

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN Y UTUADO
PANEL VI

TRANSPORTE
SANTANA, INC.,

Recurrente,

v.

MUNICIPIO DE
DORADO, SECRETARIA
MUNICIPAL, JUNTA DE
SUBASTAS;
TRANSPORTE
SONNELL, INC.,

Recurridos.

KLRA201500391

REVISIÓN
ADMINISTRATIVA
procedente de la Junta
de Subastas del
Municipio de Dorado.

Sobre:
Impugnación de
proceso de subasta.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Brignoni Mártir y la Jueza Romero García.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 2 de junio de 2015.

El 17 de abril de 2015, Transporte Santana, Inc., instó este recurso de revisión administrativa en el que solicita que revoquemos la adjudicación de la Subasta Núm. 11-2014-2015, emitida el 30 de marzo de 2015, y notificada el 7 de abril de 2015, por la Junta de Subastas del Municipio de Dorado (Junta de Subastas). Mediante la referida adjudicación, la Junta de Subastas seleccionó a Transporte Sonnell, Inc., como licitador agraciado para el arrendamiento de vehículos para transportación (recogido y entrega) de participantes del Centro de Edad Avanzada La Nueva Aurora del Municipio de Dorado.

Transporte Santana, Inc., señala que la Junta de Subastas adjudicó la buena pro de la subasta al licitador que no presentó la propuesta más económica y al tomar en consideración unos criterios que no formaron parte del pliego de especificaciones de la subasta, lo que constituyó una actuación *ultra vires*.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, se confirma la determinación recurrida, que adjudicó la Subasta Núm. 11-2014-2015 a favor de Transporte Sonnell, Inc.

I.

El 23 de febrero de 2015, la Junta de Subastas publicó en el periódico *Primera Hora* una convocatoria a la nueva Subasta Núm. 11-2014-2015, para solicitar propuestas de servicios de arrendamiento de vehículos para transportación (recogido y entrega) de participantes del Centro de Edad Avanzada La Nueva Aurora del Municipio de Dorado.

El 4 de marzo de 2015, se realizó una reunión presubasta en la que los licitadores tuvieron la oportunidad de emitir sus comentarios y aclarar dudas sobre los requisitos de la subasta.¹

Con posterioridad, el 12 de marzo de 2015, se llevó a cabo el acto de subasta y comparecieron los siguientes licitadores: Transporte Santana, Inc., y Transporte Sonnell, Inc. Recibidas y evaluadas las propuestas de los licitadores, el 30 de marzo de 2015, la Junta de Subastas adjudicó la buena pro de la Subasta Núm. 11-2014-2015 a Transporte Sonnell, Inc., postor que cotizó \$14,477.00 por el servicio. A su vez, concluyó que dicha compañía “reflejó que cumplió con todos los renglones solicitados”.² El aviso de *Adjudicación y Notificación* fue puesto en el correo el 7 de abril de 2015.

En cuanto a Transporte Santana, Inc., a pesar de que presentó una propuesta más económica, por un precio de \$14,249.75, la Junta de Subastas determinó que no cumplió con la entrega de la siguiente documentación: (1) autorización de la Comisión de Servicio Público para la prestación del servicio solicitado; (2) presentación de copia de las licencias de los vehículos a ser utilizados para prestar el servicio; (3) tres de las cinco certificaciones del Registro de Ofensores Sexuales de los

¹ En dicha reunión se discutió, entre otros asuntos, que los choferes tenían que cumplir con todos los requisitos de personas cualificadas y no tener acusaciones de violencia y ofensores sexuales. Véase, *Acta Conferencia Pre-Subasta*, Apéndice de la *Réplica a Recurso de Revisión de Subasta Formal Municipal*, pág. 10.

² Véase, *Adjudicación y Notificación*, Apéndice del recurso, pág. 3.

conductores estaban vencidas; (4) la póliza de seguro no incluyó un endoso a nombre del Municipio de Dorado; y (5) solo dos choferes contaban con la categoría de licencia OP (ómnibus público).

Inconforme con la anterior determinación, el 17 de abril de 2015, Transporte Santana, Inc., incoó el presente recurso y señaló que erró la Junta de Subastas al adjudicar la buena pro a un licitador que no presentó la propuesta más económica y al tomar en consideración unos criterios que no formaron parte del pliego de especificaciones de la subasta, lo que constituyó una actuación *ultra vires*.

Transporte Sonnell, Inc., presentó su *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión* el 11 de mayo de 2015. Por su parte, el 13 de mayo la Junta de Subastas presentó un escrito titulado *Réplica a Recurso de Revisión de Subasta Formal Municipal*.

II.

A.

Las subastas son invitaciones que hace determinada entidad para que se presenten ofertas para la realización de obras o la adquisición de bienes y servicios. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 172 DPR 139, 143 (2007). El objetivo fundamental de las subastas es proteger al erario mediante la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno y al mejor precio posible. Para ello es necesario que haya competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores posible, de manera que el Estado consiga que se realice la obra al precio más bajo posible. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778 (2006).

Por tanto, la normativa relacionada con las subastas gubernamentales persigue los siguientes propósitos: (1) proteger los intereses y el dinero del pueblo al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles; (2) evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos, y (3) minimizar los riesgos de incumplimiento. Asimismo, el

esquema de subasta evita la corrupción gubernamental y protege al erario, al garantizar la contratación de servicios al postor más bajo. *Id.*, a la págs. 778-779. En consecuencia, 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. *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009).

En el caso de los municipios, los procesos de subasta están gobernados por la Ley Núm. 81-1991, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos*, 21 LPRÁ secs. 4001 *et seq.* (Ley Núm. 81-1991), por el *Reglamento para la Administración Municipal* de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales y por el *Reglamento de Subastas*, que haya promulgado el municipio en particular.

La Ley 81-1991 establece los procedimientos para la celebración y adjudicación de subastas municipales. *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237, 245-246 (2007). El Art. 11.006(a) de la Ley Núm. 81-1991 establece que, cuando se trata de compras, construcción o suministros de servicios, la subasta se adjudicará al postor razonable más bajo. A su vez, dispone que “[l]a 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”. 21 LPRÁ sec. 4506(a).

También, el Art. 11.006(a) de la Ley Núm. 81-1991 autoriza a la Junta de Subastas a adjudicar la subasta a un postor que no necesariamente sea el más bajo, si con ello se beneficia el interés público. En estos casos, sin embargo, se requiere que la Junta haga “constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación”. 21 LPRÁ sec. 4506(a).

Igualmente, el Reglamento Núm. 7539 de 18 de julio de 2008, conocido como *Reglamento para la Administración Municipal de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales* (Reglamento Núm. 7539), establece que la adquisición y adjudicación de subastas se efectuará mediante competencia al postor responsable cuya oferta sea más ventajosa para el Gobierno Municipal, considerando el precio y las especificaciones, términos y estipulaciones requeridas. Para ello, la junta de subastas de los municipios determinará las ofertas susceptibles de ser consideradas para adjudicación, luego de examinar que hayan cumplido con las especificaciones incluidas en la subasta y el precio más bajo licitado. Capítulo VIII, Parte I, Sección 1 del Reglamento Núm. 7539.

A su vez, dicho Reglamento dispone que las subastas de adquisición se adjudicarán al licitador que esté respaldado por un buen historial de capacidad y cumplimiento. A su vez, se verificará que el licitador agraciado cumpla con los requisitos y condiciones del pliego de especificaciones y que su oferta sea la más baja en precio o, que aunque no lo sea, la calidad y garantías ofrecidas superan las demás ofertas o se justifique el beneficio del interés público con esa adjudicación. Capítulo VIII, Parte II, Sección 11(1) del Reglamento Núm. 7539.

Por su parte, el *Reglamento de Subastas del Municipio de Dorado* contiene disposiciones muy similares en su Art. VIII (criterios de evaluación).³

Por tanto, no existe “una regla inflexible que exija que la subasta deba adjudicarse siempre al postor más bajo, *pues pueden existir consideraciones de interés público que lleven a que la licitación más baja no resulte ser la más económica*”. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 889, 897 (2007). (Énfasis en el original). En ese sentido, si se establece una regla inflexible en cuanto a que el contrato se adjudique siempre al postor más bajo, se privaría al público del beneficio del criterio de los funcionarios públicos en aquellas cuestiones en que el estatuto

³ El *Reglamento de Subastas del Municipio de Dorado* contiene disposiciones muy similares en su Art. VIII (criterios de evaluación). *Reglamento de Subastas del Municipio de Dorado*, Apéndice del recurso, pág. 29.

requiere que ellos lo ejerciten. Así pues, solamente si el licitador más bajo cumple con los requisitos reglamentarios de la agencia y tiene la capacidad de realizar la obra de forma eficiente, deberá dicho licitador ser considerado para la ejecución de la obra subastada. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR, a las págs. 897-898.

Por consiguiente, consideraciones de orden público, tales como los servicios o productos técnicos, la probabilidad de realizar la obra de manera más eficiente y dentro del tiempo acordado, y los materiales, entre otros, que ofrezca un postor cuya propuesta no es la más económica, pueden llevar a la agencia a seleccionarlo si ello corresponde a sus mejores intereses. La agencia está facultada para rechazar la oferta más baja siempre que su determinación sea razonable. Esta norma cobra importancia cuando se trata de la adquisición de bienes o servicios de alto contenido técnico y sofisticación, donde la decisión de la agencia no necesariamente descansa en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de la tecnología y de los recursos humanos ofrecidos a la luz de las necesidades de la agencia. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR, a la pág. 1007.

B.

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

Las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la

agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

En el contexto de las subastas gubernamentales, la norma es que las agencias gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración. Ello responde a que, de ordinario, la agencia posee una vasta experiencia y especialización que la colocan en mejor posición que el foro judicial para seleccionar el postor que más convenga al interés público. Adjudicada la buena pro, los tribunales no deben sustituir el criterio de la agencia o junta concernida, excepto si se demuestra que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa, o mediando fraude o mala fe. En ausencia de estos elementos, ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa. La cuestión debe decidirse a la luz del interés público. En tales casos, la determinación será sostenida si cumple con el criterio de razonabilidad. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR, a la pág. 1006.

III.

Transporte Santana, Inc., aduce que la Junta de Subastas no debió adjudicar la buena pro de la subasta a favor de Transporte Sonnell, Inc., ya que dicho postor no presentó la oferta más económica y cotizó un precio que excedió por \$227.25 la licitación de Transporte Santana.

De entrada, advertimos que el hecho de que un licitador presente la propuesta más baja en precio no obliga a la Junta de Subastas a adjudicar la subasta a dicho licitador, pues la Ley Núm. 81-1991 faculta a dicho organismo a descartar al licitador más bajo en precio cuando las circunstancias así lo ameriten. Así pues, el postor más bajo en precio será considerado para ejecutar el servicio siempre y cuando cumpla con los requisitos reglamentarios de la agencia y tenga la capacidad de realizar el servicio de manera eficiente. Veamos si Transporte Santana, Inc., cumplió con estas exigencias.

El documento de *Especificaciones y/o Condiciones* de la Subasta Núm. 11-2014-2015, de 23 de febrero de 2015, indica que para el día de la subasta los licitadores debían suministrar, en lo concerniente a la controversia que nos ocupa: las copias de licencias; las certificaciones del registro de ofensores sexuales de los choferes y el seguro de responsabilidad pública.⁴

La *Adjudicación y Notificación* hace constar que la Junta de Subastas rechazó la oferta de Transporte Santana, Inc., debido a que dicha licitación no cumplió con la entrega de la siguiente documentación: (1) autorización de la Comisión de Servicio Público para la prestación del servicio solicitado; (2) presentación de copia de las licencias de los vehículos a ser utilizados para prestar el servicio; (3) tres de las cinco certificaciones del Registro de Ofensores Sexuales de los conductores estaban vencidas; (4) la póliza de seguro no incluyó un endoso a nombre del Municipio de Dorado; y (5) solo dos choferes contaban con la categoría de licencia OP (ómnibus público).

Transporte Santana, Inc., plantea que la Junta de Subastas rechazó su propuesta porque esta analizó unos criterios que no formaron parte del pliego de especificaciones de la subasta y que ello constituyó una actuación *ultra vires*. Específicamente, argumenta que la Junta de Subastas no podía requerir las licencias de los vehículos, ni una póliza de seguro con endoso a favor del Municipio, porque dichos documentos los gestiona el licitador agraciado. De otra parte, señala que la licencia categoría OP (ómnibus público) no formaba parte de los requisitos del pliego de especificaciones. Además, indica que los certificados negativos del registro de ofensores sexuales de los choferes remitidos ante el organismo se encontraban vigentes.

Sin embargo, el documento de *Adjudicación y Notificación* especifica que Transporte Santana, Inc., no cumplió con el pliego de la subasta al no entregar la autorización de la Comisión de Servicio Público

⁴ El documento contiene una lista de 15 documentos. Apéndice del recurso, pág. 92.

para la prestación del servicio solicitado. Lo que presentó fue una *Resolución y Orden* emitida por la Comisión de Servicio Público que requería el cumplimiento de ciertos requisitos previo a emitir el certificado de vigencia para cada vehículo perteneciente a Transporte Santana, Inc. Dicho licitador no presentó una autorización final de la Comisión de Servicio Público para prestar el servicio solicitado.⁵ Así pues, el expediente revela que Transporte Santana, Inc., incumplió un requisito indispensable para el servicio requerido, por lo cual la Junta de Subastas no podía adjudicarle la buena pro de la subasta.

Contrario a lo esgrimido por Transporte Santana, Inc., la falta de una expresión específica del tipo de licencia requerida para prestar el servicio solicitado no significa que se exima a los licitadores de cumplir con las disposiciones y requisitos de ley implantados para ejercer el negocio.

En fin, Transporte Santana Inc., incumplió con las especificaciones de la subasta y dicho incumplimiento justificó que la Junta de Subastas no le adjudicara la subasta. Transporte Santana, Inc., no presentó ninguna evidencia que demostrara que la Junta de Subastas rechazó su oferta de forma arbitraria o caprichosa, o que la adjudicación hecha a favor de Transporte Sonnell, Inc., respondiera a un acto de favoritismo o fraude. En consecuencia, no derrotó la presunción de corrección que reviste la determinación de la agencia especializada. Cónsono con lo anterior y la deferencia que merecen las decisiones administrativas, confirmamos la resolución recurrida.

IV.

Por lo antes expuesto, se confirma la determinación recurrida, que adjudicó la Subasta Núm. 11-2014-2015 a favor de Transporte Sonnell, Inc.

⁵ Véase, *Adjudicación y Notificación*, Apéndice del recurso, pág. 2.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones