

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL ESPECIAL

VENEGAS CONSTRUCTION  
CORP.

Recurrente

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO  
DE PONCE

Recurrido

KLRA202100519

*REVISIÓN  
ADMINISTRATIVA*  
procedente de la  
Oficina de Subastas  
del Municipio  
Autónomo de Ponce

Subasta número:  
BID 9-AE-2020-  
2021 (ADM)  
Reconstruction  
Project Bid  
Package 11

Sobre:  
Impugnación de  
Adjudicación de  
Subasta

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, el juez Candelaria Rosa<sup>1</sup> y la jueza Álvarez Esnard.

**Birriel Cardona, Jueza Ponente**

## **SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de junio de 2022.

Comparece Venegas Construction Corp. (en adelante, Venegas o recurrente) mediante recurso de *Revisión Administrativa* y solicita revisión de la determinación de adjudicación de la subasta general núm. 9-AE-2020-2021 (ADM), Reconstruction Project – Bid Package 11 para la construcción de proyectos preparados por el equipo de reconstrucción de la Ciudad de Ponce, por el paso del huracán María. La determinación fue emitida por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Ponce (en adelante, la Junta) el 25 de agosto de 2021 y notificada a los licitadores el 22 de septiembre de 2021.

---

<sup>1</sup> Mediante Orden Administrativa OATA-2022-129 de 13 de junio de 2022, se designó al Hon. Carlos Candelaria Rosa para entender y votar en el caso de epígrafe, en sustitución de la Hon. Gloria L. Lebrón Nieves, quien se inhibió en el caso.

Número identificador

SEN2022 \_\_\_\_\_

Luego de la oportuna comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver. Por los fundamentos que se discuten a continuación, se **CONFIRMA** la determinación recurrida.

### I.

Comenzamos con el relato de los hechos materiales e incidentes procesales pertinentes para disponer adecuadamente del presente recurso.

El Municipio Autónomo de Ponce (en adelante, el Municipio o recurrido) publicó el 8 de octubre de 2020 en el periódico Primera Hora un aviso para la subasta pública núm. 9-AE-2020-2021 (ADM), Reconstruction Project – Bid Package 11. Producto de este aviso, se generaron múltiples comunicados que se hicieron formar parte de los pliegos de subastas. El 7 de abril de 2021 se celebró la apertura de la subasta pública a la que comparecieron cuatro (4) compañías: MAC Painting Contractors Corporation (en adelante, MAC) con una oferta de \$205,842.00; Project Management & Engineering, Corp. (en adelante, Project) con una oferta de \$221,455.00; Venegas, el aquí recurrente, con una oferta de \$375,707.00; Serrallés Construction (en adelante, Serrallés) con una oferta de \$977,818.90.

Luego de la correspondiente evaluación de las propuestas, el 11 de mayo de 2021, notificada el 12 de mayo de 2021, la Administración de la Oficina de Subastas del Municipio emitió la notificación del aviso de adjudicación determinado por la Junta para la subasta pública núm. 9-AE-2020-2021 (ADM), Reconstruction Project – Bid Package 11. En dicho aviso la Junta adjudicó la buena pro a la compañía MAC.

Inconforme con esta determinación, el 21 de mayo de 2021, Venegas recurrió ante este foro intermedio, mediante el recurso KLRA202100254, y solicitó la revisión judicial de dicha

determinación por entender que era contraria a derecho. Sin embargo, este Tribunal emitió su sentencia el 24 de junio de 2021, en la cual, desestimó el recurso por falta de jurisdicción, debido a la notificación defectuosa del aviso de adjudicación. Este foro determinó que el aviso no consignó la síntesis de las propuestas y las razones por las cuales la Junta de Subastas del Municipio rechazó las ofertas de los licitadores no agraciados. Por lo cual, un Panel hermano de este foro intermedio ordenó devolver el caso a la Junta para que emitiera un aviso de adjudicación que se ajustara a derecho.

Ante dicha determinación, el 25 de agosto de 2021, la Junta se reunió nuevamente para considerar su anterior determinación y emitió una notificación enmendada de adjudicación el 22 de septiembre de 2021, en la que reiteró su determinación de adjudicar la buena pro a MAC. Además, la Junta fundamentó su denegatoria de las ofertas de los licitadores perdidosos.

Inconforme aún con la determinación de la Junta, el 1 de octubre de 2021, Venegas recurrió ante nos mediante recurso de *Revisión de Decisión Administrativa* titulada *Impugnación de Adjudicación de Subasta* donde alegó dos (2) señalamientos de error:

Primer Error: Erró la Honorable Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Ponce al no rechazar las licitaciones de MAC Painting y Project Management, por incumplimiento craso con los requisitos establecidos en el Pliego de Especificaciones.

Segundo Error: Erró la Honorable Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Ponce al no adjudicar la subasta a Venegas, a pesar de que fue el licitador responsivo con el precio ofertado más bajo.

Cabe señalar que, el párrafo número cinco (5) de la relación de hechos procesales y pertinentes del recurso del recurrente detalla los alegados incumplimientos de MAC:

5. El licitador MAC Painting Contractors Corporation, en adelante MAC, presentó una propuesta de licitación que no incluyó los estados auditados por dos años previos a la subasta, tampoco cumplimentó adecuadamente la fianza de licitación (*Bid Bond*), no incluyó la referencia bancaria requerida, no firmó las instrucciones Generales, ni incluyó el documento de Información General, todo lo cual forma parte de los requisitos incluidos en los pliegos de subastas. [sic] (Énfasis omitido).

En respuesta, el 22 de noviembre de 2021, el Municipio presentó su *Alegato de la Parte Recurrida* en el que refutó las alegaciones de Venegas en cuanto al incumplimiento de los licitadores MAC y Project. Así pues, con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver la controversia que nos ocupa.

## II.

### -A-

El procedimiento de subasta está revestido de gran interés público. *Great American Indemnity Co. v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942). Su objetivo principal es proteger al erario consiguiendo la construcción de obras y la adquisición de servicios de calidad para el gobierno al mejor precio posible. *RBR Construction, S.E. v. Autoridad de Carreteras*, 149 DPR 836, 848-849 (1999). Nuestro ordenamiento jurídico ha señalado que el procedimiento de subasta formal puede incluir medidas que posibiliten la entrega de ofertas responsivas y, por lo tanto, contribuye a que la agencia obtenga bienes o servicios que se ajusten a sus requerimientos o necesidades. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 996 (2009). De igual forma, la legislación que regula la realización de obras y la contratación de servicios para el Gobierno y los sistemas de subastas gubernamentales son precisamente esos: proteger los intereses y dineros del pueblo al promover la competencia para

lograr los precios más bajos posibles; evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos, y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 779 (2006).

La Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, según enmendada, conocida como el Código Municipal de Puerto Rico, 21 LPRa sec. 7211 *et seq.*, establece los procedimientos a seguir para la celebración y adjudicación de subastas municipales. Dicha Ley faculta al alcalde de cada municipio a nombrar los miembros que compondrán la Junta de Subastas. 21 LPRa sec. 7214. Además, faculta al alcalde a crear reglamentación para el trámite, celebración y adjudicación de las subastas municipales. 21 LPRa sec. 7211.

En lo que nos concierne, la sección 7216 del Código Municipal de Puerto Rico, *supra*, dispone que:

La Junta 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.

(a) Criterios de adjudicación. [sic] **Cuando 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. (Énfasis nuestro).

**La 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.** (Énfasis nuestro).

La adjudicación de una subasta será notificada a todos los licitadores certificando el envío de dicha adjudicación mediante correo certificado con acuse de recibo, o mediante correo electrónico, si así fue provisto por el licitador o licitadores. 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 de Subasta notificará a los licitadores no agraciados las razones por las cuales no se le adjudicó la subasta. Toda adjudicación tendrá que ser notificada a cada uno de los licitadores, apercibiéndolos del término jurisdiccional de diez (10) días para solicitar revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones, de conformidad con la sec. 7081 de este título.

(b) Causas para rechazar pliegos de subastas. [sic] La Junta de Subasta podrá rechazar la licitación o las licitaciones que se reciban como resultado de una convocatoria, cuando considere que el licitador carece de responsabilidad o tiene una deuda con el municipio o el Gobierno de Puerto Rico o Gobierno federal o que la naturaleza o calidad de los suministros, materiales o equipo no se ajustan a los requisitos indicados en el pliego de la subasta, o **que los precios cotizados se consideren como irrazonables o cuando el interés público se beneficie con ello.** (Énfasis nuestro).

**-B-**

Las determinaciones que tomen las Juntas de Subastas de los municipios estarán supeditadas a las normativas de revisión judicial de agencias administrativas. En ese sentido recordemos que el organismo administrativo se encuentra en mejor posición que los tribunales para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración a la luz de los parámetros establecidos por la ley y los reglamentos aplicables. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 408 (2009); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, *supra*.

Por lo cual, los tribunales no deben sustituir el criterio de la agencia o junta concernida, excepto si se demuestra que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa, o mediando fraude o mala fe. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*, pág. 1006. En ausencia de estos elementos, ningún

licitador tiene derecho a quejarse cuando otra oferta es elegida como la más ventajosa. El asunto debe decidirse a la luz del interés público. *Great American Indemnity v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942); *Caribbean Communications v. Pol. De P.R., supra*. **De igual forma, los tribunales deben dar deferencia a las determinaciones de las agencias sobre asuntos que se encuentren dentro del área de especialidad de éstas.** (Énfasis nuestro). *Rivera Concepción v. ARPE*, 152 DPR 116 (2000).

**Dicha deferencia, emana del reconocimiento de que de ordinario las agencias administrativas están en mejor posición para hacer determinaciones de hechos al tratar con una materia sobre la cual tienen un conocimiento especializado.** (Énfasis nuestro). *Metropolitana SE v. ARPE*, 138 DPR 200, 213 (1995); *Gallardo v. Clavell*, 131 DPR 275 (1992). Más aun, cuando la determinación de una agencia esté apoyada por evidencia sustancial que obre en el expediente del caso, los tribunales deben abstenerse de sustituir el criterio de la agencia por el judicial. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005); *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 DPR 85 (1997).

### III.

En el presente caso, Venegas solicita que revisemos la determinación que emitió la Junta el 25 de agosto de 2021, notificada el 22 de septiembre de 2021, donde adjudicó la buena pro a MAC en la subasta pública núm. 9-AE-2020-2021 (ADM), Reconstruction Project – Bid Package 11. Mediante el primer señalamiento de error, el recurrente alegó que la Junta actuó incorrectamente al no rechazar la oferta de MAC y Project por estos incumplir con varios requisitos que surgen del Pliego de Especificaciones. Mediante el segundo señalamiento de error, el

recurrente alegó que la Junta actuó incorrectamente al no adjudicarle la subasta por ser el licitador responsivo con la oferta más baja. Debido a que las controversias están ligadas, procedemos a resolverlas en conjunto y determinamos que a Venegas no le asiste la razón. Veamos.

El recurrente alega que los licitadores MAC y Project no incluyeron estados auditados por dos (2) años previos a la subasta ni incluyeron referencias bancarias; según establece el Exhibit M del Pliego de Especificaciones que detalla los documentos a ser sometidos con la oferta.<sup>2</sup> Sin embargo, estos documentos pueden ser obviados siempre que los licitadores estén debidamente inscritos en el Registro Único de Licitadores de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico y sometan con su oferta copia del Certificado de Elegibilidad vigente a la fecha de la apertura de la subasta en cuestión.<sup>3</sup> Es decir, **el licitador que cumpla con presentar con su oferta el Certificado de Elegibilidad antes mencionado estará exento de presentar todos los documentos detallados en el Exhibit M del Pliego de Especificaciones.** (Énfasis nuestro).

Un estudio minucioso del Exhibit 1 presentado por Venegas en su recurso de revisión demuestra que tanto MAC como Project cumplieron con presentar su Certificado de Elegibilidad provisto por el Registro Único de Licitadores de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico. Además, ambos certificados estaban vigentes a la fecha de la apertura de la subasta el 7 de abril de 2021. Por lo cual, MAC y Project están exentos de presentar los documentos detallados en el Exhibit M del Pliego de

---

<sup>2</sup> Este requisito igualmente surge del Reglamento de Subastas y Compras del Municipio Autónomo de Ponce del 28 de febrero de 2011, págs. 18-21.

<sup>3</sup> Reglamento de Subastas y Compras del Municipio Autónomo de Ponce, *supra*, pág. 21.



Especificaciones; conforme al Reglamento de Subastas y Compras del Municipio Autónomo de Ponce, *supra*, pág. 21.

Por otro lado, Venegas alega que MAC incumplió con plasmar la identidad del firmante y su título en la fianza de licitación que aparece en el Exhibit K del Pliego de Especificaciones; también conocido como *Bid Bond*. Aunque del documento antes descrito no surge la identidad del firmante y su título, no es menos cierto que en la oferta de MAC se percibe con facilidad que el señor Miguel Arias Carbonell es el presidente de dicha compañía y es quien ha plasmado sus datos en todos los documentos incluidos en su oferta. No podemos dar por inválida la fianza de licitación de MAC ante un defecto insustancial; más aún, cuando existe prueba que certifica la identidad del firmante y su título.<sup>4</sup>

Por último, Venegas alega que la oferta de MAC debió ser rechazada debido a que no plasmó su firma en el documento titulado Instrucciones Generales, Condiciones, Términos y Especificaciones (en adelante, Instrucciones Generales). Además, el recurrente alegó que no incluyó en su oferta el documento titulado Información General, también conocido como Pliego de Especificaciones.

Luego de estudiar el Pliego de Especificaciones presentado por el recurrente, identificamos que los documentos antes mencionados fueron creados por la Oficina de Subastas del Municipio, lo cual las pone bajo la cobertura de esta última. Como adelantamos, este foro intermedio debe dar deferencia a las determinaciones de las agencias; más aún, cuando el asunto en

---

<sup>4</sup> En el normativo *RBR Construction, S.E. v. Autoridad de Carreteras, supra*, nuestro más alto foro determinó que la ausencia de la fecha en un documento de fianza era un **defecto insustancial porque del documento surgían las garantías con relación al proyecto objeto de la subasta**. (Énfasis nuestro).

controversia es de su especialidad.<sup>5</sup> Nos vemos limitados a interferir únicamente cuando la agencia emita una determinación que sea arbitraria, caprichosa, mediando fraude o mala fe.<sup>6</sup> Ese no es el presente caso.

La Junta incluyó dos (2) frases en los documentos en controversia que nos resulta pertinente resaltar. Es cierto que en el documento sobre Instrucciones Generales la Junta estableció que “es requisito que los pliegos que constituyen esta subasta sean entregados junto a su propuesta y/o cualquier documentación o literatura adicional que el proponente acompañe”. Sin embargo, la Junta dejó abierta la puerta para ejercer su discreción cuando en la oración subsiguiente estableció que “Incumplir con este requisito **podrá constituir** un rechazo de la Propuesta”. (Énfasis nuestro).

Igualmente, surge en el documento titulado Información General donde la Junta estableció en el inciso seis (6) lo siguiente:

#### 6. PRESENTACIÓN DE LA OFERTA Y FIRMA

La oferta debe ser entregada en ORIGINAL, a computadora, maquinilla o letra de molde, con tinta indeleble. Deberá colocar sus iniciales en cada una de las páginas de los Pliegos de la Subasta de la oferta, de la Información General, Condiciones, Términos y Especificaciones. Se anularán las ofertas que vengan impresas con lápiz, con sello autógrafo y con firma en facsímile. Documentos que no estén firmados en los espacios provistos para estos fines, **podrían anular** su oferta. (Énfasis nuestro).

Fíjense que la Junta es concluyente en cuanto a anular las ofertas que vengan impresas con lápiz, con sello autógrafo y con firma en facsímile. Sin embargo, distinta es la redacción en cuanto a la firma de los documentos en cuestión, ya que ofrece espacio para que la Junta evalúe si, en efecto, anulará o no la oferta del

---

<sup>5</sup> *Rivera Concepción v. ARPE, supra.*

<sup>6</sup> *Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra.*

licitador. Las frases "podrá constituir" y "podrían anular" no son declarativas, sino frases dubitativas.<sup>7</sup> Es nuestra opinión que la Junta actúa conscientemente en ejercer su discreción sobre estos asuntos y lo demuestra en su redacción. Además, siendo estos documentos propiamente creados por la Junta, este último es quien está en mejor posición para determinar su esencialidad.

Cabe señalar que el *Aviso de Adjudicación Enmendado* es claro al establecer que la propuesta presentada por MAC es responsiva y responsable al cumplir con los requisitos de seguros, técnicos y de cumplimiento federal, local y municipal. Incluso, en dicho aviso **la Junta determinó que las propuestas ofrecidas por Venegas, Project y Serrallés eran costos más onerosos y que su decisión se basó en el beneficio y mejores intereses del Municipio.** (Énfasis nuestro).

No encontramos que el recurrido haya actuado de manera arbitraria, caprichosa, mediando fraude o mala fe cuando adjudicó la buena pro a MAC. En ausencia de estos, nuestro ordenamiento jurídico nos impide inmiscuirnos para sustituir las determinaciones de la Junta sobre la subasta en cuestión.

#### IV.

En virtud de todo lo antes discutido, se **CONFIRMA** la determinación recurrida.

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

El Juez Candelaria Rosa está conforme con la sentencia emitida pues -aún soslayando la referencia a Project por parecerle inocua- recoge esencialmente su criterio acerca de

---

<sup>7</sup> Dubitativa significa que implica o denota duda. *Diccionario General de la Lengua Española*, 1ra ed., España, Ed. Ilustrado, 2000, pág. 410.

la corrección de la subasta adjudicada a MAC, a la luz del expediente administrativo.

La jueza Álvarez Esnard concurre con el resultado sin escrito.

Lcda. Lilia Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones