

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL V

ATLANTIC PRECAST,  
LLC

Recurrente

Vs.

MUNICIPIO AUTÓNOMO  
DE CAGUAS

Recurrido

Ornamentación  
Quintana, Inc.

Punta Borinquen  
Precast, Corp.

Partes con Interés

KLRA202300227

*REVISIÓN  
ADMINISTRATIVA*  
procedente de la  
Junta de Subastas  
del Municipio  
Autónomo de Caguas

Subasta Núm.  
2023-057

Adquisición e  
Instalación de  
Sepultura de Nichos  
Pre-Fabricados  
Regulares y Grandes  
("Oversize")

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Santiago Calderón y la Jueza Álvarez Esnard.

**Hernández Sánchez, Juez Ponente**

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de junio de 2023.

El 18 de mayo de 2023, Atlantic Precast, LLC (Atlantic o recurrente) presentó un *Recurso de Revisión* ante nos y solicitó la revisión de un *Aviso de Adjudicación* que se emitió el 2 de mayo de 2023 y se notificó el 5 de mayo de 2023 por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Caguas (Junta de Subastas o recurrida). Mediante el aludido dictamen, la Junta de Subastas le adjudicó la subasta a Ornamentación Quintana, Inc. (Ornamentación) por entender que cumplió con todas las especificaciones, términos y condiciones de los pliegos de la subasta. Además, indicó que Ornamentación había sido el segundo postor más bajo.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, **desestimamos** el recurso de epígrafe por falta de jurisdicción por prematuro.

## I.

El 31 de marzo de 2023, la Junta de Subastas emitió una *Invitación a Subasta Formal Núm. 2023-057* para la adquisición e instalación de sepultura de nichos pre-fabricados regulares y grandes. En dicho anuncio se informó que los licitadores tendrían hasta el 12 de abril de 2023 antes de las 3:00pm para someter, electrónicamente, sus propuestas y demás documentos requeridos. Además, se señaló que para que se pudiese celebrar el acto de apertura, tres (3) miembros de la Junta de Subastas tenían que autorizar dicha acción y posteriormente, estarían disponibles las propuestas sometidas para la revisión y escrutinio de todos los licitadores participantes. El pliego de especificaciones de la subasta se incluyó como parte de la *Invitación a Subasta Formal Núm. 2023-057*.

En cumplimiento con el anuncio de subasta antes descrito, Atlantic sometió su propuesta Núm. PS-2023-057-83 el 12 de abril de 2023. Posteriormente, el 13 de abril de 2023, se celebró el acto de apertura. Así las cosas, el 27 de abril de 2023, la Junta de Subastas se reunió para evaluar las propuestas y proceder con su adjudicación.<sup>1</sup> Cabe precisar que del pliego de especificaciones se desprende que la adjudicación de la subasta sería adjudicada al postor más responsable que cumpliera con las Condiciones e Instrucciones contenidas en la invitación de subasta, cuya oferta cumpliera con las especificaciones establecidas y el licitador que ofreciera el precio más conveniente para el Municipio.

Luego de que se realizó un análisis de las propuestas sometidas, el 2 de mayo de 2023, la parte recurrida emitió un *Aviso de Adjudicación* que se notificó el 5 de mayo de 2023. En primer

---

<sup>1</sup>Como parte de su evaluación, la Junta de Subastas consideró las recomendaciones efectuadas por el personal a cargo de la administración de los cementerios municipales adscritos al Departamento de Secretaría Municipal.

lugar, indicó que los licitadores participantes que sometieron las ofertas en el término establecido fueron las siguientes: (1) Atlantic; (2) Ornamentación; y, por último (3) Punta Borinquen Precast Corp. (Punta Borinquen). Luego especificó que el costo total propuesto por cada compañía para el servicio solicitado eran los siguientes:

1. Atlantic: \$85,335.00
2. Ornamentación: \$103,000.00
3. Punta Borinquen: \$249,000.00

Finalmente, se limitó a afirmar que le adjudicaba la buena pro de la subasta a Ornamentación por su oferta de \$103,000.00 por ser el segundo proponente con oferta más económica y por entender que este último cumplió con todas las especificaciones, términos y condiciones del pliego de la subasta. Además, enumeró los documentos que debía entregar Ornamentación ante el Departamento de Compras y Subastas antes del 12 de mayo de 2023 por ser el licitador agraciado.

En desacuerdo con esta determinación, el 18 de mayo de 2023, Atlantic presentó el recurso de epígrafe y formuló los siguientes señalamientos de error:

**Cometió grave error la Junta Subasta del Municipio Autónomo de Caguas que invalida la adjudicación de la subasta apelada, por ser un error craso de derecho que violenta el debido proceso de ley de la aquí compareciente al emitir una adjudicación sin incluir la información y análisis básico que requiere y garantiza una notificación que cumpla con el debido proceso de ley, según establecido en *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886 (2007).**

**Cometió grave error la Junta de Subasta del Municipio Autónomo de Caguas al adjudicar la subasta a un licitador cuya propuesta es sustancialmente más costos que la licitación razonable más baja en precio sin justificación alguna que justificara la desviación de la norma y política pública de adjudicar las subastas al licitador razonable más bajo en precio.**

Atendido el recurso, el 31 de mayo de 2023, emitimos una *Resolución* concediéndole a la parte recurrida hasta el 9 de junio de

2023 para presentar su alegato en oposición. Oportunamente, el 9 de junio de 2023, el Municipio Autónomo de Caguas y su Junta de Subastas presentó una solicitud de desestimación y una oposición al recurso. En primer lugar, plantearon que el dictamen recurrido fue notificado el 5 de mayo de 2023 y, por ende, la recurrente tenía hasta el 15 de mayo de 2023 para presentar el recurso de revisión judicial ante nos conforme lo establece Ley Núm. 107-2020. Sin embargo, señalaron que el recurso de epígrafe se presentó ante nos el 18 de mayo de 2023. Ante ello, razonaron que procedía la desestimación del recurso por falta de jurisdicción por tardío. Por otro lado, sostuvieron que, en la alternativa que este foro determinara que no procedía la desestimación, se oponían a los señalamientos de error que formuló el recurrente toda vez que el aviso de adjudicación cumplía con cabalidad con los requisitos de notificación contenidos en el Código Municipal y la jurisprudencia vigente.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes procedemos a resolver. Veamos.

## II.

### **-A-**

La doctrina de revisión judicial nos encomienda “examinar si las decisiones de las agencias administrativas fueron hechas dentro de los poderes delegados y son compatibles con la política pública que las origina”. *Rolón Martínez v. Caldero López*, 201 DPR 26, 35 (2018). Al efectuar tal encomienda, debemos “otorgar amplia deferencia a las decisiones de las agencias administrativas”. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117, 126 (2019).

La normativa jurisprudencial ha reiterado que existe en el derecho puertorriqueño una presunción de legalidad y corrección a favor de los procedimientos y decisiones realizadas por las agencias

administrativas. *Rolón Martínez v. Caldero López*, supra, pág. 35. Lo anterior responde a la experiencia y pericia que se presume tienen dichos organismos para atender y resolver los asuntos que le han sido delegados. Íd.

Así, el estado de derecho vigente nos impone otorgarle deferencia a la agencia administrativa, siempre que la parte que la impugne no demuestre evidencia suficiente que rebata la presunción de legalidad y corrección. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra, pág.128. Por lo tanto, al realizar nuestra función revisora debemos enfocarnos en determinar si la agencia administrativa: (1) erró en aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente; y (3) si lesionó derechos constitucionales fundamentales. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 627-628 (2016).

De este modo, si al realizar nuestra función revisora no nos encontramos ante alguna de las situaciones previamente mencionadas, tenemos el deber de validar la determinación realizada por la agencia administrativa. Íd. Ello, aun cuando exista más de una interpretación posible en cuanto a los hechos. Íd., pág. 627. Ahora bien, es preciso recordar que las conclusiones de derecho, por el contrario, serán revisables en todos sus aspectos. Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

**-B-**

La jurisdicción es la autoridad que posee un tribunal o un foro administrativo para considerar y adjudicar determinada controversia o asunto. *Pérez López y otros v. CFSE*, 189 DPR 877, 882 (2013). La falta de jurisdicción trae consigo las consecuencias siguientes:

- (a) no es susceptible de ser subsanada; (b) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal, como tampoco puede este arrogársela; (c) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (d) impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia

jurisdicción; (e) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso; y (f) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal *motu proprio*. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009).

A tono con lo anterior, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que los tribunales “debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción”, por lo que tenemos la indelegable labor de auscultarla, incluso cuando ello no se nos haya planteado. *Cordero et al. v. ARPe et al.*, 187 DPR 445, 457 (2012). Así pues, “las cuestiones jurisdiccionales deben ser resueltas con preferencia, y de carecer un tribunal de jurisdicción lo único que puede hacer es así declararlo”. *Íd.*, pág. 856. Ello, ya que los tribunales no tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la tenemos. *Yumac Home v. Empresas Massó*, 194 DPR 96, 103 (2015). Cuando este Foro carece de jurisdicción, procede la inmediata desestimación del recurso apelativo. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 883 (2007).

Un recurso presentado prematura o tardíamente priva insubsanablemente de jurisdicción y autoridad al tribunal ante el cual se recurre para atender el asunto, caso o controversia. (Énfasis suplido) *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, 98 (2008). Estos tipos de recursos carecen de eficacia y no producen ningún efecto jurídico, pues, al momento de su presentación, su naturaleza prematura o tardía hace que el foro apelativo no tenga autoridad alguna para acogerlo. *Íd.* Conforme a lo que antecede, este Tribunal de Apelaciones puede desestimar, *motu proprio*, un recurso prematuro o tardío por carecer de jurisdicción. Regla 83 (B) (1) y (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B.

-C-

El derecho a cuestionar una resolución administrativa mediante revisión judicial proviene del derecho constitucional al

debido proceso de ley, y por ello, es indispensable que las agencias cumplan cabalmente con el requisito de notificación adecuada. *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, 179 DPR 720, 736 (2010). Para que todo procedimiento cumpla con el debido proceso de ley en su vertiente procesal, se requiere que, en primer lugar, que se cumpla con una notificación adecuada. Íd. El deber de notificar a las partes adecuadamente no constituye un mero requisito, esto ya que una notificación insuficiente puede traer consigo consecuencias adversas a la sana administración de la justicia. *Olivo v. Srio. de Hacienda*, 164 DPR 165, 178 (2005).

Una notificación adecuada brinda a las partes la oportunidad de advenir en conocimiento real de la determinación tomada, y les otorga una mayor oportunidad de decidir si ejercen o no los remedios disponibles en ley. *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, *supra*, pág. 737. Así, “se obtiene un balance justo entre los derechos de todas las partes y se logra un ordenado sistema de revisión judicial”. Íd. En protección de este derecho, el Tribunal Supremo resolvió que “no se le pueden oponer los términos jurisdiccionales para recurrir de una determinación administrativa a una parte que no ha sido notificada de dicha determinación conforme a derecho”. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008).

Finalmente, el Art. 1.050 de la Ley Núm. 107-2020, según enmendada, mejor conocida como *Código Municipal de Puerto Rico* (Ley Núm. 107-2020), 21 LPRA sec. 7081, en lo pertinente, dispone que la revisión judicial en los procesos de adjudicación de subastas que realice la Junta de Subastas será de la siguiente forma:

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 escrito regular y certificado a la(s) parte(s) afectada(s). La solicitud de revisión se instará dentro del término jurisdiccional de diez (10) días contados desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del

acuerdo final o adjudicación. La notificación deberá incluir el derecho de la(s) parte(s) afectada(s) de acudir ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones para la revisión judicial; término para apelar la decisión; fecha de archivo en auto de la copia de la notificación y a partir de qué fecha comenzará a transcurrir el término. La competencia territorial será del circuito regional correspondiente a la región judicial a la que pertenece el municipio.

Sin embargo, lo anterior se trata del término para acudir en revisión, una vez la parte cuente con una notificación adecuada. Para determinar lo que es una notificación adecuada, pasamos a discutir el procedimiento de subasta y lo establecido jurisprudencialmente al respecto.

**-D-**

En el caso de municipios, tanto las subastas tradicionales, así como el requerimiento de propuestas que adjudique una Junta de Subastas municipal están preceptuadas por la Ley Núm. 107-2020, *supra*. Específicamente, el Art. 2.040 de la referida ley, 21 LPRA sec. 7216, establece que la Junta de Subastas adjudicara todas las subastas que se requieran por ley, ordenanza o reglamento. Asimismo, dicha disposición en su inciso (a) exige que se cumplan con ciertos criterios de adjudicación, entre estos, 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. Íd. Además, puntualiza que la Junta de Subastas tiene el deber de notificarle a todos los licitadores no agraciados las razones por la cuales no se le adjudicó la subasta. Íd. Por último, establece que la Junta no necesariamente tiene que adjudicarle la subasta al postor más bajo si con ello beneficia al interés público, pero **tiene la obligación de hacer constar por escrito las razones aludidas**



**como beneficiosas al interés público que justifiquen tal adjudicación.** (Énfasis suplido) Íd.

En contraste con lo anterior, los tribunales tenemos la obligación de asegurar que las entidades públicas cumplan con las disposiciones normativas aplicables y con los reglamentos y procedimientos adoptados por ellas para regir la celebración de subastas para la adquisición de bienes y servicios del sector privado. *RBR Const. SE v. AC*, 149 DPR 836, 856 (1999). **También, debemos asegurar que en estos procesos se trate de forma justa e igualitaria a todos los licitadores, al momento de recibir y evaluar sus propuestas y de adjudicar la subasta.** (Énfasis suplido) Íd.

Los tribunales reconocemos la discreción de las juntas de subastas, “al momento de considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar la subasta a favor de la licitación que estime se ajusta mejor a las necesidades particulares de la agencia y al interés público en general”. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, supra, pág. 348-349. Esta discreción les permite a las agencias adjudicar la subasta al postor que consideren más apropiado, aun cuando no sea el más bajo, si con ello se sirve al interés público. *Caribbean Communications v. Pol. de PR*, 176 DPR 978, 1007 (2009). No obstante, los procedimientos de subastas son procedimientos con ciertas características adjudicativas, por eso, una vez se ha tomado la decisión administrativa, la parte adversamente afectada tiene derecho a solicitar la revisión judicial. *LPC & D. Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, 877 (1999).

**En relación con la notificación de adjudicación de la subasta, la jurisprudencia dispone que se debe incluir lo siguiente: (1) los nombres de los licitadores 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 la revisión judicial.** (Énfasis suplido) *Pta Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 743-744 (2001). **Cuando se incumple con estos requisitos, la notificación no es válida.** (Énfasis suplido) *Íd.* **El requerimiento de que se incluyan los fundamentos en la notificación asegura que los tribunales podamos revisar esos fundamentos para determinar si la decisión fue arbitraria, caprichosa o irrazonable.** (Énfasis suplido) *Junta Dir. Portofino v. PDCM*, 173 DPR 455, 467 (2008).

El criterio de la notificación adecuada cobra especial importancia en el caso de subastas públicas, debido a que estas implican directamente el desembolso de fondos públicos. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra, págs. 742. De ahí que, de no existir esta norma, el tribunal se vería en la necesidad de celebrar un juicio *de novo* cada vez que fuera a revisar las actuaciones de las agencias y los municipios, lo que sería sumamente ineficiente y promovería que esos organismos fundamentaran sus actuaciones *a posteriori*. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra, págs. 743.

### III.

En su primer señalamiento de error, la recurrente argumentó que la Junta de Subastas violó su debido proceso de ley al emitir una adjudicación sin incluir la información y el análisis básico que requiere y garantiza una notificación que cumple con el debido proceso de ley. Además, adujo que cometió un grave error la parte recurrida al adjudicarle la subasta, sin justificación alguna, a un licitador cuya propuesta era sustancialmente más costosa que la licitación más baja.

De entrada, cabe reiterar que las cuestiones relativas a la jurisdicción de un tribunal para atender ciertas controversias se

tienen que resolver con preferencia. Por consiguiente, de entrada, resolvemos que no tenemos jurisdicción para atender la presente controversia en sus méritos. **Ello, toda vez que la notificación de la adjudicación de la subasta fue defectuosa y, por ende, el término de diez (10) días que dispone la ley para recurrir ante nos no ha comenzado a transcurrir.**

Conforme al precitado derecho, la notificación adecuada es un corolario del debido proceso de ley toda vez que este derecho le permite a las partes a impugnar un dictamen con una defensa adecuada. Así pues, la insuficiencia de fundamentos para llegar a dicha determinación entorpece la capacidad de la parte perdedora de impugnar una determinación con argumentos oportunos. Es por ello que nuestro más alto foro delimitó los criterios que el Tribunal debe considerar al momento de revisar si la notificación de adjudicación de una subasta fue adecuada.

A tenor con lo anterior, nuestra jurisprudencia establece que una notificación adecuada debe contener: 1) los nombres de todos los licitadores de 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 perdedores; y 4) la disponibilidad y el plazo para solicitar reconsideración y revisión judicial. *Pta Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra, págs. 743-744.

Conforme a un estudio minucioso del expediente ante nos, se desprende que la Junta de Subasta incluyó como parte del *Aviso de Adjudicación* los nombres de los licitadores, las propuestas del costo total por el servicio solicitado de cada compañía y la disponibilidad y plazo para solicitar reconsideración y revisión judicial. Sin embargo, **no incluyó los factores o criterios que se tomaron en consideración para adjudicar la subasta a favor de Ornamentación ni los defectos que tuvieron las propuestas de**

**Atlantic y Punta Borinquen que evitaron a que se le adjudicara la subasta. De igual forma, cabe precisar que no hizo constar las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifiquen la adjudicación a Ornamentación conforme lo exige el Art. 2.040 de la Ley Núm. 107-2020, supra.**

En cambio, en el *Aviso de Adjudicación*, la Junta de Subastas se limitó a indicar que le adjudicaba la subasta a Ornamentación ya que esta última presentó la segunda oferta más económica y cumplió con todas las especificaciones, términos y condiciones del pliego de la subasta. Además, sostuvo que no adjudicó la subasta a favor de Atlantic ya que este último no cumplió con las especificaciones requeridas, particularmente, con las medidas establecidas en la subasta. Cabe precisar que, la Junta de Subastas no dispuso nada en cuanto a las razones por la cual no le adjudicó la subasta a Punta Borinquen a pesar de que expresó de que dicha entidad compareció como licitadora y sometió una propuesta.

Como podemos observar, los fundamentos que proveyó la recurrida en la notificación de la adjudicación fueron muy generales. Si bien es cierto que la Junta de Subastas tiene la autoridad de adjudicarle la subasta a un postor que no sea necesariamente el más bajo, también tiene el deber de fundamentar su adjudicación de manera detallada cumpliendo con los requisitos jurisprudenciales para efectuar una notificación adecuada. El incurrir en incumplimiento con lo antes expuesto nos impide como foro revisor evaluar si, en efecto, la actuación de la agencia fue arbitraria, irrazonable o caprichosa. **De igual manera, las omisiones aquí señaladas convierten la notificación en una defectuosa, lo cual incide, a su vez, en el término que tiene la recurrente para acudir ante este foro apelativo en revisión judicial.** Por tal razón, estamos obligados a desestimar el recurso de epígrafe por falta de jurisdicción por prematuridad.

De igual forma, conforme a lo antes expuesto, **declaramos No Ha Lugar la solicitud de desestimación que presentó el Municipio Autónomo de Caguas y su Junta de Subastas. Como mencionamos anteriormente, al haberse efectuado una notificación inadecuada, el término de diez (10) días que provee la ley para acudir en alzada nunca comenzó a transcurrir.** Así pues, no podemos desestimar el recurso por falta de jurisdicción por entender que la parte recurrente presentó el recurso de revisión judicial tardíamente.

En virtud de lo anterior, cabe precisar que, a partir del momento en que la parte recurrida enmiende la notificación de adjudicación para atemperarlo a los requisitos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, es que comenzará a transcurrir el término que provee la Ley Núm. 107-2020, *supra*, para que Atlantic presente su recurso de revisión ante este foro apelativo.

#### IV.

Por los fundamentos esbozados, declaramos **No Ha Lugar** la solicitud de desestimación que presentó la parte recurrida y **desestimamos** el recurso por falta de jurisdicción debido a su presentación prematura.

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