

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

CENTROCAMIONES, INC

Recurrente

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE TRUJILLO ALTO y
su JUNTA DE SUBASTA

Recurrido

KLRA202100364

REVISIÓN
JUDICIAL
procedente de
la Junta de
Subastas del
Municipio
Autónomo de
Trujillo Alto

Subasta Núm.:
#21-080,
Adquisición de
Dieciséis (16)
Vehículos de
Catorce
Pasajeros Dos
(2) Espacios
para Sillas de
Rueda cada uno,
Motor Gasolina
celebrada el 8
de junio de
2021.

Sobre:
Adjudicación de
Subasta

Panel integrado por su presidente el Juez Figueroa Cabán, el Juez Salgado Schwarz y la Juez Rivera Marchand.¹

Salgado Schwarz, Carlos G., Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de septiembre de 2021.

Comparece ante esta curia Centrocamiones, Inc., (Centrocamiones) mediante recurso de revisión y nos solicita la revocación de la notificación de la Subasta Formal Núm. 21-080 sobre "Adquisición de Dieciséis (16) Vehículos De Catorce (14) Pasajeros, Dos (2) Espacios para Sillas de Ruedas Cada Uno, Motor Gasolina Año 2022" emitida por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2021-140 del 5 de agosto de 2021 se designa a la Hon. Monsita Rivera Marchand en sustitución del Hon. Gerardo A. Flores García para entender y votar.

de Trujillo Alto (Junta) a favor de Transporte Sonnell, LLC (Transporte Sonnell).

Por los fundamentos que expresamos a continuación, se *confirma* la resolución recurrida.

-I-

El 27 de mayo de 2021, el Municipio de Trujillo Alto (Municipio) publicó el Aviso de Subasta Formal Núm. 21-080 (Subasta Núm. 21-080).² El Aviso de Subasta, entre otras cosas, advertía que el incumplimiento en la presentación de cualquiera de los documentos requeridos en el pliego de condiciones y especificaciones, requisitos obligatorios para participar en la subasta, sería motivo para la descalificación de las propuestas presentadas por parte de la Junta de Subastas. Así también, indicaba que la Junta se reservaba el derecho de rechazar una, varias o todas las propuestas y/o adjudicar las mismas bajo las condiciones más favorables a los intereses del Municipio.

El 2 de junio de 2021, la Junta envió un *adendum* para aclarar que los licitadores debían presentar los términos de las garantías para cada renglón mencionado en los pliegos. Especificó, que cuando se refería a carrocería en el inciso 5.2, se refería a toda la estructura externa del vehículo, incluyendo conversión.

El 8 de junio de 2021, la Junta recibió las propuestas de Centrocamiones y Transporte Sonnell. De la celebración de la subasta se redactó el Acta Núm. 31.³ De la referida acta surge que Transporte Sonnell propuso un valor de \$85,077.00 por cada unidad, y que el tiempo de entrega luego de recibida la orden de compra sería

² Apéndice del recurso, pág. 5.

³ Apéndice del Municipio, págs. 1-2.

entre 210 a 240 días, pero que la fábrica estaba cerrada debido a la pandemia, y que todo dependía del fabricante.

Por su parte, Centrocamiones propuso un valor de \$89,574.00 por cada unidad, y expresó que el tiempo de entrega luego de recibida la orden de compra sería de entre 270 a 310 días.

El 21 de junio de 2021, la Oficina de Planificación y Ordenación Territorial, por medio de la Especialista en Planificación, recomendó la adjudicación de la Subasta Núm. 21-080 a Transporte Sonnell por los siguientes fundamentos:

Estos hicieron entrega de los documentos y certificaciones solicitadas y su propuesta es la más económica. El precio por unidad es de \$85,077.00, sin embargo, Centrocamiones Inc., sometió las certificaciones, pero no así las pruebas de durabilidad del vehículo (punto número 7 del Pliego de Condiciones y Especificaciones), y él [sic.] precio por unidad es de \$89,574. Es por tal razón que recomiendo a Transporte Sonnell, LLC.

El 24 de junio de 2021, la Junta notificó la resolución de adjudicación de la Subasta Núm. 21-080, en la que hacía constar que Transporte Sonnell había sido el licitador agraciado.⁴ Informaba, que los criterios tomados en consideración para evaluar la adjudicación fueron los siguientes:

1. Transporte Sonnell- Cumplió con todas las necesidades y especificaciones, además su propuesta fue la más económica.
2. Centrocamiones- Su propuesta es más cara que la del licitador agraciado y no cumplió con el punto número 7 del Pliego de Condiciones y Especificaciones.

Inconforme con la adjudicación de la Subasta Núm. 21-080, el 6 de julio de 2021 Centrocamiones presentó el

⁴ Apéndice del recurso, págs. 1-4.

recurso de revisión que nos ocupa, en el cual sostiene que la Junta cometió los siguientes errores:

- Erró la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Trujillo Alto al adjudicar la Subasta a Sonnell no siendo licitador responsable.
- Erró la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Trujillo Alto al no adjudicar la Subasta a CENTROCAMIONES siendo licitador responsable.

Centrocamiones sostiene que la propuesta de Transporte Sonnell no cumplió con las Especificaciones de la subasta. A continuación, exponemos los alegados incumplimientos de la propuesta de Transporte Sonnell señalados por Centrocamiones:

1. Ofreció vehículos de 14 pasajeros incluyendo 2 sillas de ruedas contrario a las especificaciones de la subasta que solicitaban un máximo de 16 pasajeros, o 14 pasajeros más 2 posiciones de sillas de ruedas.
2. No detalló en su oferta las especificaciones según establecidas en las Especificaciones de la Subasta.
3. No llenó el formulario de Propuesta presentado por el Municipio.
4. No cumplió con el punto número 12 de las Especificaciones pues no incluyó en su oferta "copia de la carta del TVM/DBE del fabricante, el cual contiene la aprobación del FTA". Arguye que la Junta erró al suscribir que lo habían sometido y verificado bajo la página de FTA. Añade que las Especificaciones categóricamente establecen que los licitadores debían someter este documento en la oferta y Sonnell no lo incluyó en su oferta. Alega que el Aviso de Subasta advertía que el incumplimiento en la presentación de cualquiera de los documentos requeridos en el pliego de condiciones y especificaciones, requisitos obligatorios para participar en la subasta, sería motivo para la descalificación de las propuestas presentadas.
5. No cumplió con el punto 2.11 porque ofrecieron una rotulación sencilla cuando

el Municipio solicitó una rotulación "full color" la cual se entendía que era una rotulación completa en el vehículo, que conllevaba una diferencia en costo de alrededor de unos \$3,000 a \$4,000.00.

6. No cumplió con el punto 3 pues el Municipio solicitó el programa de control de calidad, que se refería a la copia o al Certificado del Manufacturerero y Transporte Sonnell no lo incluyó. Añade que la Junta erró al aducir que Transporte Sonnell presentó una carta de perfil de su compañía pues dicho documento no era de control de calidad del manufacturero.
7. No cumplió con el punto 5. Alega que la Junta erró en el análisis del punto 5.6 al hacer referencia al addendum número 1 y no mencionó que Transporte Sonnell no presentó ni especificó las garantías de su producto ni el listado de suplidores para el mantenimiento del chasis conforme al punto 5.7, según solicitado en el pliego.
8. No cumplió con el punto 13 pues firmó el "Non Compliance" de la Certificación del "Buy America", lo cual descualifica para la Oferta para el "Buy America".
9. No presentó copia firmada de la primera página del *Master Agreement*, por lo que no cumple con los requisitos para la utilización de fondos FTA.
10. No respondió ni especificó los detalles de las unidades ofertadas, y el documento solicitaba que se especificara, y no que solamente se iniciara la página.
11. No presentó con su oferta especificaciones del manufacturero detallada, por lo que es una oferta no responsiva.
12. La carta de oferta de Transporte Sonnell no concuerda con el plano sometido, por lo que es una oferta ambivalente.

Centrocamiones aduce que su oferta es \$4,497.00 más cara pues propuso unidades de 16 pasajeros con 2 sillas de ruedas, no de 14 pasajeros con 2 sillas de ruedas según propuso Transporte Sonnell. Añade que en cuanto a lo indicado por la Junta de no haber presentado el *STURAA*

Test o *Altoona Test*, no era correcto, pues en efecto lo había incluido.

En esa misma fecha presentó una *Moción en Auxilio de Jurisdicción*, la cual declaramos ha lugar.

Oportunamente, Transporte Sonnell presentó un alegato en oposición al recurso de revisión presentado por Centrocamiones. Entre los argumentos presentados por Transporte Sonnell se encuentran: que Centrocamiones no incluyó copia completa de la propuesta que sometió al Municipio; algunos de los documentos sometidos como parte del Apéndice no estaban iniciados según deberían estarlo, lo que era de vital importancia para validar si los documentos que se presentaron en el Apéndice fueron en efecto sometidos al Municipio con su propuesta; incumplió con presentar los documentos que sustentan sus argumentos en cuanto a que Transporte Sonnell no era un licitador responsivo, por lo que no nos puso en condiciones para poder evaluar debidamente los argumentos que levantan en el presente escrito.

En cuanto a los 12 alegados incumplimientos con las especificaciones del Pliego, Transporte discutió cada uno de éstos. En síntesis, sostuvo:⁵

1. Capacidad de pasajeros- El Pliego lo que requería era una "capacidad máxima de diez y seis (16) pasajeros, con espacio para dos (2) sillas de ruedas, más el asiento del chofer." Los vehículos incluidos en su propuesta constan de 12 asientos fijos, 2 asientos fijos que se doblan y dos espacios para sillas de ruedas. Además, tienen dos que se pueden doblar y guardar, los cuales cuando se utiliza uno de los espacios de sillón de rueda, uno no se puede utilizar.

2. Detalles de las especificaciones y formulario de propuesta- Centrocamiones no discute ni señala documento específico para sustentar su argumento. Si se refiriese a la tabla que consta de tres columnas (dos

⁵ Transporte Sonnell anejó a su recurso los documentos que hizo constar que había presentado junto con su propuesta.

escritas a computadora y una a mano, sí fue incluido.

3. Carta del TVM/DBE del fabricante- hizo constar que sí fue sometido.

4. Rotulación- hizo costar que su propuesta establecía "rotulación sencilla según sea solicitado", por lo que al pliego de especificaciones solicitar que fuera "full color", éste se había comprometido a que la rotulación fuera "full color".

5. Programa de Control de Calidad-Sí presentaron las cartas del manufacturero que establecen su programa de control de calidad. Además, sobre el control de calidad en su compañía presentaron el perfil de la empresa. De otra parte, sostiene que Centrocamiones alegó haber presentado copia del MSO, sin embargo, luego de revisar el Apéndice, el mismo no fue presentado en evidencia.

6. Garantías-Arguyen que no solo especificaron las garantías particulares incluidas en la carta que resume las especificaciones de los vehículos propuestos, sino que incluyeron varias en el propio opúsculo del manufacturero. Además, incluyeron una certificación propia de las facilidades de servicio, mantenimiento y garantía, así como una certificación de Autos Vega con relación a la garantía del manufacturero.

7. Certificación del "Buy America"-El referido documento firmado establece que cumple y que en aquello que no cumple cualifica para una dispensa.

8. *Master Agreement*-No citan disposición legal aplicable que establezca lo que se alega; no citan ningún documento en su Apéndice que sustente esa contención; no presentan copia del que ellos debieron haber presentado, por lo que no pusieron a este tribunal en posición de analizar la validez del argumento.

9. Detalles de las unidades-Centrocamiones omite citar en el Apéndice para sustentar su contención, el documento que dispone que se especifique algo en particular en el Pliego. Además, del recurso de revisión de Centrocamiones no surge el requerido requerimiento.

10. Especificaciones del Manufacturero-Transporte Sonnell presentó un opúsculo del manufacturero con las especificaciones de la unidad ofertada. Centrocamiones obvió presentar las especificaciones de la unidad presentada en su oferta para que este tribunal pudiera comparar el incumplimiento alegado.

11. Oferta no concuerda con el plano-Centrocamiones no cita un solo ejemplo de esta alegada inconsistencia ni desarrolla la

alegación de forma que se pueda validar la misma.

12. Radio de comunicaciones- Centrocamiones no citó el documento en su Apéndice que sustenta lo que ellos presentaron en su oferta con respecto a este asunto, ni presentaron evidencia alguna de la oferta de Transporte Sonnell para sostener el alegado incumplimiento.

Finalmente, sostuvo que su oferta, además de responsiva y más económica, incluía beneficios adicionales que sustentan la adjudicación a su favor. Añadió, que, Centrocamiones no incluyó en su Apéndice la copia del informe de pruebas preparado por el *Federal Transit Administration* (FTA). En torno al *STURRA Test*, adujo que el presentado por Centrocamiones no contiene las iniciales, al igual que otros documentos presentados en su recurso, por lo que debería crear dudas sobre si éstos fueron sometidos junto con su propuesta. Finalmente, Transporte Sonnell sostuvo que su precio era \$4,497.00 menos por unidad que los presentados por Centrocamiones, por lo que su oferta era \$71,952.00 más económica en total por los dieciséis (16) vehículos.

Por su parte, el Municipio y la Junta presentaron una *Oposición a Solicitud de Revisión Judicial*. En síntesis, sostienen lo siguiente: (1) el municipio adjudicó correctamente la subasta pues Transporte Sonnell fue el postor más económico y el único que cumplió en su totalidad con los Pliegos de Condiciones y Especificaciones; (2) aun cuando los vehículos ofrecidos por Transporte Sonnell tienen una menor capacidad (dos espacios), el ofrecimiento de Centrocamiones fue más costoso, lo que implica un impacto fiscal en las arcas del Municipio, que se traduce a su vez, en una menor oportunidad para usar esos fondos en otros asuntos que a su vez puede redundar en

servicios para la ciudadanía u otras adquisiciones con cargo a esos fondos; (3) Centrocamiones no cumplió con el requisito de presentar un original y dos copias, aun cuando el original contenía el STURRA Test, las dos copias de la propuesta no contenían dicho documento⁶; (4) aun cuando no figura en la carta de adjudicación, Centrocamiones no cumplió con las condiciones 1.2 y 1.12.1 del pliego de condiciones y especificaciones⁷; Centrocamiones no incluyó en su Apéndice copia total de su licitación, siendo éste un documento indispensable, por lo que no nos puso en posición de ejercer nuestra función revisora.

En cuanto a los alegados doce incumplimientos por parte de Transporte Sonnell, hicieron constar que ninguno fue cometido.

Finalmente, concluyeron que la subasta fue adjudicada a Transporte Sonnell por: (a) fue el único que cumplió con los pliegos de condiciones y especificaciones de la subasta; (b) fue el postor más bajo; (c) sometió evidencia que acredita ser un licitador serio, responsable y cumplidor constituyendo una excelente reputación comercial; (d) el término de entrega era considerablemente más corto; (e) era un licitador con responsabilidad económica; (f) porque el producto se ajusta a las necesidades del Municipio; y (g) al

⁶ A dichos efectos, hicieron constar que, la Certificación emitida por la directora de la Oficina de Secretaría Municipal indicaba que el mismo no había sido presentado, por lo que no cumplía con la condición séptima del Pliego de Condiciones y Especificaciones. Señalaron, que las copias son las que se evalúan por la Junta de Subastas ya que el original se conserva intacto. Adujeron que la determinación de que no había cumplido con la condición 7, fue por hechos atribuibles a éstos.

⁷ La especificación 1.2 establecía que el largo exterior total del vehículo debía exceder de veintiséis (26) pulgadas, y el propuesto por Centrocamiones tenía veinticinco (25) pulgadas. De otra parte, la especificación 1.12.1 establecía que la distancia del piso al primer escalón no debía exceder de diez (10) pulgadas y el propuesto por Centrocamiones fue de diez pulgadas y media (10 ½').

Centrocamiones no haber sometido copia íntegra de la licitación, incumplió con el Aviso de Subasta, por lo que era razón suficiente para ser descalificado.

Habiendo examinado los escritos de las partes y los documentos que obran en el expediente, estamos en posición de resolver.

-I-

-A-

Como axioma de la doctrina de revisión judicial, sabido es que los tribunales apelativos venimos llamados a otorgar amplia deferencia a las decisiones de las agencias administrativas, por motivo de la experiencia y pericia que se presume tienen dichos organismos para atender y resolver los asuntos que le han sido delegados.⁸ Tanto la LPAUG,⁹ como su jurisprudencia interpretativa establecen que la función revisora de las decisiones administrativas concedida a los tribunales apelativos consiste, esencialmente, en determinar si la actuación de la agencia fue dictada dentro de las facultades que le fueron conferidas por ley y si la misma es legal y razonable.¹⁰

En otras palabras, la revisión judicial es limitada, pues esta solo determina si la actuación administrativa fue una razonable y cónsona con el propósito legislativo o si por el contrario fue irrazonable, ilegal o medió abuso de discreción.¹¹ Es por

⁸ *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117 (2019); *Rolón Martínez v. Superintendente*, 201 DPR 26 (2018); *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 175 (2010); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 130 (1998).

⁹ Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.*

¹⁰ *T-JAC v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999).

¹¹ *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 280 (1999); *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, *supra*, a la pág. 84; *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750, 761 (1999); *Fuertes y otros v. A.R.P.E.*, 134 DPR 947, 953 (1993).

ello, que en nuestro ordenamiento jurídico las decisiones de las agencias gozan de una presunción de regularidad y corrección.¹² Por lo tanto, quien alegue lo contrario tendrá que presentar evidencia suficiente para derrotar tal presunción, no pudiendo descansar únicamente en meras alegaciones.¹³

Asimismo, nuestro Más Alto Foro ha reiterado que, al evaluar recursos de revisión administrativa, los tribunales revisores tenemos que sostener las determinaciones de hechos emitidas por la agencia, si las mismas se encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad.¹⁴ Por evidencia sustancial se entiende "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión".¹⁵

Así pues, conforme a lo antes esbozado, la parte afectada que impugne las referidas determinaciones de hechos deberá "demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración.¹⁶ De conformidad con lo expresado, los tribunales debemos limitar nuestra

¹² *Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe.*, 173 DPR 934, 960 (2008).

¹³ *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 893 (2008); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000).

¹⁴ *Pacheco v. Estancias*, *supra*, a la pág. 432. Véase, además, la sec. 4.5 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9675.

¹⁵ *Rolón Martínez v. Superintendente*, *supra*; *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 277 (2013); *Otero v. Toyota*, *supra*, a la pág. 728-729.

¹⁶ Sec. 4.5 de la LPAUG, *supra*, 3 LPRA sec. 9675; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, *supra*, a la pág. 127 citando *Otero v. Toyota*, *supra*, a la pág. 728.

facultad revisora a evaluar si la determinación de la agencia es razonable, evitando sustituir injustificadamente el criterio de la agencia por el nuestro. En palabras del Tribunal Supremo:

Podemos decir que la deferencia reconocida a la decisión de una agencia administrativa, cede en las circunstancias siguientes: (1) cuando no está basada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley,¹⁷ y (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal.¹⁸ Si el tribunal no se encuentra ante alguna de estas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, debe sostener la que seleccionó la agencia encargada. "La cuestión es si la determinación de la agencia es razonable y no si la agencia logró la determinación correcta del hecho o los hechos."¹⁹

En el ámbito de las conclusiones de derecho, la sec. 4.5 de la LPAUG dispone que son revisables en todos sus aspectos.²⁰ Ahora bien, lo anterior "no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia".²¹ Consecuentemente, cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, éste debe determinar si la divergencia responde a un ejercicio razonable de la discreción administrativa fundamentado, ya en su pericia, en consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba que tuvo ante sí.²² Con lo cual, dicho de otro modo, los tribunales podremos sustituir el criterio de la agencia

¹⁷ *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004); *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 DPR 85 (1997).

¹⁸ *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, supra.

¹⁹ *Otero v. Toyota*, supra, a la pág. 729. Véase, además, *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, a la pág. 35.

²⁰ 3 LPRA sec. 9675; *Otero v. Toyota*, supra, a la pág. 729.

²¹ *Id.*

²² *Id.*

por el propio, solo cuando no hallemos una base racional para explicar la decisión administrativa.²³

-B-

Los contratos gubernamentales implican el desembolso de fondos del erario y, por ello, están revestidos de un alto interés público. Para evitar cualquier favoritismo o corrupción, así como para propender a la sana administración, se requiere que los organismos del Estado celebren subastas. De esta manera, el gobierno, en sus funciones como comprador, actúa con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y el dinero del pueblo de Puerto Rico.²⁴ Además, a través de la subasta pública se genera la libre competencia y se logra allegar los recursos "disponibles en el mercado en un balance de precios y calidad".²⁵

En atención a ello, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que la normativa que regula las subastas busca evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia, el descuido y minimizar los riesgos de incumplimiento al otorgar los contratos.²⁶

Los tribunales reconocemos la discreción de las juntas de subastas, "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".²⁷ Por ello el gobierno posee gran discreción en los procedimientos de subastas. Las

²³ *Id.*

²⁴ *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 782-783 (2011).

²⁵ *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, (2016).

²⁶ *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971); *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 438-439 (2004); *Empresas Toledo v. Junta*, 168 DPR 771, 778-779 (2006); *Aluma Const. v. A.A.A.*, supra, págs. 782-783.

²⁷ *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, supra, pág. 13, que cita a *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, supra, pág. 779; *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987); *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975).

agencias pueden adjudicar la subasta al postor que consideren más apropiado, aun cuando no sea el más bajo, si con ello se sirve al interés público. No existe una regla inflexible en el sentido de que la subasta se debe adjudicar al postor más bajo. Cuando se trata de la adquisición de servicios técnicos de gran costo y sofisticación, la selección de un proveedor sobre otros puede conllevar decisiones que descansen en criterios que no son estrictamente matemáticos. En estos casos se requiere hacer una valorización de la tecnología y los recursos humanos con que cuenta el proveedor, a la luz de las necesidades presentes y futuras de la agencia.²⁸

Así pues, los tribunales tenemos la obligación de asegurar que las entidades públicas cumplan con las disposiciones normativas aplicables, reglamentos y procedimientos adoptados que rigen la celebración de subastas para la adquisición de bienes y servicios del sector privado. También debemos asegurar que en estos procesos exista un trato justo e igualitario hacia todos los licitadores, al momento de recibir, evaluar sus propuestas y de adjudicar la subasta.²⁹

Los procesos de subasta de los municipios están regulados por la Ley Núm. 107 del 14 de agosto de 2020, 21 LPRA secs. 4001, et seq., según enmendada, conocida como el *Código Municipal de Puerto Rico*, (Ley Núm. 107). La Ley Núm. 107 exige 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) dólares.³⁰ Ahora bien, la Ley Núm. 107

²⁸ *Empresas Toledo v. Junta, supra.*

²⁹ *RBR Const., S.E. v. A.C., 149 DPR 836, 856 (1999).*

³⁰ Art. 2.035 (a) de la Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA sec. 7211(a).

establece que, cuando se trata de compras, construcción o suministros de servicios, la subasta se adjudique al postor razonable más bajo.³¹ La Junta de Subastas 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. 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.³²

De otra parte, el Reglamento para la Administración Municipal de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, Reglamento Núm. 8873 de 19 de diciembre de 2016 (Reglamento Núm. 8873), establece normas y guías administrativas dirigidas a promover la eficiencia, la uniformidad y el buen gobierno municipal. Además, provee a los municipios sistemas y procedimientos basados en técnicas modernas de administración pública y en los principios de contabilidad generalmente aceptados, de manera que estos alcancen el mayor grado de autonomía.³³

Específicamente, el Reglamento 8873, establece lo siguiente:

Toda compra de materiales, suministros, comestibles, servicios, medicinas, equipo y

³¹ Art. 2.040 (a) de la Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA sec. 7216(a).

³² *Id.*

³³ Capítulo I, Sección 3, del Reglamento Núm. 8873.

todo contrato para cualquier construcción, obra o mejora pública se efectuará mediante competencia al postor responsable cuya oferta sea más ventajosa al Gobierno Municipal, considerando el precio y las especificaciones, términos y estipulaciones requeridas.³⁴

Así también, el referido reglamento dispone que los pliegos de la subasta contendrán instrucciones específicas y precisas sobre los términos y condiciones de la referida invitación. Además, redactará las especificaciones, de manera que expresen claramente las necesidades de la unidad requirente.³⁵

De otra parte, la Junta tendrá que determinar las ofertas susceptibles de ser consideradas para adjudicación, tomando como guía las normas establecidas en el Reglamento, la información contenida en el Acta de Apertura y el Informe del Recaudador. Luego de hacer esa determinación preliminar, la Junta procederá a verificar en las ofertas susceptibles de ser evaluadas, cuáles han cumplido con las especificaciones y condiciones solicitadas en la subasta, y posteriormente, evaluará en primer lugar, aquella cuyo precio sea el más bajo.³⁶

Finalmente, en lo concerniente al caso de marras, el Reglamento Núm. 8873 establece que las subastas de adquisición se harán a favor del licitador que esté respaldado por un buen historial de capacidad y cumplimiento y que reúna los siguientes requisitos:

- a) que cumpla con los requisitos y condiciones de los pliegos de especificaciones;
- b) que sea la más baja en precio o que aunque no sea la más baja en precio, la calidad y/o garantías ofrecidas superan las demás ofertas o se justifique el beneficio de interés público de esa adjudicación.³⁷

³⁴ Capítulo VIII, Parte I, Sección 1, del Reglamento Núm. 8873.

³⁵ Capítulo VIII, Parte I, Sección 5(4), del Reglamento Núm. 8873.

³⁶ Capítulo VIII, Parte I, Sección 10, del Reglamento Núm. 8873.

³⁷ Capítulo VIII, Parte I, Sección 11 (a) y (b), del Reglamento Núm. 8873.

[...]

Por su parte, el 6 de agosto de 2015, se aprobó el Reglamento de la Junta de Subastas del Gobierno Municipal Autónomo de Trujillo Alto, revisado el 14 de julio de 2015 (Reglamento 1671), el cual establece que, al adjudicar las subastas, la Junta de Subastas se regirá en primera instancia por la siguiente y única forma general de adjudicación:

- a) Las subastas para la compra, construcción o reconstrucción de obras y mejoras y suministros de servicios serán adjudicadas por la Junta de Subastas, a favor del postor razonable más bajo. [...]
- b) La junta hará las adjudicaciones tomando en consideración:
 1. Que la propuesta sometida cumpla con las especificaciones.
 2. Que la propuesta cumpla con los términos de entrega.
 3. Que el postor tenga la habilidad para realizara y cumplir con el contrato.
 4. La responsabilidad económica del licitador.
 5. La reputación e integridad comercial del licitador.
 6. La calidad del equipo, producto o servicio ofrecido.
[...]
 9. Las demás condiciones y requisitos establecidos en el pliego de la subasta.
[...]
- c) 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.
- d) La Junta evaluará las propuestas recibidas asignándole grados de calificación a los siguientes criterios que apliquen a las distintas subastas:
 1. Precio

[...]³⁸

³⁸ Art. 9.10 (a), (b) y (c) del Reglamento 1671, *supra*.

Con relación a los criterios para la adjudicación de subastas, el Art. 9.13 (a) del Reglamento 1671 dispone lo siguiente:

Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta de Subastas 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 subastas.

-III-

Sostiene Centrocamiones que incidió la Junta al adjudicar la Subasta Formal Núm. 21-080 a Transporte Sonnell, quien no fue un licitador responsivo, y al no haber adjudicado la Subasta a éste, quien sí lo fue. Por estar relacionados los dos señalamientos de errores, procedemos a discutirlos en conjunto.

Evaluated minuciosamente el expediente ante nos, consideradas las alegaciones de las partes, así como el derecho aplicable, es forzoso concluir que la Junta no cometió los errores señalados. Veamos.

Del Aviso de Subasta Núm. 21-080 surge que el objetivo era adquirir dieciséis (16) vehículos, de catorce (14) pasajeros, dos (2) espacios para sillas de rueda, cada uno y motor gasolina 2022. En lo pertinente al caso de marras, advertía: **(a)** que la Junta estaría recibiendo propuestas en sobres sellados, en original y dos (2) copias; **(b)** el término de entrega, las garantías y los servicios a prestar al Municipio serían considerados; **(c)** el incumplimiento en la presentación de cualquiera de los documentos requeridos en el pliego de condiciones y especificaciones, requisitos

obligatorios para participar en la subasta, sería motivo para la descalificación de las propuestas presentada por parte de la Junta; (d) la Junta de Subastas se reservaba el derecho de rechazar una, varias o todas las propuestas y/o adjudicar las mismas bajo las condiciones más favorables a los intereses del Municipio.

Así también, el Pliego de Condiciones y Especificaciones de la Subasta Núm. 21-080, en el renglón de Especificaciones Generales, inciso 1.1, establece que los vehículos debían tener capacidad máxima de diez y seis (16) pasajeros, con espacio para dos (2) sillas de ruedas, más el asiento del chofer. El inciso 1.2 establece que el largo exterior total del vehículo debía exceder 26 pies, y el inciso 1.12.1 establece que los escalones de la entrada, del terreno al primer escalón debía tener un máximo de 10 pulgadas.

Con relación a las alegaciones de Centrocamiones en torno a que Transporte Sonnell incumplió con los Pliegos y Especificaciones establecidos para la Subasta Núm. 21-080, pues no presentó algunos documentos según requeridos, luego de revisar el expediente ante nuestra consideración y evaluar los argumentos de todas las partes, concluimos que no le asiste la razón. Transporte Sonnell presentó ante esta curia evidencia como parte de sus anejos para controvertir las alegaciones de alegado incumplimiento con el Pliego. En cuanto al incumplimiento de no anejar el *Master Agreement*, y no haber llenado el formulario identificado como "Pliego de Especificaciones", no surge que esto fuera requerido por la Junta, y tampoco Centrocamiones identificó la disposición legal o reglamentaria que lo requería.

Con relación a la alegación de Centrocamiones en cuanto a que los vehículos ofrecidos por Transporte Sonnell de catorce (14) espacios, dos destinados para las sillas de ruedas, no cumple con el Pliego de Condiciones y Especificaciones, sostienen la Junta y el Municipio que dicho planteamiento es incorrecto, e incluso frívolo. Aducen, que del Pliego se desprende que debía ser de una capacidad máxima de 16 pasajeros con espacio para dos sillas de ruedas más el asiento del chofer. Hacen constar que el requisito era que no excediera de dieciséis (16) espacios, por lo que lo ofrecido por Transporte Sonnell no lo descalificaba. Añadieron, que aun cuando los vehículos ofrecidos por Transporte Sonnell tenían una menor capacidad (dos espacios), el ofrecimiento de Centrocamiones fue más costoso, una diferencia de \$71,952 por las dieciséis (16) unidades, lo que implica un impacto fiscal en las arcas del Municipio, lo que a su vez se traduce en menos oportunidad para usar esos fondos en otros asuntos que a su vez puede redundar en servicios para la ciudadanía u otras adquisiciones con cargo a esos fondos. Añaden su determinación fue conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 107, Art. 2.040(a); el Reglamento 8873, sección 11(b); y el Reglamento 1671, sección 9.10(d)(1).

De otra parte, la Junta y el Municipio sostienen que Centrocamiones incumplió con el Pliego de Condiciones y Especificaciones, y con los requerimientos del Aviso de Subasta. Específicamente sostienen, que incumplió con los incisos 1.2 y 1.12.1 del Pliego de Condiciones y Especificaciones. El inciso 1.2 establece que el largo exterior total del vehículo debía exceder veintiséis (26) pies, y el inciso 1.12.1 establece que

los escalones de la entrada, del terreno al primer escalón debía tener un máximo de diez (10) pulgadas. Sin embargo, el vehículo propuesto por Centrocamiones, tiene un largo exterior total de veinticinco (25) pies, y del terreno al primer escalón tiene una medida de diez pulgadas y media. Sostienen, además, que Centrocamiones no presentó copias idénticas de la licitación original, según advertía el Aviso de Subasta. Aducen que, Centrocamiones solo incluyó el *STURAA Test* o *Altoona Test* en la licitación original, pero incumplió con incluir la misma en las copias de licitación. Es importante señalar, que precisamente en la recomendación realizada por Grace M. Ortega Morales, Especialista en Planificación de la Oficina de Planificación y Ordenación Territorial, ésta resaltó el hecho que Centrocamiones no presentó las pruebas de durabilidad del vehículo (punto número 7 del Pliego de Condiciones y Especificaciones), y concluyeron recomendar la propuesta de Transporte Sonnell pues era el precio más económico, además de haber cumplido con la entrega de los documentos y certificaciones solicitadas.

Así pues, la Junta y el Municipio sostienen que luego de haber analizado las propuestas, la Junta determinó adjudicar la subasta a Transporte Sonnell, pues fue quien cumplió con el Pliego de Condiciones y Especificaciones, fue el postor más bajo, conforme a la necesidad que existe en el Municipio, y que al mismo tiempo implica un desembolso menor de fondos públicos al tratarse de la propuesta más económica.

Conforme a lo antes reseñado y a la normativa aplicable, concluimos que la Junta actuó correctamente al adjudicar la Subasta Núm. 21-080 a Transporte

Sonnell. Esta decisión fue una razonable e informada, basada en evidencia sustancial que obra en el expediente. Las razones aducidas por la Junta y el Municipio para dicha determinación no nos parecen caprichosas, pues con ello se beneficia el interés público, y son conforme a las disposiciones que regulan las subastas. Centrocamiones no derrotó la presunción de corrección que le cobija la adjudicación recurrida, pues no presentó evidencia suficiente que controvirtiera la razonabilidad del dictamen.

Por todo lo anterior, concluimos que la Junta no cometió los errores alegados por Centrocamiones.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la adjudicación de la Subasta Núm. 21-080.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Juez Rivera Marchand disiente con opinión escrita.

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

CENTROCAMIONES, INC

Recurrente

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE TRUJILLO ALTO y su
JUNTA DE SUBASTA

Recurrido

KLRA202100364

REVISIÓN
JUDICIAL
procedente de la
Junta de
Subastas del
Municipio
Autónomo de
Trujillo Alto

Subasta Núm.:
#21-080,
Adquisición de
Dieciséis (16)
Vehículos de
Catorce Pasajeros
Dos (2) Espacios
para Sillas de
Rueda cada uno,
Motor Gasolina
celebrada el 8 de
junio de 2021.

Sobre:
Adjudicación de
Subasta

Panel integrado por su presidente el Juez Figueroa Cabán, el Juez Salgado Schwarz y la Juez Rivera Marchand.³⁹

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZA RIVERA MARCHAND

En San Juan, Puerto Rico a 24 de septiembre de 2021.

Respetuosamente disiento de lo resuelto por la mayoría de los integrantes del Panel Especial en el recurso de epígrafe. De un examen sosegado de la copia certificada del expediente de la subasta impugnada, así como los escritos de las partes y el apéndice, concluyo que la subasta adolece de la especificidad requerida por la ley y la jurisprudencia aplicable. De igual forma surgen ciertos asuntos que ameritan una nueva evaluación por parte de la Junta de Subastas del Municipio de Trujillo Alto.

³⁹ Mediante Orden Administrativa TA-2021-140 del 5 de agosto de 2021 se designa a la Hon. Monsita Rivera Marchand en sustitución del Hon. Gerardo A. Flores García para entender y votar.

En primer lugar y como se sabe, en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo ha establecido que el objetivo primordial de las subastas es brindarle protección al erario mediante el acceso y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno al mejor precio posible. *Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento*, 2021 TSPR 45, resuelto el 30 de marzo de 2021; *ECA Gen. Contrac. v. Mun. de Mayagüez*, 200 DPR 665 (2018), citando a *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 848-849 (1999). Los propósitos principales de la legislación que regula la realización de obras y la contratación de servicios para el Gobierno y los sistemas de subastas gubernamentales son precisamente: (1) proteger los intereses y el dinero del pueblo al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles; (2) evitar el favoritismo, la corrupción del dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos; y (3) minimizar los riesgos del incumplimiento. *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 782-783 (2011).

Con ello en mente, es importante destacar que, al revisar lo que publicó la Junta de Subastas del Municipio de Trujillo antes de la apertura y celebración de la subasta, se observa que en el *Aviso de Subasta* surge un título que indica lo siguiente: “Subasta Núm. 21-080 Adquisición de Dieciséis (16) Vehículos de Catorce (14) Pasajeros Dos (2) Espacios Para Sillas de Ruedas Cada Uno, Motor Gasolina Año 2022.” De otra parte, surge otro texto en el Pliego de Condiciones y Especificaciones publicado y entregado por la Junta a los licitadores, intitulado con el siguiente texto: “Adquisición de Dieciséis (16) Vehículos de 16 pasajeros con espacios para dos sillas de ruedas”. A su vez y de forma distinta surge en la parte 1 inciso 1.1 la Junta anuncia como especificación general lo siguiente: “Capacidad máxima de diez y seis [sic] (16) pasajeros, con espacio para dos (2) sillas de ruedas, más el asiento del chofer. Además,

distinto a lo anterior, se hizo disponible un formulario preparado por la Junta para ser utilizado por los licitadores, el cual incluye el siguiente texto, (como epígrafe a la información que sería provista por los licitadores y luego para ser entregado a la Junta): “Pliego de Condiciones y Especificaciones FTA 16 Passenger’s or 14 Passenger’s + 2W/C Positions Buses”.⁴⁰

Como resultado de lo anterior, resulta evidente que, ante las distintas versiones sobre el requerimiento de número de pasajeros, que fueron publicados en distintas instancias del proceso, la Junta permitió que el mismo fuera susceptible a interpretaciones. Al evaluar las posiciones de las partes en el recurso ante nos, surge que cada uno pudo sujetar sus respectivas propuestas en una de las versiones correspondientes a los requerimientos publicados por la Junta a saber, 16 pasajeros incluyendo dos sillas de ruedas o 14 pasajeros incluyendo dos sillas de ruedas.

Conforme la normativa antes señalada, las adjudicaciones de las subastas deben ceñirse estrictamente a las especificaciones publicadas de antemano por la Junta de Subasta, los cuales no deben estar sujetos a interpretaciones. En este caso la Junta promulgó unas especificaciones contenidas en el Aviso de Subasta, y otras en los pliegos y el formulario entregado a licitadores, que no son consistentes entre sí. Lo antes resultó que cada propuesta correspondía a un requerimiento distinto. Lo antes propicia resultados arbitrarios que adolecen de transparencia. Corresponde a los tribunales velar para que las normativas aplicables y los reglamentos y procedimientos adoptados para regir la celebración de subastas para la adquisición de bienes y servicios del sector privado, se cumplan de forma correcta. Nos corresponde asegurar que en estos procesos se trate de forma justa e igualitaria a todos

⁴⁰ Véase Apéndice págs. 5,6 y 11.

los licitadores, al momento de recibir y evaluar sus propuestas y de adjudicar la subasta. Véase, *RBR Const., S.E. v. A.C., supra*, pág. 856.

De otra parte, la mayoría concluye que el licitador agraciado fue responsivo al atender las especificaciones. Sin embargo, al revisar el expediente ante nos, surgen distintos asuntos que requieren una nueva evaluación por parte de la Junta. Según los hechos procesales adoptados por la mayoría, el licitador agraciado indicó que no podía garantizar la entrega de los vehículos en el periodo indicado en su propuesta porque la fábrica estaba cerrada debido a la pandemia y que todo dependía del fabricante. Del expediente no se desprende si la Junta tomó en consideración tal hecho, al adjudicar a favor de la licitación agraciado que, según su admisión, no garantiza cumplimiento. En cuanto a la certificación de *Buy America*, surge de las determinaciones citadas por la mayoría, que el documento fue firmado, pero el licitador acepta que, en lo que no cumplió cualifica para una dispensa, la cual nunca presentó. Tampoco surge del expediente que la Junta haya explicado -lo que también se desprende del expediente- que el representante del licitador agraciado firmó dos certificaciones de *Buy America* contradictorias entre sí. La Junta guardó silencio sobre la evidente incongruencia y falta de cumplimiento sobre ello. Añádase a ello que, se desprende del expediente certificado en el resumen ejecutivo correspondiente al STURRA TEST que la firma evaluadora utilizó un vehículo de 13 pasajeros que no corresponde al vehículo requerido en la subasta. El vehículo presentado por Winnebago Industries Inc. para la evaluación requerida fue un “Model E-450, gasolina-powered **13 seat (including driver)** 24 foot bus for a 7yr/200,000 mile STURRA test, lo cual necesariamente podría incidir en la corrección de las pruebas de durabilidad correspondientes a una unidad con un número distinto de pasajeros de otro tamaño y cuestionada por

el recurrente. Además, en el Permiso Único presentado por el licitador agraciado (a la página 2) surge que la proyección de ventas indicada por la empresa agraciada es \$0.00. Ciertamente lo antes levanta interrogantes sobre el cumplimiento de las condiciones y especificaciones requeridas por la Junta en este proceso de subasta.

En fin, la adjudicación de la subasta de epígrafe a favor del licitador agraciado por ser el más responsivo y por presentar la propuesta más económica, no encuentra apoyo en el expediente ante nos, por lo que revocaría la determinación impugnada. Por todo lo antes, respetuosamente disiento.

MONSITA RIVERA MARCHAND

Jueza de Apelaciones