

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL II

ALONSO & CARUS IRON WORKS Recurrente v. MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CIDRA Recurrida	KLRA201600153 Consolidado con	<i>Revisión Judicial</i> procedente de la Junta de Subastas del Municipio de Cidra Subasta Núm.: 03 Serie 2015-2016 Sobre: Subasta
KARLAN GROUP CORP. Recurrente v. MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CIDRA Recurrida	KLRA201600157	<i>Revisión Judicial</i> procedente de la Junta de Subastas del Municipio de Cidra Subasta Núm.: 03 Serie 2015-2016 Sobre: Subasta

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 24 de mayo de 2016.

Comparecen ante nos Alonso & Carus Iron Works, Inc. y Karlan Group Corporation, quienes nos solicitan la revisión de una determinación emitida el 12 de febrero 2016, por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Cidra. Mediante dicha notificación, se adjudicó la buena *pro* a L&R Engineering Group, LLC que, junto a los recurrentes, licitó para un trabajo de reparación en el terminal de vehículos y el diseño y construcción del techo.

Por los fundamentos que pasamos a exponer, se confirma la determinación recurrida. Veamos los hechos relevantes.

I.

El viernes, 23 de octubre de 2015, la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Cidra publicó un Aviso de Subasta, Subasta

Número 03, Serie 2015-2016, en el periódico El Vocero de Puerto Rico.¹ El referido aviso invitaba a los interesados a someter sus propuestas para la reparación del tercer y último nivel del terminal de vehículos públicos, así como el diseño y construcción del techo en *galvalume*. El anuncio incluía una lista de varios requisitos indispensables; y convocaba a la reunión de presubasta a celebrarse el 4 de noviembre de 2015 y cuya asistencia era obligatoria.

Llegado el día, un total de once compañías se personaron al cónclave. Salvo el presidente de la Junta de Subastas, los demás miembros estuvieron presentes. Según se desprende del Acta,² la Junta indicó los pormenores del trabajo solicitado y los presentes aclararon varias dudas. Además, se indicó a los asistentes que los contratistas deberían cumplir con dos requisitos, que formaban “parte esencial de la subasta”; a saber: los documentos incluidos en el aviso de subasta y “un dibujo conceptual, planta y elevaciones adaptado al proyecto”. La fecha de la subasta se pautó para el 8 de diciembre de 2015, a las 2:00 de la tarde.

Luego de los trámites de rigor,³ Karlan Group, Corporation presentó oportunamente su propuesta por \$727,721.00; que al aplicar la Ley de Preferencia⁴ se redujo a \$678,875.00.⁵ Como parte de su propuesta, incluyó los siguientes documentos: Plano de Condiciones Existentes, *Anchor Bolt Layout*, *Structural Frame Layout* y *Elevation and Details*.⁶

Por su parte, Alonso & Carus Iron Works, Inc. sometió su puja por \$648,925.00. Anejó a la propuesta lo siguiente: *Rigid Frame Elevation*:

¹ Apéndice del recurso KLRA201500157, págs. 4-5.

² Apéndice del recurso KLRA201500157, págs. 6-12.

³ Apéndice del recurso KLRA201500157, págs.13-16; 95.

⁴ Ley Núm. 14-2004, *Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña*, según enmendada 3 L.P.R.A. § 930 y ss.

⁵ Apéndice del recurso KLRA201500157, págs. 17-94.

⁶ Apéndice del recurso KLRA201500157, págs.91-94.

*Frame Line 1-6, Roof Sheeting Plan, Roof Framing Plan y Sidewall Sheeting & Trim: Frame Line A, Line D.*⁷

El 12 de febrero de 2016 la Junta de Subasta del Municipio de Cidra emitió la “Notificación de No Adjudicación”,⁸ conforme la determinación adoptada el 2 de febrero de 2016.

Según surge de la notificación, las ofertas recibidas fueron las siguientes:

Compañías	Propuesta Base	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Dibujo Conceptual
Macad Contractor & Engineering	\$440,700.00	\$200,000.00			No cumplió
Alonso & Carus	\$648,925.00	\$87,000.00	\$138,600.00		No cumplió
Karlan Group Corporation	\$727,721.00	\$364,721.00			No cumplió
Ley de Preferencia	\$678,875.20				
L&R Engineering Group, LLC	\$744,300.00	\$215,000.00	\$99,000.00	\$115,000.00	Cumplió

La Junta informó que la buena *pro* se le adjudicó a L&R Engineering Group, LLC, por la suma de \$744,300.00, al tomar “en consideración que cumplió con el requisito solicitado en la subasta de presentar un dibujo conceptual del proyecto”.

Inconforme, el 19 de febrero de 2016, Alonso & Carus compareció ante este foro revisor y señaló que la Junta erró al determinar que la compañía “no cumplió con el requisito de someter un dibujo esquemático con su licitación” (KLRA201600153).

En idéntica fecha, a través de un recurso de revisión judicial, Karlan Group Corporation acudió ante nos y planteó que la Junta de Subastas había abusado de su discreción al rechazar la licitación del recurrente, por “la alegada omisión de no haber incluido con su propuesta los planos con el dibujo conceptual, planta y elevaciones adaptado al proyecto” (KLRA201600157).

Acompañó su escrito con una “Moción en Auxilio de Jurisdicción”. El Municipio de Cidra se opuso. En atención a ello, el 23 de febrero de

⁷ Apéndice del recurso KLRA201500153, págs.17-22.

⁸ Apéndice del recurso KLRA201500157, págs.1-3.

2016 declaramos ha lugar el recurso en auxilio de jurisdicción. En consecuencia, ordenamos el trámite expedito del caso. Además, a petición de parte, mediante la resolución dictada el 26 de febrero de 2016 consolidamos ambos recursos.

El Municipio Autónomo de Cidra compareció ante nos el 7 de marzo de 2016 con un escrito intitulado “Oposición a Recurso de Revisión Administrativa”. Adujo que la subasta era para la realización de un proyecto de diseño y construcción del techo del último piso de un edificio de tres niveles preexistente. El Municipio expresó que como la referida estructura se encuentra sita junto al edificio que alberga la Alcaldía, el diseño propuesto por los licitadores debía armonizar con aquel. El dibujo conceptual, afirmó el Municipio, se diferencia de un plano, tampoco es un dibujo de detalle. El propósito de su requerimiento era para poder percibir de forma gráfica el diseño propuesto por cada licitador, para que la estética de la estructura pudiera ser evaluada. Describió el dibujo conceptual como el “primer trazo que se hace para crear una idea generadora”.

De igual forma, el 3 de marzo de 2016, la compañía que prevaleció en la subasta, L&R Engineering Group, LLC, presentó un “Alegato en Oposición”. Arguyó que ninguno de los documentos y planos sometidos por las partes recurrentes cumplía con las características de un dibujo conceptual, por lo que la Junta de Subastas estuvo impedida de evaluar sus respectivas propuestas arquitectónicas ni pudo visualizar cómo el diseño propuesto se atemperaba a la estructura existente. A su escrito anejó copia de la propuesta presentada a la Junta, cuya última parte, *Drawings Proposed Schematics*, incluía, entre otros, un dibujo conceptual a color del diseño propuesto.⁹

Con el beneficio de estas comparecencias, procedemos a esbozar el marco doctrinal pertinente, seguido de la aplicación de los hechos al derecho.

⁹ Véase, Apéndice del *Alegato en Oposición*, presentado por L&R Engineering Group, LLC, pág. 78.

II.

Es norma firme de nuestro ordenamiento que el procedimiento de subasta es uno revestido de gran interés público. Caribbean Communications v. Pol. de P.R., 176 D.P.R. 978, 994 (2009); Hatton v. Mun. de Ponce, 134 D.P.R. 1001, 1005 (1994); Great American Indemnity Co. v. Gobierno de la Capital, 59 D.P.R. 911, 916 (1942). Ello debido a que el propósito primordial del procedimiento es proteger los fondos públicos, a la vez que se fomenta la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores responsivos posibles. La utilización de los fondos públicos es vitalmente importante para la visión y confianza de los ciudadanos en el gobierno. Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens., 126 D.P.R. 864, 871 (1990).

La Sección 3.19 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 del 2 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A § 2169, reconoce que los procedimientos de adjudicación de subastas son informales. En ausencia de un estatuto uniforme que regule las subastas realizadas por parte del gobierno y viabilice la consecución de los fines antes mencionados, corresponde a cada agencia ejercer el poder de reglamentación que le fuere delegado para establecer las normas que habrán de regir sus procedimientos de subastas. Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., 177 D.P.R. 398, 407-408 (2009). El objetivo de la reglamentación establecida deberá promover la mayor competencia en las proposiciones recibidas, de suerte que el Estado tenga a su disposición el mayor número de alternativas posible y, entre los licitadores cumplidores, escoger el más beneficioso, desde el punto de vista de precio y calidad. R & B Power v. E.L.A., 170 D.P.R. 606, 620 (2007).

Por medio del mecanismo de las subastas gubernamentales se maximiza la posibilidad de obtener el mejor contrato para el Estado a la vez que se protegen los intereses y dineros del pueblo contra el dispendio, el favoritismo, la corrupción y el descuido al otorgarse los

contratos. Costa Azul v. Comisión, 170 D.P.R. 847, 854 (2007); Empresas Toledo v. Junta de Subastas, 168 D.P.R. 771, 778-779 (2006); Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens., supra.

Como dicho antes, en aras de proteger la buena administración del gobierno, los estatutos que requieren la celebración de subastas tienen el propósito de promover la competencia en las proposiciones, de manera que el Estado consiga realizar la obra al precio más bajo posible. Justiniano v. E.L.A., 100 D.P.R. 334, 338 (1971). Sin embargo, las agencias gozan de discreción al evaluar las propuestas sometidas; con ello, la selección de un proveedor sobre otros no tiene que regirse por criterios estrictamente matemáticos, sino que pueden considerarse a la luz de las necesidades presentes y futuras de la entidad gubernamental. Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra, pág. 1007; A.E.E. v. Maxon, 163 D.P.R. 434, 439 (2004). Una vez la agencia o junta involucrada emite una determinación, los tribunales no deberán intervenir con esta, salvo que se demuestre que la misma se tomó de forma caprichosa o por medio de 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. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, supra; A.E.E. v. Maxon, supra.

Es norma firmemente establecida que en los procedimientos administrativos informales, como a toda determinación administrativa, le cobija una presunción de regularidad y corrección. Lo dicho implica que la decisión administrativa debe ser rebatida expresamente por quien las impugna. Así, pues, la revisión judicial en estos casos se dirige a determinar si la agencia actuó arbitrariamente o de manera tan irrazonable que su actuación constituye un claro abuso de discreción. Fuertes y otros v. A.R.P.E., 134 D.P.R. 947, 953 (1993); Henríquez v. Consejo de Educación Superior, 120 D.P.R. 194, 210 (1987).

Para que los tribunales puedan ejercer su función revisora, resulta imprescindible que la notificación de una adjudicación de subasta esté debidamente fundamentada, ya que esta es la única manera en que un tribunal puede asegurarse de que la decisión administrativa no fue una arbitraria, caprichosa o irrazonable. L.P.C. & D., Inc. v. A.C., 149 D.P.R. 869, 877 (1999).

De otra parte, las subastas que se llevan a cabo por los municipios se rigen por la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. § 4501 y ss., y por el reglamento de subastas promulgado por el municipio en particular.¹⁰ Por lo general, las juntas de subastas municipales deberán examinar y adjudicar las proposiciones que le sean sometidas en consideración a los mejores intereses del municipio en cuestión. Incluso, la Ley de Municipios Autónomos en el Artículo 10.006 engloba este fin:

(a) *Criterios de adjudicación*, – Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. (...) **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.

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. [...]

21 L.P.R.A. § 4506(a). (Énfasis nuestro).

Luego de la adjudicación de la subasta municipal, los licitadores desfavorecidos podrán recurrir ante este foro judicial. Para ello, la Ley de Municipios Autónomos establece que el procedimiento de revisión “se instará dentro del término jurisdiccional de diez (10) días contados desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del acuerdo final o

¹⁰ En lo que atañe al caso de autos, el Municipio de Cidra rige el proceso de subastas por el *Reglamento de Procedimientos de Subastas del Municipio Autónomo de Cidra*, Reglamento Núm. 1159 del 28 de mayo de 2009.

adjudicación”. 21 L.P.R.A. § 4702(2). Nótese que la Ley de Municipios Autónomos no contempla el trámite de reconsideración. Véase, Transporte Rodríguez Asphalt, Inc. v. Junta de Subastas Mun. de Aguadilla, et al., 2016 TSPR 35, a la pág. 13, 194 D.P.R. __ (2016).

III.

En el caso de autos, las partes recurrentes —Alonso & Carus Iron Works, Inc. y Karlan Group Corporation— no fueron favorecidas por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Cidra para el proyecto de reparación del tercer nivel del terminal de vehículos públicos y el diseño y construcción del techo en *galvalume*. Esto, aun cuando licitaron por cantidades dinerarias inferiores a las de la parte favorecida, L&R Engineering Group. Ambos recurrentes rechazan los fundamentos ofrecidos por la Junta, que resolvió que estos no cumplieron con el requisito esencial de someter un dibujo conceptual del proyecto propuesto.

Particularmente, Alonso & Carus no contraviene la adjudicación de la subasta que la Junta otorgó a L&R Engineering Group; sino que se limita a abogar que los planos que sometió cumplen con el requisito de dibujo conceptual; y en los que alega, además, detalla el diseño, materiales, alturas y medidas. Sobre este licitador, su competidor Karlan Group, alega que no satisface los requerimientos de la subasta, por este haberse acogido al Capítulo 11 de la Ley de Quiebras; y debido a que su especialidad son las estructuras de acero. Así fue dicho en una carta fechada el 10 de diciembre de 2015 y dirigida a la Junta de Subastas, que suscribió el presidente de Karlan Group, el señor Carlos Rivera Burgos.

Karlan Group expresa también que en la reunión de presubasta fue quien recomendó que se establecieran unas guías concernientes a la estética de la estructura a construirse para que armonizara con la Alcaldía. A estos efectos es que, según el recurrente, se exigió la presentación, entre otros, de un “dibujo conceptual”.

En su recurso, Karlan Group insiste en dar por descalificados a MACAD Contractor y a Alonso & Carus —licitadores que pujaron cuantías inferiores, aun cuando no aplicaron la Ley de Preferencia— por aquellos no haber cumplido con el requisito del dibujo conceptual. Sostiene, sin embargo, el peticionario que sus planos y esquemas sí cumplen de manera satisfactoria con el requisito esencial de la subasta del dibujo conceptual. Cabe señalar, que dicha parte nada dice sobre la propuesta de L&R Engineering Group y el dibujo conceptual que este presentó.

De un estudio desapasionado del expediente ante nuestra consideración se desprende claramente que únicamente L&R Engineering Group produjo un dibujo conceptual, tal como fue concebido por la Junta de Subastas; y que exigió en la reunión de presubasta, a la que asistieron ambos recurrentes. Examinados los documentos pertinentes, vemos que tanto Alonso & Carus como Karlan Group sometieron unas representaciones esquemáticas a escala bidimensionales, de planta y elevación, que no muestran la propuesta del diseño final del edificio. Es decir, ninguno de estos documentos contempla visiones arquitectónicas, que permitan a la Junta visualizar el resultado del proyecto finalizado; ni cómo este armonizaría con el edificio de la Alcaldía.

La falta de cumplimiento de este requisito impide que las propuestas de los recurrentes sean consideradas como responsivas. El Reglamento de Subastas del Municipio autoriza a la Junta a rechazar aquellas propuestas que no cumplan con todas las especificaciones términos y condiciones. El aviso de subasta fue específico al establecer que se solicitaba un trabajo de “diseño y construcción”. En la reunión de presubasta se requirió particularmente el “dibujo conceptual”. Los licitadores tuvieron la oportunidad de hacer preguntas a la Junta previo a la fecha final y aclarar sus dudas. De hecho, ambos recurrentes se beneficiaron de las contestaciones de la Junta sobre preguntas específicas (véase, Apéndice del recurso KLRA201500157, págs.13-16). Sin embargo, solo L&R Engineering Group fue responsivo al cumplir tanto

con la presentación de los esquemas de planta y elevación así como con el dibujo conceptual, en el cual se puede apreciar el producto final de su propuesta.

Luego de considerar los hechos esenciales expuestos, la documentación incluida en los expedientes consolidados y el derecho aplicable, resolvemos que ninguna de las partes recurrentes nos ha colocado en posición para determinar que la actuación de la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Cidra obró de manera arbitraria e irrazonable, o que basó su decisión sobre criterios ajenos al aviso de subasta y la reunión de presubasta. Por lo tanto, concluimos que la Junta ejerció correctamente su discreción al determinar que Karlan Group y Alonso & Carus incumplieron con el requisito esencial de presentar un dibujo conceptual.

Consiguientemente, concedemos deferencia a la Junta y confirmamos la “Notificación de No Adjudicación”.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, los cuales hacemos formar parte de esta sentencia, se confirma la resolución recurrida respecto a ambos recursos consolidados.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Fraticelli Torres confirmaría respecto al recurso KLRA201600153 por entender que Alonso & Carus Iron Works, Inc. no rebatió la presunción de corrección y razonabilidad de la adjudicación. No obstante, revocaría la decisión de la Junta respecto a Karlan Group Corp., caso KLRA201600157, por entender que este recurrente presentó entre sus planos un “dibujo conceptual” adecuado que permitía visualizar el producto final que proponía. Incluso, fue esta parte la que propuso que se incluyera un “dibujo conceptual”, lo que se aceptó por la Junta y se acogió como requisito luego de la reunión presubasta. Ahora, como no se definió lo que es un “dibujo conceptual”, la Junta escogió al que trajo una imagen a colores con el concepto

propuesto; aunque la que aparece en los planos propuestos de Karlan sea en blanco y negro y tridimensional. La diferencia en la oferta es evidente, como lo es la experiencia y solidez económica entre ambos licitadores. Considero que la adjudicación de la Junta no es razonable en este caso ni se sostiene en la evidencia sustancial del expediente. Por eso disiento.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones