

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

GRUPO ATABAYA, LLC

Recurrente

V.

JUNTA DE SUBASTAS
DEL MUNICIPIO DE
CAGUAS

Recurrido

KLRA202200423

Revisión de
Adjudicación de
propuesta
procedente de la
Junta de Subasta
del Municipio de
Caguas

Caso Núm.:
RFP-OMRR-2022-01

Sobre:
Impugnación de
Subasta

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, el Juez Adames Soto, la Jueza Mateu Meléndez y el Juez Marrero Guerrero.

Marrero Guerrero, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de octubre de 2022.

Comparece ante nos Grupo Atabaya, LLC (la recurrente) y solicita que revoquemos un *Aviso de Adjudicación* emitido el 22 de julio de 2022, y depositado en el correo el 23 de julio de 2022, por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Caguas (la Junta).¹ En dicha determinación, se informó la adjudicación de una subasta a favor de *Institute for Building Technology and Safety*, al amparo de lo recomendado por el Comité Evaluador que atendió las dos propuestas recibidas en torno a la solicitud de servicios de planificación-plan de recuperación municipal requeridos por el Municipio de Caguas.² Plantea la recurrente que el *Aviso* contraviene las garantías del debido proceso de ley, por lo que el mismo es nulo. Por los fundamentos que exponemos a continuación, confirmamos el proceder de la Junta. Veamos.

¹ Número de adjudicación No. RFP-OMRR-2022-01. Véase apéndice del Recurso de Revisión Judicial, p. 2.

² Véase apéndice del Recurso de Revisión Judicial, pp. 3-4.

-I-

El 27 de mayo de 2022 fue publicado en el periódico El Nuevo Día el aviso RFP-OMRR-2022-01 para la contratación de Servicios de Planificación – Plan de Recuperación Municipal.³ Una vez dicho anuncio fue emitido, presentaron ofertas dos proponentes, a saber: la recurrente y el *Institute for Building Technology and Safety*. Una vez evaluadas ambas propuestas, la Junta le adjudicó 192 puntos a la propuesta de la recurrente y 330 puntos la del *Institute for Building Technology and Safety*. Ante esto, y el hecho de que la propuesta de la Recurrente no cumplió con el requisito de tiempo establecido para la culminación de la encomienda ni estaba enfocada en planificación, la Junta acogió la propuesta del *Institute for Building Technology and Safety*.⁴

Así las cosas, el 22 de julio de 2022 se notificó a las proponentes el *Aviso de Adjudicación*. Inconforme, acude la recurrente ante nos alegando que erró la Junta de la siguiente manera:

La notificación del “Aviso de Adjudicación” enviada por la Junta de Subastas en contraria a la ley.

En su comparecencia, sostiene la parte recurrente que la controversia en el presente asunto se limita a determinar si la notificación del *Aviso de Adjudicación* emitido por la Junta cumplió con los requisitos de ley ya que a su entender el mismo carece de: (1) una síntesis de las propuestas sometidas; (2) los factores o criterios que consideró la Junta para adjudicar la subasta; (3) las direcciones de los licitadores participantes; (4) fecha de cuando se archivó en autos la determinación; (5) fecha de cuando vence el término para recurrir ante este Tribunal.

³ Véase apéndice del Escrito en Oposición a la Solicitud de Revisión, p. 1.

⁴ Esto a pesar de que la propuesta de la Recurrente tenía una cotización de \$472,457.00 y la del *Institute for Building Technology and Safety* era por \$624,104.00.

Por su parte, el Municipio Autónomo de Caguas en su comparecencia sostuvo que el *Aviso de Adjudicación* cumplió con los requisitos estatutarios al contener (1) el nombre de los proponentes y una síntesis o referencia al monto de sus ofertas; (2) las tablas con la puntuación asignada por el comité evaluador describiéndose así los factores o criterios así como los defectos de las propuestas evaluadas y la puntuación obtenida; (3) apercibimiento a los proponentes de su derecho a solicitar revisión judicial de la determinación de la Junta así como el plazo para ejercitar dicho derecho. Además, indicó que el aviso fue archivado en autos y notificado mediante correo certificado el 23 de julio de 2022, aunque reconoció que el mismo no incluyó una certificación sobre este hecho.

-II-

En *Puerto Rico Asphalt, v. Junta*, 203 DPR 734 (2019) (Sentencia) nuestro Más Alto Foro señaló que la subasta tradicional y el requerimiento de propuestas (*request for proposal* o RFP) son los dos vehículos procesales que tanto el gobierno central como los municipios, utilizan para la adquisición de bienes y servicios. *PR Eco Park, Inc. et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019); *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606 (2007). El propósito primordial de estos es proteger el erario, al fomentar la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles. *Íd.*; *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, 194 DPR 711 (2016). Con ello, se pretende maximizar la posibilidad del Gobierno para obtener el mejor contrato, mientras se protegen los intereses y activos del pueblo contra el dispendio, el favoritismo, la corrupción y el descuido al otorgarse contratos. *Íd.*

En aras de proteger la buena administración del Gobierno, los estatutos que requieren la celebración de subastas tienen el propósito de promover la competencia de las proposiciones, de manera que el Estado consiga realizar la obra al precio más bajo posible. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886 (2007).

Al requerirse que la subasta y el contrato se adjudiquen al postor más bajo se evita que haya favoritismo, corrupción, extravagancia y descuido al otorgarse los contratos. *Justiniano v. ELA*, 100 DPR 334 (1971). No obstante, no existe una regla inflexible que exija que la subasta deba adjudicarse siempre al postor más bajo, pues pueden existir consideraciones de interés público que lleven a que la licitación más baja no resulte ser la más económica. *Empresas Toledo v. Junta*, 168 DPR 771 (2006). Cónsono con esto, nuestro más alto foro ha establecido que las agencias gozan de discreción al evaluar las propuestas sometidas, pues cuando se trata de la adquisición de servicios técnicos de gran costo y sofisticación, la selección de un proveedor sobre otros puede conllevar decisiones que descansen, no en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de la tecnología y los recursos humanos con que cuenta, a la luz de las necesidades presentes y futuras de la agencia. *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434 (2004). Es por esto por lo que solamente si el licitador más bajo cumple con los requisitos reglamentarios de la agencia y tiene capacidad de realizar la obra de forma eficiente, deberá este ser considerado para realizar la misma. *Empresas Toledo v. Junta, supra*. Finalmente, destacamos que una vez la agencia o junta involucrada emite una determinación, los tribunales no deberán intervenir con ésta, salvo que se demuestre que la misma se tomó de forma arbitraria, caprichosa o mediando fraude o mala fe. Esto ya que la agencia, con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que el foro judicial para determinar el mejor licitador, tomando en consideración los factores esgrimidos tanto por la ley como por su reglamento de subastas. *Íd.*

En nuestro ordenamiento jurídico no existe una legislación especial que regule los procesos de subasta. Corresponde a cada ente gubernamental ejercer su poder reglamentario para establecer

el procedimiento y las guías que han de seguir en sus subastas para la adquisición de bienes y servicios. Aunque la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.*, reglamenta ciertos aspectos de las subastas, esta legislación excluyó de la definición de agencia a los municipios. Por lo que a estos no les aplican las disposiciones de esta ley. A esos efectos, las subastas que celebren los municipios quedan reguladas por el Código Municipal de Puerto Rico.

Ahora bien, dispone el Art. 1.050 del Código Municipal de Puerto Rico, 21 LPRA sec. 7081, que:

El Tribunal de Apelaciones revisará, el acuerdo final o adjudicación de la Junta de Subastas, el cual se notificará por escrito y mediante copia por correo escrito regular y certificado a la(s) parte(s) afectada(s). La solicitud de revisión se instará dentro del término jurisdiccional de diez (10) días contados desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del acuerdo final o adjudicación. La notificación deberá incluir el derecho de la(s) parte(s) afectada(s) de acudir ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones para la revisión judicial; término para apelar la decisión; fecha de archivo en auto de la copia de la notificación y a partir de qué fecha comenzará a transcurrir el término. La competencia territorial será del circuito regional correspondiente a la región judicial a la que pertenece el municipio.

En lo atinente al caso ante nuestra consideración, el Art. 2.035 del Código Municipal, 21 LPRA secc. 7211, dispone cómo se llevarán a cabo los RFP, a saber:

(d) Solicitud de Propuestas y/o Solicitud de Propuestas Selladas, conocida en inglés como Request for Proposal (RFP), este método de licitación será utilizado para adquirir bienes, obras y servicios no profesionales que admite la negociación entre el oferente y el municipio, mientras se evalúan las propuestas recibidas. El RFP permite la compra negociada y confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro; el municipio podrá solicitar de los licitadores la presentación de su mejor y final oferta. El RFP debe contener los parámetros que se utilizarán para la adjudicación del contrato. Es decir, los requerimientos, los términos y las condiciones, así como los factores que han de considerarse en la evaluación para la adjudicación de la subasta. La fase de negociación no creará un derecho adquirido entre las partes. Las licitaciones, mediante Solicitud de Propuestas Selladas, serán requeridas cuando el costo de los bienes, obras y servicios no profesionales exceda la cuantía de cien mil (100,000) dólares y la adjudicación es realizada por la Junta de Subastas. La invitación será emitida por la Junta de Subastas.

Por otro lado, el Reglamento Núm. 8873 de 19 de diciembre de 2016 para la Administración Municipal (Reglamento Núm. 8873)

establece las normas y las guías administrativas para los procedimientos de subastas. En lo relativo al aviso de adjudicación de subastas, la Sec. 13 de la Parte II del Reglamento Núm. 8873 de dicho Reglamento preceptúa la obligación del Presidente de la Junta de emitir una notificación de adjudicación o determinación final por escrito y por correo certificado con acuse a todos los licitadores que participaron en la subasta. En cuanto al contenido del aviso de adjudicación o la determinación final de subastas, el inciso (3) de esa sección dispone que la notificación debe contener la información siguiente: (a) el nombre de los licitadores; (b) una síntesis de las propuestas sometidas; (c) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta y las razones para no adjudicar a los licitadores perdidosos; (d) el derecho a solicitar revisión judicial de la adjudicación o acuerdo final, ante el Tribunal de Apelaciones, y el término para ello, que es en el término jurisdiccional de diez días contados desde el depósito en el correo de la notificación de adjudicación; (e) la fecha de archivo en auto de la copia de la notificación y la fecha a partir de la cual comenzará a transcurrir el término para impugnar la subasta ante el Tribunal de Apelaciones.

Cónsono con lo anterior, nuestra jurisprudencia ha reiterado que el derecho a cuestionar una adjudicación o determinación final, mediante el mecanismo de revisión judicial, es parte del debido proceso de ley. *Puerto Rico Asphalt v. Junta, supra*. Ante ello, resulta indispensable que se notifique adecuadamente a todas las partes cobijadas por ese derecho. De lo contrario, si no se cumplen con estas garantías mínimas, el derecho a revisar la determinación de la Junta de Subastas sería ineficaz. *Íd.* Lo anterior ya que, al igual que las órdenes y las sentencias de los tribunales, así como las determinaciones de las agencias administrativas, la correcta y oportuna notificación de una adjudicación de una Junta de Subastas es un requisito *sine qua non* de un ordenado sistema

judicial. *Const. I. Meléndez, S.E. v. A.C.*, 146 DPR 743 (2008). Una notificación defectuosa puede tener el efecto irremediable de afectar el derecho de una parte a cuestionar la adjudicación de subasta, también el de privar de jurisdicción al foro revisor para entender el asunto impugnado. *Íd.* Si la notificación en cuestión adolece de los requisitos establecidos por la legislación y reglamentación procede devolver el asunto para que se emita una notificación que cumpla con ello. *Íd.*

Por último, sobre la exigencia de fundamentar la adjudicación de una subasta, en *LPC & D., Inc. v. AC*, 149 DPR 869 (1999), nuestro Tribunal Supremo ha señalado que para que este Tribunal pueda cumplir con su obligación constitucional y asegurar que el derecho a obtener la revisión judicial de una decisión de una agencia sea efectivo, es imprescindible exigir que ella esté fundamentada, aunque sea de forma sumaria. *RBR Const., SE v. AC*, 149 DPR 836 (1999). Si la parte adversamente afectada por la determinación de la agencia desconoce los fundamentos que propiciaron su decisión, el trámite de la revisión judicial de la determinación administrativa se convertiría en un ejercicio fútil. *Íd.* En ese sentido, no basta con informar la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión. *Puerto Rico Asphalt v. Junta, supra.*

Por esa misma línea, una notificación fundamentada permite que los tribunales puedan revisar efectivamente los fundamentos para determinar si la determinación de la junta ha sido arbitraria, caprichosa o irrazonable, más aún en el caso de subastas públicas, en virtud de las cuales se desembolsan fondos públicos. JA Echevarría Vargas, *Derecho administrativo puertorriqueño*, 4ta ed. rev., San Juan, Ed. Situm, 2017, pág. 297. Por ello, solo a partir de la notificación así requerida es que comenzará a transcurrir el término para acudir en revisión judicial. *Íd.*

-III-

El 23 de julio de 2022 se notificó mediante correo certificado con acuse de recibo, el Aviso de Adjudicación RFP-OMRR-2022-01 suscrito por el Presidente de la Junta de Subastas del Municipio de Caguas. En el mismo se notificó a la parte recurrente que el *Institute for Building Technology and Safety* había obtenido la buena pro, se incluyó una tabla con los costos propuestos por las proponentes y se les advirtió a estos su derecho a instar un recurso de revisión judicial dentro de los diez días desde el depósito en correo de dicha notificación.⁵ También se le hizo llegar a las proponentes copia de la recomendación de adjudicación, según acordada por la Junta de Subasta del Municipio Autónomo de Caguas, en la misma se desglosan las puntuaciones que recibieron cada una de las propuestas y se destaca el precio total que cotizó cada proponente. Adicionalmente, se aclara que, a pesar de que la propuesta de la recurrente fue la más económica, esta no cumplía con el tiempo establecido y no estaba enfocada en planificación, según solicitado.

A la luz de lo antes expuesto, y tras evaluar los documentos notificados por la Junta al recurrente, resolvemos que la notificación de adjudicación de la buena pro y los documentos que le acompañaron cumplen con las disposiciones de la Sec. 13 de la Parte II del Reglamento Núm. 8873 para la Administración Municipal.

Finalmente, aduce la recurrente que el presente caso es similar al caso de *Puerto Rico Asphalt v. Junta, supra*. Entre otros asuntos, en dicho caso, resuelto mediante Sentencia, el Tribunal Supremo indicó que para que una parte pudiera acudir en revisión judicial dentro del término jurisdiccional de 10 días, la notificación debía incluir la dirección de los licitadores participantes y de la

⁵ Esto al amparo del Art. 1.050 de la Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA sec. 7081.

Junta. Ello, con el propósito de permitir a cualquier licitador infructuoso notificarles copia del escrito de revisión judicial a dichos participantes, si es que se decide ejercer este derecho. Esto último hace que el citado caso sea claramente distinguible del caso de *marras* ya que, en efecto, la recurrente pudo ejercer su derecho de revisión dentro del término jurisdiccional de 10 días y la Junta acudió ante nos a través de su escrito. Ante esto, resolvemos que en este caso en particular la omisión de la Junta de incluir la dirección de la otra licitadora no contravino de manera alguna los derechos de la recurrente y concluimos que no se cometió el error alegado.

De particular relevancia para la determinación en este caso resulta el hecho de que contrario a lo acontecido en *Puerto Rico Asphalt v. Junta, supra*, en el asunto que hoy nos ocupa la notificación que emitió la Junta en nada afectó el derecho de la parte perjudicada a cuestionar la subasta, pues esta compareció dentro del término indicado en el aviso.⁶ Tampoco menoscabó nuestra facultad de revisar la razonabilidad de la determinación que emitió la Junta, al contener información suficiente que nos permitió evaluar la misma y validar la corrección de la determinación de dicha entidad, según indicáramos al comienzo de la Parte III de esta Sentencia.

Si bien lo anterior dispone del caso ante nuestra consideración, creemos pertinente señalar que a pesar de que en los casos apropiados no claudicaremos en vindicar los requisitos dispuestos en la legislación y reglamentación aplicable a subastas gubernamentales, así como las exigencias establecidos jurisprudencialmente, en situaciones como el presente caso, en el que el único incumplimiento en la notificación no tuvo consecuencia

⁶ Como bien reconoció la Junta, de su faz el documento no incluyó certificación de la fecha en que fue notificado por correo certificado, pero esa información surge del propio sobre (y el matasellos estampado sobre este) incluido por la recurrente en el apéndice de su comparecencia, por lo que la recurrente no se encontraba en un estado de desconocimiento absoluto sobre la fecha de notificación.

práctica alguna para la parte recurrente, debemos también justipreciar la consecuencia adversa para el proceso de recuperación tras el paso de los huracanes Irma y María, y el posible impacto que ello tendría en cuanto a la disponibilidad de fondos, de devolver casos como el presente para una modificación menor en la notificación.

-IV-

Por los fundamentos anteriormente expuestos, confirmamos la determinación de la Junta.

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

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