

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

Super Asphalt
Pavement, Corp.

Recurrente

vs.

Junta de Subasta del
Municipio Autónomo de
Vega Alta

Recurrida

CTR Asphalt
Construction, Inc.;
A & M. Group, Inc.

Licitadoras-Agraciadas

KLRA201800316

**REVISIÓN
ADMINISTRATIVA**

procedente de la
Junta de Subasta del
Municipio Autónomo
de Vega Alta

Sobre: Adjudicación
de Subasta #1
Subasta General
2018-2019;
Serie: 2017-2018;
Reglón #31 Servicio
de Acarreo, Regado y
Compactado de
Asfalto (Mun. de Vega
Alta)

Subasta Núm.:
1 2017-2018

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Rivera Colón y la Juez Lebrón Nieves.

Rivera Colón, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 29 de junio de 2018.

Comparece Super Asphalt Pavement Corp. (Super Asphalt) y solicita la revisión del “Acuerdo Final de Adjudicación para Subasta Formal #1, Serie 2017-2018 para Nuevo Año Fiscal 2018-2019” emitido el 31 de mayo de 2018 y notificado el 7 de junio de igual año, por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Vega Alta (Junta).

Conforme a la Regla 7(B)(5) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 7(B)(5), este Tribunal tiene la facultad de prescindir de escritos en cualquier caso ante su consideración, con el propósito de lograr su más justo y eficiente despacho. En atención a lo anterior, eximimos a la parte recurrida de presentar su alegato.

Número Identificador

SEN2018 _____

Examinada la comparecencia de la parte recurrente, así como el estado de derecho aplicable, procedemos a disponer del presente recurso mediante los fundamentos que exponemos a continuación.

-I-

El 31 de mayo de 2018, la Junta emitió un “Acuerdo Final de Adjudicación para Subasta Formal #1, Serie 2017-2018 para Nuevo Año Fiscal 2018-2019”. En el referido documento, la Junta formuló las siguientes determinaciones de hechos:

- 1. El 15 de marzo de 2018 se publicó en el periódico Primera Hora, una Solicitud de Propuestas para la Subasta #1-2017-2018. El MAVA le suplió a los licitadores los formularios sobre invitación, proposición, aceptación, y las condiciones especiales de esta Subasta.*
- 2. La apertura de la Subasta se llevó a cabo el 4,5 y 6 de abril de 2018 a las 10:00 am en el MAVA.*
- 3. Luego de la apertura, se verificó que cuatro (4) compañías licitadoras comparecieron y presentaron sus correspondientes proposiciones en pliegos cerrados.*
- 4. Para la adjudicación de esta subasta se tomó en consideración lo dispuesto en la Ley Número 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el Reglamento Revisado Sobre Normas Básicas para los Municipios y el Reglamento de Procedimientos para la Junta de Subastas.*

La Junta determinó adjudicar la buena pro del Renglón #31 de la Subasta #1-2017-2018 a las compañías CTR Asphalt Construction, Inc. y A & M Group, Inc, en consideración “las anteriores determinaciones de hecho y conclusiones de derecho, y velando por el mejor interés del Municipio.”¹

Inconforme con la determinación, el 18 de junio de 2018, Super Asphalt compareció ante este Tribunal de Apelaciones mediante el presente recurso de revisión judicial y formuló el siguiente señalamiento de error:

¹ Véase Ap., pág. 3.

Cometió grave error la Junta de Subasta del Municipio de Vega Alta que invalida la adjudicación de esta subasta, por ser un error craso de derecho que violenta el debido procedimiento de ley de la licitadora no agraciada, al emitir una adjudicación sin incluir la información y análisis básico que requiere y garantiza una notificación que cumpla con el debido procedimiento de ley, según establecido en Torres Prods. vs. Junta Mun. Aguadilla, 169 DPR 886 (2007).

-II-

-A-

Las cuestiones relativas a la jurisdicción de un tribunal se tienen que resolver con preferencia a cualesquiera otras. *Pérez Soto v. Cantera Pérez, Inc. et al.*, 188 DPR 98, a las págs. 104-105 (2013); *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, a la pág. 882 (2007). El Tribunal de Apelaciones debe ser celoso guardián de su jurisdicción y no tiene discreción ni autoridad en ley para asumirla donde no la hay. *Souffront v. A.A.A.*, 164 DPR 663, a la pág. 674 (2005). Cuando un tribunal acoge un recurso a sabiendas de que carece de autoridad para entender en él, actúa de manera *ultra vires*. *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46, a la pág. 55 (2007). Por ello, al carecer de jurisdicción o autoridad para considerar un recurso, lo único que procede en Derecho es la desestimación de la causa de acción. *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, a la pág. 470 (2006); *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, a la pág. 370 (2003); *Pérez v. C.R. Jiménez, Inc.*, 148 DPR 153, a las págs. 153-154 (1999).

Un recurso es prematuro cuando se ha presentado en la secretaría de un tribunal antes de tiempo o de que haya comenzado el término para que dicho foro pueda adquirir jurisdicción. En virtud de ello, carece de eficacia y no produce efectos jurídicos. *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, a las págs. 97-98 (2008). Siendo ello así, un recurso presentado

prematuramente adolece de un defecto insubsanable que sencillamente priva de jurisdicción al tribunal que se recurre, pues al momento de su presentación no existe autoridad judicial para acogerlo. *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, *supra*, a la pág. 370.

-B-

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 et al v. O.A.T.*, 186 DPR 780, a la pág. 789 (2012); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, a las págs. 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, a la pág. 245 (2007). A su vez, “las subastas gubernamentales buscan proteger los intereses del pueblo, procurando conseguir los precios más bajos posibles; evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia; el descuido al otorgarse los contratos, y minimizar los riesgos de incumplimiento”. *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, a la pág. 783 (2011); *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 831, a la pág. 827 (2007).

El procedimiento de subastas municipales se encuentra reglamentado por la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, 21 LPRA secs. 4501-4506, según enmendada, conocida como la Ley de Municipios Autónomos. Dicho estatuto requiere que cada municipio constituya una Junta de Subastas y redacte un

reglamento que regule adecuadamente sus procedimientos de subasta.

En lo pertinente, el Art. 10.006(a) de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRa sec. 4506(a), preceptúa lo siguiente:

(a) Criterios de Adjudicación. - Cuando 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.

(Énfasis suplido).

De lo mencionado 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 Const. v. A.A.A., 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, a la pág. 897 (2007). Ningún postor tiene un derecho adquirido en ninguna subasta. *Great Am. Indem. Co. v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, a la pág. 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.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha aclarado que la Ley de Municipios Autónomos no provee para que las partes adversamente afectadas por una adjudicación de subasta presenten un recurso de reconsideración ante la Junta de Subastas. **Por tanto, ante una determinación adversa, el licitador no agraciado deberá acudir directamente en revisión judicial ante este Tribunal de Apelaciones.** *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, 194 DPR 711, a la pág. 722 (2016).

Debido a que el derecho de cuestionar una determinación mediante un recurso de revisión judicial forma parte integral del debido proceso de ley, además 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*, 151 DPR 30, a la pág. 36 (2000). Una notificación adecuada de una subasta exige que esté debidamente

fundamentada. *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, a las págs. 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 el caso de *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica, supra*, pág. 247, el Tribunal Supremo de Puerto Rico pronunció 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*, a la pág. 895 (énfasis suplido); *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, a las págs. 743-744 (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*, a la pág. 894; *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas, supra*.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico 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*, a la 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*, a la pág. 742.

-III-

Tras examinar la notificación del “Acuerdo Final de Adjudicación para Subasta Formal #1, Serie 2017-2018 para Nuevo Año Fiscal 2018-2019” emitido el 31 de mayo de 2018 por la Junta, concluimos que la misma no cumplió con los requisitos mínimos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que una notificación de adjudicación de subasta sea adecuada, debe exponer, al menos, un resumen de las propuestas, las razones por las cuáles no se eligieron a los licitadores no agraciados, así como los criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta y cuáles fueron los defectos, si algunos, que tuvieron las propuestas de los licitadores perdidosos. También deberán constar las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación. Art. 10.006(a) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*; *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, supra*; *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas, supra*. Dichos fundamentos deben ser consignados, aunque sea de manera breve y sucinta. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, supra*; *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas, supra*.

En el presente caso, del “Acuerdo Final de Adjudicación para Subasta Formal #1, Serie 2017-2018 para Nuevo Año Fiscal 2018-2019”, se desprende lo siguiente:

La Junta de Subastas del MUVA, en reunión ordinaria efectuada el martes, 8 de mayo de 2018, para evaluar y otorgar la Subasta #1-2017-2018 determinó adjudicar la buena pro a las compañías CTR Asphalt Construction, Inc. y A & M Group, Inc. Este ejercicio se llevó a cabo tomando en consideración la evaluación y las anteriores determinaciones de hecho y conclusiones de derecho, y velando por el mejor interés público del Municipio. (Ver artículos adjudicados en el expediente del Renglón 31 de la Subasta #1-2017-2018).

No obstante, de las determinaciones de hechos ni de las conclusiones de derecho, consta información alguna de cuál fue la licitación de las licitadoras agraciadas ni las razones por la cuales no se les adjudicó la subasta a los licitadores no agraciados. Tampoco surgen las razones por las cuales se beneficia el interés público del Municipio y que motivaron al Municipio a favorecer a CTR Asphalt Construction, Inc. y A & M Group, Inc.

Estos datos forman parte de los requisitos mínimos exigidos en nuestro ordenamiento para que una notificación de adjudicación de subasta sea adecuada. Por consiguiente, las omisiones aquí señaladas convierten dicha notificación en una defectuosa, lo cual incide, a su vez, en el término que tiene el recurrente para recurrir tanto ante nosotros en revisión judicial. Del contenido de la notificación de adjudicación no trascienden claramente los elementos considerados por la Junta para tomar su determinación. Ello indudablemente obstaculiza nuestra función revisora y perjudica el derecho a la revisión judicial que le asiste a la parte recurrente.

En la notificación de la subasta, la Junta, además, erróneamente advirtió a las partes que podían presentar una solicitud de reconsideración ante ésta dentro del término de 5 días a partir del archivo en autos de la notificación de la adjudicación. Asimismo, esbozó que la presentación de la misma era obligatoria para solicitar revisión judicial. Aclaremos que la Ley de Municipios Autónomos no provee para que las partes

adversamente afectadas por una adjudicación de subasta presenten un recurso de reconsideración ante la Junta. *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas, supra.* Por tanto, la notificación de subasta no puede disponer de un término para llevarse a cabo una reconsideración, ello es contrario a lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico. Siendo ello así, la Junta deberá, en lo sucesivo, advertirles a las partes **exclusivamente** sobre el término jurisdiccional de 10 días que poseen para acudir en revisión judicial.

Por todo lo anterior, dado que las notificaciones fueron inadecuadas, 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 desestimarlos por falta de jurisdicción para atenderlos. **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.** La Junta debe aguardar **hasta que se le remita el mandato de esta Sentencia** para entonces proceder a emitir una notificación adecuada en el caso del epígrafe.

-IV-

Por los fundamentos expuestos, desestimamos el presente recurso por falta de jurisdicción, al ser uno prematuro.

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