

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

RAFAEL HERNÁNDEZ CATÁ Y OTROS		<i>Certiorari</i> procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan
Demandantes-Recurridos		
v.	KLCE201900140	Civil núm.: SJ2018CV06193 (505)
HON. CARMEN YULÍN CRUZ SOTO EN SU CARÁCTER PERSONAL Y EN SU CARÁCTER OFICIAL COMO ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN Y OTROS		Sobre: Eliminación como Licitador y Suplidor al Municipio de San Juan en Violación a la Ley de Reglamentos y Acuerdos Contractuales en Forma Discriminatoria y Fraudulenta
Demandados-Peticionarios		

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, el Juez Sánchez Ramos y el Juez Vizcarrondo Irizarry.¹

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de junio de 2019.

Una corporación demandó a un municipio en el Tribunal de Primera Instancia (“TPI”); alegó que fue incorrectamente descalificada como licitadora, o que no fue la licitadora escogida, en ciertas subastas, y que ello respondió a un “fraude” del municipio. Concluimos que, con excepción de una reclamación contractual (relacionada con la entrega de unos suministros al amparo de un contrato anterior entre las partes), las reclamaciones de la corporación no justifican la concesión de remedio alguno, pues (i) la corporación no impugnó oportunamente las actuaciones administrativas por las cuales ahora reclama, y (ii) aun de haberlo hecho, o de concluirse que estaba excusada de así hacerlo, las

¹ Por motivo de la inhabilitación de la Jueza Grana Martínez, mediante Orden Administrativa TA-2019-031 de 8 de febrero de 2019, se modificó la composición del Panel.

partidas reclamadas (por ganancias dejadas de percibir y pérdidas de negocio) no son recobrables en este contexto.

I.

El 10 de agosto de 2018, el Sr. Rafael Hernández Catá, “haciendo negocios como Sun Products Investments & Savings, Inc.” (el “Accionista”), y Sun Products, Inc. (la “Corporación”²; junto al Accionista, los “Demandantes”), presentaron la acción de referencia en contra, en lo pertinente, del Municipio de San Juan (el “Municipio” o el “MSJ”), el Sr. Magdiel I. Pérez González, en su capacidad personal (el “Funcionario”), y la Hon. Carmen Yulín Cruz Soto, en su carácter personal (la “Alcaldesa”).

En síntesis, la Corporación alegó que el MSJ le privó de “su derecho a ser un licitador y proveedor de comidas” al Municipio. Se alegó que, “recientemente”, a los Demandantes “le[s] han llegado documentos fehacientes que demuestran que le han discriminado y privado de sus derechos”. Los Demandantes alegaron que se ha beneficiado “ilegalmente a otros licitadores los cuales han estado cobrándole al [MSJ] sumas irrazonablemente altas; lo que demuestra que se ha cometido fraude”.

Los Demandantes también alegaron que, en junio de 2013, al vencimiento del término correspondiente a una subasta que le había sido adjudicada a la Corporación (Subasta Núm. 2010-064, o la “Subasta de 2010”), el MSJ extendió la vigencia de la relación contractual únicamente hasta septiembre de 2013, a pesar de que cierta empleada del MSJ había solicitado que dicha vigencia se extendiera hasta diciembre de 2013; que en otra subasta, adjudicada en agosto de 2013, se eliminó a la Corporación como

² En una comparecencia posterior ante el TPI, los Demandantes expusieron que, en realidad, se pretendió que la parte demandante corporativa fuese “Sun Products Investment & Savings, Inc.”, que era la “entidad que comparecía a las subastas”, y que “Sun Products, Inc.” era el “diminutivo como comúnmente se conoce” a dicha corporación. Véase pág. 2 de una Oposición de los Demandantes a una moción de desestimación, presentada el 23 de noviembre, Docket Núm. 31 (SUMAC).

licitadora, “con alegaciones total y absurdamente falsas”; que en una tercera subasta, avisada en septiembre de 2013, el MSJ eliminó a la Corporación como licitadora “alegando que no había especificado en cada producto su peso exacto y su procedencia”; que una cuarta subasta (Núm. 2012-38) no le fue adjudicada a la Corporación, a pesar de que los otros licitadores fueron descalificados y la Corporación quedó como única licitadora, procediendo el MSJ a comprar “en el mercado abierto a precios muy superiores” a los ofrecidos por la Corporación. Se alegó, además, que el Funcionario “dijo”, presumiblemente en relación con el Accionista, que a “ese cubano PNP hay que eliminarlo”.

Con la demanda, se acompañaron tres anejos; dos de ellos consisten en tablas, presumiblemente preparadas por los Demandantes, con supuestos datos sobre ciertas compras hechas por el MSJ a suplidores distintos a los Demandantes. El tercer anejo consiste de dos cartas de los Demandantes al Municipio, de mayo de 2014 y de agosto de 2015, en las cuales se reclama en conexión con todo lo anterior.

Los Demandantes alegaron que la Corporación experimentó pérdidas por motivo de las situaciones anteriormente reseñadas. En específico, aludieron a que la Corporación tuvo que donar inventario al *Salvation Army*, vender un almacén por debajo de su tasación, absorber el costo de unas mejoras a dicho almacén y decomisar productos expirados. Además, se alegó que la Corporación dejó de percibir ganancias en conexión con órdenes realizadas a otras entidades, pero que la Corporación alega debieron corresponderle.

Se alegó, además, que “por la exclusiva culpa y negligencia” del MSJ, el Accionista “ha estado en graves necesidades económicas” y ha tenido “sufrimientos” y “angustias morales”. Finalmente, se reclamó el pago de \$73,412.35 como deuda por

alimentos entregados a la Casa Alcaldía, cantidad que, según se alega, el MSJ indicó que no pagaría por no haber órdenes de compra.

En lo pertinente, el 7 de noviembre, el MSJ presentó una moción de desestimación (la “Moción”). Se planteó que: (i) el Accionista no tenía legitimación activa para plantear asuntos que competen a la Corporación; (ii) la Corporación no podía reclamar en conexión con el trámite de adjudicación de alguna subasta en particular, pues tenía que haber presentado su reclamación a través del proceso administrativo correspondiente; y (iii) en cuanto se reclama al MSJ por responsabilidad extracontractual, los Demandantes no cursaron al MSJ una notificación dentro del término de 90 días contemplado por ley y, además, la acción estaría prescrita al haberse presentado luego del expirado el término de prescripción de un año.

El 23 de noviembre, los Demandantes se opusieron a la Moción. En cuanto al planteamiento sobre omisión de utilizar el proceso administrativo correspondiente para impugnar las supuestas actuaciones del MSJ en cuanto a diversas subastas, expusieron que no fueron “notificad[os] a tiempo” por la “secretividad” con que el MSJ “manejó todo el proceso”, lo cual hizo que el proceso administrativo resultase “inoperante[]” y “viciado[]”, lo cual “no permitía[] los remedios de los tribunales” (sic). Además, se adujo que se alegaba violación de “derechos constitucionales” y “contractuales”, por lo cual no era necesario agotar remedios administrativos.

En cuanto a la prescripción (un año), y falta de notificación al Municipio dentro del término de 90 días, los Demandantes alegaron que “[e]ste es un caso fundamental y prioritariamente de incumplimientos a disposiciones legales, reglamentos y acuerdos contractuales”, por lo que “este no es un caso de daños y perjuicios extracontractuales del Artículo 1802 del Código Civil”. Los

Demandantes sostuvieron que, en atención a ello, el término prescriptivo era de 15 años.

Mientras tanto, luego de presentada la Moción, pero antes de que los Demandantes se opusieran a la misma, estos habían solicitado al TPI que se autorizara la presentación de una demanda enmendada (“la Demanda Enmendada”), lo cual fue autorizado por el TPI en diciembre, unos días antes de que dicho foro denegara la Moción.

En la Demanda Enmendada, se modificaron levemente las anteriores alegaciones; bajo la nueva formulación, se alegó que a los Demandantes les han “llegado documentos fehacientes que demuestran que le[s] han privado de sus derechos en forma maliciosa, ilegal y fraudulenta, muchas veces comprando en el mercado abierto ... violando ... las leyes, reglamentos y acuerdos contractuales”, y que se ha beneficiado “ilegalmente a otros licitadores los cuales han estado cobrándole al [MSJ] sumas irrazonablemente altas”, lo cual “demuestra que se ha cometido fraude”. Además, se aclaró que los daños se reclamaban, no por la “culpa y negligencia” del MSJ, sino por sus “violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos contractuales”. Por lo demás, se mantuvo la esencia de lo anteriormente alegado.

Mediante una Resolución notificada el 14 de diciembre (la “Resolución”), el TPI denegó la Moción. El TPI determinó que el Accionista tenía legitimación activa porque es el “único accionista” de la Corporación, a quien el MSJ “no le ha pagado por servicios”, lo cual ha causado “graves daños” al Accionista. Concluyó que los Demandantes no tenían que agotar remedios administrativos porque no hay “procedimiento administrativo pendiente”. En cuanto al requisito de notificación dentro del término de 90 días, y el término de prescripción de 1 año, el TPI sostuvo que los Demandantes han reclamado pago por “servicios y suministros”,

bajo un contrato con el MSJ, por lo que, al tratarse de una reclamación contractual, el requisito de notificación no es aplicable y el término prescriptivo es de 15 años. El 28 de diciembre, el MSJ solicitó reconsideración de la Resolución; mediante una Resolución notificada el 8 de enero, el TPI denegó la referida solicitud.

El 7 de febrero, el Municipio presentó el recurso que nos ocupa, en el cual reproduce lo planteado ante el TPI en la Moción; además, el MSJ solicitó, a través de una *Moción en Auxilio de Jurisdicción*, la paralización de los procedimientos ante el TPI. Mediante una Resolución emitida al día siguiente, ordenamos la paralización de los procedimientos ante el TPI. Además, el día anterior, habíamos ordenado a los Demandantes mostrar causa por lo cual no debíamos expedir el auto solicitado y revocar la Resolución. Oportunamente, los Demandantes comparecieron. Resolvemos.³

II.

La Regla 10.2 (5) de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2 (5), establece, en lo pertinente, que:

Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación en cualquier alegación...se expondrá en la alegación respondiente que se haga a las mismas, en caso de que se requiera dicha alegación respondiente, excepto que, a opción de la parte que alega, las siguientes defensas pueden hacerse mediante moción debidamente fundamentada: [...] (5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio; [...]

A los fines de disponer de una moción de desestimación, el tribunal está obligado a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda radicada y que hayan sido aseveradas de

³ En otros trámites en el caso que nos ocupa, mediante una Sentencia de 30 de abril de 2019 (KLCE201900137), otro Panel de este Tribunal determinó que había errado el TPI al negarse a desestimar la acción de referencia en cuanto a la Alcaldesa se refiere; el Panel concluyó que la Alcaldesa no fue debidamente emplazada dentro del término jurisdiccional correspondiente (la Jueza Gómez Córdova emitió un voto disidente). Por su parte, mediante una Resolución de 29 de mayo de 2019 (KLCE201900143), otro Panel de este Tribunal denegó expedir un auto de *certiorari* para revisar la decisión del TPI de denegar una moción de desestimación presentada por el Funcionario (el Juez Rodríguez Casillas disintió, y consignó que hubiese “expedi[do] y revoca[do] la resolución recurrida”).

manera clara. *Torres Torres v. Torres Serrano*, 179 DPR 481, 501 (2010); *Perfect Cleaning Service, Inc. v. Centro Cardiovascular*, 172 DPR 139, 149 (2007); *Colón Muñoz v. Lotería de Puerto Rico*, 167 DPR 625, 649 (2006); *García v. E.L.A.*, 163 DPR 800, 814 (2005); *Harguindey Ferrer v. Universidad Interamericana*, 148 DPR 12, 30 (1999); *Ramos v. Marrero*, 116 DPR 357, 369 (1985); *Sánchez v. Aut. de Los Puertos*, 153 DPR 559, 569 (2001); *Dorante v. Wrangler de P.R.*, 145 DPR 408, 413 (1998).

Procederá una moción de desestimación, al amparo de la Regla 10.2(5), si, luego de examinada, el tribunal determina que, a la luz de la situación más favorable al demandante y resolviendo toda duda a su favor, la demanda es insuficiente para constituir una reclamación válida. *El Día, Inc. v. Mun. de Guaynabo*, 187 DPR 811, 821 (2013); *Consejo Titulares v. Gómez Estremera, et al.*, 184 DPR 407, 423 (2012); *Colón v. San Patricio Corp.*, 81 DPR 242, 266 (1959).

En otras palabras, el promovente de la moción de desestimación tiene que demostrar que, presumiendo que lo allí expuesto es cierto, la demanda no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio. *Rosario v. Toyota*, 166 DPR 1, 7 (2005); *Pressure Vessels v. Empire Gas*, 137 DPR 497, 505 (1994). Además, ante una moción de desestimación, hay que interpretar las alegaciones de la demanda conjunta, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. *Rosario*, 166 DPR a la pág. 8; *Dorante*, 145 DPR a la pág. 414. Así pues, la demanda no se desestimarán 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 en apoyo a su reclamación. *Rosario*, 166 DPR a la pág. 8; *Pressure Vessels*, 137 DPR a la pág. 505.

III.

Concluimos que, salvo por lo relacionado con la alegación sobre una supuesta deuda contractual del MSJ con la Corporación, a raíz de la falta de pago por ciertos servicios o suministros que se alega se suplieron por la Corporación, la Demanda Enmendada deja de exponer causa de acción alguna por la cual pudiese concederse un remedio. Veamos.

Interpretada de forma liberal, y favorable a los Demandantes, en la Demanda Enmendada se alega, en esencia, que: (i) la Corporación no fue la licitadora agraciada en ciertas subastas, ni ha vendido productos al MSJ en el mercado abierto, por una “orden” arbitraria de la Alcaldesa y/o el Funcionario; (ii) la Corporación ha facturado por servicios o suministros al MSJ por los cuales no ha recibido el pago correspondiente de parte del MSJ; (iii) el MSJ debió extender, más allá de septiembre de 2013, la relación contractual que tenía con la Corporación a raíz de la Subasta de 2010, relación que, según admiten los Demandantes, había expirado, por sus propios términos, en junio de 2013, habiéndola extendido el MSJ, no obstante, hasta septiembre de ese año. Véase Apéndice a la pág. 32 (contrato otorgado al amparo de la Subasta de 2010 especifica que su vigencia era hasta el “30 de junio de 2013”).

Como cuestión de derecho, no constituye una causa de acción válida la reclamación de los Demandantes por ganancias dejadas de percibir, y pérdidas de negocios, relacionadas con actuaciones administrativas del MSJ mediante las cuales se descalificó a la Corporación como licitador, o mediante las cuales no se le adjudicó una subasta a dicha parte o no se le compraron productos en el mercado abierto. Ello, en primer lugar, porque, aun si en abstracto dicha causa de acción existiese, la misma presupondría que la parte afectada ha encausado la revisión judicial correspondiente para impugnar las actuaciones administrativas pertinentes, luego de

agotar los remedios administrativos disponibles. En segundo lugar, esta causa de acción, por ganancias dejadas de percibir y por otras pérdidas relacionadas, en realidad no existe en este contexto, aun si la Corporación hubiese impugnado, oportunamente y con éxito, las referidas actuaciones municipales; en vez, este tipo de reclamación solo podría existir en conexión con el reembolso de gastos incurridos en la preparación de una licitación. Veamos.

La norma es que una adjudicación administrativa sobre una subasta se impugna a través de un recurso de revisión judicial ante este Tribunal, luego de agotados los remedios administrativos. Véase, por ejemplo, *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404-405 (2009); *Rivera v. ELA*, 121 DPR 582, 593 (1988); 3 LPRA sec. 9673.

En el caso particular de las subastas municipales, la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico (la “Ley de Municipios”), en su Artículo 11.006, establece que “[t]oda adjudicación tendrá que ser notificada a cada uno de los licitadores apercibiéndolos del término jurisdiccional de 10 días para solicitar revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones de conformidad con la sec. 4702 de este título”. 21 LPRA sec. 4506. Mientras, el *Reglamento de Subastas y Solicitud de Propuestas del Municipio Autónomo de San Juan*, aprobado el 9 de marzo de 2011 (el “Reglamento”), dispone que todo licitador podrá solicitar reconsideración ante la Junta de Subastas del MSJ y revisión judicial ante este Tribunal. Ello, luego de alguna determinación de “no cualificar” un licitador, o de adjudicar la subasta a otro licitador. Véanse Arts. 62.3 y 63.1 del Reglamento. Además, dispone que ello no será requisito jurisdiccional previo a poder instar recurso de revisión judicial. *Íd.*, Artículo 63.8.

Así pues, en cuanto los Demandantes no estaban conformes con las supuestas actuaciones del MSJ, al “eliminar” a la

Corporación de ciertas subastas, o al dejar de adjudicar alguna subasta a la Corporación para, en vez, comprar en el mercado abierto, el remedio procedente era, dentro de los términos aplicables, y luego de agotar remedios administrativos, presentar un recurso de revisión judicial ante este Tribunal. Es decir, no existe una causa de acción independiente, de daños y perjuicios, en conexión con haber sido erróneamente excluido, o no favorecido en la adjudicación, de una subasta municipal, cuando el reclamante, como ocurre aquí, nunca impugnó oportunamente, y a través de los mecanismos dispuestos en ley, las supuestas actuaciones erróneas o arbitrarias.

Por ejemplo, en *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 172 DPR 139 (2007), el Tribunal Supremo ordenó la desestimación, por las alegaciones, de una demanda de daños y perjuicios instada por un licitador, a pesar de que dicha parte había logrado demostrar, a través del trámite administrativo correspondiente, que la agencia erróneamente había adjudicado una subasta a otro postor. El Tribunal razonó que adoptar una norma contraria resultaría en un “peligroso precedente en cuanto apoya[ría] la disponibilidad automática de una causa de acción en daños y perjuicios a favor de todo licitador perdidoso en una subasta cuya adjudicación fuera posteriormente revocada”. *Perfect Cleaning*, 172 DPR a la pág. 148.

En este caso, el problema de los Demandantes es aún más grave, pues, contrario a lo que ocurrió en *Perfect Cleaning*, los Demandantes ni siquiera intentaron valerse de la oportunidad de obtener revisión judicial de las actuaciones administrativas por las cuales pretenden ahora reclamar daños y perjuicios.

Contrario a lo planteado por los Demandantes, no tiene pertinencia la alegación de que, posteriormente, recibieron una supuesta información que demuestra un acto impropio del MSJ. Lo pertinente es que los Demandantes conocieron oportunamente de

las actuaciones adversas del MSJ y, aun sabiendo (o debiendo saber) que podían impugnar estas actuaciones, pues las mismas tenían que estar sostenidas por el expediente administrativo, y a pesar de entender que ese no era el caso, los Demandantes no tomaron acción alguna. Véase, por ejemplo, *Cordero Vélez v. Mun. de Gúanica*, 170 DPR 237, 251 (2007) (un licitador no puede “quedarse cruzado de brazos”; en “casos de contratación municipal, las partes privadas deben ejercer un rol más activo”).

Por otra parte, aunque en ciertas “circunstancias extraordinarias”, un licitador que obtuvo, con éxito, revisión judicial de la actuación administrativa podría reclamar ciertas partidas, incluso **ello está limitado a los “costos en los que incurrió en prepararse para la licitación” invalidada**. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 847-48 (1999) (énfasis suplido); *Perfect Cleaning*, 172 DPR a la pág. 148.

En este caso, además de que la Corporación nunca intentó obtener revisión judicial de las actuaciones administrativas que cuestiona, todos los daños que se reclaman en la Demanda Enmendada corresponden a partidas no recobrables aun para licitadores que sí han encausado la correspondiente revisión judicial. Es decir, los Demandantes no están reclamando aquí por gastos incurridos para “prepararse para la licitación”, sino, en esencia, por ganancias dejadas de percibir y por la frustración de sus expectativas de vender un inventario. *RBR*, 149 DPR a las pág. 848. Como reconoció el Tribunal Supremo, las “ganancias dejadas de percibir son obtenibles, generalmente, sólo como remedio al incumplimiento de un contrato perfeccionado” y, así, no se pueden recuperar por un licitador frustrado. *RBR*, 149 DPR a la pág. 847.⁴

⁴ Tampoco pueden superarse los referidos escollos mediante un intento de disfrazar la reclamación como una de discrimen político o por “fraude”. Este tipo de alegación no cambia el hecho de que las actuaciones administrativas del MSJ debían sostenerse sobre la base del expediente, lo cual pudo haber sido determinado por los Demandantes anteriormente con el fin de instar el

En fin, los Demandantes no alegaron circunstancia alguna, ni luego expusieron alguna teoría coherente, sobre la base de lo cual debamos concluir que no tenían que impugnar oportunamente, y a través de los mecanismos dispuestos por ley, las actuaciones administrativas por las cuales pretenden reclamar ahora. Tampoco formularon alegaciones fácticas, ni teoría de derecho válida, que nos permitan concluir que tienen una causa de acción viable por los daños relacionados con su frustrada expectativa de continuar haciendo negocios con el MSJ, o que el MSJ pudiese haber tenido obligación alguna de extender la vigencia de la Subasta de 2010, más allá de la fecha de vencimiento del contrato correspondiente (30 de junio de 2013) y hasta la fecha que los Demandantes estimasen conveniente.

IV.

Ahora bien, concluimos que la Corporación sí adujo una causa de acción viable contra el MSJ, por la entrega de una supuesta mercancía al MSJ, cuya cuantía los Demandantes aducen es \$73,412.35. En efecto, en la página 8 de la Demanda Enmendada, se alega que la Corporación le suplió “mercancía a la Alcaldía por solicitudes de alimentos para la Casa Alcaldía”, que la “suma de dichos productos da \$73,412.35”, que ello corresponde a una “deuda de alimentos entregados”, y que el MSJ se ha negado a pagar porque “no había órdenes de compra.” Se alega, además, que la Corporación cuenta con las “solicitudes de compra que hicieran para hacer las entregas” y los “conduces de entrega firmados”.

No nos corresponde adjudicar, ni por este medio expresarnos, sobre los méritos de dicha reclamación. No obstante, lo cierto es

correspondiente recurso de revisión judicial. Adviértase, además, que en la Demanda Enmendada no se alega con detalle alguno lo referente a un supuesto fraude, contrario a la norma vigente. Regla 7.2 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 7.2; *Carpets & Rugs v. Tropical Reps*, 175 DPR 614, 641 (“las aseveraciones sobre fraude o error se consideran materiales especiales, las cuales deben exponerse detalladamente en las alegaciones”).

que no procede la desestimación de esta reclamación, pues las referidas alegaciones, por cobro al MSJ por suministros supuestamente entregados al amparo de una relación contractual perfeccionada, son suficientes para configurar una causa de acción viable, y presentada dentro del término prescriptivo de quince (15) años dispuesto para estos casos.

V.

Por las razones anteriormente expuestas, se expide el auto solicitado y se revoca la Resolución recurrida. Se devuelve el caso al Tribunal de Primera Instancia para la continuación de los procedimientos únicamente en cuanto a la reclamación por supuestas deudas del Municipio de San Juan relacionadas con servicios o suministros que se alega fueron suplidos a dicha parte al amparo de un contrato válido y perfeccionado; se ordena la desestimación de todas las demás reclamaciones contra el Municipio de San Juan.

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

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