

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XI

SANTA & CO., CORP.,

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS DE
LA AUTORIDAD DE
CARRETERAS Y
TRANSPORTACIÓN

Recurrida

v.

LPC CONTRACTORS, INC.,
NIEVES & NIEVES
ENGINEERS &
CONTRACTORS, INC.;
DESIGN BUILD, LLC;
MAGLEZ ENGINEERINGS
& CONTRACTORS CORP.
DEL VALLE GROUP, S.P.,
DESARROLLADORA JA,
INC.; EJ CONSTRUCTION,
S.E., FERROVIAL
CONSTRUCCIÓN PR, LLC;
LPC CONTRACTORS, INC.;
PILOTO CONSTRUCTION,
LLC

Parte con Interés

KLRA202100197

Revisión
Administrativa
procedente la Junta
de Subastas de la
Autoridad de
Carreteras y
Transportación

Subasta Formal:
P-21-03

Sobre:
Reconsideración de
Anulación de
Subasta Formal P-
21-03, Proyecto
Federal ZP-4119(3),
AC-411901,
RCN4119001,
Carretera PR-4119,
Construcción De
Conector Desde PR-
119 hasta calle
Ramón Rivera, Las
Marias, Puerto Rico

Panel integrado por su presidente, la Jueza Lebrón Nieves, la Jueza Soroeta Kodesh y el Juez Rodríguez Flores

Rodríguez Flores, juez ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de julio de 2021.

La parte recurrente, Santa & Co., Corp., solicita que revoquemos la anulación de la Subasta Formal P-21-03, *Proyecto Federal ZP-4119(3), AC-411901, RNC4119001, Carretera PR-4119, Construcción de Conector desde PR-119 hasta Calle Ramón Rivera, Las Marías, Puerto Rico*, notificada el 27 de enero de 2021, por la Junta de Subastas de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico (Junta de Subastas). La subasta se anuló para

corregir errores en las especificaciones y comenzar un nuevo proceso de subasta.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, y con el beneficio de la comparecencia de la parte recurrida, Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico, confirmamos la determinación recurrida.

I.

La Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico (ACT), comenzó el proceso de Subasta Formal P-21-03, *Proyecto Federal ZP-4119(3), AC-411901, RNC4119001, Carretera PR-4119, Construcción de Conector desde PR-119 hasta Calle Ramón Rivera, Las Marías, Puerto Rico.*

La Junta de Subastas recibió y aceptó las siguientes propuestas: (1) Santa & Co., Corp., (2) Nieves & Nieves Engineers & Contractors, Inc., (3) Design Build, LLC, (4) Maglez Engineering & Contractors Corp., (5) Del Valle Group, S.P., (6) Desarrolladora JA, Inc., (7) EJ Contruction, S.E., y (8) Ferrovia Construction PR, LLC.

Se rechazaron las siguientes propuestas: (1) Piloto Construction, LLC y (2) LPC Contractors, Inc.

Sin embargo, durante el proceso de evaluación de las propuestas, la Junta de Subastas encontró errores en las especificaciones. Por ello, recomendó, y el Director Ejecutivo de la ACT autorizó, el 21 de enero de 2021, la anulación la subasta. En concreto, la notificación dirigida a los participantes el 27 de enero de 2021 indicó que:

... durante la evaluación de las propuestas se encontró que las cantidades en las partidas 91, 92 y 93 no concordaban con lo indicado en la tabla de cantidades en la hoja de plano BR/46. Estas diferencias podrían causar un incremento en las cantidades resultando en órdenes de cambio (“change orders”) por la cantidad de \$793,900.00. (...)

El estimado de la Autoridad para el proyecto objeto de esta subasta fue \$11,600,000.00.

Apéndice del recurso, pág. 4.

Inconforme con la decisión de anular la subasta, los licitadores LPC Contractors, Inc. y Santa & Co., Corp. solicitaron reconsideración el 1 de febrero de 2021 y el 16 de febrero de 2021, respectivamente.

En particular, LPC Contractors, Inc. solicitó que se le adjudicara la buena pro de la subasta. La Junta de Subastas descalificó a este licitador por no someter el *Certification of Disadvantaged Business Enterprises Utilization*, requerido por la agencia federal que subvenciona el proyecto. En la solicitud de reconsideración, LPC Contractors, Inc. arguyó que su omisión de someter el certificado era un error subsanable que, de habersele permitido su rectificación, lo hubiera convertido en el licitador responsivo con la oferta más baja y, por tanto, en el licitador agraciado.

Por su parte, Santa & Co., Corp. sostuvo que la Junta de Subastas actuó correctamente al descalificar a aquel licitador que no cumplió con las especificaciones de la subasta. A su vez, expresó que la Junta de Subastas le debió adjudicar la buena pro de la subasta, por haber sido el licitador responsivo más bajo. En tal sentido, afirmó que las cantidades contenidas en la hoja de plano BR/46 no representaban un aumento significativo en el monto de su propuesta, ya que constituiría un incremento del 5.46%, siendo este un cambio usual dentro de los parámetros establecidos para proyectos similares.

En la alternativa, Santa & Co., Corp. indicó que, en función de los mejores intereses de la agencia, la ACT debía entrar en un proceso de negociación directa con este, conforme lo permite el Art. IX(B)(1)(c) del Reglamento de Subastas de la ACT, Núm. 5263 de 30 de junio de 1995, *infra*, en cuanto al ajuste de las cantidades señaladas como erróneas en la notificación de anulación de la

subasta. Por último, expuso que anular la subasta provocaría la competencia desleal en el proceso de licitación, ya que los licitadores con más poder adquisitivo podrían aprovechar la oportunidad para reducir sus propuestas en una segunda subasta y eliminar así a sus contendientes.

El 8 de marzo de 2021, la Junta de Subastas acogió las solicitudes de reconsideración. El 18 marzo 2021, esta extendió el término para resolver las solicitudes de reconsideración por quince (15) días adicionales a los treinta (30) días de haberse presentado las solicitudes. Finalmente, el 30 de marzo de 2021, la Junta de Subastas notificó el dictamen recurrido, mediante el cual denegó ambas solicitudes de reconsideración.

Respecto a LPC Contractors, Inc., resolvió que, de conformidad con los requisitos federales aplicables, ofreció tres (3) días a todos los licitadores para que sometieran el referido documento de certificación requerido y que, aún así, dicho proponente incumplió con el requerimiento.

En cuanto a Santa & Co., Corp. concluyó que:

El error en los pliegos de la subasta garantiza que de proceder su adjudicación la Autoridad tendrá que emitir una orden de cambio incrementando el monto contratado. Sabiendo lo anterior, y teniendo disponible el mecanismo de anulación, la Autoridad no puede adjudicar la Subasta. De igual forma, la Autoridad, aunque facultada para ello, opta por no negociar con licitador alguno posterior a la anulación por entender que los mejores intereses de la Autoridad y del erario están en la eventual resubasta del proyecto.

El 19 de abril de 2021, Santa & Co., Corp. radicó el presente recurso de revisión administrativa, en el que formuló el siguiente señalamiento de error:

Erró y actuó de forma arbitraria y caprichosa la ACT al anular la “Subasta Formal P-21-03, Proyecto Federal ZP-4119(3), AC-411901, RNC4119001, Carretera PR-4119, Construcción de Conector desde PR-119 hasta Calle Ramón Rivera, Las Marías, Puerto Rico” y negarse a negociar con Santa que fue el licitador responsivo más bajo, sin que el expediente justifique tal determinación.

Por su parte, en el *Alegato de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico*, esta argumenta que el Reglamento de Subastas le reservó la facultad de anular una subasta, posterior a ello, negociar directamente con algún licitador, cuando ello responde a los mejores intereses de la agencia. En este sentido, aclaró que, ante el error en las especificaciones de los pliegos, y dentro del marco de las facultades delegadas, decidió anular la subasta, previo a su adjudicación, y sin ejercer su facultad discrecional de negociar directamente con un licitador.

II.

-A-

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR ___ (2021), 2021 TSPR 45, pág. 13; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Además, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

En este sentido, es norma conocida que las determinaciones de hechos de organismos y agencias tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998). Véase, además, *Capó Cruz v. Jta. Planificación et al.*, 204 DPR 581, 591 (2020). Por ello, la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

Acorde con lo anterior, con el propósito de “convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se fundamentó la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración”. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, supra, pág. 131.

No obstante, las conclusiones de derecho de las agencias administrativas serán revisables en toda su extensión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011); *Asoc. Fcias. V. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 941 (2010). Sin embargo, esto no significa que los tribunales podemos descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005).

En fin, el Tribunal Supremo ha consignado que la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irrazonable o ilegalmente, al realizar determinaciones carentes de una base racional; o, (4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales. *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra, pág. 14; *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016); *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744-745 (2012).

-B-

Las subastas son invitaciones que hace determinada entidad para que se presenten ofertas para la realización de obras o la

adquisición de bienes y servicios. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 172 DPR 139, 143 (2007). El objetivo fundamental de las subastas es proteger al erario mediante la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno y al mejor precio posible. Para ello es necesario que haya competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores posible, de manera que el Estado consiga que se realice la obra al precio más bajo posible. *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR ____ (2021), 2021 TSPR 45, págs. 15-16; *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778 (2006).

Por tanto, la normativa relacionada con las subastas gubernamentales persigue los siguientes propósitos: (1) proteger los intereses y el dinero del pueblo al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles; (2) evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos; y, (3) minimizar los riesgos de incumplimiento. Asimismo, el esquema de subasta evita la corrupción gubernamental y protege al erario, al garantizar la contratación de servicios al postor más bajo. *Id.*, págs. 778-779. En consecuencia, la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas debe ser el interés público en proteger los fondos del Pueblo de Puerto Rico. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009).

Por otra parte, no existe una ley especial que regule los procedimientos de subastas aplicables a las compras gubernamentales. En su lugar, siempre que el estatuto habilitador le delegue la facultad, cada agencia cuenta con la discreción para aprobar reglamentos que establezcan el procedimiento y las guías a seguir en sus propias subastas. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009). Esta facultad le fue delegada a la ACT en

el Art. 11 de la *Ley de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico*, Ley Núm. 74 de 23 de junio de 1965, según enmendada, 9 LPRA sec. 2011. En dicha disposición se establece que, en la adjudicación de subastas, la ACT considerará “aquellos factores, además del precio, que a su juicio permita[n] la selección más beneficiosa para la Autoridad [...]”. *Id.*

En este sentido, la ACT adoptó el Reglamento de Subastas de la Autoridad de Carreteras y Transportación, Núm. 5263 de 30 de junio de 1995 (Reglamento de Subastas). Como parte de las normas establecidas para la celebración y adjudicación de las subastas, el Art. IX (A) (5) del Reglamento de Subastas puntualiza que:

La adjudicación o anulación de toda subasta será hecha por el Director. Este se reserva el derecho de cancelar la adjudicación de la subasta en cualquier momento antes de formalizar el contrato sin que ello conlleve penalidad o responsabilidad alguna para la Autoridad.

En particular, el Art. IX (B) (1) del Reglamento de Subastas detalla la prerrogativa de la Autoridad de Carreteras para cancelar una subasta mediante el proceso de anulación. Específicamente, la disposición reglamentaria establece que:

1. De la Junta recomendar que se anule una subasta bajo consideración, deberá incluir la razón o razones para tal acción y, además, recomendará al Director una de las siguientes alternativas:

a. Celebrar una nueva subasta.

b. Realizar la obra por administración.

c. Negociar directamente con el licitador más bajo, o más alto según [el] propósito de la subasta, luego de haberse anulado la misma, cuando esto se estime lo más conveniente a los mejores intereses de la Autoridad.

d. Cualquier otra recomendación que la Junta considere conveniente.

Cual citado, el Reglamento de Subastas establece la responsabilidad de la Junta de Subastas de hacer una recomendación de anulación de subasta al Director Ejecutivo de la ACT. Será este último quien tomará la decisión final de adjudicar o

anular. Además, se le reserva al Director Ejecutivo de la ACT el derecho de cancelar una subasta en cualquier momento antes de formalizar el contrato, sin que ello conlleve penalidad o responsabilidad alguna para la ACT. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 851 (1999). Ahora bien, toda anulación de subasta tendrá que fundamentarse y expresar cómo dicha actuación beneficia a los mejores intereses de la ACT. *Id.*, pág. 852.

En *RBR Const., S.E. v. A.C.*, supra, el Tribunal Supremo expresó la importancia del ejercicio del derecho conferido al Director, a decir:

El fin social que persigue la reserva del derecho a rechazar las licitaciones o a cancelar la subasta una vez adjudicada es permitir a la autoridad un grado de discreción y flexibilidad que le permita proteger sus intereses adecuadamente. Esto es, la discreción debe utilizarse para la consecución de los objetivos expresados en el estatuto orgánico de la ACT, a saber: (1) obtener el mayor número de licitadores; (2) promover la competencia, y (3) mantener confidencial el proceso de licitación. Solo en relación a estos fines, o en protección de algún otro interés apremiante de El Pueblo de Puerto Rico, puede ejercerse la discreción administrativa delegada para anular una subasta válidamente adjudicada. Lo contrario sería permitir el abuso y la arbitrariedad.

Id., pág. 852.

III.

En su único señalamiento de error, Santa & Co., Corp. plantea que la ACT actuó de forma arbitraria y caprichosa al anular la subasta y al negarse a negociar directamente con dicha corporación, que presentó la oferta responsiva más baja. No tiene razón.

Del expediente ante nuestra consideración se desprende que la Junta de Subastas recomendó anular la subasta en controversia porque encontró un error en las especificaciones de las partidas indicadas en la notificación. El Director Ejecutivo de la ACT acogió la recomendación y aprobó anular la subasta para revisar las especificaciones y volver a un nuevo proceso de subasta, ya que los

errores en cuestión implicaban un incremento sustancial en el costo del proyecto.

Santa & Co., Corp., que presentó la oferta responsiva más baja, interesa que se negocie con ella el ajuste de las cantidades señaladas como erróneas en la notificación de anulación de la subasta, para llegar a un acuerdo y la adjudicación a su favor.

Sin embargo, según surge del expediente, el error en los pliegos de la subasta causó un incremento significativo en el costo estimado del proyecto, aun ajustando la oferta de Santa & Co. Corp. Entonces, ante la recomendación de la Junta de Subastas de anular la subasta, el Director Ejecutivo de la ACT entendió que lo más conveniente al interés público y a los de la agencia, era aceptar lo recomendado y ordenar la celebración de una nueva subasta con las especificaciones debidamente revisadas. Además, tras haber anulado la subasta, y en el ejercicio de su discreción, optó por no negociar con licitador alguno.

Además, al emitir su determinación, la ACT expuso claramente las razones o fundamentos para anular la subasta. Todo ello, con el fin de proteger los fondos públicos y los fondos federales involucrados.

Como mencionamos, el Reglamento de Subastas le confiere facultad a la ACT para cancelar el proceso de subasta, pues hasta que no formalice contrato no existe obligación alguna vinculante frente a ningún licitador, sea éste el agraciado o un mero participante en el proceso. Solo se requiere, como se hizo en este caso, que la determinación de anular, cancelar o rechazar esté fundamentada y beneficie el interés público.

De otra parte, el Reglamento de Subastas no obliga a la negociación directa con licitador alguno. El proceso de negociación directa es una de las opciones con las que cuenta la Junta de Subasta una vez se ha anulado un proceso de subasta. Por ello,

ningún licitador puede reclamar trato preferencial alguno, aun cuando su propuesta pudiese haber sido la más baja.

La pretensión de Santa & Co., Corp. limita el número de competidores y claramente responde a su interés particular de lograr que se le adjudique el contrato. Además, ante las circunstancias particulares del presente caso, entendemos que una nueva subasta le brinda a todos los licitadores, incluyendo a Santa & Co., Corp., la oportunidad de ofrecer sus propuestas en igualdad de condiciones.

De acuerdo con lo antes expresado, este Tribunal concluye que la Junta de Subastas de la ACT no actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que le fueron delegados, al anular la subasta y, posterior a ello, decidir no negociar con licitador alguno y comenzar un nuevo proceso de subasta.

En fin, la determinación de la agencia fue razonable y está fundamentada en prueba sustancial que forma parte del expediente administrativo. La parte recurrente, Santa & Co., Corp. no rebatió la presunción de corrección que cobija a las determinaciones administrativas. Tampoco demostró de manera alguna que la actuación de la agencia hubiese sido arbitraria, caprichosa, parcializada o irrazonable. Por lo cual, de acuerdo con las normas de revisión judicial aplicables, no encontramos base jurídica racional para arribar a un resultado distinto al que llegó la ACT.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la determinación recurrida, que anuló la Subasta Formal P-21-03, *Proyecto Federal ZP-4119(3), AC-411901, RNC4119001, Carretera PR-4119, Construcción de Conector desde PR-119 hasta Calle Ramón Rivera, Las Marías, Puerto Rico.*

Notifíquese.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones