

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL II

BETTERROADS ASPHALT LLC.

Recurrente

V.

DEPARTAMENTO DE
TRANSPORTACIÓN Y OBRAS
PÚBLICAS

Recurrida

KLRA201500166

Revisión

Administrativa
procedente del
Departamento de
Transportación y
Obras Públicas

Denegatoria de
reconsideración de
adjudicación de la
Subasta
Núm. 15-006

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 15 de abril de 2015.

El 18 de febrero de 2015 *Betterroads Asphalt LLC* (en adelante el *recurrente*) acudió ante este foro apelativo. Solicita la revocación de la adjudicación de la *Subasta Núm. 15-006 sobre Repavimentación de Carretera PR-2 desde el km. 55.6 al km 56.6 Municipio de Barceloneta Área Diseño Reconstrucción y Conservación* (en adelante *subasta 15-006*). Además, ese mismo día *solicitó una orden de paralización en auxilio de jurisdicción*, la cual fue declarada *no ha lugar* al día siguiente.

El 27 de febrero de 2015 el *Departamento de Transportación y Obras Públicas* (en adelante *DTOP o recurrido*), representado por la *Oficina de la Procuradora General* (en adelante *Oficina de la Procuradora*) compareció ante nos mediante *Escrito en Cumplimiento de Orden*.

Luego de examinar los escritos de las partes, resolvemos confirmar la decisión recurrida. Veamos.

-I-

Los hechos que dan lugar al presente recurso se resumen a continuación.

El 11 de diciembre de 2014 el *DTOP* celebró la subasta 15-006. El 16 de enero de 2015, la *Junta de Subastas del DTOP* (en adelante la *Junta de Subastas*) notificó a los licitadores que había adjudicado la misma a la empresa *Asphalt Solutions Hatillo LLC* (en adelante *Asphalt*). Ese mismo día, el *recurrente* le solicitó por carta al *DTOP* que le produjera la copia de la totalidad del expediente de subasta, pues interesaba impugnar la determinación. En respuesta, el 23 de enero de 2015, vía correo electrónico, se le indicó el costo del mismo para que pudiera recoger su copia en la División de Finanzas.¹

Así las cosas, el 26 de enero de 2015 el *recurrente* presentó una moción de reconsideración ante la *Junta de Reconsideración del DTOP* (en adelante la *Junta de Reconsideración*). En síntesis, su planteamiento consistía en que la compañía agraciada había incurrido en violaciones éticas, por lo que solicitaba que la adjudicación quedara sin efecto.² Por su parte, el 4 de febrero de 2015 *Asphalt* su opuso a la solicitud de reconsideración.

El 9 de febrero de 2015 la *Junta de Reconsideración* denegó la solicitud de reconsideración presentada por el *recurrente*. Expresó que el *DTOP* carecía de jurisdicción para atender su planteamiento, ya que la agencia con jurisdicción para dirimir

¹ Véase carta y correo electrónico respectivamente solicitando copia del expediente y el pago de derechos de la suma de \$158.50. *Apéndice del recurrente*, págs. 6 y 7. De los autos surge además una certificación del Departamento con fecha del 27 de febrero de 2015 en la que hacen constar que a esa fecha, *ningún abogado, empleado, agente, mensajero o persona alguna* había comparecido a la oficina o coordinado visita alguna para la entrega de las copias del expediente solicitado. Véase *Apéndice del recurrido*, pág. 1.

² Mediante su escrito, *Betteroads* argumentó que la compañía agraciada había incurrido en un esquema de fraude en la que alegadamente estuvo involucrada otra compañía *que no fue parte en el presente proceso de subasta* y que supuestamente era la empresa matriz de *Asphalt*.

solicitudes de descalificación o suspensión de licitadores era la *Administración de Servicios Generales* (en adelante *ASG*). Indicó que el certificado de elegibilidad del registro único de licitadores de la *ASG* correspondiente a *Asphalt* aparecía como válido durante el proceso de la subasta. Por último, reiteró que *Asphalt* presentó la propuesta más baja, cumplió con todos los términos y condiciones exigidos por la subasta.

Inconforme, el *recurrente* acudió ante nos mediante el recurso de revisión judicial para subasta. Además, presentó una solicitud en auxilio de jurisdicción, pero fue declarada *no ha lugar* por este foro al día siguiente. En resumen, señala tres errores. Primero, que la agencia incidió al adjudicar la subasta a una empresa que había incurrido en violaciones éticas aplicables a procesos de subasta; segundo, que erró al no atender los planteamientos sobre dichas violaciones; y tercero, al impedirle acceso al expediente de subasta.

Oportunamente, el *DTOP* presentó su alegato, por lo que nos encontramos en posición de resolver.

-II-

Veamos ahora el derecho aplicable a los hechos anteriormente resumidos.

A. Deferencia a las determinaciones administrativas.

Las actuaciones de las agencias del ejecutivo deben estar enmarcadas en los principios del derecho administrativo. A esos fines, es importante enfatizar que la legalidad y corrección de las decisiones administrativas se presume, debido a la especialización que tienen las agencias en diversas materias administrativas; por lo que, los tribunales deben ser muy cuidadosos al intervenir con dichas decisiones.³

³ *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 D.P.R. 673,688 (2000).

Reiteradamente nuestro Alto Foro ha sostenido que las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados merecen gran consideración y respeto.⁴ Por esta razón, a la hora de evaluar sus determinaciones administrativas debemos ser bien cautelosos al intervenir con éstas.⁵ Al evaluar la decisión de una agencia o entidad administrativa el tribunal debe determinar si ésta actuó arbitraria, ilegal o de forma irrazonable constituyendo sus actuaciones un abuso de discreción.⁶ A tono con lo antes dicho, el criterio rector será la razonabilidad de la agencia recurrida.

Asimismo, los tribunales no debemos intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un cuerpo administrativo si están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo examinado en su totalidad.⁷ Claro está que evidencia sustancial se refiere a aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.⁸

Por ello la consecuencia práctica es que la parte que impugne las determinaciones del ente administrativo tiene que convencer al tribunal de que la evidencia en que se apoyó la agencia o ente para formular sus determinaciones no es sustancial. Esa parte debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduce o menoscaba el valor probatorio de la evidencia impugnada, a tal grado que no se pueda concluir que la determinación de la agencia no fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración.⁹

⁴ *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, *supra*.

⁵ *Metropolitan S.E. v. A.R.P.E.*, 138 D.P.R. 200, 213, (1995).

⁶ *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 386, 396 (2011); *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 D.P.R. 91, 97 (2000).

⁷ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, sec. 4.5 (en adelante *LPAU*), 3 L.P.R.A. sec. 2175; *García v. Cruz Auto Corp.*, 173 D.P.R. 870, 892-893 (2008).

⁸ *Federation Des Industries de la Parfumerie v. Ebel International Limited*, 172 D.P.R. 615 (2007). Énfasis nuestro.

⁹ *Rebollo v. Yiyi Motor*, 161 D.P.R. 69 (2004).

En fin, si la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, el tribunal no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo, ya que el propósito principal de la doctrina de la evidencia sustancial es evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal.¹⁰

Por otra parte, el objetivo de exigir que las obras y la contratación que realiza el Gobierno se efectúen mediante el proceso de subasta es proteger los intereses y el dinero público. Este mecanismo intenta promover la competencia, lograr los mejores precios, evitar el favoritismo y la corrupción, el descuido en la otorgación de los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento.¹¹ Sobre este tema, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó lo siguiente:

[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.¹²

Al igual que otras decisiones administrativas, las resoluciones de las agencias adjudicando subastas se presumen correctas y gozan de deferencia en los tribunales. Las agencias gozan de amplia discreción en la evaluación de las propuestas de los licitadores. Debido a su vasta experiencia y especialización, éstas se encuentran en mejor posición que los foros judiciales para determinar el mejor postor considerando los factores establecidos en la ley y en sus reglamentos.¹³

B. Prohibición de adjudicar subastas o contratos a personas que hayan sido convictas de ciertos delitos.

¹⁰ *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716 (2005).

¹¹ *AEE v. Maxon*, 163 D.P.R. 434, 439 (2004).

¹² *Id.* Citas omitidas.

¹³ *Empresas Toledo v. Junta*, 168 D.P.R. 771, 439 (2006).

La Ley Núm. 458 del 29 de diciembre de 2000, según enmendada, prohíbe a todo jefe de agencia, instrumentalidad del gobierno, a la Rama Legislativa o Judicial, que adjudique subastas o contratos para la realización de servicios o contratos a personas naturales o jurídicas que hayan sido convictas o se hayan declarado culpable en el foro estatal o federal, en cualquier jurisdicción de los Estados Unidos de América o en cualquier país por delitos constitutivos de fraude, malversación o apropiación ilegal de fondos públicos.¹⁴

La Ley de la Administración de Servicios Generales establece como parte de los deberes de dicha agencia, el preparar, administrar y manejar un *Registro Único de Licitadores del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (en adelante *Registro Único*). Por lo tanto, todo licitador que interese participar en los procesos de adquisiciones y compras de las agencias ejecutivas y corporaciones del Estado Libre Asociado deberá registrarse en dicho *Registro Único*.¹⁵

Conforme con lo anterior, el *Reglamento del Registro Único de Licitadores del Gobierno de Puerto Rico* (en adelante el *Reglamento de Registro Único*) regula lo relativo a dicho registro y los requisitos que deben cumplir los licitadores, previo a entrar en

¹⁴ 3 L.P.R.A. sec. 928. Véase además, los delitos por cuya convicción aplicará la prohibición citada, serán los siguientes:

1. *Apropiación ilegal agravada, en todas sus modalidades*
2. *Extorsión*
3. *Fraude en las construcciones*
4. *Fraude en la ejecución de obras de construcción*
5. *Fraude en la entrega de cosas*
6. *Intervención indebida en los procesos de contratación de subastas o en las operaciones del gobierno*
7. *Soborno, en todas sus modalidades*
8. *Soborno agravado*
9. *Oferta de soborno*
10. *Influencia indebida*
11. *Delitos contra fondos públicos*
12. *Preparación de escritos falsos*
13. *Presentación de escritos falsos*
14. *Falsificación de documentos*
15. *Posesión y traspaso de documentos falsificados.* 3 L.P.R.A. sec. 928b 1-15.

¹⁵ Ley Núm. 164 del 23 de julio de 1974, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec.9311 (v).

un procedimiento de subasta.¹⁶ En su responsabilidad de preparar, administrar, mantener y manejar el *Registro Único*, la ASG tendrá la obligación de velar que cada licitador cumpla real y efectivamente con los requisitos necesarios para validar su contratación con el gobierno de Puerto Rico, a los fines de que a un licitador no se le exija, en varias ocasiones durante un mismo periodo, el cumplimiento de los mismos requisitos por diversos organismos gubernamentales.¹⁷

-III-

Analicemos ahora los hechos del presente caso, a la luz del derecho previamente discutido.

El *recurrente* señala que el *DTOP* cometió los siguientes tres (3) errores: **(1)** que incidió al adjudicar la subasta a una empresa que había incurrido en violaciones éticas aplicables a procesos de subasta; **(2)** que erró al no atender los planteamientos sobre dichas violaciones; y **(3)** incidió al impedirle acceso al expediente de subasta. No tiene razón. Veamos.

Por tratarse básicamente del mismo error y de un asunto de estricto derecho, en cuanto al primer y segundo señalamiento, resolvemos que no existía obligación de parte del *DTOP* de atender los planteamientos del *recurrente* sobre las alegadas violaciones éticas del licitador agraciado. El examen de violaciones de esta naturaleza, claramente le corresponden a otra agencia; entiéndase, la ASG.

Sin embargo, no es correcto plantear que el *DTOP* desatendió el reclamo del *recurrente*. Esta agencia hizo constar que *Asphalt*, no sólo fue el postor más bajo y cumplió con todos los requisitos de la subasta, sino que su certificado de elegibilidad del *Registro Único* de licitadores era válido para el momento de la subasta. Es decir,

¹⁶ Reglamento Núm. 8182, aprobado el 20 de abril de 2012.

¹⁷ *Id.*, art. 3.3. Énfasis nuestro.

a la luz de la totalidad de las circunstancias del presente caso y como cuestión de derecho, el *DTOP* no tenía otra alternativa que denegar la solicitud de reconsideración.

Es claro que a la agencia a la que corresponde resolver este tipo de señalamientos es, por disposición de ley, a la *ASG* y no al *DTOP*. Reiteramos, el *DTOP* no tiene la autoridad administrativa para resolver asuntos que se encuentran fuera de su ámbito jurisdiccional, como sería determinar que licitadores pueden estar en el Registro. En consecuencia, resolvemos que el primer y el segundo error no fueron cometidos.

En cuanto al tercer error, basta con señalar que el acceso al expediente no le fue negado al *recurrente*. De los autos surge que, precisamente porque se le autorizó su acceso, fue que se le indicó, mediante correo electrónico, la suma exacta a pagar para poderle hacer entrega de la documentación solicitada. Por lo tanto, resolvemos que el tercer error tampoco fue cometido.

En fin, en el presente caso el *DTOP* no tiene jurisdicción sobre los planteamientos realizados por el *recurrente*; ello le corresponde a la *ASG*. Por lo tanto, la determinación administrativa recurrida es correcta. De igual modo, tampoco se le denegó acceso al *recurrente* a documentación alguna; por lo que el manejo administrativo de la presente situación fue correcto, merece nuestra deferencia y no variaremos su dictamen.

-IV-

Por los fundamentos antes expresados, se confirma la decisión recurrida.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones