

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

SUPER ASPHALT
PAVEMENT, CORP.

Recurrente

V.

JUNTA DE SUBASTAS
DEL MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE VEGA
ALTA

Y

TRANSPORTE
RODRÍGUEZ ASFALTO,
INC.
PUERTO RICO ASPHALT,
LLC

Recurridos

KLRA201800317

Revisión Judicial

*Junta de Subastas
del Municipio de
Vega Alta*

Subasta Núm. 1
2017-2018-
Renglón Número
32

SOBRE:

Impugnación de
Subasta del
Municipio de Vega
Alta

Panel integrado por su presidenta la Jueza Coll Martí, el Juez Flores García y el Juez Rivera Torres.

Rivera Torres, Juez Ponente.

SENTENCIA

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

Comparece ante este tribunal apelativo Super Asphalt Pavement Corp., (el recurrente) mediante el *Recurso de Revisión Judicial* de epígrafe y nos solicita que dejemos sin efecto la adjudicación de la Junta de Subastas del Municipio de Vega Alta, “Compra de Asfalto Frío, Caliente (Grueso, Fino) y Aceite Imprimación Recogido en Planta” notificada el 31 de mayo de 2018.

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

I.

La Junta de Subastas del Municipio de Vega Alta publicó un aviso para las Subastas Generales para el año Fiscal 2018-2019, incluyendo el Renglón Núm. 32, Compra de Asfalto Frio, Caliente (Grueso, Fino) y Aceite Imprimación Recogido en Planta.

La apertura de la propuesta para esta subasta se anunció para el 5 de abril de 2018. Según surge de la Resolución recurrida, luego de la apertura se verificó que dos (2) compañías licitadoras comparecieron y presentaron sus correspondientes proposiciones en pliegos cerrados. La aquí recurrente es una de las compañías licitadoras.

Tras los trámites de rigor, el 31 de mayo de 2018 la Junta de Subastas del Municipio notificó que la buena pro se le adjudicó a la compañía Transporte Rodríguez Asfalto, Inc.

Inconforme con esta adjudicación, el recurrente presentó el recurso de revisión que nos ocupa señalando como único error el siguiente:

COMETIÓ GRAVE ERROR LA JUNTA DE SUBASTAS 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).

Conforme surge del recurso de revisión, la parte recurrente notificó su recurso a la Junta de Subastas del Municipio de Vega Alta y a Transporte Rodríguez Asfalto, Inc. A tenor con la Regla 83 inciso (C) de nuestro Reglamento, 4 LPRA XXII-B, atendemos el presente recurso de revisión sin la oposición de la parte recurrida.¹

¹ Véase, además, la Regla 68 inciso (E) del Reglamento de Apelaciones, *supra*.

II.

A. Jurisdicción

Los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción y estamos obligados a considerar dicho asunto, aun 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).

Como corolario de lo antes expuesto, el Reglamento del Tribunal de Apelaciones dispone en la Regla 83, 4 LPRA XXII-B, lo siguiente:

(B) Una parte podrá solicitar en cualquier momento la desestimación de un recurso por los motivos siguientes:
(1) que el Tribunal de Apelaciones carece de jurisdicción;

(...)

(C) El Tribunal de Apelaciones, a iniciativa propia, podrá desestimar un recurso de apelación o denegar un auto discrecional por cualesquiera de los motivos consignados en el inciso (B) precedente.

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. Véanse, además, *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990); *Justiniano v. ELA*, 100 DPR 334, 338 (1971).

Ahora bien, en Puerto Rico no hay una ley especial que aplique y regule los procedimientos de subastas para la adquisición de bienes y servicios por entidades gubernamentales, con excepción de las normas aprobadas por la Administración de Servicios Generales (ASG) conforme al Plan de Reorganización de 2011, 3 LPRA Ap. XIX. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 993 (2009). La ASG se creó en la Rama Ejecutiva como organismo responsable de implantar la política pública relacionada con las compras de bienes y servicios no profesionales para dicha rama de gobierno, así como para los municipios y corporaciones que determinen acogerse a la misma. Artículo 5 del Plan de Reorganización de 2011. De otro lado, a este procedimiento no le son aplicables 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 tenor con la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1991, 21 LPRA Sec. 4001, et seq., *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434, 440 (2004).

Ahora bien, dado que la adjudicación de las subastas gubernamentales conlleva el desembolso de fondos del erario, dichos procedimientos están revestidos de un gran interés público y aspiran a promover una sana administración pública. *Marina Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847 (2007); *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 438-39 (2004). El propósito de regular la realización de obras y la contratación de servicios para el Gobierno, mediante los sistemas de subastas 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. ELA*, 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*, a la 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:

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. [subrayado nuestro]

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).

Como ya citamos, 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. Artículo 10.006 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*. Por lo tanto, 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.* Véase, además, el Artículo 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*, a la 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). En *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, *supra*, a la 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”. (Énfasis suplido). *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, *supra*, a la pág. 895; *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, a la 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 aun 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.

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 basados en técnicas modernas de administración pública y en los principios de contabilidad generalmente aceptados, de manera que estos

² Derogó el Reglamento Núm. 7539-2008.

alcancen un mayor grado de autonomía”. *Íd.*, sección 3. Así, dicho 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. Además, el Municipio aprobó el *Reglamento de Subastas del Municipio Autónomo de Vega Alta* del 19 de febrero del 2014 estableciendo que la notificación de adjudicación de la Junta se enviará a todos los licitadores que participaron en la

subasta, deberá contener, entre otros criterios, una síntesis de las propuestas sometidas y los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta. Artículo 10.11 del Reglamento *de Subastas del Municipio Autónomo de Vega Alta*.

Finalmente, 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

III.

Tras evaluar la notificación de adjudicación del Renglón Núm. 32 de la Subasta Núm. 1 Serie: 2017-2018 para el nuevo año fiscal 2018-2019, concluimos que no cumple con los requisitos establecidos en nuestro ordenamiento para que tal comunicación se considere como una adecuada. En la misma no se incluyó una síntesis de las propuestas sometidas por los licitadores. Como antes indicamos, en nuestro estado de derecho dichos fundamentos deben ser consignados, aunque sea de forma breve y sucinta.⁴ En el presente caso, el Municipio se limitó a consignar que la adjudicación se llevó a cabo “tomando en consideración la evaluación y las anteriores determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, y velando por el mejor interés público del Municipio. (Ver artículo adjudicado en el expediente del Renglón 32 de la Subasta #1-2017-

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).

⁴ *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, supra; *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra.

2018).”⁵ En lo aquí pertinente en las determinaciones de hechos solo se indicó que: “Luego de la apertura, se verificó que dos (2) compañías licitadoras comparecieron y presentaron sus correspondientes proposiciones en pliegos cerrados”.⁶ Reiteramos que para que una notificación de adjudicación de subasta sea adecuada debe exponer **una síntesis de las propuestas sometidas por todos los licitadores**.⁷ En el caso de autos, no se incluyó un resumen de las propuestas para que el recurrente constatará los precios sometidos por el licitador agraciado. 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 acudir ante nosotros en revisión judicial. En consecuencia, concluimos que el presente recurso es uno prematuro, al haberse presentado sin que se activaran los términos para recurrir ante este foro intermedio 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.**

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, desestimamos el presente recurso por falta de jurisdicción, debido a su presentación prematura.

Notifíquese inmediatamente.

⁵ Véase Apéndice del Recurso, pág. 3.

⁶ *Íd.*, a la pág. 1, Determinación de Hechos núm. 2.

⁷ Art. 10.006(a) de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*.

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