

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

AMERICAN ROOFING OF
P.R., INC.
RECURRENTE

v.

JUNTA DE SUBASTAS
UNIVERSIDAD DE
PUERTO RICO, RECINTO
UNIVERSITARIO DE
MAYAGUEZ
RECURRIDA

RT INTERNATIONAL
ROOFERS, INC.
LICITADOR AGRACIADO-
RECURRIDO

KLRA202000536
Consolidado con
KLRA202000537

Revisión
Administrativa
procedente de la
Junta de Subastas
de la Universidad
de Puerto Rico,
Recinto
Universitario de
Mayagüez

Subasta Formal
Núm. 230007916;
230007915

Sobre: Impugnación
de Subasta

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Rivera Marchand.

Rivera Marchand, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 12 de abril de 2021.

La parte recurrente, American Roofing of P.R., Inc., comparece ante nos mediante recursos consolidados e impugna dos adjudicaciones de subasta que realizó la Junta de Subastas de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez, los días 23 y 26 de octubre de 2020, debidamente notificadas a las partes el 23 y 27 de octubre de 2020, respectivamente.

Por los fundamentos expuestos a continuación, dejamos sin efecto las subastas impugnadas. Veamos.

I.

KLRA202000536:

El 26 de octubre de 2020, la Junta de Subastas de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez, la parte recurrida, adjudicó la Subasta Formal Núm. 230007916 para la adquisición de impermeabilización temporera de techos Bloque VIII a favor de RT International Roofers, Inc. por ser el postor más bajo.

Los licitadores perdidosos fueron American Roofing of P.R., Inc., la parte recurrente; Class Contractor Corp. y Suárez Professional Roofing Corp. Inconforme, la parte recurrente solicitó reconsideración, la cual fue rechazada de plano.

Aún insatisfecha, el 16 de diciembre de 2020, la parte recurrente acudió ante nos y planteó lo siguiente:

Erró la Honorable Junta de Subastas del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico, Subasta Formal Número 230007916, al adjudicar al licitador recurrido RT International Roofers, Inc., habiendo incumplido crasamente con los requisitos indispensables para poder adjudicarle la Subasta. La Honorable Junta se abstrajo de sus propios requisitos para los licitadores, tornando la adjudicación en una ultra vires, arbitraria y caprichosa.

El 19 de enero de 2021, el licitador agraciado, RT International Roofers, Inc., presentó su *Alegato en Oposición*.

KLRA202000537:

El 23 de octubre de 2020, la Junta de Subastas de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez, la parte recurrida, adjudicó la Subasta Formal Núm. 230007915 para la adquisición de impermeabilización temporera de techos Bloque IX a favor de RT International Roofers, Inc. por ser el postor más bajo. Los licitadores perdidosos fueron American Roofing of P.R., Inc., la parte recurrente; Class Contractor Corp. y Suárez Professional Roofing Corp. Inconforme, la parte recurrente solicitó reconsideración, la cual fue rechazada de plano.

Aún insatisfecha, el 16 de diciembre de 2020, la parte recurrente acudió ante nos y planteó lo siguiente:

Erró la Honorable Junta de Subastas del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico, Subasta Formal Número 230007915, al adjudicar al licitador recurrido RT International Roofers, Inc., habiendo incumplido crasamente con los requisitos indispensables para poder adjudicarle la Subasta. La Honorable Junta se abstrajo de sus propios requisitos para los licitadores, tornando la adjudicación en una ultra vires, arbitraria y caprichosa.

Por tratarse de una misma controversia, el 10 de febrero de 2021, ordenamos la consolidación de ambos recursos.

Así las cosas, el 17 de febrero de 2021, la Junta de Subastas de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez, la parte recurrida, presentó su *Alegato en Oposición*.

II.

A. Procedimiento y término para solicitar reconsideración en la adjudicación de subastas

La reconsideración de subastas se rige por lo dispuesto en la Sección 3.19 de la Ley Núm. 38-2017, mejor conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, 3 LPRA sec. 9659. La precitada legislación reza como sigue:

Los procedimientos de adjudicación de subastas serán informales; su reglamentación y términos serán establecidos por las agencias, pero siempre en estricto cumplimiento con la legislación sustantiva que aplica a las compras del Gobierno de Puerto Rico y sin menoscabo de los derechos y obligaciones de los licitadores bajo la política pública y leyes vigentes en la jurisdicción de Puerto Rico. La parte adversamente afectada por una decisión podrá, dentro del término de veinte (20) días a partir del depósito en el correo federal notificando la adjudicación de la subasta, presentar una moción de reconsideración ante la agencia. En la alternativa, podrá presentar una solicitud de revisión ante la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales o la entidad apelativa que corresponda en ley o reglamento, dentro del término de veinte (20) días calendario, a partir del depósito en el correo federal notificando la adjudicación de la subasta. La agencia o la Junta Revisora deberá considerarla dentro de los treinta (30) días de haberse presentado. La Junta podrá extender dicho término una sola vez, por un término adicional de quince (15) días calendario. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para instar el recurso de revisión judicial empezará a contarse desde la fecha en que se depositó en el correo federal copia de la notificación de la decisión de la agencia, la entidad apelativa o la Junta Revisora resolviendo la moción. Si la agencia, la entidad apelativa o la Junta Revisora dejare de tomar alguna acción con relación a la moción de reconsideración o solicitud de revisión, dentro del término correspondiente, según dispuesto en este capítulo, se entenderá que ésta ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha comenzará a correr el término para la revisión judicial.

B. Revisión judicial de subastas

Por su parte, la Sección 4.2 de dicha ley, 3 LPRA sec. 9672, regula lo relativo al término para recurrir ante nos en alzada y, en lo pertinente, lee como sigue:

En los casos de impugnación de subasta, la parte adversamente afectada por una orden o resolución final de la agencia, de la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales, o de la entidad apelativa de subastas, según sea el caso, podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de veinte (20) días, contados a partir del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden

o resolución final de la agencia, la referida Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales o la entidad apelativa, o dentro del término aplicable de veinte (20) días calendario de haber transcurrido el plazo dispuesto por la sec. 9659 de este título.

C. Deferencia a las agencias

La doctrina de revisión judicial dispone que, al revisar las determinaciones administrativas, los tribunales tenemos la encomienda de auscultar si las mismas fueron emitidas en virtud de los poderes delegados a la agencia y de su política pública. *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR ___; 2020 TSPR 68. Sabido es que las decisiones de los organismos administrativos están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. *OCS v. CODEPOLA*, 202 DPR 842 (2019). Esto debido a que, mediante esta norma reconocemos el *expertise* del que gozan los organismos administrativos en aquellas materias que le han sido delegadas por ley. *Íd.* Por ello, se ha establecido que las agencias gozan de discreción al evaluar las propuestas sometidas, pues cuando se trata de la adquisición de servicios técnicos de gran costo y sofisticación, la selección de un proveedor sobre otros puede conllevar decisiones que descansen, no en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de la tecnología, y los recursos humanos con que cuenta ésta, a la luz de las necesidades presente y futuras de la agencia. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 898 (2007). Una vez la agencia o junta involucrada emite una determinación, los tribunales no deberán intervenir con ésta salvo que se demuestre que la misma se tomó de forma arbitraria, caprichosa o mediando fraude o mala fe, pues la agencia, con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que el foro judicial para determinar el mejor licitador, tomando en consideración los factores esgrimidos tanto por la ley como por su reglamento de subastas. *Íd.*

Ahora bien, a pesar de que debemos deferencia a las agencias, el Tribunal Supremo ha resuelto con igual firmeza que los tribunales no podemos imprimirle un sello de corrección, so pretexto de

deferencia, a las determinaciones o interpretaciones administrativas irrazonables, ilegales, o simplemente, contrarias a derecho. *ECP Incorporated v. Oficina del Comisionado de Seguros*, 205 ___; 2020 TSPR 112; *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117 (2019). Los requisitos a considerar, en la adjudicación del contrato se enumeran en el requerimiento de propuesta o RFP, el cual incluye, entre otros, el valor que se le asigne a éstos, el itinerario para recibir y evaluar las propuestas y adjudicar la buena pro, así como los términos del contrato”. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 996 (2009). Las adquisiciones de bienes o servicios que realice el Gobierno mediante RFP están, como toda subasta gubernamental, revestidas de un gran interés público en la protección del erario y en garantizar que dichas adquisiciones se lleven a cabo con transparencia, eficiencia y probidad. *Íd.* pág. 998. Recibidas las ofertas, la agencia adjudicará la subasta a favor del licitador cuya propuesta cumpla con las especificaciones, condiciones y términos solicitados, siempre que ésta constituya una fuente segura de abastos, y procederá a notificar dicha adjudicación. *Íd.*

III.

En esencia, la parte recurrente solicitó que se descalificara al postor agraciado en las subastas de referencia porque alegadamente incumplió con el requisito de presentar un Estado de Flujo de Efectivo (“Cash Flow Statement”) en su Estado Financiero.

Por otra parte, los recurridos arguyeron que la alegada omisión es inconsecuente e insuficiente para revocar las subastas aquí impugnadas. RT sostuvo que se trata de un error involuntario y no perjudicial, pues la información alegadamente omitida surge del resto de la información contenida en el estado financiero presentado por RT. Por su parte, la Junta de Subastas del RUM arguyó que nada en la reglamentación aplicable requiere que los estados financieros sean auditados o que contengan un estado de flujo de caja. Los recurridos también levantaron dos planteamientos

de índole jurisdiccional, los cuales serán atendidos con preferencia, por tratarse de una cuestión privilegiada. Particularmente, que el recurso de revisión de autos carece de la documentación necesaria para auscultar nuestra jurisdicción, a saber, porque la parte recurrente no incluyó en su recurso la moción en solicitud de reconsideración que presentó ante el Panel de Reconsideración de la entidad concernida. Asimismo, los recurridos señalaron que la parte recurrente no le notificó el recurso de revisión a su representación legal, sino que notificó directamente a RT.

Aunque bien sea cierto que la parte recurrente no presentó ante nos copia de la moción de reconsideración que presentó ante el foro recurrido, nótese que adjuntó a su recurso evidencia de su envío y recibo por parte de Panel de Reconsideración y demás licitadores.¹ La referida información es suficiente para auscultar nuestra jurisdicción sobre los recursos de epígrafe. De otra parte, la referida solicitud no fue objeto de adjudicación, toda vez al transcurrir el término permitido, la agencia no actuó por lo que se entendió rechazada de plano. Veamos.

En el caso del recurso KLRA202000536 el aviso de adjudicación de subasta tiene fecha de 26 de octubre de 2020 y se depositó en el correo el 27 de octubre de 2020.² Oportunamente, el 6 de noviembre de 2020, la parte recurrente notificó la solicitud de reconsideración ante el Panel de Reconsideración.³ El 9 de noviembre de 2020, el Panel de Reconsideración recibió la solicitud de reconsideración.⁴ Por lo tanto, el Panel disponía de treinta (30) días para adjudicarla, contados a partir del 9 de noviembre de 2020. En otras palabras, tenía hasta el 9 de diciembre de 2020 para pasar juicio sobre la misma. Ahora bien, no habiéndola considerado, la misma se entiende rechazada de plano, y a partir de esa fecha,

¹ Véanse apéndices 2-4, págs. 16-20 del apéndice del recurso de revisión KLRA202000536 y apéndice 2-4, págs. 16-21 del apéndice del recurso de revisión KLRA202000537.

² Véase apéndice 1, págs. 12-15 del recurso de revisión KLRA202000536.

³ Véase pág. 16 del recurso de revisión KLRA202000536.

⁴ Véase pág. 17 del recurso de revisión KLRA202000536.

comenzó a decursar el término de veinte (20) días para solicitar revisión judicial ante este Tribunal de Apelaciones. Dicho término vencía el 29 de diciembre de 2020. Habiéndose presentado el recurso de revisión KLRA202000536 el 16 de diciembre de 2020, resolvemos que su presentación ante nos fue oportuna.

Por otro lado, en el caso del recurso KLRA202000537 el aviso de adjudicación de subasta tiene fecha de 23 de octubre de 2020 y se depositó en el correo en esa misma fecha.⁵ Oportunamente, el 30 de octubre de 2020, la parte recurrente notificó la solicitud de reconsideración ante el Panel de Reconsideración.⁶ El 31 de octubre de 2020, el Panel de Reconsideración recibió la solicitud de reconsideración.⁷ Por lo tanto, el Panel disponía de treinta (30) días para adjudicarla, contados a partir del 31 de octubre de 2020. En otras palabras, tenía hasta el 30 de noviembre de 2020 para pasar juicio sobre la misma. Ahora bien, no habiéndola considerado, la misma se entiende rechazada de plano, y a partir de esa fecha, comenzó a decursar el término de veinte (20) días para solicitar revisión judicial ante este Tribunal de Apelaciones. Dicho término vencía el 20 de diciembre de 2020. Siendo ese día domingo, el referido plazo quedó extendido hasta el lunes, 21 de diciembre de 2020. Habiéndose presentado el recurso de revisión KLRA202000537 el 16 de diciembre de 2020, resolvemos que su presentación ante nos fue oportuna.

Conforme a lo anterior, y habiéndose certificado, además, la notificación oportuna del recurso a todas las partes del pleito, entiéndase, al Panel de Reconsideración, a la Junta de Subastas del RUM y a todos los licitadores de referencia, resulta forzoso concluir que ostentamos jurisdicción para adentrarnos en los méritos de ambos recursos.

⁵ Véase apéndice 1, págs. 12-15 del recurso de revisión KLRA202000537.

⁶ Véase pág. 16 del recurso de revisión KLRA202000537.

⁷ Véase pág. 17 del recurso de revisión KLRA202000537.

Como ya adelantamos, la parte recurrente impugnó las subastas de epígrafe y arguyó que la Junta de Subastas del RUM debió descalificar al licitador agraciado, debido a que incumplió con el requisito de presentar un Estado de Flujo de Efectivo ("Cash Flow Statement") junto con su Estado Financiero. Coincidimos con la postura de la parte recurrente.

En lo que atañe al recurso KLRA202000536, surge de la Minuta de la Presubasta compulsoria para la Subasta Núm. 230007916, *Impermeabilización temporera de techo Bloque VIII*, celebrada el 27 de agosto de 2020 y a la cual asistieron representantes de todos los licitadores de referencia, quedó establecido, entre otros, el siguiente acuerdo:

...

- Los licitadores deberán incluir en su propuesta sus estados financieros auditados (últimas 18 meses). Contendrá la información que se detalla en la página 6, inciso 2.C ("instructions to bidder"). De no ser así, será descalificado.⁸

...

Por su parte, en el Inciso 2.C de las instrucciones al postor ("Instructions to Bidder"), dispone:

2. All tenderers must submit the following documents with their tender documents:

...

c. Copy of an audited financial statement and certified by a Certified Public Accountant "CPA" licensed within the jurisdiction of the Commonwealth of Puerto Rico whose closing date is located in the period between the eighteen (18) months prior to the date of the opening of bids. The financial statement should include:

- Statement of cash flow (Cash Flow Statement)
- Revenue and Expenses ("Statement of Revenue and Expenses")
- Financial Statement
- Notes to the Financial Statement.⁹

De lo anterior puede colegirse que la presentación del estado de flujo de efectivo era un requisito indispensable, so pena de descalificación. Sin embargo, a pesar del claro lenguaje, el licitador agraciado incumplió con dicho requisito, hecho sobre el cual no

⁸ Véase pág. 22 del recurso de revisión KLRA202000536.

⁹ Véase pág. 24 del recurso de revisión KLRA202000536.

existe controversia, pues en el propio estado financiero se constató dicha omisión. Específicamente, en el renglón correspondiente a otros asuntos, el contador público autorizado admitió expresamente:

El estado de flujo de efectivo para el año terminado al 31 de diciembre de 2019 no ha sido presentado. Los principios de contabilidad generalmente aceptados en lo E.U.A. requieren que dicho estado sea preparado cuando los estados financieros de una entidad pretenden presentar la situación financiera y el resultado de operaciones de la misma.¹⁰

Por consiguiente, habiendo incumplido con el aludido requisito, y conforme a las condiciones establecidas en la documentación de la subasta, RT debió ser descalificado como postor. Según reseñamos en el Derecho que precede, la adjudicación de una subasta se fundamenta en el cumplimiento de los términos intimados. En otras palabras, una vez se establecen las exigencias y condiciones de una subasta, los licitadores participantes deberán cumplir con las mismas. Aquellas propuestas que no cumplan con las especificaciones, condiciones y términos solicitados, deberán ser descartadas. Lo anterior no puede quedar al arbitrio de la agencia o del ente administrativo concernido. Por lo tanto, resolvemos que la Junta de Subastas del RUM erró al adjudicar la Subasta Núm. 230007916 a RT, sin que ésta diera cumplimiento a las condiciones del proceso, según pactadas.

En cuanto a la subasta objeto del recurso KLRA202000537, ocurrió exactamente lo mismo. Surge de la Minuta de la Presubasta compulsoria para la Subasta Núm. 230007915, *Impermeabilización temporera de techo Bloque IX*, también celebrada el 27 de agosto de 2020 y a la cual asistieron representantes de todos los licitadores de referencia, quedó establecido, entre otros, el siguiente acuerdo:

...

- Los licitadores deberán incluir en su propuesta sus estados financieros auditados (últimas 18 meses). Contendrá la información que se detalla en la página 6, Inciso 2.C ("instructions to bidder"). De no ser así, será descalificado.¹¹

¹⁰ Véase pág. 26 del recurso de revisión KLRA202000536.

¹¹ Véase pág. 23 del recurso de revisión KLRA202000537.

...

Por su parte, en el Inciso 2.C de las instrucciones al postor ("Instructions to Bidder"), dispone:

2. All tenderers must submit the following documents with their tender documents:

...

c. Copy of an audited financial statement and certified by a Certified Public Accountant "CPA" licensed within the jurisdiction of the Commonwealth of Puerto Rico, whose closing date is located in the period between the eighteen (18) months prior to the date of the opening of bids. The financial statement should include:

- Statement of cash flow (Cash Flow Statement)
- Revenue and Expenses ("Statement of Revenue and Expenses")
- Financial Statement
- Notes to the Financial Statement.¹²

Por su parte, en el renglón correspondiente a otros asuntos, el contador público autorizado admitió expresamente:

El estado de flujo de efectivo para el año terminado al 31 de diciembre de 2019 no ha sido presentado. Los principios de contabilidad generalmente aceptados en lo E.U.A. requieren que dicho estado sea preparado cuando los estados financieros de una entidad pretenden presentar la situación financiera y el resultado de operaciones de la misma.¹³

Así pues, por las mismas razones antes discutidas, resolvemos que la Junta de Subastas del RUM erró al adjudicar la Subasta Núm. 230007915 a RT, sin que ésta diera cumplimiento a las condiciones del proceso, según pactadas.

Conforme la normativa antes expuesta y de nuestro análisis sosegado de los expedientes ante nos, concluimos que los errores señalados se cometieron.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos las determinaciones administrativas impugnadas.

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

¹² Véase pág. 25 del recurso de revisión KLRA202000537.

¹³ Véase pág. 27 del recurso de revisión KLRA202000537.