

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE CAROLINA-GUAYAMA  
PANEL IX

CONSOLIDATED WASTE  
SERVICES, LLC

Recurrente

V.

JUNTA DE SUBASTAS DEL  
MUNICIPIO DE SALINAS

Recurrido

KLRA201600909

Revisión  
Administrativa  
procedente de  
Junta de Subasta  
del Municipio de  
Salinas

Caso Núm.:

Sobre:  
Notificación de  
Adjudicación de  
Invitación a  
Someter Propuesta  
Disposición de  
Desperdicios  
Sólidos

Panel integrado por su presidenta, la Juez Gómez Córdova, la Jueza Grana Martínez y el Juez Bonilla Ortiz.

Bonilla Ortiz, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de diciembre de 2016.

Compareció ante nosotros Consolidated Waste Service, LLC., mediante un recurso de revisión judicial en el que solicitó la revocación de la adjudicación de una solicitud de propuesta ("request for proposal") por la Junta de Subastas del Municipio de Salinas para el recogido de desperdicios sólidos de dicho municipio.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, **CONFIRMAMOS** el dictamen recurrido.

**I.**

El 12 de mayo de 2016, el Municipio de Salinas envió una *Invitación a Someter Propuesta-Disposición de Desperdicios Sólidos* ("request for proposal") a la compañía Consolidated Waste Services, LLC (en adelante,

"ConWaste") para someter una propuesta para el recogido de desperdicios sólidos del municipio. La Invitación estableció que la solicitud de propuesta sería adjudicada a "aquel licitador responsable cuya propuesta cumpla con las especificaciones, términos, condiciones, instrucciones generales y cuyos precios sean convenientes para el Municipio de Salinas."<sup>1</sup> La Invitación dispuso que el precio no fuera considerado como el factor principal, sino el debido cumplimiento con las especificaciones y condiciones.

La Propuesta a ser sometida por la parte interesada debía cumplir con los siguientes detalles:

1. Se recoge el equivalente a 13,500 unidades de vivienda mensuales, recogidas una vez por semana.
2. Horario de recogido en zonas residenciales durante la mañana y en el centro urbano durante horas de la tarde y noche.
3. Incluir el recogido de escombros.
  - a. Como parte del recogido rutinario
  - b. En campañas especiales durante el año
  - c. Combinación de estrategias
4. Propuesta para contrato por siete (7) años.
5. Establecer punto de operaciones en la jurisdicción del Municipio de Salinas.
6. Vehículos nuevos o usados certificados en buenas condiciones mecánicas y de hojalatería y pintura, a satisfacción del Municipio.
7. La disposición de los desperdicios sólidos se realiza en el vertedero municipal, ubicado en el barrio Aguirre, libre de costo.<sup>2</sup>

Las partes debían incluir estados financieros y demostrar experiencia en el recogido de desperdicios

---

<sup>1</sup> Véase Apéndice 3, página 8.

<sup>2</sup> Véase Apéndice 3, página 10.

sólidos. El Municipio concedió diez (10) días a partir del envío de la Invitación para someter las propuestas. Como anejo, el Municipio solicitó que se incluyera un programa de reciclaje. Sin embargo, esto no era compulsorio para someter la propuesta.

Conforme a las instrucciones impartidas, ConWaste presentó el 31 de mayo de 2016 su *Propuesta de Servicio para Recogido y Disposición de Desperdicios Sólidos No Peligrosos y Escombros en el Municipio de Salinas*.

Posteriormente, la Junta de Subastas del Municipio de Salinas emitió una *Notificación de Adjudicación Solicitud de Propuestas Servicio de Recogido y Disposición de Desperdicios Sólidos*. La Junta recibió cuatro propuestas que fueron evaluadas en una reunión celebrada el 23 de junio de 2016. Las compañías Platinum Waste Disposal, LLC y Mr. Waste Inc., fueron descalificadas por incumplir los requisitos procesales establecidos en la Invitación.

Los miembros de la Junta analizaron las propuestas de ConWaste y Andrés Reyes Burgos, Inc. La Junta determinó que ambas compañías tienen experiencia en el recogido de desperdicios sólidos y cuentan con el equipo y recursos para ello. ConWaste propuso un precio total de \$7,692,000 mientras que Andrés Reyes Burgos, Inc, ofreció mejor oferta en \$7,654,500. Por otro lado, la Junta destacó que Andrés Reyes Burgos, Inc, añadió otros servicios<sup>3</sup> sin costo adicional que

---

<sup>3</sup> Esos servicios son:

- Ofrecer el servicio de recogido y disposición de desperdicios sólidos durante las fiestas oficiales que realice el Municipio.
- Ofrecer el servicio de recogido y disposición de desperdicios sólidos durante seis (6) días en la ruta

conllevarían un ahorro al Municipio estimado en \$755,160 dentro de un periodo de siete años. Como consecuencia, el Municipio adjudicó la solicitud de propuesta a Andrés Reyes Burgos, Inc., "por presentar la oferta de conformidad con todos los requisitos, ser la más adecuada y la que mejor se ajusta, representa y protege los mejores intereses del Municipio de Salinas."<sup>4</sup> La adjudicación fue emitida y notificada el 17 de agosto de 2016.

Inconforme, ConWaste presentó el recurso de revisión judicial que nos ocupa y señaló los siguientes errores:

Erró el Municipio al adjudicar la Solicitud de Propuesta de forma arbitraria y caprichosa al tomar en consideración factores y especificaciones no establecidas ni queridas en la Invitación.

Erró el Municipio al notificar la adjudicación de la Solicitud de Propuesta en violación a los requisitos mínimos de notificación requeridos por el debido proceso de ley.

El 27 de septiembre de 2016, el Municipio de Salinas presentó un escrito en oposición a la impugnación de la subasta.<sup>5</sup> Con el beneficio de su comparecencia, disponemos de la controversia de autos.

## II.

### -A-

Es norma reiterada que "las decisiones de las agencias administrativas gozan de la mayor deferencia por los tribunales." *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*,

---

gastronómica de Salinas junto con las calles principales del Casco Urbano.

- Ofrecer apoyo en la actividad de reciclaje y proveer un camión "front loader" dos (2) veces al mes para el recogido de los contenedores.

<sup>4</sup> Apéndice 1, página 3.

<sup>5</sup> El 7 de octubre de 2016, la parte recurrente presentó una Réplica la oposición presentada por el Municipio.

185 DPR 800 (2012). Esto, pues, las determinaciones administrativas gozan de una presunción de corrección y legalidad que se sostiene hasta que de modo convincente se pruebe lo contrario. *López Borges v. Adm. de Corrección*, 185 DPR 603 (2012). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. *Íd.*; *Federation Des Ind. v. Ebel*, 172 DPR 615, 648 (2007).

La presunción de corrección a favor de las determinaciones de hecho de los organismos y agencias administrativas únicamente puede ser derrotada cuando la parte que las impugne presente evidencia suficiente de que la determinación tomada fue incorrecta. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Pereira Suárez v. Jta. Dir Cond.*, 182 DPR 485, 511 (2011); *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692, 717 (2010).

En el ámbito de las subastas gubernamentales la deferencia a la determinación administrativa se mantiene bajo los parámetros ya señalados. De hecho, la Junta de Subastas de la agencia goza de amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración. *Maranello et al. v. OAT*, 186 DPR 780, 792 (2012); *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006 (2009); *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 828-829 (2007). Esto, pues "[d]e ordinario, la agencia u organismo público es quien 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". (Énfasis suplido).  
*Maranello et al. v. OAT, supra*

Por tanto, una vez se adjudique la buena pro, "los tribunales no deben sustituir el criterio de la agencia o junta concernida, a menos que se demuestre que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa, o que medió fraude o mala fe". *Maranello et al. v. OAT, supra*, pág. 793. Véase *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006); *Caribbean Communications v. Pol.de P.R*, 168D771 (2006), pág. 1006; *Torres Prods. v. Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 898 (2007). De no haber mediado las excepciones antes indicadas, "ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa.". *Maranello et al. v. OAT, supra*; *Great American Indemnity v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942).

La determinación de la agencia será sostenida si cumple con el criterio de razonabilidad. *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A., supra*, pág. 829. En consecuencia, la facultad revisora de los foros apelativos se limitará a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un exceso de discreción. *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341, 355 (2005).

-B-

Las subastas son procedimientos que lleva a cabo una entidad para que se presenten ofertas para la realización de obras o adquisición de bienes y servicios. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 172 DPR 139, 143 (2007). El Gobierno utiliza el mecanismo de

las subastas para llevar a cabo sus funciones como comprador de una forma eficiente, honesta y correcta. Así se logran proteger los intereses y el dinero del pueblo a la vez que se asegura la buena administración pública. *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 782-783 (2011).

Los procedimientos de las subastas gubernamentales buscan evitar el favoritismo, la corrupción, la extravagancia y el descuido al momento de otorgar contratos para la adquisición de bienes y servicios. *Maranello et al. v. OAT, supra*, pág. 789; *Aut. Carreteras v. CD Builders Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009); *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A., supra*, pág. 827; *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990). Si bien se busca que las obras públicas se realicen al precio más bajo posible, son varios los criterios que la Junta de Subastas debe evaluar al momento de adjudicar. *Maranello et al. v. OAT, supra*; *C. Const. Corp. v. Mun. de Bayamón*, 115 DPR 559, 562-563 (1984). Esto, pues independiente del precio, las propuestas deben cumplir con las especificaciones de la agencia; además, el postor debe demostrar, entre otros, ser capaz para realizar y cumplir con el contrato, tener responsabilidad económica, buena reputación e integridad comercial. *Maranello et al. v. OAT, supra*; *C. Const. Corp. v. Mun. de Bayamón, supra*, pág. 563.

En cuanto al mecanismo de adjudicación de subastas, el artículo 10.006(a) (21 LPRA sec. 4506) de la Ley de Municipios Autónomos dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

(...)

(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, 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.

(...)

Por otro lado, aunque la subasta formal es el método tradicional para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno, existe también el mecanismo de "Request for Proposal", o requerimiento de propuestas (RFP), el cual aplica "cuando se trata de bienes o servicios **especializados** que involucran aspectos altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos competidores cualificados"; *Maranello et al. v. OAT, supra*, pág. 787. Véase *Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra*, pág. 996. El mecanismo de RFP "**se destaca por su mayor informalidad y flexibilidad, así como por el grado de discreción que se le confiere a la entidad pública en la consideración de la propuesta recibida, en comparación con la subasta tradicional**". (Énfasis suplido).  
Íd. En este sentido, se ha sostenido que, a diferencia de la subasta, **el RFP se trata de un proceso de negociación entre la agencia y los licitadores, por lo que, entre otros, admite preguntas**



**y sugerencias para delinear una propuesta que se ajuste a las necesidades particulares de la agencia.**

Íd.

El mecanismo de RFP resulta particular pues "confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro." *CD Builders v. Municipio de Las Piedras*, 2016 TSPR 190, res. 31 de agosto de 2016. Aunque no es considerado como un proceso de subasta formal, el mecanismo de RFP debe especificar los parámetros bajo los cuales se adjudicará el contrato. *Id.* Lo anterior debe analizarse dentro de un marco de referencia administrativa, en el cual los tribunales no intervendrán con el rechazo de una propuesta o adjudicación de subasta, "salvo que la determinación administrativa adolezca de un exceso de discreción, arbitrariedad o irracionalidad." *Id.*

-C-

En cuanto al contenido de la notificación de adjudicación de subasta, la Ley de Municipios Autónomos dispone, en lo pertinente:

(...)

El Tribunal de Apelaciones revisará, *con exclusividad*, 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 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. Sec. 15.002, 21 LPRA sec. 4702. (Énfasis suplido)

Del acápite transcrito se desprende que el término de diez (10) días para solicitar la revisión judicial es uno *jurisdiccional* contado a partir desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del acuerdo final. Como es sabido, los términos jurisdiccionales son improrrogables, por lo que no están sujetos a interrupción o cumplimiento tardío. *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 252-253 (2012). Por tanto, una vez transcurre un término de naturaleza jurisdiccional, el tribunal pierde jurisdicción para atender el asunto ante su consideración. *Íd.*

Igualmente, de la citada sección 15.002 se detalla con claridad el contenido de la notificación de la adjudicación de una subasta. La Ley de Municipios Autónomos, *supra*, es muy específica en requerir que se le informe a las partes de su derecho a solicitar revisión de la adjudicación de la subasta exclusivamente al Tribunal de Apelaciones.

En su vertiente procesal, el debido proceso de ley garantiza el derecho a una notificación adecuada y la oportunidad de ser escuchado y de defenderse. *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.*, 146 DPR 611 (1998); *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell Taylor*, 133 DPR 881, 889 (1993). Se trata de un requisito *sine qua non* de todo sistema de revisión judicial ordenado y no cabe duda que una notificación defectuosa, o ausencia de ésta, afecta los derechos de las partes y enerva las garantías del debido proceso de ley que los tribunales

estamos llamados a proteger. *Banco Popular v. Andino Solís*, 192 DPR 172 (2015).

Ya nuestro más alto foro ha reconocido que para una efectiva revisión judicial, el debido proceso de ley exige que toda notificación de adjudicación de una subasta municipal sea adecuada. *Transporte Rodríguez v. Junta de Subastas*, 194 DPR 711, 720 (2016) citando a *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 893(2007). Además, el Tribunal Supremo también ha indicado que "para hacer efectivo el derecho a una revisión judicial, es necesario que se advierta en la notificación de adjudicación de una subasta municipal el derecho a procurar revisión judicial; el término disponible para hacerlo; y la fecha del archivo en autos de copia de la notificación de la adjudicación." *Id.*

Una notificación adecuada efectuada por la Junta de Subastas de un municipio a los licitadores perdidosos es requisito esencial para que se active el término el término jurisdiccional aplicable de revisión al Tribunal de Apelaciones. *Transporte Rodríguez v. Junta de Subastas, supra.*

### III.

En su primer señalamiento de error, ConWaste sostiene que la Junta de Subastas adjudicó la solicitud de propuesta de forma arbitraria y caprichosa por tomar en consideración factores que no estaban contemplados en la Invitación de propuesta. Este error no se cometió. Veamos.

ConWaste aduce en su alegato que ninguno de los requisitos detallados en la invitación fueron tomados en consideración a la hora de evaluar las propuestas

sometidas. Específicamente, ConWaste alegó que la Junta consideró propuestas y ofertas alternas a las establecidas en la invitación. También adujo que la Junta no le permitió presentar alternativas al servicio licitado.

De entrada cabe destacar que la parte recurrente ConWaste, Inc., no expone en su alegato de qué manera específica la Junta de Subastas se apartó de los requisitos establecidos en la Invitación, meramente alega que fue arbitraria y caprichosa. Su única aseveración es que la Junta de Subastas dio peso a las ofertas alternas presentadas por Andrés Reyes Burgos, Inc, al momento de adjudicarle la propuesta de servicios. Sin embargo, cabe destacar que la parte recurrente presentó una oferta con costo total de \$7,692,000 mientras que Andrés Reyes Burgos, Inc. presentó una mejor oferta con un costo total de \$7,654,500. Es decir, la parte recurrente presentó una oferta más alta que la de su contrincante, quien a su vez ofreció servicios adicionales de recogido de basura. La adjudicación de la Junta de Subastas no fue únicamente basada en los servicios adicionales de recogido de basura ofrecidos por Andrés Reyes Burgos, Inc., sino que este último presentó la oferta más económica, y esto, sumado a la experiencia y recursos adecuados para realizar el servicio propuesto, fue lo determinante al adjudicar la propuesta de servicio.

En cuanto a la presentación de alternativas al servicio licitado, el Municipio alegó que, a pesar de que la solicitud de propuesta permite la negociación, el Municipio no tiene la obligación de entrar en tal negociación. Adujeron que este proceso deber ser

imparcial y otorgarle a cada licitador la misma oportunidad. El Municipio alegó que ConWaste pretende, mediante la vía de la negociación, presentar una nueva oferta que tendría el efecto de otorgarle una ventaja indebida. Coincidimos con el Municipio en este planteamiento. El recurrente tuvo la oportunidad de presentar su mejor oferta y la misma fue rechazada.

En su segundo señalamiento de error, ConWaste alega que la notificación de la adjudicación de la propuesta de subasta no cumple con los requisitos mínimos establecidos en la Ley de Municipios Autónomos por lo que viola el debido proceso de ley. Este error no se cometió. Veamos.

La notificación de la adjudicación de la solicitud de propuestas:

Se apercibe a todas las partes, de su derecho a solicitar la revisión de esta decisión 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. Dicha revisión deberá ser presentada ante el Tribunal de Apelaciones, en la Región Judicial a la que pertenece el Municipio de Salinas.

Evaluada la notificación anterior a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos, concluimos que la misma es conforme a derecho. La notificación incluye el derecho de la parte afectada a acudir a este foro, el término para hacerlo y la fecha a partir de la cual comenzará a transcurrir el término. La notificación no adolece de defectos que conlleven una violación al debido proceso de ley de la parte recurrente.

Conforme a lo anterior, **CONFIRMAMOS** el dictamen recurrido.

**IV.**

Por los fundamentos anteriormente expuestos, **CONFIRMAMOS** la notificación de adjudicación de la solicitud de propuestas del servicio de recogido y disposición de desperdicios sólidos del Municipio de Salinas.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones