

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL I¹

F. J. BUS SERVICES,
INC.

Recurrente

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE AIBONITO
JUNTA DE SUBASTAS

Recurrida

VÁZQUEZ & PAGÁN BUS
LINE

LICITADOR AGRACIADO

KLRA201900453

REVISIÓN JUDICIAL
procedente de la
Junta de Subastas
del Municipio
Autónimo de
Aibonito

Subasta General 01-
2019-2020

Sobre: Adjudicación
de Renglón 26, Rutas
8, 11, 12, 13, 14, 15,
18, 19, 20, 21 y 23

Panel integrado por su presidenta la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Rivera Torres y el Juez Salgado Schwarz.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de julio de 2019.

Comparece ante este tribunal apelativo F. J. Bus Services, Inc., (en adelante F.J. o la parte recurrente) mediante el recurso de *Revisión Judicial* de epígrafe solicitándonos que dejemos sin efecto la adjudicación de la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Aibonito, Renglón 26 Parte C de la Subasta General 01- 2019-2020, sobre Servicios de Transportación Escolar, archivada y depositada en el correo el 16 de julio de 2019.

Además, la parte recurrente presentó una *Moción Urgente en Auxilio de Jurisdicción* solicitándonos la paralización de los procedimientos ante la Junta de Subastas del Municipio de Aibonito.

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2019-151 del 5 de julio de 2019 se constituyó el Panel Especial I para atender las peticiones de auxilio y asuntos urgentes presentados durante la semana del 22 al 26 de julio de 2019.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se desestima el presente recurso ante su presentación prematura y, por consiguiente, declaramos *No Ha Lugar* la moción en auxilio de jurisdicción.

I.

El 6 de marzo de 2019 el Municipio Autónomo de Aibonito (en adelante el Municipio) publicó en un periódico de circulación general un “Aviso de Subasta Pública Subasta General 01 2019-2020” notificando a los licitadores interesados en someter sus propuestas para diferentes renglones incluyendo el “Renglón 26 Servicio de Transportación Escolar.”

F. J. Bus Services, Inc., Vázquez & Pagán Bus Line, Inc., y Transporte William sometieron propuestas para el Renglón 26 *Parte C: Rutas Educación Especial* según surge del anejo incluido en la carta de adjudicación. El 16 de julio de 2019 el Municipio archivó y depositó en el correo su decisión de adjudicar el renglón por rutas a los tres licitadores.² Del referido anejo surge que a la parte recurrente se le adjudicaron diez rutas, a Vázquez & Pagán Bus Line, Inc., once rutas y a Transporte William seis para un total de veintisiete rutas.³

Respecto a las Rutas 8, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21 y 23 las cuales fueron adjudicadas a Vázquez & Pagán Bus Line, Inc., la Junta de Subastas expresó:

Se le adjudican al segundo postor Vázquez & Pagán debido a que F. J. Bus Services solo presentó documentación para choferes.

² Recientemente en *Puerto Rico Eco Park, Inc. v. Municipio de Yauco (Junta de Subastas)*, 2019 TSPR 98, el Tribunal Supremo dictaminó que la fecha del depósito en el correo tiene que constar expresamente en la notificación de adjudicación.

³ Las rutas se identifican con la numeración 1-EE a la 27-EE con el detalle del nombre de la escuela y la descripción de la ruta. Véase apéndice del recurso, pág. 1.

Inconforme con la adjudicación de las mencionadas rutas, la parte recurrente presentó el recurso de revisión que nos ocupa señalando el siguiente error:

ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS AL OTORGAR ONCE (11) RUTAS DE LA PARTE C, RENGLÓN 26, AL SEGUNDO POSTOR A PESAR DE NO CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE LICITACIÓN.

Conforme surge del recurso de revisión, la parte recurrente notificó su escrito a la Junta de Subastas, al Municipio, a Transporte William, Inc., a Transporte Escolar Pedro J. Hernández Díaz, a Aica School Transport Services, Inc., y a Vázquez & Pagán Bus Line, Inc. A tenor con la Regla 83, inciso C de nuestro Reglamento, 4 LPRA, XX11-B, atendemos el presente recurso de revisión sin la oposición de la parte recurrida.⁴

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).

⁴ Véase, además, la Regla 68, inciso E del Reglamento de Apelaciones, *supra*. Se hace indispensable señalar que en la adjudicación impugnada solo están como licitadores agraciados la parte recurrente, Transporte William, Inc., y Vázquez & Pagán Bus Line, Inc.

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, 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); *AEE 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 2016⁵ (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 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

⁵ Derogó el Reglamento Núm. 7539-2008.

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.

Finalmente, el defecto de alguno de los requisitos señalados anteriormente **convierte la notificación en una inadecuada**. Por ende, 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. 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*, supra, a la pág. 38 (2000).⁶

III.

En el presente recurso, la parte recurrente señaló como único error que la Junta de Subastas adjudicó once rutas al segundo postor sin este cumplir con los requisitos de licitación. Sin embargo, del análisis de la carta de adjudicación de la subasta surgen elementos que impiden ejercer nuestra función revisora.

Del referido documento surge que la Junta de Subastas incumplió con establecer claramente en el anejo intitulado *PARTE C: Rutas Educación Especial* las propuestas de cada licitador por ruta. En la columna identificada como costo y licitador se indica solo el precio cotizado por el proponente agraciado. Además, de las especificaciones de la subasta para Transporte Escolar Regular se mencionan los requisitos que se deben cumplir para participar en la subasta.⁷ Entre los documentos a someter se encuentran los siguientes: (12) Listado de las unidades o guaguas a utilizar y sustitutas, su capacidad y condiciones según asignadas por ruta; y (15) Listado de choferes autorizados. Asimismo, entre las condiciones se encuentra: (11) Los proponentes deberán garantizar una prestación de servicios de forma inmediata y diligente ante situaciones especiales. Completar Tabla de distancia y tiempo de respuesta por ruta. Además, se incluye una Nota que lee: ***El Municipio Autónomo de Aibonito inspeccionará las unidades antes de adjudicar la subasta.*** (Énfasis en el original)

En atención a las propias condiciones de la subasta surge que la Junta de Subastas emitió una adjudicación carente de

⁶ 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).

⁷ Véase Apéndice del recurso, pág. 134.

información fundamental. La decisión, para ser una notificación adecuada, debió incluir lo antes consignado y además, lo siguiente: las guaguas a utilizarse para cada ruta, así como las sustitutas; la evaluación de la **Tabla de distancia y tiempo de respuesta por ruta**, y hacer mención del resultado de la inspección de las unidades que el Municipio llevó a cabo antes de adjudicar la subasta. Recordemos que nuestro Tribunal Supremo ha reiterado en múltiples ocasiones que para que una notificación de una subasta sea adecuada debe incluir, como mínimo: (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; y (3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos.⁸ Por ende, esta información forma parte de los requisitos mínimos exigidos en nuestro ordenamiento para que una notificación de adjudicación de la solicitud de propuesta cursada por la Junta de Subastas sea adecuada. Por lo que la Junta debió de forma sucinta establecer claramente los motivos o fundamentos en los cuales basó su determinación, así también brindar fiel cumplimiento a sus procedimientos.

Por consiguiente, las omisiones antes señaladas convierten la notificación de la adjudicación de la subasta en una defectuosa, lo cual incide, a su vez, en el término que tiene la parte recurrente para acudir ante este foro apelativo en revisión judicial.

En conclusión, es forzoso colegir que el presente recurso es uno prematuro, al haberse presentado sin que se activaran los términos para recurrir ante este foro intermedio mediante un recurso de revisión judicial. Consecuentemente, estamos obligados a desestimarlo por falta de jurisdicción para atenderlo.

⁸ Pta. Arenas Concrete v. J. Subastas, supra.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, desestimamos el recurso de epígrafe por falta de jurisdicción, debido a su presentación prematura, y declaramos *No Ha Lugar* la moción en auxilio de jurisdicción. La Junta de Subastas del Municipio deberá enmendar el aviso de adjudicación para atemperarlo a los requisitos mínimos establecidos por nuestro ordenamiento. A partir de ese momento, se activará el término para recurrir en su revisión ante este foro intermedio.

Notifíquese.

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