios de los gerenciales de la Región Metro de la AAA coinciden y confirman el incumplimiento con las formalidades de la contratación gubernamental y la reglamentación interna para la compra de servicios. A nuestro juicio, dicho incumplimiento estaba basado en gran parte en la necesidad apremiante de los

gerenciales de cumplir con el *Mega Consent*, porque podían incurrir en violaciones de naturaleza criminal en su carácter personal. Además de que para la AAA el incumplimiento con el *Mega Consent Decree* podía conllevar severas multas y acarrear gastos millonarios. Por esa razón, es evidente que contrataron como emergencias, situaciones que no ameritaban atenderse de esa forma. No obstante, aun dando por hecho que realmente eran emergencias, tampoco se cumplió el procedimiento establecido. Las situaciones de emergencia no son una excepción a la política pública de sana y recta administración de los fondos públicos.

La sentencia apelada falla al priorizar los intereses de un contratista privado sobre los del Pueblo de Puerto Rico. Como cuestión de derecho, el incumplimiento de los funcionarios de la AAA con los procedimientos de contratación gubernamental, no eximen al apelado de responsabilidad. La política pública que persigue la sana administración de los fondos públicos no protege a los contratantes privados. Su objetivo es garantizar la protección de los fondos públicos. Por esa razón, el apelado está impedido de invocar los principios de equidad, para alegar que no puede ser penalizado por las actuaciones de los funcionarios de la AAA. El contratista privado que no se asegura del cumplimiento del proceso de contratación gubernamental, asume el riesgo de un posible incumplimiento. Además, la prueba nos deja claro que el apelado tampoco fue diligente.

El ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez, para la fecha de los hechos, era Ayudante Especial del Director Ejecutivo de la Región Metropolitana, Gerardo González Miranda. Como parte de sus funciones estaba a cargo de la operación y mantenimiento de las plantas de esa región y trabajaba directamente con el decreto por consentimiento, firmado en el año 2006 entre la AAA y la EPA. Este decreto se firmó como consecuencia de las violaciones de la AAA en

el proceso de descarga de las plantas a los cuerpos receptores. El decreto exigía que la AAA realizara todas sus descargas conforme a la ley y que sus plantas operaran en todo momento. Su incumplimiento iba a ocasionar la imposición de multas, la pérdida de la dispensa concedida a la AAA y que el Gobierno de Puerto Rico tuviera que invertir millones de dólares. Véase, págs. 28-29 y 34-35 y 40 de la Transcripción del testimonio del ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez.

Durante su testimonio, el ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez admitió que debido al *Mega Consent* se podía obviar “un poquito” el proceso de contratación. Véase, págs. 217-218, 220 y 223 de la Transcripción del ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez. No obstante, también aceptó que la existencia de ese acuerdo no eximía a la AAA de cumplir con el Procedimiento 400. Véase, pág. 198 de la Transcripción del testimonio del ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez.

El testimonio del Subdirector Ejecutivo de la Región Metro para la fecha de los hechos, Atilano Rivera Santiago, confirma la preocupación y presión de los gerenciales de la Región Metro por cumplir con el *Mega Consent Decree*. Su función era asistir al Director Regional en la atención de las áreas de las plantas, cumplimiento y oficina. Durante los años 2006 al 2010, intervino directamente en la supervisión de los Directores de Área, los Directores de Planta y atendía las órdenes de servicio. Véase, págs. 253 y 255 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago.

Atilano Rivera Santiago declaró que la Planta de Puerto Nuevo estaba arrestada por violaciones a la EPA y eso implicaba que cualquier violación futura la podía convertir en una planta secundaria. Por eso, había que trabajar todo lo que ocurría a la brevedad posible, para evitar incumplir con la EPA. Véase, págs.

276, 277 y 284 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago. Rivera Santiago expresó la importancia de cumplir con el *Mega Consent* y reconoció que la prioridad era atender las emergencias, porque no podían incurrir en violaciones con la EPA ni con la Junta. Véase, págs. 322, 323, 327 y 336 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago.

Andrés R. Maldonado Díaz ocupaba el puesto interino de Director Auxiliar de Mantenimiento Preventivo y Telemetría de la Región Metropolitana de la AAA para la fecha de los hechos. Este testigo declaró que, si el contratista no seguía trabajando, las plantas iban a entrar en incumplimiento con la EPA y los gerenciales se exponían a multas y cárcel. Véase, págs. 756, 757 y 884 de la Transcripción del testimonio de Andrés Maldonado Díaz. Su testimonio confirma que la EPA impuso multas millonarias a la AAA porque las estaciones y plantas no cumplían con los permisos de descarga. Véase, pág. 727 de la Transcripción del testimonio de Andrés Maldonado Díaz.

David Caraballo Nazario ocupaba el puesto de Supervisor General de la Planta de Puerto Nuevo de la Región Metro. Este testigo declaró que el acuerdo federal obligaba a la AAA a reparar rápidamente los equipos. Véase, pág. 1448 de la Transcripción del testimonio de David Caraballo.

Los testimonios de los gerenciales de la Región Metro también probaron el caos existente en las tramitaciones de las solicitudes de servicios y órdenes de compra de emergencia, caracterizado por el incumplimiento con el Procedimiento 400 y la AAA-331, las dilaciones, la falta de disponibilidad del sistema en la oficina de Andrés R. Maldonado Díaz y la pérdida de documentos.

El Ayudante del Director Ejecutivo Regional explicó que en las emergencias se seguía la cadena de mando. El Gerente de la Planta informaba la emergencia. Ricardo Sánchez Ramírez comunicaba la

situación al Director Ejecutivo Regional. Si no podía localizarlo, se comunicaba con el Subdirector Regional. Luego de tener el visto bueno de alguno de los dos, se hacía el papeleo y el trabajo. El Gerente de la Planta tenía que llenar la Orden de Emergencia o la AAA-331 a manuscrito. Los gerentes le entregaban el documento personalmente o lo enviaban por correo externo. Los documentos podían tardar un par de días o una semana en llegar a sus manos. No obstante, el contratista ya estaba trabajando. Una vez recibía el documento del Gerente de la planta, lo firmaba y lo enviaba al Subdirector Ejecutivo de la Región. De ahí pasaba al Director Ejecutivo de la Región. Posteriormente, pasaba al proceso de compras. El documento iba a Administración y Finanzas para el pago o para generar una Orden de Compra. No obstante, señaló que en las emergencias no existe Orden de Compra, sino Orden de Emergencia AAA-331 y el trabajo se hace primero y luego se procesa la AAA-331. Véase, págs. 53-61 y 93 de la Transcripción del testimonio de Ricardo Sánchez Ramírez.

Atilano Rivera Santiago dijo categóricamente que era imposible pagar una factura sin orden de compra. La factura ni siquiera puede procesarse para pago, aunque tenga la firma de un supervisor, si no existe una Orden de Compra vigente, ya sea una 237, una 331 o una rapidita. Véase, pág. 403 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago.

El testimonio de Atilano Rivera Santiago revela que tanto él como Ricardo Sánchez Ramírez podían declarar una emergencia, pero la llamada primera tenía que ser a Gerardo González Miranda. No obstante, el autorizado en ley para declarar la emergencia era el Director Ejecutivo Regional. Véase, pág. 377 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago. Gerardo González Miranda aceptó que Atilano Rivera Santiago declaraba las emergencias, cuando no podían localizarlo. Véase, pág. 1754 de la Transcripción

del testimonio de Gerardo González Miranda. Andrés M. Maldonado Díaz también declaró que determinaba la emergencia, cuando no podía localizar a Gerardo González Miranda o Atilano Rivera Santiago o a Ricardo Sánchez Ramírez. Véase, pág. 634 de la Transcripción del testimonio de Andrés M. Maldonado Díaz.

El ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez identificó una factura relacionada a un trabajo en un tanque espesador realizado por el apelado. La solicitud fue hecha por el señor Andrés Maldonado Díaz y se tuvo que rehacer como cuatro o cinco veces, porque se perdió en varias ocasiones. Véase, pág. 129 de la Transcripción del testimonio del ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez. El testigo también aceptó que una orden de compra podía tardar meses. Véase, pág. 223 de la Transcripción del testimonio del ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez.

Atilano Rivera Santiago explicó que cuando se determinaba una emergencia, había que preparar una AAA-331 declarando la emergencia. Este documento se debía preparar en la planta, pero en la Planta de Carolina no había secretaria. Por esa razón, Andrés Maldonado la empezaba a canalizar y su secretaria pasaba la información. La primera firma que debía tener la AAA-331 era la firma de Andrés Maldonado y pudiera que, en algunas ocasiones, tuviera el visto bueno de Ricardo Sánchez. Finalmente llegaba al Director Regional. La orden de emergencia requiere que se prepare un Memorando Explicativo y el cumplimiento de una serie de procesos, pero no se hacían inmediatamente. Se llamaba al suplidor normalmente por teléfono y, si estaba de acuerdo, tradicionalmente se le daba el visto bueno para que realizara el trabajo. La prioridad era atender la emergencia. El documento preparado por la secretaria de Andrés Maldonado se enviaba a la Oficina del Director Ejecutivo de la Región Metro a través de un mensajero para que determinara que era una emergencia. La División de Compras no tenía que llenar

el documento el mismo día, porque le podía llegar al día siguiente. Cuando el documento pasaba a la División de Compras, no necesariamente tenía que estar firmado por el Director Regional. Véase, págs. 299 y 301-304 de la Transcripción de Atilano Rivera Santiago.

La Orden de Emergencia podía tardar de dos a tres días en lo que se hacía el memorando, la orden y se obtenía la firma del Director Regional. A veces los memorandos se devolvían porque eran muy escuetos. Véase, págs. 306 y 307 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago.

A Rivera Santiago se le preguntó el por ciento de los trabajos de emergencia que la Región Metro autorizaba sin Orden de Compra. El testigo contestó que un veinte o veinticinco por ciento y, que en esos casos la orden se generaba después que el trabajo era realizado. El Subdirector Ejecutivo de la Región Metro aceptó que con regularidad la orden y los pedidos se generaban meses después de realizado el trabajo. También señaló la existencia de fricciones con el Departamento de Compras. Véase, págs. 322-323 y 336 de la Transcripción de Atilano Rivera Santiago.

Al igual que Ricardo Sánchez Ramírez, el Subdirector Ejecutivo de la Región Metro reconoció la pérdida de documentos incluyendo las AAA-331 que se sometían al Departamento de Compras. La División de Compras podía tardar una semana en preparar la Orden de Compra. Atilano Rivera Santiago aceptó que las facturas del apelado se extraviaron en algunas ocasiones y que se presentaba y pagaba una segunda factura y después aparecía la primera. Véase, págs. 334 y 335 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago. A su entender, la causa esencial de las tardanzas en procesar las emergencias era que su gente esperaba por las facturas para hacer el memorando y pegar la orden. Según él, eso ocasionaba que pagos cuestionara cuál era la emergencia,

porque enviaban la Orden de Emergencia tres o cuatro meses tarde. Atilano Rivera Santiago reconoció que, del 2006 al 2008, el proceso de facturación nunca estuvo al día, porque iba con un memorando explicativo sobre una emergencia ocurrida hacía tres meses y la factura tenía fecha actual, en vez de ser cuando se hizo el trabajo. Igualmente, surge de su testimonio, que el Director de Mantenimiento Preventivo, Andrés Maldonado Díaz, no tenía acceso al programa SAP para generar una SOLPE (solicitud de permiso), a pesar de que su área hacía el 80% de las órdenes. Por esa razón, tenía que enviar una Requisición de Compra por escrito y dependía de que la División de Compras entrara la Solicitud de Pedido en el sistema para generar la Orden de Compra. Véase, págs. 496, 499 y 505-506 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago.

Andrés M. Maldonado Díaz confirmó que su secretaria preparaba la AAA-331 y que usualmente el proceso tardaba uno o dos días después de la emergencia. A veces podía tardar más tiempo, a pesar de que el procedimiento es claro en que había que hacerla en el momento. El testigo aceptó que muchas veces las plantas dilataban el proceso, porque tardaban en entregar los documentos. Su secretaria podía tardar una semana, dos semanas o tres semanas en preparar la AAA-331. Como su oficina nunca tuvo instalado el sistema SAP, tenía que hacer los documentos manualmente y no tenía el sistema de Solicitud de Pedido (SOLPE). Tanto la SOLPE como la Orden de Emergencia (331) tenían que ser manuales. Cuando el mensajero llevaba los documentos, ya era posible que hubiese transcurrido un mes de realizado el trabajo. Véase, págs. 633, 636-640, 676-677 y 679 de la Transcripción del testimonio de Andrés Maldonado Díaz.

El Director Auxiliar de Mantenimiento Preventivo identificó una factura del apelado que se perdió cuatro o cinco veces y dijo que

ese proceso tardó como dos años. Además, declaró que se enteraba que en Compras se extraviaban los documentos meses después y que cancelaban las solicitudes de pedido sin informarle. Véase, págs. 698, 705 y 710 de la Transcripción del testimonio de Andrés Maldonado Díaz.

Por su parte, Gerardo González Miranda reconoció que las AAA-331 no se procesaban correctamente, porque se esperaba que llegara la factura para preparar los documentos y que eso ocasionaba la dilación de los trabajos. El testigo aceptó que las emergencias podían tardar semanas en tramitarse. No obstante, dijo que insistía que se llenara la documentación independientemente que el suplidor enviara la factura. El testigo explicó que muchas veces se esperaba que llegaran las facturas, a pesar de que el procedimiento establecía que los documentos debían someterse con dos o tres días de ocurrida la emergencia. Véase, págs. 1936 y 1939 de la Transcripción del testimonio de Gerardo González Miranda.

Igualmente aceptó que el volumen de trabajo impedía ir a la par con los procedimientos y la urgencia y necesidad de ciertos trabajos. Surge de su testimonio, que la AAA-331 cumplía con la documentación como una constancia, pero el trabajo ya se había hecho. Véase, págs. 1936-1939 y 2050 de la Transcripción del testimonio de Gerardo González Miranda.

El testimonio de Gerardo González Miranda confirma que existía un problema de facturación con los contratistas y que, en varias ocasiones, instruyó a su personal a que arreglaran el asunto. El testigo declaró que se reunió con el apelado porque existía problemas con sus facturas y que le delegó el asunto a Atilano Rivera Santiago. Sostuvo que fue el problema de facturación lo que ocasionó que no se le dieran más trabajos al apelado, hasta que se aclararan las facturas. El Director Ejecutivo de la Región Metro explicó que, de lo contrario, la deuda iba a seguir aumentando y se

iba dificultar mucho más el problema del presupuesto y la administración de la Región. Véase, págs. 2255-2257 de la Transcripción del testimonio de Gerardo González Miranda.

David Caraballo Nazario reconoció que la presentación tardía de facturas podía ocasionar un problema en el balance del PO. Véase, pág. 2468 de la Transcripción del testimonio de David Caraballo Nazario.

Ronald Desmond Higgins Amstrong admitió que hizo un cheque de doscientos mil dólares (\$200,000) antes de que el apelado lo facturara. No obstante, dijo que se podía pagar por un trabajo antes de ser facturado.

Los testimonios presentados evidenciaron violaciones al procedimiento de compras por menos de tres mil dólares (\$3,000) conocido como rapiditas. El ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez explicó que las rapiditas no requerían cumplir con el procedimiento normal de compra y tampoco era necesario cumplir con la AAA-331 para que se realizara el servicio. Únicamente tenía que prepararse una Solicitud de Pedido. Véase, pág. 90 de la Transcripción del testimonio del ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez. El testigo identificó en el Reconocimiento de Deudas firmado el 30 de octubre de 2007, muchos trabajos por menos de tres mil dólares (\$3,000). Sin embargo, no pudo decir si se cumplió con el procedimiento de las rapiditas. Ricardo Sánchez Ramírez aceptó que un trabajo por menos de tres mil dólares (\$3,000) no es necesariamente una rapidita. El testigo reconoció que podía tratarse de una emergencia y, en ese caso, había que cumplir con el procedimiento para atender emergencias. Véase, págs. 106-107, 189-190, del testimonio del ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez.

Gerardo González Miranda admitió que las rapiditas no se procesaban correctamente debido a la prisa. Surge de su testimonio, que no esperaban que salieran las rapiditas, primero le daban el

trabajo al suplidor y después creaban el PO con la factura. Véase, pág. 1719 de la Transcripción del testimonio de Gerardo González Miranda.

La tesorera de la AAA, Ivonne Falcón Nieves, declaró que se pagaron facturas con fecha anterior a la orden de compra. No obstante, esas facturas no pasaron por el Departamento de Compra, porque eran menores de \$3,000. Igualmente identificó una factura de \$152,000 que se pagó con una orden de compra con fecha posterior. La testigo dijo que utilizaban las rapiditas para fragmentar el trabajo por áreas y hacer pedidos a facturas que no los tenían, sin cumplir el proceso de compra. Falcón Nieves identificó 47 facturas del apelado que se trabajaron como rapiditas, entre las cuales se encontraban varias de \$1,259 por la instalación de parrillas. Unas cuatro facturas tenían fecha del mismo día. Ivonne Falcón Nieves señaló que se fraccionaron cosas que debieron seguir el proceso de compra normal. Sin embargo, se daba el servicio sin pedido de compra y después hacían una rapidita. La testigo también explicó que se supone que el suplidor reciba una orden de compra y que ponga el número de la orden en la factura. No obstante, la mayoría de las facturas del apelado, tramitadas como rapiditas, no tenían orden de compra, ni número de pedido. Véase, Volumen XI, págs. 104-106, 113, 121-122 y 127 de la Transcripción del testimonio de Ivonne Falcón Nieves.

Otro hecho relevante establecido es que la AAA, además, tramitaba como emergencias asuntos que no lo eran, para evitar cumplir con el procedimiento ordinario de compras. El ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez declaró que, durante los años 2006 a 2009, ocurrieron emergencias en las Plantas de la Región Metro que hicieron necesaria la contratación de emergencia. El testigo explicó que eso ocurre cuando cualquier equipo de tratamiento sale de operación. El ingeniero dio el ejemplo de la falta de operación de un

tanque clarificador, porque podía causar que la materia orgánica se fuera al afluente y contaminara el cuerpo receptor. Véase, págs. 41 y 52 de la Transcripción del testimonio de Ricardo Sánchez Ramírez.

Según Ricardo Sánchez Ramírez declaró, las facturas objeto de la demanda están relacionadas a trabajos de emergencias. Cuando fue cuestionado sobre los trabajos de recorte de grama, contestó que era parte del mantenimiento de las áreas verdes de las plantas y necesario para evitar que la plaga de mosquitos afectara la salud de los empleados. Durante el contrainterrogatorio reconoció que el trabajo de desyerbo no era necesariamente una emergencia. Sin embargo, admitió que cuando no existía un PO, el trabajo se pasaba como una emergencia para poder pagarlo. Ricardo Sánchez Ramírez no recordó si las áreas verdes se pasaban como una emergencia, pero creía que no porque sabía que recortar grama no es una emergencia. Además, de que no eran parte del *Mega Consent*. Véase, págs. 184-187 de la Transcripción del testimonio del ingeniero Ricardo Sánchez Ramírez.

Atilano Rivera declaró que cuando el contratista facturaba el máximo en un pedido y el trabajo era necesario se tramitaba como una emergencia. El testigo explicó que cuando el contratista facturaba el máximo del pedido, no podía seguir trabajando y había que hacer un nuevo pedido o enmendar el existente. No obstante, los pedidos solo podían renovarse una vez y hasta el límite de \$200,000, sin subasta. Como no se podía hacer una segunda renovación sin subasta, el trabajo se realizaba como emergencia. Véase, págs. 412-413 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago.

El Subdirector Regional explicó que las AAA-237 no pueden utilizarse para medidas de emergencia, porque son para trabajos que pueden esperar. Las emergencias se tramitan a través de la AAA-331. Cuando fue cuestionado por qué los trabajos de

emergencia se tramitaron a través de una AAA-237, contestó que podía hacerse de las dos maneras. No obstante, reconoció que se hizo de esa forma para pagarle al apelado, porque hizo el trabajo. El testigo admitió que no se cumplió con el procedimiento para atender emergencias, porque cada trabajo tenía que incluir un documento individual, salir a tiempo una factura y un memorial y no se hizo. Véase, págs. 558-560 y 618 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago.

Andrés M. Maldonado Díaz declaró que una de las facturas objeto de la demanda es por un trabajo de lavado y pintura y se procesó como una emergencia a pedido del Presidente de la AAA, debido a una visita de la EPA. Véase, págs. 916-919 de la Transcripción de Andrés M. Maldonado Díaz.

Gerardo González Miranda declaró que revocó Órdenes de Emergencia sobre trabajos de pintura y desyerbo. El testigo reconoció que los trabajos de desyerbo y pintura no son emergencias. Véase, págs. 1751 y 1754 de la Transcripción del testimonio de Gerardo González Miranda.

El testimonio de la Tesorera de la AAA es el que mejor explica cómo trabajar las emergencias. La testigo explicó que el Director Ejecutivo Regional podía autorizar verbalmente los trabajos de emergencia. No obstante, no podía tardar más de dos o tres días en entregarle al suplidor, copia de un documento con su firma registrada. El suplidor tiene que recibir una copia de la AAA-331 porque esa es su evidencia para facturar. La factura tiene que entregarse en finanzas. Una factura sin pedido de compra no puede procesarse en finanzas. Véase, Volumen XIII, págs. 45, 48, 49, 54 y 55 del testimonio de Ivonne Falcón Nieves.

Surge del testimonio de la señora Falcón, que el Procedimiento 400 permite contratar y luego preparar la AAA-331, pero no pueden pasar más de cinco días laborables. El Procedimiento 400 lo trabaja

el Departamento de Compras, pero es el Director Regional quien declara la emergencia. Fue enfática en que el pago no se puede realizar, si la emergencia se informa después de tres o cuatro meses de declarada, porque se incumplió el procedimiento establecido. La Tesorera de la AAA señaló que el pago no procede porque se trata de fondos públicos. Véase, Volumen X, págs. 38-39 y 45 de la Transcripción del testimonio de Ivonne Falcón. Igualmente dijo que el Departamento de Compra recibe la AAA-331, pero si la emergencia ocurrió hace dos o tres meses, no se supone que se haga el pedido de compras. Como tesorera tampoco puede pagar una emergencia que se trabajó hace tres o seis meses. Véase, Volumen X, pág. 50 de la Transcripción del testimonio de Ivonne Falcón Nieves.

Según la Tesorera de la AAA, para pagar un trabajo de emergencias hay que cumplir el procedimiento siguiente. Se requiere un memo del Director, una AAA-331 y una orden de compra que está en el sistema SAP. Cuando el Director Regional declara la emergencia, hace la 331, la envía a Compras, que hace un pedido, se certifica y se permite la factura. Véase, Volumen X, pág. 47 de la Transcripción del testimonio de Ivonne Falcón Nieves.

La testigo declaró que la orden de compra es lo primero que debe hacerse. Después alguien tiene que certificar que el trabajo se realizó. Al final, ella recibe la factura y coteja que la negociación que se hizo en la orden de compra sea la que se está facturando y se vaya a pagar. Si se determina que no se cumplió el procedimiento, no procede el pago y las facturas se envían a Auditoría Interna para revisión. Fue enfática en que la negociación y el contrato siempre tienen que ser previos a la factura. Igualmente fue clara en que el suplidor no puede continuar prestando el servicio, cuando el pedido no tiene fondos. Al suplidor se le notifica un pedido por una cantidad y sabe que no puede sobrepasarla, porque no podrá cobrar, aunque

haya realizado el trabajo. Véase, Volumen XI, págs. 57-60 de la Transcripción del testimonio de Ivonne Falcón Nieves. La testigo atribuyó al suplidor la responsabilidad de llevar el control de cuánto dinero le queda en cada orden de compra. A la vez que llega al 75%, tiene que informarlo a la AAA por escrito. Fue enfática en que nunca se pagan facturas que no tienen orden de compra. Véase, Volumen XI, págs. 64 y 65 del testimonio de Ivonne Falcón Nieves. No obstante, declaró que al apelado se le pagaron facturas con fecha anterior a la orden de compra, que no pasaron por el Departamento de Compra, porque eran menores de \$3,000. Además, dijo que se supone que el suplidor reciba una orden de compra y que ponga el número de la orden en la factura. Véase, Volumen XI, págs. 105-106 de la Transcripción del testimonio de Ivonne Falcón Nieves.

Los testimonios presentados también evidencian el incumplimiento y la falta de diligencia del apelado en el proceso de contratación con la AAA. El propio apelado explicó que, el uso y costumbre, era primero hacer el trabajo y después bregar con el papeleo, salvo que hubiera que hacer un contrato. Igualmente reconoció que, en muchas ocasiones, continuaba haciendo el trabajo, aunque los contratos ya no tenían dinero, porque después la AAA hacía el pago. Véase, Volumen XII, pág. 25 de la Transcripción del testimonio del apelado.

Wilfredo Román Maldonado admitió que no informaba cuándo se había consumido tres cuartas partes del contrato. No obstante, dijo que la AAA nunca le recriminó por no informarle. Cuando enviaba la factura, le decían que se había consumido la totalidad del contrato, pero que continuara trabajando, porque le iban a inyectar dinero a la cuenta. El apelado declaró que se reunió 6 o 7 veces con Atilano Rivera, Ricardo Sánchez, Andrés Maldonado, David Caraballo, Víctor Sanabria, Roland Higgins, Gloria Caraballo y, en un momento determinado, estuvieron Roberto Maldonado y Aníbal

Soto. Sostuvo que siempre le decían que iban a pagarle y que seguirían utilizando sus servicios. Véase, Volumen XII, págs. 26 y 29 de la Transcripción del testimonio del apelado.

Durante el conainterrogatorio, admitió que leyó los contratos con la AAA por encima, nunca se ocupó en conocer los procedimientos, no corroboraba si sus empleados habían realizado el trabajo, cobraba personalmente, sometía las facturas a través de Andrés Maldonado, nunca fue a la región a entregar las facturas y no necesitaba ningún documento para empezar a hacer el trabajo. Fue confrontado con copia de un contrato en el que se obligó a respetar cualquier ley federal, estatal o local, reglas, reglamentación u ordenanza. Véase, págs. 70-71, 98-99, 101-103 de la Transcripción del testimonio del apelado.

El apelado admitió que, en muchas ocasiones, sometió facturas sin orden de compra. Se presentó evidencia de 104 facturas sin orden de compra. Igualmente, aceptó que, había facturas que no tenían la fecha del trabajo, hacía las facturas cuando tenía el tiempo, sometía facturas tardíamente y que los funcionarios de la AAA le dijeron que no tardara tanto tiempo en someter las facturas y fue advertido de que tenía que someter las facturas a tiempo para garantizar el pago y la existencia de fondos. Finalmente, reconoció que le habían advertido que tenía que hacer las facturas a tiempo para que le pudieran pagar. Véase, Volumen XII, págs. 111, 118, 128, 131, 132, 133, 137 y 174 de la Transcripción del testimonio del apelado.

Don Wilfredo Román Maldonado fue confrontado con una orden que no podía exceder de \$118,000. El apelado admitió que realizó trabajos que excedieron esa cantidad, debido a que los tanques desalinadores no funcionaban y los empleados de la planta le dijeron que hiciera el trabajo, porque en la oficina tenían

conocimiento. Véase, Volumen XII, pág. 145 y 149 de la Transcripción del testimonio del apelado.

Según el apelado, la AAA lo dejó sin trabajo, porque dijo en un programa radial que la corporación le debía una gran cantidad de dinero. Véase, Volumen XII, pág. 45 del testimonio del apelado.

Sin embargo, el 23 de abril de 2008, Gerardo González Miranda informó por escrito al apelado que la AAA no le solicitaría cotizaciones adicionales hasta que no se aclarara la deuda cuyo pago estaba reclamando. Según consta en la carta, no era la primera ocasión en la que el Director Ejecutivo Regional había intervenido para que se pagara por trabajos sin un pedido de compra. Igualmente, consta, que esa situación le había ocasionado graves problemas financieros y administrativos a la AAA. El apelado fue advertido de que la mayoría de las facturas, cuyo pago estaba reclamando, no cumplían con el procedimiento de compra. También fue advertido de que el Departamento de Administración y Finanzas se había percatado sobre el incumplimiento de las normas y reglamentos establecidos por la AAA para la contratación de servicios. No obstante, fue informado que, tan pronto se aclarara la deuda, la AAA estaría en una mejor posición de evaluar la posibilidad de solicitarle su licitación.

Atilano Rivera Santiago declaró que el apelado regularmente enviaba sus facturas duplicadas y algunas las sometía meses después de hacer el trabajo. Los Supervisores de Planta se quejaban porque el apelado enviaba las facturas tarde. Tampoco informaba cuánto le quedaba en la Orden de Compra o Pedido. Ricardo Sánchez y Gerardo González se reunieron con el apelado para discutir el asunto. El Director Ejecutivo Regional también le manifestó su descontento, porque el apelado sometía sus facturas sin orden de compra. Atilano Rivera Santiago declaró que esa conversación, ocurrió antes del envío del correo electrónico

requiriendo que no le dieran más contratos al apelado. Véase, págs. 436-440 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago.

Andrés M. Maldonado Díaz confirmó que el apelado entregaba sus facturas duplicadas, con números distintos y las sometía meses después de realizar el trabajo. El testigo afirmó que eso ocasionaba que las facturas fueran devueltas y que discutió la situación varias veces con el apelado. Sin embargo, la situación no cambió hasta el final. Véase, págs. 912-914 de la Transcripción del testimonio de Andrés M. Maldonado Díaz.

David Caraballo Nazario declaró que el apelado dejó de prestar sus servicios a la AAA, porque estaba trabajando sin PO (orden de compra). Durante su testimonio se presentó el contrato en el que el apelado se comprometió a informar por escrito cuándo había utilizado tres cuartas partes de la cantidad acordada. Dicho contrato impedía enmiendas verbales. Las enmiendas tenían que ser por común acuerdo y por escrito. El Supervisor General de la Planta de Puerto Nuevo testificó que el apelado nunca le informó por escrito que había cumplido tres cuartas partes del contrato de servicio. No obstante, el sí le envió una carta informándole que su contrato había vencido. Véase, págs. 1337, 1518, 1521, 1524, 1533-1534 de la Transcripción del testimonio de David Caraballo Nazario.

Durante el testimonio de Gerardo González Miranda, salió a relucir la carta enviada al apelado el 31 de octubre de 2007. Allí el apelado fue informado de que la AAA iba a cesar sus labores de reparación y mantenimiento, debido a que no había un Pedido de Compra aprobado. Además, fue advertido de que no continuara trabajando hasta que no saliera el pedido, salvo que lo llamaran para una emergencia. Véase, págs. 2122 y 2124 de la Transcripción del testimonio de Gerardo González Miranda.

La AAA intentó pagarle al apelado mediante el procedimiento de Reconocimiento de Deudas, por los trabajos realizados, sin cumplir con los procedimientos de compra y prestación de servicios requeridos en la contratación gubernamental.

El Subdirector Ejecutivo de la Región Metropolitana fue interrogado sobre un documento en el que la AAA certificó una deuda con el apelado por \$1,079,849.73. Atilano Rivera Santiago declaró que manejó la deuda junto a Ricardo Sánchez Ramírez y se reunieron con Víctor Sanabria, Andrés Maldonado, David Caraballo, el apelado y su controller. Sostuvo que analizaron factura por factura todo lo que había pendiente, hicieron un *clearance* y aclararon las facturas que podían estar duplicadas y las que habían sido pagadas. Además, le pidieron al apelado un estado de cuenta. Finalmente, depuraron el estado de cuenta y la deuda se quedó cerca del millón de dólares. El testigo fue cuestionado por qué esa cantidad era distinta a la que certificó el 31 de enero de 2007. A lo que reconoció una diferencia de casi ochenta mil dólares (\$80,000), pero explicó que a lo mejor era por cosas que se aclararon, de trabajos que se habían pagado y facturas duplicadas. Véase, págs. 331-334 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera.

Atilano Rivera Santiago declaró que preparó un Reconocimiento de Deuda, por instrucción del Director Regional, pero la División Legal no lo aceptó. No pudo precisar si los trabajos facturados tenían Orden de Compra, pero su mejor recuerdo era que sí. El testigo admitió que se preparó una 237, porque las Órdenes de Emergencia, ya tenían dos o tres meses o más y había problema para realizar el pago. Atilano Rivera Santiago reconoció que las facturas pudieron haber tenido la AAA-331, pero la Autoridad no las quiso pagar por el tiempo tan tarde en que las sometieron. Finalmente aceptó que esa fue la causa de que se tuviera que

preparar un Reconocimiento de Deuda. Véase, págs. 441-445 de la Transcripción del testimonio de Atilano Rivera Santiago.

Surge del testimonio de Atilano Rivera Santiago que las facturas del Reconocimiento de Deuda están relacionadas a trabajos en la Planta de Puerto Nuevo. Al apelado se le adjudicó un contrato para la reparación de los tanques clarificadores. No obstante, vía excepción, se emitió un nuevo contrato por \$200,000. El apelado continuó haciendo el trabajo, vencido el primer contrato. El testigo indicó que no podía renovar el contrato, porque ya se había aplicado la cláusula de un año. El Director Auxiliar de Compras, señor Soto Febles, informó que el aumento de \$100,000 no se podía realizar, porque el contrato se hizo por la cantidad máxima permitida de \$200,000. Véase, págs. 595, 598, 606, 607 y 611 de la Transcripción de Atilano Rivera Santiago.

Según el Subdirector Ejecutivo de la Región Metro esa fue la razón por la que se hizo el Reconocimiento de Deuda. Sin embargo, la División de Compras no lo aceptó, porque era la tercera ocasión en que se solicitaba renovar una Orden de Compra. El testigo reconoció que las facturas se trabajaron como Órdenes de Emergencia, pero con la idea de renovar el Pedido (PO). Aunque entendía que algunas debían tener la AAA-331, no pudo decir que todas. Véase, págs. 446-447 y 451 de la Transcripción de Atilano Rivera Santiago.

David Caraballo Nazario admitió que el reconocimiento de deuda se hizo, porque no existía un contrato ni un PO vigente de compra. Además, identificó una factura incluida en el requerimiento presentada dos meses después de que se realizó el trabajo. Véase, págs. 1494, 1493, 1495 y 1551 de la Transcripción de David Caraballo.

Por su parte, el Director Ejecutivo de la Región Metro aceptó que el Requerimiento de Deuda tenía facturas sin Órdenes de

Compra válidas, porque el pedido se había agotado. Véase, pág. 2217 de la Transcripción del testimonio de Gerardo González Miranda. Además, declaró que el Reconocimiento de Deuda incluyó trabajos que no tenían su firma porque no se trajeron ante su consideración y que tampoco tenían AAA-331. Véase, págs. 1960 y 1965 del testimonio de Gerardo González Miranda.

El Supervisor General de la Planta de Puerto Nuevo aceptó que las facturas del Reconocimiento de Deuda no tenían un contrato ni un PO válido. Igualmente admitió que no solicitó al apelado la cotización de esas facturas porque era un trabajo recurrente y que su firma de recibido no significaba que tuvieran el PO. David Caraballo Nazario fue cuestionado sobre la existencia de facturas por el doble del precio de las hojas de trabajo del apelado y otras sin la firma de ningún funcionario de la AAA. El testigo dijo desconocer la razón. El señor Caraballo aceptó la existencia de facturas sometidas aproximadamente cinco meses después de realizado el trabajo y de otras que también se presentaron tardíamente. Véase, págs. 2387-2388, 2391, 2395-2396 y 2399-2402 de la Transcripción de David Caraballo Nazario.

El 6 de noviembre de 2008, la asesora legal de la AAA, Lcda. Raquel Matos Rolón, informó por escrito su negativa a aprobar el reconocimiento de una deuda de \$184,040.00 por servicios prestados por el apelado entre octubre de 2006 y septiembre de 2007. Además, recomendó la imposición de sanciones disciplinarias contra los funcionarios responsables de solicitar y autorizar los servicios del apelado en contravención con la Ley Núm. 40, *supra*. Por último, refirió el asunto a la Oficina de Auditoría Interna. La División Legal evaluó la documentación obtenida y determinó que:

- 1) Durante mayo y junio de 2005 el Departamento de Compra de la Región Metro, realizó una petición de oferta para el mantenimiento de los tanques clarificadores de la Planta de Tratamiento de Puerto Nuevo.

- 2) El 30 de junio de 2005 se adjudicó al peticionario el total del contrato por \$200,000.00 para la reparación de los tanques. El contrato estaría vigente desde el 25 de septiembre de 2006 al 25 de septiembre de 2007.
- 3) El 20 de julio de 2007 el ingeniero Ricardo Sánchez Ayudante Especial del Director General de la Región Metro solicitó a Aníbal Febles, Gerente de Compras de la Región, la renovación del contrato y su incrementación por \$100,000.00 adicionales. El ingeniero Sánchez informó que tenía catorce tanques en operación y necesitaba que continuaran en operación continua para cumplir con los parámetros de salidas establecidas por la EPA.
- 4) El borrador del Reconocimiento de Deuda establece que el 8 de junio de 2005 la AAA emitió el pedido de compra 69200025 por doscientos mil dólares a favor del apelado por la reparación y mantenimiento de los tanques clarificadores de la planta de Puerto Nuevo. El 3 de octubre de 2006 se emitió el pedido 692000240 a favor del apelado por la cantidad de doscientos mil dólares para continuar con los servicios de reparación y mantenimiento de los clarificadores. Estos servicios fueron recibidos y pagados en su totalidad. No obstante, la Región Metro realizó gestiones para aumentar el importe de ese pedido a trescientos mil dólares. La gestión resultó infructuosa, porque la cantidad máxima para eximir del procedimiento de subasta formal es doscientos mil dólares. Sin embargo, como existía la necesidad de los servicios, continuaron realizándose bajo los mismos términos y condiciones negociados por la Oficina de Compras en los dos pedidos antes mencionados.
- 5) El apelado prestó los servicios solicitados de octubre de 2006 a septiembre de 2007 y presentó facturas por \$184,040 a la AAA por dichos servicios.

La División Legal de la AAA encontró absurdo que, en octubre de 2007, la corporación reconociera la deuda de trabajos realizados desde octubre de 2006 y que en ese momento no se tomaran las medidas necesarias para atender la situación. Además, cuestionó cómo el contrato 95200008 con una cuantía de \$200,000.00, vigente a partir del 25 de septiembre de 2007, no cubría las facturas por servicios comenzados en octubre de 2007.

Según consta en el informe, la División Legal de la AAA llegó a las conclusiones siguientes. Los trabajos que realizó el apelado no eran para atender una emergencia y mucho menos que se cumplió

el procedimiento establecido para atenderla. Se incumplió con la Sección 11 de la Ley 40, *supra*, que permite, vía excepción, incurrir en gastos relacionados con la operación y mantenimiento de plantas de tratamiento que no excedan de \$200,000. Si la AAA entendía que sobrepasaban esa cantidad tenía que realizar una subasta. Los funcionarios de la AAA eran responsables de solicitar los servicios del apelado y gestionar la celebración de una subasta para los trabajos de la Planta de Puerto Nuevo. Su actuación es contraria a la Sección 11 de la Ley Núm. 40, *supra*, al buen orden, y los mejores intereses de la AAA.

La Lcda. Lumari Ortiz De Jesús declaró que examinó la viabilidad del reconocimiento de deuda y preparó el informe en que concluyó que los trabajos incluidos no eran para atender emergencias. Surge de su testimonio, que hubo que hacer un reconocimiento de deuda, porque no había control de las facturas. Véase, Volumen VIII, págs. 92 y 93 de la Transcripción de Lumari Ortiz De Jesús. Los documentos analizados, la convencieron de que no existía evidencia de que los trabajos se realizaron durante una emergencia y de que no se siguieron los procedimientos establecidos por la AAA. Véase, Volumen VIII, pág. 112 de la Transcripción del testimonio de la Lcda. Lumari Ortiz De Jesús.

La abogada explicó que el Procedimiento 400 establece qué documento o formulario debe utilizarse para una compra menor de \$3,000 y para un servicio o compra solicitado bajo una emergencia. Sostuvo que el incumplimiento del Procedimiento 400 imposibilita el pago, porque sería un desembolso contrario a la ley. Se le preguntó qué ocurre si el suplidor hace el trabajo sin una orden de compra válida o un contrato abierto. La testigo contestó que el pago sería contrario a derecho, porque se trata de fondos públicos. Igual contestación dio en el caso de una orden de compra abierta, donde ya no quedan fondos asignados. Según declaró, para que proceda

una compra de emergencia, primero tiene que ocurrir la emergencia, segundo tiene que ser declarada mediante un memorando preparado en una fecha cercana a la que ocurre la emergencia, y hay que cumplimentar el formulario AAA-331. Cuando realizó su investigación, encontró que las facturas en el Reconocimiento de deuda por trabajos de emergencia no tenían memorando ni formulario 331. Como consecuencia, no podían considerarse como emergencias. Véase, Volumen VIII, págs. 113-115 y 117-118 de la Transcripción del testimonio de la Lcda. Lumari Ortiz De Jesús.

Otros de los hallazgos de la Licenciada Ortiz son que muchas facturas no tenían PO, o una orden de pedido o un número de contrato y otras tenían el PO cerrado a la fecha en que se emitieron. La testigo explicó que, si no existe una orden de pedido, los fondos no pueden separarse y el pago no puede realizarse. Véase, Volumen VIII, pág. 120 de la Transcripción del testimonio de la Lcda. Lumari Ortiz De Jesús.

Igualmente consta en su testimonio que en muchas facturas se hacía referencia a pintura, y a muchos otros servicios que no son emergencias. Se reafirmó en que el mantenimiento de los tanques no es una emergencia, porque ese es un asunto que se puede prever. Véase, Volumen VIII, pág. 123 de la Transcripción del testimonio de la Lcda. Lumari Ortiz De Jesús.

La asesora legal de la AAA fue enfática en que ningún Director Regional tiene la potestad de tomar decisiones que no estén conforme a los procedimientos, reglamentos y la ley habilitadora. La testigo fue clara en que, por ley, en la función gubernamental, todos los contratos tienen que estar debidamente por escrito. No obstante, aunque existen situaciones excepcionales, tiene que ser algo fuera de los controles. Véase, Volumen IX, págs. 32 y 33 de la Transcripción del testimonio de la Lcda. Lumari Ortiz De Jesús.

Durante el recontrainterrogatorio declaró que su determinación estuvo basada en que ya habían aprobado unos contratos por \$200,000. Cualquier otra cantidad adicional contra ese pedido, no estaba cubierto por ley y la AAA tenía que cumplir con un proceso de subasta. Además, de que el reconocimiento estaba relacionado a trabajos realizados por espacio de un año. Según su opinión, era imposible que durante un año todos los trabajos se realizaran como emergencia. Incluso identificó muchos trabajos de desyerbo, pintura y mayormente de mantenimiento. Por esa razón, concluyó que la AAA debió ser diligente y realizar una subasta. Se reafirmó en que ninguna de las facturas que analizó eran por una situación de emergencia y no estaban acompañadas de las 331. También dijo que encontró facturas de las que no surgía si el trabajo se realizó, porque muchas no estaban firmadas, ni certificadas y otras estaban duplicadas. Véase, Volumen IX, págs. 48-50 y 52-53 de la Transcripción del testimonio de la Lcda. Lumari Ortiz De Jesús.

La Oficina del Contralor también se ha expresado sobre los reconocimientos de deuda en la contratación gubernamental. El 7 de junio de 2010 presentó el Informe Especial CP-10-31, en el que concluyó que los reconocimientos de deuda y otros documentos similares no constituyen el contrato escrito que requiere el derecho prevaleciente sobre la contratación gubernamental. El informe está fundamentado en que el reconocimiento de deuda no incluye las prestaciones y contraprestaciones que cada parte asume mediante un contrato con todas las condiciones, cláusulas y certificaciones requeridas por la reglamentación y leyes vigentes. Según la Oficina del Contralor, esa práctica incumple con la Ley Núm. 18, *supra*, y la Ley Núm. 237, *supra*. Además, de que la ausencia de contrato escrito es contraria a la política pública adoptada por el gobierno, propicia el fraude y puede ocasionar el pago de servicios no

prestados. Por último, el informe concluye que los contratos verbales no son aceptables en la contratación gubernamental.

Analizados, detallada y minuciosamente el vasto expediente ante nuestra consideración y especialmente la transcripción de la prueba, resolvemos que el TPI erró al declarar HA LUGAR la demanda contra la AAA. El foro apelado aplicó incorrectamente el derecho, a pesar de que reconoce que no se cumplió con el procedimiento aplicable a los contratos gubernamentales. Un contrato entre un ente privado y el Estado que no cumpla con la Sección 9, Art. IV de nuestra Constitución, *supra*, y con las leyes que imponen controles fiscales y gubernamentales es nulo. *Rodríguez Ramos v. ELA*, *supra*. La decisión del TPI atenta contra el gran interés del Estado en promover una sana y recta administración pública. La sentencia apelada, ordena el desembolso de fondos públicos, a pesar de que la AAA no realizó sus funciones como comprador con la eficiencia, honestidad y corrección requerida.

Las normas que persiguen la sana administración pública son para proteger los intereses y dinero del pueblo de Puerto Rico y no para beneficio de los contratantes. Sin embargo, el TPI antepuso los intereses de un contratista privado, que sufrió daños por no adherirse a la normativa establecida. *Las Marías Reference Laboratory Corp. v. Municipio de San Juan*, *supra*. Los remedios de equidad no están disponibles, cuando su aplicación contradice una clara política pública plasmada en la ley y la Constitución. Por esa razón, es incorrecto concluir que el apelado no podía ser penalizado por el incumplimiento de los funcionarios de la AAA con el Procedimiento 400. Los entes privados son responsables de asegurarse del cumplimiento de la ley, porque de lo contrario, tienen que asumir el riesgo de sus pérdidas. Además, aquí el apelado ha reconocido su propio incumplimiento.

Los estados de emergencia no están exentos del cumplimiento de la política pública que cobija la sana y responsable administración de fondos públicos. La AAA reguló las Compras de Emergencia en el Procedimiento 400. No obstante, quedó demostrado el incumplimiento con el procedimiento allí establecido y la ausencia de una utilización óptima de los fondos públicos. Igualmente, se probó que la presentación tardía de facturas para pago, atenta contra el control previo que la AAA debe tener sobre la planificación de su presupuesto.

El pago no puede materializarse, porque la reclamación no está basada en gastos legítimamente incurridos por la AAA, debido a que no existe una obligación contraída y representada por una orden de compra, contrato o documento similar, firmado por la autoridad competente. Como sabemos, la AAA-331 es la Orden de Compra en las emergencias. Aquí ha quedado demostrado que las facturas cuyo pago reclama el apelado, no tienen una Orden de Compra válida, donde se establezca el trabajo a realizarse y su costo. Por esa razón, es obligatorio concluir el incumplimiento con los requisitos de: un contrato escrito con efecto vinculante entre las partes y las obligaciones de mantener un registro de todos los contratos otorgados y de que todo contrato sea prospectivo, porque únicamente se pagará por servicios rendidos.

El acuerdo existente entre la EPA y la AAA no es inconsistente con la política de sana administración de fondos públicos y tampoco justifica su incumplimiento. Incluso, el propio acuerdo hace la salvedad de que no releva del cumplimiento de las leyes.

Conforme a lo expresado, resolvemos que el TPI erró al ordenar a la AAA a pagarle al apelado y al imponerle el pago de honorarios por temeridad en su contra.

Por último, la apelante alega que el TPI erró al concluir que la AAA discriminó contra el apelado, porque ejerció su libertad de

expresión. El apelado sostiene que la AAA culminó su contratación porque llamó a un programa de radio para decir que la corporación le adeudaba mucho dinero.

La apelante tiene razón. La prueba desfilada demostró que la AAA suspendió la contratación debido a los problemas con sus facturas. Se presentó como evidencia, la carta en la que el Director de la Región Metro le informó la razón por la que se habían suspendido sus servicios. La comunicación hace referencia a que el asunto, ya había sido discutido con el apelado y a que la situación le había causado problemas a la AAA. No obstante, se deja la puerta abierta para futuras contrataciones, una vez se dilucidara el problema con sus facturas y la deuda que reclamaba. Los gerenciales confirmaron que la contratación del apelado se suspendió, debido a los problemas con su facturación. Incluso, el propio apelado reconoció la existencia del problema.

#### **IV**

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca en su totalidad la sentencia apelada dictada contra la AAA.

Lo pronunció y lo manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria.

El Juez Hernández Sánchez concurre sin voto escrito.

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