

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

SUPER ASPHALT
PAVEMENT CORP.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DEL MUNICIPIO DE
CIDRA

Recurrido

KLRA202200678

REVISIÓN
JUDICIAL de
Adjudicación de
Subasta 03 serie
2022-23
Compra Asfalto y
Aceite Bituminoso

(Municipio de
Cidra)

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Santiago Calderón y la Jueza Álvarez Esnard.

Álvarez Esnard, jueza ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de marzo de 2023.

Comparece ante nos Super Asphalt Pavement, Corp. (“Super Asphalt” o “Recurrente”) mediante *Solicitud de Revisión Judicial* presentada el 22 de diciembre de 2022. Nos solicita que revisemos el *Aviso No de Adjudicación* emitido y notificado el 14 de diciembre de 2022 por la Junta de Subasta del Municipio de Cidra (“Junta de Subasta” o “Recurrida”). Por virtud de este, la Junta de Subasta adjudicó la buena pro de la Subasta Núm. 03 Serie 2022-2023 a Puerto Rico Asphalt, LLC, (“PR Asphalt”).

Por los fundamentos que se exponen a continuación, **confirmamos** el dictamen recurrido.

I.

Surge del expediente del caso de autos que el 18 de octubre de 2022, el Municipio Autónomo de Cidra, publicó en el periódico El Vocero un Aviso de la Subasta Núm. 03 Serie 2022-2023 para la *Compra de Asfalto Caliente y Aceite Bituminoso y Mejoras al*

Sistema Tecnológico.¹ El Aviso establecía, entre otros asuntos, lo siguiente:

LOS PROPONENTES DEBEN POSEER UNA IDENTIFICACIÓN ÚNICA DE ENTIDAD (IUE) Y ESTAR REGISTRADOS EN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE ADJUDICACIONES (SAM) AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA O INICIAR EL PROCESO DE REGISTRO INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE LA PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA.

Así las cosas, el 9 de noviembre de 2022 se llevó a cabo el acto de apertura, a la que comparecieron los licitadores de las siguientes compañías: Scanner Overseas of PR Inc., Super Asphalt Pavement Corp. (“Super Asphalt”) y PR Asphalt, de las cuales las últimas dos eran licitadoras para la compra de asfalto caliente y aceite bituminoso.² En la reunión, se evaluaron los documentos presentados por los licitadores y se discutieron varios asuntos, entre ellos, las recomendaciones de los Directores, las ofertas y la documentación presentada.

A raíz de las recomendaciones e interrogantes suscitadas en el acto de apertura, se acordó realizar una próxima convocatoria que se llevó a cabo el 30 de noviembre de 2022. Surge del *Acta*, que los miembros de la Junta de Subasta, de manera unánime, adjudicaron la compra de asfalto caliente y aceite bituminoso a PR Asphalt, “por este haber presentado la propuesta más completa, la mayor puntuación en la evaluación y haber cumplido con todos los requerimientos de los pliegos y sus especificaciones”.³

El 14 de diciembre de 2022, la Junta de Subasta emitió y notificó por correo electrónico el *Aviso No de Adjudicación*.⁴ Por virtud de este, la Junta de Subasta adjudicó la compra del asfalto

¹ Apéndice recurso revisión, pág. 6.

² Apéndice oposición a revisión, pág. 68 y 164.

³ *Íd.*, págs. 165-167.

⁴ Apéndice recurso revisión, págs. 1-5.

caliente y aceite bituminoso a PR Asphalt. Fundamentó su adjudicación en que PR Asphalt presentó “la propuesta más completa y licitado en todos los artículos solicitados, entendiendo que la otra compañía [Super Asphalt] **no presentó precios en uno de los artículos indispensables de nuestra solicitud, el aceite bituminoso**”. (Énfasis nuestro).

En desacuerdo con la adjudicación de la Junta de Subasta, el 22 de diciembre de 2022, el Recurrente acudió ante esta Curia y esbozó el siguiente señalamiento de error:

Cometió grave error la Junta de Subasta del Municipio de Cidra que invalida la adjudicación de esta subasta, al adjudicar la subasta a un licitador que no cumple con las especificaciones de la subasta y el incumplimiento impide que se utili[c]en los fondos federales asignados para la adquisición de productos y servicios licitados.

Acompañó su recurso con una *Moción Urgente en Auxilio de Jurisdicción*, en la que solicitó que se paralizara la adjudicación de la subasta hasta tanto esta Curia resolviera el recurso de revisión presentado. Mediante *Resolución* emitida el 22 de diciembre de 2022, esta Curia declaró *No Ha Lugar* la solicitud en auxilio de jurisdicción y le concedimos hasta el 23 de enero de 2023 a la parte Recurrída para que presentara su posición en cuanto al recurso.

Transcurridos varios trámites en este foro apelativo, el 27 de enero de 2023 el Municipio presentó *Oposición a “Solicitud de Revisión Judicial”*. Posteriormente, emitimos *Resolución* en la que le ordenamos a la Junta de Subasta que certificara que el registro del SAM de PR Asphalt se encontraba vigente a la fecha de 9 de noviembre de 2022. En cumplimiento con lo ordenado, el 9 de febrero de 2022, la Junta de Subastas presentó *Moción en Cumplimiento de Resolución de Fecha de 8 de febrero de 2022*.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a exponer la normativa jurídica aplicable a la controversia ante nuestra consideración.

II.

A. Estándar de Revisión Judicial de Determinaciones Administrativa

“Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que los tribunales apelativos debemos conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas”. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016). Esto se debe “a la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado”. *Íd.* Las determinaciones de una agencia administrativa gozan de una presunción de corrección. *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117, 128 (2019). Al evaluar una determinación administrativa, los foros judiciales analizarán los aspectos siguientes: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial, y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Capó Cruz v. Jta. de Planificación et al.*, 204 DPR 581, 591 (2020).

A tenor con lo anterior, los tribunales deben deferencia a las agencias administrativas salvo que: (1) las determinaciones no estén basadas en evidencia sustancial; (2) las conclusiones de derecho fueran incorrectas; (3) la agencia actuara de forma arbitraria, irrazonable o ilegal; o (4) que lesionara derechos fundamentales. *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR 803, 14 (2021); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 36 (2018). En ausencia de ello, “aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación

que realizó la agencia administrativa recurrida”. *Super Asphalt v. AFI y otros, supra; ECP Incorporated v. OCS*, 205 DPR 268 (2020). Aun así, “las determinaciones de derecho pueden ser revisadas en su totalidad”. *Capó Cruz v. Jta. de Planificación et al., supra*.

B. Subastas Municipales

Las subastas, así como el requerimiento de propuestas (*request for proposal*) son los vehículos procesales disponibles para que el Gobierno de Puerto Rico, así como sus municipios, adquieran bienes y servicios. *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019). El propósito de estas herramientas es proteger el erario fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles. *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, 194 DPR 711, 716-717 (2016).

Como regla general, corresponde a cada ente gubernamental ejercer su poder reglamentario para establecer el procedimiento y las guías a seguirse en sus subastas. La Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, mejor conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.* (“LPAU”) contiene varias disposiciones sobre el proceso de subasta. La Sección 3.19 de la LPAU, dispone que los procedimientos de adjudicación de subastas serán informales y que estos serán establecidos por las agencias mediante reglamentación, siempre en estricto cumplimiento con la legislación sustantiva que aplica a las compras del Gobierno de Puerto Rico. Además, será sin menoscabo de los derechos y las obligaciones de los licitadores bajo la política pública y leyes vigentes en nuestra jurisdicción. Ahora bien, la LPAU no incluyó a los municipios en

su definición de agencia, por lo que a estos no le son aplicables las disposiciones de la aludida ley.

En el caso de los municipios, tanto las subastas tradicionales, así como el requerimiento de propuestas que adjudique una Junta de Subastas Municipal, están reguladas por la Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, conocida como *Código Municipal*, 21 LPRa sec. 4001 *et seq.*, (“Código Municipal”). El aludido Código Municipal, *supra*, establece que los municipios deberán cumplir con el procedimiento de subasta pública, salvo contadas excepciones, cuando las compras de materiales, equipo, comestibles, medicinas y otros suministros de igual o similar naturaleza, uso o características que exceden de \$100,000.00; en toda obra de construcción o mejora pública por contrato que exceda de doscientos mil (\$200,000) dólares y en cualquier venta o arrendamiento de propiedad mueble e inmueble, con excepción a lo dispuesto en este Código. 21 LPRa Sec. 7211. Para ello, todo municipio constituirá y tendrá una Junta de Subastas que constará de cinco (5) miembros. Cuatro de estos miembros, serán funcionarios municipales nombrados por el Alcalde y confirmados por la Legislatura Municipal. Mientras que el quinto miembro, será un residente del municipio de probada reputación moral, quien también será nombrado por el Alcalde y confirmado por la Legislatura Municipal. 21 LPRa Sec. 7214.

Conforme establece el Artículo 2.040 del Código Municipal, *supra*, la Junta de Subasta entenderá y adjudicará todas las subastas que sean requeridas por ley, por ordenanza municipal o reglamento. 21 LPRa Sec. 7216. Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, el mencionado artículo establece como criterio de adjudicación el que la Junta

adjudicará a favor del postor razonable más bajo. Además, tomará 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. No empecé a lo anterior, conforme el discutido artículo, la subasta podrá adjudicársele a un postor, aunque no sea necesariamente el más bajo, o sea el más alto, si ello beneficia el interés público. En tal situación, la Junta de Subasta deberá hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifiquen tal adjudicación. *Íd.*

III.

Expuesto el marco jurídico y ponderados los argumentos presentados por las partes, procedemos a resolver la controversia ante nuestra consideración.

En el presente recurso, el Recurrente arguye que erró la Junta de Subasta al adjudicar la buena pro a PR Asphalt. En particular, sostiene que PR Asphalt incumplió con los requisitos dispuestos en el pliego de la subasta al no mantener vigente la registración en el Sistema de Administración de Adjudicaciones ("SAM" por sus siglas en inglés), uno de los criterios para poder licitar y contratar.

Por su parte, la Junta de Subasta nos alega que el expediente administrativo demuestra que, al momento de presentar la propuesta, el registro de PR Asphalt en el SAM se encontraba activo. Añade que la subasta le requirió a los licitadores que estuvieran registrados en el SAM al momento de

la presentación de la propuesta o iniciar un proceso de registro inmediatamente después de la presentación de la propuesta. Arguye, además, la Junta de Subasta que PR Asphalt estaba registrado en el SAM al momento de presentar la propuesta, cumpliendo con los requerimientos solicitados a los licitadores.

Luego de un ponderado y cuidadoso análisis del expediente apelativo, así como de las disposiciones legales y jurisprudenciales aplicables, hemos llegado a la conclusión que actuó correctamente la Junta de Subasta al adjudicar la buena pro a PR Asphalt. Veamos.

En el caso de autos, es la contención del Recurrente que PR Asphalt no cumplió con los requerimientos de la subasta ya que no tenía vigente su registro en el *System Award Management* ("SAM"), al momento de presentar su propuesta como licitador. Según surge del expediente ante nuestra consideración, el 18 de octubre de 2022, se publicó un Aviso de Subastas para la compra de asfalto caliente y aceite bituminoso para el Municipio. En el Aviso de Subasta publicado se estableció lo siguiente:

LOS PROPONENTES DEBEN POSEER UNA IDENTIFICACIÓN ÚNICA DE ENTIDAD ((IUE) Y **ESTAR REGISTRADOS EN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE ADJUDICACIONES (SAM) AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA O INICIAR EL PROCESO DE REGISTRO INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE LA PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA.** (Énfasis y subrayado nuestro).

En el documento intitulado *Instructio[n]s Invitation for Bid for Acquisition of Technology System Infrastructure Improvement 03-2022-2023*, se estableció lo siguiente sobre el requisito de registración en el SAM:

[...] the Proposer must be registered in the System for Award Management (SAM) **at the time of the Proposal submission or initiate the registration process right after the Proposal submission.** (Énfasis nuestro).

Asimismo, el documento intitulado *Condiciones Generales de Solicitud de Propuestas*, establece que las compañías participantes deberán estar registradas en el SAM y proveer el número de identificación de del *Data Universal Numbering System* (“DUNS”). El documento añade que las propuestas debían ser presentadas el **9 de noviembre de 2022** en la Oficina de Secretaría Municipal.

De una lectura de los requisitos establecidos en la subasta que aquí se cuestiona, notamos que el requerimiento de que los licitadores tuvieran que estar registrados en el SAM se cumplía de dos maneras. En el primer escenario, la subasta requería que cada licitador interesado en presentar una propuesta debía estar registrado en el SAM al momento de la presentación de la misma. Es decir, los proponentes debían estar registrados en el SAM para el 9 de noviembre de 2022. En segunda instancia, el proponente podía iniciar el proceso inmediatamente después de la presentación de la propuesta. En este escenario, aunque el proponente no tuviera vigente su registro en el SAM a la fecha del 9 de noviembre de 2022, podía iniciar el proceso **inmediatamente después** de presentar su propuesta.

Surge del apéndice del caso de autos un documento, el cual establece que el registro del SAM de PR Asphalt expiraba el 4 de noviembre de 2022, días antes de la fecha límite para la presentación de las propuestas de los licitadores de la subasta.⁵ Con respecto al registro en el SAM, el *Acta* emitida por la Junta de Subasta estableció lo siguiente:

[...] En la reunión pasada [9 de noviembre de 2022], surgió una interrogante en cuanto a los números de SAM y UEI presentados, ambas compañías presentaron la información y evidencia de la página de SAM.GOV, pero PR Asphalt no presentaba el número de Caper y Super

⁵ Apéndice recurso, pag. 7.

Asphalt si lo presentó, por lo que la Junta de Subasta determin[ó] no adjudicar hasta tanto se revisara los números y se corroboraran que todo estuviera en cumplimiento. Por tanto, se acordó una nueva reunión para el día de hoy, 30 de noviembre de 2022, para así tener la información completa a la hora de adjudicar el presente renglón.

Se realizó una búsqueda de ambas compañías de la cual los resultados fueron los siguientes:

RENGLÓN COMPRA DE ASFALTO CALIENTE Y ACEITE BITUMINOSO COMPAÑÍAS	
Puerto Rico Asphalt LLC	Super Asphalt Pavement Corp.
Número de UEI: ULW4D8LHXHK7	Número de UEI: SNDLNMJF45E5
Cage: 94EW4	Cage:482Q4
NAICS: 324121	NAICS: 324121
STATUS: ACTIVE	STATUS ACTIVE

(Énfasis en original).⁶

Asimismo, el 9 de febrero de 2023, la Junta de Subasta presentó una *Certificación* por requerimiento de este Tribunal, donde certificó que PR Asphalt estaba registrada en el SAM y que dicho registro se encontraba **vigente a la fecha de 9 de noviembre de 2022, día de la presentación y acto de apertura de la subasta.**

Como vimos, las alegaciones de la parte Recurrente son infundadas y carentes de evidencia que las sustenten. La Junta de Subasta demostró que: 1) PR Asphalt cumplió con los requerimientos y pliegos de especificaciones de la subasta; y 2) que fue el mejor postor para adjudicar la misma. Conforme al *Aviso de Subasta* publicado en el periódico El Vocero, el Municipio solicitó “propuestas de personas físicas y/o jurídicas calificadas para seleccionar una empresa para brindar a la compra de asfalto caliente y **aceite bituminoso**”. (Énfasis nuestro). Surge del *Acta* de la Junta de Subasta con fecha de 30

⁶ Apéndice oposición a recurso, págs. 164-165.

de noviembre de 2022, que las propuestas presentadas por los licitadores fueron las siguientes:

Puerto Rico Asphalt LLC

DESCRIPCIÓN	UNIDAD	PRECIO
ASFALTO 5B (EQUIVALE A 07)	TON	\$85.00
ASFALTO 4B (EQUIVALE A 06)	TON	\$85.00
ASFALTO S1 (EQUIVALE A 05)	TON	\$85.00
ASFALTO BLACK BASE (EQUIVALE A B1)	TON	\$85.00
ASFALTO FRIO	TON	\$300.00
ASFALTO FRIO SACO #50	C/U	\$30.00
ACEITE BITUMINOSO DRON 55 GAL	DRON	\$385.00
ACEITE BITUMINOSO A GRANEL	C/U	\$7.00

Super Asphalt Pavement Corp.

DESCRIPCIÓN	UNIDAD	PRECIO
ASFALTO 5B (EQUIVALE A 07)	TON	\$85.00
ASFALTO 4B (EQUIVALE A 06)	TON	\$85.00
ASFALTO S1 (EQUIVALE A 05)	TON	\$85.00
ASFALTO BLACK BASE (EQUIVALE A B1)	TON	\$85.00
ASFALTO FRIO	TON	NO BID
ASFALTO FRIO SACO #50	C/U	NO BID
ACEITE BITUMINOSO DRON 55 GAL	DRON	NO BID
ACEITE BITUMINOSO A GRANEL	C/U	NO BID

Al evaluar las propuestas recibidas por los licitadores, la Junta de Subasta estableció lo siguiente:

Se revisaron los artículos en el pliego de especificaciones de cada compañía y compramos juntos cada uno entre ambas propuestas. En la reunión pasada, se había consultado con el Sr. Edgardo Díaz y este nos había indicado que **era necesario la compra de aceite bituminoso para poder realizar los trabajos de asfalto ya que se utiliza en conjunto con el asfalto para completar el trabajo en las carreteras.** Según su recomendación, deberíamos considerar la compañía que present[ó] precio en todos los artículos ya que **el aceite bituminoso es indispensable para lograr hacer los trabajos de asfaltado por administración tal cual lo han planificado.** (Énfasis nuestro).⁷

⁷ Apéndice oposición a recurso, pág. 165.

Según dispone el Código Municipal, *supra*, la Junta de Subasta tomará 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.** 21 LPRC Sec. 7216. En este caso fue la compañía PR Asphalt quien cumplió con todas las especificaciones de la subasta. Ante ello, la Junta de Subasta actuó correctamente al adjudicar la buena pro a PR Asphalt por haber presentado la propuesta más completa, haber sido la compañía con mayor puntuación en la evaluación y haber cumplido con todos los requerimientos de los pliegos y sus especificaciones. En vista de que la parte Recurrente no logró rebatir la presunción de corrección de la determinación emitida por la Junta de Subasta, nos corresponde darle deferencia a la adjudicación de la subasta que aquí se cuestiona. Véase *Super Asphalt v. AFI y otros, supra*.

IV.

Por los fundamentos expuestos, **confirmamos** la determinación recurrida.

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

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones