

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

TRANSPORTE
SONNELL, LLC

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DEL MUNICIPIO
LAS MARÍAS

Recurrida

KLRA202100600

Revisión Administrativa
Procedente de la Junta de
Subastas del Municipio de
Las Marías

Caso ante Organismo
Administrativo: Subasta
Formal #8, Serie 2021-
2022, Renglón #1, Camión
Compactador de 20
yardas; y Renglón #2,
Camión Compactador de
11 yardas

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 27 de enero de 2022.

El 22 de noviembre de 2021, Transporte Sonnell, LLC. (Transporte Sonnell o parte recurrente) compareció ante este Tribunal mediante recurso titulado *Revisión Administrativa*. En este, nos solicitó que dejáramos sin efecto la adjudicación de la Subasta Formal Núm. 8 emitida el 1ro de noviembre de 2021 y notificada el día tres del mismo mes y año por la Junta de Subasta del Municipio de Las Marías (Junta de Subasta). En esta, se adjudicó la subasta formal a favor de Super Automotive Products, Inc.

I

Conforme surge del expediente, el 4 de octubre de 2021, la Junta de Subasta del Municipio de Las Marías publicó un Aviso Público para Subasta Formal Número 8 Serie: 2021-2022 sobre Adquisición de Varios Vehículos de Motor.¹ Para dicha subasta, figuraron como licitadores la parte recurrente y Super Automotive Products, Inc. (Super Automotive).

¹ Véase, pág. TA-1 del Apéndice.

El 3 de noviembre de 2021, la Junta de Subasta emitió una *Notificación de No Adjudicación Renglón #1 Adquisición Camión Compactador de 20 yds* mediante la cual, como indicamos, adjudicó la buena pro de la subasta a favor de Super Automotive. Al así hacerlo, expresó:

Los factores principales tomados en consideración en la adjudicación de la subasta son:

1. Cumplimiento a cabalidad con las especificaciones solicitadas por el municipio de Las Marías en la propuesta y sus adendum para los camiones.
2. Garantías ofrecidas.

Por la presente se le notifica que a tenor con los pliegos de subastas sometidos el 20 de octubre del 2021 ante la Honorable Junta de Subastas y luego de evaluar la propuesta, la Junta el 1 de noviembre de 2021, ha determinado **No Adjudicarle** la Subasta Formal en referencia. Siendo la compañía seleccionada: Super Automotive Products, Inc. cumpliendo con los requisitos y especificaciones solicitadas, en beneficio del Municipio de Las Marías.

La subasta fue efectuada conforme a las especificaciones sometidas a periódico el 4 de octubre de 2021. De no estar de acuerdo, en el Código Municipal de Puerto Rico según enmendado, Capítulo V Artículo 2.040 Inciso a. "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 el Artículo 1.050 de este Código." [sic] (Énfasis en el original)²

En la misma fecha, la Junta de Subasta emitió una *Notificación de No Adjudicación Subasta Formal Número 8 Serie 2021-2022 Renglón #2 Adquisición Camión Compactador de 11 yds*. En esta, incluyó el mismo lenguaje antes transcrito para el Renglón #1.³ En desacuerdo con ambas notificaciones, el 22 de noviembre de 2021, Transport Sonnell sometió el recurso de epígrafe y alegó que la Junta de Subasta erró al:

[...] no fundamentar adecuadamente y con razones que surgiesen de los pliegos de la subasta sus fundamentos para la adjudicación de la subasta.

[...] no adjudicar los renglones 1 y 2 de la subasta a Sonnell pese a que Sonnell fue el licitador más bajo. Ello, sin fundamentar las razones de interés público por las cuales no se le adjudicó la subasta.

[...] no aplicar la Ley de Preferencia y reconocerle el precio bajo la misma a Sonnell. El cual, sería aún mucho menor que

² Págs. TA304-TA305 del *Apéndice*.

³ Págs. TA302-TA303 del *Apéndice*.

el que consideró la Junta al adjudicar la Subasta, que de por sí ya era el más bajo.

En la misma fecha, sometió una *Urgente Moción en Auxilio de Jurisdicción*. Mediante *Resolución* de ese día, resolvimos que procedía expedir el Auxilio de Jurisdicción solicitado. En consecuencia, ordenamos la paralización de los procedimientos ante la Junta de Subasta. Además, concedimos hasta el 22 de diciembre de 2021 a la Junta de Subasta para exponer su posición sobre el recurso.

El 12 de enero de este año, Transporte Sonnell compareció mediante una *Moción informativa solicitando que se dé por sometida controversia*. En esta, señaló que el término que concedimos en nuestra *Resolución* venció sin que la Junta de Subasta compareciera. Por ello, solicitó que diéramos por sometida la controversia. Ante la incomparecencia de la Junta de Subasta, declaramos **Con Lugar** este escrito, damos por sometido el asunto sin la comparecencia de la parte recurrida 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. PR Eco Park et al. v. Mun. 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, (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 LPRA 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 LPRA 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 LPRA 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 empece 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, *supra*, 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, *supra*, 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.⁴ 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 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, *supra*.

En cuanto al contenido de la adjudicación o determinación final, la sección 13 de la Parte II del Reglamento Núm. 8873, *supra*, dispone que esta

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

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 v. Junta, 203 DPR 734 (2019) citando a PR Eco Park et al. v. Mun. 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 perdedores 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 v. Junta, *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). *PR Eco Park et al. v. Mun.*, *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 v. Junta*, *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. *PR Eco Park et al. v. Mun. 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 Planificación, 171 DPR 46 (2007). Incluso, aunque las partes no lo planteen, estamos obligados a velar por nuestra jurisdicción. Lagares 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

Conforme adelantamos, mediante el recurso de epígrafe Transporte Sonnell impugna las notificaciones emitidas el 3 de noviembre de 2021 por la Junta de Subasta del Municipio de Las Marías para el Renglón #1 *Adquisición Camión compactador de 20 yds* y del Renglón #2 *Adquisición Camión compactador de 11 yds*. Tras examinar las notificaciones recurridas, advertimos que en ambas la Junta de Subasta recurrida incumplió con ciertas disposiciones de la Ley 107-2020 y el Reglamento 8873, *supra*, que incide en nuestra función revisora. Veamos.

Conforme surge de la notificación emitida sobre no adjudicación del Renglón #1 *Adquisición Camión Compactador de 20 yds*, la propuesta de Transporte Sonell fue por \$147,609.00, mientras que la de Super Automotive fue de \$149,414.00 (Énfasis suplido). Asimismo, puede apreciarse según la notificación de no adjudicación del Renglón #2 para la adquisición de un camión compactador de 11 yds, que Transporte Sonell sometió propuesta por \$132,197.00. La propuesta de Super Automotive fue por la cantidad de \$132,914.00. Vemos pues, que, para ambos renglones, Transporte Sonell era el licitador más bajo.

Sin embargo, pese a ello, del lenguaje contenido en tales notificaciones no surge que la Junta de Subasta haya hecho 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 y el Reglamento 8873**. Por el contrario, tal cual señalamos, al notificar la no adjudicación de la subasta, esta se limitó a

señalar que los factores principales tomados en consideración fueron el cumplimiento a cabalidad con las especificaciones solicitadas y las garantías ofrecidas. De igual forma, la Junta tampoco hizo constar por escrito en sus notificaciones, las razones específicas que impidieron adjudicar las subastas a Transporte Sonell y por las cuales no cualificaron para ello.

El Art. 2.040 del Código Municipal establece los criterios de adjudicación de las subastas. A tales efectos, establece que cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta **adjudicará a favor del postor razonable más bajo**. El citado artículo permite que la adjudicación de una subasta pueda ser adjudicada a un postor que no es necesariamente el más bajo. Esto le será permitido cuando con ello se beneficie el interés público. No obstante, en esta situación, la Junta deberá hacer constar por escrito las razones que alude como beneficiosas al interés público que justifiquen la adjudicación a un postor que no es el más bajo. La Junta de Subasta en el presente caso no cumplió con tal deber. O sea, 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 como viene obligada a hacer. Similar explicación exige el Reglamento 8873, *supra*.

Ciertamente, la deficiencia antes señalada, nos mueve a concluir que el contenido de la notificación de la adjudicación realizada por la Junta de Subasta 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 Subasta 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 lo términos para acudir en revisión no se hayan activado y que carezcamos de jurisdicción para entender el asunto impugnado, por ser prematuro.

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 Subasta para que emita una notificación **conforme a la normativa expuesta**. 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 Subasta, para que emita una notificación adecuada conforme a Derecho, según lo aquí resuelto. Por consiguiente, se deja sin efecto la paralización de los procedimientos ante la Junta de Subasta. En vista de ello, además, ordenamos el desglose del apéndice del recurso.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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