

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE ARECIBO Y AGUADILLA
PANEL X

RODRÍGUEZ READY MIX,
INC.

RECURRENTE

v.

JUNTA DE SUBASTAS
MUNICIPIO DE RINCÓN

RECURRIDA

HORMIGONERA
CHAPARRO, INC. D/B/A
EXPRESO READY MIX

LICITADOR AGRACIADO
RECURRIDO

KLRA201700489

*Revisión
Administrativa*
Procedente de la
Junta de Subastas
Municipio de Rincón

Subasta Núm.:
#4-2016-2017

Sobre:
Impugnación de
Subasta Municipal

Panel integrado por su presidenta, la Juez Gómez Córdova, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Adames Soto

Gómez Córdova, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2017.

I. Comparecencia

Compareció ante nosotros Rodríguez Ready Mix, Inc (RRM, o el recurrente), para solicitarnos revisar una notificación de adjudicación de subasta, por entender que la misma fue contraria a derecho.

II. Trasfondo procesal y fáctico

La mañana del 16 de mayo de 2017, el Municipio de Rincón llevó a cabo la Subasta #4-2016-2017, para adquirir materiales y suministros de hormigón para el año económico 2017 – 2018. Participaron como licitadores RRM y Hormiguera Chaparro, Inc./DBA/ Expreso Ready Mix (Hormiguera Chaparro). La subasta fue adjudicada a la segunda. La determinación se notificó el 31 de mayo de 2017. En dicha notificación se advirtió sobre el derecho a solicitar revisión administrativa ante este foro apelativo, así como el término disponible para hacerlo. En cuanto a la determinación tomada por la Junta, se expuso, en lo pertinente, lo siguiente:

La adjudicación se ha realizado tomando en consideración que el licitador cumplió con la documentación mínima requerida para participar en la subasta. También se tomó en consideración la experiencia previa que ha tenido el Municipio con dicho suplidor que ha sido satisfactoria. La adjudicación se ha realizado tomando en consideración que los licitadores cumplieron con la documentación mínima requerida para participar en la subasta. También se tomó en consideración la experiencia previa que ha tenido el Municipio con los mismos...

Dentro del término provisto para ello, RRM compareció ante nosotros mediante el presente recurso de revisión administrativa. Acompañó su escrito de una moción en auxilio de jurisdicción en virtud de la cual ordenamos la paralización de la contratación.

RRM sostuvo, en esencia, que la notificación hecha por la Junta fue contraria a derecho. Ello, por presuntamente haberse incumplido con los requisitos legales y reglamentarios dispuestos para notificar la adjudicación de una subasta. En sí, acotó que no se incluyó un resumen de las propuestas sometidas por los licitadores, ni las razones por las cuales no se adjudicó la subasta al licitador perdidoso.

La Junta compareció dentro del término provisto para ello. Se allanó a la postura expuesta por el recurrente, y aceptó que la notificación de adjudicación era contraria a derecho. Informó que, tras percatarse de su error, realizó una enmienda a la notificación en cuestión, a fin de cumplir con lo exigido por nuestro ordenamiento jurídico. Adjuntó como evidencia la enmienda aludida. Surge de dicho documento, que en esta ocasión sí se detallaron las propuestas de los dos licitadores, siendo la de Hormiguera Chaparro ligeramente menor en precio.

En su notificación enmendada, la Junta expuso también las razones por las cuales escogió a un licitador sobre otro. Sobre el particular, indicó que RRM “cumplió con la documentación mínima requerida para participar en la subasta y la experiencia previa que ha tenido el Municipio con dicho suplidor ha sido satisfactoria. No obstante, el licitador **no presentó el precio más bajo** de los artículos indicados en el pliego de la subasta”.

(Negritas en el original). Respecto al licitador a quien adjudicó la buena pro, detalló lo siguiente:

El licitador **presentó el precio más bajo** de los artículos indicados en el pliego de la subasta. La adjudicación se ha realizado tomando en consideración que el licitador cumplió con la documentación mínima requerida para participar en la subasta y la experiencia que ha tenido el Municipio con dicho suplidor ha sido satisfactoria. (Negritas en el original).

III. Derecho aplicable

A. Las subastas municipales y la notificación de adjudicación

En Puerto Rico no hay una ley especial que aplique y regule los procedimientos de subasta para la adquisición de bienes y servicios por entidades gubernamentales. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 993 (2009). Tampoco aplican a este procedimiento las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada (LPAU), pues dicho estatuto excluyó de su definición de “agencia” a los gobiernos municipales. *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla*, 151 DPR 30, 33 (2000).

En virtud de lo anterior, queda a discreción de cada municipio, como entidad con el conocimiento especializado, aprobar un reglamento que establezca el procedimiento y las guías a seguir en sus propias subastas. *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 440 (2004). No obstante, existen unos criterios básicos que se deben respetar, los cuales han sido recogidos en nuestra jurisprudencia.

Como norma general, un municipio adjudicará una subasta sobre suministros de servicio, de compras o de construcción al postor más bajo. Ello, pues por estar de por medio el desembolso de fondos públicos, se debe promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos económicos del Estado. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009); *A.E.E. v. Maxon, supra*, pág. 440. Así, el objetivo de estos procedimientos debe ser proteger el erario “consiguiendo la

construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el gobierno al mejor precio posible”. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999).

Surge de lo anterior, que “la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas debe ser el interés público en proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico”. *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237, 245 (2007). Véase también *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990). Además, “al requerirse que la subasta y el contrato se adjudiquen al postor más bajo, se evita que haya favoritismo, corrupción, extravagancia y descuido al otorgarse los contratos”. *A.E.E. v. Maxon*, *supra*, pág. 439. Véanse también *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 782-783 (2011); *Empresas Toledo v. Junta*, 168 DPR 771, 778-779 (2006); *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971).

Aunque de ordinario las subastas serán adjudicadas al postor más bajo, el costo bajo no debe ser el único requisito. Según se ha aclarado, en los casos de subastas compete realizar una evaluación integral y abarcadora de todos los criterios relevantes, a fin de lograr la contratación más beneficiosa. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 897 (2007). En ocasiones, el mejor postor no siempre será el más bajo, sino el que, unido al interés público de economía gubernamental, tenga una mayor capacidad de pericia y eficiencia. *Íd.*

El Reglamento de Compras y/o Adquisición de Bienes y Servicios del Municipio de Rincón, del 15 de mayo de 2017, establece que, **adjudicada una subasta, la Junta de Subastas deberá notificar a todos los licitadores de la decisión, informándoles los motivos por los cuales no se adjudicó la subasta a su favor, al igual que los motivos por los cuales adjudicó la subasta a un postor en particular.** Véase Sección 16 del Reglamento. De estar inconformes con el resultado de la subasta, los licitadores desfavorecidos podrán recurrir ante este

Tribunal en un término jurisdiccional de diez (10) días para solicitar revisión judicial de la adjudicación. Íd.

Ahora bien, debido a que el derecho a cuestionar una determinación mediante un recurso de revisión judicial forma parte integral del debido proceso de ley, aparte de estar expresamente estatuido, es menester que una notificación de adjudicación de subasta sea notificada **de forma adecuada** a todas las partes que tengan derecho a impugnar tal determinación. *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla, supra*, pág. 36. Una notificación adecuada de una subasta significa que esté debidamente fundamentada. *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 DP. 869, 877-878 (1999).

En *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica, supra*, pág. 247, el Tribunal Supremo expresó que “la notificación tiene que ser clara y eficaz; no basta que la notificación sea verbal, sino que se requiere que sea por escrito”. En particular, la notificación de adjudicación de una subasta municipal debe incluir al menos: “(1) los nombres de los licitadores que participaron en la subasta y una síntesis de sus propuestas; (2) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; **(3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos** y (4) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y revisión judicial”. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, supra*, pág. 895 (énfasis suplido); *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 740-742 (2001). Estos fundamentos deben incluirse, aunque sea de forma **breve, sucinta o sumaria**, con el fin de que el foro apelativo pueda cumplir con su función revisora cabalmente. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, supra*, pág. 894; *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas, supra*.

El Tribunal Supremo ha indicado que aun en procedimientos informales como lo es la adjudicación de subasta “se exige que la

agencia exponga una explicación de las bases sobre las que descansa su decisión, de forma tal que el tribunal tenga fundamentos para hacer su determinación”. *L.P.C. & D., Inc., v. A.C., supra*, pág. 878. Si bien no se exige la consignación de determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, toda vez que es un procedimiento adjudicativo informal, **en la notificación tienen que quedar demostradas las razones que motivaron la decisión para que las partes y el tribunal las conozcan.** Íd. Sólo así queda asegurada la posibilidad de que los tribunales puedan revisar los fundamentos de la decisión para determinar si fue arbitraria, irrazonable o caprichosa, situación aún más apremiante en la adjudicación de subastas porque está en juego el desembolso de fondos públicos. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas, supra*, pág. 742.

De otro lado, cabe destacar que la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) aprobó el Reglamento para la Administración Municipal, Reglamento Núm. 7539 de 18 de julio de 2008 (Reglamento 7539) con el siguiente objetivo: “establecer normas y guías administrativas dirigidas a promover la eficiencia, la uniformidad y un buen gobierno municipal. Además, proveerá a los municipios sistemas y procedimientos basado en técnicas modernas de administración pública y en los principios de contabilidad generalmente aceptados, de manera que estos alcancen un mayor grado de autonomía”. Íd., sección 3. Dicho Reglamento es aplicable a todos los municipios de Puerto Rico. Íd., sección 4.

En lo pertinente al caso del epígrafe, la sección 13 del Reglamento 7539 establece los requisitos de contenido de una notificación de adjudicación de subasta municipal. La referida sección establece, en lo pertinente, que la notificación de adjudicación que se enviará a todos los licitadores que participaron en la subasta, debe incluir la siguiente información:

- a) nombre de los licitadores;

- b) síntesis de las propuestas sometidas;**
- c) factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta y razones para no adjudicar a los licitadores perdidosos;**
- d) derecho a solicitar revisión judicial de la adjudicación o acuerdo final, ante el Tribunal de Apelaciones, dentro del término jurisdiccional de [10] días contados desde el depósito en el correo de la notificación de adjudicación.
(Énfasis suplido).

El Reglamento de Compras y/o Adquisición de Bienes y Servicios del Municipio de Rincón, *supra*, contiene exactamente los cuatro requisitos del Reglamento 7539, aquí citados. Además, incluye como requisito lo siguiente: “incluir la fecha del archivo en auto de la copia de la notificación y la fecha a partir de la cual comenzará a transcurrir el término para impugnar la subasta ante el Tribunal de Apelaciones”.

De lo anterior claramente se desprende que la reglamentación aplicable exige que un aviso de adjudicación de subasta contenga, entre otros, una síntesis de las propuestas sometidas por todos los licitadores. También se requiere mencionar los factores o criterios tomados en consideración en la adjudicación de la buena pro.

Es necesario señalar que el defecto de alguno de los requisitos señalados anteriormente convierte la notificación en una inadecuada. Una notificación que no se ajuste a las garantías procesales mínimas antes señaladas convierte en ineficaz el derecho a la revisión judicial de la adjudicación de subasta. Este defecto produce que el término para acudir ante este Tribunal en solicitud de revisión judicial no comience a decursar. *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla*, 151 DPR 30, 38 (2000).

B. Desestimación por falta de jurisdicción

La Regla 83 de nuestro Reglamento nos faculta para desestimar un recurso de apelación o denegar un auto discrecional por falta de jurisdicción. 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83. Ello es cónsono con la normativa que caracteriza a nuestro ordenamiento jurídico, y el deber que todo tribunal tiene de auscultar su jurisdicción previo a dirimir los méritos de un caso ante su consideración. *Rivera Marcucci v. Suiza Dairy*, Op. de 2

de agosto de 2016, 2016 TSPR 172, 196 DPR__ (2016); *Horizon Media v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 233 (2014); *Shell Chemical v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109, 122-123 (2012); *Constructora Estelar v. Aut. Edif. Púb.*, 183 DPR 1, 22 (2011).

Lo anterior responde a que las cuestiones jurisdiccionales son materia privilegiada y deben resolverse con preferencia a los demás asuntos. *Mun. San Sebastián v. QMC*, 190 DPR 652, 660 (2014); *García v. Hormigonera Mayagüezana*, 172 DPR 1, 7 (2007). Por tanto, si determinamos que no tenemos jurisdicción sobre un recurso o sobre una controversia determinada, debemos así declararlo y proceder a desestimarlo. *Rivera Marcucci v. Suiza Dairy, supra*; *Mun. San Sebastián v. QMC, supra*; *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898, 909 (2012); Regla 83 de nuestro Reglamento (4 LPRA Ap. XXII-B).

La doctrina de academicidad delimita el ámbito de la función judicial. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 931 (2011). Ésta supone la existencia de un caso que presenta controversias que no son susceptibles de ser evaluadas o que, por cambios en los hechos o en el derecho ocurridos durante la tramitación del pleito tornaron en ficticia su solución. *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I*, 180 DPR 253, 280 (2010). Si una controversia que está ante la consideración de un tribunal se torna académica como resultado de cambios fácticos o judiciales durante el trámite procesal del caso, la acción deja de ser justiciable, por lo que emitir una sentencia sobre esa controversia no tendría efecto legal alguno “y resultaría consultiva”. *Báez Díaz v. E.L.A.*, 179 DPR 605, 617 (2010).

El concepto de “academicidad” debe estar encaminado a evaluar minuciosamente la relación existente entre los sucesos que provocaron la iniciación del pleito y la adversidad actual. *Asoc. de Periodistas v. González*, 127 DPR 704, 717 (1991). Ello, pues “un caso se torna académico cuando su condición de controversia viva y presente sucumbe ante el paso del tiempo”. *Empresas Puertorriqueñas de Desarrollo, Inc. v. H.I.E.T.E.L.*, 150 DPR 924, 936 (2000). Así, esta doctrina requiere que

exista una controversia genuina durante todo el proceso, **incluyendo las etapas apelativas o revisoras.** *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406 (1994).

Como norma general, una vez queda establecido que una controversia se ha convertido académica por la inexistencia de posturas adversativas entre los intereses que persiguen las partes, **los tribunales están impedidos de considerar el caso en sus méritos.** *Comisión Estatal de Elecciones v. Departamento de Estado*, 134 DPR 927, 936 (1993). No obstante, para llegar a dicha determinación es necesario “evaluar los eventos anteriores, concomitantes y futuros, y determinar si su condición de controversia viva y presente subsiste con el transcurso del tiempo”. *Pres. del Senado*, 148 DPR 737, 759 (1999).

Aun de concurrir todos los factores que usualmente tornarían una controversia en académica, se han reconocido en nuestro ordenamiento jurídico varias excepciones a esta doctrina que avalan la intervención judicial en los méritos del caso. Dichas excepciones incluyen, entre otros, (1) cuando el planteamiento postula una cuestión recurrente o repetitiva; (2) cuando la situación de hechos que provoca la controversia ha sido modificada por el demandado, pero no goza de características de permanencia; (3) cuando aspectos de la controversia se tornan académicos, pero persisten importantes consecuencias colaterales. *Lozada Tirado et al. v. Testigos de Jehová*, 177 DPR 893, 908 (2010)¹.

IV. Aplicación del Derecho a los hechos

Tal como reseñamos en el apartado anterior, aun en el caso de las subastas informales de los municipios, es menester notificar de forma adecuada la determinación. Para que una notificación se considere adecuada debe cumplir con ciertos requisitos básicos, que en este caso se encuentran expresamente consignados en el Reglamento 7539, *supra*, así

¹ *Citando a Angueira v. J.L.B.P.*, 150 DPR 10, 19 (2000); *Asoc. Periodistas v. González*, 127 DPR 704, 719-720 (1991).

como el Reglamento de Compras y/o Adquisición de Bienes y Servicios del Municipio de Rincón, *supra*.

Originalmente, los antedichos requisitos se incumplieron en la notificación de adjudicación de la subasta #4-2016-2017, pues no se detallaron las propuestas de las partes, ni se expuso claramente por qué se seleccionó una oferta sobre otra. En consecuencia, dicha notificación fue ineficaz. Véase *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla, supra*.

No obstante lo anterior, la Junta reconoció su error y procedió a enmendar la notificación de la adjudicación de la subasta. La notificación enmendada incluyó los nombres de los dos licitadores, y la oferta hecha por cada uno. También expuso claramente por qué optó por un licitador sobre el otro. Finalmente, hizo aviso sobre el derecho a acudir en revisión administrativa de dicha determinación, así como el término disponible para ello. Lo anterior constituye un cumplimiento cabal con todos los requisitos de ley.

Al enmendar la notificación de la adjudicación de subasta, los planteamientos traídos ante nuestra consideración se tornaron académicos. Por tal motivo, lo único que nos resta es desestimar el recurso por falta de jurisdicción.

V. Disposición del caso

Por los fundamentos antes expuestos, DESESTIMAMOS el presente recurso por falta de jurisdicción, por haberse tornado académico.

Adelántese inmediatamente por teléfono, fax, o correo electrónico, y notifíquese posteriormente por la vía ordinaria.

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

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