

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE HUMACAO

SUPER ASPHALT  
PAVEMENT, CORP.

Recurrente

V.

JUNTA DE SUBASTAS DEL  
MUNICIPIO AUTÓNOMO  
DE HUMACAO

Recurrida

Y

HARRY AUTO KOOL, INC.

Licitadora-Agraciada

Y

PROFESSIONAL  
ASPHALTS, LLC; PUERTO  
RICO ASPHALT, LLC

Otras Licitadoras

KLRA201700503

*REVISIÓN JUDIAL*  
procedente de la  
Junta de Subastas  
del Municipio  
Autónomo de  
Humacao

Subasta Núm.:  
2016-17-09

Sobre:  
ADJUDICACIÓN  
DE SUBASTA  
PÚBLICA

Panel integrado por su presidenta, la Juez Coll Martí; la Juez Lebrón Nieves y la Juez Méndez Miró

*Lebrón Nieves, Juez Ponente*

**SENTENCIA**

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

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones, Super Asphalt Pavement, Corp. (en adelante, el recurrente o Super Asphalt), mediante el recurso de *Revisión Administrativa* de epígrafe y nos solicita la revocación de la adjudicación de la Subasta Pública Número 16-17-09, Renglón Núm. 21 para la adquisición de asfalto, de la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Humacao (en adelante, parte recurrida o Junta de Subastas). Mediante el referido

dictamen, la Junta de Subastas adjudicó la subasta a Harry Auto Kool, Inc. Dicha decisión fue notificada el 1ro de junio de 2017.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la adjudicación de la subasta impugnada.

### I

Conforme surge del expediente ante nos, el Municipio Autónomo de Humacao anunció y publicó el 1ro. de febrero de 2017, la Subasta Pública Número 16-17-09, Renglón 21 para la adjudicación de asfalto durante el año fiscal 2017-2018. Del expediente administrativo surge que comparecieron como licitadores: Harry Auto Kool, Inc., Professional Asphalt, LLC., Puerto Rico Asphalt, LLC., y Super Asphalt Pavement, Corp.

Así las cosas, el 30 de mayo de 2017 le fue adjudicada la buena pro de la subasta a Harry Auto Kool, Inc. Dicha determinación fue notificada por la Junta de Subastas el 1ro de junio de 2017 y la misma lee como sigue:

Se tomó en consideración para tal decisión lo siguiente: la compañía Super Asphalt Pavement Corp., presentó la tonelada de asfalto recogido en planta a un precio de \$77.00, mientras que la compañía Harry Auto Kool, Inc., presentó el precio por tonelada de asfalto recogido en planta por \$77.75. Esto representa una diferencia por tonelada de setenta y cinco centavos. Esta diferencia no es significativa ni atractiva tomando otros factores en consideración.

La ubicación de la planta más cercana de Super Asphalt al Departamento de Obras Públicas de nuestro Municipio es en Guaynabo. La distancia aproximada es de 32 millas; es decir, 64 millas en un viaje de ida y vuelta. La planta de Harry Auto Kool, Inc., está ubicada en el pueblo de Humacao a una distancia aproximada de 7 millas del Departamento de Obras Públicas Municipal. Es decir, 14 millas en un viaje de ida y vuelta.

La diferencia en tiempo para llegar a cada planta de despacho, sin tomar en consideración el tiempo de espera en el que el servicio es despachado, es de aproximadamente de 46 minutos de ida desde el Taller de Obras Públicas hasta la planta de Super Asphalt en Guaynabo. Sin embargo, el tiempo aproximado para el viaje de ida a la planta de Harry Auto Kool, Inc., desde el taller es de 12 minutos.

Tomando estos datos en consideración y realizando los cálculos de distancia entre la planta de despacho de asfalto de Super Asphalt en Guaynabo y la planta de Harry Auto Kool, Inc. en Humacao; el viaje de ida y vuelta a la planta de Guaynabo tomaría 3.8 veces más tiempo para llegar y sería 4.57 veces más lejos. Si se considera para este ejercicio un camión Kenworth T370, modelo 2016, donde su eficiencia en combustible es de 7.1 millas por galón, el viaje de ida y vuelta a Guaynabo tendría un consumo de combustible de 9 galones. Tomando en cuenta que el combustible que utiliza este vehículo fue adjudicado a un costo de \$1.47 por galón, el viaje a Guaynabo tendría un costo de \$13.23, contrario al viaje a la planta de Humacao donde tendría un gasto de combustible de dos galones a un costo de \$2.94. La diferencia en gasto de combustible entre ambas plantas es de \$10.29.

De igual forma se debe considerar que al adjudicarse este renglón a Harry Auto Kool, Inc. ubicado en el Municipio de Humacao, el deterioro de los camiones sería menor en cada viaje, las horas trabajadas de un chofer de camión y su ayudante disminuirán a los efectos del viaje de acarreo, el Municipio podrá dar más viajes diarios, lo que repercutirá en una mayor producción y servicio a nuestra ciudadanía, en adición, sería menos oneroso para el erario público.

Las compañías Profesional Asphalt, LLC., y Puerto Rico Asphalt, LLC., presentaron propuestas por encima de los costos presentados por el segundo mejor licitador, por lo que no fueron considerados al momento de la adjudicación.

No conforme con dicho dictamen, la parte recurrente acudió ante este Tribunal de Apelaciones y le imputó la comisión de los siguientes errores al foro administrativo:

- **Primer error:** Cometió grave error la Junta de Subasta del Municipio Autónomo de Humacao que invalida su adjudicación por ser un error craso de derecho que demuestra prejuicio y parcialidad, el adjudicar la subasta a un licitador más alto en precio en abierta violación a los más elementales principios de buena administración pública, en perjuicio de los mejores intereses del Municipio Autónomo de Humacao.
- **Segundo error:** Comete grave y perjudicial error la Junta de Subasta del Municipio Autónomo de Humacao al adjudicar la subasta en violación a las disposiciones de la Ley #14 del 2004, según enmendada, en contravención a la política pública claramente establecida en la ley.

Mediante *Resolución* interlocutoria le concedimos término a la parte recurrida para que expusiera su posición en torno al recurso

de epígrafe. Con el beneficio de la posición de ambas partes, procedemos a resolver el presente recurso.

## II

### A

Los contratos gubernamentales constituyen un elemento importante en la erogación de fondos públicos. Es por ello, que en cuanto a la contratación gubernamental en Puerto Rico y con la pretensión de proteger los fondos públicos, los municipios de Puerto Rico llevan a cabo el proceso de subasta pública como uno de los mecanismos de adquisición disponibles para las compras, suministros y/o la realización de obras de construcción. Mediante este proceso de competencia se allegan los recursos disponibles en el mercado en un balance de precios y calidad. Dado a que la adjudicación conlleva el desembolso del erario, el proceso de subasta pública está revestido del más alto interés público y aspira a promover la sana administración gubernamental. Por ello, el fin principal es proteger los fondos públicos mediante la construcción de obras públicas y/o la adquisición de servicios al mejor precio posible. Al así hacerlo, debe procurarse conseguir los precios más bajos, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia, el descuido al otorgarse los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento. Para cumplir con este propósito, es necesario que durante el proceso de subasta se fomente la competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores, de manera que el Estado consiga que se realice la obra al precio más bajo. *CD Builders v. Municipio de la Piedras*, 196 DPR \_\_ (2016), 2016 TSPR 190.

Ahora bien, aunque uno de los propósitos de las subastas es lograr que el Gobierno consiga los precios más bajos posibles, nuestro más Alto Foro ha resuelto que no existe una regla inflexible que exija adjudicar la subasta al postor más bajo. Consideraciones

de orden público, como los servicios o productos técnicos, la probabilidad de realizar la obra de manera más eficiente y dentro del tiempo acordado, y los materiales, entre otros, que ofrezca un postor cuya propuesta no es la más económica pueden llevar a la agencia a seleccionarlo si ello corresponde a sus mejores intereses. En este sentido, la agencia está facultada para rechazar la oferta más baja siempre que su determinación sea razonable. (Citas omitidas). *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006-1007 (2009).

En *CD Builders v. Municipio de Las Piedras*, supra, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que en nuestra jurisdicción no hay una legislación especial que regule estos procedimientos. Por ello, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (LPAU) dispone que los procedimientos de subasta serán informales y que tanto su reglamentación como sus términos serán establecidos por las agencias. En ese contexto, las agencias gubernamentales tienen la facultad de aprobar un reglamento para establecer el procedimiento y las guías que se han de seguir en sus propias subastas. A ese tenor, las subastas municipales se rigen por la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico.<sup>1</sup> La referida legislación establece los procedimientos a seguir para la celebración y adjudicación de subastas municipales.

Específicamente, el Artículo 10.006 dispone que:

[c]uando 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 en 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

---

<sup>1</sup> 21 LPRa sec. 4001 *et seq.*

cualesquiera otras condiciones que se hayan incluido en el pliego de subasta.<sup>2</sup>

Finalmente, nuestra última instancia judicial ha expresado 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 irrazonabilidad. (Citas omitidas). *CD Builders v. Municipio de la Piedras*, supra.

## **B**

Por otra parte, la Ley Núm. 14-2004 conocida como la *Ley para la Inversión de la Industria Puertorriqueña*, dispone en lo aquí pertinente que:

Será política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, respaldar el crecimiento, desarrollo y fortalecimiento de la industria puertorriqueña, mediante todos los mecanismos disponibles y viables dentro de los parámetros constitucionales, gubernamentales y económicos disponibles, en aras de lograr la máxima creación de empleos para el país. Serán objetivos de esta Ley, lo siguiente:

(a) Garantizar la mayor participación posible de los productores puertorriqueños de bienes y servicios en las compras gubernamentales de bienes y servicios, para apoyar la formación y expansión de empresas de capital local y empresas cooperativas, inducir la creación de más y mejores empleos, y lograr el desarrollo económico de Puerto Rico.

---

<sup>2</sup> *Id.*, sec. 4506.

(b) Proveer las estructuras y los mecanismos necesarios para que una mayor cantidad de productores locales puedan acceder el mercado de compras del Gobierno, ya sea mediante subasta formal, informal, mercado abierto, contrato o procedimiento especial.

(c) Provocar niveles de eficiencia aceptables en los procedimientos de compras identificando aquellos productos, producidos localmente, cuyo rendimiento en términos de calidad y generación de empleos para el país, sea mayor, logrando el desarrollo de industrias estratégicas, para el beneficio a corto, mediano y largo plazo de la economía puertorriqueña.

3 LPRA sec. 930 (nota).

[. . .]

Para facilitar la realización de la política pública antes mencionada, dispone el Artículo 5 de la antes referida Ley, que se crea la Junta de Inversión en la Industria Puertorriqueña, adscrita a la Compañía de Fomento Industrial. 3 LPRA sec. 930a.

Por su parte, el Artículo 7 de la Ley Núm. 14, *supra*, estatuye lo concerniente a la política preferencial para las compras. Dicho Artículo dispone que:

[. . .]

En toda compra de artículos o servicios que efectúe el Gobierno de Puerto Rico, se adquirirán los referidos servicios o artículos extraídos, producidos o manufacturados, ensamblados o envasados en Puerto Rico, o distribuidos por agentes establecidos en Puerto Rico, o de servicios rendidos en Puerto Rico, siempre que **dichos artículos y servicios cumplan con las especificaciones, términos y condiciones establecidas en el pliego de subasta u orden de compra, y que su precio, luego de aplicado el parámetro de inversión correspondiente, sea el más bajo o brinde las condiciones de calidad, entrega y disponibilidad de los bienes o servicios.** (Énfasis nuestro). 3 LPRA sec. 930c.

[. . .]

Asimismo, el Artículo 9 de la Ley Núm. 14, *supra*, regula lo relacionado a la responsabilidad de las agencias. El referido Artículo dispone como sigue:

Los secretarios de departamentos, jefes de agencias e instrumentalidades y los alcaldes velarán por que el personal profesional y técnico encargado de la preparación de las especificaciones de artículos a ser comprados por el Gobierno y de la adquisición de artículos y servicios, realice su labor tomando en consideración la disponibilidad de artículos y servicios

que provean las empresas que operan en Puerto Rico y que al establecer las especificaciones, términos, condiciones e instrucciones generales de las subastas, éstos no eliminen la licitación a dichos artículos y servicios con el fin de evitar alguna ventaja de ningún licitador en particular. Toda compra bajo las disposiciones de esta Ley estará sujeta a una supervisión estricta y seguimiento conforme a lo dispuesto en esta sección, que asegure el más fiel cumplimiento de las representaciones, términos y condiciones para la compra. 3 LPRA sec. 930e.

### III

Esbozada la norma jurídica, estamos en posición de resolver el recurso ante nuestra consideración.

En el caso de autos, procedemos a discutir los señalamientos de error de forma conjunta, al estar los mismos relacionados. Por tanto, debemos determinar, en esencia, si erró la Junta de Subastas al adjudicar la subasta en cuestión a Harry Auto Kool, Inc. Veamos.

De un examen de la notificación de adjudicación de la subasta surge que la Junta de Subastas explicó las razones por las cuales adjudicó el Renglón número 21 a Harry Auto Kool, Inc. Específicamente, la Junta de Subastas indicó que la subasta se le adjudicó al licitador Harry Auto Kool, Inc., quien licitó el precio por tonelada de asfalto recogido en planta por la suma de \$77.75. Mientras que, Super Asphalt Pavement, Corp., licitó por la cantidad de \$77.00 por tonelada de asfalto recogido en planta. Ahora bien, la Junta de Subastas señaló que esa diferencia no era significativa ni atractiva tomando en consideración otros factores.

Como mencionáramos, aunque uno de los propósitos de las subastas es lograr que el Gobierno consiga los precios más bajos posibles, nuestro más Alto Foro ha resuelto que no existe una regla inflexible que exija adjudicar la subasta al postor más bajo. Consideraciones de orden público, como los servicios o productos técnicos, la probabilidad de realizar la obra de manera más eficiente y dentro del tiempo acordado, y los materiales, entre otros, que ofrezca un postor cuya propuesta no es la más económica pueden



llevar a la agencia a seleccionarlo si ello corresponde a sus mejores intereses. En este sentido, la agencia está facultada para rechazar la oferta más baja siempre que su determinación sea razonable. (Citas omitidas). *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006-1007 (2009).

Al examinar el dictamen recurrido pudimos constatar que el ente adjudicador no basó su determinación tomando en consideración exclusivamente el criterio del precio, sino que además del precio, la Junta de Subastas también tomó en consideración otros factores, tales como: la ubicación y distancia de las plantas y el deterioro que podrían sufrir los camiones en vista de la distancia hacia la planta de la parte recurrente.

La Junta de Subastas señaló, además, que al adjudicarle la subasta a Harry Auto Kool, Inc., las horas trabajadas de un chofer de camión y su ayudante disminuirán a los efectos del viaje de acarreo<sup>3</sup>, toda vez que la planta de estos se encontraba más cerca y, por consiguiente, el Municipio podría dar más viajes diarios, lo que repercutiría en una mayor producción y servicio a la ciudadanía, además de que sería menos oneroso para el erario.

Cabe destacar, que además de lo antes indicado, la Junta de Subastas, en su determinación, hizo un análisis detallado en cuanto al gasto por combustible entre ambas plantas. Sobre este particular, la Junta de Subastas concluyó lo siguiente:

Tomando estos datos en consideración y realizando los cálculos de distancia entre la planta de despacho de asfalto de Super Asphalt en Guaynabo y la planta de Harry Auto Kool, Inc. en Humacao; el viaje de ida y vuelta a la planta de Guaynabo tomaría 3.8 veces más tiempo para llegar y sería 4.57 veces más lejos. Si se considera para este ejercicio un camión Kenworth T370, modelo 2016, donde su eficiencia en combustible es de 7.1 millas por galón, el viaje de ida y vuelta a Guaynabo tendría un consumo de combustible de 9 galones. Tomando en cuenta que el combustible que utiliza este

---

<sup>3</sup> La parte recurrida en su alegato hace un análisis del costo por empleado que conllevaría un viaje ida y vuelta a la planta de la parte recurrente. (Véase pág. 3 del *Alegato de la Parte Recurrida*).

<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>MARCAS</b>
HOT MIX SUPERFICIE	VB-S-1-S75
HOT MIX BASE	B-1 B-75
WARM MIX SUPERFICIE	WMS
WARM MIX BASE	WMB
SUPER PAVE SUPERFICIE	SPS
SUPER PAVE BASE	SPB

vehículo fue adjudicado a un costo de \$1.47 por galón, el viaje a Guaynabo tendría un costo de \$13.23, contrario al viaje a la planta de Humacao donde tendría un gasto de combustible de dos galones a un costo de \$2.94. La diferencia en gasto de combustible entre ambas plantas es de \$10.29.

Es evidente, que el gasto de combustible sería mayor en el viaje de ida y vuelta a la planta de la parte recurrente.

En fin, ante estas circunstancias, nos resulta forzoso concluir que la decisión de la Junta de Subastas no fue arbitraria ni irrazonable.

Por último, en su escrito ante nos, señala la parte recurrente que la Junta de Subastas, no tomó en consideración las disposiciones de la Ley Núm. 14, *supra*. Veamos.

Del expediente ante nuestra consideración, surge que Super Asphalt entregó una Resolución a la Junta de Subastas concerniente a la concesión del por ciento del parámetro de inversión a los productos de la empresa, expedido por la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña. De la referida Resolución surge que Super Asphalt obtuvo un parámetro de inversión de diez por ciento (10%).<sup>4</sup> Ahora bien, los productos para los cuales dicha parte está cualificada para que se le aplique la ley de preferencias aparecen enumerados expresamente en la Resolución de la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña. Los productos son los siguientes:

---

<sup>4</sup> Véase, págs. 10- 11 del apéndice del recurso.

No obstante, de un examen del *Pliego de Licitación y Oferta*, anejado por la parte recurrente en su escrito ante nos, se desprende el nombre del producto y especificación para el cual este licitó: **Asfalto 5B (recogido en planta)**.<sup>5</sup> Nótese, que la Junta de Subastas del Municipio de Humacao no requirió en su propuesta ninguno de los productos descritos en la Resolución de la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña. Por consiguiente, la Junta de Subasta estaba impedida de contemplar el parámetro de inversión de diez por ciento (10%) expedido por la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña.

En consecuencia, en vista de todo lo anterior, colegimos que los errores antes señalados no fueron cometidos.

#### IV

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

**Notifíquese inmediatamente.**

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

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

---

<sup>5</sup> Véase, pág. 5 del apéndice del recurso.