

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
SALA SUPERIOR DE SAN JUAN



AUTORIDAD DE DESPERDICIOS
SOLIDOS
Demandantes

v.

ENERGY ANSWERS ARECIBO, LLC
Demandados

CIVIL NUM. K AC2013-0428

SALA: 508

SOBRE:
SENTENCIA DECLARATORIA

SENTENCIA

Ante la consideración del tribunal se encuentran una *Moción en solicitud de desestimación y/o petición de Sentencia por las alegaciones*, un *Memorando de Derecho en apoyo de Moción de Desestimación y de solicitud de Sentencia por las alegaciones* de 24 de octubre de 2014, y una moción titulada *Oposición a "Réplica a moción en solicitud de Desestimación"* y *moción para que se tengan por no puestos los planteamientos dispositivos de Energy Answers* de 5 de diciembre de 2014 presentadas por la parte demandada, Energy Answers Arecibo LLC (Energy). Además, procede resolver la correspondiente moción denominada *Réplica a moción en solicitud de desestimación* de 25 de noviembre de 2014, y la moción titulada *Dúplica a "Oposición a "Réplica a moción en solicitud de Desestimación"* y *moción para que se tengan por no puestos los planteamientos dispositivos de Energy Answers* de 23 de diciembre de 2014 sometidas por la parte demandante, la Autoridad de Desperdicios Sólidos (Autoridad).

I. HECHOS PROCESALES

El 6 de junio de 2013, la Autoridad presentó la acción del epígrafe en contra de Energy. Solicitó que se emitiera una sentencia declaratoria que decretara nulo el contrato suscrito entre las partes intitulado *Waste Delivery and Support Agreement (WDSA)* y firmado el 4 de abril de 2012.¹ En el acuerdo se

¹ El 28 de septiembre de 2011, el Secretario de Justicia emitió una *Consulta Núm. 11-77-B*, en la cual concluyó que la Autoridad podría acordar con Energy la disposición de residuos sólidos. Luego, el 4 de abril de 2012, el Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales emitió la *Resolución Núm. 3* en la que expresó que era deseable y conveniente suscribir un acuerdo con Energy para la conversión de desperdicios sólidos en energía. Esta *Resolución*, autorizaba al Director Ejecutivo de la Autoridad de Desperdicios Sólidos a firmar un acuerdo con Energy.

estableció la construcción, operación y mantenimiento por Energy de una instalación en Arecibo, la cual se dedicaría a la transformación a energía de residuos sólidos, a través de la quema de estos. La instalación proveería servicio a cerca de 35 municipios. Conforme al WDSA, Energy otorgaría contratos con los municipios designados, para asegurar la entrega de 2,100 toneladas de residuos sólidos diarias.

Según adujo la demandante, cada municipio estaría comprometido a costear de sus fondos la gestión, a una tarifa de \$36.05 por tonelada. El WDSA disponía que de los municipios no llegar a acuerdos con Energy, la Autoridad ejercería sus “mejores esfuerzos” con el objetivo de que la primera suscribiera los contratos que fueran necesarios con los municipios. Dichos contratos debían estar firmados en o antes del 31 de julio de 2013.

No obstante, la Autoridad alegó que el WDSA violaba la Ley Núm. 81-1991, Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 201 *et seq.* Añadió que el contrato era contrario a las disposiciones de la Ley Núm. 258-2004, la cual enmendó la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. La Autoridad citó el caso de *Landfill Technologies v. Mun. de Lares*, 187 DPR 794 (2013), y sostuvo que la Ley Núm. 258-2004, *supra*, enmendó la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, para conferirle mayor grado de autonomía a los municipios sobre el manejo de desperdicios sólidos.² Según adujo la demandante, conforme a la Ley Núm. 258-2004, *supra*, eran los Municipios quienes estaban autorizados a encargarse de la disposición de los residuos sólidos sin la intervención de la Autoridad. Por ello, alegó que el intentar compeler al cumplimiento con lo dispuesto en el WDSA, constituiría un comportamiento *ultra vires*, ya que la Autoridad se excedería en sus facultades.

Luego, la Autoridad adujo que existían interrogantes de tipo legal que no fueron atendidas por la *Consulta Núm. 11-77-B*, solicitó que el Departamento de Justicia se expresara nuevamente sobre el WDSA. Por lo tanto, el 6 de junio de 2013, el Secretario emitió la *Opinión Núm. 4* de 4 de junio de 2013 en la cual sostuvo los mismos argumentos presentados por la Autoridad en la presente *Demanda*. Es decir, que el acuerdo era nulo. Ese mismo día, la Autoridad remitió una comunicación a Energy donde sostuvo que el WDSA era nulo.

² En el caso de *Landfill Technologies v. Mun. de Lares*, *supra*, pág. 803, el Tribunal Supremo expresó que:

[...] la enmienda que introdujo la Ley Núm. 258-2004 a la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, en su Art. 2.005, confiere a los municipios la facultad de determinar cómo se dispondrá de los desperdicios sólidos. Les autoriza para crear y operar programas y servicios para su manejo, o para contratar con personas naturales o jurídicas que se encarguen de esa labor. 21 L.P.R.A. sec. 4055.



Además, la Autoridad afirmó que el WDSA estaba reñido con la política pública dispuesta en la Ley Núm. 70-1992, Ley para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos, 12 LPRA sec. 1320 *et seq.* La demandante adujo que conforme a esta ley existían métodos de disposición de desperdicios –como el reciclaje–, los cuales gozaban de mayor jerarquía que la recuperación de energía de residuos sólidos. Por último, afirmó que el WDSA podía constituir una violación a la prohibición de contratos en daños de terceros y menoscabar relaciones contractuales entre los municipios y entidades privadas referentes a la disposición de residuos sólidos.

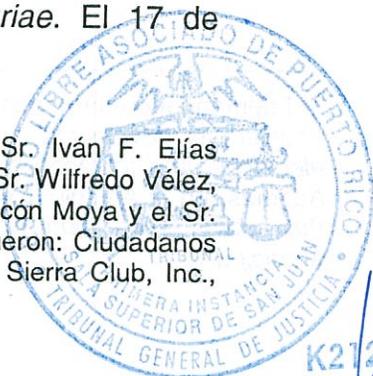
Por otra parte, el 23 de enero de 2014, varios ciudadanos y entidades presentaron una *Moción de Intervención*.³ En la misma fecha, los ciudadanos y las organizaciones presentaron una *Demanda de Intervención*. Adujeron que el WDSA violaba la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, y la Ley para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos, *supra*. Además, indicaron que el WDSA constituía un subsidio de parte de la Autoridad a Energy y que este violaba el debido proceso de ley de los solicitantes.

Por su parte, el 21 de marzo de 2014, Energy presentó una *Moción titulada Oposición a Solicitud de Intervención*. El 27 de marzo de 2014, el tribunal declaró “Ha lugar” dicha *Oposición a Solicitud de Intervención*. Por ello, el 30 de abril de 2014, los ciudadanos y las entidades los cuales solicitaban ser interventores, notificaron la presentación de un recurso de *Certiorari*.

El 30 de junio de 2014, el Tribunal de Apelaciones emitió una *Resolución* en el caso *Autoridad de Desperdicios Sólidos y otros v. Ciudadanos en Defensa del Ambiente (CEDA, Inc.) y otros*, KLAN201400666, en la cual confirmó la decisión del foro de instancia. En síntesis, se sostuvo que, en el presente pleito, las partes con interés eran aquellas que otorgaron el WDSA.

Ante ello, el 2 de octubre de 2014, los ciudadanos y las entidades presentaron una *Moción para ser admitido como Amicus Curiae*. El 17 de

³ La moción fue presentada por: la Sra. Teresa Sánchez Rodríguez, el Sr. Iván F. Elías Rodríguez, el Sr. Javier Biaggi Caballero, la Sra. Eunice Santana Melecio, el Sr. Wilfredo Vélez, la Sra. Magda Ramírez Molina, el Sr. Jesús García Oyola, el Sr. Marcos Chacón Moya y el Sr. Orlando Negrón. Por su parte, las organizaciones que solicitaron intervenir fueron: Ciudadanos en Defensa del Ambiente, Inc. (CEDA, Inc.), Madres de Negro de Arecibo, Sierra Club, Inc., Capítulo de Puerto Rico y Basura Cero, Inc.



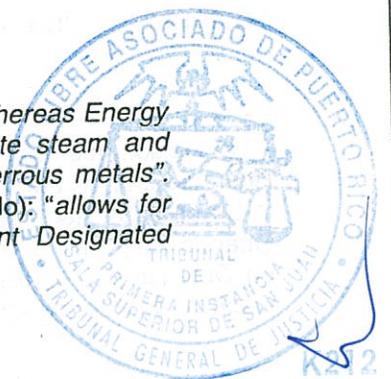
octubre de 2014, Energy sometió *Oposición a "Moción para ser admitido como Amicus Curiae"*. El 21 de octubre de 2014, este foro declaró "Ha lugar" la Moción titulada *Oposición a "Moción para ser admitido como Amicus Curiae"*.

El 24 de octubre de 2014, Energy presentó una *Moción en solicitud de desestimación y petición de sentencia por las alegaciones* y un *Memorando de Derecho en apoyo de Moción de Desestimación y de solicitud de Sentencia por las alegaciones*. En los escritos, el demandado señaló que procedía la desestimación de la demanda, ya que este foro carecía de jurisdicción sobre la materia. En específico, sostuvo que la presente acción adolecía de madurez, ya que, tomadas como ciertas todas las alegaciones en la demanda, ninguna de estas habían ocurrido aún. Energy sostuvo que, la Autoridad no podía identificar en la demanda los municipios que serían compelidos a actuar bajo las disposiciones del WDSA. Ello debido a que no había entrado en vigor las disposiciones contractuales sobre designación de municipios para entrega de desperdicios sólidos a Energy, conocidos como los "*performance directives*". También adujo, que la demandante no pudo identificar cuáles contratos entre los municipios y terceros se iban a ver afectados.

Energy adujo además, que la Autoridad carecía de legitimación activa para instar la acción. Esbozó que todos los contratos que podían ser menoscabados serían entre los municipios y entidades privadas, y era dichos terceros a quienes le correspondía instar la acción. Añadió, que los municipios, por ser criaturas del Estado, no estarían en posición de hacer una reclamación de menoscabo de relaciones contractuales.

En la alternativa, adujo que la *Demanda* no presentaba una reclamación la cual justificara un remedio. En específico, afirmó que la política pública de la Autoridad era cónsona con las disposiciones del acuerdo. Aseguró que en el WDSA⁴ y en el *Itinerario Dinámico de Proyectos de Infraestructura de la*

⁴ El demandado afirmó que en el primer "por cuanto" del WDSA se establecía: "*Whereas Energy Answers is developing a resource renewable fuel power plant [...] to generate steam and electricity, and to recover certain recyclable materials such as ferrous and nonferrous metals*". Además, en el artículo 1 se estableció que el "MSW" (cualquier desperdicio sólido): "*allows for the source separation of recyclable materials at the discretion of the relevant Designated Municipality*".



*Autoridad, Autoridad de Desperdicios Sólidos, Mayo 2008 (Itinerario Dinámico)*⁵ surgía el aumento que la transformación de desperdicios a energía, tendría en el porcentaje de reciclaje y reuso de residuos sólidos. También sostuvo que de la *Resolución Núm. 3 de 4 de abril de 2012 del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales* surgía que la conversión de residuos sólidos en energía, era cónsona con la política pública de reducción de desperdicios sólidos.

El demandado sostuvo que no existía conflicto entre la Ley Núm. 70 de 23 de junio de 1978, Ley de la Autoridad de Desperdicios Sólidos, 12 LPRA sec. 1301 *et seq.*, y la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. Según el demandado, la Ley de la Autoridad de Desperdicios Sólidos, *supra*, dispuso que era a dicha agencia que le correspondía establecer una política uniforme respecto al manejo de desperdicios sólidos. Añadió que, conforme a la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, las administraciones municipales podían reglamentar el manejo de desperdicios sólidos, pero acorde con la política pública estatal, la cual correspondía a la Autoridad establecer. En la alternativa, afirmó que de existir conflicto, conforme al principio de hermenéutica era dicho estatuto el cual prevalecería.

El 25 de noviembre de 2014, la Autoridad presentó una *Réplica a moción en solicitud de desestimación*. Indicó que la presente acción era justiciable y, que se encontraba madura, ya que existía una fecha cierta para la implementación del contrato. Conforme al WDSA, la Autoridad debía realizar los “mejores esfuerzos” para que en o antes del 31 de julio de 2013, los Municipios llevaran a cabo contratos con Energy. De lo contrario, la agencia procedería a realizar unos “*performance directives*”, para que Energy recibiera las cantidades de desperdicios sólidos establecidos en el acuerdo. Además a los fines de sostener su postura de nulidad, recordó que el 4 de junio de 2013, el Secretario de Justicia emitió la *Opinión Núm. 4*, en la cual concluyó que el WDSA era nulo.

⁵ En el *Itinerario Dinámico* se estableció que:

[e]xiste preocupación relacionada al impacto que puedan tener estas tecnologías en los programas de reciclaje. Sin embargo, la experiencia ha demostrado lo contrario. En muchas comunidades que utilizan estas tecnologías (conversión de residuos sólidos a energía) han alcanzado tasas de reciclaje y reuso mayores que en otras que no los utilizan.” Sec. 5 pág. 17.



Recalcó que en la *Consulta Núm. 11-77-B* del Secretario de Justicia se evaluó un borrador que posteriormente sufrió cambios y convirtió el acuerdo en uno demasiado oneroso. Sostuvo que poseía legitimación activa, ya que cuestionaba la validez de un contrato del cual era parte. **Por último, concurrió con Energy respecto a que no existían controversias sustanciales de hechos y solicitó resolver las controversias planteadas, a través de las mociones y la prueba en el expediente.**

El 5 de diciembre de 2014, Energy presentó una moción titulada *Oposición a "Réplica a moción en solicitud de Desestimación" y moción para que se tengan por no puestos los planteamientos dispositivo de Energy Answers*. Reafirmó que la controversia no era justiciable. Sostuvo que existía falta de madurez, ya que no había una controversia apropiada para ser resuelta judicialmente y que no existía un daño por no haberse implementado el WDSA. Reiteró que la Autoridad no tenía legitimación activa pues los contratos que se alegaban que podrían menoscabar el WDSA eran entre municipios y terceros. Por último, sostuvo que la Autoridad en su *Réplica a moción en solicitud de desestimación* no discutió o se opuso a los planteamientos de que la demanda no exponía una reclamación que justificara la concesión de un remedio.

El 23 de diciembre de 2014, la Autoridad presentó la *Dúplica a "Oposición a "Réplica a moción en solicitud de Desestimación" y moción para que se tengan por no puestos los planteamientos dispositivo de Energy Answers"*. Reiteró los planteamientos previamente esbozados. Agregó que, conforme a la Regla 59.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.2, se encontraba legitimada para instar la presente acción.⁶ Expresó que la *Demanda* y la *Opinión Núm. 4* del

⁶ La Regla 59.2 de Procedimiento Civil, *supra*, reza:

Quiénes pueden solicitarla; facultad de interpretación; ejercicio de las facultades: (a) Toda persona interesada en una escritura, un testamento, un contrato escrito u otros documentos constitutivos de contrato, o cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectados por un estatuto, una ordenanza municipal, un contrato o una franquicia, podrá solicitar una decisión sobre cualquier divergencia en la interpretación o validez de dichos estatutos, ordenanzas, contrato o franquicia, y además que se dicte una declaración de los derechos, estados u otras relaciones jurídicas que de aquéllos se deriven. Un contrato podrá ser interpretado antes o después de haber sido infringido.

(b) Los(Las) albaceas, administradores(as) judiciales, fideicomitentes, fideicomisarios(as), fiduciarios(as), tutores(as), acreedores(as), legatarios(as), herederos(as) o causahabientes que actúen en esas capacidades o en representación de otras personas interesadas, podrán pedir y obtener una declaración de derechos o de relaciones jurídicas, en todos los casos en que se administren fideicomisos, fundaciones, bienes de difuntos(as), menores



Secretario de Justicia discutían cómo el WDSA violentaba las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, por lo que no estaban claras las facultades de la Autoridad para otorgar e implementar los acuerdos establecidos del WDSA.

II. DERECHO APLICABLE

A. MOCIÓN DE DESESTIMACIÓN

La Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, expone varias defensas que no son renunciadas al contestarse la demanda, y pueden ser presentadas ante el Tribunal mediante una moción debidamente fundamentada. Estas defensas de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, son:

1. falta de jurisdicción sobre la materia;
2. falta de jurisdicción sobre la persona;
3. insuficiencia del emplazamiento;
4. insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento;
5. dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, y
6. dejar de acumular una parte indispensable.

La Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, permite al demandado solicitar se desestime la demanda en su contra cuando, entre otras razones, el Tribunal carece de "jurisdicción sobre la materia" y la demanda "no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio". Al resolver una moción de desestimación, el tribunal está obligado a dar por ciertos los hechos bien alegados en la demanda. *Roldán Rosario v. Lutrón, S. M., Inc.*, 151 DPR 883, 887 (2000). A su vez, hay que interpretar estos hechos liberalmente y de la manera más favorable para el demandante. *Unisys v. Ramallo Brothers*, 128 DPR 842, 859 (1991).

La jurisdicción es el poder o Autoridad que ostenta un foro judicial para considerar y decidir un caso o controversia. *González v. Mayagüez Resort &*

incapacitados(as) o insolventes: (1) para determinar sobre clases de acreedores(as), legatarios(as), herederos(as), causahabientes u otros(as); o (2) para ordenar a los(las) albaceas, administradores(as) o fideicomisarios(as) que ejecuten o se abstengan de ejecutar cualquier acto determinado en su capacidad fiduciaria, o (3) para determinar sobre cualquier cuestión que surja en la administración de los bienes o del fideicomiso, incluso las de interpretación de testamentos y otros documentos.

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



Casino, 176 DPR 848, 856 (2009). Cuando se pretende desestimar una acción bajo el argumento de falta de jurisdicción sobre la materia es necesario evaluar si al tomar como cierto lo alegado por el demandante, el foro tiene jurisdicción para atender el reclamo. *Asociación de Periodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 936 (2011). La defensa de falta de jurisdicción siempre está disponible por moción de parte o por iniciativa del tribunal. *Íd.*

Respecto a la defensa de que la acción deja de exponer un reclamo que justifique un remedio, la demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probados. *Pressure Vessels v. Empire Gas*, 137 DPR 497, 506 (1994). Esta doctrina se aplica solamente a hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente, que de su faz no den margen a dudas. *First Fed. Savings v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 433 (1983). Además, la privación a un litigante de su día en corte es una medida procedente solo en casos extremos. *Rosario v. Nationwide Mutual*, 158 DPR 775, 781(2003).

Al analizar una moción de desestimación basada en que la reclamación deja de exponer un remedio, ninguna de las partes tiene que presentar prueba. Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*. No obstante, corresponde determinar si los hechos alegados en la demanda establecen de su faz una reclamación que sea plausible y en consecuencia, la cual justifique que el promovente de la acción tiene derecho a un remedio. Es decir, si los hechos alegados no cumplen con el estándar de plausibilidad, el tribunal debe desestimar la demanda. R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 5ta ed., San Juan, LexisNexis, 2010, pág. 241.

El estándar de plausibilidad surge de una reinterpretación a la Regla 8 de Procedimiento Civil Federal, equivalente a la Regla 6.1 de Procedimiento Civil de Puerto Rico de 2009. R. Hernández Colón, *op cit.*, pág. 241. La Regla 6.1 de Procedimiento Civil, estatuye:

una alegación que exponga una solicitud de un remedio contendrá:
(1) una relación sucinta y sencilla de los hechos demostrativos de que la parte peticionaria tiene derecho a un remedio, y (2) una



solicitud del remedio a que crea tener derecho. Podrán ser solicitados remedios alternativos o de diversa naturaleza.

La doctrina de plausibilidad establece, según el Profesor Hernández

Colón:

[e] estándar de plausibilidad se describió como aquel que requiere hechos suficientes que logren una expectativa razonable de que en el descubrimiento de prueba se revelará la evidencia que lo demuestre. Bajo este estándar no basta exponer meras aseveraciones conclusorias o la simple enunciación de los elementos de la causa de acción. R. Hernández Colón, *op cit.*, pág. 241.

B. SENTENCIA DECLARATORIA

La Regla 59 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59, establece el mecanismo de la sentencia declaratoria que es el vehículo procesal adecuado para aclarar la incertidumbre jurídica de alguna parte. *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al.*, 187 DPR 245, 254 (2012). En su virtud, los tribunales quedamos facultados a “declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas”. Regla 59.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.1. La sentencia declaratoria podrá “ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas”. *Íd.* Así, pues, esta goza de idéntica trascendencia que las demás sentencias emitidas por los tribunales.

Por su parte, la Regla 59.2, 32 LPRA Ap. V, R. 59, establece quién puede solicitar el mecanismo declaratorio. En específico, el inciso (a) de la Regla 59.2 de Procedimiento Civil, *supra*, dispone que:

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

Conforme a este inciso, toda persona que posea interés en un contrato escrito puede obtener una determinación de cualquier divergencia respecto a la validez del documento. J.A. Cuevas Segarra, *Tratado de derecho procesal civil*, 2da ed., Publicaciones JTS, T. V, 2011, pág. 1793. A su vez, la persona interesada, puede obtener una declaración sobre los derechos, estados y demás



relaciones que se deriven de ese contrato. *Íd.* Se ha establecido que “[c]uando el demandante solicita que un contrato por él celebrado sea declarado nulo, lo que hace es tratar de obtener que se releve de obligaciones ostensibles”. *Íd.*

De otro lado, en cuanto a la naturaleza de la sentencia declaratoria, en el caso de *Sánchez v. Secretario de Justicia*, 157 DPR 360, 383-384 (2002), nuestro Tribunal Supremo nos recordó que:

[...] es un mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y cuando exista un peligro potencial contra el promovente. *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 475 (2006); *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641, 653 (1980).

En esa línea, se utiliza en los procedimientos en que los hechos alegados demuestran la existencia de una controversia sustancial y real entre las partes, sin que medie una lesión previa. *Suárez v. C.E.E. I*, 163 DPR 347, 354 (2004).

Debe tenerse presente que la regla pretende remediar algún peligro potencial y:

[...] anticipar la materialización de futuras causas de acción, al igual que ofrecer una ayuda judicial práctica para resolver una controversia antes de que ésta llegue a la etapa en que sea necesario otro remedio directo. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 490 (1954).

Por último, para que un Tribunal pueda dictar una sentencia declaratoria correctamente, la controversia que se le presenta no debe ser remota, abstracta o especulativa. *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia, et al.*, supra, pág. 8; *Sánchez v. Secretario de Justicia*, supra, pág. 384; *Moscoso v. Rivera*, supra, págs. 492-493.

C. SENTENCIA POR LAS ALEGACIONES

La Regla 10.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.3, regula el proceso que debemos seguir respecto a una moción de desestimación presentada luego de haberse notificado todas las alegaciones. *Montañez v. Hospital Metropolitano*, 157 DPR 96, 101-102 (2002). Al respecto, en lo pertinente, la Regla 10.3 de Procedimiento Civil, supra, al permitir que se dicte sentencia por las alegaciones, indica que:

[d]espués que se hayan presentado todas las alegaciones, cualquier parte podrá solicitar al tribunal que dicte sentencia parcial o total por las alegaciones, sujeto a las disposiciones de la Regla 42.3.



En el caso de *Montañez v. Hospital Metropolitano*, supra, pág. 102, se comentó que cualquier parte puede solicitarla y que procede dictar sentencia por las alegaciones solamente, después que se haya contestado la demanda y cualquier otra alegación que requiera de una contestación. Al respecto, se ha establecido que: “[n]o se puede presentar antes de que se haya presentado la contestación porque sería prematura porque los hechos aseverados en la demanda no estarían aceptados”. R. Hernández Colón, *op. cit.*, pág. 273.

D. TEORIA GENERAL DE LOS CONTRATOS

En nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de la libertad de contratación. Esto implica que los pactos de los contratantes están limitados por su imaginación, es la voluntad de las partes, la ley entre ellos. Así lo establece el Artículo 1206 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3371, al indicar que un contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de otras a dar alguna cosa, o a prestar algún servicio.

En todo contrato deben concurrir tres elementos esenciales: 1) el consentimiento de los contratantes; 2) un objeto cierto que sea materia del contrato, y 3) la causa de la obligación que se establezca. Artículo 1213 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3391. Ante la falta de uno de estos elementos, no existe el contrato, por lo que es nulo *ab initio* y no produce efectos. *Pérez Mercado v. Martínez Rondón*, 130 DPR 134, 150 (1992); *Millán Soto v. Caribe Motors Corp.*, 83 DPR 494, 504 (1961).

Por lo tanto, las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos. Artículo 1044 del Código Civil, 31 LPRA sec. 2994. Cuando los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas. Artículo 1233 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3471.

Cuando el Estado es parte contratante, la interpretación del contrato debe realizarse como si fuera una contratación privada entre 2 personas particulares.

Campos v. Cía. Fom. Ind., 153 DPR 137, 150 (2001); *Zequeira v. C.R.U.V.*, 83 DPR 878, 880-881 (1967). Esto quiere decir que una vez el Estado suscribe un



contrato con una persona privada, ambos están obligados por las normas generales relativas a los contratos. *Municipio de Mayagüez v. Lebrón*, 167 DPR 713, 720 (2006).

Ahora bien, la libertad en la contratación no es irrestricta. El Artículo 1210 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3375, establece que todo contrato debe tener como fundamento el principio de la buena fe contractual. De manera que los acuerdos o contratos entre las partes no pueden ser contrarios a las leyes, a la moral o al orden público. Artículo 1207 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3372. Por esa razón, desde el perfeccionamiento del contrato las partes se obligan no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado sino, también a todas las consecuencias que según su naturaleza sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley. *Jarra Corp. v. Axxis Corp.*, 155 DPR 764, 773 (2001).

Independientemente del tipo de contrato que se trate y de la importancia que éste merezca para las partes contratantes, es nulo e inexistente, un contrato que sea contrario a las leyes, a la moral o al orden público. *Luan Investment vs. Rexach Construction Co.*, 152 DPR 652, 659 (2000); *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras*, 148 DPR 225, 264 (1999). En estos casos de nulidad, incluso una parte que se haya beneficiado del contrato en cuestión, puede impugnarlo por ser contrario a la ley, a la moral o al orden público. *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras*, supra, pág. 265.

E. MENOSCABO DE RELACIONES CONTRACTUALES

El Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado dispone que "[n]o se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales". Art. II Sec. 7, Const ELA, LPRA, Tomo I. En el caso de *Domínguez Castro et al. v. ELA*, 178 DPR 1, 81-83 (2010), el Tribunal Supremo analizó exhaustivamente este precepto y manifestó que:

[l]a garantía contra el menoscabo de obligaciones contractuales limita el poder del gobierno para interferir con las obligaciones contractuales entre partes privadas, así como las obligaciones contractuales contraídas por el Estado. Al considerar la validez de estatutos bajo la referida cláusula, el escrutinio aplicable depende del tipo de contrato en cuestión, ya sea un contrato privado o uno público. Esta diferencia responde a que cuando la modificación se da en el contexto de la contratación pública el escrutinio judicial tiene que ser más cuidadoso "para asegurar que la actuación del Estado no s[o]lo sea en beneficio propio".



Al evaluar la interferencia del gobierno en el contexto de la contratación privada lo primero que procede auscultar es si existe una relación contractual y si la modificación de la obligación constituye un menoscabo sustancial o severo. Luego de determinar que existe un menoscabo sustancial o severo de una obligación contractual, hay que evaluar si la interferencia gubernamental responde a un propósito o interés legítimo del Estado y si está racionalmente relacionada con la consecución de dicho objetivo. Como vemos, al auscultar la validez de una ley bajo la cláusula de menoscabo de obligaciones contractuales el criterio aplicable es el de razonabilidad.

[...]La razonabilidad de la legislación se determinará tomando en consideración la sustancialidad del interés público promovido y la dimensión del menoscabo ocasionado.

Ahora bien, cuando el Estado modifica sus propias obligaciones el escrutinio judicial es más cuidadoso. Claro está, aun cuando el escrutinio en el contexto de la contratación pública es más severo, eso no significa que hay una prohibición absoluta que impida el poder de reglamentación del Estado en beneficio del interés público. Por tanto, la función del foro judicial al evaluar la validez de una legislación bajo la cláusula del menoscabo de obligaciones contractuales consiste en establecer un balance entre el poder del Estado (police power) para salvaguardar el bienestar y la seguridad de la ciudadanía y el interés de proteger las relaciones contractuales. (citas del original omitidas).

Recientemente, en el caso de *Trinidad Hernández et al. v. ELA et al*, 188 DPR 828, 870 (2013), el Tribunal Supremo concluyó que:

[c]omo cuestión de umbral, al analizar reclamaciones bajo esta doctrina es preciso auscultar si existe una relación contractual sobre la cual se reclama protección. En ese ejercicio, procede examinar si la actuación estatal ha menoscabado sustancialmente esa relación. Por último, el hecho de que eso haya ocurrido no implica que la actuación gubernamental se convierta *ipso facto* en inconstitucional. La medida del Estado podría prevalecer si a pesar de menoscabar la relación contractual, es necesaria y razonable y persigue adelantar un propósito gubernamental importante.



F. CONTRATOS EN DAÑO DE TERCERO

Los contratos en daños de tercero se entienden como una excepción al principio general de la eficacia relativa del contrato. *Dennis, Metro Invs. v. City Fed. Savs.*, 121 DPR 197, 211(1988). Dicha doctrina es definida como:

[...] las hipótesis en que al celebrar un contrato, y precisamente a causa de su celebración, los contratantes ocasionan un daño a una tercera persona, y ello tanto si son conscientes del mismo como si es uno de ellos el que exclusivamente desea o es consciente de la producción del daño. *Dennis, Metro Invs. v. City Fed. Savs*, supra, págs. 212-213.

Para que exista un contrato en daño de tercero es necesario que se den los siguientes requisitos: (1) que haya un tercero afectado; (2) que se haya

causado un daño a esa tercera persona; (3) que medie un nexo causal entre el daño y el contrato, y (4) que medie la intención de causar daño, ya sea de ambos contratantes o de uno solo de ellos. *Dennis, Metro Invs. v. City Fed. Savs*, supra, pág. 213.

Según explica el Tribunal Supremo, para ser considerado un tercero afectado:

[...] se requiere no solamente que se haya permanecido extraño a la relación contractual formada, sino que también es necesario que el tercero se encuentre 'vinculado a las partes o a una de ellas por una relación jurídica que es dañada mediante aquélla, o bien se encuentra en una situación de dependencia con el contrato dañoso de causa a efecto'. Lo fundamental es la incompatibilidad entre la posición jurídica de los terceros afectados y la que deriva del contrato celebrado. *Íd.*

En cuanto al daño que debe sufrir el tercero afectado, el Tribunal expresó que "un daño es una lesión o violación de un concreto derecho subjetivo. No hay por ello daño de terceros si simplemente son colocados en situación desfavorable intereses que no son especialmente protegidos". *Íd.* El problema que surge con la perfección de este tipo de contratos es la violación de los derechos subjetivos de créditos que tiene el tercero, ya que existe el deber de respetar las situaciones jurídicas ajenas (obligacionales o reales). *Dennis, Metro Invs. v. City Fed. Savs*, supra, pág. 214.

G. LEY DE LA AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS

La Ley de la Autoridad de Desperdicios Sólidos, *supra*, creó un cuerpo político como institucionalidad o corporación pública, con el objetivo de proteger y mejorar nuestras condiciones ambientales. Artículo 2 de la Ley de la Autoridad de Desperdicios Sólidos, 12 LPRA sec. 3102. Además, se desarrolló con el propósito de "afrontar la creciente demanda para mayores y mejores controles y facilidades para el manejo de desperdicios sólidos". *Íd.*

El Artículo 12 de la Ley de la Autoridad de Desperdicios Sólidos, 12 LPRA sec. 1310a, establece que:

Es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico someter la actividad privada, que no ha sido reglamentada, a reglamentación, o sustituirla con un servicio gubernamental único, otorgándole a la Autoridad los poderes que aquí se establecen para **requerir, dirigir y hacer cumplir la entrega de desperdicios sólidos a facilidades de disposición particulares.** Es también la política pública otorgarle a la Autoridad el poder



de delegar a los municipios, según las disposiciones de este capítulo, **independientemente o concurrentemente con la Autoridad**, el poder de requerir, dirigir y hacer cumplir la entrega de los desperdicios sólidos a determinadas facilidades de disposición, incluyendo las cenizas u otros desperdicios generados por las facilidades de disposición. (Énfasis nuestro).

Por su parte, la Ley para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos, *supra*, ordenó crear métodos viables para reducir la cantidad de desperdicios sólidos en los vertederos del país. En el estatuto, se estableció de forma jerárquica los métodos de manejo de residuos sólidos, los cuales son:

- (a) La reducción de la cantidad de desperdicios sólidos que se generen;
- (b) la reutilización de materiales para el propósito para cual originalmente fueron creados o cualquier otro uso que no requiera su procesamiento;
- (c) el reciclaje o composta del material que no pueda ser reutilizado;
- (d) la recuperación de energía de desperdicios sólidos que no puedan ser reutilizados o reciclados, siempre y cuando la facilidad de recuperación de energía conserve la calidad del aire, agua, suelos y otros recursos naturales, y
- (e) la disposición de desperdicios sólidos que no puedan ser reutilizados, reciclados, o utilizados para la recuperación de energía, en vertederos que cumplan con los requisitos de las leyes y reglamentos federales y estatales aplicables. Artículo 2 de la Ley para la Reducción y Reciclaje de Desperdicios Sólidos, *supra*.

III. CONCLUSIONES DE DERECHO

En la presente acción, la Autoridad requirió una Solicitud de Sentencia Declaratoria con el objetivo de que declaráramos nulo el contrato titulado WDSA, suscrito entre esa parte y Energy. Posteriormente, Energy sometió una *Moción en solicitud de desestimación y petición de sentencia por las alegaciones* y un *Memorando de Derecho en apoyo de Moción de Desestimación y de solicitud de Sentencia por las alegaciones*, mediante las que, entre otras, sostuvo la validez del WDSA.

En su escrito, Energy adujo que este tribunal carecía de jurisdicción sobre la materia, ya que la controversia no se encontraba madura. En específico, sostuvo que no existía madurez, pues el WDSA todavía no se había implantado ni se habían dado las condiciones para que se emitieran los "*performance directives*". Además, alegó que no existía jurisdicción puesto que la Autoridad no poseía legitimación activa para instar la presente acción. Afirmó que los únicos



legitimados a instar una demanda eran los posibles terceros afectados por el contrato. No le asiste razón. Veamos.

De entrada, no carecemos de jurisdicción sobre la materia. Adelantamos que el WDSA es válido. De otra parte, tal como se expresó previamente, una solicitud de sentencia declaratoria es un mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales. Ello, en tanto y en cuanto la controversia que se presente no sea remota, abstracta o especulativa. En este caso, no se trata de un borrador de un acuerdo sino de un contrato entre las partes. Además, conforme la Regla 59.2(a) de Procedimiento Civil, *supra*, toda persona interesada en un contrato escrito puede obtener una determinación de cualquier divergencia respecto a la validez del documento. Sin duda alguna, la Autoridad es una parte interesada, como ente que quedó vinculada en dicho acuerdo. A su vez, el requerimiento realizado, es el análisis de la validez de un contrato. En fin, a tenor con la mencionada regla de Procedimiento Civil, la parte demandante posee un vehículo procesal para solicitar un remedio a este foro.

Este foro se encuentra impedido de evaluar el requerimiento de sentencia por las alegaciones. Ello, pues, la solicitud de sentencia por las alegaciones de Energy no se puede evaluar previo a la contestación de la demanda, particularmente, ya que los hechos alegados por la Autoridad no se han aceptado o negado aún por Energy, al momento de presentar su solicitud para dictar sentencia por las alegaciones.

Ahora bien, concluido que no procede la moción de desestimación, entendemos que corresponde evaluar la solicitud de sentencia declaratoria. Ello tal como requirió la parte demandante. La Autoridad concurrió con Energy que no existía controversias de hechos y solicitaba resolver las controversias planteadas conforme las mociones y la prueba en el expediente.

En primer lugar, evaluado el contrato entre las partes, este posee consentimiento, objeto y causa. No obstante, la Autoridad sostuvo que el WDSA era contrario a la ley, puesto que, conforme a la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, quienes estaban autorizados a encargarse de la disposición de los



desperdicios sólidos eran los municipios. Para sustentar su posición, la demandante citó el caso *Landfill Technologies v. Mun. de Lares*, *supra*.

Al evaluar las expresiones del Tribunal Supremo en el citado caso, resulta que no se interpretó el artículo 2.005 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, concediéndole la facultad exclusiva a los municipios para establecer el manejo de desperdicios sólidos. Por el contrario, el Tribunal solo reconoció que los municipios están facultados para ejercer la mencionada labor. Ahora bien, dicha facultad está supeditada a la política pública del Estado Libre Asociado y ésta claramente establece que la Autoridad es el organismo con poder para requerir la entrega de desperdicios sólidos a un lugar en particular. La Ley Núm. 258-2014, *supra*, la cual enmendó el Artículo 2.005 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, dispuso que: “[e]l municipio podrá reglamentar el manejo de desperdicios sólidos en armonía con la política pública ambiental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. Además, el artículo 12 de la Ley de la Autoridad de Desperdicios Sólidos, *supra*, establece que:

Es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico [...] otorgándole a la Autoridad los poderes que aquí se establecen **para requerir, dirigir y hacer cumplir la entrega de desperdicios sólidos a facilidades de disposición particulares.** (Énfasis nuestro).

Más adelante, el citado artículo dispone la facultad de la Autoridad de delegar a los municipios de forma concurre o independiente: “el poder de requerir, dirigir y hacer cumplir la entrega de los desperdicios sólidos a determinadas facilidades de disposición”. Artículo 12 de la Ley de la Autoridad de Desperdicios Sólidos, 12 LPRA sec. 1310a. Dicho poder no solo se delegó en los desperdicios sólidos, sino en el producto generado de los desperdicios una vez empleado el proceso de disposición.

Ahora bien, al evaluar el WDSA, se desprende que la Autoridad en ejercicio de los poderes conferidos, estableció la conversión a energía como método de disposición de desperdicios sólidos. A su vez, **en ejercicio de sus facultades** requirió la entrega de cierta cantidad de desperdicios a una facilidad particular y delegó a los municipios dicho cumplimiento. Además, los



"performance directives" sin duda, son métodos de implementación para hacer cumplir con la entrega de las toneladas de desperdicios sólidos.

En fin, la Ley de la Autoridad de Desperdicios Sólidos, *supra*, y la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, no se encuentran en conflicto entre sí ni con el WDSA. La Autoridad, al suscribir el WDSA, implementó los poderes que le fueron conferidos estatutariamente. Por lo tanto, el WDSA no es contrario a ninguna ley y corresponde a los municipios designados implementar dicho proceso de disposición.

En segundo lugar, la Autoridad alegó que el WDSA era contrario a la política pública de dicha entidad sobre disposición de desperdicios sólidos y a la jerarquía de métodos establecidos en el Artículo 2 de la Ley para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico, *supra*. En el citado estatuto, se establece de forma jerárquica que los métodos para el manejo de desperdicios sólidos son: (1) reducción, (2) reutilización, (3) reciclaje, (4) recuperación de energía y (5) la disposición de desperdicios sólidos que no puedan ser manejados de las cuatro formas anteriores. En síntesis, la Autoridad esbozó que la implementación del WDSA, impediría el cumplimiento con métodos de mayor jerarquía. Además, sostuvo que era política pública reciclar 35 por ciento de los residuos sólidos en Puerto Rico, empero, conforme a la *Resolución Núm. 3* de 4 de abril de 2012 de la Autoridad, hasta la fecha solo se lograba de un 11 por ciento a un 18 por ciento de reciclaje. La demandante también afirmó, que la implementación del WDSA, es decir, la entrega de 2,100 toneladas diarias, imposibilitaría el cumplimiento con la jerarquía de métodos.

La Autoridad a todas luces, no esbozó cómo se reduciría o se afectaría el cumplimiento con otros métodos como el reciclaje. Por el contrario, Energy estableció, que el WDSA no se encuentra en conflicto con el Artículo 2 de la Ley para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico, *supra*. Ello debido a que las disposiciones del WDSA contemplan la separación de materiales reciclables. A esos fines, Energy demostró que en la primera página del WDSA se dispuso que:

Whereas Energy Answers is developing a resource renewable fuel power plant (including associated waste processing and fuel



production components) to be located in Arecibo, Puerto Rico, consisting of a 80 MV (nominal) combined heat and power plant and utilizing MSW (as hereinafter defined) processed onsite into processed refuse fuel to generate steam and electricity, and to recover certain recyclable materials such as ferrous and nonferrous materials. (Énfasis nuestro).

Más adelante, al definir el término “MSW” se establece que este: “*allows for the source separation of recyclable materials at the discretion of the relevant Designated Municipality*”. Además, en el *Itinerario Dinámico para Proyectos de Infraestructura*, Sec. 5 pág. 17 se aclara que:

Existe preocupación relacionada al impacto que puedan tener estas tecnologías en los programas de reciclaje. Sin embargo, la experiencia ha demostrado todo lo contrario. En muchas comunidades que utilizan estas tecnologías han alcanzado tasas de reciclaje y reuso mayores que en otras que no los utilizan. Muchas instalaciones recuperan metales ferrosos y no ferrosos luego de procesar los residuos.

A su vez, la *Resolución Núm. 3 de 4 de abril de 2012* del Departamento de Recursos Naturales se establece que: “[l]as Instalaciones de Transformación [de desperdicios sólidos en energía] tienen la capacidad de reducir el volumen de desperdicios sólidos en un 90%”.

Así, se puede concluir que, a diferencia de las alegaciones de la Autoridad, la transformación de desperdicios sólidos en energía no limita el manejo de otros métodos de disposición de residuos sólidos. Por ende, el WDSA no se encuentra reñido con la política pública establecida en la Ley para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico, *supra*.

En cuarto lugar, la Autoridad afirmó que el WDSA transgredía la prohibición constitucional de menoscabo a relaciones contractuales. En la *Demanda*, la Autoridad sostuvo que los contratos menoscabados eran aquellos entre municipios y terceros sobre el manejo de residuos sólidos. A su vez, adujo que el WDSA es un contrato en daño a terceros. Posteriormente, en las mociones tituladas *Réplica a moción en solicitud de desestimación* y *Dúplica a “Oposición a “Réplica a moción en solicitud de Desestimación” y moción para que se tengan por no puestos los planteamientos dispositivos de Energy Answers”*, no sustentó su posición al respecto. Estas alegaciones resultaron, realmente, como especulativas y conclusorias. Ello debido a que no identificó los contratos particulares que serán menoscabados y los terceros afectados.



Además, en cuanto a los planteamientos de contrato en perjuicio de tercero, no mencionó en qué consistiría el daño. A todas luces, dichas alegaciones no cumplieron las disposiciones de la Regla 6.1 de Procedimiento Civil, *supra*.

Así pues, para recapitular, no procede la moción de desestimación presentada por Energy a los fines sobre falta de madurez y legitimación activa. De otra parte, toda vez que la Autoridad **concurrió con Energy respecto a que no existían controversias sustanciales de hechos y solicitó resolver las controversias planteadas, a través de las mociones y la prueba en el expediente, emitimos la presente sentencia declaratoria para establecer que el WDSA es válido.**

IV. SENTENCIA

Por los fundamentos expuestos, se declara no ha lugar la *Moción en solicitud de desestimación y petición de Sentencia por las alegaciones, el Memorando de Derecho en apoyo de Moción de Desestimación y de solicitud de Sentencia por las alegaciones* de 24 de octubre de 2014, y la *Oposición a "Réplica a moción en solicitud de Desestimación"* y *moción para que se tengan por no puestos los planteamientos dispositivo de Energy Answers* de 5 de diciembre de 2014 presentadas por la parte demandada, Energy. Declaramos ha lugar la *Réplica a moción en solicitud de desestimación* de 25 de noviembre de 2014 de la Autoridad, en cuanto a la existencia de madurez y legitimación. En consecuencia, dictamos sentencia declaratoria y disponemos que el WDSA suscrito entre las partes no es nulo sino que, por el contrario, detenidamente analizado este, resulta como un acuerdo válidamente pactado conforme a nuestros principios jurídicos.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de mayo de 2015.

CERTIFICO:
GRISELDA RODRIGUEZ COLLADO

Secretaria Regional

Por:

Secretaria Auxiliar

CARLOS E. CARRASQUILLO SOTO
JUEZ SUPERIOR



CERTIFICACION	
Certifico que la presente es copia fiel y exacta del original que obra en autos y expido la misma a petición de:	
PARTE INTERESADA	
<input checked="" type="checkbox"/> Previo el pago de derechos	
<input checked="" type="checkbox"/> Para uso oficial de derechos.	
GRISELDA RODRIGUEZ COLLADO	
SECRETARIA AUXILIAR	
Por: <i>[Signature]</i>	
MARIA M. LOYADA OTERO	