

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL IV

RBC CONSTRUCTION,
CORP.
Apelado

v

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE SAN JUAN
Apelante

KLAN201700241

Recurso de
apelación
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala Superior de
San Juan
Civil Núm.:
K CD2015-2305
Sobre:
Cobro de Dinero
Daños y Perjuicios

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Juez Cintrón Cintrón y la Juez Rivera Marchand.

Rivera Marchand, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de abril de 2017.

Comparece ante nosotros el Municipio Autónomo de San Juan (Municipio o apelante) y solicita la revocación de una *Sentencia parcial* sumaria dictada el 21 de noviembre de 2016 por el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala de San Juan. Mediante el referido dictamen, el foro primario declaró ha lugar una acción de daños incoada por RBC Construction Corp. (RBC o apelada) ante la cancelación de la adjudicación de una subasta pública del proyecto *Construcción del centro ecuestre de San Juan*.

I.

El 27 de octubre de 2015, RBC instó una *Demanda* en contra del Municipio por éste alegadamente haberle causado daños a la primera al cancelar la adjudicación de la Subasta Núm. 2013/011. La demandante alegó que el Municipio utilizó como subterfugio la obligación de pago de arbitrios previo a la firma del contrato para cancelar la adjudicación.¹ RBC solicitó el pago de \$64,073.59, más intereses, costas, gastos y una suma razonable

¹ Recurso de apelación, Apéndice, pág. 5.

de honorarios de abogado.² El 11 de enero de 2016, el Municipio contestó la *Demanda* y negó que se hubiese utilizado la falta de pago de arbitrios como subterfugio de la cancelación en controversia.³ El Municipio alegó en la afirmativa que la cancelación de la adjudicación de la subasta se realizó dentro de los parámetros de ley y reglamento correspondientes.⁴

Así las cosas, el 4 de agosto de 2016, las partes presentaron el *Informe sobre conferencia preliminar entre abogados*. En dicho documento, la parte demandante indicó que se proponía a presentar una moción de sentencia sumaria parcial relacionada con los méritos de la reclamación y sólo sería necesario una vista para determinar los daños.⁵ En efecto así lo hizo, RBC presentó una *Moción solicitando (sic) sentencia sumaria parcial*.⁶ Entre los hechos propuestos como incontrovertibles, RBC incluyó los siguientes:

[...]

13. El 18 de abril de 2013, la Junta de Subastas del Municipio de San Juan se reunió para discutir un comunicado de la Secretaria Municipal del 16 de abril de 2013 en el que recomienda la cancelación de la adjudicación del proyecto debido a la nueva política pública municipal. Véase Acta de Cancelación de Adjudicación de Subasta, exhibit 5. (Énfasis suprimido).⁷

14. El 24 de abril de 2013, El Nuevo Día, publicó una entrevista a la Alcaldesa del Municipio de San Juan, Hon. Carmen Yulín, en la cual le preguntaron: ¿Cuáles de los proyectos anunciados por su antecesor no realizará? La respuesta clara y contundente de la alcaldesa fue: “Ni el hotel para perros ni el parque ecuestre **porque no tenemos el dinero para eso**”. **Exhibit 6.** (Énfasis en el original).⁸

15. El 17 de mayo de 2013, la Junta de Subastas del Municipio de San Juan emitió Notificación de Cancelación de Adjudicación, en el cual indica como fundamento para cancelar la adjudicación del proyecto

² Íd., págs. 3-6.

³ Íd., pág. 12.

⁴ Íd.

⁵ Íd., pág. 31.

⁶ Íd., pág. 35.

⁷ Íd., pág. 60.

⁸ Íd., pág. 61.

“la nueva política pública municipal”. Véase Aviso, **exhibit 7**. (Énfasis suprimido).⁹

.

19. El 10 de diciembre de 2013, la parte demandante cursó comunicación de seguimiento a la reclamación de daños presentada el 17 de junio de 2013. Exhibit 9. (Énfasis suprimido).¹⁰

20. El 6 de mayo de 2014, la representación legal de la demanda denegó la reclamación presentada por la demandante, aduciendo que la cancelación de la adjudicación fue provocada porque la demandante no presentó evidencia del pago de los arbitrios de construcción previo a la firma del contrato. Exhibit 10. (Énfasis suprimido).¹¹

El Municipio se opuso a la solicitud de sentencia sumaria.¹²

En relación a los hechos sobre la cancelación -controversia resuelta por TPI y que está ante nuestra consideración como parte del recurso de epígrafe- el Municipio argumentó lo relacionado con el recorte del periódico. En cuanto a la entrevista periodística, el Municipio arguyó que la misma no era admisible en esa etapa de los procedimientos. Además, planteó que la demandante caracterizó incorrectamente la expresión de la Alcaldesa como “clara y contundente”.¹³ Añadió que los hechos 13 y 15 propuestos por la demandante se refirieron a la cancelación de la adjudicación de la subasta por “nueva política pública municipal”. Respecto a los demás asuntos relacionados a los pagos de arbitrios, la firma del contrato y la cancelación de la adjudicación de la subasta, el Municipio expresó:

Sin duda, la cancelación de la adjudicación para la realización del Proyecto fue conforme a derecho, dado a que ya no existía la necesidad que originó la subasta ni las razones de política pública que beneficiaban al interés público. Además, RBC **no presentó documento alguno, admisible o inadmisibles, que evidencie los hechos alegados. Tampoco hay evidencia alguna del alegado “subterfugio”, cuya existencia misma va a la médula de la solicitud de disposición sumaria de la parte demandante.**

⁹ Íd., págs. 62-66.

¹⁰ Íd., pág. 69.

¹¹ Íd., págs. 70-71.

¹² Íd., pág. 89.

¹³ Íd., págs. 93-94.

Después de todo, la doctrina sobre compensación por cancelación de una subasta descansa en que se determine la ilegalidad de la anulación o la insuficiencia de su fundamento. No hay evidencia admisible en el récord de la existencia de un subterfugio.

Además, la determinación de la existencia del alegado “subterfugio” iría a la intención del Municipio de San Juan al cancelar la adjudicación de la subasta. Esta intención no es discernible mediante disposición sumaria. (Énfasis nuestro).¹⁴

El Municipio argumentó que la acción de cancelar la adjudicación de la subasta se realizó de conformidad con el Art. 23.59, Sección 59.1 del Código Administrativo del Municipio de San Juan, *infra*, y la Sección 14 del Reglamento para la Administración Municipal, *infra*.¹⁵ Asimismo, el Municipio indicó que la Sección 59.3 del Código Administrativo del Municipio de San Juan establece que el Municipio ni la Junta de Subasta incurrir en responsabilidad cuando la cancelación de la adjudicación se debe a las causas enumeradas en el Art. 23.59 de mismo cuerpo reglamentario.¹⁶ En fin, la posición del Municipio ante el TPI fue que la prueba demostraba que la cancelación se debió a “la falta de necesidad del proyecto y el cambio en política pública”.¹⁷

El TPI dictó *Sentencia parcial* el 21 de noviembre de 2016 mediante la cual resolvió que el Municipio debía compensar a RBC por los daños causados por la cancelación de la subasta. Para arribar a dicha conclusión, el TPI formuló las determinaciones de hechos siguientes:

1. El 18 de octubre de 2012 la Junta de Subasta del Municipio llevó a cabo y abrió los pliegos de la subasta núm. 2013/011 para la ejecución de la obra denominada “Construcción del Centro Ecuestre de San Juan”.
2. A la subasta compareció la parte demandante, resultando el mejor postor que cumplía con los requisitos de subasta.

¹⁴ Íd., pág. 95.

¹⁵ Íd., pág. 98.

¹⁶ Íd., pág. 99.

¹⁷ Íd., pág. 100.

3. El 25 de octubre de 2012, la Junta de Subastas del Municipio emitió Aviso de Adjudicación, en el cual adjudicó la subasta “Reconstrucción del Centro Ecuestre de San Juan” a la parte demandante por la suma ofertada de \$3,998,500.00.
4. El Aviso de Adjudicación, instruyó a RBC a gestionar la fianza de pago y cumplimiento, la póliza de responsabilidad pública, póliza de seguro de automóvil, seguro de subcontratistas, póliza del Fondo del Seguro del Estado, certificado de *good standing* y evidencia de pago de los arbitrios y patentes, entre otros. Para ello, la Junta concedió un término de 5 días desde la adjudicación.
5. El 31 de octubre de 2012, RBC entregó la documentación requerida por el Municipio para proceder a la firma del contrato, incluyendo la fianza de pago y cumplimiento, los seguros requeridos y todos los documentos solicitados en el Aviso de Adjudicación, excepto la evidencia del pago de arbitrios.
6. El Municipio exigió, como paso previo a la firma del contrato, que el demandante pagara los arbitrios de construcción correspondientes al proyecto.
7. La parte demandante informó al Municipio que el pago del arbitrio se tenía que hacer luego de la firma del contrato pues del contrato emana la actividad que genera la obligación de pago del arbitrio.
8. En noviembre de 2012 se celebraron elecciones en Puerto Rico, resultado de las cuales se produjo un cambio de administración en el Municipio.
9. La parte demandante efectuó varias gestiones de seguimiento con la nueva administración del Municipio con el fin de culminar el proceso de firma de contrato y ejecución de la obra adjudicada.
10. El 23 de enero de 2013, RBC cursó comunicación a la alcaldesa del Municipio, Hon. Carmen Yulín solicitando la formalización del contrato.
11. El 18 de abril de 2013, la Junta de Subastas del Municipio se reunió para discutir un comunicado de la Secretaria Municipal del 16 de abril de 2013 en el que recomienda la cancelación de la adjudicación del proyecto debido a la nueva política pública municipal.
12. El 24 de abril de 2013, El Nuevo Día, publicó una entrevista a la Alcaldesa del Municipio, Hon. Carmen Yulín, en la cual le preguntaron: ¿Cuáles de los proyectos anunciados por su antecesor no realizará? La respuesta de la alcaldesa fue: “Ni el hotel para perros ni el parque ecuestre porque no tenemos el dinero para eso”.
13. El 17 de mayo de 2013, la Junta de Subastas del Municipio emitió Notificación de Cancelación de Adjudicación, en el cual indica como fundamento para cancelar la adjudicación del proyecto “la nueva política pública municipal”.
14. El 7 de junio de 2013, la parte demandante cursó comunicación al Municipio, en la cual reclamó los daños sufridos como consecuencia de la cancelación de la adjudicación.

15. Durante los meses subsiguientes, las partes se cursaron varias comunicaciones discutiendo la reclamación presentada por RBC.
16. El 10 de diciembre de 2013, la parte demandante la parte demandante cursó comunicación de seguimiento a la reclamación de daños presentada el 17 de junio de 2013.
- 17. El 6 de mayo de 2014, la representación legal de la demandada denegó la reclamación presentada por la demandante, aduciendo que la cancelación de la adjudicación fue provocada porque la demandante no presentó evidencia del pago de los arbitrios de construcción previo a la firma del contrato.**
18. El 2 de junio de 2014, la representante legal de la demandante contestó la comunicación del 6 de mayo de 2014, aduciendo que la obligación del pago del arbitrio no puede anteceder la firma del contrato que genera dicha obligación.
19. El 14 de agosto de 2014, la representación legal de la demandante envió correo electrónico en seguimiento a la reclamación presentada.
20. El 3 de octubre de 2014, la representación legal de la demandante envió otro correo electrónico en seguimiento a la reclamación presentada.
21. El 14 de mayo de 2015, RBC cursó comunicación reiterando su reclamación e indicando que acudiría al proceso judicial de no poder resolverse extrajudicialmente.
22. El 17 de junio de 2015, el Municipio de San Juan cursó comunicación a la demandante reiterándose en su denegación de la reclamación por los argumentos planteados en la carta del 6 de mayo de 2014. (Énfasis nuestro).¹⁸

El TPI expresó que el Municipio canceló la adjudicación de la subasta porque RBC no presentó prueba del pago de los arbitrios de construcción previo a la firma del contrato.¹⁹ Por ello, el TPI concluyó que la cancelación no fue justificada.²⁰ El foro primario manifestó que era necesario celebrar vista evidenciaría para determinar la suma que el Municipio debe pagar. Insatisfecho con el dictamen, el Municipio solicitó reconsideración y la misma fue declarada no ha lugar el 21 de diciembre de 2016. Inconforme con el resultado, el Municipio acudió ante nosotros mediante recurso de apelación y formuló los siguientes señalamientos de error, a saber:

¹⁸ Recurso de apelación, Apéndice, págs. 113-114.

¹⁹ Íd., pág. 116.

²⁰ Íd.

PRIMERO: ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DETERMINAR POR LA VÍA SUMARIA QUE EL MUNICIPIO DE SAN JUAN CANCELÓ LA SUBASTA INJUSTIFICADAMENTE, A PESAR DE QUE HAY PRUEBA INCONTROVERTIDA EN EL RÉCORD DE QUE LA CANCELACIÓN OBEDECIÓ A LA PROTECCIÓN DEL MEJOR INTERÉS PÚBLICO, TODA VEZ QUE EL MUNICIPIO NO TENÍA FONDOS SUFICIENTES PARA REALIZAR LA OBRA.

SEGUNDO: ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DETERMINAR QUE EL MUNICIPIO DE SAN JUAN CARECÍA DE FUNDAMENTO LEGAL PARA CANCELAR LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA A PESAR DE HABER NOTIFICADO QUE LA MISMA OBEDECÍA A UNA CONSIDERACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA.

TERCERO: ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL PERMITIRLE A LA PARTE APELADA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN DE CANCELACIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA LUEGO DE EXPIRADO EL TÉRMINO JURISDICCIÓN PARA ASÍ HACERLO.²¹

El argumento del apelante en los dos primeros señalamientos de error se dirige a la justificación de la cancelación de la adjudicación la subasta. Según el Municipio, la cancelación estuvo justificada por dos razones: la protección del mejor interés público del Municipio pues éste no tenía fondos suficientes para realizar la obra y; la consideración de la política pública del Municipio. En apoyo de su contención, el Municipio citó el Reglamento para la Administración Municipal de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (Reglamento de Administración Municipal), Reglamento Núm. 7539 de 18 de julio de 2008 y el Art. 23.59, Sección 59.1 del Código Administrativo del Municipio de San Juan.²²

El Municipio arguyó que la *Sentencia parcial* no armoniza con varios documentos. En específico, el Municipio expresó que el recorte de periódico sometido por RBC demostró que la cancelación se debió a insuficiencia de fondos.²³ Asimismo, el Municipio hizo referencia a la *Notificación de cancelación de adjudicación de*

²¹ Alegato de la parte apelante, pág. 6.

²² Íd., págs. 8-9.

²³ Íd., pág. 11.

subasta en la cual se expresó que la cancelación fue motivada por una “nueva política pública municipal”.²⁴ Según el Municipio, lo anterior era suficiente para no declarar ha lugar parcialmente la demanda en esta etapa de los procedimientos.²⁵ Además, la apelante indicó que el TPI no debió tomar la falta de pagos de arbitrio como la razón principal de la cancelación de la adjudicación de la subasta, pues fue “solo una consideración menor”.²⁶

Por otro lado, el Municipio no está conforme con el pronunciamiento del TPI a los efectos de concluir que el alegado cambio de política pública fue un subterfugio para justificar la cancelación. A esos fines, el apelante planteó que dicha conclusión no debe tomar lugar en estos momentos, pues se requiere la celebración de un juicio para ofrecer prueba sobre la intención del Municipio.²⁷

El tercer señalamiento de error versa sobre la jurisdicción del TPI para atender el caso. El Municipio citó el Art. 15.002(a) de la Ley de Municipios Autónomo de Puerto Rico de 1991, Ley Núm. 81-1991 (21 LPRA sec. 4702) para argumentar que RBC tenía 20 días, a partir del acto municipal, para instar la acción judicial.²⁸ Según el Municipio, la *Notificación de cancelación de adjudicación de subasta* fue emitida el 17 de mayo de 2013 y RBC no acudió al TPI dentro de los 20 días siguientes.²⁹ Luego de discutidos los señalamientos de error, el Municipio nos solicitó la revocación de la *Sentencia parcial* y la devolución del caso al TPI para la celebración de una vista en su fondo.³⁰

²⁴ Íd.

²⁵ Íd.

²⁶ Íd.

²⁷ Íd., pág. 13.

²⁸ Íd., pág. 14.

²⁹ Íd., pág. 17.

³⁰ Íd., pág. 18.

RBC compareció en oposición al recurso de apelación y argumentó que la teoría del caso del Municipio en su oposición a la moción de sentencia sumaria fue distinta a la expuesta ante nuestra consideración.³¹ Sin embargo, RBC expresó su posición en torno a la política pública municipal, la controversia sobre el pago de arbitrio y la falta de fondos para el proyecto. En cuanto a la política pública municipal, RBC arguyó que el Municipio nunca explicó en qué consistía la nueva política pública y por qué ésta no armonizaba con el proyecto adjudicado.³² Respecto a los pagos de arbitrios, RBC expresó que el Municipio respondió la reclamación de la primera aduciendo que la razón para no firmar el contrato fue la imposibilidad de negociar el pago de los arbitrios.³³ En relación con la insuficiencia de fondos, RBC expresó que el Municipio debió tener el crédito presupuestario para el proyecto antes de anunciar la subasta según la Sección 1 de la Parte III del Reglamento para la Administración Municipal.³⁴

Además de expresar que las justificaciones presentadas por el Municipio son meras alegaciones, RBC manifestó que el aspecto de la jurisdicción no fue presentado ante el TPI.³⁵ Asimismo, indicó que RBC no busca impugnar la cancelación de la adjudicación. De hecho, RBC reconoce que el Municipio tiene la facultad de cancelar las subastas adjudicadas. El planteamiento de RBC es que el acto de la cancelación fue negligente y da lugar a la acción de reparación de daños entablada en el caso de autos.³⁶ Es decir, la posición de RBC es que no se trata de un asunto sujeto a revisión judicial sino de una acción de daños no sujeta al Art. 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, *supra*.³⁷

³¹ Alegato de la parte apelada, pág. 3.

³² Íd., pág. 4.

³³ Íd.

³⁴ Íd., pág. 6.

³⁵ Íd., pág. 14.

³⁶ Íd., págs. 14-15.

³⁷ Íd., pág. 15.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a resolver el recurso ante nuestra consideración.

II.

A. La sentencia sumaria

La Regla 36 de Procedimiento Civil (32 LPRA Ap. V) provee el mecanismo procesal de la sentencia sumaria. El propósito principal de la sentencia sumaria es favorecer la solución justa, rápida y económica de los pleitos civiles que no presentan controversias genuinas o reales sobre hechos materiales, por lo que resulta innecesaria la celebración de un juicio. *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200, 212 (2010). En estos casos, los tribunales sólo tienen que dirimir cuestiones relativas a controversias de derecho. *Mejías v. Carrasquillo*, 185 DPR 288, 299 (2012). En ese sentido, el mecanismo de la sentencia sumaria es útil para agilizar el proceso judicial y aliviar la carga de trabajo de los tribunales. *SLG Zapata Rivera v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414, 430 (2013).

Sin embargo, la regla general dispone que la sentencia sumaria no procede ante la existencia de controversia sobre hechos esenciales materiales, o si la controversia del caso está basada en elementos subjetivos como: intención, propósitos mentales, negligencia o credibilidad. *Rivera Rodríguez v. Rivera Reyes*, 168 DPR 193, 212 (2006); *Soto v. Hotel Caribe Hilton*, 137 DPR 294, 301 (1994). Existen casos que no se deben resolver mediante sentencia sumaria, porque resulta difícil reunir la verdad de los hechos mediante declaraciones juradas o deposiciones. *Jusino v. Walgreens*, 155 DPR 560, 579 (2001). De igual modo, no es apropiado resolver por la vía sumaria “casos complejos o aquellos en los que estén presentes cuestiones de interés público”. *Jusino v. Walgreens*, Íd., pág. 579.

De no estar presentes las limitaciones antes descritas, la sentencia sumaria puede utilizarse para disponer del caso respecto a cualquier parte o sobre la totalidad de la reclamación solicitada. Regla 36.1 de Procedimiento Civil (32 LPRA Ap. V); *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, pág. 213. Este mecanismo lo puede usar el reclamante o la parte que se defiende de una reclamación. Véanse 32 LPRA Ap. V, R. 36.1; 32 LPRA Ap. V, R. 36.2; *S.L.G. Szendrey-Ramos v. Consejo Titulares*, 184 DPR 133, 165 (2011).

Un hecho material esencial es aquel que podría afectar el resultado de la reclamación de acuerdo al derecho sustantivo aplicable. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. Consejo Titulares*, supra, pág. 167. Al atender el ruego sumario, los tribunales considerarán las alegaciones, las deposiciones, las contestaciones a los interrogatorios y las admisiones ofrecidas, en unión a las declaraciones juradas que se produzcan. Los tribunales no tendrán que limitarse a los hechos o a los documentos que se produzcan en la solicitud y pueden considerar todos los documentos en el expediente, pero no están obligados. Véanse *SLG Zapata Rivera v. J.F. Montalvo*, supra, pág. 433; *Const. José Carro, S.E. v. Municipio Autónomo de Dorado*, 186 DPR 113, 130 (2012).

Al considerar la solicitud, se deben asumir ciertos los hechos no controvertidos que se encuentran sustentados por los documentos que presenta el promovente. *E.L.A. v. Cole*, 164 DPR 608, 626 (2005). La inferencia razonable que pueda surgir de los hechos y de los documentos se debe interpretar en contra de quien solicita la sentencia sumaria, pues sólo procede si bajo ningún supuesto de hechos prevalece el promovido. *Íd.*, pág. 625. La parte que se oponga deberá demostrar que existe una controversia de hechos y, como regla general, deberá presentar las contradecaraciones y los documentos que refuten los del promovente. *Íd.* La parte contra la que se solicite el mecanismo

sumario no debe cruzarse de brazos, pues se expone a que se acoja la solicitud y se resuelva en su contra. *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, págs. 214-215.

Recientemente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció los criterios de revisión apelativa ante una sentencia sumaria. *Meléndez González et al. v. M. Cuebas*, 193 DPR 100 (2015). Los criterios son los siguientes: (1) el tribunal apelativo no puede tomar en consideración prueba no presentada ante el nivel de instancia; (2) el tribunal apelativo no puede adjudicar hechos materiales en controversia; (3) la revisión apelativa es un *de novo*; (4) se debe examinar el expediente de la manera más favorable hacia quien se opone a la solicitud de sentencia sumaria; (5) se debe observar que las mociones cumplan con los requisitos de la Regla 36 de Procedimiento Civil, supra, y lo discutido en *SLG Zapata Rivera*; (6) debe exponer los hechos materiales controvertidos y los incontrovertidos si lo hubiese³⁸; y (7) ante un caso donde no existan hechos materiales en controversia, el tribunal apelativo procederá a revisar *de novo* si el TPI aplicó correctamente el Derecho. *Íd.*, pág. 118-119.

B. La adjudicación de la subasta y facultad de cancelarla

La adjudicación de las subastas gubernamentales acarrea el desembolso de fondos del erario, por lo que estos procedimientos están revestidos de un gran interés público y aspiran a promover una sana administración pública. Los tribunales tenemos el deber de asegurar que las instrumentalidades públicas al efectuar sus gestiones de compra y contratación, cumplan con la ley, con sus propios procedimientos y que traten de forma justa a los licitadores. De este modo estamos seguros de que los dineros del

³⁸ El Tribunal Supremo expresó que “[e]sta determinación puede hacerse en la Sentencia que disponga del caso y puede hacer referencia al listado numerado de hechos incontrovertidos que emitió el foro primario en su Sentencia”. *Meléndez González, et al v. M. Cuebas*, 193 DPR 100, ___(2015).

pueblo son utilizados en beneficio del interés público. La adecuada fiscalización del uso de los dineros del erario resulta de vital importancia para mantener la confianza del ciudadano en el Gobierno y una democracia saludable. *Costa Azul v. Comisión* 170 DPR 847, 854 (2007).

Los propósitos principales de la legislación que regula la realización de obras y la contratación de servicios para el Gobierno y los sistemas de subastas gubernamentales son precisamente: (1) proteger los intereses y el dinero del pueblo al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles; (2) evitar el favoritismo, la corrupción del dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos; y (3) minimizar los riesgos del incumplimiento. *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 782-783 (2011); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778-779 (2006); 163 DPR 434, 438-439 (2004); *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971).

Ahora bien, la Sección 14 del Reglamento de Administración Municipal establece:

La Junta podrá cancelar la adjudicación antes de la formalización del contrato o de emitida la orden de compra bajo las siguientes circunstancias:

- a) Si el Municipio ya no tiene la necesidad que originó la subasta;**
- b) Cuando por alguna causa inesperada e imprevisible, se agoten los fondos asignados para la transacción o deban utilizarse para otro propósito;**
- c) Por otras razones que beneficien el interés público.** (énfasis nuestro)

De igual modo se dispone en el Código Administrativo del Municipio de San Juan en el Art. 23.59. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que una agencia no queda obligada con la adjudicación de la buena pro, sino con la otorgación del contrato. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 172 DPR 139, 144 (2007). Las agencias tienen discreción para revocar la adjudicación de una subasta antes de formalizar un contrato en aras de seleccionar al

postor que más convenga al interés público. Íd; *Justiniano v. E.L.A.*, supra, pág. 340.

En *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 852 (1999), el Tribunal Supremo expresó que toda anulación de subasta tiene que ser fundamentada y debe expresar cómo la decisión beneficia a la entidad gubernamental. La discreción administrativa de anular una subasta adjudicada se puede ejercer en protección de algún otro interés apremiante de El Pueblo de Puerto Rico. Íd. La actuación arbitraria de cancelar una subasta válidamente adjudicada crea una acción de daños y perjuicios a favor de un licitador afectado. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra, pág. 145. La acción de daños y perjuicios es una consecuencia colateral de la actuación gubernamental. Íd.

III.

En el presente caso, debemos resolver si actuó correctamente el TPI al dictar una *Sentencia parcial* mediante la cual resolvió sumariamente que el Municipio canceló de manera arbitraria la adjudicación de la Subasta Núm. 2013/011. En primer lugar, debemos señalar que el Municipio no tiene razón en el tercer señalamiento de error sobre la carencia de jurisdicción para atender la acción de daños y perjuicios. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido clara en establecer que las entidades gubernamentales tienen la facultad de cancelar las subastas y advierten que el abuso de dicha facultad los expone a responsabilidad extracontractual como una consecuencia colateral. En ese sentido, resolvemos que no tiene razón el Municipio en su tercer señalamiento de error. Superado el aspecto jurisdiccional, procedemos a discutir los demás señalamientos de error de manera conjunta.

La *Notificación de cancelación de adjudicación de subasta* expresa que la razón para la cancelación fue el beneficio del interés

público de los ciudadanos de San Juan y una nueva política pública municipal.³⁹ En ese mismo documento, el Municipio citó la disposición legal que la autorizaba a cancelar la adjudicación de la subasta.⁴⁰ A pesar de hacer constar esta *Notificación de cancelación de adjudicación de subasta* y su contenido en las determinaciones de hechos, el foro primario les dio más peso a las comunicaciones posteriores relacionadas con el pago de ciertos arbitrios como paso previo a la firma del contrato. Lo anterior, a nuestro juicio, constituyó un error por parte del TPI.

Una de las cartas utilizada para sostener que la cancelación fue exclusivamente por la falta de pagos de arbitrios, surge lo siguiente:

Surge del expediente en nuestro poder que el Municipio insistió en el pago de los arbitrios por parte de RBC. A pesar de habersele reiterado el asunto y la imposibilidad de negociar el pago de los arbitrios, RBC no pagó dicha partida. Por esta razón, **el contrato nunca se firmó.**

El 18 de abril de 2013, la Junta de Subastas del Municipio (“la Junta”) **canceló la subasta aquí aludida.** Esta acción le fue notificada a RBC de conformidad con las disposiciones aplicables.

En primera instancia, el Contrato no se pudo formalizar porque RBC pretendía que el Municipio obviase el pago de los arbitrios de construcción previo a la firma del Contrato. A falta de un contrato válido entre el Municipio y RBC, nada puede reclamar esta última.

Además, **la adjudicación de la subasta fue cancelada conforme a derecho**, por lo que RBC no puede reclamar por la cancelación del proyecto, según sugiere su comunicación. (Énfasis nuestro).⁴¹

De la carta no se puede reunir toda la verdad sobre el motivo de la cancelación de la subasta adjudicada y, por consiguiente, concluir que la misma no estuvo justificada. La carta hace referencia a dos asuntos, a saber: (1) el impedimento para firmar el contrato y; (2) la decisión de la Junta de Subasta de cancelar la adjudicación de la subasta. Conforme a las propias

³⁹ Íd., pág. 64.

⁴⁰ Íd., págs. 63-64.

⁴¹ Recurso de apelación, Apéndice, pág. 71.

determinaciones de hechos formuladas por el TPI, surge que el Municipio canceló la subasta adjudicada por la existencia de una nueva política pública. Lo anterior surge de la prueba documental sometida por RBC junto con su moción de sentencia sumaria.

El TPI tuvo ante su consideración prueba en conflicto, inclusive un recorte de periódico que podría constituir prueba de referencia inadmisibles, que no le permitía resolver el caso de manera sumaria. Como norma general, los artículos de periódicos no son admisibles si se ofrece para probar la veracidad de lo que allí se relata, pues son prueba de referencia. *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I*, 180 DPR 253, 279 (2010). La intención de la cancelación de la adjudicación de la subasta, en qué consistió la nueva política pública del Municipio y cuál fue el interés apremiante protegido por el Municipio, son hechos que están en controversia. A esos efectos, y en cumplimiento de la doctrina antes expuesta, identificamos las determinaciones números 11, 12, 13 y 17 de la *Sentencia parcial* como hechos medulares que están en controversia que impiden la solución sumaria de este caso. Además, la etapa de los procedimientos no fue la más adecuada para resolver la reclamación por la vía sumaria, toda vez que no se ha culminado el descubrimiento de prueba en esta etapa de los procedimientos. Se deberá las controversias existentes sobre las razones de la cancelación en controversia, el contenido de la política pública según notificada por el Municipio y todo aquel interés apremiante que perseguía proteger.

Por los fundamentos expuestos, revocamos la *Sentencia parcial* dictada por el Tribunal de Primera Instancia y devolvemos el caso para la continuación de los procedimientos.

Notifíquese.

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

La Jueza Cintrón Cintrón disiente de la opinión mayoritaria y procedería a confirmar la determinación del TPI, ello por entender que las razones esbozadas por el Municipio de San Juan para la cancelación de la subasta resultan insuficientes y no satisfacen la norma pautada en *RBR Const., S.E. v. A.C.*, supra.

Según se desprende del recurso ante nos, el principal fundamento esbozado por el Municipio para cancelar la subasta era la existencia de una nueva política pública municipal. Sin embargo, el mismo careció de explicación alguna conforme lo requiere la jurisprudencia. Entiendo que el Municipio de San Juan tenía que expresar en qué consistía el cambio de política pública, por qué no es compatible la subasta en cuestión con la nueva visión de la administración y cómo dicho proceder beneficia los mejores intereses del ayuntamiento. Por lo tanto, la mera mención, sin más, de las razones para cancelar la subasta no viabilizaba ni validaba la actuación del Municipio de San Juan. Avalar tal proceder daría paso a favoritismos, así como a decisiones arbitrarias por parte de los entes administrativos.

Además, difiero vehementemente respecto a que las determinaciones de hecho 11, 12, 13 y 17 de la sentencia parcial estén en controversia, cuando las primeras dos no tienen mayor relevancia en la disposición de la demanda y lo expresado en la 13 y en la 17 claramente se desprende de las mismas comunicaciones del Municipio.

En conclusión, soy de la opinión que actuó conforme a derecho el TPI al emitir la sentencia sumaria, por lo que confirmaría el dictamen.

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