

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

PVH MOTOR, LLC

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DE LA ADMINISTRACIÓN
DE SERVICIOS
GENERALES

Recurrido

KLRA202100217

Revisión

procedente de la
Junta Revisora de
Subastas de la
Administración de
Servicios Generales

Sobre:

Impugnación de
Subasta

Núm.: 20-17-136-C-
R1

Caso Núm.:
JR-21-110

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Romero García y la Jueza Méndez Miró

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2022.

El 27 de abril de 2021, PVH Motor, LLC (en adelante, PVH o recurrente) acudió ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial, donde nos solicita que revoquemos la Resolución emitida por la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales (en adelante, ASG o agencia recurrida) el 7 de abril de 2021.¹ Luego, el 28 de mayo de 2021, el recurrente presentó una *Moción en auxilio de jurisdicción y en solicitud de remedios*, la cual declaramos no ha lugar mediante Resolución de 1 de junio de 2021.

Luego de examinar el recurso, resolvemos confirmar la decisión recurrida.²

¹ Notificada el mismo día.

² El 30 de junio de 2021 dictamos Sentencia en el presente caso desestimando el recurso de revisión judicial por falta de jurisdicción. No obstante, dicho dictamen fue revocado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico el 12 de abril de 2022 en el caso CC-2021-0606. En consecuencia, el Alto Foro devolvió el caso para atender en los méritos el recurso de revisión judicial. En cumplimiento con el mandato, dictamos la presente Sentencia.

Número Identificador

SEN2022_____

-I-

El 12 de marzo de 2020, la ASG emitió la *Invitación a Subasta Formal Número 20-17-136-C-R1* (en adelante, *Invitación a Subasta*) en cumplimiento con el Reglamento Núm. 3380,³ para establecer un contrato de selección múltiple para la adquisición de vehículos de motor para policía – “*police packages*”.⁴ Entre otras cosas, se les instruyó a los licitadores sobre el requisito de la firma en la oferta y que la misma podía ser entregada personalmente o por correo certificado con acuse recibo. De igual manera, se indicó que en caso de que un licitador hubiera cometido un error en su oferta, tendría oportunidad de enmendarla antes del acto de apertura, el cual se estableció para el 14 de abril de 2020.

Debido a la emergencia provocada por la pandemia del COVID, el pliego de subasta sufrió varias enmiendas para extender los términos de vencimiento de los distintos trámites. Como parte de la segunda enmienda al pliego, se determinó que todo proceso se realizaría de manera virtual y que las ofertas serían presentadas de forma electrónica. Finalmente, el 29 de octubre de 2020 se notificó la Enmienda Número 7 donde se pospuso la fecha límite para la entrega de ofertas para el viernes, 30 de octubre de 2020 a las 9:00 a.m., así como el acto de apertura para la misma fecha a las 11:00 a.m..⁵ Además, se le recalcó a todo licitador, entre otras cosas, que debían incluir como parte de la oferta el pliego de subasta debidamente firmado, sus enmiendas, la fianza de licitación y demás documentos pertinentes. Se advirtió: “[*o*fferta que no esté debidamente cumplimentada no será considerada”.⁶

³ Reglamento Núm. 3380 de 2 de diciembre de 1986, según enmendado, conocido como *Reglamento de Subastas de la Administración de Servicios Generales*.

⁴ Anejo 1 del recurso de revisión, págs. 1-7.

⁵ *Id.*, Anejo 2, pág. 14.

⁶ *Id.*

Así las cosas, se celebró el Acto de Apertura mediante reunión virtual, a la cual comparecieron cinco (5) licitadores, a saber: PVH, Centrocamiones, Inc., Barranquitas Auto, Corp., Benítez Group, Inc. y SHVP Motors, Corp.

Luego del estudio y análisis de rigor a las propuestas sometidas, el 8 de marzo de 2021 la Junta de Subastas emitió una Resolución de Adjudicación Enmendada.⁷ En virtud de esta se concedió la buena pro de la subasta en las partidas allí detalladas a los siguientes licitadores: Centrocamiones, Inc., Barranquitas Auto, Corp., Benítez Group, Inc. y SHVP Motors Corp. Resultaron no agraciados en otras partidas: Centrocamiones, Inc. y Barranquitas Auto, Corp. En cuanto a PVH, la oferta fue rechazada en su totalidad *“ya que no adjunt[ó] con su oferta documentos requeridos como lo son el Pliego de Subasta y la Oferta del Licitador firmada.”*⁸

Inconforme, el 25 de marzo de 2021, PVH instó una Solicitud de Revisión Administrativa ante la Junta Revisora de la ASG. En esencia, argumentó que la omisión del pliego de subasta en el paquete de documentos sometido se debió a problemas técnicos fuera de su control. Además, ASG nunca le notificó que su oferta había sido recibida incompleta, por lo que no tuvo la oportunidad de subsanar la falla técnica. En cualquier caso, PVH sostuvo que la omisión del pliego constituye un error subsanable por tratarse de un documento no indispensable para la evaluación de la oferta.

El 7 de abril de 2021, la Junta Revisora emitió y notificó la Resolución recurrida declarando no ha lugar la solicitud de revisión instada por el recurrente.⁹ Conforme al Reglamento Núm.

⁷ Anejo 4 del recurso de revisión, págs. 170-183.

⁸ *Id.*, pág. 178.

⁹ Anejo 7 del recurso de revisión, pág. 203-210.

9183,¹⁰ y las especificaciones de la Invitación Subasta, sostuvo que era responsabilidad de PVH corroborar que los correos electrónicos incluyeran cada uno de los documentos requeridos para considerar su propuesta. Señaló que el recurrente tuvo tiempo suficiente –con anterioridad a la apertura de la subasta– para corroborar el envío de los archivos y en caso de advertir un error, subsanarlo. Además, la Junta Revisora reiteró que conforme a los requisitos establecidos en la Invitación a Subasta, el no incluir como parte de la oferta los pliegos de subasta y la oferta del licitador debidamente firmada, constituía causa suficiente para que la misma fuera rechazada.

Aun en desacuerdo, el 27 de abril de 2021 PVH presentó el recurso de revisión que nos ocupa y le imputó a la agencia la comisión del siguiente error:

Erró la JRS de la ASG al denegar –bajo el reglamento equivocado– la revisión administrativa de PVH, confirmando a la Junta de Subastas que descalificó a PVH por un error técnico fuera de su control– cuando PVH sometió toda la documentación requerida en la invitación a la subasta.

Luego, el 28 de mayo de 2021, el recurrente presentó la *Moción en auxilio de jurisdicción y en solicitud de remedios*, la cual declaramos no ha lugar mediante Resolución de 1 de junio de 2021.

Así las cosas, transcurrido el término concedido sin que la ASG prestara su escrito en oposición, el recurso quedó perfeccionado y procedemos a resolver.

-II-

El objetivo de exigir que las obras y la contratación que realiza el Gobierno se efectúen mediante el proceso de subasta es proteger los intereses y el dinero público. Este mecanismo intenta promover la competencia, lograr los mejores precios, evitar el

¹⁰ Reglamento Núm. 9183 de 30 de junio de 2020 conocido como *Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de bienes, obras y servicios no profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico*.

favoritismo y la corrupción, el descuido en la otorgación de los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento.¹¹ Sobre este tema, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó lo siguiente:

[l]a buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de una buena administración implica llevar a cabo sus funciones como un comprador con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa.¹²

Al igual que otras decisiones administrativas, las resoluciones de las agencias adjudicando subastas se presumen correctas y gozan de deferencia en los tribunales. Las agencias gozan de amplia discreción en la evaluación de las propuestas de los licitadores. Debido a su vasta experiencia y especialización, éstas se encuentran en mejor posición que los foros judiciales para determinar el mejor postor considerando los factores establecidos en la ley y en sus reglamentos.¹³

B.

Por otra parte, la ausencia de un estatuto general que regule los procesos de subasta en el ámbito gubernamental exige que cada agencia adopte las normas que han de regir sus respectivos procedimientos de subasta. En ese sentido, la ASG adoptó el Reglamento Núm. 3380 (en adelante, Reglamento) sobre subastas – vigente al momento de publicarse la Invitación a Subasta.¹⁴

Con relación a la controversia que nos ocupa, el Art.48 del Reglamento establece las normas para la presentación de las ofertas. Específicamente, en su inciso 3 dispone que todo licitador que interese que su oferta sea considerada tiene que presentar la misma **“firmada con tinta indeleble o bolígrafo.”**¹⁵ Por su parte, el Art. 50 sobre el modo de hacer la entrega dispone en sus incisos 1

¹¹ *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434, 439 (2004).

¹² *Ibid.*

¹³ *Empresas Toledo v. Junta*, 168 DPR 771, 439 (2006).

¹⁴ Dicho reglamento fue derogado el 30 de junio de 2020 con la promulgación del Reglamento Núm. 9183, *supra*.

¹⁵ Énfasis nuestro.

y 2 que la entrega de las ofertas puede realizarse personalmente o por correo certificado con acuse de recibido y, que éstas deberán ser entregadas en la Secretaría de la Junta de Subastas o **“en cualquier otro sitio que expresamente se disponga en la subasta específica para la cual se está haciendo la oferta.”**¹⁶

De otra parte, el Art. 52 del Reglamento provee para que el licitador pueda enmendar su oferta antes del Acto de Apertura como consecuencia de un error. Específicamente, dispone en su inciso 1(a) que *“cuando un licitador se diere cuenta que ha cometido un error en una oferta, deberá notificarlo por escrito y asegurarse de someter su corrección a la Junta **antes de la apertura de la subasta** si desea que se considere su oferta enmendada.”*¹⁷ El propósito del Acto de Apertura es que *“las partes interesadas puedan comprobar qué oferta se recibieron, si cumplieron con los requisitos básicos de forma y conocer la cuantía, y modelo cuando proceda de cada oferta.”*¹⁸

Por otra parte, el Art. 69 del Reglamento establece las normas para la adjudicación de las subastas. Específicamente, el inciso 1 establece que uno de los criterios que debe analizar la Junta de Subasta es que **la oferta cumpla con las especificaciones, condiciones y demás requisitos establecidos en el pliego de subasta.**¹⁹ Cónsono con lo anterior, el inciso 6 del Art. 60 del Reglamento dispone que se podrá rechazar cualquiera de las ofertas para una subasta cuando no cumplan con las especificaciones o las condiciones. De otra parte, el Reglamento establece en su Art. 33 que las instrucciones contenidas en el pliego de subasta **“serán las guías que le indicarán a los**

¹⁶ Énfasis nuestro.

¹⁷ Énfasis nuestro.

¹⁸ Art. 54 del Reglamento, *supra*.

¹⁹ Énfasis nuestro.

licitadores cómo preparar sus ofertas.²⁰ Mientras que el Art. 35 establece en su inciso 1 que las instrucciones generales contendrán disposiciones sobre “*como efectuar las ofertas, tales como modo de prepararlas, de entregarlas, y otras conforme a los establecido en la Sección D de la Parte Tercera de este reglamento*”.

-III-

En primera instancia, en atención al señalamiento de PVH sobre la aplicabilidad del Reglamento Núm. 3380 al presente caso, por constituir la reglamentación vigente a la fecha en que comenzaron los procedimientos con relación a la Invitación de Subasta aquí en cuestión, resolvemos que le asiste la razón.

Nótese que la Invitación a Subasta fue notificada el 12 de marzo de 2020 al amparo del Reglamento Núm. 3380 vigente.²¹ Posteriormente, el pliego fue enmendado en al menos tres ocasiones –el 16 de marzo de 2020, 10 de julio de 2020 y 31 de julio de 2020– para notificar los cambios a la forma de entregar la oferta y cómo se llevarían a cabo los procedimientos ulteriores, incluyendo las nuevas fechas para la reunión pre-subasta y el acto de apertura. Así, no es hasta el 31 de julio de 2020 que el nuevo Reglamento de Subastas de la ASG -Reglamento Núm. 9183-²² entró en vigor. Este nuevo reglamento nada dispone sobre su aplicación retroactiva a los procedimientos de subasta ya iniciados por la agencia recurrida. De manera que, como bien señaló el recurrente, el nuevo Reglamento Núm. 9183 no aplica a los hechos del presente caso y, por tanto, incidió la ASG al fundar parte de su determinación en este.

Ahora bien, aun aplicando el Reglamento Núm. 3380 vigente para ese entonces, resolvemos que no le asiste la razón a PVH en el

²⁰ Énfasis nuestro.

²¹ Anejo 1 del recurso de revisión, pág. 2.

²² Reglamento Núm. 9183 de 30 de junio de 2020 conocido como *Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico*.

restante de sus argumentos. En síntesis, el error señalado consiste en que la Junta Revisora incidió al descartar a PVH como licitador por un error imputable a la ASG. Por un lado, el recurrente asegura que el pliego de subasta y la oferta del licitador debidamente firmada no fueron recibidos por la ASG por un problema técnico en el envío de estos documentos a través del correo electrónico provisto por la agencia para la entrega de las ofertas. Por otro lado, argumenta que a tenor con el Art. 54 del Reglamento Núm. 3380, *supra*, la ASG tenía el deber de notificarle durante el acto de apertura que la oferta estaba incompleta y, en consecuencia, brindarle una oportunidad para completar la misma. No le asiste la razón.

Resulta meridianamente claro que en la medida que un licitador desee participar de una subasta formal debe acatar las instrucciones divulgadas en el pliego de subasta, puesto que dicho documento se convierte en la guía sobre como efectuar las ofertas. Es decir, PVH como licitador interesado en la Invitación de Subasta quedó obligado a las instrucciones, especificaciones y condiciones establecidas en el pliego para la subasta en cuestión.

Ciertamente, no le restamos mérito al hecho de que el procedimiento de subasta en el presente caso fue “distinto” debido a la pandemia del COVID. Como dijéramos, ello trajo consigo que se tuviera que enmendar el pliego de subasta en varias ocasiones. Así, por ejemplo, la manera y el lugar originalmente establecido para la entrega de ofertas sufrió cambios. De ordenarse la entrega personalmente o a través de correo certificado con acuse de recibo en las oficinas de la ASG, se estableció que las ofertas se entregarían por correo electrónico únicamente y que los procedimientos se realizarían de forma virtual. Aun cuando hubo inconvenientes con el correo electrónico originalmente informado

para el envío de las ofertas, PVH logró someter la suya a través de un correo electrónico alterno provisto por la propia agencia.

Según surge del expediente, PVH radicó su propuesta el 29 de octubre de 2020 en dos correos electrónicos separados debido al tamaño del archivo. El primero fue enviado a las 3:33 p.m. y el segundo, a las 3:36 p.m. Como sabemos, su oferta fue rechazada porque no incluyó el pliego de subasta y la oferta del licitador debidamente firmada. Al respecto, la Invitación a Subasta incluyó en la Parte I – Instrucciones, inciso 4 sobre la firma en la oferta lo siguiente:

La oferta deberá estar firmada con tinta indeleble o bolígrafo color azul en el espacio provisto para ello por un representante autorizado de la compañía licitadora, indicándose su nombre en letra de molde, firma y la posición que ocupa en dicha compañía. No se aceptará firmar impresas mecánicamente, con lápiz de mina o con sellos de goma. No cumplir con este requisito constituirá el rechazo de la oferta.²³

Por otra parte, la Enmienda Número 7 de la Invitación a Subasta notificada el 29 de octubre de 2020 instruyó a los licitadores a incluir con su oferta el ***“pliego (debidamente firmado en tinta azul), enmiendas, Fianza de Licitación (Bid Bond), Tabla de Ofertar en formato PDF y cualquier otro documento requerido. Oferta que no esté debidamente cumplimentada no se considerará.”***²⁴ Como vemos, era requisito esencial incluir el pliego de subasta, así como la oferta debidamente firmada para que la propuesta de PVH fuese considerada por la Junta de Subasta de la ASG. La parte recurrente reconoce que no lo hizo.

Ahora bien, PVH no puede disimular su falta de diligencia en la revisión de los documentos enviados por correo electrónico, descansando en el presunto deber de la ASG de informarle durante el acto de apertura que su propuesta estaba incompleta. Adviértase que tanto el Reglamento Núm. 3380, como la Invitación a Subasta

²³ Anejo 1 del recurso de revisión, pág. 2. Énfasis nuestro.

²⁴ *Id.*, Anejo 2, pág. 14. Énfasis nuestro.

le brindan la oportunidad al licitador de corregir cualquier error en su oferta antes del acto de apertura. De forma muy similar al Art. 52 del aludido reglamento, el inciso 5 de la Parte II de la Invitación a Subasta, sobre los errores en las ofertas, establece en su parte pertinente que “[s]i el licitador se da cuenta que ha cometido un error en su oferta, deberá notificarlo antes del Acto de Apertura de la subasta, si desea que se considere su oferta enmendada”.²⁵

Surge del expediente que PVH radicó su propuesta el 29 de octubre de 2020 – un día antes de vencer el término. De manera que tenía tiempo suficiente para corroborar y confirmar que la oferta fue enviada en conjunto con todos los documentos requeridos para su consideración por la ASG. Es decir, PVH tuvo la oportunidad de enmendar su oferta antes del acto de apertura y así, incluir el pliego de subasta y la oferta debidamente firmada. Sin embargo, ante su falta de diligencia, no lo hizo. Como bien señaló el propio PVH en su escrito de revisión, decidió descansar en la voluntad de la ASG para notificar y conocer su error.

Sin embargo, el problema que enfrenta el recurrente con esta última línea de pensamiento es que, aun cuando la ASG le hubiera informado en el acto de apertura que su propuesta estaba incompleta, la misma ya no podía ser enmendada precisamente porque las correcciones solo son permitidas antes del acto de apertura. Adviértase que el Art. 54 del Reglamento Núm. 3380 que invoca el recurrente no obliga a la agencia a actuar de forma contraria y en consecuencia, permitirle a PVH subsanar su error durante el acto de apertura. Además, acceder a la corrección de la oferta de PVH una vez iniciado el acto de apertura pudiera interpretarse como competencia desleal.

Como nota al calce, PVH apunta al alegado trato preferencial que tuvo la ASG con otro licitador, a quien durante el acto de

²⁵ *Id.*, Anejo 1, pág. 4. Énfasis nuestro.

apertura presuntamente le dieron la oportunidad de reenviar su oferta completa. Sin embargo, tal argumentación no está sostenida por evidencia en el expediente, por lo que no merece consideración ninguna.

En virtud de lo anterior, colegimos que la ASG no erró al rechazar la oferta de PVH por su incumplimiento con la normativa aplicable y los requisitos establecidos en el pliego de subasta.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la Resolución dictada el 7 de abril de 2021 por la ASG.

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