

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN, CAROLINA
Panel VIII

**SUPER ASPHALT
PAVEMENT, CORP.**

Recurrente

V.

**JUNTA DE SUBASTAS
DEL MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE
TRUJILLO ALTO**

Y

**PUERTO RICO ASPHALT,
LLC**

Y

**CANTERA CARRAIZO,
INC.; PROFESSIONAL
READY MIC, INC.;
FERRETERIA MADERAS
3C; IDE DISTRIBUTOR
CORP.; TRANSPORTE
RODRÍGUEZ ASFALTO,
INC.; BEGINNERS
GENERAL
CONTRACTORS, CORP.**
Recurrido

**Revisión
Administrativa**
*Junta de Subastas del
Municipio de Trujillo Alto*

Subasta Núm.
17-044

KLRA201700615

SOBRE:
Impugnación de
Subasta del Municipio
de Trujillo Alto

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Vicenty Nazario, el Juez González Vargas, la Jueza Nieves Figueroa¹ y el Juez Rivera Torres.

Vicenty Nazario, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 11 de septiembre de 2017

Super Asphalt Pavement Corp. (recurrente), presentó un recurso de revisión administrativa ante este foro apelativo en la cual nos solicita que dejemos sin efecto la adjudicación de la Subasta Núm. 17-044, "*Adquisición de Materiales de Construcción*".

¹ La Jueza Nieves Figueroa no interviene.

Alegó como único error que la notificación de la adjudicación de la subasta es una defectuosa que violenta el debido proceso de ley.

Luego de examinar el expediente, determinamos que procede desestimar el mismo por falta de jurisdicción, ya que el recurso de revisión administrativa es uno prematuro. Nos explicamos.

I

La Junta de Subastas del Municipio de Trujillo Alto publicó un aviso de subasta, en el que se informó la celebración de la Subasta Núm. 17-044, para la *“Adquisición de materiales de Construcción”*, Serie 2017-2018. El 7 de abril de 2017, se llevó a cabo la subasta. Las empresas Cantera Carraízo, Professional Ready Mix Inc., Super Asphalt Pavement, Ferretería Maderas 3C, IDE Distributor Corp., Puerto Rico Asphalt, LLC, Transporte Rodríguez Asfalto Inc. y Beginners General Contractors, Corp. presentaron sus propuestas con sus correspondientes cotizaciones.

Tras los trámites de rigor, la Junta de Subastas notificó el 12 de julio de 2017, a todos los licitadores que la referida subasta se le adjudicaba a Cantera Carraízo, Inc., Professional Ready Mix, Inc., Beginners General Contractor Corp. y a Puerto Rico Asphalt, LLC. Informaron que descansaron su decisión, entre otros factores, a un análisis de costos. De una manera general informaron por cada licitador los reglones adjudicados por tener el menor precio entre todos. En relación a los licitadores no agraciados les informaron que no obtuvieron el menor precio en ninguno de los reglones subastados.

Inconforme con esta adjudicación, el recurrente presentó un recurso de revisión administrativa ante nosotros. Señaló que la Junta de Subastas erró al emitir una adjudicación sin incluir la información y determinación básica que requiere y garantiza una notificación que cumpla con el debido proceso de ley.

Conforme surge del recurso de revisión, la parte recurrente notificó su recurso a la Junta de Subastas del Municipio de Trujillo Alto, y a todos

los licitadores. El 24 de agosto de 2017, Puerto Rico Asphalt, LLC presentó su Alegato en Oposición.

II

A. Jurisdicción

Los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción y estamos obligados a considerar dicho asunto, aún en ausencia de un señalamiento de las partes a esos efectos. *Dávila Pollock v. RF Mortgage*, 182 DPR 87, 96-97 (2011). Las cuestiones relativas a la jurisdicción son privilegiadas y deben resolverse preferentemente a cualquier otro asunto. *SLG Ramos Szendrey v. F Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007).

La jurisdicción no se presume, por lo que los tribunales antes de considerar un recurso, deben auscultar su autoridad para atenderlo. *SLG v. AFF*, 108 DPR 644, 645 (1979). Los tribunales actúan ilegítimamente al acoger un recurso, a sabiendas de que no tienen autoridad para hacerlo, debido a que la falta de jurisdicción es un defecto procesal insubsanable. *Carattini v. Collazo Systems Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 370 (2003).

B. Procedimiento de pública subasta

El procedimiento de pública subasta es uno de suma importancia y está revestido del más alto interés público en pos de promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado. *Maranello, Inv. v. Oficina de Administración de los Tribunales*, 186 DPR 780, 793 (2012); *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778-779 (2006). Como la adjudicación de las subastas gubernamentales conlleva el desembolso de fondos del erario, “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). A su vez, las subastas

gubernamentales tienen como objetivo el establecer un esquema que asegure la competencia equitativa entre los licitadores, evitar la corrupción y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Aluma Constr. Corp. v. De Acueductos Alcantarillados*, 182 DPR 776, 783 (2011); *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, supra. Véase también, *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990); *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971).

Ahora bien, 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 del Gobierno*, Ley Núm.38-2017 aprobada el 30 de junio de 2017, pues dicho estatuto excluyó de su definición de “agencia” a los gobiernos municipales. Por esto, queda a la 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).

Recapitulando, el propósito de la legislación que regula la realización de obras y la contratación de servicios para el Gobierno y los sistemas de subastas gubernamentales es proteger los intereses y dineros del pueblo al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgar los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745 (2004); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 849 (1999); *Mar-Mol, Co. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864 (1990); *Cancel v. Municipio de San Juan*, 101 DPR 296, 300 (1973); *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971). Por lo tanto, los tribunales tienen el deber de asegurarse de que las instrumentalidades públicas cumplen con la ley, con sus propios

procedimientos y que tratan de forma justa a los licitadores al momento de adjudicar una subasta. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, supra, pág. 856.

C. Requisitos de notificación de adjudicación de subastas municipales

El Artículo 10.006(a) de la Ley de Municipios Autónomos (21 LPRA sec. 4506(a)) preceptúa lo siguiente:

Quando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. [...] La Junta hará las adjudicaciones tomando en consideración que las propuestas sean conforme a las especificaciones, los términos de entrega, la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, la responsabilidad económica del licitador, su reputación e integridad comercial, la calidad del equipo, producto o servicio y cualesquiera otras condiciones que se hayan incluido en el pliego de subasta.

La Junta podrá adjudicar a un postor que no sea necesariamente el más bajo o el más alto, según sea el caso, si con ello se beneficia el interés público. En este caso, la Junta deberá hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación.

Tal adjudicación de una subasta será notificada a todos los licitadores certificando el envío de dicha adjudicación mediante correo certificado con acuse de recibo. En la consideración de las ofertas de los licitadores, la Junta podrá hacer adjudicaciones por renglones cuando el interés público así se beneficie. La Junta notificará a los licitadores no agraciados, las razones por las cuales no se le adjudicó la subasta. Toda adjudicación tendrá que ser notificada a cada uno de los licitadores apercibiéndolos del término jurisdiccional de diez (10) días para solicitar revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones de conformidad con la sec. 4702 de este título.

De lo antes dicho se desprende que, como norma general, un municipio adjudicará una subasta sobre suministros de servicio, de compras o de construcción al postor más bajo. El fin de esto es evitar que haya favoritismo, corrupción, extravagancia y descuido al otorgarse los contratos. *Aluma Constr. Corp. v. De Acueductos Alcantarillados, supra*. Sin embargo, dicho requisito no es inflexible. Como el interés público en este tipo de procedimiento es de gran peso a la hora de adjudicar, 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. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 897 (2007). Ningún postor tiene un derecho adquirido en ninguna

subasta. *Great Am. Indem. Co. v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942).

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.

Art. 10.006, *supra*. 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.*; Art. 15.002 (2) de la Ley de Municipios Autónomos (21 LPRA sec. 4702).

Debido a que el derecho de 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 DPR 869, 877-878 (1999). Sin embargo, la Ley de Municipios Autónomos no indica cuál debe ser el contenido de una notificación a estos efectos para que pueda considerarse adecuada. *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla, supra*. Por tanto, precisa acudir a las normas establecidas mediante jurisprudencia. 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 tuvieron 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.* 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. 8873 de 19 de diciembre de 2016² (Reglamento 8873) con el objetivo de “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. Así, dicho

² Derogó el Reglamento Núm. 7539-2008.

Reglamento es aplicable a todos los municipios de Puerto Rico. *Íd.*, sección 4.

En lo pertinente al caso del epígrafe, en el Capítulo VIII Parte II sección 13 del Reglamento 8873 establece los requisitos de contenido de una notificación de adjudicación de subasta municipal. La referida sección establece lo siguiente:

...

(2) La decisión final de la Junta se notificará por escrito y por correo certificado con acuse de recibo, a todos los licitadores que participaron en la subasta y será firmada por el Presidente de la Junta. No se adelantará a licitador alguno, información oficial sobre los resultados de la adjudicación, hasta tanto la Junta le haya impartido su aprobación final.

(3) La notificación de adjudicación o la determinación final de la Junta, que se enviará a todos los licitadores que participaron en la subasta, debe contener 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 diez días (10) contados desde el depósito en el correo de la notificación de adjudicación.

e) fecha de 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. (Énfasis suplido).

De lo anterior claramente trasciende que el Reglamento 8873 exige que un aviso de adjudicación de subasta contenga una **síntesis de las propuestas sometidas por todos los licitadores**, así como los factores o criterios tomados en consideración en la adjudicación de la buena pro.

De otra parte, el Municipio aprobó por su parte el *Reglamento de la Junta de Subasta del Gobierno Municipal Autónomo de Trujillo Alto* el 10 de julio de 2015. En el Artículo 9 sección 9.14, regula todo lo referente a la notificación de adjudicación y allí se establece la obligación de la Junta de Subasta a incluir en su resolución de adjudicación lo siguiente:

1) Número, fecha y asunto de la subasta

2) Los nombres de los licitadores, sus direcciones postales y un resumen de sus propuestas

- 3) Los criterios o factores que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta o rechazar las mismas.
- 4) Los defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores que no resultaron beneficiados. En los casos que no se adjudique la Subasta a un postor que no sea el más bajo o el más alto, según sea el caso, deberá hacerse constar las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación.
- 5) Apercibirles a los licitadores el término jurisdiccional de diez (10) días que tienen para solicitar revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones de la Región Judicial a que pertenece el Gobierno Municipal Autónomo de Trujillo Alto.
- 6) La fecha en que se archivó en autos copia de la notificación de la resolución. (énfasis nuestro)

Finalmente 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).³

IV.

Tras evaluar la notificación de adjudicación de subasta la Subasta 17-044, concluimos que tal notificación no cumple con los requisitos establecidos en nuestro ordenamiento para que tal comunicación se considere como una adecuada. Como antes indicamos, para que una notificación de adjudicación de subasta sea adecuada debe exponer **una síntesis de las propuestas sometidas por todos los licitadores**. Art. 10.006(a) de la *Ley de Municipios Autónomos*, supra. Dichos fundamentos deben ser consignados, aunque sea de forma breve y sucinta. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, supra; *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra.

En el presente caso, la carta enviada por la Junta a la parte recurrente solo le informó que los licitadores agraciados eran los postores

³ Nuestro Tribunal Supremo se reiteró que, de no notificarse adecuadamente la resolución, orden o sentencia, la misma no surte efecto y los términos no comienzan a decursar. Es decir, la correcta y oportuna notificación es un requisito *sine qua non* de todo sistema de revisión judicial ordenado. [Citas Omitidas] *Banco Popular de Puerto Rico v. Andino*, 192 DPR 172 (2015).

más bajos por renglón y que ello fue entre otras consideraciones, la razón para ser beneficiados. No obstante, no se incluyó un resumen de las propuestas de cada uno para que el recurrente constatará los precios sometidos de cada licitador agraciado. Véase Reglamento 8873, supra y Reglamento Municipal Art. 9, supra.

Estos datos forman parte de los requisitos mínimos exigidos en nuestro ordenamiento para que una notificación de adjudicación de subasta sea adecuada. Por consiguiente, la omisión aquí señalada convierte dicha notificación en una defectuosa, lo cual incide, a su vez, en el término que tiene el recurrente para recurrir ante nosotros en revisión judicial.

Por todo lo anterior, concluimos que el presente recurso es prematuro, al haberse presentado sin que se activaran los términos para recurrir ante nosotros mediante recurso de revisión judicial. Consecuentemente, estamos obligados a desestimarlo por falta de jurisdicción para atenderlo. **A partir del momento en que la Junta enmiende su aviso de adjudicación de subasta para atemperarlo a los requisitos mínimos establecidos por nuestro ordenamiento es que se activará el término para recurrir en su revisión ante nosotros.**

V.

Por los fundamentos antes expuestos, desestimamos el presente recurso por falta de jurisdicción, debido a su presentación prematura. El Juez Troadio González Vargas disiente por escrito.

Notifíquese inmediatamente por correo electrónico, teléfono y 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