

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE GUAYAMA-HUMACAO-FAJARDO
PANEL XII

VARGAS MORALES
CONSTRUCTION CORP

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTA
MUNICIPIO DE SALINAS

Recurrido

KLRA201700633

*Revisión
Administrativa*
procedente del
Municipio de
Salinas

Sobre: Impugnación
de Subasta
Municipal

Panel integrado por su presidenta la Juez Coll Martí, la Juez Lebrón Nieves y la Juez Méndez Miró

Coll Martí, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de octubre de 2017.

Comparece Vargas Morales Construction Corp. (Vargas Morales o parte recurrente) y nos solicita que revisemos una determinación de la Junta de Subastas del Municipio de Salinas notificada el 19 de julio de 2017. Mediante la aludida resolución, la Junta de Subastas determinó no adjudicar la solicitud de propuesta para la “Administración, Operación y Mantenimiento del Cementerio Municipal. Por los fundamentos que discutiremos, se desestima el recurso por falta de jurisdicción, al ser el mismo prematuro.

Veamos los hechos.

I

El 2 de junio de 2017, la Junta de Subastas del Municipio de Salinas envió una invitación para someter un requerimiento o solicitud de propuesta (“request for proposal”) para la administración, operación y mantenimiento del cementerio municipal. El Municipio de Salinas deseaba obtener propuestas para la contratación de una compañía que mantuviera en óptimas condiciones el cementerio municipal.

La Junta de Subastas recibió dos (2) propuestas de parte de los licitadores Vargas Morales y L&M Ornamental and Maintenance Group, Inc. Luego del proceso de evaluación de las propuestas, el 19 de julio de 2017 la Junta de Subastas emitió la resolución recurrida mediante la que determinó no adjudicar la solicitud de propuesta a ninguno de los proponentes. En específico, la Junta de Subastas expresó:

En este momento la situación fiscal por la cual el Municipio de Salinas atraviesa, hace imposible aceptar los precios y ofertas presentadas, ya que ninguna representa los mejores intereses del Municipio de Salinas. Por lo antes mencionado, NO SE LE ADJUDICA A NINGUNA DE LAS COMPANÍAS ANTES MENCIONADAS. (énfasis en el original).

Inconforme, Vargas Morales presentó el recurso de revisión judicial que nos ocupa y señaló que la Junta de Subastas cometió el siguiente error:

Erró la Junta del Municipio de Salinas al emitir una notificación defectuosa porque es general, la razón por la cual no adjudicó la subasta a los licitadores, como tampoco incluyó un resumen de las propuestas de los licitadores ello en contravención a las leyes, reglamentos y jurisprudencia aplicable. (sic)

II

El procedimiento de subasta es de suma importancia para la contratación de servicios por parte de las agencias gubernamentales y está revestido del más alto interés público. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771 (2006). Sabido es que la buena administración de un gobierno es una virtud de la democracia, y parte de una buena administración implica llevar a cabo sus funciones como comprador con eficiencia, honestidad y corrección, para proteger intereses y dinero del pueblo al cual dicho gobierno representa. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999).

Con el fin de cumplir con tal encomienda, el Gobierno realiza subastas para la adquisición de los materiales y servicios que necesita o para la construcción de obras públicas. Las subastas gubernamentales buscan proteger los intereses del pueblo, procurando conseguir los precios más bajos posibles; evitar el favoritismo, la

corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia; el descuido al otorgarse los contratos, y persiguen minimizar los riesgos de incumplimiento. El proceso de subasta gubernamental se debe caracterizar por fomentar la competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores posibles y así, pues, adjudicar la subasta al mejor postor. Dicho proceso debe estar supeditado al interés público de proteger los fondos públicos. *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776 (2011).

Sin embargo, es principio reiterado que la agencia o junta involucrada goza de la facultad para rechazar la oferta más baja siempre que su determinación sea razonable. Por ejemplo, puede que el precio más bajo no resulte ser el criterio más importante cuando se trata de la adquisición de bienes o servicios de alto contenido técnico y sofisticación, donde la decisión de la agencia no necesariamente descansa en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de la tecnología y de los recursos humanos ofrecidos a la luz de las necesidades de la agencia. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978 (2009).

En virtud del derecho a una efectiva revisión judicial, el debido proceso de ley exige que toda notificación de adjudicación de una subasta sea adecuada. Los elementos requeridos para la notificación de la adjudicación de una subasta no constituyen una enumeración taxativa de las exigencias requeridas. La notificación deberá incluir los fundamentos que justifican la determinación, aunque sea de forma breve o sucinta, en aras de que los foros revisores puedan revisar tales fundamentos y así determinar si la decisión fue arbitraria, caprichosa o irrazonable. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886 (2007).

La notificación, al menos, debe incluir: (1) los nombres de los licitadores que participaron en la subasta y una síntesis de sus

propuestas; (2) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; (3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdedores, y (4) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y revisión judicial. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, supra; Pta. Arenas Concrete v. J. Subastas*, 153 DPR 733 (2001).

Por otro lado, aunque la subasta formal es el método tradicional para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno, existe también el mecanismo de “Request for Proposal”, o requerimiento de propuestas (RFP), el cual aplica “cuando se trata de bienes o servicios **especializados** que involucran aspectos altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos competidores cualificados”; *Maranello et al. v. OAT*, 186 DPR 780, 787 (2012) (Sentencia). Véase *Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra*, pág. 996. El mecanismo de RFP “**se destaca por su mayor informalidad y flexibilidad, así como por el grado de discreción que se le confiere a la entidad pública en la consideración de la propuesta recibida, en comparación con la subasta tradicional**”. (Énfasis suplido). Íd. En este sentido, se ha sostenido que, a diferencia de la subasta, **el RFP se trata de un proceso de negociación entre la agencia y los licitadores, por lo que, entre otros, admite preguntas y sugerencias para delinear una propuesta que se ajuste a las necesidades particulares de la agencia**. Íd.

El mecanismo de RFP resulta particular pues “confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro.” *CD Builders v. Municipio de Las Piedras*, 2016 TSPR 190, 196 DPR ____ (2016). Aunque no es considerado como un proceso de subasta formal, el mecanismo de RFP debe especificar los parámetros bajo los cuales se adjudicará el contrato. *Id.* Lo anterior debe analizarse dentro de un marco de deferencia administrativa, en el

cual los tribunales no intervendrán con el rechazo de una propuesta o adjudicación de subasta, “salvo que la determinación administrativa adolezca de un exceso de discreción, arbitrariedad o irracionalidad.” *Id.*

Aunque el procedimiento de subasta formal y el requerimiento de propuestas (RFP) son distintos, no son totalmente incompatibles. El RFP, por ser un mecanismo alternativo al procedimiento tradicional, necesariamente participa de alguna de las características de la subasta formal. Específicamente, al igual que la subasta formal, el RFP está sujeto a los requisitos de notificación que establece la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como a los procedimientos de reconsideración y revisión judicial contenidos en dicho estatuto.

Por último, es una norma firmemente establecida que las adjudicaciones de subastas son objeto de revisión judicial de conformidad con los parámetros de revisión de una decisión final de una agencia administrativa. Es por eso que nuestro más alto foro ha expresado que las agencias administrativas, de ordinario, se encuentran en mejor posición que los tribunales para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración a la luz de los parámetros establecidos por la ley y los reglamentos aplicables. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 408 (2009).

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. *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434 (2004).

Así pues, en ausencia de fraude, mala fe, o abuso de discreción, ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa. La controversia debe dilucidarse a la luz del interés público y ningún postor tiene un derecho adquirido en ninguna subasta. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, supra*.

Como en el caso de cualquier decisión de una agencia administrativa, la función revisora del tribunal en torno a una adjudicación de subastas, aunque restringida, tiene como propósito fundamental delimitar la discreción de los organismos administrativos y velar porque sus actuaciones sean conformes a la ley y estén dentro del marco del poder delegado. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 129 (1998).

III

En esencia, nos corresponde determinar si la Junta de Subastas del Municipio de Salinas actuó arbitrariamente o de mala fe al no adjudicar la solicitud de propuesta a Vargas Morales. Sabido es que las agencias poseen discreción para seleccionar el postor que más convenga al interés público y pueden, incluso, revocar la adjudicación de una subasta antes de que se formalice el contrato correspondiente. Véase, *Perfect Cleaning Service, Inc. v. Centro Cardiovascular*, 172 DPR 139 (2007); *Justiniano v. ELA*, 100 DPR 334 (1971).

No obstante, previo a ejercer nuestra función revisora, es necesario determinar si la determinación recurrida cumple con las exigencias del debido procedimiento de ley.

Hemos examinado cuidadosamente la notificación de adjudicación de la solicitud de propuesta cursada por la Junta, y concluimos que la misma no cumplió con los requisitos mínimos anteriormente discutidos. Como mencionáramos anteriormente, los elementos requeridos para la notificación de una subasta o solicitud de propuesta no constituyen una enumeración taxativa. Sin embargo, para

salvaguardar el debido proceso de ley de los licitadores, como mínimo se requiere que la adjudicación de la subasta o requerimiento de propuesta contenga todos los nombres de los licitadores y una síntesis de sus propuestas, los factores que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta, los defectos en las propuestas de los licitadores perdidosos y el término para solicitar la revisión judicial.

En el caso que nos ocupa, la Junta de Subastas del Municipio de Salinas en su notificación de adjudicación del requerimiento de propuesta no realizó una síntesis de las propuestas de los licitadores ni señaló los defectos o factores que se tomaron en cuenta para no adjudicar las mismas. La Junta de Subastas meramente se limitó a expresar que las propuestas de los licitadores no representaban los mejores intereses del Municipio de Salinas. En cuanto al recurrente Vargas Morales, la parte recurrida adujo en su escrito ante este foro que la propuesta presentada por dicha compañía no representaba los mejores intereses del Municipio debido a que la misma requería otorgarle un derecho exclusivo en todo servicio de enterramiento y/o trabajo que se llevara a cabo en el cementerio. No obstante, de la resolución impugnada no surgen las razones antes mencionadas. Como vimos, la notificación de adjudicación debe tener un resumen de las propuestas presentadas y explicar de manera clara su decisión para que de esta manera el licitador o proponente perdidoso pueda informadamente cuestionar dicha determinación.

Consecuentemente, no podemos ejercer nuestra función revisora, toda vez que la determinación recurrida carece de los fundamentos necesarios para evaluar si la actuación de la Junta de Subasta fue arbitraria, caprichosa, irrazonable o hecha de mala fe. Ante ello, dejamos sin efecto la notificación de la adjudicación de la solicitud de propuesta, toda vez que dicha notificación no cumple con las exigencias del debido proceso de ley y las normas jurisprudenciales

antes mencionadas. Procede entonces devolver el caso a la Junta de Subastas para que fundamente su determinación adecuadamente. Una vez notificada correctamente, las partes afectadas podrán acudir en revisión judicial ante este foro.

IV

Por los fundamentos discutidos, **DESESTIMAMOS** el recurso de epígrafe, por prematuridad. Se devuelve el caso para que la Junta de Subastas emita y notifique una adjudicación adecuadamente fundamentada que cumpla cabalmente con los criterios estatutarios y jurisprudenciales aplicables.

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