

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN

PANEL III

SAFETY ROUTE CORP.		<i>Revisión</i>
Recurrente		<i>Administrativa</i>
v		Procedente de la
		Junta de
		Subastas de la
		Autoridad de
AUTORIDAD DE		Carreteras y
CARRETERAS Y		Transportación
TRANSPORTACIÓN	KLRA201400871	
Recurrida		CASO NÚM.
		P-14-14
		Proyecto Federal
JC & ASSOC. PROPERTY		MP-9999(212)
MANAGEMENT GROUP,		
INC.		SOBRE:
Licitador Agraciado		IMPUGNACIÓN DE
		SUBASTA

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de febrero de 2015.

Comparece Safety Route Corp., en adelante recurrente y solicita la revocación de una decisión de adjudicación de una Subasta (AC800330) por la Junta de Subastas de la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT), notificada el 22 de agosto de 2014, a los licitadores particulares

Analizados los argumentos de las partes, el expediente en apelación y aplicado el derecho a los hechos en controversia, se CONFIRMA la Adjudicación de Subasta impugnada. Exponemos.

**I.**

La Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) convocó a subasta para el suministro e instalación de postes kilométricos y hectométricos para la Región Este, a la que comparecieron diez (10) licitadores, entre estos JC & Assoc. Property Management Group, en adelante J.C. & A., y la parte aquí recurrente, Safety Route Corp., en adelante Safety. Entre las especificaciones de la subasta se encontraba la instrucción núm. 24, la cual requería que adjunto a su licitación cada proponente sometiera su último estado financiera auditado, el cual no debería estar fechado más de dieciséis (16) meses antes de la fecha de apertura de las propuestas.

El día de la apertura de las propuestas, 22 de mayo de 2014, J.C. & A. presentó su propuesta ante la Junta de Subastas. Conjuntamente con la misma J.C. & A. presentó una carta explicativa de su contable, copia de una solicitud de prórroga que había sometido al Departamento de Hacienda para rendir la Planilla de Contribución Sobre Ingresos, fechada 15 de abril de 2014, y los Estados Financieros interinos para el año 2013, al igual que los Estados Financieros Auditados para el año 2012.<sup>1</sup>

La Junta de Subastas aceptó la oferta de J.C. & A., condicionada al resultado de una opinión que solicitó a la asesora legal, en torno a si los documentos sometidos por dicho licitador cumplían con la instrucción a los licitadores núm. 24. De otra

---

<sup>1</sup> Véase apéndice recurrida págs. 35-39.

parte, el 29 de mayo de 2014 la J.C. & A. sometió los Estados Financieros auditados para el año 2013, para los que había solicitado una prórroga al Departamento de Hacienda.

El 30 de julio de 2014, la asesora legal sometió al Comité Evaluador de Subastas de la ACT una opinión legal en la que concluyó que, no se debía descalificar a la proponente J.C. & A. por no haber sometido los Estados Financieros auditados para el año 2013 el mismo día de la apertura de la Subasta. Catalogó la situación como un "error subsanable".

La Junta de Subastas acogió la opinión legal aludida en su reunión del 1ro. de agosto de 2014. El licitador Safety Route Corp., solicitó mediante carta,<sup>2</sup> se rechazara la propuesta de J.C. & A. por no cumplir esta con la instrucción a los licitadores núm. 24. La Junta de Subastas determinó declarar "no ha lugar" la petición de este licitador.

Finalmente, el 22 de agosto de 2014, la Junta de Subastas de la ACT notificó a los licitadores la carta de Adjudicación de la Subasta Formal adjudicando la misma al postor más bajo que cumplió con las especificaciones de la misma y con la ley aplicable, a saber J.C. & A.<sup>3</sup> El precio de adjudicación fue \$1,682,506. Este precio representa un 37.43% menos que el estimado preparado por la ACT para el proyecto, según se desprende de la Hoja de Recomendación a la Junta de Subastas

---

<sup>2</sup> Esta carta de Safety está fechada 23 de mayo de 2014.

<sup>3</sup> Apéndice I, pág. 1-6, recurrente.

para la Adjudicación de Subastas sometida por la Oficina de la Asesora de Estimados y Subastas de la ACT.<sup>4</sup>

Inconforme con dicha adjudicación la licitadora Safety Route Corp. presentó recurso de Revisión Administrativa el 24 de septiembre de 2014. En este formuló los siguientes errores:

Primero: Erró la ACT al no rechazar la licitación de J.C. & A por esta no haber incluido el Estado Financiero Auditado con fecha anterior a 16 meses, según la instrucción a licitadores núm. 24.

Segundo: Erró la ACT al no adjudicar la subasta a Safety a pesar de que fue el licitador responsivo más bajo.

## II.

El procedimiento de pública subasta es de suma importancia y está revestido del más alto interés público. Oliveras, Inc. v. Universal Insurance Co., 141 D.P.R. 900 (1996). En materia de adjudicación de subastas, se ha expresado que "[l]a buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de una buena administración implica llevar a cabo sus funciones como un comprador con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa." Empresas Toledo v. Junta de Subastas, 168 D.P.R. 771, 778 (2006) citando a: A.E.E. v. Maxón Engineering Services, Inc. 163 DPR 434, 439 (2004), RBR Const., S.E. v. A.C., 149 D.P.R. 836, 848-849 (1999) El objetivo fundamental de las subastas es, precisamente, proteger al erario

---

<sup>4</sup> Dicho estimado ascendía a \$2,688,835.

mediante la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno al mejor precio posible. "Para ello es necesario que haya competencia en las proposiciones, fomentando la competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores posible de manera que el Estado consiga que se realice la obra al precio más bajo posible." Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*; RBR Const., S.E. v. A.C., *supra*; Cancel v. Municipio de San Juan, 101 D.P.R. 296, 300 (1973).

Los procedimientos de subastas no están regulados por una ley especial general. La Sec. 3.19 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, en adelante, L.P.A.U., 3 L.P.R.A. sec. 2169, dispone que los procedimientos de subasta serán informales y que tanto su reglamentación como sus términos serán establecidos por las agencias. Queda pues, a la discreción de cada agencia, como entidad con el conocimiento especializado, aprobar un reglamento que establezca el procedimiento y las guías a seguir en sus propias subastas. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*, págs. 779-780; L.P.C. & D. Inc. v. A.C., 149 D.P.R. 869, 875 (1999).

Sabido es que las determinaciones de hecho de organismos y de agencias administrativas públicas tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas. Hernández v. Centro Unido, 168

D.P.R. 592, 615 (2006); P.C.M.E. v. J.C.A., 145 D.P.R. 908 (1998). Los tribunales apelativos han de conceder una deferencia a las decisiones administrativas, debido a que éstas cuentan con vasta experiencia y los conocimientos especializados en los asuntos que le han sido encomendados. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*, pág. 783. Pacheco Torres v. Estancias de Yauco, S.E., 160 D.P.R. 409 (2003). De acuerdo con la Sección 4.5 de la L.P.A.U., 3 L.P.R.A. § 2175, según ha sido interpretado previamente por nuestro más alto foro, la revisión judicial de una actuación administrativa debe limitarse a evaluar la razonabilidad de la decisión recurrida, la cual deberá ser sostenida a menos que se demuestre que la misma es arbitraria o caprichosa. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*, pág. 783; Cruz Negrón v. Administración de Corrección, 164 DPR 341 (2005); Ramírez v. Depto. de Salud, 147 D.P.R. 901 (1999).

Por otro lado, la Ley Núm. 74 del 23 de junio de 1965, según enmendada, conocida como la Ley de la Autoridad de Carreteras y Transportación, 9 L.P.R.A. 2001 *et seq.*, (Ley 74) creó la Autoridad de Carreteras y Transportación como “un cuerpo corporativo y político en forma de corporación pública e instrumentalidad gubernamental del Estado Libre Asociado” con el propósito de, entre otras cosas:

“continuar la obra de gobierno de dar al pueblo las mejores carreteras y medios de transportación, facilitar el movimiento de vehículos y personas, aliviar en todo lo posible los peligros e inconvenientes que trae la congestión en las carreteras del Estado Libre Asociado, afrontar la creciente demanda por mayores y mejores facilidades de

tránsito o de transportación que el crecimiento de la economía de Puerto Rico conlleva y para contribuir al desarrollo e implantación del Plan de Transportación que se define en este capítulo"... 9 L.P.R.A. 2002.

La Ley 74 delegó en la ACT la facultad de establecer las normas y procedimientos a seguir en las subastas celebradas por esta. El Artículo 11 de la Ley 74 establece los parámetros por los que deberán regirse las subastas que celebre dicha agencia. Entre otras cosas, el mismo dispone que:

"[a]l considerar proposiciones y hacer adjudicaciones, la Autoridad dará debida consideración a aquellos factores, además del precio, que a su juicio permitan la selección más beneficiosa para la Autoridad..."9 L.P.R.A. 2011.

En cumplimiento de dicho mandato, el 30 de junio de 1995 la ACT aprobó el Reglamento de Subastas Núm. 5263 (Reglamento) con el objetivo, entre otros, de implantar un proceso justo para todo licitador y encaminado a seleccionar la propuesta que resulte más ventajosa para la ACT, véase el Artículo III del Reglamento, *supra*.

Específicamente, el Artículo VII F.6 del Reglamento, *supra*, dispone que:

"[l]a Junta podrá, en el uso de su sana discreción, obviar cualquier informalidad o tecnicismo en los documentos de cualquier proposición, siempre que fueren errores subsanables."

### **III.**

En su recurso de Revisión Administrativa la parte recurrente le imputa a la Junta de Subastas de la ACT como errores no haber rechazado la propuesta de la J.C. & A por no haber incluido el Estado Financiero auditado con fecha no anterior a 16

meses desde la fecha de la apertura de la subasta, según requería la instrucción a licitadores núm. 24. También el no haber adjudicado la Subasta a la recurrente Safety a pesar de que fue el licitador responsivo más bajo. No tiene razón la parte recurrente en ninguno de sus planteamientos. Exponemos;

La instrucción a licitadores núm. 24 reza:

"24. With its proposal, bidders shall submit to the Board of Awards a copy of his latest audited financial statement. This document shall be dated no more than sixteen month prior to the date of the opening of proposals and duly signed by a Certified Public Account (CPA). Failure to comply with this requirement shall be cause of the rejection of the proposal."<sup>5</sup>

De esta instrucción surgen varios requisitos a saber:

1. El proponente debe someter a la Junta de Subastas adjunto con su propuesta, una copia de sus últimos estados financieros auditados. Dicho documento no debe estar fechado en exceso de dieciseis (16) meses desde la fecha de la apertura de la subasta.
2. Debe estar firmado por un Contador Público Certificado (CPA).
3. El incumplimiento de este requisito ocasionará el rechazo de la propuesta.

En el caso ante nos, J.C. & A presentó con su propuesta los siguientes documentos:

- a. El estado financiero interino del año 2013.
- b. El estado financiero auditado del año 2012.
- c. Carta Explicativa del CPA Juan Orengo Díaz con la copia de la prórroga solicitada para presentar la Planilla de Contribución sobre Ingresos 2013 al Departamento de Hacienda.

---

<sup>5</sup> Versión Revisada, 28 de marzo de 2014, Exhibit III, pág. 219, recurrente.



La Junta de Subastas aceptó los documentos presentados de forma condicionada. Ello porque solicitó a la asesora legal de la Junta una opinión legal que analizara si la presentación de los documentos por J.C. & A cumplía con los requerimientos de la Instrucción a Licitadores Núm. 24. La Opinión Legal emitida concluyó que no se debía descalificar a J. C. & A por la tardanza en la presentación de los estados financieros auditados, por ser un error subsanable. De hecho J. C. & A presentó sus estados financieros auditados el 29 de mayo de 2014, 7 días después de la prórroga solicitada.

También concluyó la opinión legal que los estados financieros auditados del año 2012, cumplían el criterio de la instrucción núm. 24, pues dicha instrucción requería los últimos estados financieros auditados del licitador y estos fueron los del año 2012, y estos se certificaron dentro del período de dieciséis (16) meses exigidos por la Junta de Subastas, contado desde la fecha de apertura de la Subasta el 22 de mayo de 2014.

Finalmente, cuando la Junta de Subastas notificó la Carta de Adjudicación a los licitadores el 22 de agosto de 2014 informando que se había seleccionado a la Co. J.C. & A. por ser el postor más bajo que cumplía con las especificaciones y la ley aplicable, esta ya había tenido el beneficio de examinar todos los documentos requeridos y presentados para aquilar la responsabilidad de este licitador favorecido en términos de su capacidad económica.

Se examinaron los estados financieros auditados del año 2012, mediante cuatro (4) pruebas de análisis de estados financieros a saber:

1. La prueba ácida
2. Razón corriente
3. Razón de la deuda
4. Capital de Trabajo o Working Capital

El resultado de ese análisis fue positivo para J.C. & A. Se examinaron los estados financieros preliminares presentados el 22 de mayo de 2014. Se justificó la tardanza entre uno y otro estado financiero presentando el documento oficial de la prórroga solicitada al Departamento de Hacienda para presentar la Planilla de Contribución sobre Ingresos.

En otras palabras, se cumplió con todos los criterios requeridos por la instrucción de licitadores núm. 24, lo que convertía a J. C. & a. un licitador responsivo.<sup>6</sup>

De otra parte, la oferta de J.C. & A. resultó ser la más conveniente económicamente para la ACT. Según surge de la Carta de Adjudicación de la Junta de Subastas a los licitadores la

---

<sup>6</sup> Se considera que una oferta es responsiva:

“cuando contiene una oferta definida, no condicionada, que cumple con todos los términos, instrucciones y especificaciones de la agencia. Esto se determina en la apertura de la subasta. Por otro lado, la responsabilidad de un licitador se define como la habilidad aparente de completar satisfactoriamente lo que el contrato requiere. Algunos de los criterios que se consideran al determinar la responsabilidad de un licitador son su capacidad económica, que pueda completar el trabajo para la fecha en que se requiere, que cumpla con las reglamentaciones aplicables como asegurar igual organización, experiencia, equipo y destrezas necesarias para llevar a cabo el trabajo, entre otros.” D.P. Arnavas y W. J. Rubbery, Government Contract Guidebook, 1ra. Ed. (1986) págs. 3-24, 3-27.

J.C. & A<sup>7</sup> presentó la propuesta más módica, a un costo de \$1,682,506 cuando su competidor más cercano, la aquí recurrente Safety Route Corp. presentó una propuesta de \$1,834,455. Esto representó una diferencia de \$151,949 a favor de J.C. & A y un ahorro de 37.43% del estimado del proyecto hecho por la ACT para esta Subasta, que era \$2,688,835.

Por tanto, J.C. & A no solo resultó ser un licitador responsivo sino el licitador de la propuesta más baja. De esta forma se cumple a satisfacción con la normativa jurisprudencial que postula:

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. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, 168 D.P.R. 886 (2007).

Resolvemos que la parte recurrente no demostró que hubiese mediado fraude, mala fe o abuso de discreción en la adjudicación de la subasta de epígrafe. No es correcto que esta resultara ser el licitador responsivo más bajo, pues la parte recurrida le acreditó a la Junta de Subasta haber cumplido con todas las especificaciones de la subasta, incluida la instrucción a licitadores núm. 24, lo que lo hacía un licitador responsivo, y además la oferta de licitación de la aquí recurrente excedía en \$151,949 la oferta presentada por la parte recurrida, por lo que en aras del

---

<sup>7</sup> Apéndice I, págs. 1-6, recurrente.

interés público ameritaba ser adjudicada preferentemente a la J. C. & A.<sup>8</sup>

**IV.**

Por los fundamentos anteriormente expresados, se CONFIRMA la adjudicación de la Subasta de epígrafe a la licitadora J.C. & A Assoc. Property Management Groups, Inc.

Notifíquese.

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

LIC. DIMARIE ALICEA LOZADA  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

---

<sup>8</sup> Este licitador también cumplió a cabalidad el criterio de experiencia y capacidad para desarrollar el proyecto subastado, ya que surge del expediente en apelación que esta había desarrollado otros proyectos para la ACT.