

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

CARIBBEAN LEGAL
ADVISORS LLC

RECURRENTE

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DEL DEPARTAMENTO DE
LA VIVIENDA DE PUERTO
RICO Y JUNTA REVISORA
DE SUBASTAS DEL
DEPARTAMENTO DE LA
VIVIENDA DE PUERTO
RICO

RECURRIDA

LMC LEGAL SERVICES,
LLC; OPPENHEIMER, LLC;
HERNÁNDEZ & GORRÍN,
LLC; GONZÁLEZ LAW
SERVICE, PSC; LCDO.
MARCOS R. APONTE-
REYES; TOP PROPERTIES
NETWORKS CORP.;
AMRC, LLC; HERNÁNDEZ
& RODRÍGUEZ LAW
OFFICE, LLC; EFFECTIVE
LEGAL SOLUTIONS LLC;
PICORELLI & PICORELLI
CRL; CANCIO COVAS &
SANTIAGO, LLP;
PARTNERS LEGAL
SERVICES, PSC; CRS LAW
OFFICE, LLC; VIDAL,
NIEVES & BAUZÁ, LLC;
KATIRIA M. PÉREZ LÓPEZ

PARTE CON INTERÉS

Revisión
administrativa
procedente de la
Junta Revisora de
Subastas del
Departamento de la
Vivienda de Puerto
Rico

Caso Núm.
CDBG-DRMIT-
RFP2022-15

Sobre:
IMPUGNACION DE
ADJUDICACIÓN DE
SUBASTA

KLRA202300462

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Domínguez Irizarry, la Jueza Grana Martínez y el Juez Pérez Ocasio.

Grana Martínez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de noviembre de 2023.

La recurrente, Caribbean Legal Advisors LLC, solicita que revoquemos la adjudicación de la Solicitud de Propuesta Núm. CDBG-DRMIT-RFP-2022-15 realizada por la Junta de Subastas del Departamento de Vivienda de Puerto Rico.

La recurrida, Partners Legal Services, PSC, presentó su alegato en oposición al recurso. El Departamento de la Vivienda de Puerto Rico hizo lo propio.

Contando con la comparecencia de las partes, resaltamos los hechos esenciales para la comprensión de esta Sentencia.

I

El 9 de diciembre de 2022, el Departamento de la Vivienda de Puerto Rico publicó el Aviso de Solicitud de Propuesta CDBG-DRMIT-RFP-2022-15 con el propósito de contratar Servicios de Notaria Pública para implementar y administrar los programas de Subvención en Bloque para el Desarrollo Comunitario en la Recuperación ante Desastres (CDBG-DR) y de Subvención en Bloque para el Desarrollo Comunitario para Mitigación (CDBG-MIT). La agencia estableció el 25 de enero de 2023 como la fecha límite para someter las propuestas. No obstante, el término fue extendido hasta el 10 de febrero de 2023. Véase, pág. 253 del apéndice.

La recurrente envió su propuesta con información incongruente sobre el precio de sus servicios por hora. Caribbean Legal informó que el precio de sus servicios por hora era doscientos dólares (\$200.00). Sin embargo, en otro lugar del documento informó que la tarifa de sus servicios por hora era ciento sesenta dólares (\$160.00).

El 21 de marzo de 2023, la División de Adquisiciones envió a la recurrente el correo electrónico siguiente:

*The PRDOH is evaluating the Proposal submitted by the entity in response to RFP No. CDBG-DRMIT-RFP 2022-15 Notary Public Services. In order to comply with the RFP and to properly evaluate the Proposal, the PRDOH request that the following documents/and or clarifications be submitted **on or before March 23, 2023.***

Please clarify the Notary Public Services rate per hour since the Proposal includes two rates per hour (pages 3 and 6 of the COST_Price Proposal).

It is important to clarify that this is not a negotiation.

Véase, pág. 518 del apéndice de la oposición.

El 23 de marzo de 2023, la recurrente envió un *Cost Price Proposal* enmendado. No obstante, le puso como fecha el 24 de enero de 2023. La recurrente informó que el precio de sus servicios por hora era ciento cincuenta dólares (\$150.00). **Véase, pág. 517 del apéndice de la oposición.**

El Comité de Evaluación analizó las propuestas de acuerdo con los criterios establecidos en el requerimiento y determinó que cinco de los proponentes estaban altamente calificados (*Highly Qualified*). La recurrente no fue incluida en la lista de proponentes altamente calificados. Su evaluación fue la siguiente:

Caribbean Legal Advisors, LLC (Caribbean) passed the submission requirements evaluation of the RFP. The Proposer was evaluated and obtained a rate of “Good” in professional qualifications and experience of the proposer to successfully perform the services. In the professional qualifications and specialized experience of the proposed key staff, the Proposer obtained a rate of “Excellent”. In the requirement about quality of the proposed approach, the Proposer obtained a rate of “Excellent”. For the capacity of the key staff and the ability to commit adequate time to effectively perform the services in the role assigned within the required timeframe, the Proposer obtained a rate of “Excellent”. As for the Section 3 Business Concern and MBE/WBE, the Proposer did not receive a Preference. For the cost evaluation, the Proposer presented a document in their proposal stating that their rate per hour was two hundred dollars with zero cents (\$200.00). On the contrary, in the **Exhibit G** (Cost Form) their proposed rate per hour was one hundred sixty dollars with zero cents (\$160.00). The Proposer presented two (2) different rates per hour, and was not clear in its proposal. The EC gave the opportunity to the Proposer to clarify amount. The Caribbean replied indicating that the amount was of one hundred and fifty dollars with zero cents (\$150.00). The Evaluation Committee considered that, with the information provided, the Proposer did not clarify the request. Also, the rate was not any of these established in the proposal. Therefore, the Caribbean was considered **Not Qualified**. (Énfasis en el original).

Véase, pág. 247 de apéndice del recurso.

La recurrente fue calificada *not qualified* en los criterios siguientes:

(1) *Level quality and relevancy of participation by Section 3 Business Concern and MBE/WBE, registered Puerto Rico business (Preference).*

(2) *Price Proposal Reasonableness of overall price, allocation of effort and overall value offered.*

Posteriormente, el Comité evaluó el **costo de las propuestas de los proponentes que determinó que estaban altamente calificados y** recomendó a González Law, Picorelli y Picorelli y Partners Legal porque sus precios eran los más ventajosos. La División de Adquisiciones acogió sus recomendaciones y sugirió otorgar el RFP a esos tres proponentes.

La Junta también acogió las recomendaciones. El 18 de julio de 2023 adjudicó la buena pro a favor de González Law Services PSC, Picorelli y Picorelli CRL y Partners Legal Services PSC.

La recurrente pidió reconsideración oportunamente. No obstante, presentó este recurso, debido a que el foro recurrido no se había expresado sobre la reconsideración.

Caribbean Legal alega que:

Erró la Junta de Subastas al determinar que Caribbean Legal no estaba cualificada para realizar los trabajos requeridos.

Erró la Junta de Subastas al determinar que la propuesta de Caribbean Legal no era clara en cuanto a la cantidad a facturarse por concepto de trabajos por hora.

II

A.

Los Requerimientos de Propuestas para la Adquisición de Bienes y Servicios

La contratación gubernamental de servicios está revestida del más alto interés público. Su objetivo es fomentar la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado. La subasta formal es el vehículo procesal utilizado usualmente por el Estado para adquirir bienes y servicios. *ECA Gen Contract v. Municipio de Mayagüez*, 200 DPR 665, 672 (2018). Actualmente no

existe un estatuto uniforme que regule la subasta gubernamental dirigida a la adquisición de bienes y servicios. Por esa razón, corresponde a cada agencia ejercer su poder de reglamentación para establecer las normas que regirán el procedimiento de subasta. *Super Asphalt v. AFI*, 206 DPR 803, 821(2021). Las agencias también pueden utilizar el mecanismo de requerimiento de propuesta conocido por RFP, según sus siglas en inglés. Este mecanismo se utiliza en situaciones de emergencia, para adquirir piezas de repuesto o cuando existe un solo suplidor, entre otras razones. El requerimiento de propuesta es útil para adquirir bienes y servicios especializados relacionados a aspectos sumamente técnicos y complejos. Además, de cuando existen pocos competidores cualificados. *Caribbean Communications v. Pol. de PR*, 176 DPR 978, 996 (2009).

Los requerimientos de propuestas se caracterizan por ser mucho más flexibles e informales que los procesos de subasta tradicional. La entidad pública que utilice este método gozará de un mayor grado de discreción al momento de considerar las propuestas recibidas. *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606, 623 (2007). A diferencia del procedimiento de subasta formal, el RFP permite la compra negociada. Los licitadores tienen oportunidad de revisar y modificar sus ofertas durante la evaluación de las propuestas y antes de la adjudicación de la buena pro. Al igual que el procedimiento de subasta formal, debe contener los parámetros que se utilizarán para la adjudicación del contrato. El RFP tiene que enumerar los requerimientos, términos y condiciones del acuerdo. Además, de los requisitos y factores que se utilizarán para la adjudicación del contrato en cuestión. *CD Builders v. Mun. de Las Piedras*, 196 DPR 336, 345-346 (2016); *R & B Power v. ELA*, supra, pág. 622. El documento incluirá una descripción del proceso, el itinerario para

evaluar y adjudicar la buena pro y los términos del contrato. *R & B Power v. ELA*, supra, pág. 622.

La negociación dentro del procedimiento de requerimiento de propuesta ocurre cuando, el gobierno le concede al postor la oportunidad de revisar y modificar su propuesta. La modificación de la oferta no se permite, cuando la comunicación constituye una aclaración. A diferencia de cómo ocurre en la negociación, al licitador solo se le ofrece la oportunidad de aclarar y explicar ciertos asuntos sobre su propuesta. *ECA Gen Contract v. Municipio de Mayagüez*, supra, pág. 675.

Las agencias están en la mejor posición para evaluar las propuestas y licitaciones ante su consideración. Los organismos administrativos gozan de discreción al momento de considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar subastas. Tal discreción será ejercida conforme a lo que estimen que mejor se ajusta a las necesidades particulares de la agencia y al interés público. *CD Builders v. Mun. de Las Piedras*, supra, págs. 348-349.

B.

La Revisión Judicial de las Resoluciones Administrativas

Los tribunales debemos alta deferencia a las decisiones de las agencias, debido a su experiencia y pericia sobre los asuntos que le han sido delegados. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). No obstante, esa deferencia cede cuando: (1) la decisión de la agencia no está basada en evidencia sustancial, (2) el ente administrativo aplicó e interpretó incorrectamente las leyes o reglamentos que se les encomendó administrar, (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente y sus determinaciones carecen de base racional, (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Los tribunales estamos obligados a validar la interpretación de la agencia en ausencia de alguna de las situaciones señaladas. La norma de la deferencia prevalece, sin

importar que exista más de una interpretación de los hechos. Al momento de revisar una resolución administrativa, lo importante es que la decisión de la agencia sea razonable. *Super Asphalt v. AFI*, supra, págs. 819-820; *Caribbean Communications v. Pol. de PR*, supra, pág. 1006; *Otero v. Toyota*, supra, pág. 729.

III

Caribbean Legal cuestiona su descalificación en el requerimiento de propuesta. Según la recurrente, el requerimiento no contiene parámetros ni criterios objetivos para determinar que una propuesta está altamente calificada o es meramente buena, ni para establecer si los miembros del equipo de los proponentes están altamente calificados. Caribbean Legal sostiene que evidenció que su equipo de trabajo está altamente calificado, tiene experiencia proveyendo servicios notariales, trabaja para al menos cuatro instituciones financieras y cuenta con los últimos avances tecnológicos.

La recurrente no tiene razón. Su descalificación es razonable. El foro administrativo fundamentó la decisión en la información que proveyó la propia proponente e interpretó y aplicó con corrección los criterios claramente establecidos en el requerimiento de propuestas. La recurrente alega incorrectamente que el requerimiento de propuesta carece de parámetros y criterios objetivos. El 9 de diciembre de 2022, el Departamento de Vivienda publicó el Requerimiento de Propuestas, en el que informó los parámetros, términos, condiciones, factores y requisitos que iba a evaluar para adjudicar el contrato de servicios de notariales. Según lo publicado, el propósito del RFP era seleccionar las firmas de notario público, que asistirían a la agencia en la implementación de los programas de Subvención en Bloque para el Desarrollo Comunitario en la Recuperación ante Desastres (CDBG-DR) y de Subvención en

Bloque para el Desarrollo Comunitario para Mitigación (CDBG-MIT). Véase, *Purpose* del RFP, pág. 10 del apéndice.

La agencia advirtió expresamente que las firmas seleccionadas tenían que estar **altamente calificadas**. Véase, *Scope of Services* del RFP, pág. 12 del apéndice. Los proponentes tenían que someter sus propuestas en la fecha límite establecida, según la Sección 4.3 y mediante correo electrónico. La agencia solo evaluaría las propuestas presentadas en ese formato. Véase, *Proposal Electronic Submission*, pág. 21 del apéndice. El 25 de enero de 2023 fue establecida como la fecha límite para presentar la propuesta. No obstante, el término fue extendido al 10 de febrero de 2023. Véase, pág. 253 del apéndice del recurso.

Los criterios de evaluación están expresamente establecidos en la Sección Sexta del requerimiento de propuesta. Su texto es el siguiente:

EVALUATION CRITERIA

6.1 Responsiveness of the Proposal

Compliance with all the submission requirements of the REP. Proposals shall be responsive in all material respects to enable the evaluation of the Proposal in accordance with the criteria below.

6.2 Technical Proposal

The Evaluation Committee will evaluate responsive proposals in accordance with the criteria listed below. The criteria below are listed in order of importance.

6.2.1. Professional qualifications and experience of the Proposer to successfully perform the services required in this RFP as evidenced by the successful implementation of relevant services of similar scope and complexity, preferably in large complex public organizations like State government and municipalities. (Critical)

6.2.2. Professional qualifications and specialized experience of the proposed key staff as evidenced by relevant experience to the role proposed. (Critical)

6.2.3. Quality of the proposed approach and its relevance to the services described in this RFP, including implementation schedule and understanding of the PRDOH's goals. (Critical)

6.2.4. Capacity of the key staff and the ability to commit adequate time to effectively perform the services in the role assigned within the required timeframe. (Important)

6.2.5. *Financial stability of the Proposer and its capacity to effectively perform the services.*
(Pass/Fail)

6.2.6. *Level, quality, and relevancy of participation by Section 3 Business Concern and: MBE/WBE registered Puerto Rico business.*

6.3. Price Proposal. *Reasonableness of overall price, allocation of effort, and overall value offered.*

Véase, págs. 23-24 del apéndice.

Las guías para evaluar las propuestas están en la Sección 10 del requerimiento:

10.3.1 Level of importance description

- **Critical:** *Criterion is essential to the quality of performance and successful completion of the project. Failure to meet this criterion is of serious concern to the PRDOH.*
- **Important:** *Criterion is not critical but essential to the success of the project. Failure to meet this criterion may indicate the Proposer's inability to perform the project successfully or may require close supervision by the PRDOH.*
- **Pass/Fail:** *Criterion is requirement. Failure to meet this criterion can be resolved administratively without affecting the project's performance or may be cause to rejection of the proposal.*

10.3.2 Rating

- **Excellent:** *The Proposal demonstrated the Proposer's ability to meet or exceed the PRDOH's requirement.*
- **Good:** *The Proposal demonstrated the Proposer's ability to meet the PRDOH's requirement.*
- **Fair:** *The Proposal is unclear as to the Proposer's ability to meet the PRDOH's requirements.*
- **Poor:** *The Proposal does not demonstrate the Proposer's ability to meet the PRDOH's requirements.*
- **Not Responsive:** *The proposal was not responsive to the criteria.*

10.3.3 Evaluation Ranking Description

- **Highly Qualified:** *Proposal received a rating of "excellent" for at least one (1) criterion with a level of importance of "Critical" and at least a "Good" or better in all other criteria.*
- **Qualified:** *Proposal received a rating of Good or better for each criterion with a level of importance Critical and Fair or higher for all other criteria.*
- **Not Qualified:** *Proposal received a rating of Fair for one (1) or more criteria with a level of importance of Critical, or Poor or **Non-responsive rating to any of the criteria.***
- **Not Responsive:** *Proposal received a rating of not responsive in one (1) or more criteria with a level of*

importance of Critical or Important or failed to meet a critical requirement to perform services.

10.4. Technical Evaluation

The Evaluation Committee will perform a comprehensive evaluation of all responsive proposals in a fair and impartial manner. The evaluation shall be conducted following the evaluation process described in this RFP.

Once the Evaluation Committee has completed a preliminary evaluation of proposals, it may elect to establish a short list of proposers. Only those proposals deemed to be qualified to successfully perform the services required, as evidenced by the supporting documentation provided, will be considered for in the shortlist. In the determination of “Qualified Proposer”, the Evaluation Committee will also consider the submission of a Certification for Section 3 compliance and M/WBE.

...

10.8. Price Proposal

Upon completion of the technical evaluation and shortlist, if any, the Evaluation Committee will open the price proposals of those firms/teams whose proposal is deemed to possess the qualifications and experience necessary to successfully perform the services required. The evaluation of the price will be based on its reasonableness, the value offered to the PRDOH, the Government of Puerto Rico, and its citizens. (Énfasis nuestro).

10.9 Overall evaluation and Final Recommendation

The Evaluation Committee will perform a final evaluation of proposals based upon the evaluation criteria in the RFP considering the information provided in proposals and subsequent information and clarifications requested. The Evaluation Committee will consider the Proposer’s ability to perform, the value offered in their proposal, and the reasonableness of the price proposed. Upon completion of the evaluation process, the Evaluation Committee will prepare a report establishing the ranking of Proposers based on the evaluation criteria. The Evaluation Committee will prepare a report establishing the ranking of Proposers based of the evaluation criteria. The Evaluation Committee will make a recommendation to the Procurement Director.

...

10.11 Best and Final Offer (BAFO)

The PRDOH reserves the right to request a Best and Final Offer from finalist Proposer(s), if it deems such an approach necessary. In general, the Best and Final Offer will consist of updated costs as well as answer to specific questions that were identified during the evaluation of Proposals.

10.12 Selection and Award Process

After final recommendation from the Evaluation Committee negotiations and best and final offer, if any, the Procurement Director will present the final recommendation to the PRDOH Bid Board. The recommendation shall be based on the "Qualified Proposer" with the Proposal, conforming to this RFP, which obtains the highest ranking. After considering the final recommendation from the Evaluation Committee and Procurement Director, the PRDOH Bid Board will issue a resolution to award or cancel. The resolution to award from the PRDOH Bid Board shall include a determination that costs are reasonable.

La recurrente cuestiona la calificación de bueno (*Good*) que recibió en la Sección 6.2.1 porque alega que está altamente calificada (*Highly Qualified*). La Sección 6.2.1 corresponde al criterio en el que se evalúan las cualificaciones profesionales y experiencia de los proponentes para rendir exitosamente los servicios requeridos. El cumplimiento de este criterio es **crítico** para la adjudicación del requerimiento de propuesta. La Sección 10.31 define los criterios críticos como esenciales para completar con éxito el proyecto.

Los proponentes tenían que evidenciar su participación exitosa y relevante en la prestación de servicios de alcance y complejidad similar a los requeridos. La agencia les advirtió que era preferible que la evidencia presentada estuviera relacionada a servicios en entidades públicas de gran magnitud y complejidad como el gobierno central y los municipios.

La calificación de bueno (*Good*) en la Sección 6.2.1 es razonable porque está basada en la evidencia que presentó la recurrente. El equipo de trabajo de la recurrente fue evaluado como excelente, distinto a lo que alega. Caribbean Legal no fue altamente calificado (*Highly Qualified*) porque, aunque tiene más de diez años de experiencia en varias áreas del derecho, específicamente en entidades bancarias privadas, su experiencia se circunscribe a las áreas de bienes raíces (Real Estates) y notaría (Deeds), sin

especificar las cantidades y el grado de complejidad y magnitud de esos servicios.

Caribbean Legal recibió las calificaciones *Highly Qualified* en los criterios establecidos en las secciones siguientes:

- (1) 6.2.2, Professional, qualifications and specialized experience of the proposed key staff as evidence by relevant experience to the role proposed. El cumplimiento de este criterio es considerado crítico.
- (2) 6.2.3, Quality of the proposed approach and its relevance to the services described in this RFP, including implementation schedule and understanding of the PRDOH's goals. El cumplimiento de este criterio es considerado crítico.
- (3) 6.2.4, Capacity of the key staff and the ability to commit adequate time to effectively perform the services in the role assigned within the required timeframe. Este criterio es calificado como importante.

La recurrente fue altamente calificada (*Highly Qualified*) en dos criterios críticos y en otro importante y recibió una calificación de Pass por su estabilidad financiera. No obstante, fue descalificada, (*Not Qualified*), porque no respondió (*Not Responsive*) a la solicitud de información sobre el costo de sus servicios por hora. La agencia determinó que incumplió con la Sección 6.3 sobre propuesta de precio (*Price Proposal*) porque no respondió el formulario de precio (*Cost Form*).

Según el Departamento de Vivienda:

[...]

*The Proposer presented two (2) different rates per hour, and was not clear in its proposal. The EC gave the opportunity to the Proposer to clarify amount. The Caribbean replied indicating that the amount was of one hundred and fifty dollars with zero cents (\$150.00). The Evaluation Committee considered that, with the information provided, the Proposer did not clarify the request. Also, the rate was not any of these established in the proposal. Therefore, the Caribbean was considered **Not Qualified**. Véase, Evaluation Report.*

La descalificación está fundamentada en la Sección 10.3.3 del Requerimiento de Propuesta, donde se establece que una propuesta

que recibe una puntuación de **Not Responsive** en cualquiera de los criterios, se considera **Not Qualified**.

Por otro lado, la recurrente aduce que la Junta erró al concluir que su tarifa por hora de servicios no está clara en la propuesta.

El segundo señalamiento de error no se cometió. La recurrente reconoció que sometió la propuesta de costo de los precios (*Cost Price Proposal*) con información incongruente sobre su tarifa por horas de servicio. Caribbean Legal informó una tarifa de doscientos dólares (\$200) y otra de ciento sesenta dólares (\$160.00) por esos servicios. La agencia le dio oportunidad de aclarar la incongruencia, con la **advertencia de que no estaba negociando el precio**. La recurrente obvió las instrucciones y presentó una propuesta del costo de precios enmendada (*Cost Price Proposal*), con una nueva tarifa de ciento cincuenta dólares (\$150.00). La tarifa informada en el documento enmendado es inferior a las que anunció en el que presentó originalmente. La recurrente presentó el documento con la enmienda vencido el término para someter las propuestas. Sin embargo, pretende que la información provista en ese documento se retrotraiga a la fecha en que presentó su propuesta. Su pretensión tiene el efecto de enmendar la propuesta original para ofrecer un precio inferior por sus servicios. La materialización de su intención pondría en desventaja a los otros proponentes, que no tuvieron oportunidad de enmendar sus propuestas, vencido el término para someterlas. Además, constituiría una actuación irrazonable y arbitraria de la agencia, permitirlo.

La recurrente no ha demostrado que su descalificación no está basada en evidencia sustancial, ni que la agencia erró al aplicar el derecho, actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente o lesionó sus derechos fundamentales. Ante ese escenario estamos obligados a reconocer deferencia a la decisión del Departamento de Vivienda.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la resolución recurrida.

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

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