

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL IV

CVS CONSULTANT AND  
PROJECT MANAGEMENT  
PR, PSC

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS DEL  
GOBIERNO MUNICIPAL DE  
CANÓVANAS

Recurrida

KLRA202000281

*Revisión Administrativa*  
procedente de la Junta  
de Subastas del  
Gobierno Municipal de  
Canóvanas

Subasta Núm.:  
012-2019-2020

Sobre:  
Adjudicación de  
Subasta

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Colom García, el Juez Ramos Torres y la Jueza Soroeta Kodesh.

Ramos Torres, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico a 27 de enero de 2021.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones CVS Consultant and Project Management PR, PSC (en adelante, CVS o recurrente) mediante recurso de revisión judicial. Solicita que revisemos el aviso de adjudicación de la Subasta Núm. 012-2019-2020, Servicios Profesionales de Diseño de Ingeniería para el Proyecto de Nuevo Centro Head Start Nidito de Amor en Antigua Escuela Parcelitas Campo Rico, notificada el 10 de agosto de 2020, por la Junta de Subastas del Gobierno Municipal de Canóvanas (en adelante, la Junta).

Por los fundamentos que exponremos a continuación, confirmamos la adjudicación de la subasta impugnada.

**I**

El 10 de junio de 2020, el Gobierno Municipal de Canóvanas publicó el Aviso de Subasta Número 012-2019-2020 para los Servicios Profesionales de Diseño de Ingeniería, con la finalidad de la construcción de un nuevo Centro Head Start. El Proyecto se desarrollaría mediante la asignación de fondos federales del Programa Head Start y cuenta con el siguiente

presupuesto: \$250,000 para el diseño y \$3.8 millones para la construcción. En dicho anuncio se informó sobre la celebración de una presubasta el 16 de junio de 2020. Además, se comunicó que la visita al "site" sería obligatoria y era requisito la obtención de las especificaciones para participar de la misma.

En virtud de dicho anuncio, CVS participó de la Subasta celebrada el 1 de julio de 2020, al igual que otros tres (3) licitadores, el Arquitecto Wilfredo Boria Ortiz, 4D Engineering y G. Burgos Professional, CSP. Así pues, luego de los trámites de rigor, la Junta emitió su resolución. La misma fue notificada mediante correo ordinario y correo certificado el 10 de agosto de 2020.

Según surge de la carta sobre adjudicación de la subasta, la Junta evaluó las cuatro (4) licitaciones recibidas para el referido proyecto y utilizó una puntuación a base de 10 para cada criterio, que al final se refleja de manera porcentual con el peso establecido por criterio. El resultado fue el siguiente:

Criterios de evaluación	Compañía			
	G. Burgos Professional, CSP	4D Engineering, PSC	Wilfredo Boria Ortiz, Arquitecto	CVS Consultant & Project Management
Experiencia y capacidad de la empresa- cualificaciones de los profesionales. Evidencia de competencia y experiencia en servicios similares a los solicitados 5%	5/10 2.5	1/10 .05	10/10 5.0	7/10 3.5
Licencias y colegiación 10%	10/10 10.0	10/10 10.0	10/10 10.0	10/10 10.0
Experiencia y referencia en servicios similares (min. 3 en los últimos 10 años) 40%	3/10 12.0	3/10 12.0	10/10 40.0	10/10 40.0

Experiencia con fondos federales (min. 3 en los últimos 10 años, proyectos con fondos federales) 10%	10/10 10.0	10/10 10.0	10/10 10.0	10/10 10.0
Tiempo de entrega de los servicios solicitados 5%	6/10 3.0	10/10 5.0	0/10 0.0	6/10 3.0
Honorarios 30%	8/10 24.0	10/10 30.0	7/10 21.0	3/10 9.0
<b>Total</b>	<b>61.5%</b>	<b>67.5%</b>	<b>86%</b>	<b>75.5%</b>
Costo de Diseño	\$202,060	\$157,000	\$215,400	\$390,000

En la referida notificación, la Junta dispuso que, dado que el criterio de experiencia es el de mayor puntuación y conforme a las recomendaciones recibidas, decidió adjudicar la subasta al Arquitecto Wilfredo Boria Ortiz, por ser el mejor postor y basado en la puntuación recibida.<sup>1</sup>

Inconforme con el referido dictamen, CVS comparece ante nos mediante recurso de revisión. Señala la comisión de los siguientes errores:

Erró la Junta de Subastas del Gobierno Municipal de Canóvanas al permitir que al menos uno de los licitadores participara de la visita al "site" sin haber adquirido previamente las especificaciones de la subasta constituyendo ello un requisito para participar de la subasta según se dispone en el Aviso de Subasta publicado.

Erró la Junta de Subasta a aceptar la propuesta del Arq. Wilfredo Boria Ortiz y no haberla descalificado por incompleta ya que la misma no incluía ni el itinerario de trabajo estableciendo el tiempo estimado de construcción requisito del inciso "h" de la parte III de los requerimientos de las especificaciones de la subasta, ni el tiempo de entrega de los servicios solicitados, criterio de evaluación establecido en el inciso "e" de la parte IV de las especificaciones de la subasta; ni el "sketch" que se hizo parte de la propuesta por medio a las contestaciones de la Junta a las preguntas de los licitadores.

Erró la Junta de Subasta al dar una puntuación de apenas 3.5% a CVS Consultant en el primer criterio de evaluación basado en la experiencia y capacidad de la empresa en servicios similares a los solicitados cuando CVS Consultant ha diseñado muchos más centros Head Start que los demás licitadores.

<sup>1</sup> Apéndice del recurso, pág. 2.

Erró la Junta de Subasta al evaluar los honorarios de diseño por cuantía y no por porcentaje ya que cada licitador estimó las obras en cantidades distintas, por lo que para evaluar quién presentó la propuesta económica se debe considerar el porcentaje que representan los honorarios propuestos para los servicios de ingeniería *vis a vis* la cuantía del proyecto presentado por cada licitador.

El Municipio de Canóvanas compareció ante nos el 17 de septiembre de 2020 con un escrito intitulado "Alegato de la Parte Recurrída" y el 8 de diciembre de 2020 presentó una "Moción en Auxilio de Jurisdicción", con el objetivo de que se permitiera la continuación de los procedimientos de diseño y construcción del Head Start en el Municipio mientras resolvíamos el recurso en los méritos. Ello, toda vez que existía una alta probabilidad de que los fondos federales asignados al proyecto en cuestión pudieran perderse o reprogramarse para otros fines, lo cual, a su vez, tornaría la controversia en académica. Además, el 22 de enero de 2021, el Municipio de Canóvanas presentó una "Urgente Moción en Solicitud de Remedio". Dada la determinación a la que en el día de hoy llegamos, denegamos el auxilio presentado y la solicitud de remedio incoado ante nos.

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

## II

### -A-

El procedimiento de subasta es uno revestido de gran interés público. Hatton v. Mun. de Ponce, 134 DPR 1001, 1005 (1994); Great American Indemnity Co. v. Gobierno de la Capital, 59 DPR 911, 916 (1942). El objetivo fundamental de la subasta es brindarle protección al erario mediante el acceso a la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno al mejor precio posible. ECA Gen. Contrac. v. Mun. de Mayagüez, 200 DPR 665 (2018), citando a RBR Const. S.E. v. A.C., 149 DPR 836, 848-849 (1999); Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens., 126 DPR 864, 871 (1990). 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 DPR 847, 854 (2007); Empresas Toledo v. Junta de Subastas, 168 DPR 771, 778-779 (2006).

En nuestro ordenamiento jurídico no existe una legislación especial que regule los procesos de subasta. Corresponde a cada ente gubernamental ejercer su poder reglamentario para establecer el procedimiento y las guías que han de seguir en sus subastas para la adquisición de bienes y servicios. Aunque la Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA 9601 *et seq.*, reglamenta ciertos aspectos de las subastas, esta ley excluyó de la definición de agencia a los municipios. A estos últimos no les aplican las disposiciones de esta ley. Por tanto, las subastas que celebren los municipios se rigen por la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4501 y ss<sup>2</sup> y por el Reglamento para la Administración Municipal de 2016, Reglamento Núm. 8873, Departamento de Estado, 19 de diciembre de 2016 (Reglamento Núm. 8873). Véase, PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco, 202 DPR 525 (2019); Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito, 2019 TSPR 239, 203 DPR \_\_ (2019) (Sentencia); CD Builders, Inc. v. Mun. de las Piedras, 196 DPR 336 (2016).

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

<sup>2</sup> Tomamos conocimiento judicial de que dicha ley fue derogada por la Ley Núm. 107-2020 (aprobada el 14 de agosto de 2020), conocida como el "Código Municipal de Puerto Rico". No obstante, haremos referencia a la Ley Núm. 81-1991, toda vez que esta última cobró vigencia posterior a la determinación del Municipio que hoy revisamos.

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 LPRA sec. 4506(a). (Énfasis nuestro).

Conforme a las disposiciones estatutarias anteriormente citadas, el Municipio aprobó el Reglamento de Compras y Subastas del Municipio Autónomo de Canóvanas (Reglamento). Dicho Reglamento dispone que la Junta de Subastas tendrá aquellos poderes y deberes allí expuestos, además de los poderes necesarios e inherentes a su función, conforme a las leyes y reglamentos que rigen en Puerto Rico. En lo pertinente, el Artículo X, Sección 5 del mencionado Reglamento, expone:

#### Desviaciones permisibles

La Junta, en el ejercicio de su sana discreción, podrá excusar u obviar el incumplimiento de cualquier requisito formal o desviación menor en la oferta recibida, tales como desviaciones en las especificaciones, términos y condiciones, que no estén en conflicto con el uso, funcionamiento y calidad de los artículos o servicios, siempre que con ello se beneficie el interés público.

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 adjudicación”. 21 LPRA sec. 4702(2). Nótese que la Ley de Municipios Autónomos no contempla el trámite de reconsideración. Véase, Transporte Rodríguez Asfalto Inc. v. Junta de Subastas, Mun. Aguadilla, 194 DPR 711 (2016).

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 DPR 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., 176 DPR 978, 1007 (2009); A.E.E. v. Maxon, 163 DPR 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 DPR 947, 953 (1993); Henríquez v. Consejo de Educación Superior, 120 DPR 194, 210 (1987).

### III

En el presente caso, el Arquitecto Wilfredo Boria Ortiz fue favorecido por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Canóvanas para el Proyecto de Nuevo Centro Head Start Nidito de Amor en Antigua Escuela Parcelitas Campo Rico. En su recurso, el recurrente rechaza los fundamentos ofrecidos por la Junta para adjudicarle la buena pro al Arquitecto Boria Ortiz

y, en esencia, nos solicita que: (1) dejemos sin efecto la adjudicación de la subasta y (2) luego de ello, adjudiquemos la misma a su favor. Veamos.

Mediante su primer señalamiento de error, el recurrente alega que incidió la Junta al permitir que licitadores participaran de la visita al "site" sin previamente haber adquirido las especificaciones que fueron dispuestas expresamente en el Aviso de Subasta. No le asiste la razón. Del expediente surge claramente que dicha actuación está permitida, pues la Junta tiene la discreción de obviar el proceso de obtención de los pliegos de subastas previo a la visita al "site". Importante es destacar que la Junta procedió de esa manera para salvaguardar la competencia, lo cual a su vez beneficia el interés público. Nótese que de los cuatro (4) licitadores, solo uno había cumplido con dicha asignación y de no permitir que los otros tres (3) obtuvieran los pliegos inmediatamente luego de que culminara la presubasta y visita al "site", no se hubiera podido completar el proceso por falta de competencia. Recordemos que los estatutos que requieren la celebración de subastas tienen el objetivo de promover la competencia. Así, colegimos que dicho ejercicio de discreción efectuado por la Junta, para lo cual se le confirió facultad, no fue uno irrazonable ni arbitrario. Este error no se cometió.

En su segundo señalamiento de error, el recurrente aduce que el licitador agraciado, Arquitecto Boria Ortiz, no incluyó en su propuesta el itinerario de trabajo estableciendo el tiempo estimado de construcción, así como el tiempo de entrega de los servicios contratados. Por ello, entiende que la Junta no debió limitarse a darle cero por ciento en el renglón concernido, sino que debió descalificar la propuesta por incompleta. Añade que el Arquitecto Boria Ortiz tampoco incluyó el plano tipo "sketch" que requirió la Junta por medio de las contestaciones a las preguntas de los licitadores. Reitera que la licitación del Arquitecto Boria Ortiz no se debió considerar por incumplir con todos los requisitos exigidos en los pliegos de especificaciones. No proceden sus alegaciones.



Según expuesto, la Junta goza de discreción al evaluar las propuestas sometidas ante su consideración. De la oferta del Arquitecto Boria Ortiz se desprende que este estimó el tiempo de construcción en ocho (8) meses. Si bien es cierto que el licitador agraciado falló en incluir en dicha propuesta el tiempo de entrega de los servicios de diseño, la Junta, al momento de evaluarla, le otorgó en ese criterio una puntuación de cero (0). Ahora, como bien explicó la Junta, esa falta o incumplimiento no conllevaba automáticamente su descalificación. A tales efectos, la Ingeniero Francheska J. Rivera Luciano, asesora de la Junta, determinó que ello no era un elemento sustancial que evitara el análisis y adjudicación de la subasta. Era, más bien, un acto de la Junta a base de la potestad que ostenta. Por otro lado, en relación con el "sketch", del expediente surge que ello no era un requisito que se hubiera hecho formar parte de las especificaciones establecidas por la Junta y no se consideraba un asunto significativo para el proceso de adjudicación. Ello, pues fue una petición de la Ing. Rivera Luciano como parte de su análisis técnico. El segundo error no se cometió.

En su tercer y cuarto señalamiento de error, el recurrente esgrime que la puntuación de 3.5% emitida por la Junta sobre el criterio de evaluación basado en la experiencia y capacidad de la empresa en servicios similares a los solicitados es incorrecta. Además, arguye que para poder evaluar quien presentó la propuesta más económica la Junta debió considerar el por ciento que representaban los honorarios propuestos para los servicios de ingeniería *vis a vis* la cuantía del proyecto presentado por cada licitador. Alega que cuenta con profesionales en los campos de la ingeniería, arquitectura, delineantes y expertos en el programa Head Start, así como apoyo de expertos en materias estructurales, eléctrica, ambiental, mecánico y agrimensura que le hacían merecedor de una calificación mayor en ese renglón. Por otro lado, aduce que el criterio para evaluar quien es el postor más bajo no es precisamente la cuantía exacta de los honorarios, sino el por ciento que dicha cuantía representa del costo de construcción de la obra.

En cuanto a este tipo de alegación, la jurisprudencia antes citada establece que la Junta puede adjudicar la subasta a favor de la licitación que estime se ajusta mejor a las necesidades particulares del Municipio y al interés público en general. Ciertamente, la Junta ponderó los tiempos de experiencia ejecutando proyectos similares al propuesto de todos los licitadores. Al llevar a cabo ese ejercicio, surgió que los oficiales del Municipio poseen conocimiento personal de que el Arquitecto Boria Ortiz ha brindado servicios anteriormente, a diferencia de los demás licitadores. Además, la determinación de la Junta estuvo fundamentada en el análisis y asesoramiento de la Ing. Rivera Luciano, quien expresó al respecto:

Basado en los criterios de evaluación establecidos, y utilizando el método de ponderación, la compañía Wilfredo Boria Ortiz, Arquitecto, fue la de mayor puntuación a pesar de estar en la tercera posición bajo el criterio de los honorarios. Hay que destacar que el criterio de la experiencia es de mayor puntuación que los demás criterios y el Arquitecto Boria demostró ser el proponente de mayor experiencia en los servicios solicitados. Dentro de la experiencia del Arquitecto Boria se encuentra nuestro Municipio con el Centro Head Start del casco urbano, para el cual ya se comenzó su construcción. Ha demostrado ser un profesional dedicado, comprometido y siempre disponible, dentro del marco del servicio que brinda.<sup>3</sup>

Además, la Junta ostenta la facultad para seleccionar al licitador que no resulte ser el postor más bajo. Sobre ese particular, debemos destacar que la propuesta del recurrente, a pesar de ser la segunda en puntuación, se excedió en la cuantía en función de los fondos públicos disponibles. Recordemos que el proyecto concernido cuenta con una asignación de fondos federales para el diseño por \$250,000 aproximadamente y el recurrente cotizó \$390,000 y \$3.8 millones para la construcción y el recurrente estimó unos \$5,596,750. Lo anterior imposibilitaba que el Municipio contratara y adjudicara a su favor la subasta. Indudablemente, dicho análisis procuró garantizar el mejor uso de los fondos públicos del ayuntamiento.

Así, entendemos que la adjudicación de la subasta al Arquitecto Boria Ortiz no resultó ser arbitraria ni caprichosa. Quedó demostrado que este

---

<sup>3</sup> Apéndice del recurso, págs. 7-8.

gozaba de la experiencia necesaria para ejercer la obra solicitada, por lo que la adjudicación a su favor resulta en beneficio del interés público. Tal como reseñamos en líneas anteriores, la Junta, al igual que las agencias administrativas, debido a la facultad que le confiere la Ley y su *expertise*, gozan de amplia discreción en los procesos adjudicativos. Siendo un proceso de adjudicación de subasta un proceso adjudicativo, la Junta merece gran deferencia en sus decisiones de lo que significa el mejor bienestar del interés público. La determinación sobre la interpretación de lo que constituyen las necesidades de la agencia les corresponde a los miembros de la Junta quienes poseen un conocimiento más especializado en la necesidad de los servicios en cuestión y por ende se encuentran en mejor posición que este Tribunal para determinar cuáles son los mejores intereses del Municipio. El tercer y cuarto error no se cometieron.

En fin, tras evaluar detenidamente los planteamientos de las partes, junto al apéndice del recurso, concluimos que no procede nuestra intervención con la determinación impugnada. No se demostró que la Junta haya adjudicado la subasta de referencia de forma arbitraria, ilegal, o caprichosa, sino que actuó dentro del marco jurídico que le impone y exige el derecho. Por tanto, le concedemos deferencia y confirmamos la adjudicación de la subasta impugnada.

#### **IV**

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la adjudicación de la subasta impugnada. A su vez, se declara *no ha lugar* la Moción en Auxilio de Jurisdicción y la Urgente Moción en Solicitud de Remedio presentadas por el Municipio.

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