

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

HDT GROUP CORP.

Recurrente

v.

MUNICIPIO DE
YABUCOA, JUNTA DE
SUBASTAS

Recurrida

KLRA202100477

Revisión Administrativa
Procedente del Tribunal
de Primera Instancia,
Sala de HUMACAO

Subasta Formal Núm. 2
Año Fiscal 2021-2022
Rehabilitación de la
Cancha de la Comunidad
Ingenio Bo. Aguacate,
Yabucoa, Puerto Rico

Panel integrado por su presidente el Juez Hernández Sánchez, el Juez Bonilla Ortiz y la Jueza Mateu Meléndez.

Mateu Meléndez, Jueza ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de noviembre de 2021.

El 13 de septiembre del año en curso, HDT Group Corp., (HDT Group o parte recurrente) compareció ante este Tribunal mediante recurso titulado *Revisión Judicial de Decisión Administrativa Impugnación de Subasta*. En este, nos solicita que dejemos sin efecto la adjudicación de subasta emitida el 20 de agosto de 2021 por la Junta de Subastas del Municipio de Yabucoa (Junta de Subastas). En esta, se adjudicó la subasta formal número 2, serie 2021-2022, a favor de Top Construction & More, LLC (Top Construction).

I

Conforme surge del expediente, el 16 de julio de 2021 la Junta de Subastas publicó un Aviso de Subasta, Subasta Formal Núm. 2 Año Fiscal 2021-2021, para la rehabilitación de la cancha de la Comunidad Ingenio Bo. Aguacate, Yabucoa, Puerto Rico. Para dicha subasta, figuraron como licitadores la parte recurrente, ECC Contractors, Inc., Empresas Ortiz Díaz, Corp., LCA Construction and Management, Inc. y Top Construction.

El 20 de agosto de 2021, la Junta de Subastas emitió una *Resolución* mediante la que adjudicó la buena pro de la subasta a favor de Top Construction. Al así hacerlo, explicó:

Tomando en consideración las anteriores determinaciones de hecho y conclusiones de derecho y haciendo un estudio minucioso de todos los licitadores y sus propuestas, la Junta de Subastas del Municipio de Yabucoa, determina adjudicar la buena pro de la Subasta Formal Núm. 2, Serie 2021-2022, Rehabilitación de la Cancha de la Comunidad Ingenio, Bo. Aguacate, Yabucoa, PR al segundo postor más bajo. La compañía **Top Construction & More, LLC.**, sometió su oferta de licitación por la cantidad total de **\$532,200.00**. Esta determinación se basa en los hechos de que esta compañía sometió toda la documentación requerida. Además, tanto en los hechos de que esta compañía sometió toda la documentación requerida. Además, tanto la compañía que sometiera la oferta más económica como otras, no cumplieron con todos los requisitos impuestos para la participación al no presentar el documento "Statement of Bidders Qualification" [sic]. La otra compañía que sí cumplió con todos los requisitos sometió su oferta ocupando el cuarto lugar en precio. (Énfasis en el original)

En desacuerdo con la adjudicación realizada, HDT Group solicitó la reconsideración de esta. La Junta de Subastas no atendió tal moción dentro del término de los tres (3) días siguientes a su presentación, por lo que entendiéndose rechazada de plano, la recurrente compareció ante nos mediante el recurso de epígrafe y sostuvo que la Junta de Subastas cometió error al descartar su propuesta por no incluir la declaración de cualificaciones y al no adjudicarle la subasta, pese a haber sido el licitador que presentó la oferta más baja.

Atendido el recurso, el 16 de septiembre del año en curso emitimos *Resolución* mediante la que ordenamos a la parte recurrida a comparecer dentro del término dispuesto en el Reglamento de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, para ello. Expirado dicho término sin que así comparezca la Junta de Subastas, damos por sometido el asunto y resolvemos.

II

A. Las subastas públicas municipales y su adjudicación

Tanto la subasta tradicional, como el requerimiento de propuestas (*request for proposal*) son los vehículos procesales disponibles para que el Gobierno de Puerto Rico, así como sus municipios, adquieran bienes y

servicios. Puerto Rico Eco Park v. Municipio de Yauco, 202 DPR 525 (2019).

El propósito de estas herramientas es proteger el erario fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles.

Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas, 194 DPR 711, 716-717 (2016).

Como regla general, corresponde a cada ente gubernamental ejercer su poder reglamentario para establecer el procedimiento y las guías a seguirse en sus subastas. La Ley Núm. 38-2017 mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, según enmendada, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.* (LPAU) contiene varias disposiciones sobre el proceso de subasta. Esta, por ejemplo, establece en su sección 3.19 que los procedimientos de adjudicación de subastas serán informales y que estos serán establecidos por las **agencias** mediante reglamentación, siempre en estricto cumplimiento con la legislación sustantiva que aplica a las compras del Gobierno de Puerto Rico. Además, será sin menoscabo de los derechos y las obligaciones de los licitadores bajo la política pública y leyes vigentes en nuestra jurisdicción. Ahora bien, la LPAU no incluyó a los municipios en su definición de agencia, por lo que a estos no le son aplicables las disposiciones de la LPAU.

En el caso de los municipios, tanto las subastas tradicionales, así como el requerimiento de propuestas que adjudique una Junta de Subastas municipal, están reguladas por la Ley Núm. 107-2020, mejor conocida como el Código Municipal, la que derogó a la antigua Ley Núm. 81-1991, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.* (Ley 107-2020). De igual forma le es aplicable a los municipios el Reglamento para la Administración Municipal, Reglamento Núm. 8873 del 19 de diciembre de 2016 (Reglamento Núm. 8873).

Así pues, la Ley 107-2020, *supra*, establece que los municipios deberán cumplir con el procedimiento de subasta pública, salvo contadas excepciones, cuando las compras de materiales, equipo, comestibles,

medicinas y otros suministros de igual o similar naturaleza, uso o características que exceden de \$100,000.00; en toda obra de construcción o mejora pública por contrato que exceda de doscientos mil (200,000) dólares y en cualquier venta o arrendamiento de propiedad mueble e inmueble, con excepción a lo dispuesto en este Código. 21 LPR Sec. 7211. Para ello, todo municipio constituirá y tendrá una Junta de Subastas que constará de cinco (5) miembros. Cuatro de estos miembros, serán funcionarios municipales nombrados por el Alcalde y confirmados por la Legislatura Municipal. Mientras que el quinto miembro, será un residente del municipio de probada reputación moral, quien también será nombrado por el Alcalde y confirmado por la Legislatura Municipal. (21 LPR Sec. 7214).

Conforme establece el Artículo 2.040 del Código Municipal, la Junta de Subasta entenderá y adjudicará todas las subastas que sean requeridas por ley, por ordenanza municipal o reglamento. 21 LPR Sec. 7216. Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, el mencionado artículo establece como criterio de adjudicación el que la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. Además, tomará 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. No empecé a lo anterior, conforme el discutido artículo, la subasta podrá adjudicarse a un postor, aunque no sea necesariamente el más bajo o el más alto, si ello beneficia el interés público. **En tal situación, la Junta deberá hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifiquen tal adjudicación. Id.**

Asimismo, el Artículo 2.040 establece que la adjudicación de una subasta será notificada a todos los licitadores certificando el envío de la

adjudicación **mediante correo certificado con acuse de recibo o mediante correo electrónico**, si así fue provisto por el licitador o licitadores. **Deberá, además, notificar a los licitadores no agraciados las razones por las cuales no les fue adjudicada la subasta** y del término jurisdiccional de diez (10) días con el que cuentan para solicitar la revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones. Id.

Sobre tal revisión judicial, el Artículo 1.050 del Código Municipal, 21 LPRA Sec. 7081, dispone que el Tribunal de Apelaciones revisará, el acuerdo final o adjudicación de la Junta de Subastas, el cual se notificará por escrito y mediante copia por correo regular y certificado a las partes afectadas. Asimismo, la notificación de adjudicación de subasta deberá incluir el derecho de las partes afectadas a acudir ante el Tribunal de Apelaciones para la revisión judicial; el término para apelar la decisión; la fecha de archivo en auto de la copia de la notificación y a partir de qué fecha comenzará a transcurrir el término. La revisión judicial de la que trata el mencionado artículo deberá ser presentada dentro de los (10) días desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del acuerdo final o adjudicación.

De otra parte, la Parte II del Reglamento 8873 regula las subastas públicas municipales. Con tal propósito, la Parte II del discutido reglamento, establece cómo se efectuará la Publicación de Aviso de Subasta Pública y cuál será el contenido del Aviso de Subasta Pública, así como el contenido de los Pliegos de Especificaciones.¹ También establece los parámetros que se utilizarán en la adjudicación de la subasta. Por esa razón, en aquellas subastas de adjudicación, construcción y suministros de Servicios No Profesionales, la adjudicación de la subasta se hará en favor de aquel licitador que cumpla con los requisitos y condiciones de los pliegos de especificaciones cuya propuesta sea la más baja en precio o que, aunque

¹ Véase, Sección 3, 4 y 5 de la Parte II del Reglamento 8873.

no sea la más baja en precio, la calidad y/o garantías ofrecidas superan las demás ofertas o se justifique el beneficio de interés público de esa adjudicación. Sin embargo, en aquellas instancias en que la subasta sea adjudicada a favor de un licitador que no ofreció el costo más bajo, la Junta de Subastas deberá hacer constar por escrito las razones que justifican la adjudicación. Tal justificación, deberá ser firmada por los miembros de la Junta de Subastas que la favorecieron y debe permanecer en el expediente para fines de una futura auditoría. Sección 11, Parte II del Reglamento Núm. 8873.

En cuanto al contenido de la adjudicación o determinación final, la sección 13 de la Parte II del Reglamento Núm. 8873 dispone que esta contendrá: (a) el nombre de los licitadores; (b) una síntesis de las propuestas sometidas; (c) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta y las razones para no adjudicar a los licitadores perdedores; (d) el derecho a solicitar revisión judicial de la adjudicación o acuerdo final ante el Tribunal de Apelaciones y el término para ello; (e) la fecha de archivo en auto 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.

B. La revisión judicial de las adjudicaciones de subastas

El derecho a cuestionar una adjudicación o determinación final, mediante el mecanismo de revisión judicial, es parte del debido proceso de ley. Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito, 203 DPR 734 (2019) citando a Puerto Rico Eco Park v. Municipio de Yauco, *supra*. Es por ello por lo que resulta indispensable que se notifique adecuadamente a todas las partes cobijadas por tal derecho o, de lo contrario, no se cumplirán con las garantías mínimas del debido proceso de ley, y el derecho a revisar la determinación de la Junta de Subastas sería ineficaz, ya que el propósito de la notificación es que los licitadores

perdidosos tengan la oportunidad de solicitar revisión judicial dentro del término jurisdiccional aplicable. Id.

Para asegurar que el derecho a obtener la revisión judicial de una decisión de una agencia sea efectivo, es imprescindible exigir que la adjudicación de una subasta esté fundamentada. Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito, *supra*. Al final de cuentas, si la parte adversamente afectada por la determinación desconoce los fundamentos que propiciaron la decisión, “el trámite de la revisión judicial de la determinación administrativa se convertiría en un ejercicio fútil. Id. Además, una notificación fundamentada permite que los tribunales puedan “revisar efectivamente los fundamentos para determinar si la determinación de la junta ha sido arbitraria, caprichosa o irrazonable”, más aún en el caso de subastas públicas, en virtud de las cuales se desembolsan fondos públicos. Id., citando a J.A. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, 4ta ed. rev., Puerto Rico, 2017, pág. 297 y casos allí citados. Por ello, “**[s]ólo a partir de la notificación así requerida es que comenzará a transcurrir el término para acudir en revisión judicial**”. (Énfasis suplido). Puerto Rico Eco Park v. Municipio de Yauco, *supra*.

Por último, es importante destacar que la correcta y oportuna notificación de una adjudicación de subasta es un requisito *sine qua non* de un ordenado sistema judicial. Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito, *supra*, citando a Constr. I. Meléndez, S.E. v. A.C., 146 DPR 743 (1998). Una notificación defectuosa puede tener el efecto irremediable de afectar el derecho de una parte a cuestionar la adjudicación de subasta; también el de privar de jurisdicción al foro revisor para entender el asunto impugnado. Puerto Rico Eco Park v. Municipio de Yauco, *supra*. Si la notificación en cuestión adolece de los requisitos

establecidos por la legislación y reglamentación procede devolver el asunto para que se emita una notificación que cumpla con ello.

C. La falta de jurisdicción ante un recurso prematuro

Es norma reiterada en nuestro ordenamiento que la falta de jurisdicción sobre la materia no es susceptible de ser subsanada. S.L.C. Szendrey-Ramos v. F. Castillo, 169 DPR 873 (2007). La jurisdicción no se presume. La parte tiene que invocarla y acreditarla toda vez que, previo a considerar los méritos de un recurso, el tribunal tiene que determinar si tiene facultad para entender en el mismo. Soc. de Gananciales v. A.F.F., 108 DPR 644 (1979). Lo anterior tiene el propósito de colocar al tribunal apelativo en condición de examinar su propia jurisdicción, lo cual es su obligación. Ghigliotti v. A.S.A., 149 DPR 902 (2000). Además, los tribunales tenemos siempre la obligación de ser guardianes de nuestra propia jurisdicción, pues sin jurisdicción no estamos autorizados a entrar a resolver los méritos del recurso. Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc., 158 DPR 345 (2003).

De conformidad con lo anterior, se entiende que un *recurso prematuro* es aquel presentado en la Secretaría de un tribunal apelativo antes de que éste tenga jurisdicción. Hernández v. Marxuach Const. Co., 142 DPR 492 (1997). Consecuentemente, un recurso prematuro, al igual que uno tardío, adolece del grave e insubsanable defecto de privar de jurisdicción al tribunal al cual se recurre. Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E., 153 DPR 357 (2001). Por tanto, su presentación carece de eficacia y no produce ningún efecto jurídico, pues en el momento de su presentación, no ha habido autoridad judicial o administrativa para acogerlo. Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E., *supra*.

Así pues, los tribunales no tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. Martínez v. Junta de Planificación, 109 DPR 839, 842 (1980). La falta de jurisdicción no puede ser subsanada, ni podemos

arrogarnos la jurisdicción que no tenemos. Maldonado v. Junta de Planificación, 171 DPR 46 (2007). Incluso, aunque las partes no lo planteen, estamos obligados a velar por nuestra jurisdicción. Lagares Pérez v. E.L.A., 144 DPR 601 (1997). Por tanto, un recurso prematuro nos impide entrar en sus méritos puesto que, en tales circunstancias, carecemos de jurisdicción. Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E., *supra*.

Cónsono con lo anterior, este Foro puede desestimar, a petición de parte, por medio de la Regla 83(B)(1) de nuestro Reglamento, o *motu proprio* mediante la Regla 83(C), un recurso por falta de jurisdicción. 4 LPRA Ap. XXII-B. Como corolario de lo anterior, la precitada Regla dispone 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.

.....

III

Tal como adelantamos, a través del recurso de epígrafe la parte recurrente impugna la resolución dictada por la Junta de Subastas del Municipio de Yabucoa en la subasta formal número 2, serie 2021-2022 del 23 de agosto de 2021.

Al evaluar la resolución de la cual se recurre, hemos advertido que la Junta de Subastas recurrida incumplió con varias de las disposiciones de la Ley 107-2020, así como del Reglamento Núm. 8873, que inciden en nuestra función revisora. Primeramente, vemos que al notificar la *Resolución*, la Junta de Subasta no certificó haber notificado su

determinación por correo certificado o correo electrónico, tal cual le es exigido. Así se desprende de la propia *Resolución* en la que sencillamente manifestó: “Certifico haber enviado copia fiel y exacta de la presente Resolución a:”.

Más aún, notamos que, al notificar la adjudicación de la subasta, la Junta de Subastas no hizo constar por escrito las razones beneficiosas al interés público que justifiquen la adjudicación a un licitador cuya oferta no fue la más baja **tal cual exige el Art. 2.040 de la Ley 107-2020**. Por el contrario, esta se limitó a señalar conforme a continuación transcribimos.

“Tomando en consideración las anteriores determinaciones de hecho y conclusiones de derecho y haciendo un estudio minucioso de todos los licitadores y sus propuestas, la Junta de Subastas del municipio de Yabucoa, determina adjudicar la buena pro de la Subasta Formal Núm. 2, Serie 2021-2022, Rehabilitación de la Cancha de la Comunidad Ingenio, Bo. Aguacate, Yabucoa, PR; al segundo postor más bajo. La compañía **Top Construcion & More LLC.**, sometió su oferta de licitación por la cantidad total de **\$532,000.00**. Esta determinación se basa en los hechos de que esta compañía sometió toda la documentación requerida. Además, tanto la compañía que sometiera la oferta más económica como otras, no cumplieron con todos los requisitos impuestos para la participación al no presentar el documento “*Statement of Bidders Qualification*”[sic]. La otra compañía que sí cumplió con todos los requisitos sometió su oferta ocupando el cuarto lugar en precio.”

Vemos pues que, como indicamos, pese a adjudicarle la subasta a un licitador que no presentó la oferta más baja, la Junta de Subasta no estableció las razones beneficiosas al interés público que justifique tal decisión. De igual forma, tampoco encontramos que haya cumplido con su deber de desglosar adecuadamente los factores o criterios que tomó en cuenta para adjudicar la subasta, despachándolo con señalar que estos no presentaron un documento que a todas luces no está contenido en su *Hoja de Cotejo para Propuestas* en la que se indica los documentos que deben ser sometidos por todos los licitadores que participen de la subasta.

Ciertamente, las deficiencias antes señaladas, nos mueven a concluir que el contenido de la notificación de la adjudicación realizada por la Junta

de Subastas incumplió con el estándar de adecuación establecido por nuestro ordenamiento jurídico. Al no detallar cómo la adjudicación de la subasta a un licitador cuya propuesta no es la más baja es beneficiosa al interés público, **tal cual le exige la normativa vigente**, la Junta de Subastas incidió en el derecho de la recurrente de cuestionar adecuadamente la adjudicación de subasta. Esto es así, ya que desconoce los fundamentos sobre el beneficio al interés público que pudiera justificar la adjudicación de subasta realizada. Ello ocasiona, conforme ha resuelto nuestro máximo foro, que los términos para acudir en revisión no se hayan activado y que carezcamos de jurisdicción para entender el asunto impugnado, por ser prematuro.²

Ante la situación de hechos particulares del presente caso, procede que desestimemos el recurso de revisión de epígrafe y devolvamos el asunto a la Junta de Subastas para que emita una notificación **conforme a la normativa expuesta y bajo los criterios de los estatutos vigentes**. Una vez esta sea emitida, cualquier parte adversamente afectada podrá, de entenderlo pertinente, presentar un nuevo recurso de revisión.

IV

Por los fundamentos antes enunciados, desestimamos el recurso de revisión administrativa de epígrafe y devolvemos el caso a la Junta de Subastas para que emita una notificación adecuada conforme a Derecho, según lo aquí resuelto.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria.

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

² No pasa por desapercibido, además, que aparte de los incumplimientos antes enunciados en la presente sentencia, la Junta de Subastas del Municipio de Yabucoa indicó en la resolución recurrida que sus determinaciones fueron fundamentadas en la Ley Número 81 del 30 de agosto de 1991 conocida como la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Como señalamos en el derecho aplicable expuesto en la presente, el estatuto que la Junta de Subastas informa utilizó para fundamentar su decisión **FUE DEROGADO** por el Código Municipal, Ley 107-2020. Por ello, es al amparo del estatuto vigente que debe evaluar y adjudicar sus subastas.