

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

ATLANTIC PRECAST, LLC

Recurrente

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE CAGUAS

Recurrido

Ornamentación Quintana,
Inc.

Punta Borinquen Precast,
Corp.

Parte con Interés

KLRA202300372

REVISIÓN
JUDICIAL

Procedente de la
Junta de Subastas
del Municipio
Autónomo de
Caguas

Subasta Núm.:
2023-057

Sobre: Adquisición
de Instalación de
Sepultura de
Nichos Pre-
Fabricados
Regulares y
Grandes
("Oversize")

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Santiago Calderón y la Jueza Álvarez Esnard.

Álvarez Esnard, jueza ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de agosto de 2023.

Comparece ante nos Atlantic Precast, LLC ("Atlantic" o "Recurrente") mediante *Recurso de Revisión* presentado el 20 de julio de 2023. Nos solicita que revisemos el *Aviso de Adjudicación* emitido y notificado el 10 de julio de 2023 por la Junta de Subastas del Municipio de Caguas ("Junta de Subastas" o "Recurrida"). Por virtud de este, la Junta de Subasta adjudicó la buena pro de la Subasta Núm. 2023-057 para la adquisición e instalación de nichos prefabricados regulares y grandes a Ornamentación Quintana, Inc. ("Ornamentación Quintana").

Por los fundamentos que se exponen a continuación, **confirmamos** el dictamen recurrido.

I.

En lo pertinente a la controversia ante nuestra consideración, el 31 de marzo de 2023, el municipio de Caguas emitió *Invitación a*

Subasta Formal para la adquisición e instalación de sepultura de nichos pre-fabricados regulares y grandes (“oversize”), (Subasta Número: 2023-057).¹ Del aludido documento se desprende que los licitadores interesados tenían que someter su propuesta electrónicamente a través del sistema REPSEL, en o antes del 12 de abril de 2023, a las 3:00 pm. De igual forma, detallaba las instrucciones generales, el ordenamiento jurídico aplicable, documentos requeridos, especificaciones y proceso de adjudicación, entre otros asuntos.

Luego de presentadas las propuestas por los licitadores, el 27 de abril de 2023, la Junta de Subasta las consideró y el 2 de mayo de 2023, emitió *Aviso de Adjudicación*. Mediante este, “aceptando la recomendación realizada por la Oficina de Secretaría Municipal”, otorgó la buena pro a Ornamentación Quintana, la cual era la segunda mejor oferta. Como fundamento para la adjudicación, la Junta de Subastas expresó lo siguiente:

Ya que fue el segundo proponente, con oferta más económica, quien cumplió con todas las especificaciones, términos y condiciones de la subasta. Toda vez que el primer postor, Atlantic Precast, LLC, no cumplió con las especificaciones requeridas, particularmente, sobre las medidas establecidas en la subasta de referencia.

En desacuerdo con la adjudicación de la subasta, el 18 de mayo de 2023, el Recurrente acudió ante esta Curia mediante recurso de revisión judicial (KLRA202300227) y alegó que el aludido *Aviso de Adjudicación* era uno defectuoso y no había sido emitido conforme a lo dispuesto en ley. El 21 de junio de 2023, esta Curia dictó *Sentencia*, en la que desestimó el recurso presentado por falta de jurisdicción, particularmente por este ser prematuro. En específico, esta Curia determinó que la notificación de la subasta fue defectuosa, puesto que “no incluyó los factores o criterios que se

¹ Apéndice recurso, págs. 5-20.

tomaron en consideración para adjudicar la subasta a favor de Ornamentación ni los defectos que tuvieron las propuestas de Atlantic y Punta Borinquen ...”. Por consiguiente, el término para recurrir en alzada no había comenzado a transcurrir.

Como corolario de ello, el 10 de julio de 2023, la Junta de Subasta emitió un nuevo *Aviso de Adjudicación sobre la Subasta Número 2023-057*. En este, esbozó que siguió las recomendaciones vertidas por la Oficina de Secretaría Municipal y nuevamente adjudicó la subasta a favor de Ornamentación Quintana.

Inconforme con la determinación, Atlantic acudió ante esta Curia y le imputó los siguientes señalamientos de error a la Junta de Subasta:

Primer Señalamiento

COMETIÓ GRAVE ERRO LA JUNTA DE SUBASTA DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAGUAS QUE INVALIDA LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA APELADA, POR SER UN ERROR CRASO DE DERECHO QUE VIOLENTA EL DEBIDO PROCESO DE LEY DE LA AQUÍ COMPARECIENTE, AL EMITIR UNA ADJUDICACIÓN SIN INCLUIR LA INFORMACIÓN Y ANÁLISIS BÁSICO QUE REQUIERE Y GARANTIZA UNA NOTIFICACIÓN QUE CUMPLA CON EL DEBIDO PROCESO DE LEY, SEGÚN ESTABLECIDO EN TORRES PRODS. V. JUNTA MUN. AGUADILLA, 169 DPR 886 (2007).

Segundo Señalamiento

COMETIÓ GRAVE ERROR LA JUNTA DE SUBASTA DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAGUAS QUE INVALIDA LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA APELADA, POR SER UN GRAVE ERROR DE DERECHO AL EVALUAR LAS PROPUESTAS UTILIZANDO UNAS MEDIDAS INCONGRUENTES CON LOS PLANOS SOMETIDOS POR LOS LICITADORES, PROVOCANDO LA ADJUDICACION AL LICITADOR CON LA OFERTA MAS ONEROSA PARA EL ERARIO SIN CAUSA RAZONABLE.

Tercer señalamiento

COMETIÓ GRAVE ERROR LA JUNTA DE SUBASTA DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAGUAS QUE INVALIDA LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA APELADA, POR SER UN GRAVE ERROR DE DERECHO AL CONSIDERAR LA PROPUESTA DE ORNAMENTACIÓN QUINTANA LA CUAL ES IDÉNTICA A LA INVITACIÓN A SUBASTA PARA LA ADQUISICIÓN E INSTALACIÓN DE SEPULTURA DE NICHOS

PREFABRICADOS REGULARES Y GRANDES (“OVERSIZE”) DENOTANDO COMPETENCIA DESLEAL E IRREGULARIDAD EN EL PROCESO.

El 14 de agosto de 2023, esta Curia emitió *Resolución* en la que le concedió hasta el 21 de agosto de 2023 a la parte Recurrída para que presentara su oposición al recurso. Ante la incomparecencia de dicha parte, procedemos a resolver la situación fáctica ante nuestra consideración.

II.

A. Estándar de Revisión Judicial de Determinaciones Administrativa

“Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que los tribunales apelativos debemos conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas”. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016). Esto se debe “a la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado”. *Íd.* Las determinaciones de una agencia administrativa gozan de una presunción de corrección. *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117, 128 (2019). Al evaluar una determinación administrativa, los foros judiciales analizarán los aspectos siguientes: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial, y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Capó Cruz v. Jta. de Planificación et al.*, 204 DPR 581, 591 (2020).

A tenor con lo anterior, los tribunales deben deferencia a las agencias administrativas salvo que: (1) las determinaciones no estén basadas en evidencia sustancial; (2) las conclusiones de derecho fueran incorrectas; (3) la agencia actuara de forma arbitraria, irrazonable o ilegal; o (4) que lesionara derechos fundamentales. *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR 803, 14 (2021); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 36 (2018). En ausencia de ello,

“aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida”. *Super Asphalt v. AFI y otros, supra; ECP Incorporated v. OCS*, 205 DPR 268 (2020). Aun así, “las determinaciones de derecho pueden ser revisadas en su totalidad”. *Capó Cruz v. Jta. de Planificación et al., supra*.

B. Subastas Municipales

Las subastas, así 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. *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019). El propósito de estas herramientas 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. 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 de 14 de agosto de 2020, conocida como *Código Municipal*, 21 LPRa sec. 4001 *et seq.*, (“Código Municipal”). El aludido Código Municipal, *supra*, establece que los municipios deberán cumplir con el procedimiento de subasta pública, salvo contadas excepciones. 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 LPRC Sec. 7214.

Conforme establece el Artículo 2.040 (a) del Código Municipal, *supra*, la Junta de Subasta entenderá y adjudicará todas las subastas que sean requeridas por ley, por ordenanza municipal o reglamento. 21 LPRC 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. *Íd.*

No empecé a lo anterior, conforme el discutido artículo, **la subasta podrá adjudicársele a un postor, aunque no sea necesariamente el más bajo, o sea el más alto, si ello beneficia el interés público.** En tal situación, la Junta de Subasta deberá hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifiquen tal adjudicación. *Íd.*

Los tribunales tenemos la obligación de asegurar que las entidades públicas cumplan con las disposiciones normativas aplicables y con los reglamentos y procedimientos adoptados por ellas para regir la celebración de subastas para la adquisición de bienes y servicios del sector privado. *RBR Const. SE v. AC*, 149 DPR 836, 856 (1999). También, debemos asegurar que en estos procesos se trate de forma justa e igualitaria a todos los licitadores, al momento de recibir y evaluar sus propuestas y de adjudicar la subasta. (Énfasis suplido) *Íd.*

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”. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 348-349 (2016). No obstante, los procedimientos de subastas son procedimientos con ciertas características adjudicativas, por eso, una vez se ha tomado la decisión administrativa, la parte adversamente afectada tiene derecho a solicitar la revisión judicial. *LPC & D. Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, 877 (1999).

III.

En el presente recurso, la parte Recurrente nos solicita que revoquemos la segunda *Adjudicación de Subasta* emitida por la Junta de Subastas del Municipio de Caguas, en la que adjudicó la buena pro a Ornamentación Quintana para la compra de nichos prefabricados y nichos prefabricados “oversizes”. Mediante su primer señalamiento de error, el Recurrente alega que la segunda notificación de la Junta de Subasta es una defectuosa, puesto que no cumple con los requisitos establecidos en el Código Municipal, *supra*. En específico, sostiene que no están claros los términos para presentar un recurso de revisión judicial y no se fundamentó como la adjudicación a Ornamentación Quintana, promovía o beneficiaba el interés público. Añade que el *Aviso de Adjudicación* establece que las ofertas fueron evaluadas por el personal a cargo de la administración del cementerio y no por la Junta de Subastas, en violación al Código Municipal, *supra*.

Según surge del expediente de autos, el 10 de julio de 2023, la Junta de Subastas emitió un segundo *Aviso de Adjudicación*, el cual establecía lo siguiente:

[...].

Las especificaciones de la subasta de referencia, establece que: “se suplirán e instalaran 165 huecos de nichos regulares prefabricados, tamaño 32 ½ x 32 ½ y 87” de largo en módulos de 3 nichos cada uno” y se suplirán e instalaran (5) huecos de nichos prefabricados “oversize” en modulo individual tamaño 40’ x 40’ x 87’ de largo.

Las ofertas recibidas fueron evaluadas por el personal a cargo de la administración del cementerio de la Oficina de Secretaría Municipal. Del análisis realizado por la dependencia surge lo siguiente: La oferta de Atlantic Precast LLC, aunque menor en precio adolece de las siguientes deficiencias:

- Los nichos regulares prefabricados, propuestos en pies al convertirlos en pulgadas tienen una medida de 27” de alto x 33” de ancho y 86” de largo.
- Los nichos prefabricados “oversize”, propuestos en pies al convertirlos en pulgadas resultan en 27” alto x 69 ½ ancho x 86” de largo. Además, los nichos propuestos “oversizes” no son módulos individuales y se estaría utilizando el mismo molde modular de tres nichos eliminándose una pared y convirtiendo dos nichos regulares en uno “oversize”.

Así las cosas, los nichos prefabricados regulares, propuestos por Atlantic Precast LLC, no cumplieron con el tamaño establecidos en las especificaciones. En cuanto a los nichos prefabricados “oversize” propuestos, por Atlantic Precast LLC, no cumplieron con ser módulos individuales ni con el tamaño establecido en las especificaciones. En conclusión, los nichos prefabricados propuestos por Atlantic Precast LLC no cumplieron con los requisitos de la subasta.

La oferta del segundo postor en precio, Ornamentación Quintana, Inc., cumplió con las especificaciones según establecido en los pliegos de esta subasta: presentando una oferta consistente en nichos regulares prefabricados, tamaño 32 ½” x 32 ½” y los de largo en módulos de 3 nichos cada uno” y se suplirán e instalarán (5) huecos de nichos prefabricados “oversize” en modulo individual tamaño 40” x 40” x 87” de largo.

[...].

La Junta de Subastas, aceptando la recomendación realizada por la Oficina de Secretaría Municipal, en conformidad con la Ley Núm. 107 mejor conocida como Código Municipal de Puerto Rico, adjudicó a Ornamentación Quintana, Inc., en su oferta por la cantidad de \$103,000.00. Ornamentación Quintana Inc., es el segundo proponente con respecto a la oferta económica y cumplió con todas las especificaciones requeridas.

La adjudicación de esta subasta al licitador agraciado esta sujeta a la presentación de los documentos vigentes en o antes del 19 de mayo de 2023, fecha posterior para la radicación de un recurso de revisión judicial, por cualquiera de los licitadores participantes. [...].

[...].

Se les apercibe a los licitadores de su derecho a solicitar la revisión judicial de este aviso mediante la radicación de un recurso de revisión judicial de determinaciones administrativas en el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico. El término jurisdiccional para esta acción es de diez (10) días contados desde el depósito en correo de la notificación de adjudicación, en conformidad con el Artículo 1.050 del Código Municipal de Puerto Rico.

Como vemos, este segundo *Aviso de Adjudicación* emitido por la Junta de Subastas cumple con los requisitos dispuestos en el Código Municipal, *supra*. En primer lugar, el Art. 2.040 del Código Municipal, *supra*, establece que “[l]a Junta [de Subasta] entenderá y adjudicará todas las subastas que se requieran por ley, ordenanza o reglamento [...]”. 21 LPRA sec. 7216. Contrario a lo que nos alega la parte Recurrente, en este caso, surge de la determinación emitida por la Junta de Subastas que las propuestas fueron evaluadas por el personal a cargo de la administración del cementerio de la Oficina de Secretaría Municipal. No obstante, la Junta de Subastas emitió un análisis, fundamentado en las recomendaciones de la Oficina de Secretaría Municipal, y concluyó que la oferta de Ornamentación Quintana era la más beneficiosa para la compra de nichos prefabricados. Ello, demuestra que la Junta de Subastas cumplió con su deber de “entender y adjudicar” la subasta objeto de la presente controversia.

En segundo lugar, debemos establecer que la determinación de la que se recurre estuvo fundamentada y establece con claridad las razones que motivaron a que la Junta de Subastas adjudicara la buena pro al segundo mejor postor en precio. De conformidad con el Art. 2.040 del Código Municipal, *supra*, “cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo”. Sin embargo, el aludido artículo también aclara que “[l]a Junta podrá adjudicar a un postor que no sea necesariamente el más bajo [...], si con ello beneficia el interés público. 21 LPRA sec. 7216.

En este caso, la Junta de Subastas, basado en las recomendaciones emitidas por la Oficina de Secretaría Municipal, adjudicó la buena pro a Ornamentación Quintana, en vista de que el postor con el precio más bajo no cumplió con las especificaciones de la subasta. Surge de la determinación de la Junta de Subasta,

que Atlantic no cumplió con el tamaño de los nichos prefabricados establecido en las especificaciones. En cuanto a los nichos prefabricados “oversize”, estos no cumplieron con ser módulos individuales ni con el tamaño establecido en las especificaciones. En vista de ello, a pesar de que el precio de Ornamentación Quintana era mayor al propuesto por Atlantic, la determinación de la Junta de Subastas estuvo fundamentada en que Atlantic no pudo cumplir con las especificaciones solicitadas. Es por ello, que la adjudicación de la Junta de Subastas a Ornamentación Quintana redundada en el mejor interés público. El hecho de que textualmente la Junta de Subastas no expresara que la adjudicación a Ornamentación Quintana era en el mejor interés público, ello no hace defectuosa la notificación. De una lectura integral a la notificación emitida, se puede colegir que si el primer postor (Atlantic) no cumplió con las especificaciones para la compra de los suministros solicitados, la adjudicación al segundo postor más económico beneficia el erario y sin lugar a duda redundada en el mejor interés público.

En tercer lugar, nos alega la parte Recurrente que el *Aviso de Adjudicación* no establece con claridad sobre el término para acudir ante esta Curia mediante recurso de revisión judicial. Fundamenta su argumento en que el *Aviso de Adjudicación*, emitido el 10 de julio de 2023, dispone lo siguiente:

La adjudicación de esta subasta al licitador agraciado está sujeta a la presentación de los documentos vigentes **en o antes del 19 de mayo de 2023**, fecha posterior para la radicación de un recurso de revisión judicial, por cualquiera de los licitadores participantes. [...]. (Énfasis nuestro).

Aunque reconocemos que la fecha de la adjudicación de la subasta es una fecha posterior a la establecida por la Junta de Subastas para la presentación de documentos, ello, por si solo, no invalida la adjudicación de la subasta. Mucho menos podemos establecer que ello tiene el efecto de crear una incertidumbre sobre el término para acudir en revisión judicial ante esta Curia. No nos

convence el argumento de la parte Recurrída. El mismo *Aviso de Adjudicación* dispone con claridad cuáles son los términos para acudir ante este foro y citamos:

Se les apercibe a los licitadores de su derecho a solicitar la revisión judicial de este aviso mediante la radicación de un recurso de revisión judicial de determinaciones administrativas en el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico. El término jurisdiccional para esta acción es de diez (10) días contados desde el depósito en correo de la notificación de adjudicación, en conformidad con el Artículo 1.050 del Código Municipal de Puerto Rico.

Por lo anterior, somos del criterio que el *Aviso de Adjudicación* que aquí se cuestiona cumple esencialmente con los requisitos dispuestos en el Código Municipal, *supra*. Por tanto, resolvemos que el primer error no se cometió.

En cuanto al segundo y tercer señalamiento de error, la parte Recurrente argumenta que Ornamentación Quintana incumplió con las especificaciones de las medidas de los nichos. Además, esgrime que los planos sometidos por Ornamentación Quintana son una copia exacta de los planos presentados por el Municipio. Señala que dicha acción atenta contra la competencia libre y transparente que debe permear en los procesos de adquisición de bienes públicos.

En nuestro ordenamiento, las determinaciones de una agencia administrativa gozan de una presunción de corrección. *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, supra*. Es por ello que, como foro revisor, debemos evaluar si: 1) las determinaciones no están basadas en evidencia sustancial; (2) las conclusiones de derecho fueron incorrectas; (3) la agencia actuó de forma arbitraria, irrazonable o ilegal; o (4) que lesionara derechos fundamentales. *Super Asphalt v. AFI y otros, supra*. En ausencia de ello, “aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida”. *Id.*

En el presente caso, el Recurrente no presentó evidencia suficiente que sustentara sus alegaciones en cuanto al segundo y tercer error. El expediente esta huérfano de documentación que demuestre que Ornamentación Quintana y/o la Junta de Subastas presentaran planos exactos con el propósito que dicho licitador agraciado obtuviera alguna ventaja al momento de la evaluación de las propuestas sometidas por los licitadores. Tampoco se presentó evidencia de que dicho licitador incumplió con las especificaciones de la subasta. En ausencia de elementos que demuestren que la Junta de Subastas actuó incorrectamente, resolvemos que el Recurrente no logro rebatir la presunción de corrección que ostenta la determinación que aquí se cuestiona. Por lo cual, resolvemos que los errores segundo y tercero no se cometieron.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, **confirmamos** el dictamen recurrido.

Notifiquese inmediatamente.

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

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