

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

ADMINISTRACIÓN DE
VIVIENDA PÚBLICA

Recurrente

v.

CREATE, INC.; E&F
DEVELOPMENT, INC.;
INSTITUTO PARA EL
EMPENDIMIENTO Y
EMPRESARISMO
PUERTORRIQUEÑO
CORRECCIONAL HEALTH
SERVICES, CORP.;
PROFESSIONAL CONSULTING
PSYCHOEDUCATIONAL
SERVICES, LLC; JUAN F.
WOODROFFE & ASSOCIATES,
INC.; IGS CAPITAL, INC.;
RESONANCIA, PR/MEX

Recurridos

v.

VANGUARD ASSET
MANAGEMENT GROUP, INC.;
CENTRO SOR ISOLINA
FERRÉ, INC.; BOYS & GIRLS
CLUB OF PUERTO RICO,
INC.; ACTION TO BUILD
CHANGE CORP.; CAMERA
MUNDI, INC.; FORJANDO UN
NUEVO COMIENZO CORP.;
JOB CONNECTION CENTER,
INC.; CODE GROUP, LLC.;
ORTIZ, LORD, HOPE &
ASSOCIATES, INC.

Parte con Interés

KLRA201900450

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Junta Revisora
de Subastas del
Departamento
de Vivienda

Subasta número:
AVP-RFP-18-19-03

Sobre:
Impugnación de
Adjudicación de
Solicitud de
Propuesta
AVP-RFP-18-19-
03, sobre
Programa de
Servicios de los
Residentes

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, y el juez Bonilla Ortiz y el juez Rodríguez Casillas¹.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de agosto de 2020.

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2019-209 se designa al Hon. Roberto Rodríguez Casillas, para entender y votar en el caso de epígrafe, en sustitución de la Hon. Nereida Cortés González, quien se inhibió en el mismo.

Comparece la Administración de Vivienda Pública (AVP o la recurrente) mediante recurso de Revisión Judicial, y solicita la revocación de la Resolución Final emitida el 3 de julio de 2019 por la Junta Revisora de Subastas del Departamento de la Vivienda (la Junta Revisora). Mediante la referida Resolución, la Junta Revisora declaró nulo el *Aviso de Adjudicación* de la Solicitud de Propuestas AVP-RFP-18-19-03, para la contratación de servicios a residentes, emitido por la Junta de Subastas del Departamento de la Vivienda y la adjudicación de las propuestas presentadas mediante el mecanismo de *Request for Proposal* (RFP). Asimismo, la AVP dejó sin efecto siete contratos suscritos entre la recurrente y los proponentes agraciados.

Evalrados los escritos de las partes y los anejos que obran en los apéndices, se confirma la resolución recurrida.

I

El 26 de octubre de 2018, la AVP publicó el Requerimiento de Propuestas, AVP-RFP-18-18-03, con el fin de recibir propuestas para la prestación de servicios multidisciplinarios en las áreas de desarrollo económico, aspectos psicológicos, emocionales, sociales, educativos y recreativos a residentes de vivienda pública.

En lo referente al proceso de evaluación de las propuestas, la Sección 9.7 del RFP estableció que estas serían evaluadas por un Comité Evaluador compuesto de por lo menos tres personas, las cuales evaluarían las propuestas en tres etapas: (i) cumplimiento con los requisitos mandatorios; (ii) determinación de línea de competencia o proponentes cualificados; (iii) negociación económica.

Primeramente, las propuestas serían evaluadas a base del cumplimiento con ciertos requisitos mandatorios, enumerados

taxativamente en la Sección 6, inciso 8, del RFP. Entre dichos requisitos mandatorios están los siguientes:

1.a.1. **Proposal Submission** : Proposal must be submitted within the closing date and time for Proposals as established in Section 9.3 of this RFP-

1.a.2. **Conflict of Interest:** ..Proposers will be required to certify that no officer, agent or employee of the Government of Puerto Rico, or its Government Entities and instrumentalities, has a money interest in the Proposal or has participated in contract negotiations on behalf of the Government of Puerto Rico; that the Proposal is made in good faith without fraud, collusion, or connection of any kind with any other Proposers; that the Proposer is competing solely on its behalf without connection with, or obligation to, any undisclosed person or firm; and that the Proposer has not been convicted or has plead guilty in a state of federal court or any other jurisdiction of the United States of America, or another country if the elements which constitute the crime are the same, of certain crimes constituting fraud, illegal appropriation, or misuse of public funds, for a term of ten (10) years in convictions of felony crimes and five (5) years in convictions of misdemeanor crimes.

1.a.3. **For compliance with this Mandatory Requirement** the Proposer must submit with his response to this RFP:

- B.
- C.
- D. Non- Conflict of Interest Certification
- E.
- F.
- G.
- H.
- I.
- J.
- K.
- L. Information of the Sub-Contractors
- M.
- N. List of Comparable Services Contractors

1.a.4 **Financial Requirements:** The Proposer, in its Proposal, must demonstrate that it has adequate financial resources to perform the services under Contract...²

Los proponentes que no cumplieran con dichos requisitos mandatorios serían descalificados automáticamente; mientras que los proponentes que cumplieran con la totalidad de los requisitos compulsorios pasarían a la segunda etapa de evaluación, consistente en una evaluación técnica de la propuesta.

² Véase pág. 12 del Apéndice del Recurso de Revisión Judicial,

En la evaluación de las propuestas en la segunda etapa el Comité pasaría a evaluar los aspectos técnicos de las propuestas a base de cuatro criterios establecidos en la sección 8 del RFP. Dichos criterios iban dirigidos a demostrar que los proponentes cuentan con el conocimiento, experiencia, competencia y peritaje para prestar los servicios objeto del RFP. Estos Criterios de Evaluación tendrían un valor total de 100 puntos y se desglosan de la siguiente forma: (1) *Experience and Qualifications of Respondents and Key Staff*, 30 puntos; (2) *Project Approach*, 40 puntos ; *Past Performance and Capacity*, 20 puntos; *Financial and Responsibility Determination*, 10 puntos. Los puntos serían otorgados a base de la documentación sometida por el proponente.³

Surge expresamente del texto del RFP que la evaluación del criterio de *Past Performance and Capacity* se realizaría mediante el contacto de las referencias profesionales provistas por el proponente con el fin de verificar la calidad de los servicios ofrecidos. Surge además, del RFP que al evaluar dicho criterio el Comité Evaluador debía considerar la experiencia del *staff*, el personal clave y los subcontratistas que según el contenido de la propuesta sometida fuesen a prestar gran parte de los servicios o tuviesen un rol importante en la prestación de estos.⁴

Dieciocho compañías presentaron propuestas y ocho de estas fueron descalificadas automáticamente por el Comité Evaluador, al incumplir con los requisitos mandatorios. Las compañías descalificadas fueron: E & F Development, Inc., Instituto para el Emprendimiento y Empresarismo Puertorriqueño, Juan F. Woodroffe & Associates, Inc., Eduquemos para la Vida

³ Véase págs. 125-126 del Apéndice del Recurso de Revisión Judicial

⁴ Véase pág. 120 del Apéndice del Recurso de Revisión Judicial

Inc., IGS Capital, Inc., Resonancia PR/Mex, Inc., Code Group, LLC y Ortiz, Lord, Hope & Associates, Inc.

En la segunda etapa, consistente en la evaluación técnica, participaron entre otros proponentes: Correctional Services, Corp., (CHSC), Create, Inc. y Professional Consulting Psychoeducational Services, LLC. **Estos tres proponentes obtuvieron una puntuación menor a setenta y cinco (75) en la evaluación de los criterios técnicos y quedaron fuera de la línea de competencia.**⁵

El 29 de abril de 2019 la Junta de Subastas del Departamento de la Vivienda emitió **Resolución de Adjudicación** en la que concluyó que los **licitadores agraciados** en el Requerimiento de Propuestas AVP-RFP-18-18-03 fueron Action to Build Changes Corp., Boys and Girls Club of Puerto Rico, Inc., Camera Mundi Inc., Centro Sor Isolina Ferré, Inc., Forjando un Nuevo Comienzo, Corp., Job Connection Center, Inc., y Vanguard Asset Management Group, Inc. El 2 de mayo de ese año la AVP envió **Notificación de Adjudicación.**

No conformes, el 8, 10 y 16 de mayo de 2019, E & F Development, Inc., Create Inc., y el Instituto para el Emprendimiento y Empresarismo Puertorriqueño presentaron sus respectivas solicitudes de reconsideración ante la Junta Revisora. En esencia, estos proponentes esbozaron que incidió la Junta de Subastas al descalificarlos por incumplimiento con los requisitos mandatorios. Por su parte Create Inc. señaló que había cumplido con los requisitos de la etapa de evaluación técnica y cuestionó la puntuación otorgada.

⁵ En lo que respecta a CHSC surge de la Notificación de Adjudicación que el Comité le otorgó una puntuación total de 67.

El 16 de mayo de 2020 la Junta Revisora emitió *Orden* en atención a las solicitudes de reconsideración presentadas por E & F Development, Inc., Create Inc., y el Instituto para el Emprendimiento y los citó a vista administrativa a celebrarse el 23 de mayo de 2019.

Tras revisar el expediente administrativo, el 17 de mayo de 2019, CHSC presentó *Solicitud de Reconsideración* en la que señaló que en la Notificación de Adjudicación el Comité le otorgó una puntuación total de 67 sin incluir el desglose de la puntuación por criterio ni fundamentos o deficiencias que explicaran la calificación otorgada. Señaló, además, que del expediente administrativo se desprende que en el desglose de la puntuación CHSC obtuvo 34.67/40 en el área de Project Approach y que esta fue la puntuación más alta concedida en dicho criterio. En su *Solicitud de Reconsideración* CHSC cuestionó que el Comité calificara en cero el criterio de *Past Performance and Capacity* porque no tiene experiencia brindando tratamiento a niños.

El 17 de mayo de 2019 la Junta Revisora emitió *Orden* en la que citó a CHSC y a todas las demás partes que presentaron moción de reconsideración, E & F Development, Inc., Create Inc., y el Instituto para el Emprendimiento a una vista administrativa a celebrarse el 23 de mayo de 2019 y ordenó a la AVP.

En igual fecha, el 17 de mayo de 2019, Juan F. Woodroffe & Associates, Inc., Professional Consulting Psychoeducational Services, LLC., y Eduquemos para la Vida Inc., presentaron sus respectivas solicitudes de reconsideración. Previo a comenzar la vista de 23 de mayo de 2019, la Junta Revisora determinó consolidar todas las mociones de reconsideración presentadas por los proponentes descalificados y no agraciados en el RFP.

Durante las vistas celebradas el 23 y 28 de mayo de 2019 todos los licitadores que no resultaron agraciados y los que fueron descalificados argumentaron sus respectivos fundamentos para impugnar el proceso de adjudicación del RFP núm. AVP-RFP-18-18-03.

El 30 de mayo de 2019, la AVP presentó moción ante la Junta Revisora en la que solicitó el archivo del procedimiento administrativo. Allí informó que había determinado devolver las propuestas de los proponentes perdedores al Comité Evaluador para que este reevaluara las mismas y emitiera informe enmendado, a base del cual, la AVP, con la aprobación de la Junta de Subastas del Departamento de la Vivienda, emitiría una notificación enmendada a los proponentes.

Varios proponentes perdedores, entre estos CHSC, se opusieron a la solicitud de archivo de la AVP. Argumentaron que a pesar de que la AVP reconoció que el proceso adolecía de deficiencias que ameritaban devolver las propuestas al Comité Evaluador, no estaba dispuesta a dejar sin efecto la adjudicación original a favor de los siete licitadores agraciados.

Durante las vistas argumentativas varios proponentes señalaron que la AVP trató de forma desigual a las partes y que permitió que algunos proponentes subsanaran deficiencias en las propuestas.

El 7 de junio de 2019, la AVP presentó *Moción Aclaratoria sobre Solicitud de Archivo del Procedimiento Administrativo*. En esencia, la AVP argumentó en dicha moción que al solicitar el archivo del procedimiento administrativo y proponer la reevaluación de las propuestas por parte del Comité Evaluador, la AVP estaba concediendo el remedio solicitado por los proponentes perdedores en sus respectivas mociones de reconsideración y que

estaba impedida de devolver las propuestas al Comité Evaluador a menos que la Junta Revisora emitiera una Resolución y Orden al respecto.

Tras varios incidentes procesales, la Junta Revisora emitió *Orden* a la AVP para que fundamentara su solicitud referente a la reevaluación de las propuestas por parte del Comité Evaluador y la jurisdicción de la Junta de Revisora sobre las solicitudes de reconsideración pendientes.

Así las cosas, el 18 de junio de 2019 la AVP presentó *Moción en Cumplimiento de Orden* en la que indicó que el Comité Evaluador tenía la pericia para evaluar las propuestas y corregir errores en la evaluación técnica y que la Junta Revisora tenía facultad para disponer de las mociones de reconsideración con una determinación de ese organismo de devolver las propuestas al Comité Evaluador para una reevaluación.

El 20 de junio de 2019, la Junta Revisora emitió *Resolución y Orden* en la que extendió el término de treinta días para adjudicar las mociones de reconsideración presentadas, quince días adicionales, lo cuales comenzaron a decursar el 22 de junio de 2019 y vencían el de 8 julio de 2019.

En el interín, mediante *Resolución y Orden* de 1 de julio de 2019 la Junta Revisora declaró No Ha Lugar la *Moción Aclaratoria sobre Solicitud de Archivo del Procedimiento Administrativo* presentada por la AVP.

Mediante ***Resolución Final*** de **3 de julio de 2019**, la Junta Revisora atendió las respectivas solicitudes de reconsideración presentadas. En dicha ***Resolución Final***, la Junta Revisora **declaró nula** la ***Notificación de Adjudicación***, cursada a CHSC, a Professional Consulting Psychoeducational Services, LLC y a Create, Inc. por no indicar las razones por las cuales se les dio la

puntuación global obtenida en la segunda etapa del proceso de adjudicación del RFP. En el caso particular de Professional Consulting Psychoeducational Services, la Junta Revisora concluyó que dicho proponente fue objeto de abuso de discreción y trato desigual y arbitrario por parte del Comité Evaluador al no ofrecerle la misma oportunidad ofrecida a los demás proponentes de subsanar con la presentación de documentación adicional cualquier deficiencia de su propuesta aunque fuera con respecto a un requisito mandatorio. Asimismo aunque en la Notificación de Adjudicación cursada al licitador Juan F. Wooddroffe, se indica la razón para su descalificación, la Junta Revisora la **declaró nula**, por trato desigual y arbitrario por parte del Comité Evaluador al no brindarle la misma oportunidad ofrecida a los demás proponentes de subsanar con la presentación de documentación adicional cualquier deficiencia de su propuesta.

Con respecto a la *Notificación de Adjudicación* cursada a Eduquemos para la Vida Inc., la cual fue descalificada por el Comité Evaluador, la Junta Revisora denegó su solicitud de reconsideración en la Resolución Final emitida el 3 de julio de 2019 y concluyó que en su caso, la *Notificación de Adjudicación* fue adecuada toda vez que allí se le informó de las razones para su descalificación como proponente y además se le había ofrecido la oportunidad de aclarar y enmendar el contenido de su propuesta.

En cuanto a la *Notificación de Adjudicación* cursada a IGS Capital, Inc., la Junta Revisora concluyó que en su caso, la *Notificación de Adjudicación* fue adecuada toda vez que allí se le informó de las razones para su descalificación como proponente por conflicto de interés y además, se le había ofrecido la oportunidad de aclarar y subsanar la falta de divulgación de su relación con los directivos de Eduquemos para la Vida Inc.,

En lo referente a a la *Notificación de Adjudicación* cursada a Resonancia PR/Mex la Junta Revisora concluyó que en su caso, la *Notificación de Adjudicación* fue nula pues no se le advirtió de todas las razones para su descalificación.

Mediante la **Resolución Final de 3 julio de 2019 la Junta Revisora, al adjudicar las mociones de reconsideración de los licitadores perdidosos declaró nula la Notificación de Adjudicación del RFP y anuló la adjudicación del RFP num. AVP-RFP-18-19-03. Asimismo, la Junta Revisora ordenó a la Junta de Subasta del Departamento de la Vivienda dejar sin efecto todo contrato otorgado con los licitadores agraciados en virtud de la adjudicación del RFP.**

Inconforme, la AVP comparece ante este Tribunal de Apelaciones y señala la comisión de los siguientes errores por parte de la Junta Revisora de Subastas del Departamento de la Vivienda:

PRIMER ERROR: ERRÓ Y ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN LA JUNTA REVISORA DE SUBASTAS AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN FINAL NULA POR VIOLAR LOS TÉRMINOS JURISDICCIONALES DISPUESTOS EN LA SECCIÓN 3.19 DE LA LPAU

SEGUNDO ERROR: ERRÓ LA JUNTA REVISORA DE SUBASTAS AL DECLARAR NULO EL AVISO DE ADJUDICACIÓN DE LA SOLICITUD DE PROPUESTAS AVP-RFP-18-19-03 PARA SERVICIOS A RESIDENTES, TODA VEZ QUE EL MISMO CONTIENE INFORMACIÓN SUFICIENTE PARA PERMITIRLES A LOS PROPONENTES PERDIDOSOS IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA.

TERCER ERROR: ERRÓ Y ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN LA JUNTA REVISORA DE SUBASTAS AL DECLARAR NULO EL AVISO DE AJUDICACIÓN DE LA SOLICITUD DE PROPUESTAS AVO-RFP-18-19-03 AL CONCLUIR QUE LA AVP PERMITIÓ LA SUBSANACIÓN DE REQUISITOS MNDATORIOS DEL RFP, POR LO QUE LE IMPUTÓ A LA AVP HABER INCURRIDO EN TRATO DESIGUAL Y ARBITRARIEDAD

CUARTO ERROR: ERRÓ Y ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN LA JUNTA REVISORA DE SUBASTAS AL DECLARAR NULO EL AVISO DE ADJUDICACIÓN DE LA SOLICITUD DE PROPUESTAS AVP-RFP-18-19-03 AL CONCLUIR QUE LA AVP

LE PERMITIÓ A ALGUNOS PROPONENTES ENMENDAR ASPECTOS MATERIALES DE SUS PROPUESTAS, CON EXCLUSIÓN DE OTROS PROPONENTES, POR LO QUE LE IMPUTÓ A LA AVP HABER INCURRIDO EN TRATO DESIGUAL Y ARBITRARIEDAD.

QUINTO ERROR: ERRÓ LA JUNTA REVISORA DE SUBASTAS AL DEJAR SIN EFECTO LOS CONTRATOS DE SERVICIOS AL RESIDENTE SUSCRITOS POR LA AVP CON LOS PROIPONENTES AGRACIADOS DE LA SOLICITUD DE PROPUESTAS AVO-RFP-18-19-03.

SEXTO ERROR: ERRÓ LA JUNTA REVISORA DE SUBASTAS AL DECRETAR NULO EL AVISO DE ADJUDICACIÓN DE LA SOLICITUD DE PROPUESTAS AVP-RFP-18-19-03 Y A SU VEZ EVALUAR Y ADJUDICAR LOS MÉRITOS DE LOS ARGUMENTOS DE LOS PROPONENTES, LO QUE CONSTITUYE UNA ACTUACIÓN CONTRADICTORIA Y QUE ADJUDICA CONTROVERSIAS ACADÉMICAS

El 24 de julio de 2019, la AVP presentó *Moción Solicitando Orden en Auxilio de Jurisdicción* en la que solicitó la paralización de los efectos de la Resolución Final emitida por la Junta Revisora, incluyendo la determinación de dejar sin efecto los contratos de servicios suscritos por la AVP con los licitadores agraciados.

Mediante Resolución de 26 de julio de 2019 declaramos No Ha Lugar la *Moción Solicitando Orden en Auxilio de Jurisdicción* presentada por la AVP.

El 5 de agosto de 2019, Create Inc., presentó *Moción de Desestimación* en la que sostiene que la AVP señala errores basados en argumentos que nunca trajo a la consideración de la Junta Revisora; que por tanto los renunció y plantearlos ahora es contrario a la doctrina de agotamiento de remedios administrativos. Además, Create Inc., argumenta que la AVP nunca se opuso a la consolidación de las solicitudes de reconsideración realizada por la Junta Revisora. Razona que, contrario al planteamiento de la AVP la figura de la consolidación de mociones de reconsideración no afecta el derecho de las partes ni surte el efecto de acortar los términos para la revisión. Sostiene

además, Create Inc., que la AVP nunca cuestionó ni impugnó la determinación de la Junta Revisora de consolidar dichas mociones de reconsideración oportunamente presentadas y que el aviso de Adjudicación es insuficiente.

El 8 de agosto de 2019, expedimos orden de mostrar causa a la AVP, por la cual no debíamos desestimar el recurso de revisión. El 19 de agosto de 2019, la AVP presentó *Moción en Cumplimiento de Orden y Oposición a Desestimación* y allí arguye, entre otros asuntos, que las mociones de reconsideración interrumpieron el término para presentar recurso de revisión judicial y que el aviso de adjudicación emitido por la Junta de Subastas fue suficiente y denota que la AVP apercibió a los licitadores perdidosos sobre el derecho a presentar reconsideración.

Professional Consulting Psychoeducational Services comparece ante este Tribunal de Apelaciones mediante *Oposición al Recurso de Revisión Judicial*. Sostiene que la *Resolución Final* emitida por la Junta Revisora adjudicó en sus méritos las reclamaciones presentadas por varios proponentes y su determinación de declarar nula la notificación de adjudicación así como la adjudicación del RFP está dentro de su marco discrecional estatutario y reglamentario.

El 22 de agosto de 2019, CHSC presentó *Alegato en Oposición de la Parte Recurrida*. En ajustada síntesis, CHSC sostiene que a nivel administrativo, se levantaron argumentos procesales sobre falta de notificación adecuada, así como planteamientos en los méritos basado en evidencia sobre arbitrariedad y trato desigual que surge del expediente administrativo. Razona CHSC que corregir la notificación no subsana los errores en los méritos cometidos por la Junta e

Subastas, los cuales fueron debidamente apreciados y adjudicados por la Junta Revisora.

En igual fecha, 22 de agosto de 2019, E&F Development Inc. presentó *Oposición al Recurso de Revisión*. En esencia, sostiene que la *Resolución Final* emitida por la Junta Revisora, que declaró nula la Notificación de Adjudicación, la adjudicación en los méritos del RFP, y ordenó dejar sin efecto todo contrato otorgado en relación con el RFP es correcta en derecho, razonable y está dentro de su marco discrecional.

E&F Development Inc. presentó *Moción Solicitando Orden de Cancelación de Contratos* a la que se unió CHSC mediante moción a esos efectos presentada el 16 de octubre de 2019 y a la que se opuso la AVP.

Examinados los escritos de las partes y sus respectivos anejos, estamos en posición de resolver.

II

A.

El Departamento de la Vivienda fue creado en virtud de la Ley Núm. 97 de 10 de junio de 1972, según enmendada, conocida como la *Ley Orgánica del Departamento de la Vivienda*, 3 L.P.R.A. sec. 441 *et seq*, y es "un departamento ejecutivo de gobierno" dirigido por su Secretario. 3 L.P.R.A. sec. 441a. Este departamento es el organismo gubernamental responsable de elaborar y ejecutar la política pública de la vivienda y el desarrollo comunal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como administrar todos los programas del gobierno en este campo. Entre otras funciones, el Secretario del Departamento de la Vivienda es quien establece las normas directivas y programáticas para alcanzar y administrar el desarrollo de todos los programas y actividades en el campo de la vivienda de interés social y dirigir

y supervisar todas las actividades gubernamentales relacionadas con el desarrollo, financiamiento y administración de programa de viviendas de interés social. 3 L.P.R.A. sec. 441b. El Secretario, también, planifica, dirige y supervisa el funcionamiento del Departamento de la Vivienda y sus programas. 3 L.P.R.A. sec. 441c.

La citada Ley 97 establece que la adquisición de bienes y servicios, entre otros, con fondos provenientes de programas o proyectos del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (HUD, por sus siglas en inglés), o cualquier otra agencia del gobierno federal, se hará de acuerdo a los métodos procesales y parámetros sobre cuantías establecidos en la reglamentación federal aplicable, aun cuando solo una parte de la adquisición se realice con fondos federales. 3 L.P.R.A. sec. 441c-2.

De otra parte, la Administración de la Vivienda Pública de Puerto Rico fue creada en virtud de la Ley Núm. 66 de 17 de agosto de 1989, según enmendada recientemente por la Ley Núm. 49 de 2013, 17 L.P.R.A. sec. 1001 *et seq.* Conforme a esta legislación, la AVP es una agencia gubernamental adscrita al Departamento de la Vivienda. Mediante esta agencia el Gobierno de Puerto Rico procura “lograr una administración de los residenciales públicos altamente eficiente y con la flexibilidad necesaria para la ejecución de la política pública de mejorar la calidad de vida en los residenciales públicos, fomentar la actividad comunitaria y el desarrollo integral de los puertorriqueños que viven en dichos proyectos de vivienda”. 17 L.P.R.A. sec. 1002.

La AVP opera y administra sus desarrollos de vivienda con el propósito fundamental de proporcionar viviendas decentes, seguras, sanitarias y asequibles a familias de bajos ingresos. A

estos fines, la agencia tiene a su cargo la implementación de varios programas que son diseñados y subsidiados por el Departamento de Vivienda federal.⁶

El Administrador de la AVP es un funcionario ejecutivo que, según la referida Ley 66, responde directamente a la Junta de Gobierno de la Administración de Vivienda Pública y "llevará a cabo cualquier gestión, directriz o encomienda que dicha junta le asigne". En efecto, el Administrador de la AVP tiene la responsabilidad de ejercer todas las funciones y responsabilidades de la agencia que le sean delegadas por la Junta de Gobierno. 17 L.P.R.A. sec. 1001. Entre otras funciones y facultades, el Administrador de la AVP *supervisa todas las actividades, operaciones y transacciones de la AVP*, según delineadas por la Junta de Gobierno, y puede autorizar "compras que no exceden de cincuenta mil dólares (\$50,000.00) con sujeción a las normas y reglamentos aplicables del Departamento de Hacienda y de cualquier otra agencia estatal o federal que regule compras gubernamentales". 17 L.P.R.A. sec. 1004a.

La Junta de Gobierno es el ente de más alto nivel dentro de la AVP y tiene la responsabilidad de "organizar, dirigir y ejercer todas las funciones y responsabilidades de la [AVP], las cuales podrá delegar a su discreción en el Administrador". Esta junta está constituida por siete miembros, entre ellos, el Secretario del Departamento de la Vivienda, quien la preside. Entre otras prerrogativas, la Junta de Gobierno puede adoptar "las reglas y reglamentos necesarios para la ejecución de [su ley orgánica] y para el financiamiento de la [AVP] y de los programas, servicios,

⁶ La Administración de Vivienda Pública es dueña y maneja, aproximadamente, 56,000 unidades de vivienda ("*dwelling units*") y otras estructuras ("*non-dwelling structures*") a través de todo Puerto Rico. Ap. del recurso KLRA201501306, págs. 4 y 6.

unidades, divisiones o dependencias” que se le hayan transferido.
17 L.P.R.A. secs. 1001 y 1012.

B.

Las subastas son invitaciones que efectúa una entidad para que se presenten ofertas para la realización de obras o adquisición de bienes y servicios. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 172 DPR 139, 143 (2007). Las subastas son esenciales para la buena administración pública, ya que así el Gobierno puede llevar a cabo sus funciones como comprador de una forma eficiente, honesta y correcta para proteger los intereses y dinero del pueblo. *Cordero Vélez v. Mun. Guánica*, 170 DPR 237, 245 (2007). Por esta razón, es que el Gobierno realiza subastas para la adquisición de los materiales y servicios que necesita o para la construcción de obras públicas. *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 783 (2011).

Así pues, “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 minimizar los riesgos de incumplimiento”. *CD Builders, Inc., v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336 (2016), *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 827 (2007).

De otra parte, el *Request for Proposal* (RFP) o requerimiento de propuesta, es uno de los mecanismos informales que el gobierno puede utilizar para la compra de bienes y servicios. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978 (2009); *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606 (2007). El requerimiento de propuestas se distingue de la subasta formal, ya que es un procedimiento más flexible e informal.

Así, dicho mecanismo resulta práctico cuando se procura la adquisición de bienes o servicios especializados que involucran

asuntos técnicos o complejos o cuando existen pocos competidores cualificados. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 996; *R&B Power v. E.L.A.*, supra, págs. 621-622. Una de las características principales del RFP es que permite que las negociaciones entre los licitadores y el gobierno durante la evaluación de las propuestas recibidas. *Íd.* En otras palabras, el RFP admite la compra negociada, por lo que les ofrece a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas previo a que se adjudique la buena pro. *Íd.*

A pesar de que son mecanismos diferentes, la subasta formal y el RFP no son totalmente incompatibles entre sí. Esto, dado que, al igual que la subasta, el RFP está sujeto a los requisitos sobre notificación, reconsideración y revisión judicial que establece la LPAU. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 998.

En lo referente a la notificación de una adjudicación esta debe cumplir con el estándar mínimo de adecuación establecido por la jurisprudencia, razón por la cual, debe cumplir con el objeto de informar las deficiencias detectadas. *Torres Productos v. Junta De Subasta del Mun. De Aguadilla*, 169 DPR 886, 895 (2007).

B.

La Ley Núm. 38-2017, mejor conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), se limita a establecer los términos y el proceso de impugnación de las subastas en las agencias administrativas, dejando en manos de los foros administrativos el poder de adoptar reglamentación para regular los procesos. Secciones. 3.1 y 3.19, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA secs. 9641 y 9659.

En relación con el procedimiento y término para solicitar la reconsideración de una adjudicación de subasta, la Sección 3.19, 3 LPRC sec. 9659, dispone:

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.

En lo que respecta a la presentación del recurso de revisión judicial, la Sección 4.2 de la LPAU, 3 LPRC sec. 9672, establece:

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. La mera presentación de una solicitud de revisión al amparo de esta sección no tendrá el efecto de paralizar la adjudicación de la subasta impugnada.

El lenguaje reseñado en las Secciones 3.19 y 4.2 fue el producto de varias enmiendas incorporadas a la LPAU través del el Plan de Reorganización de la Administración de Servicios Generales de 2011, Plan de reorganización Núm. 3 de 21 de noviembre de 2011, según enmendado, 3 LPRA Ap. XIX, la Ley Núm. 132-2013, la Ley Núm. 46-2015 y la Ley Núm. 153-2015 .

III

Como primer señalamiento de error la AVP sostiene que la Junta Revisora abusó de su discreción al extender el término dispuesto en la sección 3.19 de la LPAUG para resolver las mociones de reconsideración presentadas por los proponentes no agraciados. La AVP argumenta que la consolidación de las solicitudes de reconsideración se retrotrae a la fecha de la primera solicitud de reconsideración que se presentó, es decir al 8 de mayo de 2019. Razona la AVP que por tanto la Junta Revisora tenía hasta el 7 de junio de 2019 para resolver la reconsideración o para acogerse al término adicional de quince días, por lo que la *Resolución Final* se emitió sin jurisdicción.

La disposición a la que alude la AVP referente a la evaluación de una moción de reconsideración dispone expresamente que la agencia o la Junta Revisora deberá considerarla dentro de los treinta (30) días de haberse presentado y que dicho organismo podrá extender dicho término una sola vez, por un término adicional de quince (15) días calendario.

En el caso que nos ocupa, varios proponentes perdidosos presentaron oportunamente mociones de reconsideración ante la Junta Revisora, el cual vencía el 22 de mayo de 2019. La primera de estas mociones de reconsideración fue presentada el 8 de mayo de 2019 y la última el 22 de mayo de ese año. Durante la vista celebrada el 23 de mayo de 2019 la Junta Revisora consolidó las mociones de reconsideración. Dicha consolidación ocurrió durante el término de treinta días dispuesto por la sección 3.19 de la LPAUG, para considerarlas.

El 20 de junio de 2019, la Junta Revisora emitió *Orden*, archivada en autos copia de su notificación el 21 de junio de ese año, en la que hizo constar que el término de treinta días para adjudicar las mociones de reconsideración presentadas vencía y extendió el término de treinta días, quince días adicionales. Dicho término de quince días comenzó a decursar el 22 de junio de 2019 y vencía el de 8 julio de 2019.

En el caso que nos ocupa, la Junta Revisora emitió la *Resolución Final*, objeto de revisión en el presente recurso el 3 de julio de 2019, por lo que tampoco se excedió del término de quince días dispuesto en la sección 3.19 de la LPAUG.

La consolidación es un mecanismo de la Regla 38.1 de Procedimiento Civil cuyo propósito es lograr la economía procesal y evitar fallos judiciales inconsistentes. *Hosp. San. Fco., Inc., v. Sria. de Salud*, 144 DPR 586,592 (1997). La postura de la AVP es contraria al propósito el mecanismo de la consolidación ya que acortaría de forma irrazonable el término dispuesto por la LPAUG para adjudicar mociones de reconsideración presentadas oportunamente por proponentes perdidosos. La consolidación en este caso no tuvo el efecto de acortar los términos dispuestos en la Sección 3.19 de la LPAUG y la *Resolución Final* emitida por la

Junta Revisora fue dictada con jurisdicción por parte de dicho organismo. El primer error señalado por la AVP no se cometió.

Como segundo señalamiento de error la AVP sostiene que incidió la Junta de Subastas al declarar nulo la Notificación de Adjudicación de la Solicitud de Propuestas AVP-RFP-18-19-03 para servicios a residentes. Argumenta que dicha Notificación de Adjudicación contiene información suficiente para que los proponentes pudieran impugnar la determinación administrativa.

Es preciso destacar que al igual que en el procedimiento de subasta formal, el RFP debe contener los parámetros que se utilizarán para la adjudicación del contrato. Esto es, los requerimientos, los términos, condiciones y factores que se considerarán en la evaluación para la adjudicación de la subasta. Si bien el RFP es una alternativa al método tradicional de subasta formal, al igual que esta, el RFP está sujeto a los mismos requisitos de notificación, reconsideración y revisión judicial. Véase, *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, *supra*.

Como parte del debido proceso de ley en los procedimientos de adjudicación de requerimiento de propuestas (RFP) igualmente se requiere que la notificación contenga el nombre de todos los licitadores, una síntesis de sus propuestas, los factores que la Junta de Subastas tomó en consideración para adjudicar a favor el licitador agraciado y los defectos de las propuestas de los licitadores perdidosos.

En el caso de CHSC, la Junta Revisora concluyó que la notificación y adjudicación a CHSC era inadecuada, toda vez que carecía de explicación sobre cómo se llegó a la calificación de sesenta y siete (67) otorgada a CHSC por el Comité Evaluador, bajo los cuatro criterios de evaluación. Concluyó, además, la Junta Revisora que el Informe del Comité Evaluador incumplió con

los requisitos de ley al no indicar como se afectaron las puntuaciones otorgadas, particularmente a CHSC, bajo cada criterio técnico. Asimismo, concluyó la Junta Revisora que el haber brindado acceso al Informe de Evaluación no subsanó las omisiones en la **Notificación de Adjudicación** y la declaró **nula**.

En el caso que nos ocupa el único dato contenido en la *Notificación de Adjudicación* de Solicitud de Propuestas AVP-RFP-18-19-03 cursada por la Junta de Subastas, es la puntuación global otorgada por el Comité Evaluador a los proponentes que pasaron a la segunda etapa del RFP. Dicha *Notificación de Adjudicación* omitió incluir una síntesis de las propuestas evaluada; tampoco desglosa los factores considerados por la Junta de Subastas para adjudicar el RFP ni incluye los defectos o deficiencias en la propuesta que motivaron la puntuación otorgada a las propuestas rechazadas. La omisión en fundamentar la determinación de la Junta de Subastas limita además, la revisión judicial de la adjudicación del RFP y el procedimiento de reconsideración.

La sola inclusión de la puntuación global otorgada a los proponentes no agraciados, sin desglose ni explicación sobre los defectos o deficiencias en la propuesta que motivaron la puntuación otorgada constituye información insuficiente sobre las razones por las cuales las propuestas que pasaron a la segunda etapa no resultaron agraciadas. La exigencia del debido proceso de ley es que la entidad que adjudica el proceso incluya en la *Notificación de Adjudicación* una síntesis de las propuestas evaluada un desglose de los factores considerados por la Junta de Subastas para adjudicar el RFP y los defectos o deficiencias en la propuesta que motivaron la puntuación otorgada a las propuestas

rechazadas. En el caso particular de CHSC el acceso al expediente administrativo no subsana dichas omisiones en la notificación.

En atención a los anteriores señalamientos, concluimos que no incidió la Junta Revisora al declarar nulo la *Notificación de Adjudicación* de la Solicitud de Propuestas AVP-RFP-18-19-03 para servicios a residentes.

Como tercer y cuarto señalamiento de error la AVP sostiene que la Junta Revisora abusó de su discreción al concluir que la AVP permitió la subsanación de requisitos mandatorios del RFP y permitió a algunos proponentes enmendar aspectos materiales de sus propuestas con exclusión de otros. Argumenta la AVP que al declarar nulo la Notificación de Adjudicación por estos fundamentos imputó a la AVP haber incurrido en trato desigual y arbitrariedad.

En el Recurso de Revisión Judicial ante nuestra consideración la AVP reconoce haberse comunicado con distintos proponentes a lo largo del proceso para aclarar información. En atención a dicho señalamiento, la AVP argumenta que estas solicitudes de aclaración son válidas en el ámbito de flexibilidad que gobierna la evaluación de los RFP.

Sin embargo, surge de la *Resolución Final* objeto de este recurso que la AVP nunca justificó por qué el comité evaluador permitió que ciertos proponentes subsanaran incumplimientos en sus propuestas de requisitos mandatorios como fue el caso de Job Connection Center, Inc., Camera Mundi y Forjando un Nuevo Comienzo. AVP tampoco ha justificado porque no se le ofreció la misma oportunidad a E & F Development ni a Create Inc., para enmendar y subsanar las deficiencias en su propuesta. En el caso de CHSC la AVP tampoco realizó gestión alguna, ni alega haberla

realizado, para comunicarles la alegada imposibilidad de contactar a las referencias.

En lo referente a las licencias profesionales y certificaciones del personal clave, el RFP establecía que los resúmenes debían incluir dicha información y no requería las copias de dichas licencias y certificaciones. Sin embargo, aún en el marco de la flexibilidad que rige en la evaluación de los RFP, la AVP no le solicitó a CHSC la copia de dichas licencias y certificaciones evidenciadas en los resúmenes del personal clave, y le otorgó una calificación de cero al calibrar el cumplimiento de CHSC con dicho requisito en la segunda fase.

El hecho de que en el RFP exista cierto grado de flexibilidad no justifica el trato desigual de la AVP para con los proponentes ni puede ser base para la arbitrariedad.

En el caso que nos ocupa a nivel administrativo, se levantaron argumentos procesales sobre falta de notificación adecuada, así como planteamientos en los méritos basado en evidencia sobre arbitrariedad y trato desigual que surge del expediente administrativo. Corregir únicamente la notificación de adjudicación no subsana los errores en los méritos cometidos por la Junta de Subastas, los cuales fueron debidamente apreciados y adjudicados por la Junta Revisora.

Finalmente, la AVP señala como quinto y sexto error que incidió la Junta Revisora al adjudicar los méritos de los argumentos de los proponentes en las mociones de reconsideración presentadas sobre la adjudicación de la Solicitud de Propuestas AVP-RFP-18-19-03 y al dejar sin efecto los contratos de servicios al residente suscritos con los proponentes agraciados de la Solicitud de Propuestas AVP-RFP-18-19-03. Razona la AVP que la determinación de a Junta Revisora sobre

notificación defectuosa tuvo el efecto de convertir las controversias sobre los méritos de la adjudicación realizada por la Junta de Subastas académicas.

Como cuestión de umbral destacamos que un caso se torna académico cuando intenta obtener un fallo sobre una controversia disfrazada, inexistente o una sentencia sobre un asunto, que al dictarse, por alguna razón no podrá tener efectos prácticos sobre una controversia existente. *Torres v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969 (2011).

De un examen de los hechos surge que a nivel administrativo se levantaron tanto argumentos procesales sobre falta de notificación adecuada, como planteamientos sustantivos que van a los méritos de la adjudicación del RFP. El análisis de ambos argumentos por parte de la Junta Revisora no es mutuamente excluyente. Además, ambos planteamientos se emitieron y notificaron simultáneamente en la *Resolución Final* objeto del presente recurso. Corregir la Notificación de Adjudicación tampoco subsana los errores en los méritos adjudicados por la Junta Revisora en la *Resolución Final*.

La *Resolución Final* emitida por la Junta Revisora adjudicó en sus méritos las reclamaciones presentadas por varios proponentes y su determinación de declarar nula tanto Notificación de Adjudicación así como la Adjudicación en los méritos del RFP por parte de la Junta de Subastas está dentro de su marco discrecional, estatutario y reglamentario y no es académica.

En lo referente a la parte dispositiva de la *Resolución Final* que ordena dejar sin efecto todo contrato otorgado en relación con el Requerimiento de Propuestas AVP-RFP-18-19-03, es preciso destacar que la Ley Orgánica del Departamento de la

Vivienda dispone que precisamente la Junta Revisora fue creada para atender y resolver las apelaciones que insten las personas afectadas por las decisiones de la Junta de Subastas y la revisión de decisiones en el área de compras y suministros delegadas por el Secretario. La orden de la Junta Revisora a la AVP de dejar sin efecto todo contrato otorgado en relación con el Requerimiento de Propuestas AVP-RFP-18-19-03, es parte de la facultad delegada a la Junta Revisora para revisar decisiones de la Junta de Subastas y en atención a ello conceder remedios.

Concluimos que la *Resolución Final* emitida por la Junta Revisora, que declaró nula la Notificación de Adjudicación, la adjudicación en los méritos del el Requerimiento de Propuestas AVP-RFP-18-19-03, y ordenó dejar sin efecto todo contrato otorgado en relación con dicho RFP es correcta en derecho, razonable y está dentro de su marco discrecional.

IV

Por los fundamentos, anteriormente expuestos, los cuales hacemos formar parte esta Sentencia, CONFIRMAMOS la *Resolución Final* emitida por la Junta Revisora.

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

El juez Bonilla Ortiz disiente por entender que la Junta Revisora actuó sin jurisdicción al emitir la resolución final aquí revisada.

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