

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

<p>PERFECT INTEGRATED SOLUTIONS, INC. RECURRENTE(S)</p> <p>v.</p> <p>ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO; JUNTA REVISORA DE SUBASTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES RECURRIDA(S)-AGENCIA</p>	<p>KLRA202200216 consolidado con</p>	<p><i>Revisión de Decisión Administrativa</i> procedente de la Administración de Servicios Generales, Junta Revisora de Subastas</p> <p>Caso núm. Resolución 22-1102</p> <p>Sobre: Revisión de Aviso de Adjudicación</p>
<p>NATIONAL BUILDING MAINTENANCE, CORP. RECURRENTE(S)</p> <p>v.</p> <p>ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO; JUNTA REVISORA DE SUBASTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES RECURRIDA(S)-AGENCIA</p>	<p>KLRA202200222</p>	<p><i>Revisión de Decisión Administrativa</i> procedente de la Administración de Servicios Generales, Junta Revisora de Subastas</p> <p>Caso núm. Resolución 22-1102</p> <p>Sobre: Revisión de Aviso de Adjudicación</p>

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Pagán Ocasio y la Juez Barresi Ramos.

Barresi Ramos, juez ponente

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, hoy día 14 de noviembre de 2022.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones, **Perfect Integrated Solutions, Inc. (Perfect Integrated)** mediante *Revisión Judicial* instada el 18 de abril de 2022. En su recurso, nos solicita que revisemos la *Resolución de Adjudicación* dictada el 8 de febrero de 2022 por la **Junta de Subastas de**

la Administración de Servicios Generales (Junta de Subastas).

Mediante dicha *Resolución de Adjudicación*, se evaluó las Solicitudes de Propuestas Selladas (RFP); se adjudicó la *buena pro* a varios licitadores; y se excluyó a varios proponentes, entre ellos: **Perfect Integrated** y **National Building Maintenance Corp. (National Building)**.¹

Al día siguiente, 19 de abril de 2022, **National Building** incoó una *Solicitud de Revisión Judicial* en la cual, también, solicita la revisión de la antes mencionada *Resolución de Adjudicación*.²

Ante esta situación, el 25 de abril de 2022, decretamos *Resolución* ordenando la consolidación de ambos recursos, en virtud de la Regla 80.1 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones por recurrir ambos de la misma *Resolución*.³

Exponemos el trasfondo fáctico y procesal que acompaña a la presente controversia.

- I -

El 12 de octubre de 2021, la **Junta de Subastas** publicó una *Invitación a Solicitud de Propuestas Selladas Número 22-1102* (“RFP 22-1102”, por sus siglas en inglés).⁴ El RFP 22-1102 se difundió con el propósito de obtener propuestas para establecer contratos de selección múltiple para los servicios de limpieza de oficinas y mantenimiento de áreas verdes y estacionamientos para todas las entidades gubernamentales, exentas y los municipios. En la *Invitación*, se anunció una reunión pre-propuesta virtual compulsoria, a celebrarse el 14 de octubre de 2021, y se advirtió que la incomparecencia de los interesados acarrearía su descalificación del proceso. Junto con la *Invitación*, la **Junta de Subastas** hizo disponible el pliego de instrucciones,

¹ Una copia fiel y exacta de la decisión fue notificada el 8 de febrero de 2022 mediante correo electrónico a la dirección que surge de las propuestas. Véase Apéndice de *Revisión Judicial*, págs. 1- 35.

² A este recurso se le asignó el alfanúmero KLRA202200222.

³ 4 LPRA Ap. XXII-B.

⁴ Véase Apéndice de la *Solicitud de Revisión Administrativa (National Building)*, págs. 21-23.

especificaciones y condiciones del RFP 22-1102 (Pliego del RFP 22-1102).⁵ En la sección 1.4 de este documento, se reiteró la advertencia sobre la comparecencia compulsoria a la reunión pre-propuesta (énfasis en el original):⁶

1.4 REUNIÓN PRE-PROPUESTA

Acceder a la reunión virtual Pre-Propuesta será **compulsorio para todo Proponente que presente una propuesta**. Todo aquel Proponente que presente una propuesta y no haya accedido a la reunión Pre-Propuesta será **descalificado**. [...]

De otra parte, en la sección 5.1 del Pliego del RFP 22-1102, se enumeraron los criterios que la **Junta de Subastas** aplicaría en la evaluación de las propuestas, a saber: desempeño pasado, capacidad financiera, capacidad técnica, propuesta de precios y cumplimiento con los términos y condiciones. Según se apercibió, la *buena pro* se adjudicaría a los proponentes cuyas ofertas representaran el “mejor valor” para los intereses del Gobierno, lo que no necesariamente habría de corresponder con el precio más bajo ofrecido.

Como parte de la evaluación del desempeño pasado, la **Junta de Subastas** requirió proveer la información de contacto para al menos tres (3) clientes para quienes hubieran ejecutado trabajos similares dentro de los cinco (5) años previos a la fecha de cierre del RFP 22-1102. Asimismo, les pidió responder a las preguntas enumeradas en la tabla 2.4.1 del Pliego del RFP 22-1102.⁷

Por último, en el Pliego del RFP 22-1102, la **Junta de Subastas** previno que podría solicitar una “oferta mejor y final” de todos los proponentes

⁵ Véase Apéndice de la *Solicitud de Revisión Administrativa (National Building)*, págs. 24-52.

⁶ *Íd.*, pág. 30.

⁷ *Íd.*, pág. 33. Por su pertinencia al presente caso, destacamos las siguientes:

I. ¿Cuál fue el alcance del último trabajo realizado similar al solicitado en este RFP?

[...]

III. ¿Tenía algún acuerdo de servicio con el cliente? De haber incumplido con los acuerdos de servicio, ¿cuáles fueron las consecuencias?

IV. Durante el tiempo de su contrato con el cliente, ¿tuvo algún problema relacionado con no cumplir con el servicio contratado? Si es así, ¿cómo se comunicó esto al cliente? ¿Qué acciones se tomaron para reducir el impacto?

[...]

calificados para darles la oportunidad de presentar un precio más atractivo, o para clarificar cualquier información provista en la oferta final.⁸

La *Resolución* recurrida refleja que el 14 de octubre de 2021 se celebró la reunión pre-propuesta virtual. En esta, participaron alrededor de treinta y cinco (35) proponentes, incluyendo a **Perfect Integrated**. **National Building**, por su parte, no compareció a la reunión compulsoria. A la fecha de cierre del RFP 22-1102, el 4 de noviembre de 2021, **Perfect Integrated**, **National Building** y otras diecinueve (19) proponentes habían presentado propuestas.

De otra parte, mientras el procedimiento del RFP 22-1102 seguía su curso, el 3 de noviembre de 2021, el director ejecutivo del Hospital Pediátrico Universitario del Departamento de Salud remitió una misiva a la Oficial de Licitación de la Administración de Servicios Generales (ASG) en la cual denunció el incumplimiento de **Perfect Integrated** para con un contrato de servicios de mantenimiento (21-079-DS). El contrato en cuestión se otorgó el 28 de octubre de 2021 en virtud de un procedimiento de subasta formal llevado a cabo por la ASG.⁹ El director ejecutivo del Hospital Pediátrico Universitario alegó que **Perfect Integrated** no pudo reclutar y asignar el personal requerido, y ello ocasionó una crisis de seguridad y control de infecciones de tal magnitud que fue necesario solicitar ayuda a algunos hospitales cercanos. Por último, debido a las circunstancias narradas, el director ejecutivo del Hospital Pediátrico Universitario solicitó autorización para cancelar el contrato en cuestión y contratar de manera excepcional e inmediata a otra compañía que pudiera suministrar el personal requerido.

El 23 de diciembre de 2021, la **Junta de Subastas** manifestó en una *Notificación Importante* que se proponía solicitar a los diecisiete (17) proponentes calificados una “oferta mejor y final” para que aclararan algunas

⁸ Véase Apéndice de la *Solicitud de Revisión Administrativa (National Building)*, pág. 42.

⁹ Véase Apéndice del *Alegato de la Administración de Servicios Generales*, pág. 32.

disposiciones de sus propuestas o incluyeran información adicional.¹⁰ Como parte de este procedimiento, la **Junta de Subastas** le requirió a **Perfect Integrated** informar las razones por las cuales hubo que cancelar el contrato de servicios de mantenimiento 21-079-DS.¹¹ A su vez, le requirió al Hospital Pediátrico Universitario proveer copia del expediente sobre los incumplimientos de **Perfect Integrated**, y lo hizo formar parte del expediente administrativo del RFP 22-1102.

El 8 de febrero de 2022, la **Junta de Subastas** emitió su *Resolución de Adjudicación*. Tras evaluar las propuestas recibidas y corroborar el cumplimiento con las especificaciones del Pliego del RFP 22-1102, la **Junta de Subastas** adjudicó la *buena pro* a doce (12) licitadores. **Perfect Integrated** y **National Building** no resultaron agraciados.

La *Resolución de Adjudicación* especificó que las propuestas de **National Building** y otro proponente fueron rechazadas de plano por no haber comparecido a la reunión pre-propuesta compulsoria. En cuanto a **Perfect Integrated**, la **Junta de Subastas** puntualizó que rechazó su propuesta debido a la baja calificación que recibió en las categorías de desempeño pasado y capacidad técnica, lo cual impidió que alcanzara el mínimo de 80 puntos requeridos para que se le otorgara la *buena pro*. Relató que tras recibir la comunicación fechada 3 de noviembre de 2021 del director ejecutivo del Hospital Pediátrico Universitario, se percató de que **Perfect Integrated** había obviado informar en su propuesta sobre el referido contrato y su subsiguiente cancelación. Por último, la **Junta de Subastas** señaló que analizó la información provista por **Perfect Integrated**, así como la suministrada por el Hospital Pediátrico Universitario, y pudo constatar que a la proponente se le apercibió en más de una ocasión sobre los incumplimientos; y el expediente mostraba evidencia sobre la escasez de personal y las quejas del personal sobre la falta de limpieza en la institución.

¹⁰ Véase *Notificación importante*, apéndice de National, pág. 232.

¹¹ Véase *Resolución de Adjudicación*, apéndice del recurso de Perfect, pág. 17.

Inconformes con esta decisión, el 28 de febrero de 2022, **Perfect Integrated** y **National Building** presentaron sendas solicitudes de revisión administrativa ante la Junta Revisora de Subastas de la ASG (Junta Revisora). La Junta Revisora dejó vencer el término reglamentario sin tomar alguna acción, por lo que se entiende que rechazó de plano dichas solicitudes.

Insatisfechas aún, ambas corporaciones acudieron ante este Tribunal de Apelaciones mediante recursos separados sobre revisión judicial. **Perfect Integrated** presentó el suyo el 18 de abril de 2022, y en este formuló el(los) siguiente(s) señalamiento(s) de error:

Erró la ASG al sacar del mercado al Recurrente de toda participación como Licitador en toda subasta de servicios para el Gobierno de Puerto Rico, llevando a cabo actos ultra vires (no autorizados por la Ley habilitante de ASG), según define el Artículo 51 de la Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73 de 19 de julio de 2019, que dispone las facultades y deberes de la Junta de Subastas.

Erró la ASG, al llevar a cabo gestiones de recibo y búsqueda unilaterales de alegada evidencia que usó en contra del Recurrente, sin estar autorizado por su ley habilitante para ello, violando así su propia ley habilitante y, por ende, el debido proceso de ley.

Erró la ASG al recibir esta evidencia producto de una expedición unilateral de evidencia a espaldas del Recurrente, secreta, negándole al Recurrente el derecho a carearse con, y enfrentar esta evidencia, recibir copia de esta contemporáneamente, y poderla refutar, privándole a la parte Recurrente del debido proceso de ley en la adjudicación de la subasta en controversia.

Erró la ASG, en los méritos, al excluir al Recurrente de toda participación como Licitador para todas las subastas de Puerto Rico, por un asunto de un solo contrato, asunto que está en controversia, ignorando que el Recurrente presentó 17 cartas de recomendación que incluye agencias de gobierno, cuenta con 192 contratos registrados y completados exitosamente en la Oficina del Contralor, y una plantilla de 2,587 empleados, lo que deja claro que es un Licitador plenamente capacitado.

Erró la Junta Revisora de Subastas de la ASG al ni siquiera tomar conocimiento de la Solicitud de Revisión presentada por la parte recurrente.

National Building, por su parte, presentó el 19 de abril de 2022 su recurso de revisión judicial, y señaló el(los) siguiente(s) señalamiento(s) de error:

Erró la Junta de Subastas de la ASG al fijar un término

irrazonable de tan solo 48 horas entre la notificación de la invitación al *RFP* Núm. 22-1102 y la celebración de la reunión pre-propuesta compulsoria, lo cual coartó el derecho a debido proceso de ley de National.

Erró la Junta de Subastas de la ASG al no incluir un apercebimiento en la *Invitación* sobre el derecho de los licitadores interesados de impugnar la misma dentro del periodo reglamentario de tres días.

Erró la Junta de Subastas de la ASG al negarse a considerar la propuesta de National, en contravención de la política pública respecto a la compra y adquisición de bienes y servicios gubernamentales.

Erró la Junta de Subastas de la ASG al otorgarle una puntuación a la propuesta de National que no está basada en el expediente administrativo y la cual no fue notificada a National.

Ese mismo día, 19 de abril de 2022, **Perfect Integrated** presentó una *Moción de Auxilio de Jurisdicción* en la cual aseveró que la determinación de la **Junta de Subastas** tuvo el efecto de excluirla de poder participar como suplidora de servicios en todas las subastas del Gobierno.

El 25 de abril de 2022, dictaminamos dos (2) *Resoluciones* una sobre la consolidación de los recursos, y otra requiriéndole a la **Junta de Subastas** proveer copia certificada del expediente administrativo de la *RFP* 22-1102.

El 6 de mayo de 2022, la ASG presentó su *Alegato de la Administración de Servicios Generales* en el caso KLRA202200216, y otro un escrito intitulado *Moción de Desestimación* en el recurso KLRA202200222. Luego, el 20 de mayo de 2022, pronunciamos una *Resolución* en la cual denegamos la solicitud de auxilio de jurisdicción.

Evaluated concienzudamente el expediente del caso y contando con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, exponemos las normas de derecho pertinentes a la(s) controversia(s) planteada(s) a los fines de adjudicar el(los) error(es).

- II -

A.

La Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico (ASG) tuvo el objetivo de convertir la ASG en la única entidad gubernamental facultada

para llevar a cabo los procedimientos de adquisición de bienes, obras y servicios del Gobierno de Puerto Rico.¹² En virtud de las facultades delegadas por la Ley 73-2019, la ASG adoptó el Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico en el cual se establecen todas las normas y procedimientos a seguir por la ASG en la tramitación de todas sus compras y subastas.¹³

El procedimiento de Solicitud de Propuestas para la adquisición de bienes, obras y servicios no profesionales —conocido por sus siglas en inglés como RFP— es un método de licitación en el cual se permite entablar negociaciones entre los licitadores y el Gobierno durante la evaluación de las propuestas, y se les confiere a los licitadores la oportunidad de revisar sus ofertas antes de la adjudicación de la *buena pro*.¹⁴ La solicitud de propuestas es, de esta forma, un procedimiento más flexible que el de las subastas formales, y de mayor utilidad cuando se necesita adquirir bienes o servicios especializados que involucran asuntos técnicos y complejos.¹⁵

En la sección 1.6 del Reglamento 9230, *supra*, se define la *adjudicación* como el “[a]cto de evaluar las ofertas o propuestas recibidas en respuesta a un pliego de subasta o una solicitud de propuestas a fin de otorgar la *buena pro* al licitador que mejor cumpla con los criterios, las especificaciones, las condiciones y los términos establecidos, o sea, al licitador que ofrezca el mejor valor”. A su vez, el concepto del *mejor valor* se define en la referida sección 1.6 como sigue (énfasis suplido):

Será la oferta o propuesta que represente el mayor beneficio para el Gobierno de Puerto Rico; la oferta o propuesta del licitador o proponente que mejor cumpla con los requisitos establecidos en la hoja de cotización o en el pliego de la subasta o propuesta y en la cual quede establecido que el licitador o proponente ofrece el mejor bien o servicio, **o que tiene la capacidad de realizar la obra de forma eficiente**, al

¹² Ley Núm. 73 de 23 de julio de 2019, 3 LPR § 9831 y siguientes. Exposición de Motivos, 2019 LPR 73.

¹³ Reglamento Núm. 9230 de 18 de noviembre de 2019.

¹⁴ 3 LPR § 9834g; *Caribbean Communications Solutions v. Policía de Puerto Rico*, 176 DPR 978, 997 (2009).

¹⁵ *Id.*, pág. 996.

considerar todos los criterios [...]. El mejor valor no necesariamente será la oferta o propuesta que presente el más bajo costo o precio.

Los parámetros del procedimiento que se aplicarán en la evaluación de las propuestas —y a los cuales todo licitador tiene que ser responsivo—, deben detallarse en el pliego de la solicitud.¹⁶ De otro lado, la sección 7.4.18 del Reglamento 9230, *supra*, permite que la Junta de Subastas solicite a los proponentes que hayan cumplido con las disposiciones del pliego que enmienden sus propuestas para que respondan a las discusiones y negociaciones sostenidas durante la etapa de evaluación. El Reglamento se refiere a este procedimiento de enmiendas a las propuestas por su nomenclatura en inglés, “best and final offer”.¹⁷

B.

En el Reglamento 9230, *supra*, se establecen las normas y procedimientos a seguir por la ASG para tramitar todas las compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales del Gobierno de Puerto Rico. Entre las materias reguladas por el referido Reglamento se encuentran los contenidos de la Invitación de Solicitud de Propuestas y del Pliego de Solicitud de Propuestas.

En cuanto al contenido de la Invitación, la sección 7.4.5 puntualiza que deberá indicarse si la asistencia a la reunión pre-propuesta es compulsoria. A su vez, la sección 7.4.9 dispone que la Junta de Subastas podrá convocar una o más reuniones pre-propuesta para aclarar dudas relacionadas con la Solicitud de Propuestas, “no menos de cinco (5) días laborables antes de la fecha fijada para el acto de apertura”.

De otra parte, en la sección 7.4.6 del Reglamento 9230, *supra*, se enumeran los requisitos de contenido del Pliego de Solicitud de Propuestas (Pliego). Entre otros, debe incluir un aviso sobre los términos disponibles para impugnar los documentos de la Invitación y el Pliego, así como la

¹⁶ *R & B Power, Inc. v. ELA*, 170 DPR 606, 622 (2007).

¹⁷ *Id.*

adjudicación de la *buena pro*. Ahora bien, los términos en cuestión se establecen en la sección 7.3.6 del Reglamento. El texto se refiere a los procedimientos de subastas, pero por virtud de la sección 7.2.6 aplica por igual a las solicitudes de propuestas:

Impugnación de la Invitación de Subasta (Convocatoria)

Cualquier licitador que interese participar en el proceso de subasta formal podrá impugnar la Invitación a Subasta, mediante escrito, únicamente cuando no se haya seguido cualesquiera de los procedimientos establecidos en este Reglamento, o cuando se considere que el término fijado para efectuar el estudio y preparación de la oferta y la fecha para radicar la oferta no es suficiente. [...] El escrito de impugnación deberá ser radicado personalmente ante la Administración Auxiliar de Adquisiciones dentro de los tres (3) días laborables siguientes a la fecha de envío por la Administración de la invitación mediante correo electrónico a los licitadores o desde la fecha de publicación de la Invitación en el RUS. [...] Todo escrito de impugnación radicado fuera del término aquí establecido será rechazado de plano. [...]

Impugnación del Pliego de la Subasta

Si un licitador interesado en participar en una subasta formal no estuviere de acuerdo con los términos finales, instrucciones, especificaciones o condiciones establecidas en el pliego de la subasta, podrá radicar personalmente ante la Administración Auxiliar de Adquisiciones el correspondiente escrito de impugnación, dentro de los tres (3) días laborables siguientes a la fecha en que la Administración hace disponible los pliegos de la subasta. Toda impugnación del pliego de la subasta radicada fuera del término aquí establecido será rechazada de plano. [...]

C.

La *revisión judicial* de los procedimientos de subastas y de solicitudes de propuestas se rige por principios similares a los que rigen los procesos de adjudicación en la administración pública. En tal sentido, la *revisión judicial* de estos procedimientos “tiene como fin delimitar la discreción de las agencias y asegurarse de que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley”.¹⁸

En el contexto de las subastas y las solicitudes de propuestas la norma general es que la agencia goza de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas.¹⁹ Ello responde a que “la agencia, con su vasta experiencia y

¹⁸ *Torres Acosta v. Junta Examinadora*, 161 DPR 696, 707 (2004).

¹⁹ *Maranello, Inc. v. OAT*, 186 DPR 780, 792 (2012).

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”.²⁰ Por la misma razón, existe el reconocimiento de que “las determinaciones de hecho de los organismos administrativos 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”.²¹

Una vez adjudicada la *buena pro*, los tribunales debemos evitar sustituir el criterio del organismo administrativo concernido, a menos que se demuestre que la decisión es arbitraria o caprichosa, o que se tomó mediando fraude o mala fe.²² Por tanto, la *revisión judicial* de este tipo de actuación se debe limitar a evaluar la razonabilidad de la decisión recurrida.²³

Por último, aun cuando debemos gran deferencia a las decisiones de las agencias administrativas, nada nos impide intervenir cuando estas decisiones son contrarias a derecho.²⁴

D.

El Artículo 63 de la Ley 73-2019²⁵ dispone que los procedimientos de adjudicación y de revisión de subastas ante la Junta de Subastas y la Junta Revisora de Subastas de la ASG se dirigirán por los parámetros establecidos por dicha ley y por cualquier disposición compatible de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU).²⁶ La LPAU, sin embargo, considera la adjudicación de una subasta como un procedimiento informal no cuasi judicial, por lo que lo excluye expresamente de la mayoría de sus disposiciones, y en particular, de los derechos enumerados en su sección 3.1 (Carta de Derechos).²⁷

²⁰ *Torres Maldonado v. Junta de Subastas*, 169 DPR 886, 898 (2007); *Autoridad de Energía Eléctrica v. Maxon Engineering Services, Inc.*, 163 DPR 434, 444 (2004).

²¹ *Empresas Toledo, Inc. v. Junta de Revisión y Apelación de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006).

²² *Maranello, Inc. v. OAT*, *supra*, pág. 793.

²³ *Accumail de PR, Inc. v. Junta de Subastas*, 170 DPR 821, 829 (2007).

²⁴ *Autoridad de Energía Eléctrica v. Maxon Engineering Services, Inc.*, *supra*, pág. 445.

²⁵ 3 LPRA § 9838.

²⁶ Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, 3 LPRA §§ 9601-9713.

²⁷ 3 LPRA § 9641.

Aun así, el derecho a un debido proceso de ley exige que se permita cuestionar la adjudicación final de una subasta mediante el mecanismo de la *revisión judicial*.²⁸ Debido a ello, la LPAU sí extendió a las subastas los requisitos del procedimiento de la *revisión judicial*, así como los de la reconsideración.²⁹ Por la misma razón, y para permitir una adecuada *revisión judicial* por el Tribunal de Apelaciones, se exige una notificación adecuada de la decisión de la agencia. “Al igual que la subasta formal, el RFP está sujeto a los requisitos de notificación que establece la LPAU, así como a los procedimientos de reconsideración y *revisión judicial* contenidos en dicho estatuto”.³⁰

Es preciso apuntar que la fase de negociación en un procedimiento de solicitud de propuestas no genera un *derecho adquirido* entre los proponentes.³¹ Por tanto, “[e]n 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 cuestión debe decidirse a la luz del interés público y ningún postor tiene un derecho adquirido en ninguna subasta”.³²

E.

Brevemente, la Ley 73-2019 instituye que toda persona natural o jurídica interesada en participar en cualquier proceso de compra gubernamental mediante los métodos dispuestos en dicha ley deberá estar inscrita en el Registro Único de Licitadores de la ASG.³³ Una vez la persona interesada cumpla con los requisitos establecidos en el Reglamento del Registro Único de Licitadores para el Gobierno de Puerto Rico se expedirá un Certificado de Elegibilidad con vigencia de un año.³⁴ En virtud de este Reglamento, cualquier persona podrá ser excluida del Registro cuando

²⁸ *Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas*, 203 DPR 734, 740 (2019).

²⁹ 3 LPRA §§ 9659 y 9672.

³⁰ *Caribbean Communications Solutions v. Policía de Puerto Rico*, *supra*, pág. 998.

³¹ 3 LPRA § 9834g.

³² *Great American Indemnity Company v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942).

³³ 3 LPRA § 9835a.

³⁴ Reglamento Núm. 9301 de 26 de agosto de 2021.

incurra en alguna de las causales de exclusión allí descritas.

- III -

KLRA202200216

En sus primeros tres (3) señalamientos, **Perfect Integrated** sostiene que la **Junta de Subastas** vulneró su derecho a un debido proceso de ley al utilizar la información obtenida a través del director ejecutivo del Hospital Pediátrico Universitario en la evaluación de su propuesta. Argumenta que la **Junta de Subastas** procuró esta “evidencia” de forma unilateral y secreta, a la vez que le negó su derecho a carearse con los testigos y a presentar prueba a su favor. Añade **Perfect Integrated** que la Ley 73-2019 no faculta a la **Junta de Subastas** a tomar conocimiento de esta información sin permitirle antes hacer uso de los derechos expuestos en la sección 3.1 de la LPAU.

Reseñamos que la sección 3.1 de la LPAU, *supra*, enumera los derechos que las agencias deben garantizar a una parte en todo procedimiento adjudicativo formal. La LPAU, sin embargo, no extiende estas salvaguardas a la adjudicación de subastas ni de solicitudes de propuestas. **Perfect Integrated** confunde las garantías que en virtud del derecho a un debido proceso de ley se le confieren a una parte en un procedimiento adjudicativo formal con las garantías debidas a quien voluntariamente participa de un procedimiento informal, no cuasi judicial, como lo es el procedimiento de solicitud de propuestas. Antes, aclaramos que participar en la fase de negociación de una solicitud de propuestas no genera un derecho adquirido entre los proponentes. Por consiguiente, los únicos componentes del debido proceso de ley que se les reconoce a los licitadores son el derecho a la *revisión judicial* y a una notificación oportuna y adecuada de la determinación final, esto último de modo que la parte adversamente afectada pueda solicitar la revisión.

Por tanto, **Perfect Integrated** no tiene razón cuando sostiene que le asistía el derecho a presentar evidencia y cuestionar la información provista

por el director ejecutivo del Hospital Pediátrico Universitario a la ASG. Aun así, surge del expediente administrativo que la **Junta de Subastas** le brindó la oportunidad para que explicara las razones por las cuales hubo que cancelar el contrato 21-079-DS. Así lo hizo **Perfect Integrated** mediante su comunicación fechada 30 de diciembre de 2021, suscrita por su representación legal. Ahora bien, la **Junta de Subastas** también solicitó información adicional a la administración del Hospital Pediátrico Universitario sobre los incumplimientos narrados por su director ejecutivo en la misiva de 3 de noviembre de 2021. **Perfect Integrated** sostiene que la **Junta de Subastas** estaba impedida de tomar conocimiento de esta información, y de considerarla en la evaluación de las categorías de desempeño pasado y capacidad técnica. No le asiste la razón.

Ambos, la Ley 73-2019 y el Reglamento 9230, obligan a la **Junta de Subastas** a adjudicar la *buena pro* al licitador que ofrezca “el mejor valor”. La sección 1.6 de dicho Reglamento clarifica que el mejor valor se determina tomando en consideración, entre otros aspectos, el cumplimiento con los requisitos establecidos en el pliego de la solicitud y la capacidad del proponente de realizar la obra de forma eficiente. Para asegurarse de lo anterior, la ASG dispuso en el Pliego del RFP 22-1102 que consideraría el desempeño pasado y la capacidad técnica de los proponentes. A su vez, para facilitar la evaluación de estas categorías, la ASG solicitó a los proponentes que proveyeran referencias de clientes pasados. Lo anterior, sin embargo, no significa que en el descargo de su obligación de seleccionar la propuesta que ofreciera el mejor valor la **Junta de Subasta** se encontrara limitada a considerar exclusivamente las referencias provistas por un proponente. Por el contrario, obviar la información provista por el Hospital Pediátrico Universitario a la ASG —la cual era claramente pertinente a la capacidad de **Perfect Integrated** para realizar los servicios de forma eficiente— hubiera constituido una abdicación de su más elemental obligación. En cualquier

caso, si la ASG no se enteró de otro modo de las dificultades que provocaron la cancelación del contrato fue porque **Perfect Integrated** evitó mencionarlo en sus respuestas a las preguntas de la tabla 2.4.1 del Pliego 22-1102, las cuales precisamente indagaban sobre experiencias pasadas de incumplimiento contractual de los proponentes.

En su quinto señalamiento, **Perfect Integrated** sostiene que la Junta Revisora de Subastas tenía la obligación de atender su *Solicitud de Revisión*, y el no haberlo hecho constituye un error que amerita revocar la *Resolución de Adjudicación*. No le asiste la razón. La Ley 73-2019 no obliga a la Junta Revisora de Subastas a tomar una determinación sobre todas las solicitudes de revisión presentadas. Previendo esta eventualidad, el Artículo 66 del estatuto dispone que, si la Junta Revisora de Subastas deja de tomar alguna acción con relación a una solicitud de revisión dentro del término correspondiente, se entenderá que esta ha sido rechazada de plano.

Atendemos, en último lugar, el cuarto señalamiento de error de **Perfect Integrated** en el cual sostiene que en virtud del dictamen recurrido la ASG la excluyó de todas las subastas del Gobierno de Puerto Rico por razón de los problemas que enfrentó en la ejecución de un único contrato, ello a pesar de que en el pasado esta ha completado exitosamente 192 contratos. Contrario a lo que arguye, la *Resolución de Adjudicación* no tuvo este efecto, sino que solo adjudicó la *buena pro* de la RFP 22-1102. Por consiguiente, **Perfect Integrated** únicamente se encuentra impedida de participar de los contratos que eventualmente se otorguen en virtud de esta solicitud de propuestas, y ello por razón de no haber alcanzado la puntuación mínima requerida.

Finalmente, no encontramos razón para sustituir el criterio aplicado por la **Junta de Subastas** al decidir tomar en cuenta el incumplimiento del contrato con el Hospital Pediátrico Universitario. La **Junta de Subastas**, con su amplia experiencia y conocimiento técnico, se encuentra en mejor

posición que este tribunal para evaluar el desempeño pasado de **Perfect Integrated**, y establecer el peso relativo que pueda tener su reciente incumplimiento frente a sus ejecutorias pasadas. Sobre esta determinación, solo estamos facultados para pasar juicio sobre su razonabilidad. Así pues, tras una minuciosa consideración de los respectivos alegatos y del expediente administrativo —el cual incluye documentos que evidencian la ejecución defectuosa del contrato con el Hospital Pediátrico Universitario —, encontramos razonable que la **Junta de Subastas** le otorgara a **Perfect Integrated** puntuaciones bajas en los renglones de desempeño pasado y capacidad técnica. Lo anterior es agravado por el hecho de que **Perfect Integrated** obvió informar sobre la situación del incumplimiento contractual, según lo requería el Pliego del RFP 22-1102.

KLRA202200222

En su primer señalamiento de error, **National Building** sostiene que el término de 48 horas disponible entre la publicación de la *Invitación* y la reunión pre-propuesta fue uno irrazonablemente corto, lo cual constituyó una violación de su derecho a un debido proceso de ley. Más aún, argumenta que esto tuvo el efecto de despojarla de su derecho a impugnar la reunión pre-propuesta debido a que esta se llevó a cabo antes de que venciera el término de tres (3) días dispuesto para presentar el escrito de impugnación. Aunque reconoce que el Reglamento 9230, *supra*, no regula el término mínimo entre la publicación de la *Invitación* y la celebración de la reunión pre-propuesta, **National Building** propone que la **Junta de Subastas** debió ceñirse entonces al término reglamentario de tres (3) días laborables que se concede para la radicación del escrito de impugnación. No nos persuade.

National Building basa su pretensión en la conjetura de que cualquier recurso de impugnación que se hubiera instado luego de celebrada la reunión pre-propuesta —aunque dentro del término reglamentario— “probablemente hubiese sido desestimado por académico”. En este sentido,

National Building nos invita a emitir una opinión consultiva, pues lo cierto es que esta nunca presentó un escrito de impugnación de la *Invitación*.

Como segundo señalamiento de error, **National Building** sostiene que la *Invitación* debió incluir un apercibimiento sobre el derecho de los licitadores a presentar una impugnación. La sección 7.4.6 del Reglamento 9230, *supra*, sin embargo, ordena la inclusión de este apercibimiento en el *Pliego de la Solicitud de Propuestas*, no en la *Invitación*. En el presente caso, el Pliego del RFP 22-1102 contiene el correspondiente apercibimiento, y así lo reconoce **National Building** en su recurso. Procede, por consiguiente, descartar este argumento por inmeritorio.

En su próximo señalamiento de error, **National Building** sostiene que la negación de la **Junta de Subastas** a considerar su propuesta por la única razón de su incomparecencia a la reunión pre-propuesta fue irrazonable. Reiteramos aquí que la *revisión judicial* tiene como fin delimitar la discreción de las agencias y asegurarse de que estas desempeñan sus funciones conforme a la ley.³⁵ El propio Reglamento 9230, *supra*, provee para la celebración de reuniones pre-propuestas compulsorias, y solo exige que este hecho sea anunciado en la *Invitación*. En el presente caso, tanto la *Invitación* como el Pliego del RFP 22-1102 incluyeron el correspondiente aviso, y en estos se advirtió que la incomparecencia a la reunión pre-propuesta virtual acarrearía la descalificación del proponente. Resta añadir a lo anterior que la práctica de los organismos administrativos de celebrar reuniones pre-propuestas compulsorias, y de condicionar así el derecho de un interesado a participar de la solicitud de propuestas ha sido avalada en el pasado por nuestro Tribunal Supremo.³⁶ A la luz de estos hechos, es evidente que la actuación de la **Junta de Subastas** fue razonable.

En último término, **National Building** argumenta que la **Junta de Subastas** erró al otorgarle una puntuación a su propuesta sin justificar la

³⁵ *Torres Acosta v. Junta Examinadora*, *supra*, pág. 707.

³⁶ Véase *Velázquez v. MV Crown Development Corp.*, 153 DPR 548 (2001).

misma en el expediente administrativo. Tampoco aquí tiene razón. Resulta inmaterial que la **Junta de Subastas** hubiera calificado o no la propuesta de **National Building**. Lo cierto es que al ausentarse de la reunión pre-propuesta **National Building** resultó descalificada, por lo que perdió su derecho a presentar una propuesta, y aunque lo hizo, la **Junta de Subastas** no estaba obligada a considerarla.

Nos referimos, por último, al planteamiento jurisdiccional que levantó la ASG en su *Moción de Desestimación*. Ciertamente, en *Velázquez v. MV Crown Development Corp, supra*, el Tribunal Supremo pautó que cuando un foro administrativo descalifica a un interesado por su incomparecencia a una reunión pre-subasta compulsoria, dicho interesado no se convierte en “parte” para efectos de la notificación de un recurso de *revisión judicial* presentado por un licitador infructuoso. Lo anterior, sin embargo, no supone que el interesado descalificado se encuentre impedido de recurrir ante este foro de la determinación de la agencia de excluirlo del procedimiento. Ello es así, aun cuando el interesado o proponente no haya impugnado la *Invitación* o el Pliego mediante los procedimientos reglamentarios de la ASG. Aunque la doctrina del agotamiento de remedios administrativos aún se encuentra vigente en nuestro ordenamiento, el carácter jurisdiccional de los remedios disponibles en una agencia está condicionado a que así lo exprese su ley orgánica, o algún estatuto posterior.³⁷

- IV -

Por los fundamentos expuestos, *confirmamos* la *Resolución de Adjudicación* recurrida intimada el 8 de febrero de 2022 por la **Junta de Subastas**.

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

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

³⁷ *Cordero Vargas v. Pérez Pérez*, 198 DPR 848, 859 (2017).