

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE GUAYAMA, FAJARDO Y HUMACAO

SUPER ASPHALT PAVEMENT  
CORP.

Recurrente

Vs.

JUNTA DE SUBASTAS DEL  
MUNICIPIO DE RÍO GRANDE

Recurrida

TRANSPORTE RODRÍGUEZ  
ASFALTO, INC.

Licitador Agraciado

KLRA201700632

Revisión  
administrativa  
procedente de  
la Junta de  
Subastas del  
Municipio de  
Río Grande

Subasta  
Núm. 2017-11  
Serie 2016-2017

Sobre:  
Impugnación de  
Subasta

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

Méndez Miró, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de enero de 2018.

Super Asphalt Pavement Corp. (Super Asphalt)  
solicita que este Tribunal revoque la determinación que  
emitió la Junta de Subastas del Municipio de Río Grande  
(Junta). En esta, la Junta adjudicó la *buena pro* a la  
compañía Transporte Rodríguez Asfalto, Inc. (TRA).

Se confirma a la Junta.

**I. Tracto Procesal**

El 28 de abril de 2017, el Municipio de Río Grande  
(Municipio) publicó un aviso de subasta.<sup>1</sup> Este incluyó  
el *Reglón Núm. 13- Asfalto y Aceite Recogido en Planta  
por el Municipio*. También incluyó como *Alternativa I (WMA)*.

<sup>1</sup> Apéndice de Oposición a Solicitud de Revisi[ón] Administrativa,  
pág. 1.

El Municipio recibió tres (3) propuestas: Super Asphalt, TRA y Puerto Rico Asphalt, LLC (PR Asphalt). El 14 de julio de 2017, notificada el 20 de julio de 2017 según el matasellos del correo postal, la Junta emitió la *Resolución Núm. 2018-11*.<sup>2</sup> Determinó adjudicar la buena pro a TRA "de acuerdo a los precios cotizados".<sup>3</sup>

Inconforme, Super Asphalt presentó su *Solicitud de Revisión Judicial*. Indicó que se cometió el error siguiente:

(A) SIC. COMETIÓ GRAVE ERROR LA [JUNTA] DEL [MUNICIPIO] QUE INVALIDA LA ADQUISICIÓN DE ESTA SUBASTA, POR SER UN ERROR CRASO DE DERECHO QUE VIOLENTA EL DEBIDO PROCEDIMIENTO DE LEY DE LAS LICITADORAS NO AGRACIADAS, AL EMITIR UNA ADJUDICACI[Ó]N SIN INCLUIR LA INFORMACI[Ó]N Y AN[Á]LISIS B[ÁSICO] QUE REQUIERE Y GARANTIZA UNA NOTIFICACI[Ó]N QUE CUMPLA CON EL DEBIDO PROCEDIMIENTO DE LEY, SEG[Ú]N ESTABLECIDO EN TORRES PRODS. VS. JUNTA MUN. AGUADILLA, 169 D.P.R. 886 (2007).

En resumen, Super Asphalt plantea que: (a) la Junta no evaluó la localización de las plantas de las licitadoras en donde se recogería el material; (b) la Junta adjudicó la licitación a TRA, quien no licitó en un renglón (alterna); y (c) no tomó en consideración el parámetro de inversión de la Ley 14-2004, *infra*, que le concedería un 15% de preferencia lo cual, a su entender, lo convertiría en el postor más bajo.

El Municipio presentó una *Oposición a Solicitud de Revisión Administrativa*. Rechazó cada una de las alegaciones de Super Asphalt. Expuso que la evaluación del expediente ante la Junta permite que se confirme que el Municipio adjudicó la subasta al postor más bajo, en atención a los mejores intereses del Municipio.

---

<sup>2</sup> *Íd.*, págs. 1-3.

<sup>3</sup> *Íd.*, págs. 1-2.

## II. Marco Legal

### A. La subasta pública

El procedimiento de subasta pública está revestido del interés público más alto 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). Como 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. En materia de adjudicación de subastas el Tribunal Supremo ha resaltado:

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. El fin que se persigue es evitar el favoritismo, la corrupción, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos y, a su vez, que se obtenga 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 consiga que se realice la obra al precio más bajo factible. *RBR Const S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 848-849 (1999). Sin embargo, el requisito del menor postor no es inflexible, ya que no siempre el interés público se sirve mejor a través de la oferta más baja. Ese criterio importante tendrá que evaluarse 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. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 897 (2007).

#### **B. Las subastas municipales**

Las subastas que se llevan a cabo por los municipios se rigen por la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos (LMA), 21 LPRA sec. 4501 *et seq.* y por el Reglamento de Subastas promulgado por el municipio en particular. Las juntas de subastas municipales deberán examinar y adjudicar las proposiciones que le sean sometidas en consideración a los mejores intereses del municipio en cuestión. Incluso, la LMA señala:

(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. Artículo 10.006, 21 LPRA sec. 4556.

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).

Luego de la adjudicación de la subasta municipal, los licitadores desfavorecidos podrán recurrir ante este Tribunal. Para ello, la LMA establece que la revisión "se instará dentro del término jurisdiccional de diez (10) días contados desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del acuerdo final o adjudicación". 21 LPRA sec. 4701(2).

#### **C. Ley 14-2004**

La Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña, según enmendada, 3 LPRA sec. 930 (Ley 14-2004), se aprobó para respaldar el crecimiento, desarrollo y fortalecimiento de la industria puertorriqueña. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 14-2004, *supra*. Pretende propiciar las compras del Gobierno para el beneficio de la industria puertorriqueña y la creación de un mayor número de empleos. Atinente a la controversia en este caso, su Artículo 3 dispone:

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, los siguientes:

- (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.
- (b) Proveer las estructuras y los mecanismos necesarios para que una mayor cantidad de productores locales puedan acceder (sic.) 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.

Este estatuto contiene un esquema de preferencia para productos extraídos, producidos, ensamblados o envasados en Puerto Rico, o distribuidos por agentes establecidos en Puerto Rico, siempre que dichos artículos 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. Art. 7 y 8 de la Ley 14-2004, 3 LPRA 930 (c) y (d).

La Ley 14-2004, *supra*, creó la Junta de Inversión en la Industria Puertorriqueña (Junta de Inversión), adscrita a la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico con el propósito de facilitar la aplicación de esta Ley. La Junta de Inversión es el organismo público revestido de todas las facultades legales y

administrativas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 14-2000, *supra*. De conformidad con la Ley 14-2004 se promulgó el Reglamento General para Promover la Política de Preferencia en las compras del Gobierno, Reglamento 8488 de 17 de junio de 2014, (Reglamento 8488). Este en su Artículo 9, inciso B, establece el Programa de Preferencia Local en las Compras del Gobierno. En lo pertinente, dispone:

La Junta adopta el Programa de Preferencia Local en las Compras del Gobierno a través del cual se solicitará, evaluará, y se asignará el parámetro de inversión de acuerdo a la clasificación del tipo de operación que ofrece cada artículo o servicio. La clasificación tomará en consideración, entre otros: si el artículo o servicio es ofrecido por una empresa con operaciones sustanciales en Puerto Rico; o por agentes establecidos en Puerto Rico; el valor añadido en Puerto Rico; el número de empleos; la nómina local; el capital de origen local; las operaciones de investigación y desarrollo en Puerto Rico; y el lugar de origen de materiales utilizados. El por ciento [sic] de preferencia asignado tendrá una vigencia de dieciocho (18) meses. Sin embargo, la Junta se reserva el derecho a otorgar una Resolución por un mayor término de tiempo, en caso de que existan circunstancias extraordinarias que lo ameriten. (Énfasis suplido).

Por otra parte, el Reglamento 8488, *supra*, establece cómo opera el uso del por ciento de preferencia. En específico, el Artículo 9(G) indica:

La persona natural o jurídica que obtenga un por ciento [sic] de preferencia para un producto, presentará la Resolución aprobada por la Junta o Certificación del Secretario (a) Ejecutivo (a) acompañada de los pliegos de licitación o documentos relacionados a su participación en el proceso de compra de la Agencia. Esta última deberá reconocerle el por ciento [sic] de preferencia asignado. (Ver sección H de este Artículo).

[...]

Por otro lado, el Reglamento 8488, *supra*, dispone que en una compra de una Agencia se adquirirán, preferiblemente, los artículos producidos,

manufacturados, ensamblados o envasados en Puerto Rico, así como los distribuidos por agentes establecidos en Puerto Rico. Sobre el particular, añade lo siguiente:

Para la adjudicación de las compras, la Agencia y sus representantes autorizados aplicarán el por ciento [sic] de preferencia para el artículo, según la Resolución otorgada por la Junta y restará a lo cotizado la cantidad que resulte al calcular tal por ciento [sic] del precio cotizado, previo a determinar el postor más bajo. Si una vez realizado este ejercicio, la empresa que posea la Resolución resulta con el precio o valor más bajo, se le adjudicará a esta la compra o subasta. El precio a pagar será el licitado antes de aplicar la preferencia. Artículo 9(I) del Reglamento 8488, *supra*.

### III. Discusión

Super Asphalt argumenta que la Junta incidió al:

(a) no evaluar el lugar de recogido del material (alegó que el Municipio tendría que recoger el asfalto en la planta de TRA en Hormigueros); (b) adjudicar la *buena pro* a TRA, quien no licitó en un renglón (alterna); y (c) no aplicar el parámetro de inversión de la Ley 12-2004, *supra*. Super Asphalt no tiene razón. A continuación, un desglose de las alegaciones de Super Asphalt y el fundamento que establece su improcedencia:

(a) lugar de recogido

Super Asphalt plantea que bajo la propuesta de TRA, el Municipio tendría que ir desde Río Grande hasta el Municipio de Hormigueros a recoger el material. Ello, estima, conllevaría costos de acareo mayores para el Municipio lo que, en su opinión, impactaría el costo final del producto. Solicita que este Tribunal tome conocimiento judicial de la distancia entre ambos municipios y que considere que Super Asphalt tiene una planta en el Municipio de Canóvanas.



Este Tribunal examinó los documentos de la Subasta que constan en el expediente. Estos establecen que, tal y como requirió el Municipio, TRA incluyó nueve (9) plantas manufactureras en las cuales el Municipio podía recoger el material. En efecto, la ubicación del lugar de recogido era un factor determinante que el Municipio tomó en consideración. Así, identificó la planta que ubica en: PR #887 Km. 0.4, Bo. Martín González, Urb. Julio N. Matos, Carolina, Puerto Rico 00987.<sup>4</sup>

(b) ausencia de licitación en renglón alterno

Super Asphalt estima que el Municipio debió descalificar a TRA, ya que esta no licitó en un renglón intitulado *Alternativa (WMA)*. Alude a las Especificaciones que presentó el Municipio con respecto a la Subasta. Como se indicó, este Tribunal examinó los documentos que presentaron las partes. En lo que concierne a este asunto, el Municipio incluyó en sus especificaciones la siguiente: “[l]os licitadores podrán presentar alternas para el suministro de asfalto de mezcla tibia (*warm mix*), con asfalto reciclado”.<sup>5</sup> (Énfasis suplido). Así, queda patentemente establecido que la licitación en este renglón era opcional, no compulsoria. De hecho, Super Asphalt cotizó en este renglón (asfalto reciclado) a un precio mayor que el que ofreció TRA para el asfalto original.

(c) falta de aplicación del parámetro de inversión

Super Asphalt sostiene que si el Municipio le hubiera concedido el 15% de preferencia que le reconoce la Ley 12-2004, *supra*, hubiera sido el postor más bajo. Los documentos que constan en el expediente, nuevamente,

---

<sup>4</sup> *Íd.*, pág. 25.

<sup>5</sup> Apéndice de *Solicitud de Revisión Judicial*, pág. 8.

descartan esta contención. Este Tribunal comprobó que, como parte de su licitación, TRA sometió el documento que establece que es acreedor del 15% de preferencia sobre el asfalto original bajo la Ley 12-2004.<sup>6</sup> Mientras, Super Asphalt sometió un documento análogo, pero para asfalto reciclado que, como se indicó en la Sección III(b), era un renglón opcional. En cuanto al material que sí era mandatorio, Super Asphalt presentó un documento que establece que es acreedor del 10% de preferencia. Partiendo de la premisa que el mismo no tenía que haberse renovado previo la adjudicación de la Subasta, lo que beneficia a Super Asphalt, al aplicarlo a los renglones mandatorios, TRA tiene mejores precios.

Este Tribunal no encuentra razón para intervenir con la decisión que emitió la Junta. El expediente establece que la Junta no cometió el error que Super Asphalt le imputó. El Municipio basó su determinación en un cómputo matemático sencillo que estableció que, en conjunto, TRA fue el postor más bajo tal y como se notificó mediante la *Resolución Núm. 2018-11*. Quedó establecido que la Junta se dio a la tarea de investigar y analizar las distintas propuestas que los licitadores sometieron conforme los requisitos que se indicaron en el *Renglón Núm. 13- Asfalto y Aceite Recogido en Planta por el Municipio*. Es decir, la Junta no actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, ni abusó de discreción. Por el contrario, la decisión de la Junta fue razonable y se basó en evidencia sustancial producto de gestiones investigativas adecuadas. Por ende, no se justifica que este Tribunal revoque dicha determinación.

---

<sup>6</sup> *Apéndice de Oposición a Solicitud de Revisi[ó]n Administrativa*, págs. 15-19.

**IV.**

Se confirma a la Junta.

Notifíquese.

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

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