

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN
PANEL ESPECIAL

TRANSPORTE SONELL,
INC.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DEL MUNICIPIO DE
COROZAL; HON. SERGIO
LUIS TORRES TORRES,
ALCALDE; JOALIZ
RIVERA RODRÍGUEZ,
PRESIDENTE DE LA
JUNTA

Recurridos

TRANSPORTE ESCOLAR
VÍCTOR, INC.;
TRANSPORTE APONTE;
TRANSPORTE
MACHUCHAL, CORP.;
TRANSPORTE RAFAEL;
TRANSPORTE TOMÁS;
TRANSPORTE ESCOLAR
PACHECO, INC.;
TRANSPORTE ESCOLAR
MARRERO; TRANSPORTE
GINGY BUS LINE CORP.;
TRANSPORTE LÓPEZ;
TRANSPORTE ESCOLAR
NAZARIO; TRANSPORTE
ESCOLAR YILBÁN, INC., y
TRANSPORTE ESCOLAR
JS, INC.

Licitadores

REVISIÓN
JUDICIAL
procedente de la
Junta de
Subastas del
Municipio de
Corozal

Subasta Núm. 1
Serie 2015-2016

Sobre:
Servicio de
transporte
escolar

KLRA201501129

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Domínguez Irizarry, la Jueza Romero García y la Jueza Cortés González¹

Cortés González, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de enero de 2016.

¹ Mediante la Orden Administrativa TA-2015-227, el caso de epígrafe fue reasignado a la Jueza Cortés González, en calidad de jueza ponente, en sustitución de la Hon. Néida Jiménez Velázquez.

Comparece Transporte Sonell, Inc. (en adelante, la recurrente) y solicita la revisión de la adjudicación de la Subasta Núm. 1, Serie 2015-2016 para la contratación de “Servicios de Transportación Escolar” del Municipio de Corozal. La Junta de Subastas del Municipio de Corozal (en adelante, la Junta de Subastas o parte recurrida) notificó la adjudicación de subasta el 1 de octubre de 2015, en la cual fue adjudicada la buena pro a doce (12) de un total de trece (13) licitadores.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, dejamos sin efecto la notificación hecha por la Junta de Subastas.

I.

La Junta de Subastas celebró una reunión pre-subasta el 12 de agosto de 2015. El 29 de septiembre de 2015, la Junta de Subastas se reunió para revisar las propuestas recibidas y hacer la adjudicación de la subasta. El 1 de octubre de 2015, la Junta de Subastas notificó un aviso de adjudicación en el cual hizo constar el nombre de los doce (12) licitadores que habían resultado agraciados, siendo Transporte Sonell uno de ellos.

Inconforme con la adjudicación hecha por la Junta de Subastas, el 9 de octubre de 2015, la recurrente acudió ante nos e impugnó la misma. Al solicitar la revisión judicial señaló la comisión de los siguientes errores:

1. ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS DEL MUNICIPIO DE COROZAL AL NOTIFICAR LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA SIN INCLUIR EN LA NOTIFICACIÓN LA INFORMACIÓN REQUERIDA POR LA LEY, EL

REGLAMENTO DE SUBASTAS Y LA JURISPRUDENCE [SIC] APLICABLE.

2. ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS DEL MUNICIPIO DE COROZAL AL INCLUIR COMO UN PROPONENTE AGRACIADO A UN LICITADOR QUE NO CUMPLIÓ CON REQUISITOS ESENCIALES QUE JUSTIFICAN SU DESCUALIFICACIÓN.

Mediante Resolución emitida el 28 de octubre de 2015, este foro revisor ordenó a los licitadores agraciados a expresar su posición, para lo cual concedimos término, que venció el 13 de noviembre de 2015. El 23 de noviembre de 2015, la Junta de Subastas presentó su *Oposición a Revisión de Decisión Administrativa*.

II.

A.

El procedimiento de pública subasta es uno de suma importancia y está matizado del más alto interés público en pos de promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado. *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778-779 (2006). Como la adjudicación de las subastas gubernamentales conlleva el desembolso de fondos del erario, "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." *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237, 245 (2007). A su vez, las subastas gubernamentales tienen como objetivo establecer un esquema que asegure la competencia equitativa entre los licitadores,

evitar la corrupción y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, supra; *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990).

La sección 3.19 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 LPRA sec. 2169, dispone que los procedimientos de subasta serán informales y que tanto su reglamentación como sus términos serán establecidos por las agencias. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, supra, a las páginas 779-780. Por esto, queda, pues, a discreción de cada agencia y municipio, como entidad con el conocimiento especializado, aprobar un reglamento que establezca el procedimiento y las guías a seguir en sus propias subastas. *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 440 (2004).

La Ley 81-1991, según enmendada, conocida como la "Ley de Municipios Autónomos", 21 LPRA sec. 4001 *et seq.*, establece los procedimientos a seguir para la celebración y adjudicación de subastas municipales. Respecto a la adjudicación de la subasta, el referido estatuto establece que ésta será notificada a todos los licitadores y, además, la Junta notificará a los licitadores no favorecidos las razones por las cuales no se les adjudicó la subasta. Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4506(a). El Tribunal Supremo ha destacado que dicha notificación tiene que ser clara y eficaz y se requiere que sea por escrito. *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237, 247 (2007).

En virtud del derecho a una efectiva revisión judicial, el debido proceso de ley exige que toda notificación de

adjudicación de una subasta municipal sea "adecuada", aun cuando la Ley de Municipios Autónomos no precise el contenido de dicha notificación. Nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que la notificación ha de incluir: (1) los nombres de los licitadores que participaron 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 revisión judicial. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 895 (2007); *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. de Subastas*, 153 DPR 733, 743-744 (2001).

A tenor con esta normativa, el Municipio de Corozal aprobó el "Reglamento de la Junta de Subastas". En dicho Reglamento, específicamente, en el Artículo 14.1, se establece que: "Una vez adjudicada la subasta, el Presidente de la Junta de Subastas comunicará a cada licitador la determinación de la Junta de Subastas en un Aviso de Adjudicación, el cual indicará los renglones que se adjudicaron, si fue adjudicada por renglones, fecha en que deberán comparecer para firmar el correspondiente contrato, las fianzas, seguros y cualquier otro requisito establecido en el aviso".

Por otra parte, el Artículo 10.005 de la Ley de Municipios Autónomos promulga que: "Todas las decisiones, acuerdos, determinaciones, resoluciones y procedimientos de la Junta se harán constar en sus actas, las cuales serán

firmadas y certificadas por el Presidente y el Secretario de la misma. Las actas constituirán un récord permanente de la misma naturaleza que las actas de la Legislatura”.

El Artículo 10.006 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRÁ sec. 4506, preceptúa que:

Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. [...] 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. 21 LPRÁ sec. 4506 (a).

Es decir, generalmente, un municipio adjudicará una subasta sobre suministros de servicios al postor más bajo. El fin de esto es evitar que haya favoritismo, corrupción, extravagancia y descuido al otorgarse los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 172 DPR 139, 140 (2007). No obstante, dicho requisito no es inflexible. Como el interés público en este tipo de procedimiento es de gran peso a la hora de adjudicar, en ocasiones el mejor postor no siempre será el más bajo, sino el que, unido al interés público de economía gubernamental, tenga una mayor capacidad de pericia y eficiencia. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 897 (2007). La adjudicación debe hacerse tomando en cuenta el interés

público. Ningún postor tiene un derecho adquirido en ninguna subasta. *Great Am. Indem. Co. v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942).

De otro lado, el Reglamento Núm. 8494, “Reglamento para la Transportación de Escolares” de 30 de junio de 2014 (en adelante, Reglamento 8494), se promulgó conforme las facultades conferidas al Secretario del Departamento de Educación en la Ley Núm. 149-1999, según enmendada, conocida como la “Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico”, y de conformidad con la LPAU, *supra*. Las disposiciones de este Reglamento aplican a los servicios de transportación escolar de las regiones educativas, distritos escolares, escuelas y oficina central. Además, para todas las escuelas y para todos los programas del Departamento de Educación, para empleados escolares que laboran o administren el programa, municipios, portadores escolares particulares, portadores escolares municipales, estudiantes, padres y personas relacionadas. Art. 2 del Reglamento Núm. 8494, *supra*. A tenor con la situación económica y fiscal de Puerto Rico, mediante este Reglamento se otorga mayor autonomía a los Comités de Transportación Escolar. Además, a través del mismo, se establece un nuevo proceso para la adjudicación de los contratos de transportación. Art. 3 del Reglamento Núm. 8494, *supra*.

B.

La revisión judicial de decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de los organismos administrativos para asegurar que éstos ejerzan sus

funciones conforme la ley y de forma razonable. *Empresas Ferrer Inc. v. A.R.P.E.* 172 DPR 254, 264 (2007); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 279 (1999). Es norma de derecho claramente establecida que los tribunales apelativos han de conceder gran deferencia y consideración a las decisiones de los organismos administrativos en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado. *Mun. de San Juan v. J.P.*, 169 DPR 310 (2006); *Hernández v. Centro Unido*, 168 DPR 592 (2006); *T.-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999). Por lo tanto, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las determinaciones administrativas. *Metropolitana, S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 213 (1995); *Viajes Gallardo v. Clavell*, 131 DPR 275, 289-290 (1992). Es por estas razones que, como principio axiomático, las decisiones de los foros administrativos están investidas de una presunción de regularidad y corrección. *García v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 892 (2008); *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000); *Misión Ind. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 672-673 (1997); *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975). Nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que los tribunales deben otorgarle deferencia a las determinaciones de hecho de los organismos administrativos si del expediente administrativo surge evidencia sustancial que las sostenga. *Empresas Ferrer Inc. v. A.R.P.E.*, supra; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004); *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75 (2000); *García Oyola v. J.C.A.*, 142 DPR 532, 540 (1997). La evidencia sustancial "es aquella evidencia relevante que

una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, supra, a la página 75; *Ramírez Rivera v. Departamento de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

De otro lado, las cuestiones de derecho, contrario a las determinaciones de hecho, que no involucren interpretaciones efectuadas dentro del ámbito de especialización de la agencia, son revisables en toda su extensión. *San Antonio Maritime v. Puerto Rican Cement*, 153 DPR 374, 396 (2001); *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, supra, a la página 81. Ahora bien, esto no significa que los tribunales revisores están en entera libertad de descartar las conclusiones e interpretaciones de la agencia o junta. Nuestro esquema jurídico establece que el tribunal revisor hará una evaluación a la luz de la totalidad del expediente. Confrontado con un resultado distinto del obtenido por la agencia, el tribunal debe determinar si la divergencia responde a un ejercicio razonable de la discreción administrativa fundamentado, por ejemplo, en una pericia particular, en consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba que tuvo ante su consideración.

El tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 134-135 (1998). Habida cuenta de que las determinaciones de los organismos administrativos tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada, quien las impugna tiene el deber insoslayable,

para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar dicha presunción de corrección. *Camacho Torres v. A.A.F.E.T.*, 168 DPR 66, 91 (2006).

En fin, una vez la agencia o junta emita su determinación, los tribunales no deberán intervenir con ésta, salvo que se demuestre que se tomó de manera arbitraria, caprichosa, mediando fraude o mala fe, o en forma tan irrazonable que la actuación de la agencia constituya un claro abuso de discreción. Así, según las normas en cuanto a la revisión de las determinaciones administrativas antes esbozadas; en específico, el procedimiento de subasta llevado a cabo por una agencia o junta, como foro apelativo, debemos gran deferencia a la vasta experiencia y especialización de la agencia o junta, ya que ésta se encuentra, de ordinario, en mejor posición para determinar el mejor licitador en consideración a los factores esgrimidos tanto por la ley como por su propio Reglamento. *A.E.E. v. Maxón Engineering Services, Inc.*, 163 DPR 434 (2004); *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521, 533 (1993); *Rubin Ramírez v. Trías Monge*, 111 DPR 481, 485 (1981).

III.

En el caso ante nos, la recurrente alega que la Junta de Subastas erró al no incluir en la notificación de la adjudicación la información requerida por ley, el Reglamento de Subastas y la jurisprudencia aplicable. Plantea particularmente que no haber incluido las rutas adjudicadas a cada proponente agraciado, le perjudica en su derecho a

solicitar una revisión judicial por desconocer los fundamentos sobre los cuales se basó la Junta de Subastas para seleccionar determinadas ofertas. En su escrito, solicita que se deje sin efecto la adjudicación emitida por la Junta de Subastas y se le ordene a que emita una nueva adjudicación con los factores y criterios considerados, que incluya una síntesis de cada licitador, su cumplimiento con las especificaciones y las rutas y precios adjudicados.

Por su parte, la Junta de Subastas sostiene que las rutas no constituyen un criterio para adjudicación. Expone en su Oposición a Revisión de Decisión Administrativa que haber expresado las rutas adjudicadas a los doce (12) participantes agraciados en la notificación de adjudicación de la subasta no entra en los criterios de adjudicación utilizados por la Junta para su determinación. Señala, además, que las rutas por las cuales los licitadores presentaron sus propuestas para licitar ya estaban establecidas desde los pliegos de la subasta, siendo estas rutas las tomadas en consideración por cada participante para presentar sus respectivas propuestas. Aducen que, por ende, la omisión de la Junta de Subastas al no incluir en la notificación de adjudicación las rutas adjudicadas a cada licitador agraciado no es un criterio de adjudicación para determinar las razones que llevaron a la Junta de Subastas a adjudicar las rutas como lo hicieron.

La Junta de Subastas fundamenta su planteamiento en la Ley de Municipios Autónomos, que establece que todas las decisiones, acuerdos, determinaciones, resoluciones y

procedimientos de la Junta se harán constar en sus actas, las cuales constituyen un récord permanente de la misma naturaleza que las actas de la Legislatura. Señala, además, que durante el proceso de la subasta objeto de impugnación del presente caso, se levantaron las minutas que recogen los incidentes correspondientes en cada reunión celebrada pertinente a la subasta, y ello desde la Pre-subasta que se celebró el 12 de agosto de 2015.

Según surge de la Minuta de la adjudicación de la Subasta Número 001 2015-2016 de “Servicios de Transportación Escolar” que obra en el expediente, la misma consigna las rutas debidamente adjudicadas a los transportistas. Estas rutas, por las cuales los licitadores presentaron sus propuestas para licitar, ya estaban establecidas desde los pliegos de la subasta, siendo estas rutas las tomadas en consideración por la Junta de Subastas por cada participante para presentar sus respectivas propuestas.

La Junta de Subastas señala que si la recurrente quería saber cuáles eran las rutas adjudicadas a cada uno de los participantes agraciados, lo único que tenía que hacer era solicitar copia de la minuta o revisar la minuta en la Oficina de Junta de Subastas y que la omisión en la notificación de adjudicación las rutas adjudicadas a cada licitador agraciado no es un criterio de adjudicación para determinar las razones que llevaron a la Junta de Subastas a adjudicar las rutas como lo hicieron.

Ahora bien, el aviso de adjudicación emitido en el caso de título sobre la Subasta Núm. 001-2015-2016 carece de la información necesaria y adecuada, para que el licitador no agraciado y este Tribunal puedan entender las razones específicas que tuvo el Comité de Transportación Escolar para adjudicar la buena pro, y a su vez rechazar o aceptar las demás propuestas. **El aviso de adjudicación incluye los nombres de los licitadores. No obstante, no cumple con el requisito de exponer una síntesis de las propuestas de los licitadores**, tal como lo requiere nuestro ordenamiento jurídico. En cuanto a los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta, el aviso expresa que la “determinación está basada en los criterios de adjudicación utilizados incluyendo las ofertas más bajas que se ajustan al presupuesto asignado para la misma.”² Entendemos que, aun cuando el factor o criterio considerado para la adjudicación se hizo de forma concisa, la información incluida es suficiente para cumplir con el estándar mínimo de adecuación establecido por nuestra jurisprudencia. De la misma manera, el aviso de adjudicación cumple con el requisito de incluir el plazo para solicitar la revisión judicial. **No obstante, tal como señalamos antes, la Junta de Subastas no consignó una breve síntesis de la propuesta de cada licitador.**

En cuanto al licitador no agraciado, surge de la Minuta de adjudicación de subasta que a la única compañía a la que no se le adjudicarán rutas brindadas en subasta, corresponde

² Apéndice 1 del Recurso de Revisión.

a Transporte Escolar J.S. y que todos los miembros votan a favor de que se le adjudiquen las dos (2) nuevas rutas solicitadas por propuestas luego de la celebración de la subasta. Sin embargo, dicha información no consta en la notificación de adjudicación de la Subasta 001 2015-2016.

En virtud de lo anterior, concluimos que la notificación de la Subasta Núm. 001 2015-2016 sobre “Servicios de Transportación Escolar” fue una defectuosa. Por consiguiente, dejamos sin efecto dicha notificación para que sea sustentada correctamente y de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico. Una vez los defectos de la notificación y adjudicación recurrida sean corregidos por la Junta de Subastas, el Aviso de Adjudicación debe ser notificado a todas las partes conforme a derecho.

De otra parte, la recurrente alega que la Junta de Subastas erró al incluir como proponente agraciado a un licitador que no cumplió con los requisitos esenciales que justifican su descualificación. En particular, sostiene que el proponente Transporte Escolar Víctor, Inc. (en adelante, proponente Victor) no cumplió con proveer toda la información requerida en los pliegos de subasta. Estos requisitos son: las acciones legales pendientes y características de los proponentes. Alega, a su vez, que el proponente Víctor no inicialó las páginas de la propuesta, no entregó Certificación de Acciones Legales Pendientes, no entregó evidencia de permiso para transporte escolar de la CSP, no entregó los documentos de los choferes, no entregó la documentación de las unidades, no entregó copia de las

licencias de los mecánicos y no entregó la hoja MunCo-A-2. Expone la recurrente que, de conformidad con el anuncio de la Subasta, el proponente que no cumpla con todos los criterios mínimos establecidos no debe presentar una oferta y que, de hacerlo, la Junta de Subastas la rechazará automáticamente.

En cuanto a dicho señalamiento de error, la Junta de Subastas expone que el proponente Víctor inicialó las páginas de la propuesta al momento de presentar su propuesta. Surge de los autos que lo anterior fue certificado por la Junta de Subastas. Dicha Certificación fue incluida como parte del apéndice de la parte recurrida. En cuanto a la certificación de acciones legales pendientes, la Junta de Subastas indica que si el proponente Víctor no identificó ningún pleito pendiente con el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, no tenía que presentar ninguna certificación a tales efectos. No obstante, observamos que tal proponente emitió una certificación con fecha del 21 de octubre de 2015 para aclarar dicho asunto. En relación a los restantes documentos o requisitos señalados por la recurrente, la Junta de Subastas certifica que todos los documentos fueron entregados por el proponente Víctor al momento de presentar su propuesta, cumpliendo de esta forma con todos los requisitos y condiciones de la subasta.

Habiendo examinado los escritos presentados por las partes y realizado el estudio del derecho aplicable, resolvemos que el proponente Víctor cumplió con los requisitos

establecidos por la Junta de Subastas y que, por tanto, no se cometió el segundo error señalado por la recurrente.

La presente sentencia se dicta sin perjuicio de que la parte inconforme o adversamente afectada pueda, dentro del término jurisdiccional establecido, presentar un recurso de revisión administrativa ante este foro conforme lo determinado en nuestro ordenamiento jurídico. Esto, luego de que la Junta de Subastas notifique la adjudicación de la subasta correctamente a todas las partes.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, **dejamos sin efecto el aviso de adjudicación de Subasta Número 001 2015-2016** emitido el 1 de octubre de 2015, y devolvemos el caso a la Junta de Subastas para que emita nueva notificación de conformidad con lo aquí resuelto.

Notifíquese inmediatamente por correo electrónico y por la vía ordinaria.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones