

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

SMT (PUERTO RICO)
INC.

Recurrente

v.

FIDEICOMISO
INSTITUCIONAL DE LA
GUARDIA NACIONAL DE
PUERTO RICO

Recurrida

HOTEL AIRPORT, INC.

Recurrente

v.

FIDEICOMISO
INSTITUCIONAL DE LA
GUARDIA NACIONAL DE
PUERTO RICO

Recurrida

CASTRO BUSINESS
ENTERPRISES, LLC.

Recurrente

v.

FIDEICOMISO
INSTITUCIONAL DE LA
GUARDIA NACIONAL DE
PUERTO RICO

Recurrida

NGCAE PX LLC

Recurrente

v.

FIDEICOMISO
INSTITUCIONAL DE LA
GUARDIA NACIONAL DE
PUERTO RICO

Recurrida

KLRA202200519

KLRA202200522

KLRA202200523

KLRA202200531

Revisión de Decisión
Administrativa
procedente del
Fideicomiso
Institucional de la
Guardia Nacional de
Puerto Rico (FIGNA)

Sobre:
Solicitud De
Propuesta Para La
Concesión/Operación
De Las Tiendas
Militares

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Grana Martínez y el Juez Rodríguez Flores.

Rodríguez Flores, Juez Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de diciembre de 2022.

Las partes recurrentes, SMT (Puerto Rico) Inc., Hotel Airport Inc., Castro Business Enterprises, LLC y NGCAE PX LLC, cuyos recursos fueron consolidados por este Tribunal, impugnan la *Notificación de Adjudicación [de la] Solicitud de Propuesta Tiendas Militares* emitida el 20 de julio de 2022, por el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico (FIGNA). Mediante la referida adjudicación, FIGNA seleccionó a la compañía Quality Transport & Distribution LLC como licitadora agraciada para la administración y operación de las tiendas militares.

Considerados los escritos de las partes comparecientes y los documentos unidos a los mismos, así como la copia certificada del expediente administrativo presentada por FIGNA, resolvemos.

I.

El 19 y 23 de mayo de 2022, FIGNA publicó en tres periódicos de circulación general en Puerto Rico una invitación para participar en el proceso de requerimiento de propuestas o "*Request for Proposal*" (RFP) para la administración y operación de las tiendas militares. El aviso consignó que la convocatoria era para todo proponente inscrito en el Registro Único de Licitadores (RUL) de la Administración de Servicios Generales (ASG) y toda persona natural y jurídica que reuniera los requisitos mínimos para contratar con el Gobierno de Puerto Rico y la *Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico*, infra. El anuncio explicó que "[l]os requisitos principales se encuentran en el Artículo 6 de la Ley 23 y en el Reglamento Número 9083 del 9 de mayo de 2019, titulado: *Reglamento Conjunto para la Operación de Tiendas Militares del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico*". (Cursivas nuestras).

El aviso público también dispuso que el 8 de junio de 2022 se llevaría a cabo la reunión preentrega compulsoria para los interesados en presentar propuestas. También pautó la fecha de entrega de propuestas para en o antes del 22 de junio de 2022.¹ Además, el aviso se publicó el 23 de mayo de 2022 en la página de internet de FIGNA.²

El pliego de condiciones, términos y especificaciones del RFP contiene las instrucciones sobre cómo presentar la propuesta, la indicación de las condiciones generales y especiales, una pormenorización de cómo se formalizaría el contrato, entre otros asuntos. En cuanto a la información a suplirse, el pliego especificó que todo participante “tendrá la obligación de divulgar toda la información necesaria para que [la agencia pueda] evaluar detalladamente las transacciones y efectuar determinaciones correctas e informadas”.³

A su vez, como parte de las condiciones generales y especiales, el pliego especificó que el participante que interesara que su propuesta fuera considerada, debía demostrar su cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables para validar su contratación con FIGNA e incluir una certificación de la agencia de que está debidamente inscrito en el RUL de la ASG. En específico, los participantes debían entregar los siguientes documentos: (1) Certificación de inscripción en el RUL de la ASG; (2) Certificación del Departamento de Hacienda sobre Radicación de Planillas por los últimos cinco (5) años; (3) Certificación Negativa de Deuda del Departamento de Hacienda; (4) Certificación de Radicación de Planillas sobre la Propiedad del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM); (5) Certificación Negativa de Deuda del CRIM; (6) Certificación de “Good Standing” del Departamento de Estado; (7) Certificación de Cumplimiento de la Administración para el Sustento de Menores (ASUME); (8) Certificación Negativa de Deuda del Seguro Choferil; (8) Certificación de

¹ Véase, *Anuncio de Solicitud de Propuestas para la Concesión/Operación de las Tiendas Militares*, apéndice del recurso KLRA202200519, pág.1.

² Ello quedó establecido mediante la *Moción en cumplimiento de orden* presentada por FIGNA ante ese Tribunal el 4 de octubre de 2022.

³ Apéndice del recurso KLRA202200519, págs. 7-16.

Registro como Patrono, si aplica; en caso de no aplicar, presentar una declaración jurada explicativa; (10) Certificación de Registro como Patrono y de deuda por conceptos de Seguro por Desempleo y Seguro por Incapacidad; (11) Certificación de Póliza del Fondo del Seguro del Estado; y (12) en el caso de una corporación, ésta deberá proveer los estados financieros, Planillas de Contribución sobre Ingresos, Planilla sobre Volumen de Negocios y el Informe Anual del Departamento de Estado correspondiente a los últimos tres (3) años.⁴

El pliego aclaró que para determinar cuál propuesta era la más conveniente y beneficiosa para FIGNA, no se tomaría en consideración necesariamente como factor principal la oferta económica, sino también el cumplimiento con las especificaciones, términos, condiciones y garantías requeridas en la requisición. Además, se mencionó que todo participante debía cumplir con los parámetros establecidos en el Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico, con el Código de Ética para Contratistas y con el Código de Ética de la profesión particular del licitador o los principios generales de conducta ética que se consideren razonables en su profesión u oficio.⁵

Por último, FIGNA se reservó el derecho de obviar cualquier informalidad o diferencia de menor importancia en los términos y condiciones, siempre y cuando se cumpliera el propósito para el que se solicitan y fuera beneficioso para los mejores intereses del Gobierno de Puerto Rico. No obstante, puntualizó que las desviaciones no afectarían sustancialmente la calidad, capacidad o características de los artículos o servicios solicitados. También, advirtió a los licitadores que el proveer información falsa o incorrecta sería causa suficiente para descalificar o rechazar la propuesta de cualquier participante.⁶

En la fecha pautada (8 de junio de 2022), FIGNA celebró la reunión preentrega compulsoria. El listado o registro de asistencia se adjuntó a la

⁴ *Íd.*

⁵ *Íd.*

⁶ *Íd.*

Minuta que detalla las incidencias del proceso. Se discutieron los asuntos relevantes del RFP, se orientó a los licitadores presentes y, además, se contestaron preguntas. Entre los asuntos discutidos, se enfatizaron los requisitos de solvencia económica, inscripción en el RUL de la ASG y las correspondientes certificaciones expedidas por el Departamento de Hacienda y el CRIM.⁷

El 22 de junio de 2022, FIGNA recibió propuestas de los siguientes licitadores: (1) Castro Business Enterprises LLC, (2) Kommunikart Inc., (3) Hotel Airport Inc., (4) NGCAE PX LLC, (5) Puerto Rico Properties Services, (6) Puerto Rico Supplies Group, (7) Quality Transport & Distribution LLC, (8) Salcedo Quality Project Co., y (9) SMT (Puerto Rico) Inc.

Tras evaluar las ofertas, el 6 de julio de 2022, el Comité Evaluador de FIGNA suscribió un memorando con los resultados y la recomendación de adjudicación.⁸ De ésta se desprende que la evaluación se llevó a cabo en cuatro (4) fases.

En la primera fase, se desarrollaron los cinco (5) criterios de evaluación que suman un total de 100 puntos.⁹ En la segunda fase, se cotejó que las propuestas cumplieran con el RFP. De las nueve (9) propuestas presentadas, se rechazaron tres (3) de ellas – Kommunikart Inc.¹⁰, Puerto Rico Supplies Group¹¹ y Salcedo Quality Project Corp.¹² – porque no cumplieron con los requisitos mínimos del RFP. En la tercera fase, los integrantes del Comité Evaluador, de manera individual, justipreciaron las propuestas aceptadas y proveyeron su puntuación en una hoja. En la última fase, los miembros del Comité Evaluador redactaron el memorando de evaluación dirigido a la Junta de Directores.

⁷ *Minuta Reunión Informativa* de 8 de junio de 2022, apéndice del recurso KLRA202200519, págs. 17-28.

⁸ *Resultados de evaluación y recomendación* de 6 de julio de 2022, apéndice del recurso KLRA202200522, págs. 111-115.

⁹ Estos criterios se desglosaron de la siguiente forma: (i) experiencia, 15 puntos; (ii) recursos económicos/solvencia económica, 25 puntos; (iii) experiencia específica, 20 puntos; (iv) competencia administrativa, 15 puntos, y (v) oferta económica, 25 puntos.

¹⁰ No entregó declaración jurada de no conflicto de intereses.

¹¹ No aceptó la concesión mínima del 6% del exceso de \$40M de ventas.

¹² No presentó los documentos requeridos; entregó una presentación, no una propuesta.

El memorando esboza el resumen de cada una de las propuestas aceptadas. También recopila la evaluación individual de los tres integrantes del Comité, la cuantificó y proveyó el cúmulo de puntos de cada propuesta, siendo 94 la puntuación más alta y 61 la calificación más baja. Las puntuaciones se adjudicaron de la siguiente manera:

- Quality Transport & Distribution LLC: 94 puntos.
- Castro Business Enterprises LLC: 86.33 puntos.
- SMT (Puerto Rico) Inc.: 86 puntos.
- NGCAE PX LLC: 75.66 puntos.
- Hotel Airport Inc.: 75.33 puntos.
- Puerto Rico Property Services: 61 puntos.

Los tres evaluadores coincidieron en que la mejor propuesta fue la de Quality Transport & Distribution LLC, entidad que proyectó abrir las tiendas en menor tiempo que los demás proponentes y demostró poseer un estado financiero sólido con amplia experiencia administrativa. Por otra parte, los integrantes del Comité confirieron la puntuación más baja al mismo licitador, Puerto Rico Property Services. Además, consideraron un empate entre Castro Business Enterprises LLC y SMT (Puerto Rico) Inc., y precisaron que ambas corporaciones eran capaces de administrar y operar las tiendas. A su vez, los integrantes del Comité coincidieron en que todas las propuestas aceptadas para evaluación presentaron una oferta mayor a la descrita en el RFP. Por último, mencionaron que todas las propuestas se encuentran archivadas en la oficina FIGNA en la Base Aérea Muñiz, Carolina, Puerto Rico.

De tal forma, la *Notificación de Adjudicación [de la] Solicitud de Propuesta Tiendas Militares* informó que la propuesta recomendada por el Comité Evaluador y seleccionada por la Junta de Directores de FIGNA había sido la de Quality Transport & Distribution LLC. El documento de adjudicación expresó que:

Le informamos que luego de realizar la evaluación de las ofertas, de conformidad con las disposiciones de la Ley

Número 23 del 23 de julio de 1991, según enmendada, conocida como “Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico” y el Reglamento Conjunto para la Operación de las Tiendas Militares de FIGNA, número 9083 del 9 de mayo de 2019, la propuesta recomendada por el Comité Evaluador y seleccionada por la Junta de Directores de FIGNA fue la de Quality Transport & Distribution LLC. Esta compañía respondió a las necesidades y requisitos de FIGNA y cumplió con las instrucciones generales, los términos, las condiciones y las disposiciones que el Comité Evaluador tomó en consideración para adjudicar este requerimiento de propuestas. Este comité tomó como base, además de los requerimientos estatutarios, los siguientes criterios: (i) experiencia; (ii) recursos y solvencia económica; (iii) experiencia específica; (iv) competencia administrativa y (v) la oferta económica.

La Junta de Directores de FIGNA consideró el Informe del Comité Evaluador y concluyó que los mejores intereses de FIGNA favorecen a que se seleccione a Quality Transport & Distribution LLC como el concesionario para hacerse cargo de las tiendas militares. (...)

Por la presente, se adjudica y se notifica la adjudicación de requerimiento de propuestas para la operación de las tiendas militares a Quality Transport & Distribution LLC. El FIGNA procederá a negociar un contrato con dicha entidad de conformidad con los términos y condiciones de la propuesta seleccionada, el requerimiento de propuestas, la legislación y reglamentación aplicable.¹³

La Notificación de Adjudicación [de la] Solicitud de Propuesta Tiendas Militares advirtió a los participantes sobre su derecho a presentar una moción de reconsideración y el término disponible para ello. También le advirtió sobre su derecho a solicitar la revisión judicial de la adjudicación, aunque no especificó el plazo jurisdiccional disponible para ello.

SMT (Puerto Rico) Inc., Hotel Airport, Inc., Castro Business Enterprises, LLC y NGCAE PX LLC presentaron oportunamente sus respectivas solicitudes de reconsideración, las cuales fueron denegadas por el FIGNA. En su decisión, el FIGNA respondió a los argumentos de dichos licitadores perdidosos de la siguiente forma:

(...) La compañía seleccionada respondió a las necesidades y requisitos de FIGNA. Esta compañía cumplió con las instrucciones generales, los términos, las condiciones, y las disposiciones que el comité evaluador tomó en consideración para adjudicar el requerimiento de propuestas. El expediente administrativo describe en detalle y de forma comparada en y (sic) una tabla cómo las propuestas fueron evaluadas en las

¹³ *Notificación de Adjudicación [de la] Solicitud de Propuesta Tiendas Militares* de 20 de julio de 2022, apéndice del recurso KLRA202200519, págs. 89-92.

áreas establecidas en los criterios de evaluación del RFP. El estudio concluyó que, con excepción de aquellas tres [propuestas] identificadas previamente, todas las demás cumplieron con proveer la información solicitada en el requerimiento de propuestas notificado.

Quality Transport & Distribution, LLC, cuenta no solo con la experiencia de 25 años en ventas al detal, sino que cuenta con vasta experiencia administrativa especializada. Actualmente maneja alrededor de 38 puntos de venta, incluyendo 21 farmacias y 17 tiendas por departamento. Cuenta con todo el equipo en mano para el montaje de las tiendas militares y ha demostrado una solidez financiera impecable. Por tanto, y tras el análisis integral de todas las partidas, la Junta de Directores concluyó que la oferta del proponente seleccionado representaría el mejor curso de acción para FIGNA.

La Ley de la Administración de Servicios Generales, conocida como la “ASG”, para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73 del 23 de julio de 2019, según enmendada, 3 [LPRA] sec. 9831 *et seq.*, (Ley Núm. 73-2019), se aprobó con los objetivos de: (1) transformar a la ASG en la única entidad con la facultad de realizar la adquisición de bienes, obras y servicios del gobierno; y (2) reestructurar los procesos de compras o adquisición de bienes, obras o servicios, para simplificarlos. La Ley 73 también creó la Junta de Subastas, un ente cuasijudicial, para que esta evaluara y adjudicara las subastas gubernamentales mediante un procedimiento uniforme. 3 LPRA sec. 9836.

Sin embargo, la solicitud que presentó FIGNA no constituye una solicitud de “un servicio”, una “obra”, o un “servicio de gobierno”. FIGNA solicitó propuestas para para (sic) seleccionar al administrador y/u operador de las tiendas militares. Razón por la cual en el presente caso no son de aplicación las disposiciones de la Ley 73-2019.

El procedimiento utilizado en este caso para seleccionar al administrador y/u operador de las tiendas militares creadas en virtud de la Ley Número 23 del 23 de julio de 1991 es uno de “requerimiento de propuestas” y no una subasta. La notificación emitida el 20 de julio de 2020 para informar la adjudicación a favor de Quality Transport & Distribution se emitió al amparo de las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley [N]úmero 38 del 30 de junio de 2017.¹⁴

Inconformes con la anterior determinación, los mencionados cuatro licitadores incoaron sus respectivos recursos de revisión.¹⁵

¹⁴ FIGNA resolvió las mociones de reconsideración en una misma determinación. *Solicitud de reconsideración SMT (Puerto Rico) Inc.*, apéndice del recurso KLRA202200519, págs. 213-217; *Solicitud de reconsideración Hotel Airport, Inc.*, apéndice del recurso KLRA202200522, págs. 184-188; *Solicitud de reconsideración Castro Business Enterprises*, apéndice del recurso KLRA202200523, págs. 90-94; *Solicitud de reconsideración NGCAE PX LLC*, apéndice del recurso KLRA202200531, págs. 31-35.

¹⁵ Los cuatro (4) recursos fueron presentados dentro del término de veinte (20) días provisto para solicitar la revisión judicial de una decisión administrativa en un procedimiento de subasta. Ello, a tenor con *In re: Medidas judiciales ante la situación de*

En específico, el 23 de septiembre de 2022, SMT (Puerto Rico) Inc. señaló los siguientes errores:

Primero: Procede que se anule el RFP en la medida que FIGNA no cumplió con su propio reglamento.

Segundo: La notificación emitida por FIGNA adolece de deficiencias procesales por lo que la misma debe ser revocada.

Tercero: FIGNA no siguió sus propios estatutos, reglamentos y directrices al otorgar el RFP a Quality, por lo que la notificación debe ser revocada.

Cuarto: FIGNA erró en la otorgación de las calificaciones por lo que este Honorable Tribunal debe revocar la notificación.

Quinto: FIGNA erró al no dar acceso a SMT a la totalidad [del] expediente administrativo.

Por su parte, el 26 de septiembre de 2022, Hotel Airport, Inc. planteó los siguientes señalamientos de error:

Primer error: Erró el FIGNA al emitir una adjudicación que no cumple con las garantías mínimas del debido proceso de ley y los requisitos de notificación adecuada.

Segundo error: Erró el FIGNA al emitir una decisión que no está propiamente fundamentada, considerando que se adjudicó la subasta a un postor con una oferta económica menor a las ofrecidas por otras entidades.

Tercer error: Erró el FIGNA al favorecer a una corporación que, de su faz, incumplió con varios requisitos compulsorios y medulares impuestos de antemano a todo licitador.

Cuarto error: Erró el FIGNA al descartar a HAI sobre Quality Transport y cualquier otro postor.

Igualmente, el 26 de septiembre de 2022, Castro Business Enterprises, LLC. formuló los siguientes señalamientos de error:

Primer error: Erró FIGNA y actuó de manera arbitraria, caprichosa e irrazonable al adjudicarle la solicitud de propuestas a Quality Transport & Distribution, LLC a pesar de que esta no participó en la reunión preentrega obligatoria.

Segundo error: Erró FIGNA y actuó de manera arbitraria, caprichosa e irrazonable al adjudicar la solicitud de propuestas a Quality Transport & Distribution, LLC a pesar de que esta incumplió con las instrucciones, los términos, las condiciones y especificaciones de la misma.

Tercer error: Erró FIGNA al no adjudicar la solicitud de propuestas a Castro Business Enterprises, LLC, quien fue el proponente con la segunda puntuación más alta.

Cuarto error: Erró FIGNA al adjudicar la solicitud de propuestas a Quality Transport & Distribution, LLC ya que no siguió los procesos establecidos en la Ley de Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019; Ley Núm. 73-2019, 3 LPRA § 9831 *et seq.*, por lo que el procedimiento es nulo.

Quinto error: Erró FIGNA al adjudicar la solicitud de propuestas a Quality Transport & Distribution, LLC toda vez que la Notificación de Adjudicación fue defectuosa al no cumplir con los criterios mínimos adecuados requeridos por el debido proceso de ley.

Sexto error: Erró FIGNA al adjudicar la solicitud de propuestas a Quality Transport & Distribution, LLC toda vez que la falta de publicación del aviso de la Solicitud de Propuestas en la página de internet conlleva la nulidad del procedimiento.

Por último, el 29 de septiembre de 2022, NGCAE PX LLG, presentó su recurso en el cual indicó los siguientes señalamientos de error:

Primer error: Erró el Fideicomiso de la Guardia Nacional al incumplir con los requisitos de una notificación adecuada al no fundamentar la adjudicación del requerimiento de propuestas.

Segundo error: Erró el Fideicomiso de la Guardia Nacional al emitir una notificación defectuosa al incluir las advertencias incorrectas.

Tercer error: Erró el Fideicomiso de la Guardia Nacional al adjudicar el RFP sin jurisdicción sobre la materia.

Las partes recurrentes acompañaron sus respectivos recursos con mociones en auxilio de jurisdicción, en las que solicitaron la paralización de los procedimientos dirigidos al otorgamiento del contrato de concesión y operación de las tiendas militares. El 27 de septiembre de 2022, este Tribunal dictó una *Resolución*, mediante la cual decretó la paralización solicitada. El 29 de septiembre de 2022, Quality Transport & Distribution LLC presentó *Moción en Cumplimiento de Orden*, mediante la cual informó que el contrato se otorgó el 9 de septiembre de 2022, pero que, no obstante, había paralizado todas las gestiones relacionadas con dicho contrato. Cónsono con lo anterior, mediante *Moción en Cumplimiento de Orden* presentada el 4 de octubre de 2022, el FIGNA informó que el

contrato de concesión con el licitador agraciado se había otorgado el 9 de septiembre de 2022, y registrado ante la Oficina del Contralor de Puerto Rico el 12 de septiembre de 2022, con el número 2023-F00029.

El 5 de octubre de 2022, el FIGNA presentó la copia certificada del expediente administrativo. Luego, el 27 de octubre de 2022, presentó *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión Administrativa*. En igual fecha, la proponente agraciada, Quality Transport & Distribution, también presentó *Moción en Cumplimiento de Orden y Oposición a Recursos de Revisión*. Por último, el 7 de noviembre de 2022, el FIGNA presentó un *Alegato Suplementario en Oposición a Recursos de Revisión Administrativa*, el cual se tiene por no presentado por haberse presentado sin previa autorización de este Tribunal.¹⁶

II.

-A-

Al igual que otras decisiones administrativas, a los procesos de adjudicación de subastas le aplican los mismos principios de deferencia en cuanto al alcance de la revisión judicial.¹⁷ Ello, en vista al gran conocimiento especializado y experiencia que las agencias ostentan.¹⁸ Esta deferencia se debe a que son estos los que cuentan con el conocimiento experto y con la experiencia especializada de los asuntos que les son encomendados.¹⁹

Cónsono con ello, la decisión de una agencia administrativa gozará de una presunción de legalidad y corrección que será respetada, siempre que la parte que la impugna no produzca evidencia suficiente para

¹⁶ Esto dispone de la *Moción de Desglose de Escritos en Violación a Disposiciones Reglamentarias* presentada el 22 de noviembre de 2022, por Castro Business Enterprises, LLC.

¹⁷ *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 828-829 (2007).

¹⁸ *Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam.*, 207 DPR 833, 839 (2021); *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117, 126 (2019); *OSC v. CODEPOLA*, 202 DPR 842, 853 (2019); *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 178 (2012); *Pagán Santiago, et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012).

¹⁹ *OEG v. Martínez Giraud*, 210 DPR ____ (2022), 2022 TSPR 93, pág. 8; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012); *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 829 (2007); *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 324 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004).

rebatirla.²⁰ El criterio rector para la revisión de este tipo de determinación es el de razonabilidad, esto es, si la actuación de la agencia fue ilegal, arbitraria, o tan irrazonable que constituye un abuso de discreción.²¹

Por ello, la deferencia a las decisiones de los organismos administrativos solamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo haya actuado arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa haya lesionado derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó el organismo administrativo.²²

-B-

Las subastas gubernamentales están revestidas del más alto interés público debido a que su adjudicación conlleva el desembolso de fondos del erario.²³ La norma es que las agencias gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración.²⁴ Ello responde a que, de ordinario, la agencia posee una vasta experiencia y especialización que la colocan en mejor posición que el foro judicial para seleccionar el postor que convenga al interés público.²⁵ Adjudicada la buena pro, los tribunales no deben sustituir el criterio de la agencia o junta concernida, excepto si se demuestra que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa, o mediando fraude o mala fe. En ausencia de esos elementos, ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra

²⁰ *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

²¹ *Id.*, pág. 216.

²² *Super Asphalt v. AFI y otro*, 206 DPR 803, 819 (2021).

²³ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009).

²⁴ *Id.*, pág. 1006.

²⁵ *Id.*

propuesta es elegida como la más ventajosa. El asunto debe decidirse a la luz del interés público. Además, la determinación será sostenida si cumple con el criterio de razonabilidad.²⁶ Consideraciones de orden público, como los servicios o productos técnicos, la probabilidad de realizar la obra de manera más eficiente y dentro del tiempo acordado, y los materiales, entre otros, que ofrezca un postor cuya propuesta no es la más económica pueden llevar a la agencia a seleccionarlo si ello corresponde a sus mejores intereses. En tal contexto, la agencia está facultada para rechazar la oferta más baja siempre que su determinación sea razonable.²⁷

Ahora bien, aunque la subasta formal es el método tradicional para regular la adquisición de bienes y servicios, se ha validado, como método alternativo, el mecanismo de requerimiento de propuestas o RFP (*Request for Proposal*). El uso del RFP como método alternativo a la subasta formal, es común cuando se trata de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente complejos o cuando existan escasos competidores cualificados.²⁸

Así que, tanto la subasta tradicional como el requerimiento de propuestas o RFP (*Request for Proposal*) son métodos mediante los cuales tanto el gobierno central como el municipal adquieren bienes y servicios.²⁹ Mediante ambos mecanismos se protegen los intereses del Estado, ya que procuran conseguir “los precios más económicos; evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos, y minimizar los riesgos de incumplimiento”.³⁰

Sin embargo, distinto a las formalidades que requiere la subasta habitual, el RFP es un procedimiento informal y flexible que permite al

²⁶ *Íd.*

²⁷ *Íd.*, pág. 1007.

²⁸ *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525, 532 (2019); *ECA Gen. Contrac. v. Mun. de Mayagüez*, 200 DPR 665, 674 (2018); *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 345 (2016).

²⁹ *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, supra, pág. 531; *R & B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 621 (2007).

³⁰ *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, supra; *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 994.

oferente negociar³¹ con el gobierno central o municipal y enmendar o revisar las ofertas antes de la adjudicación de un contrato de adquisición de bienes y servicios.³²

El Tribunal Supremo ha dispuesto que, al igual que el proceso de subasta formal, el RFP debe especificar los requerimientos, los términos y las condiciones, así como los factores que ha de considerarse en la evaluación para la adjudicación de la subasta.³³ De tal forma, en el RFP se deben enumerar los requisitos y factores que se utilizarán para la adjudicación del contrato en cuestión y a los cuales todo licitador tiene que ser responsivo. Se le adjudica un valor o peso a los factores que se van a considerar al adjudicar la buena pro. El documento describe cómo se llevará a cabo el proceso, incluso el itinerario para recibir evaluar y adjudicar la buena pro y los términos del contrato que se otorgará. Además, como se ha indicado, el mecanismo admite la negociación entre el oferente y la entidad gubernamental mientras se evalúan las propuestas recibidas.³⁴

No obstante, un RFP “participa de las características adjudicativas de la misma forma que la subasta tradicional”.³⁵ Por ello, los participantes pueden cuestionar mediante revisión judicial la adjudicación de una propuesta de subasta. Es decir, un RFP no está exento de revisión judicial, aunque la legislación no lo disponga.³⁶ Sin embargo, para que el tribunal pueda cumplir con su obligación de asegurar que el derecho a obtener la

³¹ El criterio rector para determinar si en efecto hubo una negociación en un procedimiento de subasta mediante un requerimiento de propuestas es si se le concedió al postor la oportunidad de revisar o modificar su propuesta. De no permitirse la modificación de la oferta, se entiende que la comunicación entre la entidad gubernamental y el licitador constituye una aclaración. La aclaración se efectúa mediante explicaciones realizadas en respuesta a las preguntas efectuadas por la agencia o por el licitador y, a diferencia de la negociación, solo ofrece la oportunidad de aclarar ciertos asuntos sobre la propuesta presentada. *ECA Gen. Contrac. v. Mun. de Mayagüez*, supra, pág. 674.

³² *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, supra, pág. 532; *ECA Gen. Contrac. v. Mun. de Mayagüez*, supra, pág. 674; *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, supra, pág. 345.

³³ *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, supra; *ECA Gen. Contrac. v. Mun. de Mayagüez*, supra, pág. 674; *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, supra, pág. 346.

³⁴ *R & B Power v. E.L.A.*, supra, pág. 622.

³⁵ *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, supra, pág. 532, citando a *R & B Power v. ELA*, supra, pág. 625.

³⁶ *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, supra, págs. 532-533. Véase a modo persuasivo *Maranello et al. v. O.A.T.*, 186 DPR 780, 790 (Sentencia).

revisión judicial de una decisión de una agencia es imprescindible exigir que ella esté fundamentada, aunque sea de forma sumaria. Si la parte adversamente afectada por la determinación de una agencia desconoce los motivos de la agencia para su proceder, el trámite para la revisión judicial de la determinación administrativa se convertiría en un ejercicio fútil. Por tanto, no basta con informar la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración u la revisión.³⁷

Por consiguiente, la notificación de adjudicación debe, al menos incluir: (1) los nombres de los licitadores que participaron en el proceso y una síntesis de sus propuestas, (2) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para la adjudicación; (3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos y (4) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y revisión judicial.³⁸

Ahora bien, en esta jurisdicción no existe una legislación especial que regule los procedimientos de subasta formal y de RFP. Por ello, la sección 3.19 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9659, dispone que ambos procedimientos se consideran informales, salvo por la solicitud de reconsideración y revisión judicial, no están sujetos a dicha legislación. Por ello, “las agencias gubernamentales tienen la facultad de aprobar un reglamento para establecer el procedimiento y las guías que se han de seguir en sus propias subastas”.³⁹ El objetivo de la reglamentación que se establezca deberá ser promover la mayor competencia en las propuestas recibidas, de suerte que el Estado tenga a su disposición el mayor número de alternativas posibles y, de entre éstas, escoger la que más le beneficie desde el punto de vista de precio y calidad. También la reglamentación

³⁷ *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, 878 (1999).

³⁸ *Torres Prods. v. Junta Municipio de Aguadilla*, 169 DPR 886, 895 (2007).

³⁹ *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, supra, pág. 533; *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, supra, pág. 346.

procura evitar la colusión, favoritismo o fraude en la adjudicación del contrato.⁴⁰

-C-

Según provisto en el *Código Militar de Puerto Rico*, Ley Núm. 62 del 23 de junio de 1969, las Fuerzas Militares de Puerto Rico están compuestas por la Guardia Nacional de Puerto Rico y de aquellas otras fuerzas militares organizadas con arreglo a las leyes locales.⁴¹ El *Código Militar* también creó el cargo de Ayudante General de Puerto Rico y estableció sus funciones; entre las que se encuentran ejercer la supervisión y mando directo de las Fuerzas Militares de Puerto Rico, así como también organizar y administrar los fondos y propiedades asignadas a las mismas.⁴²

Al amparo de la *Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico*, Ley Núm. 23 del 23 de julio de 1991, 25 LPRA sec. 2911 *et seq.*, el Ayudante General de Puerto Rico transfirió los espacios dentro de los cuarteles de las Fuerzas Militares de Puerto Rico al Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional (FIGNA), para que ésta establezca y opere las tiendas militares, cantinas y otros servicios.⁴³ La mencionada ley creó el FIGNA como una corporación pública e instrumentalidad del Estado Libre Asociado, adscrita a la Guardia Nacional de Puerto Rico, designada para ser dueña y administradora de las propiedades inmuebles y otros bienes donde el concesionario que opere las tiendas militares lleve a cabo su gestión comercial.⁴⁴ El referido cuerpo corporativo cuenta con una Junta de Directores encargada de ejercer los poderes que le fueron delegados por la propia ley.⁴⁵

La precitada ley, además, expresamente autoriza al FIGNA a contratar o conceder el uso o arrendamiento de estos espacios por terceras

⁴⁰ *R & B Power v. E.L.A.*, supra, pág. 620.

⁴¹ 25 LPRA sec. 2051.

⁴² 25 LPRA secs. 2059(b) y (e).

⁴³ 25 LPRA secs. 2912, 2914.

⁴⁴ 25 LPRA secs. 2911 (f), (i), (t), 2912.

⁴⁵ 25 LPRA sec. 2918.

personas para la operación de tales establecimientos.⁴⁶ En tal gestión la ley dispone que:

... [P]ara proteger debidamente el interés público, que envuelve la concesión de dicha autorización en los contratos que se otorguen con posterioridad a la vigencia de esta ley, se establecen las siguientes salvaguardas en caso de que el Fideicomiso decida conceder el uso o arrendamiento de locales para la operación de las tiendas:

(a) **Se habrá de publicar avisos de intención de conceder la operación de esas tiendas a terceros.**

(b) **Las personas que deseen operar las tiendas deberán de probar su solidez financiera y su competencia administrativa.**

(c) No podrán ser oficiales, incorporadores, socios o empleados del concesionario ningún[os] miembro[s] del Fideicomiso.

(d) Se aprobará y publicará un reglamento conjunto entre el Departamento de Hacienda y la Junta de Directores del Fideicomiso que disponga los pormenores de la contratación con el concesionario, duración de dichos contratos, medidas de fiscalización, requisito de informes anuales y auditorías y cualesquiera otro detalles que en la opinión de ambas agencias sea recomendable para este tipo de operación.⁴⁷

En cumplimiento con el inciso (d) anteriormente transcrito, el FIGNA creó el *Reglamento Conjunto para la Operación de las Tiendas Militares del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico*, Reglamento Núm. 9083 del 9 de mayo de 2019. Conforme expresa el propio reglamento, éste se adoptó a tenor con las disposiciones de la Ley Núm. 38-2017, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*. Art 2 del Reglamento.

El *Reglamento Conjunto* tiene como propósito establecer las disposiciones a seguir para la organización, administración, operación y control de ventas de las Tiendas Militares de la Guardia Nacional de Puerto Rico, cantinas y otros servicios de similar naturaleza. Art. 3 del Reglamento. Éste aplica a todo usuario autorizado, concesionarios y sub-

⁴⁶ 25 LPRA sec. 2914.

⁴⁷ *Íd.* (Énfasis nuestro).

concesionarios que operen parte o la totalidad de las tiendas militares del FIGNA. *Íd.*⁴⁸

El Artículo 7 del *Reglamento Conjunto* establece los requisitos para los contratos de concesión. Éste establece, en lo pertinente, que:

a) FIGNA **publicará un aviso en español e inglés, en no menos de un periódico o diario de circulación general en Puerto Rico y en la página de internet de FIGNA, toda intención de conceder la operación de las Tiendas Militares a terceros**, los requisitos necesarios para presentar propuestas, información de contacto y cualquier otra pertinente, a discreción de FIGNA y sus representantes autorizados.

b) la Junta de Directores, en el ejercicio de su sana discreción, podrá establecer los criterios que a su entender son necesarios considerar, al momento de otorgar el contrato de concesión. Sin embargo, siempre requerirá que las personas que aspiren a esta, pruebe de su **experiencia, solidez financiera y competencia administrativa**.

(Énfasis nuestro).

A la luz del marco doctrinal esbozado, procedemos a atender las controversias planteadas.

III.

En primer lugar, atenderemos el planteamiento presentado por Castro Bussines Enterprises y NGCAE PX LLC en cuanto a la presunta falta de jurisdicción de FIGNA para adjudicar el RFP para la administración y operación de las tiendas militares. Dichos participantes aducen que, debido a que FIGNA es una corporación pública no exenta para fines de la Ley Núm. 73-2019, conocida como *Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019*, 3 LPRA sec. 9831 *et seq.*, la adjudicación del contrato para la administración y operación de las tiendas militares del presente caso debió llevarse a cabo mediante el procedimiento dispuesto en dicha ley, y no a tenor de las disposiciones de la ley orgánica de FIGNA, Ley Núm. 23 del 23 de julio de 1991, *supra*.

⁴⁸ El *Reglamento Conjunto* define los términos: *concesionario, sub-concesionario, tiendas militares y usuario autorizado*, en su Art. 4, incisos (1), (11) y (12).

Por su parte, FIGNA arguye que el contrato objeto del RFP no es uno de compra de bienes y servicios, sino uno de concesión o arrendamiento comercial, mediante el cual FIGNA cede al cesionario la posesión material de las tiendas militares. Al respecto, abunda que, en la referida transacción FIGNA no viene obligada a realizar desembolso o compra alguna, sino que, otorgado el contrato al concesionario, es éste y no FIGNA quien lleva a cabo la compra de los bienes y los servicios para ser ofrecidos en las tiendas militares. Por tal razón, FIGNA afirma que resulta inaplicable la Ley Núm. 73-2019. Veamos.

El Art. 2 de la Ley Núm. 73-2019 establece como política pública “la optimización del nivel de efectividad y eficiencia de la gestión gubernamental, la agilización de los procesos de adquisición de bienes y servicios mediante el uso de avances tecnológicos, la reducción del gasto público, la asignación estratégica de recursos y la simplificación de los reglamentos que regulan las adquisiciones del Gobierno de Puerto Rico”.⁴⁹ A tales efectos, “otorga a la ASG las herramientas necesarias para agilizar los procesos estableciendo nuevos métodos que gobernarán las adquisiciones de bienes y servicios no profesionales por parte del Gobierno de Puerto Rico”.⁵⁰

Por su parte, el Art. 3 de la referida ley dispone que “[l]as disposiciones de este capítulo regirán los procesos de compras y subasta de bienes, obras y servicios no profesionales en todas las entidades gubernamentales⁵¹ y las entidades exentas⁵².” No obstante, puntualiza que “[s]e exceptúa de la aplicación de este capítulo cualquier contrato de

⁴⁹ 3 LPRA sec. 9831a. (Subrayado nuestro).

⁵⁰ *Íd.* (Subrayado nuestro). Cónsono con ello, el Art. 24 de la Ley Núm. 73-2019 establece que “[l]a [ASG] será el único ente autorizado a realizar y negociar la adquisición de bienes, obras y servicios no profesionales para las entidades gubernamentales según definidas en este capítulo, conforme los métodos de licitación y compras excepcionales aquí establecidos”. 3 LPRA sec. 9834.

⁵¹ Según la Ley Núm. 73-2019, una *entidad gubernamental* significa “toda dependencia y departamento de la Rama Ejecutiva y toda corporación pública del Gobierno de Puerto Rico”. 3 LPRA sec. 9831c (p).

⁵² Una *entidad exenta* es aquella “[e]ntidad gubernamental que no viene obligada a realizar sus compras a través de la [ASG], ya sea por razón de operar bajo lo dispuesto en un plan fiscal vigente o por tratarse de entidades fiscalizadoras de la integridad del servicio público y la eficiencia gubernamental”. 3 LPRA sec. 9831c (o). La disposición enumera las entidades así calificadas.

operación y mantenimiento con un operador privado que no constituya un contrato de alianza público privada, o cualquier negocio jurídico análogo a los establecidos en las secs. 2601 et seq. del Título 27, “Ley de Alianzas Público Privadas”, según enmendada. Entendiéndose que, cualquier operador privado a quien el gobierno haya otorgado un contrato de operación y mantenimiento no vendrá obligado a realizar sus compras a través de la Administración. No obstante, dicho operador privado podrá realizar sus compras de manera voluntaria, a través de la Administración de Servicios Generales”.⁵³

De lo anterior se desprende que el propósito de la Ley Núm. 73-2019 es regular el proceso de compra de bienes y servicios por las entidades del Gobierno. El contrato objeto del RFP no es para adquirir bienes o servicios por una entidad de gobierno, sino que se trata de un contrato para la administración y operación de las tiendas militares. Además, no se ha alegado ni se ha establecido que la relación contractual constituya o establezca una transacción de alianza público privada con respecto a la operación o mantenimiento de las tiendas militares. De otro lado, la Ley Núm. 23 del 23 de julio de 1991, *supra*, y el *Reglamento Conjunto* no obligan al FIGNA a seguir un procedimiento formal de subasta o de RFP para otorgar contratos para operar las tiendas militares. Por lo cual, concluimos el contrato objeto del RFP se encuentra expresamente exento de la aplicación de las disposiciones de la Ley Núm. 73-2019. Así pues, la adjudicación del contrato del presente caso podía llevarse a cabo al amparo de las normas establecidas en la Ley Núm. 23 del 23 de julio de 1991, *supra*, y el *Reglamento Conjunto*, *supra*.⁵⁴ No se cometió el error apuntado.

⁵³ 3 LPRA sec. 9831b. (Subrayado nuestro).

⁵⁴ Al así resolver, consideramos la argumentación presentada por NGCAE PX LLC en su recurso sobre la derogación implícita de aquellas disposiciones legales y reglamentarias que estén en conflicto con la Ley Núm. 73-2019, la *Moción Informativa* presentada por dicha parte el 10 de noviembre de 2022, y la *Moción en Solicitud de Toma de Conocimiento Judicial* presentada el 14 de noviembre de 2022 por Castro Business Enterprises, LLC.

A su vez, SMT (Puerto Rico) Inc. y Castro Business Enterprises LLC aducen que procede decretar la nulidad del proceso de adjudicación y la iniciación de un nuevo procedimiento porque FIGNA no publicó el aviso de la solicitud de propuestas en la página de internet de FIGNA, requisito impuesto en el Artículo 7 (a) del *Reglamento Conjunto*, supra.

El citado Artículo 7 (a) requiere que FIGNA publique en no menos de un periódico de circulación general en Puerto Rico un aviso en español e inglés, y en su página de internet, toda intención de conceder la operación de las tiendas militares a terceros. De la copia certificada del expediente administrativo pudimos constatar el contenido del aviso publicado y las fechas en que éste se publicó en los periódicos de circulación general en Puerto Rico. No obstante, a los fines de corroborar que el anuncio se hubiera publicado en la página oficial de internet de FIGNA, solicitamos a dicha corporación que acreditara el contenido y fecha de publicación. Mediante su *Moción en cumplimiento de orden* del 4 de octubre de 2022, FIGNA presentó prueba que respalda la publicación del aviso en su página oficial de internet. Así anejó copia de la página oficial de la corporación en internet con el anuncio y una reproducción de la cadena de correos electrónicos que confirman la publicación realizada por parte de un grupo de consultores encargados de la gestión.⁵⁵ Consecuentemente, habiendo acreditado el FIGNA el cumplimiento con el requisito reglamentario, el error alegado no se cometió.

El FIGNA optó por utilizar el mecanismo de RFP para recibir ofertas para la operación y administración de las tiendas militares. Por consiguiente, la notificación de adjudicación debe, al menos incluir: (1) los nombres de los licitadores que participaron en el proceso y una síntesis de sus propuestas, (2) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para la adjudicación; (3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de

⁵⁵ La fecha de envío del correo electrónico es 23 de mayo de 2022. Anejo 2 de la *Moción en cumplimiento de orden*.

los licitadores perdedores y (4) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y revisión judicial.

Las recurrentes enumeran señalamientos de error referentes a los presuntos defectos de notificación que contiene el aviso de adjudicación que presuntamente violentaron su derecho a un debido proceso de ley al no permitirles ejercer adecuadamente su derecho a la revisión judicial. En primer lugar, aducen que la notificación de adjudicación no expuso una síntesis de las propuestas, ni expresó los defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores perdedores. En específico, Castro Business Enterprises, LLC argumenta que, pese a que la carta de adjudicación alude al Informe del Comité Evaluador, la determinación no incluyó como anejo el referido documento. En esa línea, Hotel Airport, Inc. aduce que la FIGNA estaba obligada a exponer las razones beneficiosas al interés público que justificaron la adjudicación hacia el licitador cuya oferta no era la más económica.

Otro aspecto de la alegada deficiencia de la notificación de adjudicación mencionada por las recurrentes es que, a pesar de que les apercibió de su derecho a solicitar reconsideración ante la FIGNA y el término disponible para ello, ésta no especificó el plazo disponible para instar un recurso de revisión judicial. Puntualizan que el plazo para incoar el recurso de revisión judicial se informó posteriormente, cuando la FIGNA resolvió las solicitudes de reconsideración. Al respecto, NGCAE PX LLC indica que la advertencia sobre el derecho a presentar la solicitud de reconsideración ante la agencia y el recurso de revisión judicial incluida en la notificación de adjudicación incorrectamente apuntó la sección aplicable a los procesos adjudicativos formales (sección 3.15 de la LPAU), en lugar de referirse a la sección relativa a los procesos de licitación pública (sección 3.19 de la LPAU).

Sin embargo, tras el examen de la notificación de adjudicación del presente caso, colegimos que ésta cumple con los requerimientos mínimos

dispuestos en el ordenamiento vigente. En primer lugar, la notificación hace referencia por nombre de todos los licitadores que participaron en la subasta, mencionó los criterios de evaluación y detalló las razones por las cuales Quality Transport & Distribution LLC resultó ser el licitador agraciado. En cuanto a este punto, el Tribunal Supremo ha resuelto que la falta de una expresión literal sobre las razones beneficiosas al interés público no anula la adjudicación ya que éstas pueden inferirse del conjunto de documentos que forman parte del expediente en su totalidad.⁵⁶ Por tanto, a pesar de que en la notificación el FIGNA no hizo una expresión literal sobre las razones beneficiosas al interés público, éstas se infieren de la notificación emitida y de los documentos del expediente administrativo, entiéndase el acta de la reunión presubasta, el pliego de especificaciones y el Informe del Comité Evaluador. El examen de dichos documentos revela que, aparte de presentar una oferta económica, se hizo énfasis en el cumplimiento de los licitadores con los requisitos de experiencia, solidez financiera y competencia administrativa establecidos en la ley orgánica del FIGNA, así como con las exigencias de inscripción del RUL de la ASG y las correspondientes certificaciones expedidas por el Departamento de Hacienda y el CRIM. De hecho, el Informe del Comité Evaluador incluyó los criterios a considerar en la evaluación, una síntesis de las propuestas aceptadas para evaluación, la puntuación obtenida en cada criterio de evaluación y un párrafo en el que expone las razones que favorecieron la propuesta agraciada.

De igual manera, el pliego del RFP resaltó que no se tomaría en consideración necesariamente como factor principal la oferta económica, sino también el cumplimiento con las especificaciones, términos, condiciones y garantías requeridas en la requisición. De otro lado, el requisito de especificar los defectos de las propuestas de los licitadores perdidosos solo debe incluirse si, en efecto, existe algún defecto. En el

⁵⁶ *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, supra, págs. 900-901.

presente caso, el Informe del Comité Evaluador hizo constar que todas las propuestas aceptadas presentaron una oferta mayor a la descrita en el RFP.

El Tribunal Supremo ha resuelto que consideraciones de orden público, como los servicios o productos técnicos, la probabilidad de realizar la obra de manera más eficiente y dentro del tiempo acordado, y los materiales, entre otros, que ofrezca un postor cuya propuesta no es la más económica pueden llevar a la agencia a seleccionarlo si ello corresponde a sus mejores intereses. En tal contexto, la agencia está facultada para rechazar la oferta más baja siempre que su determinación sea razonable.⁵⁷ Éstas también fueron las razones para adjudicar el RFP al favor de Quality Transport & Distribution LLC.

En otro extremo, la insuficiencia de la notificación en lo relacionado con el apercibimiento del derecho a solicitar reconsideración ante el FIGNA o de presentar un recurso de revisión y el plazo disponible para ello, no tiene el alcance que le atribuyen las recurrentes. Así, aunque la notificación de adjudicación del 20 de julio de 2022 no especificaba el plazo para instar un recurso de revisión judicial, y apuntó incorrectamente la sección aplicable para solicitar reconsideración en los procesos de licitación pública, lo cierto es que el FIGNA cumplió con proveer la información necesaria para garantizar ese derecho. Muestra de lo anterior es que las recurrentes pudieron ejercer su derecho a solicitar reconsideración. Además, al resolver las mociones de reconsideración, el FIGNA incluyó la advertencia del derecho a presentar un recurso de revisión judicial y el plazo disponible para los procesos de licitación pública, lo que subsanó los defectos en la notificación.

Empero, aun si se resolviera que la FIGNA debió actuar conforme a lo preceptuado en la sección 3.14 de la LPAU (advertencias que deberá incluir toda resolución final de una agencia), en el derecho administrativo

⁵⁷ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 1007.

el incumplimiento de lo expresado en dicha sección no priva automáticamente al Tribunal de Apelaciones de facultad para considerar un recurso de revisión judicial de una determinación administrativa. Tal incumplimiento solo tiene el efecto de impedir el inicio de los plazos apelativos sin que ello impida la presentación de un recurso de revisión, sujeto a la doctrina de incuria. Dicho de otro modo, una decisión administrativa que carece de las advertencias que exige la sección 3.14 de la LPAU es revisable, pero, por la ausencia de tales advertencias requeridas estatutariamente, la revisión no está sujeta a plazo específico alguno y, más bien, corresponderá al foro revisor evaluar si la parte que recurre incurrió en dejadez o negligencia en el reclamo de [su] derecho a procurar la revisión de una determinación adversa.⁵⁸

El trámite procesal del presente caso no refleja que el derecho de revisión de las recurrentes hubiera sufrido lesión alguna como consecuencia de la omisión de advertir el plazo disponible para instar el recurso de revisión judicial. Por el contrario, pese a tal defecto en la notificación, las recurrentes han ejercido oportunamente su derecho de revisión. Por consiguiente, su derecho a revisión no fue lesionado por la notificación defectuosa. Por tanto, concluimos que tampoco se cometieron los errores relacionados a la presunta insuficiencia de la notificación de adjudicación.

Igualmente, las recurrentes alegan que Quality Transport & Distribution LLC debió ser descalificada por no ser responsiva, esto es, por no comparecer a la reunión compulsoria de preentrega y tampoco presentar algunos documentos requeridos en el RFP. En particular, indican que Quality Transport & Distribution LLC no evidenció estar inscrita en el RUL de la ASG. Añaden que Quality Transport & Distribution LLC se creó en el 2021, razón por la cual no podía cumplir con los requisitos de probar los criterios de experiencia y solidez financiera

⁵⁸ *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 235-236 (2014).

(estados financieros, Planillas de Contribución sobre Ingresos, Planilla sobre Volumen de Negocios y el Informe Anual del Departamento de Estado correspondiente a los últimos tres años). Sin embargo, argumentan que dicha proponente suplió tales criterios con la información de entidades afiliadas que no participaron en el proceso de licitación, denominadas China District PR, LLC (ChinaTown & More, ChinaTown More Express y ChinaTown and More Mega Stores) y Pharmicare, Inc. (Farmacias Rey), y la información financiera del Sr. Juan A. Reynoso Cabrera. La contención de las recurrentes es que la asistencia de otra entidad relacionada con dicha participante no la relevaba de cumplir con el requisito de asistencia a la reunión compulsoria de preentrega. Añadieron que la proponente agraciada tampoco cumplió con el requisito de divulgación que le impone el Código Anticorrupción y el Código de Ética para Contratistas, al omitir informar la existencia de un procedimiento judicial seguido en su contra ante el Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico (*United States of America v. Pharmicare, Inc; China District PRLLC Quality Transport & Distribution*, 21-cv-01438⁵⁹), de modo que el FIGNA tomara una decisión informada al adjudicar el RFP.

Ciertamente, tanto la invitación para participar en el proceso, como el pliego de condiciones del RFP especificó que los interesados en presentar sus propuestas debían asistir a la reunión preentrega compulsoria del 8 de junio de 2022. Quality Transport & Distribution LLC alega que forma parte de un conglomerado de empresas pertenecientes al Lcdo. Juan R. Reynoso-Cabrera y que compareció a la reunión compulsoria representada por la Lcda. Magdalís Rodríguez Ruiz, directora de operaciones de China District PR LLC, entidad que forma parte de dicho conglomerado y que se

⁵⁹ El 15 de septiembre de 2021, Pharmicare, Inc, China District RP, LLC y Quality Transport & Distribution, LLC) y el Sr. Juan A. Reynoso Cabrera firmaron un *Consent Decree for Permanent Injunction* con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos por virtud del cual, entre otras cosas, éstas aceptaron las alegaciones y se sometieron a auditorías periódicas dirigidas a asegurar que las tres compañías cumplieran con los estándares de calidad en los productos que importaban. Apéndice del recurso KLRA202200523, págs. 183-208.

dedica a operar las tiendas por departamentos. Explica que la Sra. Rodríguez Ruiz no firmó la hoja de asistencia a nombre de cada una de las empresas que componen el consorcio a la que pertenece Quality Transport & Distribution LLC porque la hoja no proveía espacio suficiente para ello. Sin embargo, Quality Transport & Distribution LLC asegura que el conglomerado de empresas opera los negocios de manera integral.

En la copia certificada del expediente administrativo consta el registro de asistencia a la reunión compulsoria de preentrega llevada a cabo el 8 de junio de 2022. Según se desprende de dicho registro, China District PR LLC acudió representada por la Sra. Magdalis Rodríguez Ruiz. La empresa Quality Transport & Distribution LLC no figura en el registro de asistentes a dicha reunión.

Sin embargo, hemos examinado la propuesta de Quality Transport & Distribution LLC. Constatamos que esta empresa licitadora fue creada en el 2021 y pertenece al conglomerado de compañías conformadas por China District PR LLC, Pharmacare, Inc., Genepharma Inc., DOTS Inc. e Inmobiliaria Inc. Estas empresas operan de forma integral y pertenecen al Lcdo. Juan R. Reynoso-Cabrera, empresario con 25 años de experiencia en la industria de ventas al detal. En la propuesta se pormenorizó que por ser Quality Transport & Distribution LLC una empresa de reciente creación, en la propuesta se incluían los documentos financieros de dicha entidad y, en calidad de documentos complementarios del Grupo Empresas Reynoso - al cual pertenece la proponente - las Planillas de Contribución sobre Ingresos de Corporaciones, la Declaración de Volumen de Negocio, los estados financieros⁶⁰ y el Informe Anual del Departamento de Estado de las afiliadas China District PR LLC y Pharmacare Inc., y del Sr. Juan Reynoso Cabrera correspondientes a los años 2019, 2020 y 2021.

⁶⁰ Los estados financieros especifican como contingencia que la empresa podría verse involucrada en pleitos relacionados con asuntos que surjan en el curso ordinario de sus actividades comerciales, pero que, históricamente no ha existido algún efecto material adverso en la posición financiera de la compañía como resultado de cualquier acción legal.

La propuesta indica que, aunque se propone a Quality Transport & Distribution LLC como entidad contratante con el FIGNA, la administración de los negocios se ejecuta de forma centralizada en las oficinas administrativas del conglomerado, a través de los departamentos de administración, compras, operaciones, recursos humanos, finanzas, seguridad, tecnología, distribución y logística, y mercadeo.

Por tanto, a base de los documentos que obran en la copia certificada del expediente administrativo, resultaba razonable que el FIGNA diera por cumplida la exigencia de asistencia compulsoria a la reunión preentrega mediante la comparecencia de una de las entidades relacionadas con Quality Transport & Distribution LLC y evaluara su propuesta tomando en consideración la información financiera de las empresas del conglomerado corporativo con el que dicha proponente opera su actividad comercial.

De la copia certificada del expediente administrativo se desprende, además, que la propuesta de Quality Transport & Distribution LLC incluyó el *Certificado de Elegibilidad* para el RUL de la ASG, expedido el 17 de junio de 2022, con vigencia de un año. De hecho, todas las propuestas – incluyendo las de las recurrentes - fueron aceptadas y evaluadas con el mismo certificado de elegibilidad. Por consiguiente, carece de méritos el señalamiento de las recurrentes sobre que debe anularse la adjudicación del RFP porque, al momento de la licitación Quality Transport & Distribution LLC no se encontraba inscrito en el RUL de la ASG. Corresponderá al FIGNA, al momento de la contratación, la obligación de verificar que Quality Transport & Distribution LLC se encuentra inscrito en el RUL y que, además, conserve los documentos que confirmen su elegibilidad.

Por lo que se refiere al señalamiento que le imputa a Quality Transport & Distribution LLC haber incumplido con el requisito de divulgación que le impone el Código Anticorrupción y el Código de Ética

para Contratistas, por no divulgar el procedimiento judicial seguido en su contra ante el Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, hay que señalar que dicho procedimiento judicial no se basa en actos de corrupción o que configuren delitos de fraude, soborno, malversación, o apropiación ilegal de fondos, que lo inhabilite para contratar con el gobierno.⁶¹ La causa de acción presentada ante ese foro tuvo el propósito de obtener una orden para prohibir vender, ofrecer o fabricar para venta, distribuir en el comercio o importar a los Estados Unidos, cualquier producto de consumo o sustancia en violación al *Consumer Product Safety Act*.⁶² El procedimiento culminó el 15 de septiembre de 2021 con la firma de un *Consent Decree for Permanent Injunction*, por virtud del cual, entre otras cosas, las corporaciones demandadas aceptaron las alegaciones y se sometieron a auditorías periódicas dirigidas a asegurar que éstas cumplieran con los estándares de calidad en los productos que importaban. Lo cierto es que dicho acuerdo judicial, en lugar de perjudicar al FIGNA, la beneficia, pues asegura que los productos de consumo ofrecidos por el concesionario satisfagan los estándares de calidad reglamentarios. Además, el denegar las solicitudes de reconsideración, el FIGNA entendió que tal información no perjudicaba la evaluación de la propuesta de Quality Transport & Distribution LLC. En fin, no tienen razón las recurrentes al plantear que FIGNA debió descalificar a Quality Transport & Distribution LLC. por no ser responsiva.

También, la recurrente SMT (Puerto Rico) Inc., señala que FIGNA erró al justipreciar los criterios de experiencia y experiencia específica, adjudicándole el RFP a Quality Transport & Distribution LLC, a pesar de que ésta no tiene experiencia en la compra, venta o manejo del mercado libre de impuestos. De tal forma, Castro Business Enterprises LLC, Hotel

⁶¹ De la exposición de motivos del *Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico* (Ley Núm. 2-2018), surge que su propósito es asegurar que sus infractores respondan por actos de corrupción. El subcapítulo III de la ley establece el *Código de Ética para Contratistas, suplidores, y Solicitantes de Incentivos Económicos del Gobierno de Puerto Rico*, el cual aplica a las personas que interesen contratar con el gobierno. 3 LPRA sec. 1883-1883g.

⁶² Apéndice del recurso KLRA202200519, págs. 160-182.

Airport Inc. y SMT (Puerto Rico) Inc. impugnan la adjudicación de Quality Transport & Distribution LLC alegando que el FIGNA debió favorecer sus respectivas propuestas.

El requisito medular para que este Tribunal revoque una decisión de una agencia administrativa es que la determinación resulte irrazonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que el juzgador tuvo ante su consideración. En este sentido, nos vemos obligados a conferirle completa deferencia al FIGNA, ya que quedó demostrado que la determinación en controversia está sustentada en evidencia sustancial que obra en el expediente ante nuestra consideración. Al hacer su adjudicación, el FIGNA explicó que Quality Transport & Distribution LLC no solo cuenta con 25 años de experiencia en ventas al detal, sino que además cuenta con vasta experiencia administrativa especializada. En tal sentido, detalló que dicha proponente maneja alrededor de 38 puntos de venta, incluyendo 21 farmacias y 17 tiendas por departamento. A su vez, tiene todo el equipo en mano necesario para el montaje de las tiendas militares y demostró solidez financiera. Por ello, el FIGNA coligió que Quality Transport & Distribution LLC respondió a las necesidades e intereses de la referida corporación pública y, además, cumplió con las instrucciones generales, los términos, las condiciones y las disposiciones que el Comité Evaluador tomó en consideración para adjudicar el RFP. Así, Quality Transport & Distribution LLC obtuvo 94 puntos, según los criterios a satisfacer. Sería irrazonable seleccionar a una compañía que no obtuvo una puntuación superior a la de la empresa que resultó seleccionada. Ello atentaría contra el interés público que el mecanismo de RFP debe salvaguardar.

Por último, SMT (Puerto Rico) Inc. aduce que el FIGNA le negó acceso a la totalidad del expediente administrativo, porque no le permitió examinar los documentos de información financiera de las propuestas evaluadas y tampoco le entregó la propuesta de Quality Transport & Distribution LLC-. Ello, a pesar de haberle entregado las propuestas de los

demás licitadores. Alega que sin ese beneficio se vio impedida de ejercer adecuadamente su derecho a impugnar la subasta.

En *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56 (2008), el Tribunal Supremo abordó el tema del derecho de la ciudadanía a obtener información oficial, frente a la documentación que las agencias públicas identifican como confidencial, en el contexto de un proceso de pública subasta. Así, dicho foro manifestó que la documentación relacionada con el trámite de subasta es, necesariamente, un documento público.⁶³ Por otro lado, también advirtió que las subastas se caracterizan, en parte, porque las propuestas de los licitadores se presentan bajo un palio de secretividad. En ese contexto, las dependencias gubernamentales conducen las etapas anteriores a la adjudicación de la buena pro sin la intervención de personas ajenas al trámite administrativo interno.⁶⁴

A su vez, el Tribunal Supremo reconoció el interés público de mantener en tales etapas la confidencialidad de los expedientes, para garantizar la competencia justa entre las propuestas. Sin embargo, puntualizó que dicho interés (mantener la secretividad de los expedientes) se desvanece una vez se ha adjudicado la buena pro de una subasta, porque a partir de ese momento los expedientes están sujetos a la inspección de cualquier ciudadano.⁶⁵ Expresó que la evaluación del expediente permite indagar los pormenores de las propuestas de los demás participantes en el proceso administrativo y los factores que movieron a la agencia a adjudicar la buena pro a favor de cierto proponente.⁶⁶

En el citado caso de *Trans Ad de P.R.*, la Junta de Subastas de la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA) le denegó a *Trans Ad* la oportunidad de examinar el expediente administrativo de la subasta. El Tribunal de Apelaciones reconoció que *Trans Ad* tenía derecho a examinar los documentos del expediente administrativo del RFP. No obstante, dicho

⁶³ *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56, 69 (2008).

⁶⁴ *Íd.*

⁶⁵ *Íd.*, págs. 69-70.

⁶⁶ *Íd.*, pág. 70.

foro resolvió que la notificación de adjudicación contenía información suficiente para que Trans Ad conociera las razones por las cuales no resultó favorecida.⁶⁷ Así, el tribunal apelativo ejerció su facultad de revisión únicamente con el contenido de la notificación de la adjudicación allí impugnada, confirmando la adjudicación del RPF.

Presentada la controversia ante el Tribunal Supremo, dicho foro resolvió que la interferencia con el derecho de acceso al expediente de Trans Ad había conllevado que dicha parte no pudiera ejercer adecuadamente su derecho a revisión judicial de la determinación administrativa.⁶⁸ Igualmente, coligió que, toda vez que el Tribunal de Apelaciones basó el análisis de los méritos de la adjudicación en la notificación de la agencia - sin constatar que la misma estuvo basada en las constancias del expediente administrativo - dicho foro no tuvo ante sí todos los elementos necesarios para ejercer su facultad de revisión.⁶⁹ Ante tales circunstancias, el Tribunal Supremo revocó la sentencia del Tribunal de Apelaciones y resolvió que éste debió conceder a Trans Ad la oportunidad de inspeccionar el expediente administrativo para, con el beneficio de éste, impugnar la subasta en controversia. Asimismo, ordenó a la Junta de Subastas de la AMA poner a disposición de Trans Ad el expediente de dicho procedimiento administrativo para su inspección, de tal forma que pudiera ejercer nuevamente su derecho a impugnar la subasta.⁷⁰

En el caso ante nuestra consideración, SMT (Puerto Rico) Inc. señala que el FIGNA no le permitió examinar los documentos de información financiera de las propuestas evaluadas y tampoco le entregó copia de la propuesta de Quality Transport & Distribution LLC, a pesar de habersele entregado copia de las propuestas de los demás licitadores. Es decir, SMT (Puerto Rico) Inc. sí tuvo acceso a todas las propuestas, pero

⁶⁷ *Íd.*, pág. 64.

⁶⁸ *Íd.*, pág. 73.

⁶⁹ *Íd.*, pág. 71.

⁷⁰ *Íd.*, pág. 73.

presuntamente no a los documentos que respaldaron la información financiera provista. Por otro lado, en ningún momento SMT (Puerto Rico) Inc. alegó que se le prohibió examinar la referida propuesta. Su desacuerdo reside en que no se le entregó una copia de la propuesta de Quality Transport & Distribution LLC.

Cual citado, la obligación de la agencia es garantizar el acceso al expediente administrativo, no proveer copia de los documentos recopilados en dicho expediente. Además, hemos examinado detenidamente la copia certificada del expediente administrativo y en éste constan las propuestas de todos los proponentes, incluidos los documentos financieros de cada proponente, así como los documentos relacionados con el trámite del procedimiento. Las partes recurrentes también han tenido la oportunidad de examinar el expediente administrativo en las oficinas del FIGNA y en la Secretaría de este Tribunal. No encontramos razón alguna que nos permita concluir que existan discrepancias entre el contenido del expediente administrativo que consta en el FIGNA y la copia certificada presentada ante este Tribunal.

En fin, del análisis integral que hemos realizado del expediente ante nos, concluimos que en el presente caso no surgen razones para considerar que el FIGNA ejerció su discreción de forma abusiva o irrazonable, o que la empleó en la consecución de objetivos ajenos al interés público. La determinación impugnada resulta razonable y está plenamente fundamentada en el récord. Por consiguiente, resolvemos que el FIGNA no abusó de su discreción al adjudicarle la subasta a Quality Transport & Distribution LLC. Por lo tanto, confirmamos dicha adjudicación en toda su extensión.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la *Notificación de Adjudicación [de la] Solicitud de Propuesta de Tiendas Militares* emitida el 20 de julio de 2022, por el Fideicomiso Institucional de la Guardia

Nacional de Puerto Rico (FIGNA), que adjudicó la solicitud de propuestas de las tiendas militares a favor de Quality Transport & Distribution LLC. Ante ello, dejamos sin efecto la paralización de los procedimientos y autorizamos la continuación de los procedimientos relacionados con el otorgamiento del contrato de concesión y operación de las tiendas militares.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Grana Martínez concurre sin voto escrito.

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