

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE ARECIBO-AGUADILLA
PANEL X

Transporte Rodríguez
Asfalto, Inc.

RECURRENTE

v.

Junta de Subastas del
Municipio de Morovis

RECURRIDA

Super Asphalt Pavement,
Corp.

LICITADORA-AGRACIADA-
RECURRIDO

KLRA201700696

Revisión
Administrativa
procedente la
Junta de
Subastas del
Municipio de
Morovis

Subasta Núm.:
#1-2016-2017;
Renglón #21,
Asfalto Colocado
en Obra

Sobre:
Impugnación de
Subasta
Municipal

Panel integrado por su presidenta, la Juez Gómez Córdova, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Adames Soto.

Adames Soto, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de diciembre de 2017.

Comparece ante nosotros Transporte Rodríguez Asfalto Inc. (Transporte Rodríguez o recurrente), solicitando que revisemos una enmienda a notificación de adjudicación de subasta que hiciera la Junta de Subastas del Municipio de Morovis, por entenderla contraria a derecho.

Por los fundamentos que se expresarán a continuación, se confirma la adjudicación recurrida.

I. Resumen del tracto procesal

El 26 de mayo de 2017, Transporte Rodríguez participó de la *Subasta número 1-2016-2017, Renglón 21-Asfalto colocado en obra*, realizada por el Municipio de Morovis. En lo pertinente, la Junta de Subastas del Municipio de Morovis (la Junta), emitió notificación de

adjudicación de subasta enmendada el 10 de agosto de 2017, en la cual estableció lo siguiente;

[l]as propuestas que licitaron sobre todas las partidas y que cumplen con las especificaciones del aviso de subasta son las de Transporte Rodríguez Asfalto Inc. y la de Super Asphalt Pavement Corp.

El licitador más bajo en precio fue Transporte Rodríguez Inc., sin embargo, al indagar de qué planta manufacturera de asfalto se iba a suplir asfalto se indicó que era de la planta de Manatí que pertenece a las empresas Betteroads Asphalts, LLC. y/o Betterecycling, LLC. Estas empresas han incumplido con contratos en el Municipio de Morovis, lo que han motivado que el Municipio de Morovis tuviera que cancelarle los contratos de suplidos de asfalto y reparación de carreteras, lo que causó interrupciones de obras y proyectos. Además, tomamos conocimiento administrativo, de que ambas empresas han sido sometidas involuntariamente al procedimiento de quiebra bajo el Código de Quiebras por varias instituciones bancarias y acreedores, bajo el número de caso 17-04156-ESL 11 del Tribunal de Quiebras.

Inconforme con dicha adjudicación, acude ante nos Transporte Rodríguez, arguyendo que incidió la Junta en su determinación, al no concederle la buena pro al postor más abajo y al haberle transferido injustamente los incumplimientos de otras compañías de asfalto, debido a que arrendaron una planta que antes operaban tales compañías. Juzga, además, que erró la Junta en la aplicación de la Ley para la Inversión Puertorriqueña, Ley 14-2004¹, que crea un mecanismo para facilitar la adquisición de los productos locales.

Por su parte, mediante oposición a recurso de revisión, el Municipio de Morovis (Municipio) aseveró que la Junta descargó responsablemente su obligación al adjudicar la subasta, pues los fundamentos expuestos en la notificación sostenían el mejor interés al erario

¹ 3 LPRA § 930 *et seq.*

público. Sostuvo, que la decisión de la Junta se basó en que advino en conocimiento de que las empresas dueñas de la planta de suministro de asfalto, que pretendía usar Transporte Rodríguez, habían sido sometidas a un procedimiento de quiebra involuntario por sus acreedores principales donde, entre otras cosas, se estaba impugnando la legalidad de la transferencia y/o cesión de las operaciones de sus plantas a terceras entidades, (Transporte Rodríguez, entre ellas²). Arguyó, también, que se tomó en consideración que el Banco Popular de Puerto Rico hubiera presentado ante el Tribunal de Primera Instancia de San Juan (TPI)³, un procedimiento de cobro de dinero y ejecución de hipoteca, contra Betterroads Asphalt, LLC, Bettercycling Corporation y todos sus accionistas, donde, entre otras garantías, se buscaba ejecutar una hipoteca que grava la propiedad inmueble, así como las estructuras y maquinarias de la planta del Municipio de Manatí, de donde alegadamente Transporte Rodríguez supliría el asfalto licitado⁴. Finalmente, que la determinación de la Junta tuvo como fundamento los datos anteriores, y ante la eventualidad de que el recurrente se viera inhabilitado para realizar y cumplir el contrato en su totalidad, exponiendo al Municipio a que la obra se viera interrumpida, se adjudicó a otro postor.

Con el beneficio de los argumentos de ambas partes, resolvemos.

II. Exposición de Derecho

² Oposición a recurso de revisión, apéndice, págs. 22-49; *Emergency Motion Requesting the Entry of an Order Appointing an Interim Chapter 11 Trustee or, in the Alternative, Appointing an Examiner, and for Related Relief.*

³ Oposición a recurso de revisión, apéndice, págs 50-72.

⁴ *Íd.*

A.

Subrayamos que, *las subastas gubernamentales están revestidas de un gran interés público y deben regirse por preceptos legales que promuevan la sana administración pública. Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009). Esto es así, pues las adjudicaciones de las subastas gubernamentales suponen el desembolso de fondos del erario público, valor jurídico de la mayor importancia. En consonancia, 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), *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*.

Por lo anterior, se debe perseguir la competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores posible, procurando conseguir los precios más económicos, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos; y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778 (2006); *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*.

B.

Las subastas celebradas por los municipios están reguladas por las disposiciones de la Ley 81-1991, según enmendada⁵, conocida como Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico. De particular pertinencia y relevancia al

⁵ 21 LPRA sec. 4001 *et. seq.*

asunto hoy ante nuestra consideración es el citado Art. 11.06 de la Ley de Municipios Autónomos, el cual establece que:

(a) Criterios de Adjudicación

Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. ... 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. 21 LPR § 4506. (Énfasis suplido).

Es ante lo expuesto, que se colige que no existe *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).* Como consecuencia, nuestro máximo foro ha establecido que;

[c]uando se trata, como en el presente caso, de la adquisición de servicios técnicos de gran costo y sofisticación **la selección de un proveedor sobre otros puede conllevar decisiones que descansen, no en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de la tecnología, y los recursos humanos con que cuenta ésta, a la luz de las necesidades presentes y futuras de la agencia.** *Íd.; A.E.E. v. Maxon, 163 DPR 434, 439 (2004).* (Énfasis suplido).

Nuestro más alto foro ha establecido, además, que *un organismo gubernamental está facultado para rechazar*

la licitación más baja en todas aquellas ocasiones en que estime que los servicios técnicos, **probabilidad de realizar la obra de forma satisfactoria** y dentro del tiempo acordado, materiales, etc., que ofrezca un postor más alto corresponde a sus mejores intereses. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006). (Énfasis suplido). Claro, la determinación de rechazar una oferta más baja por otra más alta, está supeditada a que la determinación no esté viciada por fraude o sea claramente irrazonable. *Íd.*

C.

Por otra parte, es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos gozan de la mayor deferencia por los tribunales y la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó arbitrariamente, ilegalmente o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012); *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Dicha normativa tiene su génesis en el principio de que son los organismos administrativos los que cuentan con el conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se les han delegado. *Íd.* Por lo tanto, tales determinaciones tienen a su favor una presunción de corrección que 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 o municipio 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).

A tenor, 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); *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).

III. Aplicación del Derecho a los hechos

Según se advirtiera en la exposición de Derecho, nos corresponde determinar si en la determinación de la Junta, al conceder la buena pro al segundo licitador de menor precio, intervino arbitrariedad o resultó de tal manera irrazonable que merezca nuestra intervención para revocarla. No apreciamos ningún rasgo de arbitrariedad, o irrazonabilidad en la determinación efectuada por la Junta que merezca el remedio que solicita el apelante.

Aunque nuestra intervención como foro revisor se limita a la evaluación sobre presencia de arbitrariedad o irrazonabilidad en la determinación administrativa, (que nos coloque en posición de justificar superar la deferencia que debemos a los dictámenes administrativos), lo cierto es que somos de la opinión que la notificación de la subasta en este caso recogió con precisión los elementos que justificaron haber escogido a la empresa que presentó el segundo mejor precio, en lugar del apelante, y éste no logró en su escrito controvertir dichos fundamentos. Si bien uno de los propósitos para adjudicar la buena pro es el de procurar que prevalezca el precio más económico (lo cual se cumple de ordinario adjudicando la buena pro al licitador más bajo), lo cierto es que también ocupa un lugar de importancia en tal determinación el de minimizar los riesgos de incumplimiento por parte de la empresa elegida. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas, supra*. Las razones presentadas por la Junta para no conceder la buena pro a la apelante enmarcan dentro del principio que dirige su criterio de minimizar el riesgo de incumplimiento.

Resulta razonable el análisis efectuado por la Junta al determinar que haber escogido al apelante

presentaba unos factores de riesgo en el cumplimiento de la obra, que estaban ausentes en la empresa a la que se le otorgó la buena pro. En este sentido, no es irrazonable la determinación de la Junta al expresar que el Municipio se exponía a riesgo de incumplimiento por parte del apelante, vinculado al hecho de que no se podía garantizar el suplido de material durante la vigencia del contrato pues la planta manufacturera de donde lo obtendría había incumplido anteriormente con el propio Municipio, y se había sometido a las empresas dueñas de la planta a un procedimiento involuntario de quiebras, según la documentación que obra en el expediente confirmándolo. Las resultas de dicho procedimiento de quiebras sobre el inmueble que ocupaba la planta, desde la cual se disponía la apelante a proveer el material, razonablemente se puede comprender como justificante para excluir la posibilidad de incumplimiento⁶.

Bien nos queda claro el planteamiento del apelante en el sentido de que su empresa es una entidad distinta de aquellas contras las cuales se iniciaron los procedimientos de quiebras y fueron anteriormente incumplidoras con el Municipio, pero no es nuestra función sustituir el criterio de la Junta cuando presenta efectivamente fundamentos que bien pueden considerarse como razonables y están sustentados en el expediente. No se ha logrado superar el criterio según el cual sólo interferiremos con una determinación administrativa ante evidencia que nos muestre que la

⁶No pasa inadvertido, tampoco, el procedimiento de cobro de dinero y ejecución de hipoteca que surge de la demanda presentada en el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico, Sala de San Juan, KCED2016-1870, en la que está gravado el inmueble donde se encuentra la planta de Manatí de donde su supliría el asfalto licitado por el apelante.

decisión respondió a arbitrariedad, capricho, favoritismo o fraude.

Habiéndose determinado que no se cometió el primer error señalado, juzgamos que resulta innecesario expresarnos sobre los méritos del segundo error. A fin de cuentas, el análisis que acompaña el segundo señalamiento resultaría pertinente de haberse decidido que la Junta tomó su determinación en consideración exclusivamente del precio que presentó el mejor postor, conforme a la Ley para la Inversión Puertorriqueña, Ley 14-2004, 3 LPRA sec. 930 *et seq.* Sin embargo, el precio no fue el único criterio considerado, ni el decisivo, por las razones que explicitamos en los párrafos anteriores.

Ausente en el expediente ante nuestra consideración información que valide nuestra intervención con la discreción ejercitada por la Junta, o que revele que el Municipio de Morovis actuara de forma arbitraria, parcial o de forma ilegal, concluimos que no se cometieron los errores señalados, por lo que procede su confirmación.

Lo pronunció y lo manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria.

La Jueza Gómez Córdova concurre sin opinión escrita.

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