

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

GP STRATEGIES,
CORPORATION

Recurrente

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
CAGUAS

Recurrida

GRUPO ATABAYA

Licitador Agraciado

KLRA202300331

Revisión
Administrativa
procedente del
Municipio Autónomo
de Caguas

Aviso de
Adjudicación
RFP-2023-011

Sobre:
Impugnación de
Adjudicación de
Solicitud de
Propuestas

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

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

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

Comparece ante nosotros la recurrente, GP Strategies Corporation, mediante el recurso de epígrafe y nos solicita que revoquemos el *Aviso de Adjudicación* de la Solicitud de Propuesta, *Request for Proposal*, RFP-2023-011, emitida el 22 de junio de 2022, por la Junta de Subastas del Municipio de Caguas, (la Junta de Subastas) a favor de Grupo Atabaya, licitador agraciado cuya oferta resultó ser la más económica y obtuvo la puntuación más alta conforme a criterios de evaluación de las especificaciones. Examinado el recurso, así como los escritos que le acompañan a tenor con el derecho aplicable, resolvemos revocar el Aviso de Adjudicación del RFP-2023-011.

Publicado el correspondiente aviso en un periódico de circulación general, mediante el mecanismo de “*Request for Proposal*” (RFP2023-011), la Junta de Subastas anunció *Solicitud de Propuestas para la Contratación de Servicios Estratégicos de Recuperación y Reclamación de Subvenciones Federales por Desastre, relacionadas con los huracanes María (2017) y Fiona (2022)*. En lo que nos concierne, en los *Requisitos de Presentación* del RFP-2023-011 se especificó que el *Contenido de las Propuestas* debía incluir, entre otros documentos, *estados financieros auditados* de la empresa licitadora correspondientes a los pasados tres años. (Véase, RFP-2023-011, Parte VII-2-j). Asimismo, la Parte IX de la Solicitud de Propuesta, RFP-2023-011, incluyó los Criterios de Evaluación de las propuestas sometidas, a ser analizados por el Comité de Evaluación designado y el Peso atribuible o porcentaje asignado a cada criterio. Dichos criterios fueron los siguientes: 1. *Requisitos Generales- Cumplimiento de las Especificaciones y Condiciones descritas en el RFP y entrega de documentos requeridos*. (El Peso atribuible a dicho criterio es si es *Elegible o no Elegible*)¹ 2. *Experiencia, Cualificaciones y Capacidad de la empresa para brindar los servicios solicitados*. (Peso 15%) 3. *Demostración de resultados exitosos en proyectos previos, de igual o similar magnitud* (Peso 15%) 4. *Capacidad Financiera* (Peso 15%) 5. *Cualificaciones y experiencia de cada miembro del equipo de trabajo asignado para brindar los servicios solicitados* (Peso 15%); 6. *Plan de Servicio, según se sugiere en la Sección VIII de este RFP, Alcance y Metodología de Trabajo* (Peso 20%); 7. *Oferta Económica-Incluyendo*

¹ Véase página 12 del RFP-2023-11 a la página 52 del Apéndice del *Recurso de Revisión*.

detalle de los costos por cada uno de los componentes del proyecto (Peso 20%), para un Total de Puntuación de 100.

Del examen de dichos Criterios de Evaluación surge claramente que el peso atribuible a cada criterio en por ciento, para un total de 100, no incluye el primer criterio, cuyo peso se determinaría en términos exclusivos de elegibilidad (Elegible o No elegible), dependiendo del cumplimiento con las especificaciones y la entrega de los documentos requeridos.

Conforme a los documentos que obran en el expediente, la propuesta de Grupo Atabaya, además de ser la oferta más económica, obtuvo la puntuación más alta conforme a los Criterios de Evaluación 2-7 de las especificaciones incluidas en la Parte IX de la Solicitud de Propuesta, RFP-2023-011 que consisten en *Experiencia, Cualificaciones y Capacidad de la empresa; Demostración de resultados exitosos en proyectos previos; Capacidad Financiera; Cualificaciones y experiencia de cada miembro del equipo de trabajo; Plan de Servicio y Oferta Económica.*²

En el *Aviso de Adjudicación* de la Solicitud de Propuesta, RFP-2023-011, objeto de revisión, el Presidente de la Junta de Subastas determinó que “[t]odos los participantes cumplieron con los requisitos generales del RFP” y concluyó que al evaluar las propuestas de los participantes, la oferta de Grupo Atabaya resultó ser la más económica, por lo que le adjudicó la buena pro.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, es un hecho incontrovertido que la licitadora agraciada no incluyó en su propuesta

² Véase Informe el *Comité Evaluador de Propuestas* páginas 29-33 del Apéndice del Recurso de Revisión.

los estados financieros auditados correspondiente a los pasados tres años, siendo este un *Requisito de Presentación* sobre el *Contenido de la Propuesta*, según la Parte VII-2-j del RFP-2023-011. Por su parte, la propuesta de la recurrente incluyó los aludidos estados financieros auditados.

Inconforme con el *Aviso de Adjudicación*, la recurrente acudió ante este foro revisor y señaló que el licitador agraciado no sometió estados financieros auditados de los pasados tres años, siendo este uno de los criterios a evaluar según las especificaciones de la Solicitud de Propuesta. Razona GP Strategies Corporation, que por dicho incumplimiento Grupo Atabaya debió ser descalificado. Es además, la contención del recurrente que la Junta de Subastas no corroboró la información sometida por el licitador agraciado y que esta es falsa.

Grupo Atabaya compareció ante nosotros mediante *Alegato* y aunque reconoce que no sometió estados financieros auditados de los pasados tres años, afirma que presentó estados financieros no auditados del año corriente y los dos años anteriores, así como cartas de referencia de la institución bancaria. En esencia, razona Grupo Atabaya que la Junta de Subastas se reservó el derecho a renunciar a las informalidades en las propuestas y que tenía discreción para determinar que, a pesar de no incluir los estados financieros auditados de los pasados tres años, la licitadora agraciada cumplió con los requisitos generales del RFP-2023-011. Finalmente, argumenta Grupo Atabaya que dicho requisito de incluir los estados financieros auditados de los pasados tres años es uno *ultra vires*, toda vez que limita injustificadamente la competencia y discrimina en contra de las pequeñas y medianas empresas.

Por su parte, el Municipio de Caguas expresa en su comparecencia ante nos que el RFP-2023-011 fue adjudicado al proponente responsivo con la mejor oferta y que el Municipio se reservó el derecho a renunciar a informalidades en las propuestas que no incidían con el contenido sustantivo.

El procedimiento de adjudicación de subastas gubernamentales está revestido de un gran interés público y aspira a promover una sana administración, toda vez que conlleva el desembolso de fondos del erario. *Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847 (2007). Por ello, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que la normativa que regula las subastas en nuestra jurisdicción busca proteger los intereses del pueblo, 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. *Puerto Rico Eco Park v. Municipio de Yauco (Junta de Subastas)*, 202 DPR 525 (2019). Claro está, el organismo adjudicador concernido goza de amplia discreción al evaluar las propuestas sometidas en subastas gubernamentales. *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821 (2007). Es decir, los tribunales no habremos de intervenir con el criterio adjudicado salvo que se demuestre que se actuó de forma arbitraria o caprichosa o mediante fraude o mala fe. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886 (2007). En tanto que involucran el desembolso de fondos públicos, los procedimientos de subasta y los requerimientos de propuestas están revestidos del más alto interés público. *Empresas Toledo, Inc. v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771 (2006). De ese modo, los RFPs constituyen una alternativa cuando se trata de bienes o servicios especializados que

involucran aspectos altamente complejos o cuando existen escasos competidores cualificados. *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606 (2007). A diferencia del procedimiento de subasta formal, de ordinario el RFP permite la compra negociada y confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336 (2016). Ahora bien, de la misma manera que en los procedimientos de subasta, en los RFPs la agencia debe establecer y comunicar cuales parámetros utilizará para la adjudicación del contrato; es decir, los requerimientos, términos y condiciones, así como los factores que se tomarán en cuenta en la evaluación de las propuestas. *CD Builders v. Mun. Las Piedras, supra*, pág. 346.

En el ámbito municipal, la solicitud de propuestas, conocida como “Request for Proposal” (RFP, por sus siglas en inglés), y la subasta tradicional están reguladas por la Ley Núm. 107-2020, *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRa sec. 7001 *et seq.*³ En particular, el Artículo 2.035 (d) de la Ley Núm. 107-2020 reconoce como método de licitación a la Solicitud de Propuestas y establece que ésta se utilizará para la adquisición de bienes, obras y servicios no profesionales. 21 LPRa sec. 7211.

En la Solicitud de Propuesta en el caso de epígrafe, entre los derechos que se reservó el Municipio en la Parte IV, incisos 1, 2 y 16 del RFP-2023-011, está rechazar o denegar las propuestas que no cumplan con los requisitos que aparecen en la convocatoria, incluyendo

³ En el inciso (e) del Artículo 2.035 del Código Municipal se regula la solicitud de calificaciones o “Request for Qualifications” (RFQ, por sus siglas en inglés) destinada a la adquisición de bienes, obras o servicios especializados, que involucran asuntos técnicos y complejos. 21 LPRa sec. 7211 (e).

la descalificación por falta de respuesta o deficiencias de la propuesta. Así también, el Municipio se reservó el derecho a requerir información adicional o aclaraciones sobre cualquiera de las propuestas sometidas y a renunciar a las irregularidades en las propuestas “*que no incidan en el contenido sustantivo*”, entre otros.⁴

En el caso que nos ocupa, la omisión de la licitadora agraciada en incluir estados financieros auditados correspondientes a los pasados tres años constituye una irregularidad de contenido de su propuesta para lo cual el Municipio no se reservó el derecho de renunciar a la exigencia de su cumplimiento. Así está incluido dicho requisito en la Parte VII-2- inciso j del RFP-2023-011.

No obstante, el *Aviso de Adjudicación* de la Solicitud de Propuesta, RFP-2023-011, objeto de revisión, determinó que “[t]odos los participantes cumplieron con los requisitos generales del RFP”, cuando surge del expediente y es un hecho incontrovertido que Grupo Atabaya incumplió con un requisito de contenido en su propuesta, consistente en no incluir informes financieros auditados de los últimos tres años. Así las cosas, concluimos que hubo arbitrariedad de la Junta de Subastas al eximir a la licitadora agraciada del deber de incluir en su propuesta los estados financieros auditados de la empresa licitadora correspondientes a los pasados tres años, siendo este un requisito de contenido para la presentación de la propuesta, sin que el Municipio o la Junta de Subastas se hubiese reservado el derecho a eximir a algún proponente de su cumplimiento.

⁴ Véase Parte IV incisos 1,2 y 16 del RFP-2023-11, páginas 3-5 del Apéndice del Recurso de Revisión.

De otra parte, conforme a los *Criterios de Evaluación* contenidos en la Parte IX del RFP- 2023-11, el peso atribuible al incumplimiento de Grupo Atabaya con uno requisitos generales de las especificaciones, consistente en no entregar los documentos requeridos como lo son los informes financieros auditados de los últimos tres años, no era según la tabla, la asignación de un porcentaje, sino la determinación de elegibilidad de la propuesta.⁵

En resumen, la propuesta de Grupo Atabaya obtuvo la puntuación más alta en porcentaje conforme a los Criterios de Evaluación 2 al 7 de las especificaciones incluídas en la Parte IX de la Solicitud de Propuesta; su oferta fue la más económica, pero la licitadora agraciada no incluyó en su propuesta los estados financieros auditados correspondiente a los pasados tres años. Así las cosas, conforme al Criterio de Evaluación Núm. 1 de la Parte IX, *supra*, cuyo cumplimiento no era susceptible de ser calibrado en porcentaje, la propuesta de Grupo Atabaya debió ser declarada No Elegible al no incluir documentos requeridos por las especificaciones.

Así pues, en la medida en que GP Strategies Corporation logró probar un abuso de discreción por parte de la Junta de Subastas al adjudicar la propuesta a favor de Grupo Atabaya, cuando esta incumplió con criterios de elegibilidad y contenido, concluimos que ello constituye un error manifiesto en el proceso llevado a cabo, y en los fundamentos para la adjudicación de la buena pro a favor de la licitadora agraciada, por lo que prescindimos de la deferencia que corresponde atribuir a las determinaciones administrativas. Con estos

⁵ Véase Parte IX del RFP-2023-11, a la página 52 el Apéndice del Recurso de Revisión.

antecedentes, revocamos el Aviso de Adjudicación de la Solicitud de Propuesta objeto de revisión en el presente recurso.

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

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