

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAGUAS
PANEL X

STELLA CONSTRUCTION
GROUP, LLC

Recurrente

V.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE CAGUAS

Recurrido

KLRA202300515

*Revisión de
Decisión
Administrativa*
procedente de la
Junta de Subastas
del Municipio
Autónomo de
Caguas

Subasta Núm.:
2024-008

Sobre:
Impugnación
de Subasta

Panel integrado por su presidenta; la Juez Lebrón Nieves, la Juez Barresi Ramos y la Jueza Santiago Calderón

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de noviembre de 2023.

El 2 de octubre de 2023, compareció ante este Tribunal de Apelaciones, Stella Construction Group, LLC (en adelante, Stella Construction o parte recurrente), por medio de *Recurso de Revisión Judicial*. Mediante este, nos solicita que revisemos el *Aviso de Adjudicación de Subasta* emitido y notificado el 22 de septiembre de 2023, por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Caguas (en adelante, parte recurrida o Junta de Subastas).

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se desestima el recurso por falta de jurisdicción, por notificación defectuosa.

I

El 21 de agosto de 2023, el Municipio Autónomo de Caguas (en adelante, Municipio), publicó el *Aviso de Subasta 2024-008*, ello, con el propósito de realizarle mejoras al alumbrado público del solar

ubicado en la PR-172 Interior, Urb. Villa Turabo, Calle Flamboyán, Laurel, Roble, Cedro y Ciprés, en Caguas, Puerto Rico. El aviso de subasta dispuso que, la reunión pre-subasta (no compulsoria) se llevaría a cabo el jueves, 24 de agosto de 2023, a las 9:30 a.m. de forma virtual; mientras que la fecha límite para preguntas era el 30 de agosto de 2023 y la fecha límite para contestaciones era el 1ro de septiembre de 2023. De igual forma, estipuló que, la fecha límite de entrega de las propuestas estaba pautada para el miércoles, 6 de septiembre de 2023, hasta las 3:00 p.m., y la fecha de su apertura sería el jueves, 7 de septiembre de 2023. El cuerpo del mencionado *Aviso* indicaba que, los documentos de subasta como planos, especificaciones, condiciones especiales y generales estarían disponibles en formato digital. Podrían obtenerlos al acceder al Registro Electrónico de Proveedores y Subastas en Línea (en adelante, REPSEL), a través de <https://caguas.gov.pr/subastaselinea>.

Además, el cuerpo del aviso indicaba que, los licitadores, mediante REPSEL, podían cargar o someter electrónicamente sus propuestas y/o demás documentos requeridos, en formato PDF, hasta las 3:00 pm del miércoles, 30 de agosto de 2023. Debido a lo anterior, el Municipio publicó la *Nota Aclaratoria* para la Subasta Número 2024-008, donde aclaró que tal información era errónea y que, la fecha límite para someter propuestas era el 6 de septiembre de 2023.

Del expediente surge que, el acceso al mencionado enlace contenía una *Invitación a Subasta Formal*. Tal documento recalca las fechas expresadas en el aviso de subasta, así como la forma de someter o cargar las propuestas y/o los documentos requeridos. Asimismo, incluyó al dorso una nota que indicaba que, todos los licitadores serían responsables de leer todos los pliegos contenidos en la invitación. La aludida invitación contenía los siguientes

incisos, que todos los licitadores debían firmar e iniciar: a) respuesta a la invitación a subasta formal y b) condiciones e instrucciones generales. En lo pertinente, entre las condiciones e instrucciones generales se encontraba que, los procesos de subastas del Municipio se regían por la Ley Núm. 107 del 13 de agosto de 2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico” y por el Reglamento para la Administración Municipal. Esta sección, también indicaba que, era importante que sometieran sus documentos a tiempo.

El 24 de agosto de 2023 fue celebrada una *Reunión Pre Subasta*. De acuerdo con la *Minuta*, allí se reiteraron las fechas importantes para someter preguntas, contestaciones, entrega y apertura de las propuestas. De igual manera, se indicó que los fondos del proyecto provenían de FEMA, Fondos CDBG-DR (10% Non Federal Match) y Subvenciones federales número SLFRP0343 y SLFRP4253, Coronavirus State and Local Fiscal Recovery Fund (“CSLFRF”), concedida al Municipio por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Se especificaron, además, los documentos de licitación, a saber:

- a. Planos de Construcción
- b. Documentos de contrato el cual se compone de:
 1. Contract Document
 2. Standard General Conditions
 3. Estudios Geotécnicos (Geotechnical Recommendations and Geotechnical Investigation Report). Se clarificó que este Proyecto no se realizó estudio de suelo.
 4. Technical Specifications
 5. Base Bid Form
 6. Planos del Proyecto.

Respecto al inciso cinco *Base Bid Form*, fue aclarado que, el proyecto era *Lump Sum*, pero que, para todos los proyectos con

FEMA siempre pedían un desglose de costos. Lo anterior, para que en el caso de que el proyecto sobrepasara la cantidad asignada y aprobada por FEMA, el Municipio pudiera solicitar fondos adicionales al establecer el costo del proyecto. Se desprende de la *Minuta* que, también se discutió la descripción general de las obras, entre otros asuntos.

El 30 de agosto de 2023, el Municipio remitió a todos los licitadores el *Addendum No. 1*, junto al *Proposal Form*. Por medio de este hizo constar que el mismo formaba parte de los documentos de contratos y modificaba los documentos originales de la subasta en referencia al asunto del *Proposal Form-Addendum 1*.

Subsiguientemente, el Municipio, envió a los licitadores las *Respuestas a Preguntas Realizadas al 31 de agosto de 2023*.

Posteriormente, el Presidente de la Junta de Subastas envió a los miembros de la Junta la *Convocatoria a la Junta de Subasta del Municipio de Caguas, Puerto Rico*, con el propósito de citarles para el 7 de septiembre de 2023 a la celebración de la Subasta Núm. 2024-008.

Finalmente, luego de haberse evaluado las propuestas presentadas por los licitadores, el 22 de septiembre de 2023, la Junta de Subastas emitió el *Aviso de Adjudicación*. Este aludió a que, el 19 de septiembre de 2023, evaluaron las ofertas recibidas para la subasta en cuestión. Respecto a las propuestas de las compañías licitadoras, del referido *Aviso*, se desprende lo siguiente:

Compañía	Cotizan por la cantidad de
Obras El Pedernal, Inc	\$1,807,101.85
Stella Construction	\$2,031,650.00
Martel Incorporated	\$2,032,372.00
Rivero Construction, Corp	\$2,300,000.00
GVG Builders	\$2,357,000.00
Unique Builders, Inc	\$2,661,900.00

Igualmente, el aludido aviso indicó que, la Junta de Subastas determinó adjudicar la subasta al postor más bajo, Obras El

Pedernal Inc., en su oferta por la cantidad de \$1,807,101.85. Condicionó la adjudicación de la subasta a la presentación de los siguientes documentos, en el Departamento de Compras y Subastas:

- Certificación de la Administración de Servicios Generales (ASG) o Certificado de Elegibilidad del Municipio Autónomo de Caguas (MAC).
- Resolución Corporativa.
- Fianza de Ejecución (Payment & Performance Bond del 100%) [.]
- Póliza de Responsabilidad Pública endosada al Municipio Autónomo de Caguas.

Además, por medio de este le notificó al licitador agraciado que de no contar con las certificaciones antes mencionadas debía someter otros documentos. De igual forma, les apercibió a los licitadores de su derecho a solicitar revisión judicial y el término jurisdiccional para hacerlo.

En desacuerdo con la adjudicación, la parte recurrente acudió ante este foro revisor y reseñó los siguientes señalamientos de error:

- Erró la Junta de Subastas del Municipio de Caguas al adjudicar a El Pedernal la subasta impugnada, ya que la propuesta de El Pedernal era inválida e inoficiosa al estar condicionada la misma al pago adelantado de la suma de \$526,640.00 por parte del Municipio de Caguas.
- Erró la Junta de Subastas del Municipio de Caguas al adjudicar a El Pedernal la subasta impugnada, ya que la propuesta de El Pedernal no cumplió con varios de los requisitos establecidos en el pliego de subasta.

El 13 de octubre de 2023, el Municipio presentó el *Escrito del Municipio Autónomo de Caguas en Cumplimiento de Orden Sobre la Presentación de la Copia Certificada del Récord Administrativo y en Oposición a la Solicitud de Revisión Judicial*.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a resolver.

II

A. Jurisdicción

Nuestro Tribunal Supremo, ha definido la jurisdicción como el poder que ostentan los tribunales para considerar y decidir los casos y las controversias que sean presentados a su atención. *Beltrán Cintrón v. ELA*, 204 DPR 89 (2020), *Torres Alvarado v Madera Atilés*, 202 DPR 495 (2019); *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011). Es normativa reiterada que, los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, es por lo que, los asuntos relativos a la jurisdicción son privilegiados y deben ser atendidos con prontitud. *Torres Alvarado v Madera Atilés*, supra, pág. 500; *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 856 (2009). La ausencia de jurisdicción puede ser levantada *motu proprio*, ya que, esta incide de forma directa sobre el poder del tribunal para adjudicar una controversia. *Allied Management Group, Inc. v Oriental Bank*, 204 DPR 374 (2020); *Torres Alvarado v Madera Atilés*, supra, pág. 500; *Ruiz Camilo v. Trafon Group Inc.*, 200 DPR 254, 268 (2018); *Suffront v. A.A.A.*, 164 DPR 663, 674 (2005).

Cónsono con lo anterior, la Regla 83 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones¹, confiere facultad a este Tribunal para a iniciativa propia o a petición de parte desestimar un recurso de apelación o denegar un auto discrecional cuando este foro carece de jurisdicción.

B. Subastas y Notificación de Adjudicación

En *Puerto Rico Asphalt, v. Junta*, 203 DPR 734 (2019), nuestro Más Alto Foro explicó que, la subasta tradicional y el requerimiento de propuestas (*request for proposal*) son los dos vehículos procesales que tanto el gobierno central como los municipios, utilizan para la

¹ 4 LPR Ap. XXII-B, R. 83.

adquisición de bienes y servicios.² El propósito primordial de estos es proteger el erario, al fomentar la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles.³ Puesto que, el proceso de contratación de servicios por las agencias del gobierno, está revestido del más alto interés público, debido a que busca promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado⁴. Con ello, se pretende maximizar la posibilidad del Gobierno para obtener el mejor contrato, mientras se protegen los intereses y activos del pueblo contra el dispendio, el favoritismo, la corrupción y el descuido al otorgarse contratos.⁵

En nuestro ordenamiento jurídico no existe una legislación especial que regule los procesos de subasta. Corresponde a cada ente gubernamental ejercer su poder reglamentario para establecer el procedimiento y las guías que han de seguir en sus subastas para la adquisición de bienes y servicios. Aunque la Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU),⁶ reglamenta ciertos aspectos de las subastas, esta legislación excluyó de la definición de agencia a los municipios. Por lo que, a estos no les aplican las disposiciones de esta ley. A esos efectos, las subastas que celebren los municipios quedan reguladas por el Código Municipal de Puerto Rico⁷.

El Art. 2.040 del Código Municipal, esboza los criterios de adjudicación de las subastas. En lo pertinente, respecto a la notificación de la adjudicación de subasta, en su inciso (a), dispone lo siguiente:

La Junta entenderá y adjudicará todas las subastas que se requieran por ley, ordenanza o reglamento y en los contratos de arrendamiento de cualquier propiedad

² *PR Eco Park, Inc. et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019); *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606 (2007).

³ *Íd.* Véase, además, *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, 194 DPR 711, 716–717 (2016).

⁴ *Super Asphalt v. AFI y otro*, 206 DPR 803, 820 (2021)

⁵ *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, supra, págs. 716–717.

⁶ 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*

⁷ Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, según enmendada.

mueble o inmueble y de servicios, tales como servicios de vigilancia, mantenimiento de equipo de refrigeración y otros.

a. Criterios de adjudicación — Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. En el caso de ventas o arrendamiento de bienes muebles e inmuebles adjudicará a favor del postor más alto. 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. La adjudicación de una subasta será notificada a todos los licitadores certificando el envío de dicha adjudicación mediante correo certificado con acuse de recibo, o mediante correo electrónico, si así fue provisto por el licitador o licitadores. 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 de Subasta 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 el Artículo 1.050 de este Código.⁸ (Énfasis nuestro)

Por otro lado, el *Reglamento para la Administración Municipal*, Reglamento Núm. 8873 del 19 de diciembre de 2016 (Reglamento Núm. 8873) establece las normas y las guías administrativas para los procedimientos de subastas.

Respecto al aviso de adjudicación de subastas, la Sec. 13 de la Parte II del aludido reglamento preceptúa la obligación del Presidente de la Junta de emitir una notificación de adjudicación o determinación final por escrito y por correo certificado con acuse a todos los licitadores que participaron en la subasta. En cuanto al contenido del aviso de adjudicación o la determinación final de

⁸ 21 LPRA sec. 7216(a).

subastas, el inciso (3) de esa sección dispone que la notificación debe contener la información siguiente: (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 perdidosos**; (d) *el derecho a solicitar revisión judicial de la adjudicación o acuerdo final, ante el Tribunal de Apelaciones, y el término para ello, que es en el término jurisdiccional de diez días contados desde el depósito en el correo de la notificación de adjudicación*; (e) *la 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 nuestro).

Nuestra más Alta Curia, en el caso de *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, supra, dispuso que, para que una notificación de subasta sea correcta debe cumplir con los siguientes requisitos: (1) estar por escrito; (2) enviarse a cada uno de los licitadores por correo regular y certificado con acuse; (3) advertirle a los participantes el derecho a solicitar la revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones; (4) indicar que el término de diez días para ir en alzada es de carácter jurisdiccional; (5) señalar la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la adjudicación y la fecha del depósito de la notificación en el correo y que a partir de esta última es que se activa el plazo para acudir al Tribunal de Apelaciones⁹.

Asimismo, deberá contener la siguiente información: nombre de los licitadores, síntesis de las propuestas sometidas, **factores o criterios que fueron tomados en consideración para adjudicar la subasta y razones para no adjudicar a los licitadores perdidosos**.¹⁰ (Énfasis nuestro).

⁹ A la página 538.

¹⁰ *Íd.* pág. 537.

El Tribunal Supremo ha puntualizado que, el derecho a cuestionar una subasta adjudicada mediante revisión judicial es parte del debido proceso de ley, y que, por ello, resulta indispensable que la notificación sea adecuada a todas las partes cobijadas por este derecho.¹¹ Añadió que, así “[c]omo en las órdenes y sentencias de los tribunales y las determinaciones de las agencias administrativas, **la correcta y oportuna notificación de una adjudicación de una Junta de Subastas es un requisito sine qua non de un ordenado sistema cuasijudicial y su omisión puede conllevar graves consecuencias**”.¹² (Énfasis nuestro). Conforme lo anterior, la notificación defectuosa priva a los foros revisores para resolver el asunto impugnado.¹³ Es decir, privan a los tribunales revisores de ejercer su jurisdicción.

Por último, sobre la exigencia de fundamentar la adjudicación de una subasta por una agencia administrativa, en *LPC & D., Inc. v. AC*, 149 DPR 869, 877–888 (1999), nuestro Tribunal Supremo señaló que “para que este Tribunal pueda cumplir con su obligación constitucional y asegurar que el derecho a obtener la revisión judicial de una decisión de una agencia sea efectivo, es *imprescindible exigir que ella esté fundamentada*, aunque sea de forma sumaria”. (Énfasis suplido)¹⁴ Si la parte adversamente afectada por la determinación de la agencia desconoce los fundamentos que propiciaron su decisión, “el trámite de la revisión judicial de la determinación administrativa se convertiría en un ejercicio fútil”.¹⁵ En ese sentido, “[n]o basta con informar la *disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión*”. (Énfasis suplido).¹⁶ Además, una notificación

¹¹ *Íd.* pág. 538.

¹² *Íd.*

¹³ *Íd.*

¹⁴ Véase, además, *RBR Const., SE v. AC*, 149 DPR 836 (1999).

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Puerto Rico Asphalt v. Junta*, supra, citando a: *LPC & D., Inc. v. AC*, 149 DPR 869, 878 (1999).

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.¹⁷ Por ello, “ [solo a partir de la notificación así requerida es que comenzará a transcurrir el término para acudir en revisión judicial”. (Énfasis en el original).¹⁸

Esbozada la norma jurídica, procedemos a aplicarla al recurso ante nuestra consideración.

III

Como tribunal apelativo, en primer lugar, estamos obligados a examinar si ostentamos jurisdicción para atender el recurso presentado. Veamos.

Según reseñáramos, el 22 de septiembre de 2023, la Junta de Subastas emitió el *Aviso de Adjudicación*, mediante el cual le adjudicó la buena pro de la subasta a Obras El Pedernal Inc. En el mencionado aviso, la Junta de Subastas incluyó una tabla que contenía las cantidades de las cotizaciones propuestas por los licitadores para la realización de obra. Asimismo, justificó haberle adjudicado la buena pro de la subasta a Obras El Pedernal Inc., debido a que este era el postor más bajo.

Conforme el derecho expuesto, el Código Municipal, *supra*, el Reglamento Núm. 8873 y la jurisprudencia, exigen que en el aviso de adjudicación se incluyan los factores o criterios que se tomaron en consideración para adjudicar la subasta y las razones para no adjudicar a los licitadores perdidosos¹⁹. Lo anterior debido a que,

¹⁷ Véase: JA Echevarría Vargas, *Derecho administrativo puertorriqueño*, 4ta ed. rev., San Juan, Ed. Situm, 2017, pág. 297. Véanse, además: *Transporte Rodríguez v. Puerto Rico Asphalt v. Junta*, *supra*, pág. 721 citando a: *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 742 (2001); *LPC & D., Inc. v. AC*, *supra*, pág. 879.

¹⁸ *Puerto Rico Asphalt v. Junta*, *supra*, citando a *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, *supra*, pág. 534; *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla*, *supra*, pág. 38.

¹⁹ Reglamento Núm. 8873, Sec. 13 Parte II; Art. 2.040(a) del Código Municipal; *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, *supra*, pág. 537.

el derecho a cuestionar una subasta adjudicada mediante revisión judicial es parte del debido proceso de ley, por tanto, resulta indispensable que la notificación de adjudicación sea adecuada a todas las partes cobijadas por este derecho.²⁰ “[L]a correcta y oportuna notificación de una adjudicación de una Junta de Subastas es un requisito *sine qua non* de un ordenado sistema cuasijudicial y su omisión puede conllevar graves consecuencias”.²¹ (Énfasis nuestro). Conforme lo anterior, la notificación defectuosa priva a los foros revisores para resolver el asunto impugnado.²²

De un examen al expediente pudimos constatar que, el *Aviso de Adjudicación* únicamente expone un solo factor por el cual le adjudicaron la buena pro al licitador agraciado, entiéndase, porque era el postor más bajo. Más, no incluye una exposición de los factores o criterios tomados en consideración para la adjudicación de la subasta y las razones para no adjudicar a los licitadores perdedores. A pesar de que surge del expediente administrativo un *Análisis de Subasta*, tal análisis no fue parte del *Aviso de Subasta*. La Junta de Subasta no incluyó ni discutió la totalidad de los criterios que utilizó para adjudicar la subasta, según requiere nuestro ordenamiento jurídico, lo que hace de la notificación una defectuosa. Recalamos que, si la parte adversamente afectada por la determinación de la agencia desconoce los fundamentos que propiciaron su decisión, “el trámite de la revisión judicial de la determinación administrativa se convertiría en un ejercicio fútil”.²³

Todo lo anterior nos priva de jurisdicción para entender en la impugnación de la subasta. No obstante, nada impide que, una vez la Junta de Subasta notifique adecuadamente, los licitadores perdedores recurran la decisión.

²⁰ *Íd.* pág. 538.

²¹ *Íd.*

²² *Íd.*

²³ *Id.*

IV

Por los fundamentos que anteceden, se desestima el recurso por falta de jurisdicción, por notificación defectuosa.

Notifíquese inmediatamente.

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

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