

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL X

PEERLESS OIL &  
CHEMICALS, INC.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS  
DEL GOBIERNO  
MUNICIPAL  
AUTÓNOMO DE  
FAJARDO; AMERICAN  
PETROLEUM CO. INC.

Recurrida

KLRA202200393

Revisión Administrativa  
Procedente de la Junta de  
Subastas del Gobierno  
Municipal Autónomo de  
Fajardo

Subasta Núm.: 028-22-23  
Subasta Núm.: 031-22-23

Sobre:  
Cancelación de subasta  
adjudicada

Panel integrado por su presidente el Juez Rodríguez Casillas, el Juez Adames Soto, la Jueza Mateu Meléndez y el Juez Marrero Guerrero.

Mateu Meléndez, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 2 de septiembre de 2022.

El 18 de julio de este año Peerless Oil & Chemicals, Inc. (Peerless o parte recurrente) compareció ante este Tribunal de Apelaciones mediante *Recurso de Revisión Judicial* en el que nos solicitó la revisión de la decisión de la Junta de Subastas del Gobierno Municipal Autónomo de Fajardo (Junta de Subastas) de cancelar la adjudicación parcial de la subasta número 028-22-23 para el suministro de lubricantes y efectos. También, Peerless recurre de la cancelación de la adjudicación parcial de la subasta 031-22-23 para el suministro de combustible al detal.

I

El 24 de marzo de 2022, la Junta de Subastas publicó en el periódico Primera Hora un *Aviso de Subasta* en el que informó que estaría recibiendo propuestas para las distintas subastas listadas en la publicación. En esta, se encontraban la subasta número 028-22-23 para el suministro de lubricantes y efectos y la subasta número 031-22-23 sobre el suministro de combustible

al detal. Peerles sometió sendas propuestas para estas subastas. Dentro del proceso de evaluación de las propuestas, la Junta de Subastas le requirió a la recurrente el actualizar la vigencia de una carta del Departamento de Hacienda. Dicha carta, certificaba que una deuda que aparecía en la *Certificación de Deuda* por concepto de Arbitrio para ciertos periodos era objeto de evaluación por la Secretaría Auxiliar del Área de Rentas Internas. Estas subastas le fueron posteriormente adjudicadas a la recurrente mediante cartas emitidas el 13 de mayo de 2022.

Dentro del proceso de remisión de documentos para la preparación y firma de los Contratos, la recurrente le sometió a la Junta de Subastas varios documentos. Dentro de estos, se incluyó una *Certificación de Deuda* en la que se indicaba que Peerless adeudada la cantidad de \$568,473.41. Además, se encontraba una carta actualizada reiterando que la deuda por concepto de arbitrios estaba en proceso de revisión. Dicha misiva en su cuerpo leía como a continuación se transcribe

[...]

Con relación a la deuda contributiva señalada en el Modelo 6096 "Certificación de Deuda" emitida el 16 de junio de 2022, le informamos que la misma está siendo evaluada en la Secretaría Auxiliar del Área de Rentas Internas.

Cualquier otra deuda que no sea la antes descrita, no es parte de la revisión solicitada y las mismas deberán ser aclaradas o pagadas conforme las disposiciones del Código de Rentas Internas de 2011, según enmendado o el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994, según enmendado.

La vigencia de esta carta es hasta el 30 de julio de 2022.

[...]

El 6 de julio de 2022, depositada el día 8 del mismo mes y año, la Junta de Subastas le informó a Peerless la cancelación de las subastas adjudicadas a su favor. Según comunicó, **tal decisión fue alcanzada luego de consultar con la Oficina del Contralor y el Departamento de Hacienda y haberse concluido que el proceso de revisión que se llevaba sobre la**

**deuda de arbitrios de Peerless, no sustituía el requerimiento de evidencia de un plan de pago cuando existía una deuda contributiva.<sup>1</sup>**

Inconforme con lo anterior, Peerless acudió ante nos en el recurso de epígrafe y arguye que la Junta de Subastas actuó contrario al interés público y abusó de su discreción al cancelar la adjudicación a su favor de las subastas número 028-22-23 y 031-22-23. Atendido el recurso, el 12 de agosto de 2022, emitimos una *Resolución* en la que ordenamos a la parte recurrida a comparecer dentro del término dispuesto por nuestro Reglamento, 4 LPRA Ap. XXII-B.

En cumplimiento con lo ordenado, la Junta de Subastas sometió el 19 de agosto del año en curso su *Oposición a Recurso de Revisión*. En respuesta al recurso expuso que la cancelación de la subasta respondió al deber que tiene de proteger los fondos públicos y tras observar el derecho aplicable a la contratación municipal. Así, afirmó que el Código Municipal de Puerto Rico, infra, establece una prohibición de emitir pagos a cualquier persona-natural o jurídica- que tenga deudas vencidas por cualquier concepto con el municipio o con el Gobierno estatal. De existir una deuda, según plantea la Junta de Subastas, se tendrán que retener los pagos y aplicarlos a la deuda.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, damos por sometido el asunto y procedemos a resolver.

I

**Las subastas públicas municipales y su adjudicación**

La adjudicación de las subastas gubernamentales conlleva el desembolso de fondos del erario y, por tal razón, estos procedimientos están revestidos de un gran interés público. Así pues, **la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas debe ser el interés público en**

---

<sup>1</sup> Apéndice; págs. 57-60.

**proteger los fondos del Pueblo de Puerto Rico.** Caribbean Communications v. Pol de PR, 176 DPR 978 (2009). La normativa que regula las subastas en nuestra jurisdicción busca proteger los intereses del pueblo, 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. Para posibilitar estos objetivos y asegurar que la adquisición de bienes por el Gobierno se lleve a cabo con transparencia, eficiencia y probidad, se fomenta la libre competencia entre el mayor número posible de postores.

*Id.*

Tanto la subasta tradicional, como el requerimiento de propuestas (*request for proposal*) son los vehículos procesales disponibles para que el Gobierno de Puerto Rico, así como sus municipios, adquieran bienes y servicios. Puerto Rico Eco Park v. Municipio de Yauco, 202 DPR 525 (2019). El propósito de estas herramientas, como indicamos, es proteger el erario fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles. Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas, 194 DPR 711, 716-717 (2016).

Como regla general, corresponde a cada ente gubernamental ejercer su poder reglamentario para establecer el procedimiento y las guías a seguirse en sus subastas. La Ley Núm. 38-2017 mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, según enmendada, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.* (LPAU) contiene varias disposiciones sobre el proceso de subasta. Esta, por ejemplo, establece en su sección 3.19 que los procedimientos de adjudicación de subastas serán informales y que estos serán establecidos por las **agencias** mediante reglamentación, siempre en estricto cumplimiento con la legislación sustantiva que aplica a las compras del Gobierno de Puerto Rico. Además, será sin menoscabo de los derechos y las obligaciones de los licitadores bajo

la política pública y leyes vigentes en nuestra jurisdicción. Ahora bien, la LPAU no incluyó a los municipios en su definición de agencia, por lo que a estos no le son aplicables las disposiciones de la LPAU.

En el caso de los municipios, tanto las subastas tradicionales, así como el requerimiento de propuestas que adjudique una Junta de Subastas municipal, están reguladas por la Ley Núm. 107-2020, mejor conocida como el Código Municipal, la que derogó a la antigua Ley Núm. 81-1991, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, 21 LPRa sec. 4001 *et seq*, (Ley 107-2020). De igual forma le es aplicable a los municipios el Reglamento para la Administración Municipal, Reglamento Núm. 8873 del 19 de diciembre de 2016 (Reglamento Núm. 8873).

Así pues, la Ley 107-2020, *supra*, establece que los municipios deberán cumplir con el procedimiento de subasta pública, salvo contadas excepciones, cuando las compras de materiales, equipo, comestibles, medicinas y otros suministros de igual o similar naturaleza, uso o características que exceden de \$100,000.00; en toda obra de construcción o mejora pública por contrato que exceda de doscientos mil (200,000) dólares y en cualquier venta o arrendamiento de propiedad mueble e inmueble, con excepción a lo dispuesto en este Código. 21 LPRa Sec. 7211. Para ello, todo municipio constituirá y tendrá una Junta de Subastas que constará de cinco (5) miembros. Cuatro de estos miembros, serán funcionarios municipales nombrados por el Alcalde y confirmados por la Legislatura Municipal. Mientras que el quinto miembro, será un residente del municipio de probada reputación moral, quien también será nombrado por el Alcalde y confirmado por la Legislatura Municipal. (21 LPRa Sec. 7214).

Conforme establece el Artículo 2.040 del Código Municipal, la Junta de Subasta entenderá y adjudicará todas las subastas que sean requeridas por ley, por ordenanza municipal o reglamento. 21 LPRa Sec. 7216. Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, el mencionado

artículo establece como criterio de adjudicación el que la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. Además, tomará 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. No empece a lo anterior, conforme el discutido artículo, la subasta podrá adjudicársele a un postor, aunque no sea necesariamente el más bajo o el más alto, si ello beneficia el interés público. En tal situación, la Junta deberá hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifiquen tal adjudicación. Id.

Asimismo, el Artículo 2.040 establece que la adjudicación de una subasta será notificada a todos los licitadores certificando el envío de la adjudicación mediante correo certificado con acuse de recibo o mediante correo electrónico, si así fue provisto por el licitador o licitadores. Deberá, además, notificar a los licitadores no agraciados las razones por las cuales no les fue adjudicada la subasta y del término jurisdiccional de diez (10) días con el que cuentan para solicitar la revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones. Id.

Sobre tal revisión judicial, el Artículo 1.050 del Código Municipal, 21 LPRA Sec. 7081, dispone 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 regular y certificado a las partes afectadas. Asimismo, la notificación de adjudicación de subasta deberá incluir el derecho de las partes afectadas a acudir ante el Tribunal de Apelaciones para la revisión judicial; el término para apelar la decisión; la fecha de archivo en auto de la copia de la notificación y a partir de qué fecha comenzará a transcurrir el término. La revisión judicial de la que trata el

mencionado artículo deberá ser presentada dentro de los (10) días desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del acuerdo final o adjudicación.

De otra parte, la Parte II del Reglamento 8873 regula las subastas públicas municipales. Con tal propósito, la Parte II del discutido reglamento, establece cómo se efectuará la Publicación de Aviso de Subasta Pública y cuál será el contenido del Aviso de Subasta Pública, así como el contenido de los Pliegos de Especificaciones.<sup>2</sup> También establece los parámetros que se utilizarán en la adjudicación de la subasta. Por esa razón, en aquellas subastas de adjudicación, construcción y suministros de Servicios No Profesionales, la adjudicación de la subasta se hará en favor de aquel licitador que cumpla con los requisitos y condiciones de los pliegos de especificaciones cuya propuesta 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. Sin embargo, en aquellas instancias en que la subasta sea adjudicada a favor de un licitador que no ofreció el costo más bajo, la Junta de Subastas deberá hacer constar por escrito las razones que justifican la adjudicación. Tal justificación, deberá ser firmada por los miembros de la Junta de Subastas que la favorecieron y debe permanecer en el expediente para fines de una futura auditoría. Sección 11, Parte II del Reglamento Núm. 8873.

En lo referente a las controversias que atendemos, la Sección 16 del Reglamento Núm. 8873 establece que “[n]o se efectuarán pagos a ninguna persona natural o jurídica que tenga deudas vencidas por cualquier concepto con cualquier municipio o deudas con el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sobre las que el municipio tenga conocimiento. Las cantidades de dicho pago que retenga el Municipio,

---

<sup>2</sup> Véase, Sección 3, 4 y 5 de la Parte II del Reglamento 8873.

serán aplicadas a la deuda de la persona natural o jurídica a la cual se le haga la retención.”

#### **La revisión de las determinaciones administrativas**

La competencia de este Tribunal de Apelaciones para revisar las actuaciones administrativas está contemplada en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley 38-2017, 3 LPR Sec. 9601, *et seq.* A tales efectos, la Sección 4.1 de la LPAU dispone sobre la revisión judicial que las disposiciones de dicha ley serán aplicables a aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias, las que serán revisadas por el Tribunal de Apelaciones mediante Recurso de Revisión. 3 LPR Sec. 9671. Asimismo, la Sección 4.2 de la LPAU establece que la parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión dentro de treinta (30) días contados a partir de la fecha de archivo en autos de la notificación de la orden o resolución final. 3 LPR Sec. 9672.

Sabido es que en cuanto a la revisión judicial a la que se refiere la Sección 4.2. antes señalada, los tribunales apelativos estamos llamados a otorgar amplia deferencia a las decisiones administrativas. Esto, debido a la experiencia y pericia que se presume tienen tales organismos administrativos para atender y resolver los asuntos que por virtud de ley le han sido delegados. Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, 202 DPR 117, 127 (2019), Rolón Martínez v. Supte. Policía, 201 DPR 26 (2018). No obstante, esta deferencia no es absoluta. Así pues, los tribunales no pueden imprimirle un sello de corrección a las determinaciones administrativas que son irrazonables, ilegales o simplemente contrarias a derecho. Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, *supra* a la pág. 127 citando a IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos, 184 DPR 712, 746 (2012) y otros.



Para impugnar la razonabilidad de la determinación administrativa, es necesario que la parte recurrente señale la prueba en el récord que reduzca o menoscabe el peso de la evidencia que obra en el expediente administrativo. Domínguez v. Caguas Expressway Motor, 148 DPR 387, 397-398 (1999) citando a Hilton Hotels. v. Junta Salario Mínimo, 74 DPR 670, 686 (1953). La misma, debe ser suficiente como para que pueda descartarse en derecho la presunción de corrección de la determinación administrativa, no pudiendo descansar en meras alegaciones. Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P., 147 DPR 750, 761 (1999).

Así pues, dada la presunción de corrección que reviste a las determinaciones de hecho elaboradas por las agencias administrativas, ha sido resuelto que estas deben ser respetadas mientras quien las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas. Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, *supra*, citando a Otero v. Toyota, 163 DPR 716 (2005). Para ello, deberá demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de aquella impugnada, de manera tal que no pueda concluirse que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba presentada que tuvo ante su consideración. Id., citando a Camacho Torres v. AAFET, 168 DPR 66, 91 (2006) y otros.

### III

A través de la discusión de su único señalamiento de error, Peerless argumenta que contrario a lo determinado por la Junta de Subastas, no tiene una deuda con el Gobierno de Puerto Rico. Esto, debido a que por haberse sometido a revisión las notificaciones de deudas emitidas por el Departamento de Hacienda, su acreencia no puede clasificarse como una “deuda vencida”. Más aún, cuestiona el que la Junta de Subastas haya sostenido conversaciones ex parte con funcionarios del Departamento de

Hacienda sobre el asunto de la deuda y reclama que es luego de estas que ocurre el cambio de parecer y la cancelación de la subasta.

A su vez, al negar la existencia de alguna deuda, la parte recurrente indica que sobre los arbitrios para el año 2013, el Departamento de Hacienda había comenzado una investigación. Sin embargo, esta fue dejada sin efecto por prescripción. Así pues, señala que no es hasta que el Departamento de Hacienda realizó la transición del sistema de radicación de planillas de arbitrio al Sistema Unificado de Rentas Internas (SURI) que la deuda comenzó a reflejarse en el Formulario SC 6096.

Como podemos ver, debemos determinar conforme el derecho antes expuesto en esta *Sentencia*, si la Junta de Subastas actuó razonablemente al cancelar la adjudicación de la subasta que emitió a favor de Peerless. Para ello, primero, hemos examinado si la Junta de Subastas cumplió con la Sección 12, inciso 9 del Reglamento Núm. 8873 y fundamentó razonablemente su decisión. Concluimos que así hizo. Asimismo, nos parece que la razón manifestada por la Junta de Subastas para cancelar las subastas adjudicadas a la recurrente no puede catalogarse de irrazonable.

Tal cual fue esgrimido al exponer el derecho aplicable, el propósito de la herramienta del proceso de subasta es proteger el erario fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles, maximizando la posibilidad del Gobierno de obtener el mejor contrato. Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas, *supra*. Igualmente, como expusimos, la consideración primordial al determinar quién debe resultar favorecido al adjudicar una subasta debe ser el interés público en proteger los fondos. Caribbean Communications v. Pol. de PR, *supra*.

La determinación de la Junta de Subastas de cancelar la adjudicación de las subastas número 028-22-23 y 031-22-23 en el presente caso respondió al interés que tiene de resguardar proteger los fondos gubernamentales. Más aún, el propio Código Municipal le reconoce autoridad a esta para

rechazar licitaciones que se reciban cuando, entre otras cosas, considere que el licitador carece de responsabilidad o **tiene una deuda con el municipio o el Gobierno de Puerto Rico** o el Gobierno Federal. 21 LPRA Sec. 7216.

En el presente caso el Departamento de Hacienda expidió una certificación que refleja que la parte recurrente tiene una deuda por concepto de arbitrios. No surge que sobre esta deuda se haya constituido un plan de pago. Esto, causa que Peerless no cumpla con todos los requisitos necesarios para que pueda adjudicársele la buena pro de la subasta. Ante esta realidad, no encontramos que la determinación recurrida fuera arbitraria, caprichosa o irrazonable. Por el contrario, el curso de acción tomado por la Junta de Subastas demuestra que esta actuó en cumplimiento con su deber primordial de proteger el interés público.

#### IV

Por los fundamentos antes esbozados, se **confirma** la determinación recurrida.

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

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