

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE Y ABONITO  
PANEL IX

JUNTA DE SUBASTAS  
DEL MUNICIPIO DE  
BARRANQUITAS; Y JR  
CENTRAL AIR

Recurridos

v.

INGEN CORP.

Recurrente

KLRA201700473

Revisión Judicial  
procedente de la  
Junta de Subastas  
del Municipio de  
Barranquitas

Subasta General  
Número 03-16-17

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres<sup>1</sup>, la Jueza Nieves Figueroa, la Jueza Soroeta Kodesh y el Juez Torres Ramírez

Torres Ramírez, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2017.

**I.**

El 5 de junio de 2017 INGEN, Corp., (en adelante “la Parte Peticionaria”) presentó ante este foro un recurso de revisión judicial, en el que impugna la adjudicación de la buena pro del Renglón 11-A de la Subasta General 03-16-17 del Municipio de Barranquitas (en lo sucesivo “el Municipio”). La Junta de Subastas del Municipio notificó el “Acuerdo Final de Adjudicación de Subasta” el 25 de mayo de 2017.<sup>2</sup>

En la Parte IV del recurso que nos ocupa se dice que las “Cuestiones de Derecho Planteadas” son las siguientes: “La actuación de la Honorable Junta de Subastas al adjudicarle la subasta en controversia a JR, violenta el **debido proceso de ley** que

<sup>1</sup> El Juez Bermúdez Torres no interviene.

<sup>2</sup> Anejo 2 del Apéndice del Recurso de “Revisión”.

le asiste a INGEN, incumple con las directrices contenidas en el pliego de subasta y **carece de fundamentos** para comparar las propuestas” (sic, las negritas son nuestras).<sup>3</sup>

Habida cuenta de los errores señalados en el acápite anterior y considerando la doctrina sentada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 742 (2001) y su progenie, el 9 de junio de 2017 expedimos una Resolución concediéndole a las Partes Recurridas hasta el viernes, 16 de junio de 2017, para ilustrarnos de las “razones por las cuales no debemos conceder lo solicitado en la súplica” de este recurso.

El 16 de junio de 2017 el Municipio presentó un “Alegato en Oposición de la Parte Recurrida”.

Con el beneficio del estudio de lo planteado por la Parte Recurrente y el Municipio en sus escritos, por las razones que se expresan a continuación, se revoca la determinación de la Junta de Subastas recurrida.

## II.

El 21 de febrero de 2017 la Junta de Subastas del Municipio publicó un Aviso de Subasta en el periódico Primera Hora invitando a licitadores a presentar proposiciones para la Subasta Núm. 03-16-17. (Suministro de Materiales y Servicios a consumirse durante el Año 2017-2018).

En la Subasta aludida, se incluía el Renglón Núm. 11: Mantenimiento de Acondicionadores de Aire en las estructuras y vehículos del Municipio.

Para dicho Renglón se solicitaron cotizaciones para determinadas unidades de acondicionadores de aire en las diversas dependencia o facilidades físicas del gobierno municipal. Se

---

<sup>3</sup> Entendemos que -aunque de forma atípica- con ello se satisface el requerimiento de la Regla 59(C)(1)(e) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones. 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 59(E)(1)(e).

solicitaron propuestas para el mantenimiento de los acondicionadores de aire descritos en las partidas número uno (1) a la veinte (20). Además, se solicitaron precios para el suplido de algunos suministros según descritos en las partidas veintiuno (21) a la veintiséis (26).

En el Aviso de Subasta Pública se indicó que: “[l]a Junta podrá considerar y/o aceptar ofertas alternas” (sic).<sup>4</sup>

El día de la subasta, la Junta de Subastas recibió dos (2) sobres sellados con propuestas para el Renglón 11 antes mencionado. Comparecieron, pues, a la subasta JR Central Air e INGEN, Corp., (la Parte Recurrente). Las ofertas se leyeron “en presencia del público y quedaron sometidas para la evaluación de la Junta”.<sup>5</sup>

El 25 de mayo de 2017 la Junta llegó a un “Acuerdo Final de Adjudicación de Subasta”. En el inciso (1), primera página de éste se consignó: “Este renglón consta de mantenimiento y reparación de Acondicionadores de Aire en las estructuras y en los vehículos para el cual JR Central Air presentó precio más económico en las partidas #1 a la #20 (mantenimiento). Por otro lado, INGEN, Corp., presentó precios para suplido de equipos (Partidas #2 a #26), pero de acuerdo a la **experiencia** que ha tenido el municipio, los costos son elevados” (sic, énfasis y subrayado nuestro).

En la página 2 de la Notificación de Acuerdo Final de Adjudicación<sup>6</sup> se dijo que “a base de lo dispuesto en la Ley en el Reglamento<sup>7</sup>, se adjudica el Renglón #11: Mantenimiento de Acondicionadores de Aire, de la siguiente manera: (a) Estructuras:

---

<sup>4</sup> Véase el Anejo que aparece en la página 4 del Apéndice del Recurso de Revisión.

<sup>5</sup> Anejo 2 del Apéndice, página 11, Ibidem.

<sup>6</sup> Ibid, pág 12.

<sup>7</sup> Inferimos que se refiere a la Ley Núm. 81-1991, según enmendada, mejor conocida como “Ley de Municipios Autónomos” y el “Reglamento de Subastas del Municipio de Barranquitas” [citado en las páginas 6 y 7 del Alegato en Oposición de la Parte Recurrída].

se adjudican las partidas de la #1 a la #20 (Mantenimiento). Las partidas #21 a la #26 (equipos) se dejarán a Mercado Abierto” (sic).

### III.

#### A.

Constituye normativa claramente establecida que, al igual que otras decisiones administrativas, las resoluciones de las agencias y juntas al adjudicar subastas se presumen correctas y gozan de deferencia ante los tribunales. Por ende, las agencias administrativas, en este sentido, gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas de los licitadores. *Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA*, 170 DPR 821, 828-829 (2007); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006).

En atención a la deferencia que merecen las determinaciones de las agencias, los tribunales no deben intervenir con las mismas, salvo que exista arbitrariedad, capricho, fraude o mala fe. Ello así, toda vez que la entidad gubernamental es quien está en mejor posición para determinar cuál es el mejor licitador, tomando en consideración los factores establecidos por las leyes y reglamentos de subasta aplicables. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, supra, a las págs. 785-786.

En lo atinente a los procesos de adjudicación de subastas, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que, “aunque los procedimientos de subastas son procedimientos informales *sui generis* que tienen ciertas características adjudicativas, una vez se ha tomado la decisión administrativa la parte adversamente afectada tiene derecho a solicitar la revisión judicial a tenor con el ordenamiento dispuesto por la [LPAU]”. *Velázquez v. Adm. de Terrenos*, 153 DPR 548, 555-556 (2001). Por consiguiente, el Tribunal Supremo expresó en *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745, 760-761 (2004), que:

[A] pesar de que las agencias tienen autoridad para disponer todo lo relativo a la adjudicación de subastas, en cuanto a la moción de reconsideración y revisión judicial están obligadas a observar las garantías mínimas uniformes que dispone la LPAU al respecto, a menos que la Asamblea Legislativa disponga otra cosa a través de la ley habilitadora de la agencia.

En consecuencia, a los procesos de adjudicación de subastas le aplican los mismos principios de deferencia en cuanto al alcance de la revisión judicial. Uno de los principios que rigen la revisión de las decisiones administrativas es la amplia discreción reconocida a estas en el descargo de sus funciones y que está codificado en la Sección 4.5 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, la LPAU), 3 LPRA sec. 2175.

A tales efectos, constituye norma jurídica firmemente establecida en el ámbito del derecho administrativo que los tribunales deben concederle la mayor deferencia a las decisiones administrativas por gozar las mismas de una presunción de validez, dada la experiencia que se les atribuye a estas. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1002 (2011). La anterior normativa se fundamenta en que son los organismos administrativos los que poseen el conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se le han delegado. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 186 (2009).

Cónsono con los principios y valores en que están cimentadas las normas citadas, el Tribunal Supremo le ha reconocido amplia discreción a las agencias o juntas en su proceso de evaluación de ofertas. En torno a este particular, en *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, supra, a la pág. 779, el Tribunal Supremo señaló lo siguiente:

La agencia, con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que [el foro judicial] para determinar el mejor licitador, tomando en consideración los factores esgrimidos tanto por la ley como por su Reglamento de Subastas. *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434, 444 (2004).

Nuestro Máximo Foro, en *CD Builders, Inc. v. Municipio de Las Piedras*, 2016 TSPR 190, 196 DPR \_\_\_\_ (2016), Op. de 21 de agosto de 2016, reiteró que:

...las agencias administrativas, de ordinario, se encuentran en mejor posición que los tribunales para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración de acuerdo con los parámetros establecidos por la ley y los reglamentos aplicables. En este sentido, en el ejercicio de sus facultades se les reconoce discreción al momento de considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar la subasta a favor de la licitación que estime se ajusta mejor a las necesidades particulares de la agencia y al interés público en general. Como consecuencia de ello, los tribunales no debemos intervenir con el rechazo de una propuesta o la adjudicación de una subasta, salvo que la determinación administrativa adolezca de un abuso de discreción, arbitrariedad o irracionalidad. (Notas al calce omitidas).

Véase, además, *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 402 (2009) y *Torres Prods. v. Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 899 (2007).

Por otra parte, en ánimos de fomentar la eficiencia y la agilidad de los procesos de subasta, la Sección 3.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2151, estableció que estos son de naturaleza informal, por lo que no están sujetos a las disposiciones de dicha Ley. Por lo tanto, “la reglamentación de los procedimientos será de la entera competencia de los organismos administrativos concernidos. Para ello, será menester adoptar un reglamento con fuerza de ley por cada agencia”. *Constructora Celta, Inc. v. A.P.*, 155 DPR 820, 824 (2001); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 850 (1999).

## **B.**

La adjudicación de las subastas gubernamentales, que están convocadas por el gobierno central, las corporaciones públicas o los municipios, acarrearán el desembolso de fondos del erario. Debido a

lo anterior, estos procedimientos están revestidos de un gran interés público y aspiran a promover una sana administración pública. Concretamente, el propósito de exigir que las obras y la contratación que realiza el gobierno se efectúen mediante el proceso de subasta es proteger los intereses y dineros del Pueblo. Este mecanismo sirve para promover la competencia, lograr los precios más bajos posibles, evita el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos y minimiza los riesgos de incumplimiento. *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237, 245 (2007); *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, a las págs. 438-439; *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990).

Los procesos de subasta llevados a cabo por el gobierno central y sus agencias están regidos por la LPAU, 3 LPRA secs. 2101 *et seq.* Como indicáramos anteriormente, dicho estatuto establece que estos procesos son de naturaleza informal. Véase, Sec. 3.19 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2169; véase, además, *Rafael Rosario & Assoc. v. Depto. Familia*, 157 DPR 306, 328-329 (2002).

La LPAU también establece un procedimiento detallado para solicitar reconsideración y revisión de la adjudicación de las subastas por las agencias gubernamentales. Véanse, Secs. 3.19 y 4.2 de la LPAU, 3 LPRA secs. 2169 y 2172. Estos trámites posteriores son formales. *Cotto v. Depto. de Educación*, 138 DPR 658, 663-664 (1995). Conllevan requisitos rigurosos de notificación y exposición de los fundamentos de la actuación administrativa, de manera que las partes puedan ejercitar su derecho a la revisión judicial. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, *supra*, a las págs. 854-855. La resolución que emita la agencia en estos casos debe contener, cuando menos, la siguiente información: los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la

subasta; los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos y la disponibilidad y el plazo para solicitar reconsideración o revisión. *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, 879 (1999).

Lo anterior es consistente con los requisitos generalmente aplicables a todo procedimiento administrativo de naturaleza adjudicativa en nuestra jurisdicción. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que en estos casos los tribunales deben asegurarse que las actuaciones de las agencias se mantengan dentro del ámbito de la autoridad que les ha sido delegada a estas por la Asamblea Legislativa. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 435 (1997). Véase, además, *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, supra, a la pág. 130.

### C.

En el caso de los municipios, los procesos de subasta están gobernados por la Ley Núm. 81-1991, según enmendada, conocida como la “Ley de Municipios Autónomos” (en adelante, “la Ley Núm. 81”), 21 LPRA secs. 4001 *et seq.* Dicha Ley establece normas generales para la adquisición de servicios y bienes. *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, supra, a las págs. 245-246. *CD Builders, Inc. v. Municipio de Las Piedras*, supra.

La Ley Núm. 81 requiere la celebración de una subasta para, entre otras, compras de materiales, equipo, comestibles, medicinas y otros suministros de igual o similar naturaleza, uso o características que excedan de cien mil (\$100,000.00) dólares. Véase, Art. 10.001(a) de la Ley Núm. 81, 21 LPRA sec. 4501(a). Además, exige que el municipio mantenga una junta de subastas para adjudicar las mismas. Véase, Art. 10.004 de la Ley Núm. 81, 21 LPRA sec. 4504.

Además, el Artículo 10.006(a) de la Ley Núm. 81, 21 LPRA sec. 4506(a), establece que, cuando se trata de ventas o arrendamientos,



la subasta se adjudique al postor razonable más alto. No obstante, el propio Artículo 10.006(a), *supra*, autoriza a la junta de subastas a que adjudique la subasta a un postor que no necesariamente sea el más alto, si con ello se beneficia el interés público. En estos casos, sin embargo, se requiere que haga “constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación”. Asimismo, el referido artículo establece 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 LPRA sec. 4506(a). Lo anterior, por lo general, evita que haya favoritismo, corrupción, extravagancia y descuido al otorgarse los contratos. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, *supra*; *Oliveras. Inc. v. Universal Ins. Co.*, 141 DPR 900, 927 (1996); *Justiniano v. ELA*, 100 DPR 334, 338 (1971).

De otro lado, la Sección 1 de la Parte I del Capítulo VIII del Reglamento Núm. 8873 de 19 de diciembre de 2016, conocido como “Reglamento para la Administración Municipal de 2016” de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales <sup>8</sup> (en adelante, “el Reglamento Núm. 8873”) 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

---

<sup>8</sup> Este reglamento derogó el Reglamento Núm.7539 que menciona el Municipio en su “Alegato en Oposición de la Parte Recurrída”. Véase: <http://www.ocam.pr.gov/sites/default/files/Reg-Adm-Mun-2016.pdf>

para adjudicación, luego de examinar que hayan cumplido con las especificaciones incluidas en la subasta. Por su parte, la Sección 11(2) de la Parte II del Capítulo VIII del Reglamento Núm. 8873 dispone que las subastas de ventas y arrendamientos se adjudicarán al postor cuya oferta sea la más alta y razonable en relación a la tasación del bien o que, aunque no sea la más alta, beneficie el interés público.

En otra vertiente, el inciso (2) del Artículo 15.002 de la Ley Núm. 81, 21 LPRA sec. 4702(2), confiere competencia a este Tribunal para la revisión de adjudicaciones de subastas. Para viabilizar dicha revisión judicial, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que, al igual que en el caso de las agencias, las decisiones de los municipios relacionadas a la adjudicación de una subasta **vienen obligadas a expresar los fundamentos** para la actuación del municipio. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra, págs. 741-743; *Torres Prods. v. Mun. Aguadilla*, ante, págs. 894 a 895.

#### IV.

En el caso de autos, INGEN, Corp. alega que la Junta de Subastas del Municipio de Barranquitas erró al emitir una “Notificación de Acuerdo Final de Adjudicación de Subasta” que adolece de múltiples defectos. En específico, alega que la Junta no incluyó una síntesis de las propuestas de los distintos licitadores para poder justificar las adjudicaciones realizadas y que tampoco incluyó las razones en que fundamentó su determinación.

De un examen detenido de la notificación de subasta recurrida surge que, en efecto, aunque la misma contiene los nombres de los licitadores que participaron y de las razones en que se basó la decisión, esta no contiene una síntesis de sus propuestas, ni el precio de licitación. Lo anterior, de su faz, convierte en inadecuada la notificación de subasta recurrida pues viola la

cláusula del debido proceso de ley<sup>9</sup> y la casuística citada. No podemos descansar necesariamente en que determinado postor fue el que presentó la propuesta más baja por el solo hecho de que así lo dijo la Junta, sin acompañar los datos y la información pertinente que así lo acredite. Además, la omisión de dicha información, como requiere la doctrina, incide en el derecho de las partes a ejercer su derecho a acudir en revisión judicial de una determinación debidamente fundamentada por la municipalidad. En consecuencia, estamos impedidos de entrar a evaluar los méritos de la adjudicación hasta tanto la Junta cumpla con los requisitos de notificación que exige el debido proceso de ley. El hecho de que, ahora, en su “Alegato en Oposición” la representación legal del Municipio alegue que la propuesta de la Parte Recurrente “representa doscientos dos dólares (\$202.00) en exceso de la oferta de JR” no tiene el efecto de sanear los defectos de la notificación.

**V.**

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la notificación de la adjudicación de subasta recurrida. Se devuelve el caso a la Junta de Subastas del Municipio de Barranquitas para que emita una nueva notificación que cumpla con todos los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Se ordena el desglose del apéndice del recurso.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Soroeta Kodesh disiente del dictamen emitido por la mayoría de este Tribunal sin opinión escrita.

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

---

<sup>9</sup> Art. II, Sec. 7, Const. ELA LPRA, Tomo 1.