

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
Panel X

MALNAT Y ASOCIADOS, INC.
Recurrente

v.

AUTORIDAD DE ENERGÍA
ELÉCTRICA DE PUERTO RICO
(AEE); ALL CONTRACTORS &
SERVICES CORPORATION; ARG
PRECISIÓN CORP.
Recurrido

KLRA202200614

Revisión Judicial
procedente del
Autoridad de
Energía Eléctrica

Querrela Núm.
RFP 00003571

Sobre:
Revisión de
Adjudicación de
Subasta

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

Adames Soto, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de enero de 2023.

Comparece ante nosotros Malnat y Asociados, Inc., (Malnat o recurrente) mediante recurso de revisión judicial, solicitando que revoquemos la adjudicación del *RFP A NEW ECONOMIZER & WATER WALLS U3 CPS*, según notificada por la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE o recurrida), el 15 de septiembre de 2022. La adjudicación de la buena pro recayó en el licitador ARG Precision Corp.

Evalrados los méritos del recurso, hemos decidido devolver el asunto a la AEE, por causa de esta haber realizado una notificación defectuosa, para que obre como más adelante determinamos.

I. Resumen del tracto procesal

El 5 de agosto de 2022, la AEE publicó la Solicitud de Propuestas Núm. 3571, sobre el proyecto *Procurement & Delivery of a New Economizer & Water Walls*, (en adelante, RFP 3571).

En respuesta, el 25 de agosto de 2022, las siguientes tres empresas presentaron sus propuestas: (1) Malnat, (2) ALL Contractor & Services, Corp., y (3) ARG Precision, Corp.

Posteriormente, el 15 de septiembre de 2022, el Comité Evaluador de la AEE examinó las propuestas presentadas y determinó adjudicar la buena pro a ARG Precision Corp. Este mismo día, la AEE notificó a los licitadores la adjudicación del *RFP*, limitándose a incluir la siguiente información en este documento: *El RFP de referencia se adjudicó a la compañía ARG Precision como postor más bajo evaluado que cumple sustancialmente con las especificaciones técnicas, términos y condiciones*.¹ Además, en la notificación de la adjudicación se advirtió a los licitadores no agraciados sobre sus derechos y términos para presentar recurso de reconsideración ante la AEE y/o solicitud de revisión judicial ante este Tribunal de Apelaciones.

Insatisfecho, el 26 de septiembre de 2022, Malnat solicitó reconsideración de la adjudicación ante la AEE. Alegó que dicha determinación no se conformaba con los hechos, pues su propuesta cumplía con las especificaciones técnicas, términos y condiciones que fueron solicitados, según lo cual, debió ser declarado el postor más bajo.

Por su parte, el 4 de octubre de 2022, ARG Precision Corp. presentó su oposición a la reconsideración, arguyendo que el recurrente carecía de legitimación para solicitar reconsideración de dicha adjudicación, debido a que la propuesta que presentó no fue responsiva.

A su vez, el 5 de octubre de 2022, ALL Contractor & Services, Corp. también instó reconsideración de la adjudicación ante la AEE, planteando que su oferta fue la de menor precio y, por lo tanto, debía ser tenido como el postor más bajo.

Pasado el término de 30 días para que la AEE actuara sobre la solicitud de reconsideración, sin que fuera atendida, el recurrente acude

¹ Anejo 5 del Apéndice del Recurso de Revisión Judicial, págs. 83-84.

ante nosotros mediante revisión judicial, planteando los siguientes errores:

Primer error: Erró la AEE al no cumplir con el procedimiento de compras establecido en su reglamento y usar ilegalmente el procedimiento de emergencia.

Segundo error: La notificación de la adjudicación es nula e ineficaz en derecho al no informar a los licitadores sobre los fundamentos de la adjudicación.

A raíz de lo cual, el 14 de diciembre de 2022, la AEE presentó *Alegato de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico*. En lo relativo a la presunta notificación nula aducida por el recurrente, aseveró que el lenguaje incluido en esta era suficientemente claro, conforme lo ha establecido por el Tribunal Supremo, para que el recurrente comprendiera que no cumplió con las especificaciones técnicas, términos y condiciones.

Por su parte, el 3 de enero de 2023, ARG Precisión Corp, presentó *Alegato de la Recurrída*. En esencia, argumentó que la notificación de la adjudicación contiene todo lo relativo al derecho a la revisión judicial que le asiste al licitador no agraciado, conforme al procedimiento establecido por la AEE y la Ley Núm. 38-2017, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, (LPAU).

II. Exposición de Derecho

A. Jurisdicción

La jurisdicción se ha definido como el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos y controversias. *Pueblo v. Rivera Ortiz*, 2022 TSPR 62; *Allied Management Group, Inc. v. Oriental Bank*, 204 DPR 372, 385 (2020); *Yumac Home v. Empresas Massó*, 194 DPR 96, 103 (2015); *Horizon Media v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 233 (2014). Tanto los foros de instancia como los foros apelativos tienen el deber de, primeramente, analizar en todo caso si poseen jurisdicción para atender las controversias presentadas, puesto que los tribunales estamos llamados a ser fieles guardianes de nuestra jurisdicción, incluso

cuando ninguna de las partes invoque tal defecto. *Horizon Media v. Jta. Revisora, RA Holdings*, supra, pág. 234; *Shell v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109, 122-123 (2012). Ello responde a que las cuestiones jurisdiccionales son materia privilegiada y deben resolverse con preferencia a los demás asuntos. *Mun. San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR 652, 660 (2014); *García v. Hormigonera Mayagüezana*, 172 DPR 1, 7 (2007).

La falta de jurisdicción no es susceptible de ser subsanada por ningún tribunal, ni pueden las partes conferírsela cuando no la tienen. *Pueblo v. Ríos Nieves*, 209 DPR 264, 273 (2022); *Dávila Pollock et al. v. R.F. Mortgage*, 182 DPR 86, 97 (2011). Por tanto, cuando los tribunales carecen de jurisdicción deberán así declararlo y desestimar el recurso. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855-856 (2009).

B. Subastas, Requerimiento de Propuestas y Notificación

Ante controversias que resulten de procesos de subastas gubernamentales, siempre resulta necesario subrayar que estas están revestidas de un gran interés público y deben regirse por preceptos legales que promuevan la sana administración pública. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009). Ello es así, pues las adjudicaciones de las subastas gubernamentales suponen el desembolso de fondos del erario, valor jurídico de la mayor importancia. En consonancia, *la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas debe ser el interés público en proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico*. *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237, 245 (2007), *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra; *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990).

Sobre lo mismo, *la buena administración de un gobierno conlleva el realizar sus funciones como comprador con eficacia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo, al cual dicho gobierno representa*. *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, supra, pág.

245. Por esto, se debe perseguir la competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores posible, procurando 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. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778 (2006); *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*; *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, *supra*. Cumpliendo con estos objetivos, no se atenta contra la confianza pública que dicho proceso reviste. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 351 (2016). Por tanto, en aras de proteger el interés público, se hace imperativa la importancia de la aplicación rigurosa de todas las normas pertinentes a la contratación y desembolso de los fondos públicos. *De Jesús González v. A.C.*, 148 DPR 255, 267-268 (1999).

En nuestro ordenamiento jurídico, los procedimientos de subastas de las agencias o entidades gubernamentales se rigen por las normas adoptadas por sus propias agencias. *ECA General Contractors, Inc. v. Municipio*, 200 DPR 665, (2018). Es decir, *queda a la discreción de cada agencia, como entidad con el conocimiento especializado, aprobar un reglamento que establezca el procedimiento y las guías a seguir en sus propias subasta[s]*. *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 440 (2004).

El ente gubernamental también puede acudir al mecanismo de *requerimiento de propuesta* para adquirir bienes y servicios. Se trata de un mecanismo de compra que permite la negociación entre el oferente y la entidad gubernamental mientras se evalúan las propuestas recibidas. Su característica sobresaliente es que admite negociación y es frecuentemente utilizado en la adquisición de bienes o servicios especializados que involucran asuntos altamente técnicos y complejos o cuando existen escasos competidores cualificados. El requerimiento de propuesta debe 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. Como norma se les adjudica un valor o peso a los factores a considerarse al momento de 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. *ECA General Contractor Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez*, supra, págs. 674-675; *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606, 621-622 (2007).

El mecanismo de requerimiento de propuesta se destaca de la subasta tradicional, por su informalidad y flexibilidad y el grado de discreción de la entidad pública para considerar la propuesta recibida. Si bien tales métodos de compra son distintos, no son totalmente incompatibles entre sí. *Puerto Rico Eco Park, Inc. v. Municipio de Yauco*, 205 DPR 525 (2019).

Es decir, **las adquisiciones de bienes y servicios que realice el Gobierno mediante requerimiento de propuesta están, como toda subasta gubernamental, revestidas de un interés público en la protección del erario y en garantizar que dichas adquisiciones se lleven a cabo con transparencia, eficiencia y probidad.** (Énfasis provisto). *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978 (2009).

Al igual que la subasta formal, el requerimiento de propuestas está sujeto a los requisitos de notificación que establece la LPAU, así como a los procedimientos de reconsideración y revisión judicial contenidos en dicho estatuto. Id. La notificación de la decisión final de la agencia deberá incluir sus fundamentos y advertir la disponibilidad del derecho de revisión. *R & B Power v. ELA*, supra, págs. 624-625.

Nuestro Tribunal Supremo ha reiterado en muchas ocasiones que la referida notificación a las partes **es de carácter jurisdiccional** y debe hacerse a todas las partes en el proceso administrativo, dentro del término para solicitar revisión judicial, y que **el incumplimiento con lo**

anterior priva de jurisdicción al tribunal para entender en los méritos del recurso de revisión. (Énfasis provisto). *Velázquez v. Adm. de Terrenos*, 153 DPR 548; *Olmeda Díaz v. Depto. De Justicia*, 143 DPR 596 (1997); *Méndez v. Corp. Quintas San Luis*, 127 DPR 635 (1992).

Por lo anterior, es indispensable y cobra particular importancia el cumplimiento con la notificación adecuada, **pues precisamos contar con una explicación que revele las bases sobre las cuales descansa la decisión de la agencia y los fundamentos que la sustentan de tal modo que el foro revisor pueda cumplir con su obligación antes aludida.** (Énfasis suplido). *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras y Transportación y otros, ICA Miramar Corp., supra*, págs. 879-880. También, la parte adversamente afectada por la determinación de una agencia debe conocer los motivos de la agencia para su proceder, de lo contrario, el trámite de revisión judicial de la determinación administrativa se convertiría en un ejercicio fútil. *Id.* pág. 878. De no estar debidamente fundamentadas las determinaciones como la anulación de la subasta o el rechazo de una propuesta de un licitador, estas equivalen a unas decisiones arbitrarias, producto de un procedimiento plagado de irregularidades. *RBR Construction, S.E. v. Autoridad de Carreteras y Transportación de P.R. y su Junta de Subasta, supra*, pág. 857.

Por ser el requerimiento de propuestas un mecanismo para la adquisición de bienes y servicios participa de alguna de las características de la subasta formal. Aunque es más informal que la subasta, **los licitantes rechazados tienen derecho a cuestionar la decisión de la agencia mediante el procedimiento de revisión judicial.** (Énfasis provisto). *R & B Power v. ELA, supra*, pág. 623.

Es decir, la parte adversamente afectada por la determinación de una agencia debe conocer los motivos de la agencia para su proceder, de lo contrario, el trámite de revisión judicial de la determinación

administrativa se convertiría en un ejercicio fútil. *L.P.C. & D. Inc. v. Autoridad de Carreteras y Transportación*, 149 DPR 869, 878 (1999). De no estar debidamente fundamentadas las determinaciones, estas equivaldrían a unas decisiones arbitrarias, producto de un procedimiento irregular. *RBR Construction, S.E. v. Autoridad de Carreteras y Transportación de P.R. y su Junta de Subasta*, 149 DPR 836, 857 (1999).

A tenor, la AEE promulgó el Reglamento de Subasta, Núm. 8518 del 10 de septiembre de 2014 (el Reglamento). Dicho Reglamento establece las guías para la recomendación, adjudicación y aprobación de subastas en la adquisición de bienes y servicios, y en la venta de bienes muebles e inmuebles. En este, reproduciendo los requisitos de la notificación de adjudicación de subasta establecidos por nuestro Tribunal Supremo, se estableció que la notificación de adjudicación, por lo menos, debe tener siguiente información: **(1) los nombres de los licitadores que participaron en la subasta y una síntesis de sus propuestas; (2) los factores o criterios en consideración para adjudicar la subasta; (3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores no seleccionados;** (4) la disponibilidad y los términos para radicar una moción de Reconsideración o Revisión Judicial y, (5) la firma del Jefe de División de Suministros o su delegado. Sección VIII, Art. B del Reglamento. (Énfasis nuestro).

Por otra parte, la AEE también promulgó la *Guía para procesos de adquisiciones de bienes y servicios a través de solicitud de propuestas (Request for proposal) 2016*, (en adelante, la Guía). La sección 7.3 de la Guía contiene unos requisitos generales, que habrá de cumplir la AEE en el aviso de adjudicación del contrato de acuerdo o compras, cuando el proceso de compras ocurra a través de un requerimiento de propuestas².

Finalmente, ha de quedar claro que el derecho a la notificación adecuada **es parte del debido proceso de ley, por lo que una**

² Ver, Apéndice VI del Alegato de la AEE, pág. 222.

notificación defectuosa no activa los términos para utilizar los mecanismos postsentencia. *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46, 57-58 (2007). (Énfasis y subrayado provistos).

III. Aplicación del Derecho a los hechos

A pesar de que la parte recurrente propone la comisión de dos errores en la adjudicación del requerimiento de propuesta que impugna, el segundo de estos contiene un cuestionamiento jurisdiccional, sobre incumplimiento con requisitos de notificación, cuya consideración precede cualquier otro asunto. Veamos.

Una mera lectura de la notificación del aviso de adjudicación emitida por la AEE en este caso basta para percatarse que fueron incumplidos varios requisitos esenciales para sostener su validez. Tal cual citamos en el tracto procesal, en la referida notificación la AEE se circunscribió a indicar que, *el RFP de referencia se adjudicó a la compañía ARG Precision como postor más bajo evaluado que cumple sustancialmente con las especificaciones técnicas, términos y condiciones*, para entonces incluir las advertencias sobre el derecho de los licitadores perdidosos a solicitar reconsideración ante la propia AEE, o recurso de revisión judicial ante nosotros.

De lo que se sigue, y salta a la vista, que en la notificación bajo examen se omitió: (1) incluir los nombres de los licitadores que participaron en el requerimiento de propuesta; (2) una síntesis de las propuestas presentadas por los licitadores; (3) los factores o criterios en consideración para adjudicar el requerimiento de propuestas; (4) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores no seleccionados una síntesis de las propuestas sometidas por cada uno de los licitadores, así como los criterios para adjudicar la subasta.

En este sentido, aunque en la notificación se aseveró que la razón para determinar el licitador agraciado fue que este resultó el postor más bajo, y cumplió con las indicaciones del requerimiento de propuesta, no

tenemos idea de cuáles fueron las propuestas de los demás licitadores, para determinar si, de hecho, contenían precios superiores, ni cuáles fueron los incumplimientos de las compañías no agraciadas, por los cuales fueron excluidas.

A pesar de que estamos ante un proceso de requerimiento de propuestas, como dijimos, por ser este un mecanismo para la adquisición de bienes y servicios participa de alguna de las características de la subasta formal. Por ello, aunque el requerimiento de propuesta resulta más informal que la subasta, **los licitantes rechazados tienen derecho a cuestionar la decisión de la agencia mediante el procedimiento de revisión judicial.** (Énfasis provisto). *R & B Power v. ELA*, supra, pág. 623. Es decir, la AEE no se libra del cumplimiento con los requisitos discutidos sobre notificación de la adjudicación, por el hecho de que eligiese el mecanismo del requerimiento de propuestas.

Cónsono con lo que antecede, la parte adversamente afectada por la determinación de una agencia debe conocer los motivos de la agencia para su proceder, de lo contrario, el trámite de revisión judicial de la determinación administrativa se convertiría en un ejercicio fútil. *Id.* pág. 878. De no estar debidamente fundamentadas las determinaciones como la anulación de la subasta o el rechazo de una propuesta de un licitador, estas equivalen a unas decisiones arbitrarias, producto de un procedimiento plagado de irregularidades. *RBR Construction, S.E. v. Autoridad de Carreteras y Transportación de P.R. y su Junta de Subasta*, supra, pág. 857. De igual forma, la ausencia de la información mínima requerida en la notificación priva a este foro revisor de los elementos para considerar si la determinación recurrida resulta arbitraria o no.

En consecuencia, determinamos que las omisiones en la notificación aquí identificadas la hacen fatalmente defectuosa, impidiendo que comenzara a transcurrir el término para instar la

correspondiente acción de reconsideración ante el foro administrativo o la revisión judicial. De esto se deriva que carecemos de jurisdicción para atender el recurso de revisión judicial instado, al resultar prematuro, por lo que procede la devolución del caso a la AEE, **para que enmiende la notificación conforme a lo antes señalado y notifique correctamente la misma.**

IV. Parte dispositiva

Por los fundamentos enunciados, declaramos nula la notificación del requerimiento de propuesta en este caso. En consecuencia, este foro revisor carece de jurisdicción para entender sobre cualquier asunto relacionado, hasta tanto la AEE emita una notificación que se atenga a lo aquí resuelto. Claro está, una vez la notificación sea emitida en los términos explicados, iniciarán los términos para que la parte adversamente afectada presente la reclamación que juzgue pertinente, de entenderlo necesario.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria.

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