Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
Panel VII

TRANSPORTE RODRÍGUEZ ASFALTO, INC. Recurrente v. JUNTA DE SUBASTAS MUNICIPIO DE MOROVIS Recurrida SÚPER ASPHALT PAVEMENT, CORP. Licitador Agraciado-Recurrido	KLRA201800414	*Revisión Administrativa* procedente de la Junta de Subasta del Municipio de Morovis Subasta Núm: 2-2017-2018 Renglón Núm. 21 Asfalto Colocado en Obras Sobre: Impugnación de Subasta Municipal

Panel integrado por su presidenta, la Juez Gómez Córdova, la Jueza Rivera Marchand y el Juez Adames Soto

Adames Soto, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de diciembre de 2018.

Comparece ante nosotros Transporte Rodríguez Asfalto Inc. (Transporte Rodríguez, TRA o recurrente), solicitando que revoquemos la adjudicación de la subasta que se describe en el epígrafe, según fuera determinada por la Junta de Subastas del Municipio de Morovis, (la Junta).

Sin embargo, antes de considerar los méritos propiamente de la adjudicación impugnada, asuntos atinentes a la corrección de la notificación de la subasta nos requieren proveer un remedio distinto al solicitado por los recurrentes. Veamos.

I. Resumen del tracto procesal pertinente

El 12 de junio de 2018 la Junta llevó a cabo la *Subasta General Núm. 2-2017-2018; Renglón 21: Asfalto colocado en obras,* a la cual comparecieron varios licitadores, entre los cuales se encontraba el recurrente. Efectuado el procedimiento de subasta, la Junta emitió una notificación de

subasta el 18 de julio de 2018, adjudicando la buena pro a Super Asphalt Pavement, Corp., (Super Asphalt).

En lo pertinente a la notificación de la subasta, la Junta incluyó la siguiente información en la misiva enviada a los licitadores:

> [l]a Junta de Subasta, luego de analizar y estudiar la propuesta y la evaluación que se realizó del Renglón 21, Asfalto colocado en obras, determina lo siguiente:
>
> 1. Licitaron las siguientes compañías, Transporte Rodríguez, GT Construction, Super Asphalt y R/O Rental Equipment.
>
> 2. De la propuesta sometida se establece que se hizo una comparativa detenida, donde se auscultaron todos los precios. Se evaluaron todos los costos suministrados por los licitadores y por el costo más económico, se le adjudica la subasta a Super Asphalt Pavement.
>
> 3. El licitador más bajo en precio fue Transporte Rodríguez Asfalto, Inc., sin embargo, al indagar de que planta manufacturera de asfalto se iba a suplir el asfalto se indicó que era de la planta de Manatí que pertenece a las empresas Betterroads Asphalt, LLC y/o Betterrecycling, LLC. Estas empresas han incumplido [*sic*] 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 carreras, lo que causó interrupciones de obras y proyectos. Además, tomamos conocimiento administrativo, de que ambas empresas han sido sometidas involuntariamente al procedimiento de quiebras bajo el Código de Quiebras por varias instituciones bancarias y acreedores, bajo el número de caso 17-04156-ESL 11 del Tribunal de Quiebras.
>
> 4. Ante esas circunstancias y por entender que existe una posibilidad real de incumplimiento con el suplido del material que interrumpa los proyectos y obras a realizarse, en el mejor interés del Municipio, esta Junta ha decidido que el licitador Super Asphalt Pavement Corp., licitador con el precio más bajo razonable, luego de Transporte Rodríguez y quien no ha tenido incumplimiento alguno con el Municipio de Morovis, sea el licitador agraciado de esta subasta.
>
> 5. ...
>
> 6. A base de lo antes expuesto, la Subasta Número 1-2016-2017 **Renglón 21- Asfalto Colocado en Obra**, se adjudica al licitador Super Asphalt Pavement, Corp. Deberá someter la fianza (performance bond) por $500.00.
>
> 7. Esta notificación de adjudicación deja sin efecto cualquier notificación anterior que sea contraria a lo aquí expresado.
>
> 8. Se advierte de su derecho a apelar la determinación de la Junta de Subastas dentro del término jurisdiccional de diez (10) días, contados desde el depósito en el correo de la copia de Notificación del Acuerdo Final o Adjudicación. Deberá solicitar revisión judicial de esta adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones de conformidad con el Artículo 15.002 de la Ley Número 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como Ley de Municipios Autónomos del Gobierno de Puerto Rico.
>
> 9. La decisión fue tomada a base de los mejores intereses del Municipio de Morovis.[1]

[1] Apéndice I del Recurso de Revisión Judicial, páginas 18-21.

Insatisfecho con el resultado alcanzado por la Junta, el recurrente acudió ante nosotros oportunamente, aduciendo que esta incidió al emitir una notificación arbitraria, descuidada, caprichosa, aplicándole o transfiriéndole incumplimientos de otras compañías de asfalto que eran dueños y operadores de la planta de manufactura de asfalto arrendada y la cual está en proceso de adquirir.

II. Exposición de Derecho

A.

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, 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. Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, 194 DPR 711, 719 (2016); *Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra; Cordero Vélez v. Municipio de Guánica,* 170 DPR 237, 245 (2007).

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. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra; Empresas Toledo v. Junta de Subastas,* 168 DPR 771, 778 (2006).

B.

Las subastas celebradas por los municipios están reguladas por las disposiciones dimanantes de la Ley 81-1991, según enmendada,[2] conocida

[2] 21 LPRA sec. 4001 *et. seq.*

como Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico. En lo pertinente, el Art. 10.006(a)[3] de la Ley citada preceptúa los criterios de adjudicación de las subastas, entre los cuales resaltamos el siguiente:

> [e]n la consideración de las ofertas de los licitadores, la Junta podrá hacer adjudicaciones por renglones cuando el interés público así se beneficie. **La Junta notificará a los licitadores no agraciados, las razones por las cuales no se le adjudicó la subasta.** Toda adjudicación tendrá que ser notificada a cada uno de los licitadores apercibiéndolos del término jurisdiccional de diez (10) días para solicitar revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones de conformidad con la sec. 4702 de este título. 21 LPRA sec. 4506.
>
> (Énfasis suplido).

Tal criterio observa correspondencia con la jurisprudencia que rige en el ámbito de las subastas públicas y ordena que **toda notificación de adjudicación de subasta debe incluir**; *(1) nombre de los licitadores; (2)* ***síntesis de las propuestas sometidas****; (3) factores y criterios que se tuvieron en cuenta para adjudicar la subasta* ***y razones para no adjudicar a los licitadores perdidosos****, y (4) derecho a solicitar revisión judicial de la adjudicación o acuerdo final ante el Tribunal de Apelaciones, en el término jurisdiccional de* 10 días, contados a partir del depósito en el correo de la notificación de adjudicación. *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, *supra* a la pág. 719; Cordero *Vélez v. Municipio de Guánica, supra* a la pág. 247; *Punta. Arenas Concrete, Inc. v. Junta de Subastas,* 153 DPR 733, 740–742 (2001); *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.,* 149 DPR 869 (1999). (Énfasis provisto). Claro, los fundamentos de la determinación han de constar por escrito, aunque sea de forma sumaria y sucinta. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla,* 169 DPR 886 (2007).

Por otra parte, el Reglamento de Subastas del Municipio de Morovis precisa el contenido que debe contener la notificación de la adjudicación de las subastas. Con precisión, el artículo 2.9 establece que la Junta deberá:

> 1. [Notificar] a todos los licitadores participantes los resultados finales de la subasta, con la firma del presidente de la Junta. No se adelantará a licitador alguno información oficial sobre los resultados de la adjudicación hasta tanto la Junta le haya impartido su aprobación final.

---

[3] 21 LPRA sec. 4506 (a).

> 2. La notificación de adjudicación o la determinación de la Junta, que se enviará a todos los licitadores que participaron en la subasta, debe contener la siguiente información:
>   a. Nombre de los licitadores.
>   b. **Síntesis de las propuestas sometidas.**
>   c. **Factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta [así como aquellos utilizados] para no adjudicar a los licitadores perdidosos.**
>   d. Derecho de solicitar revisión de acuerdo al inciso 3 de este artículo.

(Énfasis suplido).

En el proceso apelativo cobra particular importancia el cumplimiento con la notificación adecuada, pues precisamos contar con una explicación que revele las bases sobre las cuales descansa la decisión de la agencia y los fundamentos que la sustentan. *L.P.C. & D., Inc. v. A.C., supra.* Si bien no se exige por parte de la agencia que realice determinaciones de hechos y de derecho, en la adjudicación de procedimientos informales deben mediar razones suficientes que pongan en conocimiento a las partes y al tribunal de los fundamentos que propiciaron tal decisión. *Íd.* Es de dicha manera que el Tribunal *puede asegurarse de que la decisión administrativa no fue una arbitraria, caprichosa o irrazonable. Íd.*

Amerita tomar conocimiento, también, del Reglamento para la Administración Municipal, Reglamento Núm. 8873 de 19 de diciembre de 2016, aprobado por la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), con el objetivo de establecer normas y guías administrativas dirigidas a promover la eficiencia, la uniformidad y un buen gobierno municipal. Capítulo I, Sección 3, Reglamento 8873. La sección 13 del Reglamento, establece los requisitos que debe cumplir una notificación de adjudicación de subasta municipal. En lo pertinente, allí se establece lo siguiente:

> (1) Una vez la Junta haya seleccionado el licitador o los licitadores que obtuvieran la buena pro de la subasta, se preparará una minuta donde se hará constar las proposiciones recibidas y el otorgamiento de la subasta incluyendo todos los pormenores de la adjudicación. Los originales deberán ser conservados en un libro de actas bajo la custodia de la Junta de Subastas.
>
> (2) La decisión final de la Junta se notificará por escrito y por correo certificado con acuse de recibo, a todos los licitadores que participaron en la subasta y será firmada por el Presidente de la

> Junta. No se adelantará a licitador alguno, información oficial sobre los resultados de la adjudicación, hasta tanto la Junta le haya impartido su aprobación final.
>
> (3) **La notificación** de adjudicación o la determinación final de la Junta, que se enviará a todos los licitadores que participaron en la subasta, **debe contener la siguiente información:**
>
> a) nombre de los licitadores;
> **b) síntesis de las propuestas sometidas;**
> **c) factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta y razones para no adjudicar a los licitadores perdidosos;**
> d) derecho a solicitar revisión judicial de la adjudicación o acuerdo final, ante el Tribunal de Apelaciones, y el término para ello, que es dentro del término jurisdiccional de diez (10) días contados desde el depósito en el correo de la notificación de adjudicación.

Reglamento Núm. 8873, Capítulo VIII, Parte II, Sección 13, Págs. 118-119. (Énfasis provisto).

A todas luces, el Reglamento 8873 integró los requisitos previstos por la jurisprudencia para considerar como efectiva una notificación de adjudicación de subastas. **La consecuencia de no cumplir con los requisitos descritos es la invalidación de la notificación de adjudicación de subasta**. *Punta de Arenas Concrete Inc. v. Junta de Subastas v. Municipio de Hormigueros, supra.* (Énfasis provisto). De igual forma, la transgresión de la notificación adecuada tiene como consecuencia, **que el término para acudir en revisión judicial no comience a transcurrir hasta que se haga una notificación adecuada**. *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla,* 151 DPR 30, 38 (2000). (Énfasis provisto).

III. Aplicación del Derecho a los hechos

Tal cual anticipáramos, nos compete examinar primero si la notificación del aviso de adjudicación de la Subasta Núm. 2 2017-2018 Renglón Núm. 21: Asfalto colocado en obras, del Municipio de Morovis, emitida el 18 de julio de 2018, cumple con los requisitos reglamentarios discutidos en la Exposición de Derecho.

Al dar lectura a la notificación de la subasta nos percatamos que en ella se omitió realizar una síntesis de las propuestas sometidas por cada uno

de los licitadores, así como las razones para no adjudicar la subasta a los licitadores perdidosos. Esto es, la Junta no incluyó las propuestas de los licitadores que no se llevaron la buena pro, lo que imposibilita comparar sus propuestas con la del licitador que se ganó la buena pro, y menos aún sopesar los fundamentos utilizados por la Junta para justificar su decisión. La ausencia de tal información le niega a los licitadores no agraciados poder esgrimir argumentos completos ante nosotros, (cuestionando una información que no poseen, la de los demás licitadores), para cuestionar los fundamentos de la decisión de la Junta. Esa misma falta de datos obstaculiza nuestra capacidad revisora, pues queda trunca la posibilidad de que comparemos la información de los licitadores con la que contó la Junta para adjudicar la buena pro y estar en posición de sopesar su razonabilidad.

Según advertimos, la información soslayada tiene como efecto que la notificación sea considerada como defectuosa, y, en consecuencia, se nos impone ordenar su corrección. Luego de efectuada la corrección que nos disponemos a ordenar, entonces iniciarán nuevamente los términos para acudir ante nosotros, en caso de que subsistiera inconformidad por parte de algún licitador con los méritos de la determinación.

Repetimos, la carencia de una notificación que cumpla con los requisitos discutidos obstaculiza nuestra función revisora y perjudica el derecho a la revisión judicial que le asiste a la parte recurrente. Más aún, el rigor con el cumplimiento de los requisitos exigidos en la adjudicación de una subasta previene las determinaciones arbitrarias y protege al erario.

Por los fundamentos expuestos, revocamos la notificación de la adjudicación de la subasta y ordenamos que la Junta de Subasta del Municipio de Morovis la enmiende de modo que provea la información soslayada y se ajuste al cumplimiento con todos los requisitos discutidos. Una vez cumplida nuestra orden, entonces se activará el término para acudir en alzada, de estar algún licitador inconforme con los méritos de lo decidido.

La Junta debe aguardar hasta que se le remita el mandato de esta Sentencia, para entonces emitir una notificación adecuada.

Lo acordó el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

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