

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN
PANEL II

RAMA CONSTRUCTION LLC

Peticionario

V.

MUNICIPIO DE DORADO

Recurrido

MAGLEZ ENGINEERING &
CONTRACTORS

Licitador Agraciado

KLRA201501254

Revisión

Administrativa
procedente de la
Junta de Subasta
del Municipio de
Dorado

Sobre:
Subasta General
05-2015-2016

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 18 de diciembre de 2015.

El 13 de noviembre de 2015 compareció ante nos RAMA Construction, L.L.C. (*RAMA o parte recurrente*). Nos solicita la revocación de la adjudicación de la *Subasta General 05, 2015-2016*. Además, el 23 de noviembre de 2015 nos solicita la paralización de los procedimientos de la subasta en una moción en auxilio de jurisdicción; la cual se declaró *con lugar*, ese mismo día.

El 30 de noviembre de 2015 compareció la Junta de Subastas del Municipio de Dorado (*Junta o parte recurrida*).

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

-I-

Resumimos brevemente el tracto procesal que origina la presentación de este recurso.

El 14 de agosto de 2015, la *Junta* publicó en un periódico de circulación general un “*Aviso de Subasta*” sobre la subasta número 05-2015-2016. Ahora bien, para ser considerado un licitador en la misma, era necesario cumplir con una serie de requisitos, tales como: la presentación de un formulario, la propuesta y una serie de documentos, que incluían los estados financieros certificados y auditados del licitador.

Así pues, el 21 de septiembre de 2015, el mismo día de la subasta, *RAMA* presentó su propuesta, junto a otros documentos, para participar de la referida subasta. Además de *RAMA*, en la subasta participaron dieciocho licitadores, entre ellos, el licitador agraciado *Máglez Engineering Contractor (Máglez)*.

Así las cosas, el 30 de septiembre de 2015 la *Junta* adjudica la subasta a favor de *Máglez*. Aunque *RAMA* presentó la oferta más baja,¹ no se le adjudicó la subasta, ya que no acompañó en su propuesta los informes de estados financieros auditados y certificados por un CPA. De hecho, los miembros de la *Junta* examinaron todos los documentos originales y las copias sometidas por *RAMA*, pero certificaron que no fueron incluidos. A tono con los requisitos de la subasta, dichos informes son mandatorios para garantizar la solvencia económica de la compañía en la fase de construcción del proyecto, por tal razón, y luego de examinar todo el expediente, la *Junta se vio obligada a descalificar la propuesta de RAMA*.

En consecuencia, adjudicó la subasta a *Máglez*, quien presentó la segunda oferta más baja,² y cumplió con todos los

¹ Oferta principal de *RAMA*: \$5,885,000.00.

² Oferta principal de *Máglez*: \$5,927,000.00.

requisitos documentales solicitados en las especificaciones. El Aviso de Adjudicación fue notificado el 4 de noviembre de 2015.

Inconforme, RAMA acude ante este foro apelativo y nos señala que:

Primer Error: Erró la Honorable Junta de Subastas al determinar que RAMA no incluyó el Informe de Estados Financieros en su propuesta de licitación.

Segundo Error: Erró la Junta de Subastas al actuar de forma arbitraria y caprichosa al adjudicar la subasta a Máglez a pesar de que RAMA licitó un precio mucho más bajo.

-II-

En segundo orden, veamos el derecho aplicable a los hechos anteriormente resumidos.

A. Propósito y procedimiento de subastas.

Como cuestión de umbral, es fundamental recordar que el objetivo de exigir que las obras y la contratación que realiza el Gobierno se efectúe 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*.³ 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.*⁴

El procedimiento de subastas municipales se encuentra reglamentado por la Ley de Municipios Autónomos, según enmendada.⁵ Dicho estatuto requiere que cada municipio constituya una Junta de Subastas y redacte un reglamento que regule adecuadamente sus procedimientos de subasta.

³ *AEE v. Maxon*, 163 D.P.R. 434, 439 (2004).

⁴ *Id.* Citas omitidas.

⁵ Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, 21 L.P.R.A. secs. 4501-4506.

En lo pertinente, el artículo 10.006 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, establece expresamente que:

La Junta [de Subastas] entenderá y adjudicará todas las subastas que se requieran por ley, ordenanza o reglamento y en los contratos de arrendamiento de cualquier propiedad mueble o inmueble y de servicios, tales como servicios de vigilancia, mantenimiento de equipo de refrigeración y otros.⁶

Además, en el artículo 10.006 inciso (a) indica los critérios generales de adjudicación que tienen que seguir los municipios en sus procedimientos de subasta. A esos fines, estableció que:

*[C]uando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. En el caso de ventas o arrendamiento de bienes muebles e inmuebles adjudicará a favor del postor más alto. **La Junta hará las adjudicaciones tomando 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.**⁷*

Con respecto a la adjudicación de una subasta a un postor que no sea el más bajo, los municipios pueden hacerlo tomando en cuenta los criterios permitidos en las siguientes circunstancias:

*[L]a Junta podrá adjudicar a un postor que no sea necesariamente el más bajo o el más alto, según sea el caso, **si con ello se beneficia el interés público. En este caso, la junta deberá hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación.***⁸

Igualmente, dicho artículo dispone sobre cómo deberán notificarse las adjudicaciones. Sobre este particular, indica lo siguiente:

[T]al adjudicación de una subasta será notificada a todos los licitadores certificando el envío de dicha adjudicación mediante correo certificado con acuse de recibo. En la consideración de las ofertas de los licitadores, la Junta podrá hacer adjudicaciones por renglones cuando el interés público así se beneficie. La Junta notificará a los licitadores no agraciados, las razones por las cuales no se le adjudicó la subasta.⁹

⁶ *Id.*, sec. 4506.

⁷ Sec. 4506 (a). Énfasis nuestro.

⁸ *Id.* Énfasis nuestro.

⁹ *Id.*

En ese sentido, nuestra jurisprudencia también ha establecido ciertos requisitos para que se considere correcta en derecho una notificación de adjudicación de subasta realizada por un municipio. La normativa exige que el aviso de adjudicación se encuentre debidamente fundamentado y a esos fines, ha establecido una serie de criterios de carácter sustantivo con los cuales, el municipio y su junta deberán cumplir. Con respecto al tema, nuestro Alto Foro señala:

(...) resolvemos que la notificación de la adjudicación de subasta debe estar fundamentada, al menos de forma sumaria y sucinta. Por lo menos debe incluir la información siguiente: los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; los defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores perdidosos y la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y revisión judicial.¹⁰

Por último, en cuanto al requisito mandatorio de incluir los informes de estados financieros auditados y certificados por un CPA, están expresados en el apartado titulado: STATEMENT OF BIDDERS QUALIFICATIONS de los documentos para la subasta.¹¹

En lo específico, establece que:

...
18. *It is mandatory at the moment the Bid Proposal is submitted to comply with revised provision number 1 of the Statement of Bidders Qualifications.*

STATEMENT OF BIDDERS QUALIFICATIONS

(Bid For P. 22). It is sufficient cause to disqualify Bidders for not complying with this provision. Provision number 18 is revised to read as follows:

Include the last financial statement, duly audited and certified by a C.P.A., which should not be older than fifteen (15) months, prior to the bid opening: The bidder who up to the bidding date, has been eight (8) or more months in operation after the close of its corporative year, should provide the revised financial statement up to six (6) months after the closing of the books.

It is mandatory that the audited and certified statement include the following:

¹⁰ *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 D.P.R. 869, 879 (1999).

¹¹ Véase, GENERAL CONDITION: BIDDING REQUIREMENT, en BID DOCUMENTS, a la sección STATEMENT OF BIDDERS QUALIFICATIONS, a las págs. 14, 20 del apéndice del alegato de la *Junta de Subastas del Municipio de Dorado*.

1. *Cash Flow Statement*
2. *Statement of Revenue and Expenses*
3. *Financial Statement*
4. *Financial Statement Notes*

It is mandatory that the firm who has not completed one (1) year of operation according to its article of incorporation include the following:

Line of Credit for 10% of the Bid including terms and conditions of such agreement and the following:

- a. *Rate of interest and commission*
- b. *Purpose and due date*
- c. *Disbursement and incompliance*
- d. *Guaranty and collateral of partners*

STATEMENT OF BIDDERS QUALIFICATIONS

Failure to comply with the above requirement may be considered sufficient cause for the disqualification of the Bidder.

General Contract of indemnity – All companies who reflect a limited economic solvency in their financial statements will be asked to include a sworn personal guarantee jointly with their personal financial statements audited and certified by a Public certified accountant.¹²

B. *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.¹³

Reiteradamente nuestro Alto Foro ha sostenido que las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados merecen gran consideración y respeto.¹⁴ Por esta razón, a la hora de evaluar sus determinaciones administrativas debemos ser bien cautelosos al intervenir con éstas.¹⁵ Al evaluar la decisión de una agencia o entidad administrativa el tribunal

¹² Véase, STATEMENT OF BIDDERS QUALIFICATIONS, a las págs. 22-24 del apéndice del alegato de la *Junta de Subastas del Municipio de Dorado*. Énfasis nuestro.

¹³ *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 D.P.R. 673,688 (2000).

¹⁴ *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, *supra*.

¹⁵ *Metropolitan S.E. v. A.R.P.E.*, 138 D.P.R. 200, 213, (1995).

debe determinar si ésta actuó arbitraria, ilegal o de forma irrazonable constituyendo sus actuaciones un abuso de discreción.¹⁶ 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.¹⁷ Claro está que evidencia sustancial se refiere a aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.¹⁸

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 reduzca o menoscabe 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.¹⁹

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.²⁰

¹⁶ *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 D.P.R. 386, 396 (2011); *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 D.P.R. 91, 97 (2000).

¹⁷ 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).

¹⁸ *Federation Des Industries de la Parfumerie v. Ebel International Limited*, 172 D.P.R. 615 (2007). Énfasis nuestro.

¹⁹ *Rebollo v. Yiyi Motor*, 161 D.P.R. 69 (2004).

²⁰ *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716 (2005).

-III-

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

La *parte recurrente* señala la comisión de dos errores. En primer lugar, alega que incidió la *Junta* al determinar que *RAMA* no incluyó los informes de estados financieros certificados y auditados por un CPA. No tiene razón. Veamos.

De los documentos que obran en el expediente, surge que la *Junta* estableció y notificó los requisitos que se deberían cumplir para ser elegible a la adjudicación de la *Subasta General 05, 2015-2016*. Entre los documentos que todo licitador tenía que presentar, se encontraban los informes de estados financieros certificados y auditados por un Contador Público Autorizado. De hecho, la propia *parte recurrente* reconoce que este era uno de los requisitos establecidos por la *Junta*. Su única argumentación es que presentó los referidos informes junto a los demás documentos de su propuesta de subasta, y que fue la *Junta*, quien extravió los mismos. Sin embargo, no nos presenta ningún tipo de prueba que demuestre que esos informes fueron presentados ante la *Junta*. Por el contrario, sus argumentaciones descansan en meras alegaciones o especulaciones de lo que pudo haber sucedido. Tampoco nos convence la declaración jurada del señor Justo Prieto García, empleado de *RAMA*, que asevera que con sus de treinta y cinco años de experiencia en la preparación, evaluación y revisión de los documentos para las subastas, no se equivocó e incluyó dichos informes. En ese sentido, ni su testimonio ni su experiencia, de por sí, son suficientes para justificar que fue la *Junta* quien extravió los informes. Por lo tanto, no se cometió el primer error.

En segundo lugar, la *parte recurrente* aduce que erró la *Junta* al actuar de forma arbitraria y caprichosa al adjudicar la

subasta a *Máglez*, a pesar de que *RAMA* licitó un precio mucho más bajo. Tampoco tiene razón.

De acuerdo a la doctrina antes discutida, existen varios criterios que la *Junta* debe considerar al evaluar las propuestas de los licitadores para adjudicar una subasta. Entre ellos se encuentran el 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.

Además, se ha dispuesto que la *Junta* puede adjudicar la subasta a un postor que no sea necesariamente el más bajo, si con ello se beneficia el interés público. En este caso, la *Junta* hizo constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justificaron esta adjudicación. En específico, expresó que la *parte recurrente* no cumplió con todas las especificaciones contenidas en el pliego de subasta al no incluir los informes de estados financieros auditados. Así pues, la *Junta* descalificó a *RAMA* y adjudicó la subasta a *Máglez*, quien fue el segundo mejor postor.

Si bien es cierto que *Máglez* no presentó la propuesta más baja, era la segunda mejor, por lo cual la *Junta* estaba facultada para adjudicar la subasta a su favor, siempre y cuando justificara tal determinación. Al revisar el documento de Adjudicación y Notificación emitido por la *Junta*, encontramos que cumplió con tal requisito. En ese sentido, explicó que, a pesar de que *RAMA* había presentado la oferta más baja, ésta no presentó los informes de estados financieros auditados y certificados, según requeridos en el pliego de subastas. Además, expuso que dichos documentos eran mandatorios para garantizar la solvencia económica de la

compañía durante la fase de construcción del proyecto. Por ende, al no cumplir con todos los requisitos, la *Junta* se vio obligada a descartar la propuesta de *RAMA*, y procedió a adjudicar la subasta a *Máglez*.

Así pues, entendemos que la *Junta* cumplió con el requisito estatutario de justificar su determinación de no haber concedido la subasta al mejor postor y, además, dichas justificaciones eran válidas y razonables. Por lo tanto, el segundo señalamiento de error no se cometió.

A la luz de la totalidad de las circunstancias, resolvemos que la *Junta* siguió los parámetros reglamentarios, por lo que su decisión es una razonable y conforme a derecho que amerita nuestra deferencia. Por tal razón, no variaremos su dictamen.

-IV-

Por los fundamentos antes expresados, se confirma la adjudicación de la subasta recurrida; y en consecuencia, se deja sin efecto la paralización de los procedimientos ordenada mediante Resolución de 23 de noviembre de 2015.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones