Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE-AIBONITO
PANEL IX

PERFECT CLEANING SERVICES, INC. Recurrente v. JUNTA DE SUBASTAS DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE PONCE Recurridos	KLRA201600529	*Revisión* procedente de la Junta de Subastas Municipio de Ponce Subasta Núm. 10-AE-2015-2016 (SG2), Renglón 26 (A) (B) (C), Subasta General de Servicios Sobre : Impugnación de Subasta

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, el Juez Flores García y el Juez Sánchez Ramos.

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2016.

I.

El 2 de mayo de 2016 la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Ponce celebró reunión para evaluar las propuestas presentadas para la prestación de servicios en la Plaza del Mercado Reina Isabel Segunda, la Biblioteca Municipal Mariana Suárez de Longo, y el Edificio Ponce Servicios. La subasta fue dividida en veintiocho renglones, el número veintiséis correspondía a la "Limpieza y Mantenimiento" de las mencionadas estructuras. Cuatro empresas presentaron ofertas para el Reglón Número 26 de la Subasta, o sea, para la limpieza y mantenimiento de los tres edificios incluidos en ese renglón. Las companías licitadoras fueron: (1) Alternative Exterminating; (2) Professional Landscaping; (3) Individual Management; (4) Perfect Cleaning Services.

La Junta de Subastas decidió adjudicar el Renglón 26 de la subasta a Individual Management. La Junta de Subasta emitió tres avisos de adjudicación de subasta, uno por cada edificio incluido

en el Renglón 26. Las tres notificaciones son identificas en cuanto a contenido y lenguaje, excepto que varía el nombre del edificio a recibir el servicio de mantenimiento y limpieza. En las tres notificaciones, la Junta de Subastas informó a los cuatro licitadores que:

> [E]n consenso de sus miembros determina adjudicar la subasta en epígrafe a la compañía Individual Management ya que sometió oferta razonable y cumplió con los requisitos de la Oficina de Subastas. La compañía Perfect Cleaning sometió una oferta más económica pero las pasadas experiencias con esta compañía no han sido satisfactorias, según certificado vía carta por el Administrador de la Plaza del Mercado Reina Isabel Segunda.
>
> Las compañías participantes cumplieron con todas las condiciones y especificaciones requeridas, siendo estos factores determinantes para esta decisión, lo cual resulta más conveniente a los mejores intereses del Municipio Autónomo de Ponce.

Inconforme con la adjudicación, comparece Perfect Cleaning Services para solicitar que revoquemos, y ordenemos al Municipio de Ponce a que le adjudique el Renglón 26 de la Subasta municipal. Aduce que su oferta era la mejor, en términos de precio, y que por ello debió ser considerado el mejor licitador. Añade que en cuanto a "las pasadas experiencias" el Municipio nunca le notificó problema alguno con su servicio pasado. Por último argumenta que el aviso de adjudicación no cumplió con lo mínimo requerido por nuestro ordenamiento, y que por ello la debemos declarar nula.

El Municipio de Ponce comparece para pedir que confirmemos su decisión. Argumenta que consideró el historial de capacidad y cumplimiento de Perfect Cleaning Services en contratos pasados para decidir a favor de Individual Managment. Asegura que Perfect Cleaning Services, bajo otros contratos, abandonó sus deberes, y que en esta Subasta no ofreció garantías de cumplimento. Asegura que adjudicó en beneficio del interés público municipal.

II.

Es una norma firmemente establecida en nuestro ordenamiento jurídico, que las adjudicaciones de subastas son objeto de revisión judicial de conformidad con los parámetros de revisión de una decisión final de una agencia administrativa.[1] Es por eso que una vez la junta involucrada emite una determinación, los tribunales no debemos intervenir, salvo que se demuestre que la misma se tomó de forma arbitraria, caprichosa o mediando fraude o mala fe, pues la junta, con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que el foro judicial para determinar el mejor licitador.[2]

Como en el caso de cualquier decisión de una agencia administrativa, la función revisora del tribunal tiene como propósito fundamental delimitar la discreción de los organismos gubernamentales y velar porque sus actuaciones sean conformes a la ley y estén dentro del marco del poder delegado.[3]

Así, pues, en ausencia de fraude, mala fe, o abuso de discreción, ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa. La cuestión debe decidirse a la luz del interés público, y ningún postor tiene un derecho adquirido en ninguna subasta.[4]

El peso de la prueba para demostrar la ocurrencia de fraude o abuso de discreción recae en que pretende impugnar, y si este no puede demostrar ausencia de factores racionales o razonables para la determinación de la agencia, entonces deberá demostrar un perjuicio o una violación a los estatutos o reglamentos aplicables.[5]

---

[1] *Autoridad de Carreteras y Transportación* v. *CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404-405 (2009).
[2] *A.E.E.* v. *Maxon*, 163 DPR 434, 444 (2004).
[3] *Misión Ind. P.R.* v. *J.P.*, 146 DPR 64, 129 (1998).
[4] *Torres Prods.* v. *Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 898 (2007).
[5] *Empresas Toledo* v. *Junta*, 168 DPR 771, 785-786 (2006).

III.

Aunque los procesos de subasta son procesos informales,[6] los trámites posteriores a la adjudicación, la solicitud de reconsideración y revisión de la adjudicación de las subastas, son procedimientos formales, y conllevan requisitos rigurosos de notificación y exposición de los fundamentos de la actuación administrativa.[7] Por lo tanto, es imprescindible que la agencia informe los fundamentos sobre los que descansa su determinación. Esta norma "hace efectivo el ejercicio del derecho a solicitar revisión judicial de las adjudicaciones de subasta y posibilita a los tribunales ejercer su función revisora".[8]

La resolución de la agencia en la cual se notifica la adjudicación de una subasta debe incluir, por lo menos, lo siguiente: (1) los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas, (2) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta, (3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos, (4) la disponibilidad y el plazo para solicitar reconsideración y revisión judicial.[9] Una notificación adecuada cobra especial importancia en el caso de subastas públicas, ya que implican directamente el desembolso de fondos públicos.

De un examen detenido de los avisos de adjudicación de los tres incisos del Renglón 26 de la subasta surge que contiene los nombres de los licitadores que participaron, y una síntesis de sus propuestas expuesta en una tabla comparativa. Además, la Junta de Subastas especificó por escrito, que todas las ofertas cumplieron con "todas las condiciones y especificaciones requeridas". Por lo que no detectó ningún defecto en las

---

[6] 3 LPRA sec. 2169; *Rafael Rosario & Assoc.* v. *Depto. Familia*, 157 DPR 306, 328-329 (2002).
[7] *RBR Const., S.E.* v. *A.C.*, 149 DPR 836, 854-855 (2000).
[8] *L.P.C. & D., Inc.* v. *A.C.*, 149 DPR 869, 879 (1999).
[9] *Id.*

propuestas, excepto que notificó en los avisos que fue el historial negativo de Perfect Cleaning Services el factor determinante para no decidir a favor de ésta a pesar de que sometió la oferta más económica. En otras palabras, explicó de forma detallada los factores y criterios que utilizó para adjudicar la subasta.

Por último dejó claro la disponibilidad y el plazo que tenían los licitadores no agraciados para solicitar revisión judicial. En conclusión, las notificaciones emitidas por el Municipio de Ponce contienen lo mínimo que requiere nuestro ordenamiento para este tipo de aviso, y por lo tanto no procede que las declaremos nulas.

Es también la contención de Perfect Cleaning Services que el Municipio debió adjudicarle la subasta pues fue el licitador que ofreció el precio más bajo. Asegura que, durante la vigencia de los contratos que tenía con el Municipio de Ponce, en ningún momento recibió "alguna queja por el servicio brindado en la Plaza del Mercado Reina Isabel II". Adiciona que los avisos de subastas, en cuanto al criterio de historia y pasada experiencia del Municipio, no fueron suficientes por razón de que no explicaron en detalle las faltas que supuestamente cometió en su pasado desempeño. Concluye que ahora está en estado de indefensión al no poder defenderse pues no conoce la manera en que alegadamente violó el pasado acuerdo.

Sin embargo, nuestro debido proceso de ley, en cuanto a los avisos de adjudicación de subastas, no requieren la explicación detallada que reclama Perfect Cleaning Services. Como vimos, lo que nuestro ordenamiento sí requiere es que la notificación incluya los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta. De una simple lectura de las notificaciones podemos inferir que Perfect Cleaning Services quedó perfectamente enterada que fue la pasada mala experiencia del Municipio con los servicios que le brindó, el factor decisivo para que decidiera en su contra.

El inciso (a) del Artículo 10.006 de la Ley de Municipios Autónomos, dispone que las subastas se otorgarán al postor razonable más bajo, luego de tomar en consideración la habilidad de éste para realizar y cumplir el contrato, su responsabilidad económica, reputación comercial, la calidad del equipo que utilizará y cualquier otra condición que surja del pliego de subasta.[10] No obstante, tanto la Ley de Municipios Autónomos, como los reglamentos aplicables, facultan al Municipio Autónomo de Ponce a descartar el licitador más bajo cuando existan razones suficientes y razonables para justificar la adjudicación emitida en beneficio del interés público.[11]

En este caso no encontramos en el expediente razones suficientes para justificar nuestra intervención con la adjudicación de la Subasta a Individual Management, que fue el segundo mejor postor en cuanto a precio. En realidad Perfect Cleaning Services no presenta prueba que impugne la adjudicación hecha. Lo único que dice es que el Municipio de Ponce nunca le notificó la insatisfacción con el servicio.

El peso de la prueba para demostrar la ocurrencia de abuso de discreción recaía sobre Perfect Cleaning Services. Sin embargo, no solamente no pudo demostrar la ausencia de factores racionales para la determinación que trata de impugnar, tampoco pudo exponer alguna violación a los estatutos o reglamentos aplicables.[12] Lo único que encontramos son alegaciones, y como sabemos meras alegaciones sin fundamentos no destruyen la presunción de corrección de los procedimientos administrativos.[13] Para rebatir la presunción de corrección que cubre la adjudicación hecha por el Municipio, Perfect Cleaning Services tenía que

---

[10] 21 LPRA sec. 4506.
[11] *Véase*: Artículo 11.00(a) de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4506.
[12] *Empresas Toledo* v. *Junta*, 168 DPR 771, 785-786 (2006).
[13] *Gutiérrez* v. *Hernán*dez, 172 DPR 232, 244 (2007).

demostrar que estaban incorrectas, y que no se fundamentan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.[14] Al contrario las conclusiones de derecho que hizo el Municipio de Ponce están fundamentadas bajo el mandato de ley, por lo que estamos impedidos de sustituirlas por nuestro propio criterio.[15]

Evaluadas las razones señaladas por la Junta de Subastas del Municipio de Ponce, así como el contenido del expediente del caso, creemos que existen circunstancias suficientes y razonables para justificar la adjudicación emitida. En vista de que todas las propuestas cumplieron con las especificaciones y requerimiento de la subasta, el primer factor determinante para adjudicar fue el mejor precio. Así quedó como mejor postor Perfect Cleaning Services, seguido de Individual Management. Sin embargo, y por encima del monto de la oferta, el factor que verdaderamente decidió la subasta fue el historial de servicio negativo de Perfect Cleaning Services. Debido a ello, no tenemos duda de que el Municipio, al descartar la oferta de Perfect Cleaning Services, actuó en protección del interés público, pues en este caso no existe justificación para rechazar la oferta que hizo Individual Management, por no tener un historial de servicio negativo con el Municipio, y por ser la segunda oferta más económica.

En base a lo anterior, y de que no encontramos nada en el expediente que indique que el Municipio de Ponce actuó de forma arbitraria, parcial o de forma ilegal, y en vista de la deferencia que le debemos, por su experiencia y especialización en este asunto, concluimos que no erró al adjudicarle el Reglón 26 de la Subasta a Individual Management.

---

[14] Sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2175. *Véase*: *Rivera Concepción* v. *A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123-124 (2004).
[15] *Misión Ind. P.R.* v. *J.P.*, 146 DPR 64, 134 (1999).

IV.

Por los fundamentos antes expuestos *confirmamos* la adjudicación impugnada.

Adelántese de inmediato por telefax o correo electrónico y notifíquese por la vía ordinaria.

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

El Juez Sánchez Ramos emite por separado Voto Disidente.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE - AIBONITO
PANEL IX

PERFECT CLEANING SERVICES, INC. Recurrente v. JUNTA DE SUBASTAS DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE PONCE Recurridos	KLRA201600529	*Revisión* procedente de la Junta de Subastas Municipio de Ponce Subasta Núm.: 10-AE-2015-2016 (SG2), Renglón 26 (A) (B) (C), Subasta General de Servicios Sobre: Impugnación de Subasta

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, el Juez Flores García y el Juez Sánchez Ramos.

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ SÁNCHEZ RAMOS

Hubiese revocado la adjudicación de la subasta por el Municipio de Ponce (el "Municipio"). Aunque un municipio tiene libertad para adjudicar una subasta a un postor que no es el más económico, tiene que justificarlo debidamente. *Empresas Toledo v. Junta*, 168 DPR 771, 783 & 785-87 (2006); Artículo 11.00(a) de la Ley Núm. 81-1991, 21 LPRA sec. 4506. Si la justificación depende de hechos, los mismos tienen que desprenderse razonablemente del expediente administrativo; es decir, la determinación fáctica tiene que estar apoyada en evidencia sustancial en dicho expediente. Véase la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA sec. 2175; *Pagán Santiago et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012); *Empresas Toledo v. Junta*, *supra*, 168 DPR a la pág. 786. De lo contrario, se abre una puerta para que funcionarios corruptos fabriquen "hechos" para justificar escoger a un licitador más caro, burlando así la política pública vigente en lo concerniente a la adjudicación de subastas, la cual

favorece la transparencia y, en general, que se seleccione al postor más económico. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 897 (2007); *Mármol Co. Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990); *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971).

En este caso, para descartar la opción más económica, el Municipio recurrió a un supuesto "hecho": que no ha tenido una experiencia satisfactoria con la parte recurrente en contratos anteriores. No obstante, este "hecho" no surge razonablemente del récord ante nosotros; es decir, el "hecho" no está apoyado en evidencia sustancial existente en el expediente administrativo. Lo único que cita el Municipio en apoyo al referido "hecho" es una comunicación de 28 de abril de 2016, pocos días antes de la reunión en la que se adjudicó la subasta y más de un mes después de recibidas las propuestas de los licitadores. En dicha comunicación, sumamente escueta, únicamente se hace referencia a un supuesto incidente ocurrido seis meses antes (en octubre), y ni siquiera surge de la misma si el problema se pudo resolver oportunamente; tampoco surge que haya mediado culpa de parte de la parte recurrente o que ésta hubiese actuado de forma inexcusable, o en incumplimiento con sus obligaciones dadas las circunstancias allí descritas. Consideramos que esta "prueba" no es suficiente para evidenciar el tipo de problema, o patrón de malas experiencias pasadas, con la parte recurrente, que justifiquen descartar su propuesta aquí, que fue la más económica.

Finalmente, no es correcto exigirle a la parte recurrente que demuestre que no es cierto el hecho en el cual descansó el Municipio para descartarlo, a pesar de haber sometido la propuesta más económica. Primero, se estaría exigiendo a la parte recurrente probar un negativo: que el Municipio no ha tenido problemas anteriores con la ejecución de otros contratos por la parte recurrente. Ello es irrazonable. Segundo, lo único que la

parte recurrente tiene que hacer para prevalecer es demostrar que el "hecho" en el cual descansó el Municipio no tiene apoyo en evidencia sustancial en el expediente administrativo, lo cual, como explicamos arriba, quedó demostrado.

Respetuosamente disiento.

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2016.

HON. ROBERTO SÁNCHEZ RAMOS
JUEZ DE APELACIONES