

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL ESPECIAL OA NÚM. TA-2017-041

SWEEPING & VACCUM
UNLIMITED, INC.
RECURRENTE

v.

DEPARTAMENTO DE
TRANSPORTACIÓN Y
OBRAS PÚBLICAS;
JUNTA DE
RECONSIDERACIÓN DE
SUBASTAS DEL DTOP,
JUNTA DE SUBASTAS
DEL DTOP
RECURRIDAS

KLRA201700119

*Revisión
Administrativa*

Subasta # 17-004,
DTOP
Camiones Flushing
Limpieza
Alcantarillado Pluvial

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, la Jueza Colom García y el Juez Rodríguez Casillas

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de marzo de 2017.

Sweeping & Vacuum Unlimited [en adelante Sweeping & Vacuum] recurre ante nosotros para impugnar el aviso de Adjudicación de la Subasta Formal 17-004 del DTOP de fecha 29 de diciembre de 2016, notificado el 4 de enero de 2017.

ANTECEDENTES

El 26 de agosto de 2016, la Oficina de Compras y Contratos del DTOP invitó a la subasta Núm. 17-004 para un camión de limpieza mecanizada de sistema de alcantarillado pluvial, se dispuso la entrega de las ofertas en sobre sellado para el 7 de septiembre de 2016.

En el pliego de especificaciones mínimas se destacan:

1. entrega en 30 días, 0 millas
2. 2 chasis doble tipo c 120,000 lbs.
3. dos gomas delanteras y 8 traseras

Como parte del equipo especial, se requirió el *jet cleaning and vacuum unit* con capacidad de 10 yardas cúbicas para sólidos y tanque de agua con 1000 galones, carrito hidráulico con capacidad de hasta 500', con manga de 1" con rotación.

El 2 de septiembre de 2016, la Junta de Subastas del DTOP pospuso la subasta mediante el *Addendum #1*.

El 31 de octubre de 2016, se modificó la invitación a subasta para establecer la fecha de la reunión pre-subasta compulsoria para el 4 de noviembre de 2016 y, la de apertura de subasta, para el 16 de noviembre de 2016, *Addendum #2*. El 2 de noviembre de 2016 se emitió el *Addendum #3* transfiriendo la reunión pre-subasta para el 15 de noviembre de 2016 y la apertura para el 1 de diciembre de 2016. El 22 de noviembre de 2016, el DTOP notificó el *Addendum #4* que incluía los cambios en las especificaciones de la subasta. Como parte del equipo especial del camión se requirió tubos de succión de varios tamaños y bomba propulsada mediante motor auxiliar para economía de combustible.

El 29 de noviembre de 2016 se modificó nuevamente el pliego de especificaciones, *Addendum #5*. Esta enmienda fue específica al requerir como parte del equipo especial del camión tubos de succión de varios tamaños con diámetro mínimo de 8" y longitud total mínima de 40 pies.

El 29 de diciembre de 2016 se adjudicó la subasta a Guaraguao Truck Sales, Inc. quien fue el postor más bajo, por la cantidad de \$267,950.00. El otro postor fue Sweeping & Vacuum que licitó por \$287,895.00.

Sweeping & Vacuum solicitó reconsideración el 11 enero de 2017 por estar inconforme con la adjudicación. La Junta de Subasta del DTOP no actuó sobre ella por lo que el 13 de febrero

de 2017 y aún inconforme Sweeping & Vacuum compareció ante nosotros para impugnar la adjudicación.

Señala que incidió el DTOP pues:

LA NOTIFICACIÓN DE ADJUDICACIÓN VIOLA EL DEBIDO PROCEDIMIENTO DE LEY AL INFORMAR PROCESO DE RECONSIDERACIÓN Y REVISIÓN JUDICIAL CON TÉRMINOS INEXISTENTES POR ENMIENDA DE LA LEY 153-2015.

NO DESCUALIFICÓ LA LICITACIÓN DE GUARAGUAO TRUCKING POR INCUMPLIR CON EL TÉRMINO DE ENTREGA EN 30 DÍAS Y SOLO 22 DE LOS 40 PIES DE MANGA DE PRESIÓN, SIENDO ESTOS REQUISITOS MATERIALES CUYA VARIACIÓN NO PERMITE SUBSANACIÓN.

El 14 de febrero de 2017, emitimos Resolución concediéndole término al DTOP para expresarse, así lo han hecho y con el beneficio de su escrito, RESOLVEMOS.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

El procedimiento de pública subasta es de suma importancia y está revestido del más alto interés público. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, 168 DPR 771 (2006); Oliveras, Inc. v. Universal Insurance Co., 141 DPR 900 (1996). El objetivo fundamental de las subastas es, precisamente, proteger al erario mediante la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno al mejor precio posible. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*. Para ello, es necesario que haya competencia en las proposiciones, fomentando la 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, *supra*; RBR Const., S.E. v. A.C., 149 DPR 836 (1999); Cancel v. Municipio de San Juan, 101 DPR 296, 300 (1973). La contratación de bienes y servicios por parte del gobierno está centrada en el interés público de proteger los fondos del pueblo al promover la competencia e

inversión adecuada; evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento. Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A., 170 DPR 821, 827 (2007). Al respecto, el Tribunal Supremo expresó en Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*, que "[l]a buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de una buena administración implica llevar a cabo sus funciones como un comprador con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa."

El Tribunal Supremo ha reconocido que "[n]o existe, sin embargo, 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 886, 897 (2007). Sólo 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 éste ser considerado para realizar la obra. (énfasis nuestro) Torres Prods v. Junta Mun. Aguadilla, *supra*. Queda a la discreción de cada agencia, como entidad con el conocimiento especializado, aprobar un reglamento que establezca el procedimiento y las guías a seguir en sus propias subastas. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*; L.P.C. & D. Inc. v. A.C., 149 DPR 869, 875 (1999).

En virtud de las facultades otorgadas en Ley, el Departamento de Transportación y Obras Públicas, adoptó el Reglamento de la Junta de Subastas, Reglamento Núm.

4524. En cuanto a la Adjudicación de la Subasta, el Artículo XVII, dispone que:

4. La adjudicación de subasta de adquisición o desarrollo de obra pública **se hará a favor del licitador** que esté respaldado por un buen historial de capacidad y cumplimiento que lleve al ánimo de la Junta la seguridad de que cumplirá con los términos del contrato que en su día se otorgue, siempre y **cuando su oferta reúna en el orden establecido, los siguientes requisitos:**

- a. **Que cumpla con las especificaciones**
- b. **Que cumpla con las condiciones y demás requisitos establecido en el pliego de la subasta**
- c. Que sea el precio más bajo

8. La Junta tendrá facultad para anular la subasta cuando **estime que no ha obtenido la competencia adecuada entre otras consideraciones justas y razonables.**

9. Cuando se anule la subasta, la Junta podrá recomendar al Secretario que se anuncie una segunda subasta o en el caso de una obra pública, que ésta sea ejecutada por administración.

10. Si el Secretario ordenara una segunda subasta, ésta se tramitará como una nueva subasta.

El Artículo XIX establece las siguientes Normas

Generales:

1. La Junta deberá examinar cuidadosamente todas las proposiciones sometidas tomando en consideración aquellos factores tales como:

[...]

- d. El período de tiempo de entrega o de ejecución que se ofrezca, cuando éste forme parte de las condiciones de licitación.

Al evaluar una adjudicación de subasta, los tribunales tenemos el deber de asegurar que las instrumentalidades públicas cumplan con la ley, **con sus propios procedimientos** y que tratan de forma justa a los licitadores. (énfasis nuestro) RBR Const., S.E. v. A.C., supra. Si bien es cierto que debemos gran deferencia a las determinaciones de las agencias administrativas, cuando éstas no se encuentran sustentadas por evidencia sustancial en el récord o cuando son irrazonables,

nada nos impide intervenir. Nos encontramos ante una determinación arbitraria cuando es infundada o irrazonable. RBR Const., S.E. v. A.C., supra, págs. 856, 857.

A la luz de la mencionada normativa evaluamos.

En el primer señalamiento de error, Sweeping & Vacuum alega que el aviso de adjudicación le informó erróneamente que podrá solicitar reconsideración en el término de 10 días, la cual deberá ser considerada en los 15 días de su presentación. Si no se toma ninguna acción en ese término, se entenderá rechazada y de ahí señala erróneamente que comienza a correr el término para solicitar revisión judicial. Indicó que la notificación pasó por alto las enmiendas establecidas en la Ley Núm. 153-2015. La antes mencionada ley dispone un término de 20 días para reconsideración administrativa, 30 días para que la Junta la considere, la cual se podrá extender por 15 días adicionales, y luego comienza a transcurrir los 20 días para solicitar revisión judicial. Indicó que el error en la notificación la hace nula e impide que los términos comiencen a transcurrir. Veamos.

Sabido es que la Ley Núm. 153-2015, enmendó la Sección 3.19 y 4.2 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" y estableció los términos antes mencionados para la revisión de subastas. Ahora bien, aunque el aviso de adjudicación de subasta, notificado el 4 de enero de 2017, le informó a las partes unos términos distintos a los establecidos en la Ley Núm. 153-2015, ello no afectó el procedimiento. A esos efectos, Sweeping & Vacuum presentó la reconsideración oportunamente el 11 de enero de 2017, que al no ser atendida, instó el recurso de revisión judicial el 13 de febrero de 2017, todo ello en tiempo, cumpliendo con los términos informados en

el aviso, así también con los términos que establece la Ley Núm. 153-2015. Así que, el error en las advertencias contenidas en la notificación, no impidió que Sweeping & Vacuum solicitara a tiempo la revisión de la adjudicación de la subasta. Con lo anterior, disponemos del primer señalamiento de error.

Sweeping & Vacuum indica en el segundo planteamiento, que el licitador victorioso, Guaraguao Trucking, no cumplió con los requisitos materiales de entrega en treinta (30) días, ni con los 40 pies de línea de succión de 8 pulgadas de diámetro, requeridos en las especificaciones de la subasta. Sostuvo que este incumplimiento no es subsanable y atenta contra la pureza del proceso. Le asiste la razón.

La Oficina de Compras y Contratos del DTOP invitó a la subasta Núm. 17-004 para un camión de limpieza mecanizada de sistema de alcantarillado pluvial. Entre las especificaciones mínimas de la subasta, se destacan las siguientes:

Como especificaciones Generales, se requirió,

- Tiempo de entrega, 30 días
- Millaje, 0 millas
- Sistema de Manejo, Hidráulica
- Eje delantero, hasta 16,000 lbs.
- Suspensión trasera 23,000 lbs. mínima
- Sistema de frenos, totalmente de aire
- Sistema eléctrico, dos (2) baterías
- Motor diesel, seis (6) cilindros min.
- Transmisión, seis velocidades (6) automática
- Tanque de combustible, 80 galones en aluminio
- Sistema de escape, vertical con protector
- Gomas delanteras, dos (2) radiales, 16 lonas mínimo
- Gomas traseras, ocho (8) radiales, 16 capas mínimo

En las especificaciones de equipos especiales, se solicitó,

- Capacidad mínima, 9 yardas cúbicas
- Tanque de agua, 1,000 galones
- Carrete hidráulico, 500 mínimo
- Tubos de succión 8" diámetro, 40 pies

Las ofertas consideradas fueron las de Sweeping Vacuum y Guaraguao Truck, las cuales evaluamos.

En primer lugar, la oferta de Guaraguao Truck cumple con las especificaciones sobre millaje, sistema de manejo, sistema de frenos, sistema eléctrico, motor diésel de 6 cilindros, transmisión de 6 velocidades automática, sistema de escape vertical con protector, dos gomas delanteras, 8 gomas traseras, el equipo adicional requerido, el tanque de agua de 1000 galones. También cumple con el mínimo requerido de 80 galones en el tanque de combustible, 16,000 libras en el eje delantero, carrete hidráulico de 500. Excede el requisito de suspensión trasera pues ofrece 40,000 libras y la garantía en el equipo de succión y el tanque de desperdicios es el doble que la de Sweeping Vacuum. Por último el precio licitado resulta \$20,000.00 más bajo que el del otro postor. Sin embargo, no cumple con el tiempo de entrega, que era 30 días, y ellos lo pueden entregar entre 75 y 100 días, ni tampoco el largo mínimo requerido para los tubos de succión que era 40 y tan solo ofrecen 22 pies.

A pesar de que Guaraguao Truck no cumplió con las especificaciones mínimas generales y de equipo, la Junta le adjudicó la subasta. Esta determinación no está conforme con lo establecido el Artículo XVII, del Reglamento 4524, que requiere que la oferta cumpla con las especificaciones, con las condiciones y demás requisitos establecido en el pliego de la subasta. A esos fines, el DTOP claramente expuso el propósito e importancia de esta subasta en la solicitud de subasta. Consignó su responsabilidad de mantener la red vial de Puerto Rico con el sistema de alcantarillado pluvial que recoge las aguas generadas por la lluvia. Por esas descargas estar acompañadas de sedimentos, residuos de aceites, gasolina y descargas sanitarias crudas la EPA ha reglamentado y regulado esta actividad. Como

parte de la regulación se le requiere al DTOP que inspeccione y opere los sistemas pluviales de manera que se minimice la obstrucción por sedimentos y para esa limpieza se requiere equipo especialmente diseñado para ello. Como parte de una transacción en un pleito con la EPA el DTOP acordó efectuar trabajos de limpieza del sistema pluvial de carreteras dentro del límite territorial del Municipio de San Juan. Para ello, se requiere camiones con sistemas de inyección de agua a presión para destapar tuberías y un sistema de succión para recoger esos desperdicios. Esos camiones deben estar equipados con los aditamentos necesarios y tener la capacidad de transportar una cantidad mínima de 9 yardas cúbicas de desperdicios a la vez de tener un tanque para agua con capacidad mínima de 1000 galones.

Como vemos, las especificaciones del equipo especial son indispensables. El no tenerlas, hace inútil para su propósito al camión. La adjudicación de un camión de limpieza mecanizada con tubos de succión de menor longitud a los mínimos necesarios para destapar y succionar desperdicios, no satisface los propósitos de la subasta por lo que al incumplir con un requisito de fondo se hace inconsecuente el precio licitado, se convierte en no responsiva esa propuesta. El camión que no cumpla con las especificaciones mínimas, es inútil para su uso. Aunque Guaraguao Truck fue el postor que ofreció el precio menor, no cumplió con las especificaciones mínimas de tiempo de entrega, ni de equipo. Por tal razón, no se le podía adjudicar la subasta.

Ahora bien, no podemos concluir nuestro análisis sin evaluar al otro postor, Sweeping & Vaccum. Este tampoco

cumplió con el requisito de gomas traseras requerido en las especificaciones generales, a saber:

- **Gomas traseras ocho (8) radiales 16 capas mínimo.** Sweeping Vaccum ofreció cuatro (4), eje sencillo, radiales de 14 capas.

Aunque Sweeping & Vaccum alega que ese requisito se incluyó por error en las especificaciones, lo cierto es que quien tiene el *expertice* para saber lo que se necesita es la agencia y esta lo mantuvo como parte de los requisitos, por lo que también tenía que cumplirse. Así que, ninguno de los proponentes presentó ofertas responsivas. En tales circunstancias, la Junta de Subastas debió emitir una notificación de rechazo y de así interesarlo, celebrar una nueva subasta, dado que ninguno de los licitadores cumplió.

DICTAMEN

Por los fundamentos aquí expuestos, se REVOCA la adjudicación de la subasta 17-004 del Departamento de Transportación y Obras Públicas, en su consecuencia se declara desierta la misma.

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

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