

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

SUPER ASPHALT PAVEMENT,
CORP.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS DEL
MUNICIPIO DE SALINAS

Recurrida

JM CARIBBEAN BUILDERS,
CORP.

Licitadora-Agraciada

Revisión Judicial
procedente de la Junta
de Subastas

Sobre:
Adjudicación de
Subasta
Reconstrucción calles
Sector Hucar
Proyecto #04201-2020
Reconstrucción calle
Godreau
Proyecto #04132-2020
Reconstrucción calles
Isaac Ortiz y Central
Proyecto #04584-2020
Municipio de Salinas

KLRA202000528

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramos Torres, la Jueza Soroeta Kodesh y la Jueza Brignoni Mártir¹.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de junio de 2021.

Comparece ante nos Super Asphalt Pavement, Corp. (en adelante Asphalt o Recurrente), solicita que revisemos y dejemos sin efecto las adjudicaciones de las siguientes subastas: 04201-2020; 04132-2020 y 04584-2020, de 2 de diciembre de 2020, suscritas y notificadas el mismo día por la Junta de Subastas del Municipio de Salinas (en adelante Junta de Subastas), a favor de JM Caribbean Builders, Corp. (en adelante JM)². A su vez, solicita que le sean adjudicadas a su favor por haber sido el postor más bajo.

I.

Las controversias que nos ocupan tienen su génesis el 7 de octubre de 2020, fecha en que la Junta de Subastas le adjudicó a JM las tres

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2021-041 de 10 de febrero de 2021, se designó a la Hon. Maritere Brignoni Mártir para entender y votar en el caso de epígrafe en sustitución de la Hon. Luisa M. Colom García, quien se acogió a los beneficios del retiro el 31 de enero de 2021.

² **Esta parte no compareció.**

subastas antes mencionadas. No conteste Asphalt con dicha determinación, recurrió ante este Tribunal mediante un recurso de revisión acompañado con una petición de auxilio de jurisdicción, en la que solicitó la paralización de las respectivas adjudicaciones.

En su petitorio Asphalt alegó que resultó ser el licitador que más bajo cotizó los trabajos subastados, por lo tanto, las subastas debieron ser adjudicadas a su favor.³

Así las cosas, el 14 de julio de 2020, un panel hermano declaró con lugar el auxilio de jurisdicción, y el 10 de noviembre de 2020, dictó Sentencia, mediante la cual razonó que las notificaciones cursadas por la Junta de Subastas no cumplían con las exigencias de ley, entre ellas, que no se hizo constar, "las razones por las cuales no se le adjudicó las subastas al licitador agraciado". En síntesis, devolvió el caso a la Junta de Subastas para que emitiera una notificación adecuada conforme a lo allí resuelto.⁴

En cumplimiento con lo ordenado por este Tribunal en su Sentencia del 10 de noviembre de 2020, la Junta de Subastas, el 2 de diciembre de 2020, cursó tres notificaciones enmendadas respecto a los siguientes tres proyectos, a saber: (1) Reconstrucción Calles Sector Húcar, Proyecto Núm.: 04201-2020⁵, (2) Reconstrucción Calle Godreau, Proyecto Núm.: 04132-2020⁶, y (3) Reconstrucción Calles Isaac Ortiz y Central, Proyecto Núm.: 04584-2020⁷.

Las tres subastas le fueron adjudicadas a JM. Conforme a los criterios de la Junta de Subastas, Asphalt "presentó una propuesta sin incluir el costo de regar y compactar el asfalto, sólo cotizó la remoción de la base y el asfalto, la instalación del geotextil, la disposición de escombros y los permisos. Empero, respecto a JM, la Junta de Subastas dispuso: "La compañía JM Caribbean Builders, Corporation presentó una propuesta que

³ Los únicos licitadores fueron las partes en este caso, es decir, Asphalt y JM.

⁴ Véase Apéndice del recurso, AP.12-25.

⁵ *Id.*, Ap. 1.

⁶ *Id.*, Ap. 5.

⁷ *Id.*, Ap. 6.

incluía todo lo requerido en el alcance del proyecto.” Estas aseveraciones se repiten en cada una de las notificaciones enmendadas respecto a las subastas concernidas⁸. Señalamos que Asphalt niega enfáticamente tal conclusión.

En respuesta a la apreciación de la Junta de Subastas, Asphalt alega un patrón de favoritismo de parte de esta hacia JM. Arguye que el criterio de la Junta de Subastas no se sostiene, ya que al presentar las respectivas licitaciones se ajustó a los requerimientos de la Junta de Subastas. Por lo que, los números ofrecidos se hicieron de manera global, es decir, no por renglones. Indicó, además, que de esa misma forma licitó JM. Sobre este último particular, nos invita a que examinemos las notificaciones enmendadas cursadas por la Junta de Subastas el 2 de diciembre de 2020. Véase Apéndice del recurso (Ap. 1, Ap. 2, Ap. 3), (Ap. 5, Ap. 6) y (Ap. 8, Ap. 9).

Veamos las propuestas sometidas por cada licitador en cuanto a las subastas.

Reconstrucción Calles Sector Húcar
Proyecto Núm.: 04201-2020

SITE	COMPAÑÍA	
	SUPER ASPHALT	JM CARIBBEAN
ESTERN		
Base and Asphalt removal	\$9,000.00	\$30,000.00
Glass grid and geotextile installation	\$45,000.00	\$38,500.00
Curb and gutters reconstruction	No Bid	No Bid
Sidewalks reconstruction	No Bid	No Bid
Debris/waste disposal	\$10,000.00	No Bid
Compaction and Irrigation	No Bid	\$149,575.00
Sub-Total	\$64,000.00	\$218,975.00

SITE	COMPAÑÍA	
	SUPER ASPHALT	JM CARIBBEAN
NORTHERN		
Base and Asphalt removal	\$9,000.00	\$30,000.00
Glass grid and geotextile installation	\$45,000.00	\$38,500.00
Curb and gutters reconstruction	No Bid	No Bid
Sidewalks reconstruction	No Bid	No Bid
Debris/waste disposal	\$10,000.00	No Bid
Compaction and Irrigation	No Bid	\$149,575.00
Sub-Total	\$64,000.00	\$218,975.00

⁸ Véase Apéndice del recurso, AP. 2, AP. 6 y Ap. 9.

SITE ROUND	COMPAÑÍA	
	SUPER ASPHALT	JM CARIBBEAN
Base and Asphalt removal	\$9,000.00	\$1,383.00
Glass grid and geotextile installation	\$45,000.00	\$1,232.00
Curb and gutters reconstruction	No Bid	No Bid
Sidewalks reconstruction	No Bid	No Bid
Debris/waste disposal	\$10,000.00	No Bid
Compaction and Irrigation	No Bid	\$3,875.00
Sub-Total	\$64,000.00	\$6,490.00
PERMIT	\$3,000.00	\$3,000.00
TOTAL	\$195,000.00	\$447,440.00

Reconstrucción Calle Godreau
Proyecto Núm.: 04132-2020

DESCRIPCION	COMPAÑÍA	
	SUPER ASPHALT	JM CARIBBEAN
Base and Asphalt removal	\$20,000.00	\$16,409.00
Glass grid and geotextile installation	\$70,000.00	\$21,600.00
Curb and gutters reconstruction	\$0.00	\$0.00
Sidewalks reconstruction	\$0.00	No Bid
Debris/waste disposal	\$10,000.00	\$2,421.00
Permit	\$3,000.00	\$3,000.00
Compaction and Irrigation of Asphalt	No Bid	\$78,010.00
TOTAL	\$103,000.00	\$121,440.00

Reconstrucción Calles Isaac Ortiz y Central
Proyecto Núm.: 04584-2020

DESCRIPCION	COMPAÑÍA	
	SUPER ASPHALT	JM CARIBBEAN
Base and Asphalt removal	\$50,000.00	\$78,884.00
Glass grid and geotextile installation	\$250,000.00	\$75,222.00
Curb and gutters reconstruction	No Bid	No Bid
Sidewalks reconstruction	No Bid	No Bid
Debris/waste disposal	\$10,000.00	No Bid
Permit	\$3,000.00	\$3,000.00
Compaction and Irrigation of Asphalt	No Bid	\$531,334.00
TOTAL	\$313,000.00	\$688,440.00

En suma, Asphalt solicita que las subastas le sean adjudicadas porque ha mediado favoritismo a favor de JM, licitó conforme a la documentación que le fue suministrada, que ambos licitadores licitaron de la misma manera, esto es, que ambos no licitaron en ciertos renglones, como se refleja en los apéndices del recurso (Ap. 1, Ap. 2, Ap.3), (Ap. 5, Ap. 6) y (Ap.8, Ap. 9). Lo que sugiere que ambos licitadores partían de la misma premisa, en efecto, que la oferta se podía hacer de manera global. Añade, que su oferta resultó mucho más baja que la de JM.⁹ Por último,

⁹ La oferta de Asphalt representa \$646,320.00 más baja que la que ofertó JM.

que la Junta de Subastas no ha podido justificar la razonabilidad de su determinación, ni cómo esta beneficia al interés público.

Por otro lado, la Junta de Subastas solicita que se confirme su determinación. Arguye para ello varias razones, entre ellas, que su determinación le asiste una presunción de corrección y legalidad, por lo que, en ausencia de capricho, arbitrariedad, mala fe o fraude, la determinación de la Junta de Subastas debe ser sostenida. Apoya su postura, como ya hemos indicado, en el hecho de que Asphalt no cotizó en todos los renglones. Señaló que, de haber conocido, previo a la adjudicación de la subasta, que la oferta de Asphalt cubre la totalidad de los trabajos, "con gran probabilidad la Junta le hubiese adjudicado la buena pro al Recurrente".¹⁰

II.

Inconforme con la determinación de la Junta de Subastas, Asphalt acude ante nos y señala los siguientes errores:

(A) COMETIÓ GRAVE ERROR LA JUNTA DE SUBASTA DEL MUNICIPIO DE SALINAS AL DETERMINAR QUE LA DIFERENCIA EN PRECIO ENTRE LA PROPUESTA DE SUPER Y LA DEL LICITADOR AGRACIADO OBEDECE A QUE LA DE SUPER NO COTIZÓ LA TOTALIDAD DE LOS TRABAJOS, CUANDO EL PRECIO LICITADOR POR SUPER, AL IGUAL QUE LO HIZO LA LICITADORA AGRACIADA, ERA UN PRECIO TOTAL POR TODOS LOS TRABAJOS REQUERIDOS EN LA INVITACIÓN Y EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO LICITADO.

(B) COMETIÓ GRAVE ERROR LA JUNTA DE SUBASTA AL ADJUDICAR LAS SUBASTAS A UN LICITADOR CUYAS PROPUESTAS ERAN SUSTANCIALMENTE MÁS COSTOSAS QUE LA LICITACIÓN RAZONABLE MÁS BAJA EN PRECIO UTILIZANDO UNA EXPLICACIÓN QUE VA EN CONTRA DE LOS DOCUMENTOS VINCULANTES DE LA SUBASTA, LO QUE HACE CONTRARIA A DERECHO LA EXPLICACIÓN QUE JUSTIFICARA LA DESVIACIÓN DE LA NORMA Y POLÍTICA PÚBLICA DE ADJUDICAR LAS SUBASTAS AL LICITADOR RAZONABLE MÁS BAJO EN PRECIO.

¹⁰ Véase "Oposición a Solicitud de Auto de Revisión", Pág. 12.

III.

Como es sabido, en nuestra jurisdicción, las subastas son el medio mediante el cual se invita abiertamente a la participación del público con capacidad para ello, a presentar ofertas para la realización de obras, o adquisición de bienes y servicios. Transporte Rodríguez Asfalto v. Junta de Subastas del Municipio de Aguadilla, 194 DPR 711 (2016); Caribbean Communications v. Policía de P.R., 176 DPR 978, 994-995 (2009).

En lo particular, las subastas que realizan los municipios se gobiernan por el Código Municipal de Puerto Rico (Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020 y por los reglamentos por ellos adoptados), 21 LPRA secs. 4001, *et seq.*, según enmendada.

Todo el procedimiento relacionado a las subastas gubernamentales sugiere el desembolso de fondos del erario público. Por ello, todo trámite y desembolso de dinero está revestido de un alto interés público. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, 168 DPR 771 (2006). Por lo tanto, es de suma importancia que las instrumentalidades públicas, al efectuar sus compras y contrataciones, cumplan con la ley, sus propios reglamentos, traten de forma igualitaria y justa a cada licitador al momento de recibir y evaluar sus propuestas, y de adjudicar las subastas. RBR Construction, S.E. v. Autoridad de Carreteras, 149 DPR 836, 856 (1999). La adecuada fiscalización del uso de los dineros del erario resulta de vital importancia para mantener la confianza del ciudadano en el Gobierno y una democracia saludable. Marina Costa Azul v. Comisión de Seguridad Pública, 170 DPR 847-854 (2007). La encomienda principal es proteger los fondos públicos y/o la adquisición de servicios al mejor precio posible. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*.

En ese empeño, se debe evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia, el descuido al otorgarse los contratos y minimizar los riesgos de incumplimientos. Aut. De Carreteras v. CD Builders, Inc., 177 DPR 398, 404 (2009); CD Builders, Inc. v. Mun. Las

Piedras, 196 DPR 336-344 (2016), Perfect Cleaning v. Cardiovascular, 172 DPR 139, 143144 (2007).

No obstante a lo anterior expuesto, aunque la norma general exige adjudicar la subasta al postor más bajo, la ley contempla excepciones, por lo que, en determinadas situaciones se podrá adjudicar la subasta a un postor que no represente la oferta más baja. Claro, siempre y cuando si con ello se beneficia el interés público. Torres Prods. V. Junta de Subastas del Mun. Aguadilla, 169 DPR 886 (2007). Obviamente, tal proceder tiene que estar justificado por escrito y exponer las razones por la cual dicha adjudicación beneficia al interés público.

De otra parte, la revisión judicial de las subastas es limitado y se rige por principios similares a los que gobiernan la revisión judicial de los procedimientos celebrados ante las agencias del gobierno, aunque no les aplique la Ley de Procedimiento Administrativo del Gobierno. Acumail v. Junta de Subastas AAA, 170 DPR 821 (2007). Por consiguiente, 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 siguientes situaciones: (1) cuando la decisión no está basada en evidencia sustancial¹¹; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley; y cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal. Marina Costa Azul v. Comisión de Seguridad Pública, *supra*, a la pág. 842.

No obstante a lo antes expuesto, no se requiere que a la luz de la prueba que obre en los autos, la decisión de la agencia refleje la única conclusión lógica a la que podría llegar un juzgador. Pero tampoco se considera como correcta una determinación sostenida por un mero destello de evidencia. El criterio rector en estos casos será la razonabilidad de la

¹¹ Se define evidencia sustancial como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. Ramírez v. Dpto. de Salud, 147 DPR 901, 905 (1997); Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo, 74 DPR 670-687 (1953).

determinación de la agencia, luego de considerar el expediente administrativo en su totalidad. Fuertes y Otros v. A.R.P.E., 134 DPR 947-953 (1993).

Nuestro más alto foro ha sostenido que las determinaciones de hechos de los organismos administrativos y agencias administrativas tienen a su favor una presunción de corrección. Otero v. Toyota, 163 DPR 716 (2005). Por consiguiente, quien la impugna tiene el deber insoslayable para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. Pro-Mej., Inc. v. Junta de Planificación, 147 DPR 750, 761 (1999); Caribbean Communication v. Policía de P.R., supra, a la pág. 1006 (2009).

Conviene además puntualizar que, al ejercer la función revisora en casos de subastas, los tribunales apelativos mostrarán gran consideración y deferencia a la adjudicación administrativa, por razón de su experiencia y conocimiento especializado. Sin embargo, tales determinaciones no gozan de deferencia cuando no son razonables, hay ausencia de prueba adecuada para sostenerla, se cometió error manifiesto en su apreciación o tiene vicios de arbitrariedad. Torres Prods. V. Junta Mun. Aguadilla, 169 DPR 886, 898 (2007). La cuestión debe decidirse a la luz del interés público y la determinación debe ser sostenida si cumple con el criterio de razonabilidad. Caribbean Communication v. Pol. de P.R., supra, a las págs. 978-1006; A.E.E v. Maxon, 103 DPR 434 (2004).

A tenor con lo anterior, nos corresponde determinar si la decisión de la Junta de Subastas cumplió con las exigencias de razonabilidad al adjudicar las subastas a JM; así como la de proteger al erario público. Por otro lado, determinar si Asphalt rebatió la presunción de corrección que cobija la determinación de la Junta de Subastas.

En su primer error, Asphalt plantea que licitó de forma global tal como lo hizo JM, esto es, no por renglones, ya que era un precio total el

sugerido. En su argumentación señala que así se colige de la documentación cursada por la Junta de Subastas previo a la subasta. Compartimos su apreciación. En apoyo a su postura nos invita a que examinemos los siguientes exhibits: Ap. 251¹²-271, referente al Proyecto Núm.: 04201-2020, Calles Sector Húcar; Ap. 32-52, referente al Proyecto Núm.: 04132-2020, Calle Godreau, y Ap. 286-306, referente al Proyecto Núm.: 04584-2020, Calles Isaac Ortiz y Central.

El Ap. 251, se refiere al Proyecto Núm.: 04584-2020, Calles Sector Húcar, que en lo pertinente recoge "Comprehensive Disaster Recovery and CDBG Specifications for Reconstruction and Mitigation Measures at Hucar Sector Street in Salinas Municipality". La misma información se repite en los apéndices Ap. 32, Ap. 49, Ap. 268 y Ap. 303.

En efecto, el acápite 258, escolio Núm. 8, dispone:

8. Estimated Execution Period: The Supplier shall be responsible for completing the activities outlined in this Scope of Work/Services. Describe expected delivery time of goods or services.

Advertencia que se repite para cada Proyecto. Véase Ap. 39 y Ap. 293.

De igual manera, la Junta de Subastas cursó para cada proyecto concernido, comunicación con el siguiente encabezamiento: "SCOPE OF WORK" "AMBITO DE TRABAJO". Véase Ap. 268, Ap. 49 y Ap. 268.

En suma, al examinar la totalidad del expediente, concluimos que no surge de los autos evidencia que sostenga la postura de la Junta de Subastas.

Ciertamente, consideramos que la documentación cursada por la Junta de Subastas previo a la subasta sugería que las licitaciones se podían hacer de forma global. De hecho, algunas de las descripciones de los trabajos están tan íntimamente relacionados que resultan entre sí

¹² Respecto al Ap. 251, consideramos que el número correcto del proyecto es 04201-2020, no, 04584-2020. Véase la notificación enmendada cursada por la Junta de Subastas el 2 de diciembre de 2020, Ap. 1.

embebidos uno con el otro. Por lo que, resultaría ilógico hacer una cosa y no la otra.

Nos preguntamos si no fuera así ¿qué criterio utilizó la Junta de Subastas para adjudicar las subastas a JM, cuando al igual que Asphalt, dejó renglones, como hemos indicado, sin ofertar y a pesar de que resultó el postor más alto? Dicho de otro modo, \$646,320.00 más que la que ofertó Asphalt. Consideramos que el error se cometió.

En su segundo error, Asphalt plantea que la Junta de Subastas se apartó de la norma y política pública de adjudicar la subasta al licitador más bajo.

De entrada, tanto el Art. 2.04 del Código Municipal, *supra*, más la jurisprudencia, exigen que cuando se opte por adjudicar una subasta a un postor que no representa la oferta más baja, la Junta de Subastas tiene que justificar de manera clara y convincente su decisión. Es decir, tiene que establecer de manera diáfana que su decisión descansa en la razonabilidad y que esta protege al erario público. Claro que es cierto que la norma vigente no exige que se tenga que, en todas las eventualidades, adjudicar la subasta al postor más bajo, la jurisprudencia sobre el tema es vasta. Lo que sí exige la ley y la norma es que si se decide no adjudicar la subasta al postor más bajo se tiene que justificar la decisión y exponer que esta protege al interés público.

De hecho, la jurisprudencia reconoce algunos factores que deben considerarse previo a la adjudicación de las subastas, entre ellas: la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, la capacidad económica del licitador, y su reputación e integridad comercial, entre otros. C. Const. Corp. v. Mun. de Bayamón, 115 DPR 559, 562-563 (1984). Aunque estos no son los únicos factores a tomarse en consideración, lo cierto es que podemos colegir que Asphalt cumple con estos criterios, ello porque según surge del alegato de la Junta de Subastas, esta le ha adjudicado

recientemente subastas. Véase Pág. 8 del escrito "Oposición a Solicitud de Auto de Revisión".

En fin, consideramos que la Junta de Subastas no nos puso en condiciones de forma tal que se pudiera rebatir las alegaciones del error formalizado por Asphalt, por lo que determinamos que también el segundo error se cometió.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la adjudicación de las subastas a JM identificadas como Proyecto Núm.: 04201-2020, Calles Sector Húcar; Proyecto Núm.: 04132-2020, Calle Godreau, y Proyecto Núm.: 04584-2020, Calles Isaac Ortiz y Central, notificadas por la Junta de Subastas del Municipio de Salinas el 2 de diciembre de 2020. En consecuencia, se le ordena a la Junta de Subastas adjudicar las tres subastas a la parte recurrente, Super Asphalt Pavement Corp.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Soroeta Kodesh disiente sin opinión escrita.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones