

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAROLINA Y GUAYAMA
PANEL IX

TRANSPORTE
ALEXANDER, INC.

RECURRENTES

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DEL MUNICIPIO DE
SALINAS; JOSÉ R.
RIVERA PÉREZ; JUNIOR
BUS LINE, INC.

RECURRIDOS

KLRA201600963

Revisión
procedente de la
Junta de Subastas
del Municipio de
Salinas

Subasta Formal,
Servicio de
Transportación
Escolar 2016-2017,
Educación Especial

Sobre:
Impugnación de
Subasta

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

Grana Martínez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de octubre de 2016.

Comparece ante nosotros Transporte Alexander, Inc., (parte recurrente o Alexander), por vía de un recurso de revisión judicial y solicita que dejemos sin efecto la adjudicación de subasta pública sobre servicio de Transportación Escolar en Educación Especial 2016-2017 emitida por el Municipio Autónomo de Salinas (Municipio o parte recurrida). Dicha adjudicación fue notificada el 6 de septiembre de 2016 y en la misma se descalificó a la parte recurrente por no haber cumplido con varios requisitos del proceso de subasta.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, se confirma la adjudicación de subasta recurrida.

I.

El 17 de agosto de 2016, el Municipio publicó un aviso de subasta pública para el Servicio de Transportación Escolar en Educación Regular y Educación Especial 2016-2017. Según se publicó, dicha subasta pública sería llevada a cabo el 26 de agosto

de 2016. De igual manera, el Municipio indicó que toda parte interesada en participar en la subasta pública tendría que solicitar las condiciones y especificaciones en la Oficina de Secretaría Municipal en la Casa Alcaldía del Municipio de Salinas. Los participantes tenían que incluir varios documentos en su pliego de subasta, entre ellos: certificación de no deuda del Municipio de Salinas; aviso de la subasta y el pliego de condiciones, especificaciones e instrucciones generales debidamente firmados; permiso y licencia de operar emitidos por la Comisión de Servicio Público que indicara el municipio, escuela y sector o ruta; certificación original del Registro de Ofensores Sexuales que no tuviera más de un año de expedidas, copia de certificación de adiestramiento de los choferes sobre seguridad en el tránsito y manejo de menores; tener adiestramiento de “Heart Saber”, RCP y DEA de cada chofer.

El 26 de agosto de 2016 se llevó a cabo la celebración de la subasta pública antes mencionada. En la misma participaron como licitadores: José R. Rivera Pérez; Junior Bus Line, Inc.; y la parte recurrente. Las ofertas de cada uno de los licitadores fueron presentadas y las mismas quedaron sometidas ante la consideración del Municipio. Luego de evaluar las referidas ofertas, el 6 de septiembre de 2016, el Municipio notificó la adjudicación de la subasta. La parte recurrida decidió descalificar a Junior Bus Line, Inc., y Alexander. Consecuentemente, adjudicó la subasta pública a favor de José R. Rivera Pérez (licitador agraciado). Según notificó, el Municipio descalificó tanto a la parte recurrente como a Junior Bus Line Inc., debido a que éstos no cumplieron los requisitos y especificaciones de la subasta pública en cuestión. En cuanto a la parte recurrente, el Municipio sostuvo que dicha parte no presentó los siguientes documentos:

- 1) Permiso de la Comisión del Servicio Público (CSP).

- 2) Certificación de no deuda del Municipio de Salinas.
- 3) Certificaciones del Registro de Ofensores Sexuales de los choferes de Alexander.
- 4) 7 de los choferes de la parte recurrente no contaban con el adiestramiento de la Seguridad en el Tránsito como tampoco la totalidad de los choferes de Alexander presentaron evidencia de adiestramiento para el Manejo de Menores.
- 5) 9 de los choferes de Alexander no presentaron evidencia de contar con el adiestramiento de Resurrección Cardiopulmunar. Tampoco se presentó evidencia de que los choferes de la parte recurrente contaran con el adiestramiento para el Manejo de Niños con Discapacidad.
- 6) Alexander no acompañó con el pliego el anuncio de la subasta lo cual era otro requisito para la participación en la misma.

Así las cosas, el Municipio decidió adjudicar la subasta pública a favor de Rivera Pérez, toda vez que dicha parte fue quien único presentó toda la documentación necesaria a tales efectos. En apoyo de su decisión, la parte recurrida señaló que el licitador agraciado cuenta con vasta experiencia en el campo de servicios de transportación. De igual manera sostuvo que Rivera Pérez también cuenta con experiencia rindiendo servicios de transportación de excelencia al Municipio. Por último, la parte recurrida expuso que el licitador agraciado también presentó propuestas razonables para cada ruta objeto de la subasta pública.¹

Inconforme con dicha decisión, el 15 de septiembre de 2016, la parte recurrente presentó un recurso de revisión judicial ante este foro apelativo. Mediante dicho recurso, Alexander le imputó al Municipio los siguientes errores:

Erró el Municipio al descalificar arbitraria y caprichosamente a la recurrente bajo la alegación principal de que esta no contaba con el permiso de la CSP para ofrecer sus servicios al Municipio y otros documentos misceláneos.

Erró el Municipio al obviar el interés público mediante la descalificación arbitraria y caprichosa de la recurrente.

¹ Cabe señalar que mediante dicha notificación de adjudicación de subasta, el Municipio aperció a la parte recurrente de recurrir directamente ante este tribunal mediante recurso de revisión judicial.

De otro lado, compareció el Municipio y argumentó que no le asiste la razón a la parte recurrente en cuanto a los señalamientos de error imputados. Según expone, la adjudicación de la subasta fue una correcta, toda vez que se basó en una evaluación completa de todas las propuestas de los participantes, incluyendo la de Alexander. Aduce que, una vez evaluada la propuesta de la parte recurrente, determinó que la misma no cumplía con las especificaciones y condiciones requeridas para la participación en la subasta pública. Tales deficiencias fueron identificadas y enumeradas en la notificación de la adjudicación de la subasta. Concluye que procede confirmar la decisión del Municipio toda vez que se adjudicó la subasta a favor del único licitador que cumplió con toda la documentación y especificaciones para la participación de la subasta. Además, señala que la propuesta de la Rivera Pérez fue una razonable lo cual también justifica su decisión.

De igual manera compareció ante este foro apelativo Rivera Pérez quien también se opone al recurso de la parte recurrente. Según argumenta, la contención de la parte recurrente no tiene méritos, pues dicha parte no cumplió con los requisitos para su participación en la subasta pública. Expone que lo anterior justificó la descalificación de Alexander. Aduce que, a pesar de que la oferta de la parte recurrente era más económica que la de los demás participantes, la propuesta de Rivera Pérez también fue una razonable adicional al hecho de que ésta sí cumplió con todos los documentos pertinentes para la participación de la subasta pública. Así las cosas, concluye que la adjudicación de la subasta a su favor debe sostenerse toda vez que la misma fue correcta.

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

II.

A. Estándar de Revisión Judicial

Es norma reiterada que las decisiones de las agencias administrativas gozan de la mayor deferencia por los tribunales. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012)²; *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Esta norma de deferencia va unida a la presunción de corrección y legalidad que cobijan a las determinaciones administrativas, por lo que éstas habrán de sostenerse hasta que convincentemente se pruebe lo contrario. *López Borges v. Adm. de Corrección*, 185 DPR 603, 626 (2012). Es decir, tal presunción de corrección 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). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. *Rebollo Vda. de Liceaga v. Yiyi Motors, Motor Ambar, Inc.*, 161 DPR 69, 76 (2004). Hay que determinar si la agencia actuó arbitrariamente o ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un **abuso de discreción**. *Asociación de Vecinos Tulip/Monteverde, Inc. v. Junta de Planificación*, 171 DPR 863, 873 (2007); *Marina Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847, 852 (2007). En cuanto a la discreción, se ha resuelto que la misma no opera en el vacío ni en ausencia de parámetros que la dirija. *I.G. Builders et al. v. B.B.V.A.P.R.*, 185 DPR 307, 336 (2012); véase, además, *Rivera Figueroa v. Joe's European Shop*, 183 DPR 580,590 (2011).

²Citando a *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116 (2000); *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521 (1993).

Si bien es cierto que las conclusiones de derecho podrán ser revisadas en todos sus aspectos, ello no equivale a prescindir libremente de las conclusiones de derecho formuladas por la agencia. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina, supra*; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 941 (2010). Por consiguiente, nuestra revisión ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos, supra*, pág. 744; *Pereira Suárez v. Jta. Dir Cond.*, *supra*, pág. 511; *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance, supra*, pág. 717; *Federation Des Ind. v. Ebel*, 172 DPR 615, 648 (2007).

De otro lado, si de nuestro análisis trasciende que las determinaciones de hecho formuladas por una agencia administrativa están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo, no procede la intervención de los tribunales apelativos. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina, supra*; *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75 (2000); *Vázquez Cintrón v. Banco Desarrollo*, 171 DPR 1, 25 (2007); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, supra*, pág. 940. Para establecer la alegación de ausencia de tal evidencia sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia hasta el punto de que un tribunal no pueda concienzudamente concluir que la evidencia sea sustancial hasta el punto que se demuestre claramente que la decisión [de la agencia] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba. *Metropolitan S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 213 (1995).

B. Subasta Pública

El procedimiento de subasta pública está revestido del más alto interés público en aras de promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos económicos del Estado. *Aut.*

Carreteras v. CD Builders, Inc., 177 DPR 398, 404 (2009); *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 440 (2004). Dado que 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). El esquema de las subastas asegura la competencia equitativa entre los licitadores, a la vez que evita la corrupción y minimiza los riesgos de incumplimiento. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, supra, pág. 404; véase, también, *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971). En materia de adjudicación de subastas, el Tribunal Supremo ha señalado:

La buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de una buena administración implica llevar a cabo sus funciones como comprador con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa. *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990).

De ordinario, la agencia o municipio adjudicará una subasta al postor más bajo. Precisamente es ese el objetivo principal de este mecanismo para la adquisición de líneas y servicios públicos. Asimismo, como adelantamos, se persigue, además, evitar el favoritismo, la corrupción, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos, mientras se obtiene el servicio o el bien al menor costo posible para el ente público. *Justiniano v. E.L.A.*, supra, pág. 338. Por tal razón, es necesaria la competencia libre y transparente en las proposiciones entre el mayor número de licitadores posible de manera que el Estado pueda lograr el referido objetivo de menor costo. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 848-849 (1999). Sin embargo, el requisito del precio o costos más económicos no es inflexible, ya que no siempre el interés público se

ve mejor servido a través de la oferta más baja.³ Ese importante criterio se evaluará junto a otros, procurando alcanzar de esa manera lo que resulte mejor o más beneficioso, luego de una evaluación integral y abarcadora de todos los factores relevantes. Véase, *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 897 (2007).⁴

Ahora, en cuanto a las subastas que se llevan a cabo por los municipios, éstas se rigen por la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4501 *et seq.*, y por el Reglamento de Subastas promulgado por el municipio en particular. Por lo general, las juntas de subastas municipales deberán examinar y adjudicar las proposiciones que les sean sometidas en consideración a los mejores intereses del municipio en cuestión. La Ley de Municipios Autónomos en el Artículo 10.006 se refiere a lo anterior en los siguientes términos:

(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. [...] 21 LPRA sec. 4506 (a).

³Considérese que ningún postor, incluyendo el más bajo, tiene un derecho adquirido en una subasta. *Great Am. Indem. Co. v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942).

⁴Es significativo que las gestiones de compra y contratación que llevan a cabo las instrumentalidades públicas cumplan con la ley y que los licitadores reciban un trato justo. Después de todo, “[l]a adecuada fiscalización de la utilización de los dineros del erario resulta de vital importancia para mantener la confianza del ciudadano en el Gobierno y una democracia saludable.” *RBR Const., S.E. v. A.C.*, supra, pág. 856.

En lo que respecta a la revisión judicial 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. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006 (2009). Esto se debe a la experiencia y especialización que se les reconoce en el campo especializado en el que operan. Por tanto, corresponde a la parte recurrente demostrar fehacientemente que el criterio de la agencia se desvió de tal manera del correcto proceder que la decisión tomada resulta ser arbitraria o caprichosa. A su vez, la parte que impugna la determinación de la agencia recurrida tiene la obligación de identificar en el expediente de la subasta la prueba que menoscabe la razonabilidad de la decisión tomada. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 134-135 (1998).

III.

La parte recurrente argumenta que la decisión del Municipio, en cuanto al haberlo descalificado en la participación de la subasta pública, no estuvo justificada. Por un lado, con relación a la falta del permiso de la CSP, expone que dicha decisión fue una arbitraria y caprichosa, toda vez que la misma no se sostiene en el expediente. Según aduce, surge del récord que la CSP otorgó un permiso provisional a la parte recurrente mediante el cual le autorizó a licitar en la subasta pública. La parte recurrente explica que dicho permiso le permitió poner 13 vehículos de transportación, avalados por la CSP, a la disposición del Municipio. De otro lado, en cuanto al resto de los documentos que el Municipio determinó que la parte recurrente no los presentó debidamente, expone que sí presentó copia de los mismos. A saber, copia de: certificación de no deuda municipal, certificaciones del Registro de Ofensores Sexuales de los choferes, certificación de adiestramiento de seguridad en el tránsito y manejo de menores,

adiestramiento de resucitación cardiopulmonar y de manejo de niños con discapacidad y el anuncio de subasta.

En fin, la parte recurrente concluye que la decisión del Municipio no se sostiene en el expediente del caso. Ello, pues, las razones esbozadas en la notificación de adjudicación de subasta, por las cuales se descalificó a la parte recurrente, son incompatibles con el pliego de subasta presentado por Alexander. No le asiste la razón. Explicamos.

Examinado el expediente, notamos que si bien es cierto que la parte recurrente presentó varios documentos necesarios para su participación en la subasta pública, varios de los documentos incluidos en su pliego de subasta no fueron presentados debidamente. Es decir, la parte recurrente no siguió las especificaciones señaladas en las condiciones de subasta. Según se desprende del documento titulado “Términos, Condiciones y Especificaciones de Subasta”, la parte interesada tenía que cumplir con todos los requisitos esbozados en dicho documento.

Uno de los documentos esenciales para ser considerado en la subasta es el permiso de la Comisión del Servicio Público (CSP). La CSP está facultada por ley para reglamentar las compañías de servicio público, los portadores por contrato, empresas de vehículos privados dedicados al comercio, servicios de autobús especial y sus empresas, entre otros. 27 LPRA sec. 1101.

De manera que como condición especial de la subasta, los licitadores debían tener un permiso de la CSP que les permitiera brindar servicios al Municipio de Salinas. Ahora bien, el recurrente acompañó con su oferta un permiso provisional para licitar en la subasta que mediante este recurso impugna. Mediante ese permiso no se le permite operar sus unidades de transporte escolar en el pueblo de Salinas. Ese permiso únicamente le autorizaba a participar de la subasta. En dicho permiso se advierte que

constituye un remedio interlocutorio dentro de un trámite adversativo que no ha sido adjudicado finalmente. Precisa también comentar que el permiso provisional no incluye la fecha en que se emitió y en la certificación de envío consta que el mismo día de la apertura de pliegos de la subasta, el 26 de agosto de 2016, se remitió por correo ordinario. La pregunta obligada es ¿cómo pudo Alexander acompañar dicho permiso con su propuesta si se envió por correo el mismo día en que se presentó? Huelga recordar aquella cita del Hon. Juez Asociado Serrano Geyls que “los jueces no debemos ser tan inocentes como para creer declaraciones que nadie más creería”. *Pueblo v. Luciano Arroyo*, 83 DPR 573, 582 (1961).

Ahora bien, para propósitos de la disposición del presente caso, nos vamos a remitir a algunos documentos en específico que, según notamos, la parte recurrente no presentó debidamente. En primer lugar, la parte recurrente no presentó debidamente las certificaciones originales del Registro de Ofensores Sexuales de los choferes de Alexander. Además, tales certificaciones originales no podían tener más de 1 año de expedidas. Sin embargo, a pesar de las especificaciones antes aludidas, la parte recurrente presentó copias de tales certificaciones de varios de sus choferes. Además, una de dichas copias estaba vencida. De igual manera notamos que varios de los choferes de Alexander no contaban con dicha certificación. De entrada, resulta forzoso concluir que la parte recurrente no cumplió con la debida presentación de dicho documento.

De otro lado, también surge que no todos los choferes de la parte recurrente contaban con la certificación de adiestramiento de la seguridad en el tránsito y manejo de menores, adiestramientos de Resucitación Cardiopulmonar (RCP) y el adiestramiento de manejo de niños con discapacidad. Por último, la parte recurrente

tampoco incluyó en su pliego de subasta el anuncio de subasta publicado, lo cual también constituía un requisito para la participación en la subasta pública.

Así las cosas, concluimos que no le asiste la razón a la parte recurrente en cuanto que la decisión del Municipio en descalificarle fue una actuación caprichosa e injustificada. Después de un análisis del presente caso, entendemos que la decisión del Municipio fue una correcta, pues simplemente la parte recurrente no cumplió con todos los requisitos indispensables para la participación en la subasta, razón por la cual fue descalificado. Si bien es cierto que la propuesta de la parte recurrente era la más económica en algunos renglones en comparación con la de los demás participantes, incluyendo la del licitador agraciado, ello no es el único criterio a considerar. De entrada, todo licitador en una subasta debe cumplir con todos los términos y condiciones de la misma para que se pueda considerar su propuesta. Sin embargo, éste no es caso. Ello, pues, evidentemente la parte recurrente no cumplió con toda la documentación necesaria para que su propuesta fuera considerada. Así las cosas, concluimos que la descalificación de Alexander estuvo justificada.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la adjudicación de subasta pública impugnada.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones