

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

TROPICAL ASPHALT
SOLUTIONS, CORP.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DEL MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE
AGUADILLA

BIM CONTRACTORS,
LLC

Recurridos

KLRA202200391

*Revisión
Administrativa*
Procedente de la Junta
de Subastas del
Municipio Autónomo
de Aguadilla

Sobre:
Impugnación de
Adjudicación de
Subasta Formal 2022-
91 para la Reparación
y Mejoras del Parque
Acuático Las Cascadas
– Fase II

Panel integrado por su presidente el Juez Sánchez Ramos, el Juez Rivera Torres y el Juez Salgado Schwarz.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de octubre de 2022.

El Municipio de Aguadilla (el “Municipio”) adjudicó, entre dos licitadores, un contrato para la reparación y mejoras al Parque Acuático Las Cascadas. Según se explica en detalle a continuación, concluimos que no hay base para intervenir con lo actuado por el Municipio, pues es válido adjudicar un proyecto por renglones, lo cual aquí tuvo el resultado neto de que el proyecto se adjudicase por el menor costo posible para el Municipio.

I.

El 3 de febrero de 2022, la Junta de Subastas del Municipio (la “Junta”) publicó un Aviso de Subasta (Núm. 2022-91) para adquirir servicios dirigidos a la reparación y mejoras del Parque Acuático Las Cascadas, Fase II. Posteriormente, la Junta entregó a los licitadores la *Invitación a Subasta, Oferta y Aceptación*, donde se establecían todos los requisitos para licitar, así como las especificaciones de la subasta.

El 5 de abril, se celebró la apertura de la subasta con la participación de Bim Contractors LLC. (“Bim”) y Tropical Asphalt Solutions Corp. (la “Recurrente”). Bim cotizó \$2,130,00.00. Por su parte, la Recurrente cotizó \$1,892,403.73.

El 22 de junio, la Junta emitió una *Notificación de Rechazo Global*; se hizo constar que “ambos licitadores incumplieron con las especificaciones de la subasta”, pues habían entregado “los Bid Bond[s] incorrectos”.

En igual fecha, la Junta notificó una *Solicitud de Propuesta y Pliego* a los licitadores para que presentaran una oferta ajustada. La Junta hizo referencia a que, de conformidad con el Artículo 2.040 de la Ley 107-2020, cuando medie un rechazo global de una subasta, se podrá convocar una segunda subasta, o bien proceder, de mediar autorización de la legislatura municipal, a la contratación directa de la obra o servicio. De conformidad, la Junta consignó que:

[...] los trabajos que comprenden la Subasta 2022-91[,] Reparación y Mejoras Parque Acuático Las Cascadas Fase II, fueron subastados en dos ocasiones anteriores mediante las siguientes subastas [--] 2020-46 Proyecto de Mejoras de Reparaciones y Mitigación del Parque Acuático Las Cascadas[,] y la 2021-43 Proyecto de Mejoras de Reparaciones y Mitigación del Parque Acuático Las Cascadas [--] y autorizados a ser adquirido[s] mediante Mercado Abierto por la Legislatura Municipal del Municipio Autónomo de Aguadilla mediante resolución número 41, serie 2020-2021.

Velando por el interés público[,] tomamos en consideración lo antes mencionado[,] se procede a negociar con los licitadores las Mejoras Reparaciones y Mitigación del Parque Acuático Las Cascadas, ya que las compañías tienen todos los documentos necesarios para hacer sus propuestas al haber participado en la subasta de este proyecto. Le solicitamos que revisen sus ofertas y nos provean su oferta ajustada, con el Bid Bond del 10% del total de su cotización [...]. Le informamos además que todos los documentos provistos para la subasta 2022-91 Reparación y Mejoras Parque Acuático Las Cascadas Fase II formarán parte de esta solicitud.

El 27 de junio, la Junta recibió las siguientes ofertas:

LICITADOR	FASE II A	FASE II B	TOTAL FASE II A Y B
BIM CONTRACTORS LLC	\$1,286,000.00	\$930,000.00	\$2,216,000.00
TROPICAL ASPHALT SOLUTIONS CORP	\$1,562,600.00	\$307,353.00	\$1,869,953.00

Luego de evaluar las ofertas, la Junta determinó adjudicar por renglones conforme al criterio del precio más bajo: 1) Fase II A - a Bim, por la cantidad de \$1,286,000.00; y 2) Fase II B - a la Recurrente, por la cantidad de \$307,353.00. La Junta concluyó que ambos licitadores cumplieron con todas las especificaciones de la solicitud de propuesta. La decisión de la Junta fue notificada el 8 de julio.

Inconforme, el 18 de julio, la Recurrente presentó el recurso que nos ocupa, junto con una *Solicitud de Orden Provisional en Auxilio de Jurisdicción*. Ese día, un panel especial de este Tribunal ordenó la paralización solicitada. La Recurrente plantea que la Junta cometió los siguientes errores:

1. Erró la Junta de Subastas al no descalificar a Bim Contractors, LLC por no entregar todos los documentos debidamente iniciados y firmados que son requeridos por la subasta.
2. Erró la Junta de Subastas al adjudicar por Fase II A y Fase II B la subasta, en vez de hacerlo por la totalidad, al licitador más bajo y que cumplió con todas las condiciones y requisitos de la subasta.
3. Erró la Junta de Subastas al adjudicar por Fase II A y Fase II B la subasta, en vez de hacerlo por la totalidad, toda vez que los pliegos no proveen para una aplicación por reglón por el trabajo cotizado.

El Municipio presentó su alegato en oposición; plantea que no tenemos jurisdicción porque, de conformidad con lo autorizado por la Legislatura Municipal (Resolución Núm. 41 de 26 de abril de

2021, Serie 2020-2021), y ante el rechazo global a los licitadores de la subasta, la Junta optó por un proceso de “contratación directa”, el cual resultó en la adjudicación de una “propuesta”, no de una “subasta”. Resolvemos.

II.

La subasta es uno de los vehículos procesales que tanto el gobierno central como los municipios utilizan para la adquisición de bienes y servicios. *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525, 531 (2019). El propósito primordial es proteger el erario fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles. Con ello, se pretende maximizar la posibilidad de obtener el mejor contrato, mientras se protegen los intereses y activos públicos. La idea es que este mecanismo aumenta la probabilidad de que se obtengan “los precios más económicos” y de que se eviten “el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido”. *PR Eco Park et al., supra*.

Las subastas que celebran los municipios están reglamentadas por la Ley 107-2020 (“Ley 107”, conocida como el Código Municipal de Puerto Rico) y por el Reglamento para la Administración Municipal Núm. 8873 de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales de 19 de diciembre de 2016 (el “Reglamento Núm. 8873”). *PR Eco Park et al., supra*. El derecho de revisión judicial que poseen los licitadores o participantes de estos procesos se encuentra de igual manera reglamentado por dichos cuerpos normativos.

En particular, el Artículo 1.050 de la Ley 107, 21 LPRA sec. 7081, establece que:

El Tribunal de Apelaciones revisará, el acuerdo final o adjudicación de la Junta de Subastas, el cual se notificará por escrito y mediante copia por correo escrito regular y certificado a la(s) parte(s) afectada(s). La solicitud de 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. La notificación deberá incluir el derecho de la(s) parte(s) afectada(s) de acudir ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones para la revisión judicial; término para apelar la decisión; fecha de archivo en auto de la copia de la notificación y a partir de qué fecha comenzará a transcurrir el término. [...].

Respecto a la adjudicación de la subasta, el Artículo 2.040(a) de la Ley 107 establece que, “[c]uando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo”. 21 LPRC sec. 7216(a). Además, se dispone allí que (21 LPRC sec. 7216(a), énfasis suplido):

La Junta podrá adjudicar a un postor que no sea necesariamente el más bajo [...], 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.

La adjudicación de una subasta será notificada a todos los licitadores certificando el envío de dicha adjudicación mediante correo certificado con acuse de recibo, o mediante correo electrónico, si así fue provisto por el licitador o licitadores. **En la consideración de las ofertas de los licitadores, la Junta podrá hacer adjudicaciones por renglones cuando el interés público así se beneficie.** La Junta de Subasta 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. 7081 de este título.

Por su parte, la Sección 12, Parte II, del Capítulo VIII del Reglamento Núm. 8873, establece unas “Reglas Específicas para la Adjudicación”. La citada sección dispone (énfasis suplido):

Al evaluar las ofertas ante su consideración, la Junta podrá encontrar una serie de ofertas que no cumplen la directriz general establecida, pero que podrían ser susceptibles de evaluación.

Las siguientes reglas se adoptan para ofrecerle a la Junta las guías que tendrán que seguir en las circunstancias previstas en ellas.

(1) [...]

(7) **Rechazo Global**

Se podrán rechazar todas las ofertas recibidas para una subasta en los siguientes casos:

- a) no cumplan con las especificaciones;
- b) no cumplan con las condiciones;
- c) ofrezcan precios irrazonables;
- d) exista colusión entre todos los licitadores;
- e) no ha dado atención y cumplimiento satisfactorio a contratos que le hayan sido otorgados anteriormente;
- f) el licitador es deudor del municipio o el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y no está acogido a un plan de pago;
- g) el licitador ha sido convicto por delitos relacionados a malversación de fondos públicos, conforme la Ley Núm. 458-2000, según enmendada y otras que en lo sucesivo puedan ser aprobadas;
- h) cualquiera otra causa justificada por la Junta.

(8) **Acción a Tomar**

En caso de que todas las ofertas sean rechazadas, la Junta podrá convocar una nueva subasta o procederá de la siguiente manera:

- a. En los casos de obras de construcción o servicios, se podrá proceder por administración, ya sea por los empleados del municipio o a través de la contratación de obreros y compras de materiales y equipo. De lo contrario, se procederá a contratar la obra o servicio a una compañía privada, luego de obtenido un mínimo de tres (3) cotizaciones. Esta determinación se hará, siempre y cuando resulte beneficioso para el interés público y se certifique la disponibilidad de fondos para dicha contratación.
- b. En los demás casos **se procederá a negociar con los licitadores rechazados** o se hará la compra por el procedimiento de cotizaciones establecido por ley.

Por último, la Sección 13 del Reglamento Núm. 8873, establece los requisitos que debe cumplir una notificación de adjudicación de subasta municipal. A estos efectos, la referida sección dispone que:

(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.

III.

Como cuestión de umbral, concluimos que tenemos jurisdicción para atender el recurso de epígrafe. Contrario a lo planteado por el Municipio, aquí no hubo una contratación directa. En vez, ante el rechazo global de la subasta, el Municipio optó por una vía expresamente reconocida por la Sección 12(8)(b) del Reglamento Núm. 8873, *supra*, la cual, ante el rechazo de todas las ofertas de una subasta, permite al municipio “negociar con los licitadores rechazados”. Lo aquí hecho por el Municipio -- invitar a ambos licitadores a someter propuestas revisadas para determinar cuál le sería más conveniente -- está dentro del alcance de lo permitido por la Sección 12(8)(b) del Reglamento 8873.

A su vez, al solicitar propuestas, y recibir las mismas, de ambos licitadores, se activó un proceso formal, competitivo, cuyo

resultado está sujeto a revisión judicial. Véase Artículo 1.050 de la Ley 107-2020, 21 LPRA sec. 7081 (“El Tribunal de Apelaciones revisará [] el acuerdo final o adjudicación de la Junta de Subastas”); sección 13 del Reglamento Núm. 8873, *supra*.

Por tanto, el proceso seguido por la Junta está contemplado por el Reglamento Núm. 8873 y, en este caso, haber escogido dicho mecanismo no tiene como consecuencia que la adjudicación final del Municipio evada la revisión judicial.

En cuanto a los méritos del recurso de referencia, concluimos que no existe base para intervenir con la adjudicación impugnada. Veamos.

En lo que respecta a la supuesta falta de documentos por parte de Bim, aun de haber ello ocurrido, no se trata de una omisión que obligara al Municipio a descalificar a Bim. El Artículo XVI(D) del Reglamento de la Junta de Subastas del Municipio de Aguadilla, aprobado mediante la Ordenanza Núm. 6, Serie 2012-2013, dispone que “[l]a Junta se reservará el derecho de pasar por alto cualquier informalidad y/o incumplimiento en las ofertas recibidas, siempre y cuando con ello se beneficie el interés del Municipio”.

En este caso, la falta de presentación de los documentos a los que alude la Recurrente podía válidamente considerarse por la Junta como una informalidad que no le impedía considerar la oferta de Bim. Ello en protección del mejor beneficio e interés del Municipio.

Por otra parte, tampoco cometió error alguno el Municipio al optar por adjudicar el proyecto por fases. En la *Invitación a Subasta, Oferta y Aceptación*, se detallaron todas las condiciones y especificaciones que regirían la subasta. Específicamente, en el referido documento, se consignó lo siguiente (énfasis suplido):

9. La Junta, en la consideración de las ofertas de los licitadores **podrá hacer adjudicaciones**

por renglones o adjudicación múltiple, cuando el interés público así se beneficie.

10. La Junta se reserva el derecho de adjudicar a un postor que no sea necesariamente el más bajo [...], si con ello se beneficia el interés público.¹

Adviértase que, luego del rechazo global de la subasta, el Municipio advirtió a la Recurrente y a Bim que “todos los documentos provistos para la subasta 2022-91 Reparación y Mejoras Parque Acuático Las Cascadas Fase II formarán parte de esta solicitud”.² Por su parte, el Artículo 2.040(a) de la Ley 107 explícitamente reconoce que un municipio puede “hacer adjudicaciones por renglones cuando el interés público así se beneficie”. 21 LPRA sec. 7216(a).

Así pues, la Junta actuó de forma compatible con la ley y con los términos de invitación a los licitadores, en los cuales se comunicó que se reservaba el derecho de adjudicar por renglones. De hecho, en este caso, lo actuado por el Municipio resultó en el costo más bajo posible para realizar el proyecto contemplado. Ello pues se adjudicó a Bim la Fase II-A, por la cantidad de \$1,286,000.00, y a la Recurrente la Fase II-B, por la cantidad de \$307,353.00, lo cual resultará en un costo total de \$1,593,353.00. En cambio, la opción pretendida por la Recurrente hubiese conllevado un costo mayor, pues supondría adjudicar ambas fases a la Recurrente, por la cantidad total de \$1,869,953.00.

En fin, al no haber mediado error de derecho alguno, y por ser razonable y estar sustentada por el récord, se sostiene la decisión recurrida, mediante la cual, modificada para corregir un error de forma³, se adjudicó el proyecto de referencia a Bim Contractors LLC, fase II-A, por \$1,286,000.00 y a Tropical Asphalt Solutions Corp., fase II-B, por \$307,353.00.

¹ Véase, Apéndice del recurso en oposición, Anejo D, pág. 12.

² *Id.*, Anejo F, pág. 39.

³ Por un error evidentemente oficinesco, en su adjudicación final, la Junta dispuso que se otorgaba la fase II-A a Bim, pero **por la cuantía ofrecida por la Recurrente (\$1,562,600)**; por ello, se modifica la decisión para corregir dicho error.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se deja sin efecto la paralización de los procedimientos que habíamos decretado en nuestra Resolución de 18 de julio de 2022, y se modifica la determinación recurrida según expuesto y, así modificada, se confirma la misma.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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