Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN Y UTUADO
PANEL VI

BETTERECYCLING CORPORATION Recurrente v. JUNTA DE SUBASTAS DEL MUNICIPIO DE DORADO Recurrida SUPER ASPHALT PAVEMENT CORP. Licitador agraciado	KLRA201500138	REVISIÓN JUDICIAL procedente de la Junta de Subastas del Municipio de Dorado Subasta General Núm.: 03-2014-2015 Sobre: Adquisición de asfalto bituminoso

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Brignoni Mártir y la Jueza Romero García.

Jiménez Velázquez, Jueza Ponente.

SENTENCIA

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

Comparece Betterecycling Corporation (Betterecycling) mediante escrito de revisión administrativa y nos solicita que revoquemos la *Adjudicación y Notificación* del renglón número uno (1) de la Subasta 03-2014-2015: Adquisición de asfalto bituminoso, emitida el 27 de enero de 2015, y puesta en el correo el 28 de enero de 2015, por la Junta de Subastas del Municipio de Dorado (Junta de Subastas). Mediante la adjudicación del renglón número uno (1), la Junta de Subastas seleccionó a Super Asphalt Pavement Corp. (Super Asphalt) como licitador agraciado para el suministro de asfalto bituminoso por tonelada tomado en planta.

Luego de examinar el recurso de revisión administrativa, la oposición al recurso presentado por la Junta de Subastas y la copia fiel y exacta del expediente administrativo remitido ante nos, se revoca la determinación recurrida.

I

El 27 de febrero de 2014, el Municipio de Dorado publicó en un periódico de circulación general un aviso de subasta para la adquisición de asfalto bituminoso. El 20 de marzo de 2014, se llevó a cabo el acto de subasta y comparecieron los siguientes licitadores: Super Asphalt, Asphalt Solutions Toa Alta, LLC (Asphalt Solutions); R/O Rental Equipment, Inc. y Betterecycling. El 18 de junio de 2014, la Junta de Subastas adjudicó los renglones número uno (1) y dos (2) de la subasta a Asphalt Solutions, y el renglón número tres (3) a R/O Rental Equipment, Inc.

Bettercycling impugnó la adjudicación mediante un recurso de revisión judicial ante este Tribunal, el cual se denominó alfanuméricamente KLRA201400651. En esa ocasión, la Junta de Subastas reconoció haber cometido un error en la adjudicación de la subasta, al no haber aplicado los parámetros requeridos por la Ley 14-2004, Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña. Por tanto, mediante Sentencia emitida el 25 de agosto de 2014, un panel de este Tribunal dejó sin efecto la subasta celebrada y ordenó que se adjudicara nuevamente la misma.

Así las cosas, el 5 de septiembre de 2014, se adjudicó nuevamente la subasta. Esta vez, los renglones número uno (1) y dos

(2) anteriormente adjudicados a Asphalt Solutions, se le concedieron a Betterecycling. Inconforme con la adjudicación, Asphalt Solutions impugnó la subasta mediante un recurso de revisión administrativa, cuya denominación alfanumérica fue KLRA201400966. El 6 de noviembre de 2014, este Foro emitió Sentencia, mediante la cual anuló y revocó la adjudicación de los renglones número uno (1) y dos (2) de la subasta adjudicados a Betterecycling. Concluyó que el pliego de especificaciones de la subasta fue uno defectuoso, ya que no precisó la preferencia del Municipio por el asfalto reciclado, y la Junta de Subastas eligió al licitador que empleó el parámetro de inversión aplicable para el material reciclado por sobre los demás licitadores, que pujaron bajo el parámetro de inversión del asfalto no reciclado. Como parte del dictamen, el Tribunal de Apelaciones requirió que se publicara una nueva convocatoria a la subasta.

Posteriormente, el 22 de diciembre de 2014, el Municipio de Dorado publicó en un periódico de circulación general un nuevo aviso de subasta. Para poder participar en la subasta, el aviso requirió a los interesados la asistencia compulsoria a la conferencia presubasta pautada para el 12 de enero de 2015.

Del pliego de especificaciones de la subasta que consta en la copia fiel y exacta del expediente administrativo, se deduce que los licitadores tenían que juramentar ante notario público el modelo de declaración jurada provisto para cumplir con la Ley Núm. 458 de 29 de diciembre de 2000 (Ley 458-2000), a los efectos de que éstos no han sido convictos y no se han declarado culpables de delitos contra la

integridad pública y malversación de fondos públicos. Sin embargo, el referido formulario de declaración jurada omitió requerir información referente a si el licitador se encontraba bajo alguna investigación. Por tanto, para subsanar la insuficiencia de dicha declaración jurada, y conforme surge del *Acta de Conferencia Pre-Subasta* que forma parte del expediente administrativo, los licitadores debían entregar, además, una declaración jurada complementaria, en el cual tenían que certificar ante un notario público si se encontraban bajo algún procedimiento de investigación.

Así las cosas, una vez celebrada la reunión presubasta, mediante carta de 16 de enero de 2015, Betterecycling solicitó la exclusión de Super Asphalt como licitador de la subasta, bajo el fundamento de que el socio de negocios y único suplidor de asfalto líquido de Super Asphalt, denominado BTB, Corp., enfrentaba una investigación ante las autoridades federales por un alegado esquema de fraude.[1]

En igual fecha, 16 de enero de 2015, Betterecycling reiteró a la Junta de Subastas que el modelo de declaración jurada de la Ley 458-2000 provista por el municipio resultaba insuficiente e inoficiosa. Ello porque requería que el licitador informara si había sido convicto o si se había declarado culpable de cualquiera de los delitos enumerados en el Art. 3 de la mencionada ley, 3 L.P.R.A. sec. 928b, pero omitía requerir que se notificara si el licitador se encontraba bajo

[1] Apéndice del recurso, Exhibit VI, págs. 29-33.

investigación en algún procedimiento legislativo, judicial o administrativo en cualquier país, según lo establece el Art. 7 de la citada ley, 3 L.P.R.A. sec. 928f.

Finalmente, el 20 de enero de 2015, se celebró la subasta para los renglones número uno (1) y dos (2). Comparecieron dos licitadores: Betterecycling y Super Asphalt. Cada uno presentó una propuesta para cada renglón. Evaluadas las propuestas, la Junta de Subastas adjudicó el renglón número uno (1) a Super Asphalt y el renglón número dos (2) a Betterecycling.

El 5 de febrero de 2015, Betterecycling cursó otra misiva a la Junta de Subastas en la que indicó no haber recibido respuesta a sus cartas y solicitó revisar el expediente de la subasta, así como el Reglamento de Compras y Subastas del Municipio de Dorado.[2] Ese mismo día, 5 de febrero de 2015, la Junta de Subastas cursó una comunicación a Betterecycling en la que le informó que "en este momento no podemos acceder a su petición" de revisar el expediente de la subasta. En relación a la solicitud de examinar el Reglamento de Compras y Subastas, la Junta de Subastas proveyó los días y horas disponibles para su revisión.[3]

Inconforme con la adjudicación del renglón número uno (1) de la Subasta 03-2014-2015, el 9 de febrero de 2015, Betterecycling presentó el recurso de revisión administrativa del epígrafe y adujo que la Junta de Subastas cometió los siguientes señalamientos de error:

---

[2] Apéndice del recurso, Exhibit IX, págs. 47-48.
[3] Apéndice del recurso, Exhibit X, pág. 49.

> Erró la Junta de Subastas del Municipio de Dorado al proveer una declaración jurada que incumple con la Ley 458-2000.
>
> Erró la Junta de Subastas del Municipio de Dorado al adjudicar el renglón #1 de la subasta a Super Asphalt Pavement Corp. por no ser un licitador hábil para participar en el proceso de subasta.
>
> Erró la Junta de Subastas del Municipio de Dorado al no conceder la oportunidad de examinar el expediente administrativo impidiendo que Betterecycling pueda ejercer adecuadamente su derecho a impugnar la subasta.
>
> Actuó de forma arbitraria y caprichosa la Junta de Subastas del Municipio de Dorado al negar acceso al expediente de adjudicación a uno de los licitadores una vez adjudicada la subasta.

Subsiguientemente, el 12 de febrero de 2015, Betterecycling incoó una *Solicitud de Orden Provisional en Auxilio de Jurisdicción*, en la cual requirió que se paralizara el proceso de compra de asfalto bituminoso del Municipio de Dorado hasta tanto se resolviera el recurso. A su vez, solicitó que se ordenara a la Junta de Subastas producir el expediente de la subasta para suplementar el recurso.[4]

El 13 de febrero de 2015, emitimos una *Resolución* mediante la cual declaramos *Ha Lugar* la *Solicitud de Orden Provisional en Auxilio de Jurisdicción* presentada por Betterecycling. A su vez, concedimos un plazo a Super Asphalt para que presentara su posición en cuanto al recurso, a vencer el 25 de febrero de 2015. Super Asphalt no compareció.

---

[4] El 13 de febrero de 2015, Betterecycling presentó *Moción Acompañando Anejo I y 2 de la Solicitud de Orden Provisional en Auxilio de Jurisdicción*, con la que incluyó dos escritos a los que hizo referencia en la solicitud en auxilio de jurisdicción: (1) Moción en Cumplimiento de Orden y Réplica a Recurso de Revisión e Impugnación de Adjudicación de Subasta Formal Municipal y (2) modelo de declaración jurada provista por la Junta de Subastas.

Por su parte, el 3 de marzo de 2015, la Junta de Subastas presentó una *Réplica y Oposición a Recurso de Revisión e Impugnación de Adjudicación de Subasta Formal Municipal*.

Posteriormente, Betterecycling interpuso una *Urgente Solicitud de Permiso para Replicar Mostrando Causa en Auxilio de Jurisdicción y Réplica* y una *Moción a Tenor con Resolución Interlocutoria*.

Luego de evaluar los referidos escritos y los documentos unidos a éstos, así como la copia fiel y exacta del expediente administrativo remitido por la Junta de Subastas, estamos en posición de resolver.

II

Las subastas son invitaciones que efectúa una entidad para que se presenten ofertas para la realización de obras o adquisición de bienes y servicios. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 172 D.P.R. 139, 143 (2007). Las subastas son esenciales para la buena administración pública, ya que así el Gobierno puede llevar a cabo sus funciones como comprador de una forma eficiente, honesta y correcta para proteger los intereses y dinero del pueblo. *Cordero Vélez v. Mun. Guánica*, 170 D.P.R. 237, 245 (2007). Por esta razón, es que el Gobierno realiza subastas para la adquisición de los materiales y servicios que necesita o para la construcción de obras públicas. *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 D.P.R. 776, 783 (2011).

Así pues, "las subastas gubernamentales buscan proteger los intereses del pueblo, procurando conseguir los precios más bajos posibles; evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia; el descuido al otorgarse los contratos,

y minimizar los riesgos de incumplimiento". *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 D.P.R. 821, 827 (2007).

A tenor con lo anterior, la Legislatura aprobó la Ley 458-2000, la cual establece una prohibición de adjudicar subastas y contratos a personas que hayan sido convictas de delitos constitutivos de fraude, malversación o apropiación ilegal de fondos públicos. Dicha prohibición aplica por un término de veinte años, a partir de la convicción correspondiente en casos por delito grave, y por un término de ocho años, en casos por delitos menos grave. 3 L.P.R.A. sec. 928d.

La Ley 458-2000 dispone que ningún jefe de agencia gubernamental o instrumentalidad del Gobierno, corporación pública, municipio, o de la Rama Legislativa o Rama Judicial adjudicaría subasta o contrato alguno para la realización de servicios o vender o entregar bienes a persona natural o jurídica que haya sido convicta o se haya declarado culpable en el foro estatal o federal, en cualquier otra jurisdicción de Estados Unidos de América o en cualquier otro país, de ciertos delitos constitutivos de fraude, malversación o apropiación ilegal de fondos públicos allí enumerados. 3 L.P.R.A. sec. 928.

Posteriormente, la Asamblea Legislativa enmendó la Ley 458-2000 a través de la aprobación de la Ley Núm. 428 de 22 de septiembre de 2004 (Ley 428-2004,) y estableció la obligación de que toda persona natural o jurídica que desee participar de la adjudicación de una subasta o del otorgamiento de algún contrato con cualquier agencia o instrumentalidad gubernamental, corporación pública o

municipio para la realización de servicios o vender o entregar bienes, esté obligada a someter una declaración jurada ante notario público en la que informará si ha sido convicta o se ha declarado culpable de cualquiera de los delitos enumerados en la citada Ley, o si se encuentra bajo investigación en algún procedimiento legislativo, judicial o administrativo, ya sea en Puerto Rico o en cualquier otro país. Si la información fuese en la afirmativa, deberá especificar los delitos por los cuales fue hallado culpable o hizo la alegación de culpabilidad. 3 L.P.R.A. sec. 928f.

La declaración jurada en cuestión constituye un requisito indispensable para poder participar en la adjudicación de una subasta o para el otorgamiento de cualquier agencia o instrumentalidad gubernamental, corporación pública o municipio. *Costa Azul v. Comisión,* 170 D.P.R. 847, 857 (2007).

Dicha enmienda responde al interés de que la entidad de Gobierno conozca de antemano cualquier conducta previa de los posibles contratantes en cuanto al uso y manejo de fondos públicos. *Exposición de Motivos*, Ley 428-2004. Dicha medida corresponde, además, al hecho de que resulta oneroso imponerle al jefe de agencia o instrumentalidad de Gobierno, corporación pública o municipio la responsabilidad de corroborar el expediente criminal de cada persona que pretende participar en la adjudicación de una subasta o en el otorgamiento de un contrato. De esta manera, la enmienda reconoce que siempre existe el riesgo de contratar inadvertidamente con personas naturales o jurídicas que resultan tener vinculación legal

directa o indirecta con otra convicta previamente, y así, burlar la intención gubernamental de contratar solo con personas o corporaciones de probada y manifiesta honestidad. *Id.*

La obligación que establece la Ley 428-2004 de indicar en la declaración jurada la existencia de una convicción, declaración de culpabilidad o proceso investigativo, recae sobre la persona que participa en una subasta o en el otorgamiento de un contrato con un jefe de agencia o instrumentalidad del Gobierno, corporación pública o municipio. La entidad licitadora, sea persona natural o jurídica, tiene que certificar si ella ha sido convicta o se ha declarado culpable de haber cometido uno de los delitos especificados en la ley, <u>o si se encuentra sujeta a algún proceso de investigación</u>. La ley no obliga a quien licita, en caso de que sea una persona jurídica, exprese si alguno de sus oficiales se encuentra en alguna de estas circunstancias. *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, supra, pág. 832-833.

Por último, hay que señalar que las agencias gozan de una amplia discreción al evaluar las distintas propuestas sometidas en una subasta. Ello porque la agencia, con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que el tribunal para determinar el mejor licitador, al tomar en consideración los factores esgrimidos en la ley y en su reglamento de subastas. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas,* 168 D.P.R. 771, 779 (2006); *A.E.E. v. Maxon,* 163 D.P.R. 434, 444 (2004).

En relación con lo anterior, un tribunal no debe sustituir el criterio de la agencia, sino que debe dar deferencia a las determinaciones de hecho que hace el organismo administrativo, así como a su interpretación de las leyes y los reglamentos que inciden en su funcionamiento, siempre que sean razonables. La revisión judicial de este tipo de actuación se debe limitar a evaluar la razonabilidad de la decisión recurrida, la cual deberá ser sostenida por el tribunal a menos que se demuestre que es arbitraria o caprichosa. *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, supra, pág. 829.

Así pues, la revisión judicial de las determinaciones administrativas se limita a determinar si la actuación administrativa fue razonable y solo cede cuando está presente alguna de las situaciones siguientes, cuando: (1) la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley, y (3) ha mediado una actuación irrazonable o ilegal. *Costa Azul v. Comisión,* supra, pág. 852.

III

Una lectura del modelo de declaración jurada de la Ley 458-2000 provista por el Municipio revela que la misma requiere que el licitador informe si ha sido convicto o si se ha declarado culpable de cualquiera de los delitos enumerados en la mencionada ley, pero omite requerir que se notifique si el licitador es objeto de algún procedimiento investigativo.

Conforme la legislación previamente citada, un licitador que interese participar en una subasta o contratar con el Gobierno está

obligado a someter una declaración jurada mediante la cual informe si ha sido convicta, o se ha declarado culpable de cualquier delito de los enumerados en la Ley 458-2000, o si se encuentra bajo investigación en cualquier procedimiento legislativo, judicial o administrativo.

De la copia fiel y exacta del expediente administrativo se desprende que ambos licitadores, Betterecycling y Super Asphalt, entregaron la declaración jurada que certificó que no han sido convictos o declarado culpables de alguno de los delitos especificados en la Ley 458-2000. A estos efectos, figura la declaración jurada suscrita por el señor Luis Burgos Valdespino, en representación de la licitadora Betterecycling, así como la declaración jurada suscrita por el señor Francisco Arias Rodríguez, en representación de Super Asphalt.[5]

Sin embargo, ninguno de estos dos licitadores, Super Asphalt y Betterecycling, produjo la declaración jurada complementaria de la reunión presubasta, que requería informar si se encontraban bajo algún procedimiento investigativo. La declaración jurada referente a si el licitador ha sido convicto, se ha declarado culpable, o es objeto de algún proceso investigativo, es un requisito indispensable para poder participar en una subasta pública. Esta obligación recae sobre la persona que participa en una subasta de un municipio. Los licitadores de esta subasta, Super Asphalt y Betterecycling, no cumplieron con dicho requisito impuesto exclusivamente a los licitadores que interesen participar en una subasta de un municipio.

---

[5] Apéndice de la *Réplica y Oposición a Recurso de Revisión e Impugnación de Adjudicación de Subasta Formal Municipal,* págs. 13-14.

En vista de lo anterior, ninguno de los licitadores del caso de autos estaba apto para participar en la subasta que aquí nos ocupa. En consecuencia, se declara nula la adjudicación del renglón número uno (1) de la Subasta 03-2014-2015: Adquisición de asfalto bituminoso. Por consiguiente, resulta innecesario discutir los señalamientos de error presentados por Betterecycling. Se devuelve el caso a la Junta de Subastas para que disponga la celebración de otra subasta.

IV

En virtud de los fundamentos que anteceden, se revoca y declara nula la *Adjudicación y Notificación* del renglón número uno (1) de la Subasta 03-2014-2015: Adquisición de asfalto bituminoso, emitida por la Junta de Subastas del Municipio de Dorado el 27 de enero de 2015. Asimismo, se deja sin efecto la paralización de los procedimientos, según decretada mediante la *Resolución* dictada el 13 de febrero de 2015.

Notifíquese inmediatamente por correo electrónico y por la vía ordinaria.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones