

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

GÉNESIS SECURITY
SERVICES

Recurrente

V.

MUNICIPIO DE
CANÓVANAS
(JUNTA SUBASTAS)

Recurrida

KLRA202300213

Revisión

Procedente del
Municipio de
Canóvanas,
Junta de Subastas

Sobre: Revisión
Administrativa
sobre adjudicación
de RFP Núm.:
0016-2022-2023

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

Rodríguez Casillas, juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de agosto de 2023.

Comparece Génesis Security Services, Inc. (Génesis Security o parte recurrente) para que revoquemos la *Resolución* emitida y notificada el 2 de mayo de 2023, por la *Junta de Subastas del Municipio de Canóvanas* (Junta de Subastas o parte recurrida),¹ que adjudicó la propuesta a favor de Arimar, Inc. (Arimar).

Por los fundamentos que expresamos a continuación, confirmamos la *Resolución* recurrida.

-I-

De los autos ante nuestra consideración se desprende que, el 13 de junio de 2022 la Junta de Subastas del Municipio de Canóvanas había convocado la Subasta Núm. 029-2021-2022, en la cual licitaron Génesis Security y Arimar, pero fueron rechazadas

¹ Dictada por el Lcdo. Arnaldo Ortiz Miranda. Véase, Apéndice I del Recurso de la Recurrente, págs. 1 – 5.

globalmente,² porque ambos licitadores no cumplieron con varios requerimientos del National Defense Authorization Act (NDAA) para la adquisición de un sistema de vigilancia electrónica para las entradas al casco urbano desde la PR 3, PR 185, PR 51, PR 959 y otras instalaciones. Razón por la cual, la Junta les informó que se iba a realizar un nuevo proceso.³

Nuevamente, el 9 de enero de 2023 la Junta de Subastas del Municipio de Canóvanas publicó un aviso de Requerimiento de Propuesta Núm. 0016-2022-2023, en inglés *Request for Proposal*, (RFP),⁴ para el sistema de vigilancia electrónica para las entradas al casco urbano del pueblo desde la PR 3, PR 185, PR 51, PR 959 y otras instalaciones municipales. El Municipio de Canóvanas obtuvo la asignación de fondos federales por la cantidad de \$549,491.46 en virtud del estatuto *American Rescue Plan Act* (ARPA). A su vez, dicho sistema de vigilancia electrónica debía cumplir con los requerimientos del National Defense Authorization Act (NDAA).

El 17 de enero de 2023, se celebró la reunión presubasta con los proponentes interesados, en la que se realizaron preguntas al funcionario municipal y se afinaron detalles que no constaban en los pliegos; además, fueron enviadas mediante correo electrónico respuestas a preguntas y acuerdos sobre RFP.⁵ Al día siguiente, el 18 de enero de 2023, los proponentes visitaron las diferentes áreas en las que se instalarían el sistema.

Consecuentemente, el 3 de marzo de 2023 se llevó a cabo la apertura de las licitaciones recibidas en presencia de los respectivos representantes: Power Comm, Inc. (Power Comm), Génesis Security, Arimar y Bonneville Contracting and Technologies Group, LLC (Bonneville).

² Apéndice II del Recurso de la Recurrente, págs. 6 – 7.

³ Apéndice II del Recurso de la Recurrente, pág. 6.

⁴ Apéndice III del Recurso de la Recurrente, págs. 8 – 27.

⁵ Apéndice III del Recurso de la Recurrente, págs. 28 – 30.

Así, el 1 de mayo de 2023 la Junta de Subastas procedió a analizar las licitaciones sometidas. Por lo que al día siguiente, 2 de mayo de 2023, emitió la *Resolución* del RFP Núm. 0016-2022-2023.⁶

En lo pertinente, esbozó las siguientes determinaciones hechos:

1. [...]
2. [...]
3. *En síntesis, las ofertas presentadas por los licitadores fueron las siguientes:*

Proponente	Equipos	Monitoreo	Mantenimiento	Total
Power Comm, Inc.	\$412,505.17	NO BID	Mant. Por 1yr Incluido	\$412, 505.17
Génesis Security Services, Inc.	\$481,246.47	\$63,720.00	\$169, 200.00	\$714, 166.47
Arimar, Inc.	\$351, 490.97	\$72,000.00	\$126,000.00	\$549, 490.97
Boneville	\$1,063,800.00			\$1,063,800.00

4. *Que, de las cuatro propuestas presentadas por las compañías, tres cumplen los pliegos especificaciones.*
5. *La propuesta de **Power Comm**, aunque es la del precio más bajo \$412, 505.17, esta no cumple con el monitoreo ya que no sometió evidencia y en el mantenimiento del sistema, ofreció un año y lo solicitado fueron 3 años. Estos renglones son de vital importancia para el funcionamiento del sistema. No obstante, esta información fue solicitada y la misma no fue provista.*
6. *Las propuestas de **Boneville Group** y **Génesis Security Services**, a pesar de que cumplen con todo, estas no representan los mejores intereses del Municipio, ya que sus propuestas tienen un costo de \$1,063, 800.00 y \$714, 166.47 respectivamente.*
7. ***ARIMAR Inc.**, está [sic] a pesar de no incluir el costo de la instalación de placas solares, la misma nos informa que nos honra el precio que sometió por este concepto en uno de los puntos de interés por \$1,717.50 por cada sistema. De igual manera, en los puntos de interés que se detallan incluyen lo siguiente:*
 - a. *Instalación de dos postes en las siguientes localidades: (1 poste) Punto Núm. 15 (Urb. Los Eucaliptos) y (1 poste) Punto Núm. 26 entrada a la PR962, Cambalache.*
 - b. *Instalación de cuatro cámaras en las siguientes localidades: (1 cámara) Punto Núm. 14 (Pista Atlética), (1 cámara) Alcaldía y (2 cámaras) Cancha Carlos Miguel Mangual.*
 - c. *Instalación de Controles de Acceso, gabinete, switch y batería de resguardo en las localidades: Sistemas de Información y Centro de Mando Cuartel Municipal.*
8. *En virtud de la legislación y reglamentación aplicable la Junta de Subasta basado en la recomendación del Sr. Hommy Vásquez Apellániz, Director de la Oficina Para el Manejo de Emergencias, José D. Pérez, Ayudante Especial en la Oficina de la Policía Municipal y Alexander Rivera Colón, Director de la Oficina de*

⁶ Apéndice I del Recurso de la Recurrente, págs. 1 – 4.

Sistema de Información, consideró la propuesta de ARIMAR Inc., por la cantidad de \$549,490.97.⁷

En fin, en la aludida *Resolución*, se le adjudicó la buena pro a Arimar por la cantidad de \$549,490.97, siendo esta la propuesta más baja y conveniente a los intereses del Municipio de Canóvanas.

Inconforme con la referida adjudicación, Génesis Security presentó el 12 de mayo de 2023 el presente *Recurso de Revisión* y apuntó el siguiente error:

ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTA DEL MUNICIPIO DE CANÓVANAS AL ABUSAR DE SU DISCRECIÓN EN EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE LA SOLICITUD DE PROPUESTAS AQUÍ IMPUGNADA. LA JUNTA DE SUBASTAS APLICÓ EL MECANISMO DE SOLICITUD DE PROPUESTAS PARA SUBSANAR INCUMPLIMIENTOS DE DOS (2) PROPONENTES. AL ASÍ ACTUAR, ADJUDICÓ DE MANERA ERRÓNEA ESTA PROPUESTA A ARIMAR, INC. CUANDO DEBIÓ HABER ADJUDICADO A LA RECURRENTE, QUIEN CUMPLIÓ CON TODOS LOS REQUISITOS.

Oportunamente, la Junta de Subastas del Municipio de Canóvanas compareció mediante *Alegato de la Parte Recurrida*, por lo que el recurso quedó perfeccionado para nuestra consideración.

-II-

-A-

Es norma reiterada en nuestro ordenamiento que los tribunales apelativos han de conceder gran deferencia a las decisiones de los organismos administrativos, por razón de la experiencia y pericia de las agencias respecto a las facultades que se les ha delegado.⁸ De acuerdo con la Sección 4.5 de la *Ley de Procedimientos Uniformes* (LPAU),⁹ según ha sido interpretada previamente por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, “*la revisión judicial de una actuación administrativa debe limitarse a evaluar la razonabilidad de la decisión recurrida, la cual deberá ser sostenida, a menos que se demuestre que es arbitraria o caprichosa*”.¹⁰ Cabe

⁷ Apéndice I del Recurso de la Recurrente, págs. 1 – 3. (Énfasis nuestro).

⁸ *Batista, Nobbe v. Junta de Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

⁹ 3 LPRA sec. 2175.

¹⁰ *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341 (2005); *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901 (1999).

mencionar, que a los municipios no les aplican las disposiciones de la LPAU,¹¹ ya que están expresamente excluidos de la definición de “Agencia”.¹²

Sin embargo, cabe destacar que un oferente o participante de una subasta formal o un *Request for Proposal (RFP)* puede cuestionar mediante revisión judicial la adjudicación de una propuesta.¹³

-B-

Referente a las subastas, es sabido que el método Formal/Tradicional y de *Request for Proposal (RFP)*, son utilizados tanto por el gobierno central como el municipal para adquirir bienes y servicios.¹⁴ El propósito de la subasta es “[p]roteger los intereses y dineros del pueblo al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles; evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos, y minimizar los riesgos de incumplimiento”.¹⁵

En lo que respecta al RFP, nuestro Alto Foro Judicial destaca su uso del proceso informal y flexible:

*[s]e destaca por ser un procedimiento informal y flexible que permite al oferente negociar 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. El uso del requerimiento de propuesta —como método alternativo a la subasta formal— es común cuando se trata de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente complejos o cuando existen escasos competidores cualificados. Además de lo anterior, hemos establecido que del RFP debe surgir los requerimientos, los términos y las condiciones, así como los factores que han de considerarse en la evaluación para la adjudicación de la subasta.*¹⁶

En esencia, el RFP es un mecanismo de compra cuya característica sobresaliente es que admite negociación.¹⁷ Hay que

¹¹ Ley Núm. 38 – 2017, según enmendada conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, 3 LPRA sec. 9601 *et. seq.*

¹² *Puerto Rico Eco Park, Inc. v. Municipio de Yauco (Junta de Subastas)*, 202 DPR 525, 533 (2019).

¹³ *Id.* en las págs. 532 – 533 citando *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606, 624 (2007).

¹⁴ *Id.* en la pág. 531.

¹⁵ *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 779 (2006).

¹⁶ *Id.* en la pág. 531 – 532.

¹⁷ *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606, 621 (2007).

apuntar, que tanto las subastas tradicionales como el RFP que se adjudican por una Junta de Subastas Municipal, están reguladas por el *Código Municipal de Puerto Rico*¹⁸ y el *Reglamento para la Administración Municipal 2016* Núm. 8873 (Reglamento Núm. 8873).¹⁹ De igual forma, estas normas gobiernan el derecho de revisión judicial de los licitadores o participantes.²⁰

En ese sentido, el referido Código en su Artículo 2.040,²¹ dispone que: “[l]a Junta entenderá y adjudicará todas las subastas que se requieran por ley, ordenanza o reglamento y en los contratos de arrendamiento de cualquier propiedad mueble o inmueble y de servicios, tales como servicios de vigilancia, mantenimiento de equipo de refrigeración y otros”.²² El mismo Artículo 2.040 en su inciso (a) establece los criterios de adjudicación.

a. Criterios de adjudicación — Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. [...] La Junta hará las adjudicaciones tomando en consideración que las propuestas sean conforme a las especificaciones, los términos de entrega, la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, la responsabilidad económica del licitador, su reputación e integridad comercial, la calidad del equipo, producto o servicio y cualesquiera otras condiciones que se hayan incluido en el pliego de subasta.

La Junta podrá adjudicar a un postor que no sea necesariamente el más bajo ... si con ello se beneficia el interés público. En este caso, la Junta deberá hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación. [...].²³

Por su parte, el Reglamento Núm. 8873 ordena que la adjudicación de una subasta se hará a favor del licitador que esté respaldado por un buen historial de capacidad y cumplimiento. Además, tiene que cumplir con lo siguiente:

(a) Que cumpla con los requisitos y condiciones de los pliegos de especificaciones.

¹⁸ Ley Núm. 107 – 2020, según enmendada, conocida como *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRC sec. 4001 *et seq.*

¹⁹ *Reglamento para la Administración Municipal 2016* Núm. 8873 de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales de 19 de diciembre de 2016. Véase, además, *Puerto Rico Eco Park, Inc. v. Municipio de Yauco (Junta de Subastas)*, *supra* págs. 533 – 534.

²⁰ *Id.* en la pág. 534.

²¹ 21 LPRC sec. 7216.

²² *Id.*

²³ *Id.* en el inciso (a).

(b) Que sea la más baja en precio o que aunque no sea la más baja en precio, la calidad y/o garantías ofrecidas superan las demás ofertas o se justifique el beneficio de interés público de esa adjudicación.

De adjudicarse a favor de un licitador que no haya ofrecido el costo más bajo, la Junta de Subastas deberá hacer constar por escrito las razones que justifican la adjudicación. Dicha justificación escrita deberá estar firmada por los miembros de la Junta de Subasta que la favorecieron y debe permanecer en el expediente para fines de auditoría futura.²⁴

En caso de adjudicarse la buena pro, el Reglamento Núm. 8873 también detalla el procedimiento a seguir. Al respecto, establece que la Junta tendrá que determinar las ofertas susceptibles de ser consideradas para la adjudicación, tomando como guía las normas establecidas en el Reglamento, así como en la información del Acta de Apertura y el Informe del Recaudador.²⁵ Además, preceptúa que: “[l]uego de hacer esa determinación preliminar, la Junta procederá a verificar en las ofertas susceptibles de ser evaluadas, cuáles han cumplido con las especificaciones y condiciones solicitadas en la subasta”.²⁶

Cónsono con las disposiciones citadas, el Municipio de Canóvanas aprobó mediante la Ordenanza Núm. 12, SERIE 2021-2022, su *Reglamento de Compras y Subastas del Municipio de Canóvanas* (Reglamento). El Artículo X del aludido Reglamento, denominado *Adjudicación de la Subasta* en la Sección 3 inciso A dispone sobre las *Subastas de Adquisición, Construcción y Suministro de Servicios No Profesionales*.²⁷ Dicho inciso es una copia de la Sección 10 del Reglamento Núm. 8873 antes citado.

Conforme a lo antes expuesto, los municipios pueden adjudicar la subasta al postor que consideren más apropiado, aun cuando no sea el más bajo, si con ello se sirve al interés público. No existe una regla en la cual se le deba adjudicar al postor más bajo.

²⁴ Secc. 10, Cap. VIII, Parte II, Reglamento Núm. 8873, *supra*.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

²⁷ *Reglamento de Compras y Subastas del Municipio de Canóvanas*, Artículo X, Secc. 3 inciso (A).; Véase, Apéndice V del *Alegato de la Parte Recurrída*, pág. 42.

A tenor con esa interpretación, en los casos de subastas, la revisión judicial se circunscribe a determinar si la adjudicación al licitador agraciado es razonable y se sostiene con la evidencia sustancial que obra en el expediente de subasta.²⁸

-III-

En síntesis, Génesis Security nos señala como error que, la Junta de Subastas del Municipio de Canóvanas abusó de su discreción al adjudicarle la buena pro del RFP Núm. 0016-2022-2023 a Arimar. En resumen, alega que se le debió adjudicar la propuesta, en vista de que cumplió con todos los requisitos. Además, arguye que, la Junta de Subastas erró al implementar el mecanismo de RFP para subsanar incumplimientos con la pasada subasta Núm. 029-2021-2022. No tiene razón. Veamos.

En primer orden, no cabe argüir o enlazar ningún error en cuanto a la pasada subasta Núm. 029-2021-2022, con la presente RFP Núm. 0016-2022-2023. De hecho, el 29 de junio de 2022 la Junta de Subastas del Municipio de Canóvanas emitió rechazo global a las licitaciones presentadas por las dos únicas proponentes, Arimar y la propia recurrente.²⁹ A todas luces, nos parece una especulación a destiempo sobre que Arimar obtuvo una ventaja indebida al conocer la licitación de Génesis Security en la subasta pasada. Nada más lejos. Como dice el viejo adagio: “lo que es igual no es ventaja”. Estamos ante un nuevo proceso. Cualquier conjetura de aquella subasta con la presente RFP, resulta inmeritoria y tardía como argumento para impugnar la buena pro en este caso.

En segundo orden, Génesis Security aduce que, la Junta de Subastas del Municipio de Canóvanas abusó de su discreción al otorgar la buena pro a Arimar. Arguye que, a pesar de incluir todos

²⁸ *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006 (2009).

²⁹ Apéndice II del Recurso de la Recurrente, pág. 6.

los aspectos que requería la propuesta, la misma no le fue adjudicada; a pesar de que, Arimar no cumplió con dos requisitos del pliego del RFP. Alega que, si un licitador no cumple con los requisitos y condiciones de los pliegos, debe ser descalificado sin importar el tipo de subasta. Aduce que, las subastas no tienen que adjudicarse al postor más bajo —como en este caso ocurrió— máxime, cuando son aspectos técnicos. Por último, arguye que la liberalidad del RFP tiene un efecto desleal a quien cumple con todos los requisitos, ya que no les concede a todos los licitadores la oportunidad de corregir sus propuestas. Por lo tanto, argumenta que se debió descalificar a Power Comm y Arimar, por no cumplir con todos los requisitos, y adjudicarle la buena pro, ya que fue el licitador más bajo en comparación con Boneville que, también cumplió con los requisitos. No tiene razón.

Aunque Génesis Security cumplió con todos los requisitos, su propuesta excedía por más de un 30% de los fondos federales asignados bajo la Ley ARPA. Conforme a la Resolución recurrida, Power Comm y Arimar fueron los dos licitadores más bajos que no sobrepasaron la cantidad asignada de \$549,491.46 mediante el estatuto federal ARPA.

En ese sentido, la Junta de Subastas del Municipio de Canóvanas auscultó —en primer orden— con Power Comm si podía cumplir con someter evidencia de monitoreo y ofrecer un mantenimiento de 3 años. Estos renglones resultaban de vital importancia para el funcionamiento del sistema. No obstante, la misma no fue provista.

En segundo orden, la Junta de Subastas del Municipio de Canóvanas pasó a comunicarse con Arimar —como el licitador más bajo— para ver si podía incluir el costo de instalación de placas solares en ciertos puntos de interés. Arimar respondió y honró el mismo precio que sometió por ese concepto sin sobrepasar la

cantidad originalmente propuesta de \$549,490.97.³⁰ Así pues, la Junta de Subastas adjudicó la buena pro a Arimar en los mejores intereses del Municipio de Canóvanas.

En consecuencia, la Junta de Subastas del Municipio de Canóvanas no abusó de su discreción al justificar su determinación conforme a la evidencia que obra en el expediente, por lo que su decisión es una razonable y conforme a derecho que amerita nuestra deferencia. Por tal razón, confirmamos su dictamen.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se **confirma** la Resolución recurrida.

Notifíquese inmediatamente.

Lo acordó el Tribunal y lo certifica la secretaria del Tribunal.

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

³⁰ Apéndice I del Recurso de la Recurrente, págs. 2 – 3. (Énfasis nuestro).