

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VII

CAPITAL  
IMPROVEMENTS  
PROGRAM  
MANAGEMENT, PSC

PETICIONARIO

V.

MUNICIPIO DE  
MAUNABO, JUNTA DE  
SUBASTAS DEL  
MUNICIPIO DE MAUNABO

RECURRIDOS

ABACUS ARCHITECTURE,  
PSC; GRUPO ATABAYA,  
LLC; OKA PROJECT  
MANAGEMENT AND  
STRATEGIC  
LEADERSHIP, LLC

KLRA202200461

*REVISIÓN JUDICIAL*  
procedente de la Junta  
de Subasta del  
Municipio de Maunabo

Subasta Núm.  
3 Serie 2021-2022  
Servicio de Gerencia de  
Proyecto "Project  
Management and  
Strategic Leadership"

Sobre:

IMPUGNACIÓN DE  
ADJUDICACIÓN DE  
SUBASTA

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Candelaria Rosa.

Brignoni Mártir, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 4 de noviembre de 2022.

Comparece ante nos Capital Improvement Program Management, PSC (en adelante, Capital o parte recurrente), mediante un recurso de revisión judicial. Impugna la segunda *Notificación de Adjudicación*, emitida el 12 de agosto de 2022, por la Junta de Subastas del Municipio de Maunabo (en adelante, Junta o parte recurrida).<sup>1</sup> En la aludida determinación, el ente municipal adjudicó la *buena pro* de la Subasta Núm. 3 Serie 2021-2022 Servicio de Gerencia de Proyecto "Project Management and Strategic Leadership" a favor de Abacus Architecture, PSC (en adelante, Abacus).

Luego de examinada la comparecencia de las partes, acordamos confirmar la decisión recurrida.

<sup>1</sup> El 6 de julio de 2022, la Junta de Subastas del Municipio de Maunabo realizó una primera *Notificación de Adjudicación*; véase, Apéndice, págs. 383-385. La decisión promovió la petición de revisión judicial KLRA202200392, la cual, a petición de parte, fue desestimada por haberse tornado académica el 29 de agosto de 2022.

## I.

El 9 de junio de 2022, el Municipio de Maunabo publicó en el periódico de circulación general Primera Hora la Solicitud de Propuesta para Servicio de Gerencia de Proyecto “Project Management and Strategic Leadership”.<sup>2</sup> En la fecha convenida, licitaron cuatro compañías: Abacus Architecture, PSC;<sup>3</sup> Capital Improvement Program Management, PSC;<sup>4</sup> Grupo ATABAYA, LLC;<sup>5</sup> y OKA Project Management and Strategic Leadership LLC.<sup>6</sup>

En lo pertinente, el organismo adjudicativo expresó que Abacus “[s]ometió un perfil de la compañía, incluyendo el historial profesional y académico de su equipo de trabajo. También presentó una descripción sobre su enfoque de trabajo el cual incluye proveer asistencia al cliente con relación a la recuperación, en cumplimiento con las leyes y reglamentos, órdenes ejecutivas y cualquier otro requisito federal o estatal”.<sup>7</sup> Además, se consideró la previa experiencia del proponente en proyectos similares en los municipios de Yabucoa, Las Piedras y Camuy.

Del mismo modo, en cuanto a la parte recurrente, la Junta de Subastas indicó que ésta “[s]ometió un perfil de la compañía, incluyendo el historial profesional y académico de su equipo de trabajo. También presentó una descripción sobre su enfoque de trabajo, el cual divide el proyecto en cinco etapas, describiendo c[ó]mo se propone cumplir con cada una”.<sup>8</sup> Por igual, se hizo referencia a la experiencia en proyectos similares en los municipios de Manatí, Camuy, Ponce, Orocovis, Las Marías y Toa Baja.

Abacus y Capital obtuvieron máximos e idénticos resultados en varios renglones, tales como: experiencia en proyectos similares a los contemplados y capacidad de la firma para completar el trabajo (30%);

---

<sup>2</sup> Apéndice de la parte recurrente, págs. 1; 2-91.

<sup>3</sup> Apéndice de la parte recurrente, págs. 401-486.

<sup>4</sup> Apéndice de la parte recurrente, págs. 92-381.

<sup>5</sup> La parte recurrente omitió presentar en el Apéndice la propuesta de ATABAYA.

<sup>6</sup> La parte recurrente no incluyó en el Apéndice la propuesta de OKA.

<sup>7</sup> Apéndice de la parte recurrente, pág. 489.

<sup>8</sup> Apéndice de la parte recurrente, pág. 490.

experiencia y entendimiento de los proyectos y de la metodología utilizada (20%); experiencia profesional del personal esencial a cargo de los proyectos (15%); y presencia en Puerto Rico como una firma de servicios profesionales establecida (5%).<sup>9</sup> Ahora bien, los proponentes obtuvieron resultados disímiles en dos criterios:

	ABACUS	CAPITAL
Preparación académica y profesional de los oficiales de la firma y del personal a cargo de los proyectos (25%)	23%	25%
COSTO (5%)	5%	2%

La diferencia en el renglón del costo se atribuyó a que Capital ofertó una tarifa por hora correspondiente al “Project Manager” ascendente a \$95; mientras que Abacus propuso \$80.<sup>10</sup> Así, pues, la Junta calificó a todos los proponentes de la siguiente manera:

ABACUS Costo por hora “Project Manager”: \$80	98%
CAPITAL Costo por hora “Project Manager”: \$95	97%
ATABAYA Costo por hora “Project Manager”: \$97	85%
OKA Costo por hora “Project Manager”: \$100	77%

Así las cosas, el 6 de julio de 2022, una mayoría simple adjudicó la *buena pro* a favor de Abacus. Inconforme, Capital presentó el recurso de epígrafe y esbozó el siguiente señalamiento:

Erró la Junta de Subastas del Municipio de Maunabo al adjudicar el Requerimiento de Propuestas a ABACUS cuando su propuesta no fue responsiva a los pliegos del Requerimiento de Propuestas, poniendo en riesgo fondos federales.

En cumplimiento de nuestra *Resolución* de 25 de agosto de 2022, la parte recurrida y Abacus presentaron sendos escritos judiciales. Con el beneficio de sus comparecencias, estamos en posición de resolver.

<sup>9</sup> Refiérase al Apéndice de la parte recurrente, págs. 490-491.

<sup>10</sup> Refiérase al Apéndice de la parte recurrente, págs. 379-380; 415.

## II.

La solicitud de propuestas o “Request for Proposal” (RFP, por sus siglas en inglés), al igual que la subasta tradicional, realizados por una Junta de Subastas municipal, se encuentran gobernados por la Ley Núm. 107-2020, *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRÁ sec. 7001 *et seq.*; y, si aplica, la reglamentación pertinente de cada ayuntamiento, así como el Reglamento Núm. 8873 de 19 de diciembre de 2016, *Reglamento para la Administración Municipal*.<sup>11</sup> El RFP y la subasta son vehículos procesales utilizados por los gobiernos central y municipal para adquirir bienes y servicios. *R&B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 621 (2007). Su objetivo es proteger los intereses del pueblo, minimizar los riesgos de incumplimiento, además de procurar precios más económicos, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido en la otorgación de contratos. *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009). Para posibilitar estos objetivos se fomenta la libre competencia entre el mayor número de postores. *Íd.*

Por lo general, el gobierno central y los ayuntamientos recurren a la solicitud de propuestas o RFP cuando se trata de la adquisición de bienes y servicios especializados o altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos competidores cualificados. *Puerto Rico Eco Park v. Municipio de Yauco (Junta de Subastas)*, 202 DPR 525, 532 (2019); *Maranello et al. v. O.A.T.*, 186 DPR 780, 790 (2012). Conforme con el ordenamiento jurídico, se delegó a la Junta de Subastas municipal “la responsabilidad principal de adjudicar las subastas de compras de bienes y servicios del municipio...”. Art. 8.001 del Código Municipal, 21 LPRÁ sec. 8351 (141). La ley especial describe la herramienta de RFP como sigue:<sup>12</sup>

[E]ste método de licitación será utilizado para adquirir bienes, obras y servicios no profesionales que admite la negociación

<sup>11</sup> Véase, Apéndice de la parte recurrida, págs. 1-243. La Oficina de Gerencia de Presupuesto emitió la Carta Circular Núm. 009-2020, de 8 de septiembre de 2020, mediante la cual mantuvo la vigencia del Reglamento Núm. 8873, salvo disposición en contrario con el Código Municipal.

<sup>12</sup> En el inciso (e) del Artículo 2.035, el Código Municipal describe la solicitud de cualificaciones o “Request for Qualifications” (RFQ, por sus siglas en inglés) destinada a la adquisición de bienes, obras o servicios especializados, que involucran asuntos técnicos y complejos. 21 LPRÁ sec. 7211 (e).

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.

Art. 2.035 del Código Municipal, 21 LPRA sec. 7211 (d).

Tal como surge de la disposición citada, la solicitud de propuestas, a diferencia de la subasta tradicional, se destaca por ser un procedimiento mucho más informal y flexible, que permite considerar una diversidad de factores. La compra negociada, además, confiere a los licitadores la oportunidad de modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la *buena pro*. Claro está, al igual que el proceso de subasta formal, el RFP debe contener los parámetros que se utilizarán para la adjudicación del contrato, tales como los requerimientos, los términos, las condiciones y los factores que serán considerados en la evaluación para la adjudicación. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 346 (2016).

En cuanto a la intervención de los tribunales, el RFP no está exento de revisión judicial. El Código Municipal dispone que este foro intermedio revisa “el acuerdo final o adjudicación de la Junta de Subastas”. Art. 1.050 del Código Municipal. 21 LPRA sec. 7081 (e). Ahora, como se sabe, los tribunales no debemos intervenir con la adjudicación de una subasta o con el rechazo de una propuesta, salvo que la determinación administrativa sea irrazonable, arbitraria o constituya un abuso de discreción. *CD Builders v. Mun. Las Piedras, supra*, págs. 348-349.

Finalmente, con relación a la presente causa, la Sección 5 de la Parte I del Capítulo VIII del Reglamento Núm. 8873, *supra*, describe al “licitador responsable” como aquél que (1) tiene recursos financieros adecuados para cumplir su obligación o la habilidad de obtener tales

recursos; (2) es capaz de cumplir con los términos requeridos de entrega; (3) cuenta con un historial satisfactorio de cumplimiento, integridad y ética comercial; (4) tiene la organización, experiencia, contabilidad y controles operacionales y destrezas técnicas necesarios para cumplir sus obligaciones; (5) posee equipo técnico y facilidades necesarias, o la habilidad de obtenerlos; y (6) está cualificado para recibir una adjudicación de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables.<sup>13</sup>

Cónsono con lo anterior, la Sección 11 de la Parte II del Capítulo VIII del Reglamento Núm. 8873, *supra*, enumera los parámetros generales a considerar en el ejercicio de adjudicación. Entre éstos, establece que la adjudicación de las subastas se hará a favor del licitador que esté respaldado por un buen historial de capacidad y cumplimiento y que, además, cumpla con los requisitos y condiciones de los pliegos de especificaciones y sea la oferta más baja en precio. En los casos en que no se favorezca la licitación más baja en precio, ésta debe superar a las demás en la calidad y las garantías ofrecidas, de manera que se justifique el beneficio del interés público. La reglamentación también impone a la Junta de Subastas la obligación de consignar por escrito y suscribir las razones que justifiquen la adjudicación a un postor de precio más alto.<sup>14</sup>

### III.

En el caso del título, Capital alega que Abacus no fue un postor responsivo. En particular, aduce que éste no utilizó el formulario designado, denominado "Cost Form", al desglosar sus costos; ni especificó el talento técnico necesario para ejecutar la labor requerida en el RFP, en alusión a los profesionales mencionados en el RFP. Opinamos, sin embargo, que no le asiste la razón. En la presente causa, surge claramente del expediente sometido que Abacus sí sometió la información del personal, así como sus costos. Veamos.

---

<sup>13</sup> Véase, Apéndice de la parte recurrida, pág. 106.

<sup>14</sup> Véase, Apéndice de la parte recurrida, págs. 118-119.

Con relación al recurso humano, según los requerimientos del RFP, el personal clave para la ejecución de proyectos podía incluir a determinados profesionales, tales como gerentes de proyecto, ingenieros, arquitectos, contadores, entre otros. Ahora bien, el listado de apenas nueve no era uno taxativo. Es decir, el RFP no estaba limitado a ese personal en particular (“Key project staff could include but are not limited to”),<sup>15</sup> sino que brindaba flexibilidad a los proponentes.

En el caso de Abacus, éste consignó lo siguiente: “This information can be reviewed on Page 5 of our Brochure” e inició el formulario del RFP.<sup>16</sup> En la aludida página, que ya formaba parte del RFP, se incluyó un listado de los nombres de los arquitectos, los ingenieros y el personal de apoyo administrativo de la firma.<sup>17</sup> Un equipo de trabajo compuesto por una veintena de profesionales que, a juicio de la Junta de Subastas, sería capaz de ejecutar los proyectos vislumbrados. Es forzoso concluir que Abacus demostró ser un licitador responsable.

En cuanto a los costos, la Sección 5.3 del RFP dispone así:

#### 5.3 Cost Proposal Requirements<sup>18</sup>

The Cost Proposal will be submitted by Proposers using Exhibit O (Cost Form). The Proposer must follow the format therein presented. Altered cost forms will not be accepted for evaluation. Proposer's compensation will be determined as follows:

- The Proposer will be compensated based on hours worked and hourly rates for each of the Key Staff identified in Section 3 of this RFP, Scope of Services.
- All other services will be compensated by Task.

The Municipality may exercise its option to negotiate with Proposers that have reasonable chance of being selected for award with the intent of allowing the Proposers to revise their Cost Proposals. This determination is based on the relative score of the Proposals as these have been evaluated and rated, in accordance with the technical and price factors specified in the RFP.

Para este renglón, Abacus presentó las tarifas por hora de los distintos servicios, incluyendo el de gerencia de proyectos.<sup>19</sup> Por ende,

---

<sup>15</sup> Apéndice de la parte recurrente, pág. 33.

<sup>16</sup> Apéndice de la parte recurrente, pág. 453.

<sup>17</sup> Apéndice de la parte recurrente, pág. 406.

<sup>18</sup> Apéndice de la parte recurrente, pág. 43.

<sup>19</sup> Apéndice de la parte recurrente, pág. 415.

debemos discrepar de la parte recurrente cuando imputa a Abacus no haber sido un postor responsivo por el mero hecho de presentar la información en un formato distinto al del recurrente. En su alegato, el Municipio de Maunabo plantea que el formato del agraciado no equivale a la proscripción de “alterar” el formulario de costos, como sostiene Capital. Ello así, porque el documento no presentaba tachaduras, añadiduras ni cambios que comprometieran la transparencia del procedimiento. Nos persuade.

En fin, en este caso, el ente municipal no tenía por qué descalificar el RFP de Abacus, como sugiere la parte recurrente. Por el contrario, la Junta adjudicó la *buena pro* a ese licitador al éste ofertar costos más atractivos. Decididamente, la Junta realizó un análisis detallado de los criterios de preparación académica y profesional, así como de la experiencia de los proponentes en proyectos similares. Además, evaluó la plantilla disponible de cada empresa y el costo por hora de los servicios del gerente de proyectos. Sobre estos criterios, independientemente del formato utilizado por los postores, lo cierto es que la Junta consideró que Abacus contaba con el recurso humano suficiente y capacitado para la ejecución de los proyectos. Del mismo modo, al examinar los costos, apreció que Abacus ofertó el servicio de gerencia de proyectos por una tarifa más económica: \$80. A esos efectos, se le concedió un 5% de puntuación. Capital, por otro lado, sólo obtuvo un 2% en ese renglón, toda vez que cotizó honorarios por hora a \$95, esto es, \$15 por encima del propuesto por el postor favorecido con la *buena pro*. Tras dicho análisis y en cumplimiento con la reglamentación pertinente, la Junta ejerció su discreción y concluyó que la oferta de Abacus era la más ventajosa para los intereses del Municipio de Maunabo. Esta determinación descansó en bases objetivas, de acuerdo con los parámetros del RFP y en consonancia con el expediente administrativo.

Luego de examinar el error señalado por Capital, no vemos justificación alguna para sustituir el *expertise* de la Junta de Subastas del



Municipio de Maunabo y el procedimiento seguido al evaluar cada propuesta sometida. Capital no logró derrotar la presunción de corrección de la determinación y mucho menos demostrar que la actuación fue arbitraria o caprichosa. En consecuencia, procede la confirmación de la *Notificación de Adjudicación* aquí impugnada.

**IV.**

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos.

Se 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