

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

Z ELECTRIC SALES, INC.
Recurrente

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
CAGUAS; JUNTA DE
SUBASTAS DEL MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE CAGUAS;
MUSCO INTERNATIONAL,
LLC, H/N/C MUSCO
LIGHTING
Recurrido

KLRA202100082

Revisión Judicial
procedente de la
Junta de Subastas
del Municipio
Autónomo de
Caguas

Subasta Núm.:
2021-54

Sobre:
Impugnación de
Adjudicación de
Subasta

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, el Juez Flores García y el Juez Salgado Schwarz

Figueroa Cabán, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 17 de marzo de 2021.

Comparece Z Electric Sales, Inc., en adelante Z Electric o la recurrente, y solicita que revoquemos la Adjudicación de la Subasta Número 2021-54 emitida por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Caguas, en adelante la Junta o la recurrida. Mediante la misma, se adjudicó la Subasta Núm. 2021-54 "Adquisición de Sistema de Iluminación LED para el Terreno de Juego del Estadio Ydelfonso Solá Morales de Caguas", en adelante la Subasta, a Musco Lighting, en adelante Musco o la licitadora agraciada.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la adjudicación recurrida.

-I-

Surge del expediente que la Junta adjudicó la Subasta a Musco. Determinó:¹

1. Ambos licitadores cumplieron sustancialmente con los términos y condiciones requeridos para la

¹ Apéndice de la recurrida, págs. 2 y 3.

- Propuesta Base y la Aditiva Núm. 1. Igualmente, ambos licitadores tuvieron algunas deficiencias menores en cuanto a la presentación de documentos que sustenten algunas secciones de sus respectivas propuestas. No obstante, el Análisis de Cumplimiento con Especificaciones Técnicas revela que la propuesta presentada por Musco Lighting ofrece un sistema de iluminación más uniforme, un sistema de monitoreo robusto y sofisticado y unos términos de garantía con mayor alcance.
2. En relación con la Aditiva Núm. 2, el Departamento de Desarrollo de Proyectos y Movilidad del Municipio recomendó no adjudicar la misma luego de realizar el análisis de las propuestas.
 3. En cuanto a los términos económicos correspondientes a la Propuesta Base y la Aditiva Núm. 1, el licitador Z Electric Sales propuso un precio combinado de \$1,179,000.00 y Musco Lighting propuso un precio combinado de \$964,330.00; siendo este último el postor más bajo.
 4. En conclusión, el informe recomienda adjudicar la subasta al licitador Musco Lighting, en su Oferta Base y Aditiva Núm. 1.

En síntesis, concluyó que el licitador agraciado cumplió "con los términos y condiciones de la subasta" y presentó "la mejor propuesta en cuanto a especificaciones del producto, servicio y precio".²

En desacuerdo, Z Electric presentó un Recurso de Revisión en el que alega que la Junta de Subastas cometió los siguientes errores:

ERR[Ó] LA JUNTA DE SUBASTA DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAGUAS AL ABUSAR DE SU DISCRECIÓN, ACTUANDO ARBITR[A]RIAMENTE, CON PERJUICIO Y PARCIALIDAD AL DECIDIR LAS PARTIDAS A CONSIDERARSE PARA IDENTIFICAR LA PROPUESTA MÁS BARATA, FAVORECIENDO A UN LICITADOR SOBRE OTRO, EN DETRIMENTO DE LA LIBRE COMPETENCIA.

ERR[Ó] LA JUNTA DE SUBASTAS DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAGUAS AL ADJUDICAR LA SUBASTA

² Id., pág. 3.

A UN LICITADOR QUE NO CUMPLIÓ CON LAS CUALIFICACIONES NI CON EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN.

Con el recurso acompañó una *Moción de Auxilio de Jurisdicción*, que declaramos no ha lugar.

Luego de revisar los escritos de las partes y los documentos que obran en autos, estamos en posición de resolver.

-II-

A.

El procedimiento de pública subasta es de suma importancia para la contratación de servicios por parte de las agencias gubernamentales, razón por la cual "está revestido del más alto interés público y aspira a promover la sana administración gubernamental".³ El Tribunal Supremo de Puerto Rico, en adelante TSPR, ha expresado que en materia de adjudicación de subastas "la buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de una buena administración implica llevar a cabo sus funciones como un comprador con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa".⁴

Por tal razón:

[...][e]l fin principal es proteger los fondos públicos mediante la construcción de obras públicas o la adquisición de servicios al mejor precio posible. Al así hacerlo, **se debe procurar conseguir los precios más bajos**, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia, el

³ *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 343 (2016); *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009); *Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847, 854 (2007); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771 (2006).

⁴ *Genesis Security Services, Inc. v. Departamento del Trabajo y Recursos Humanos; Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 2020 TSPR 84, 204 DPR ___ (2020), citando a *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990).

descuido al otorgarse los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento.⁵

En consecuencia, cuando está involucrado el uso de bienes o fondos públicos, es esencial la aplicación rigurosa de todas las normas pertinentes a la contratación y desembolso de dichos fondos, a fines de proteger los intereses y el dinero del Pueblo.⁶

Finalmente, la Sección 3.19 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Gobierno de Puerto Rico, en adelante LPAUG, establece que los procedimientos de subasta serán informales y que su reglamentación y términos serán establecidos por las agencias. Por ello, en nuestro ordenamiento jurídico no existe legislación especial dirigida a regular los procesos de subasta, por lo que corresponde a las agencias la obligación de adoptar reglamentación para guiar dichos procedimientos delimitando el alcance de su discreción.⁷

B.

Sobre el principio de competencia, en cuanto a adquisiciones y subastas en general, el Reglamento para la Administración Municipal, Reglamento Núm. 8873, Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, de 19 de diciembre de 2016, pág. 93, en adelante Reglamento Núm. 8873, establece:

Toda compra de materiales, suministros, comestibles, servicios, medicinas, equipo y todo contrato para cualquier construcción, obra o mejora pública se efectuará mediante competencia al postor responsable cuya oferta sea más

⁵ *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, *supra*, págs. 343-344. (Énfasis suplido).

⁶ Art. VI, Sec. 9, Const. E.L.A., LPR Tomo 1; *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud Lares*, 180 DPR 1003, 1017 (2011); *C.F.S.E. v. Unión de Médicos*, 170 DPR 443, 452 (2007); *De Jesús González v. A.C.*, 148 DPR 255 (1999).

⁷ *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, *supra*, pág. 780; *L.P.C. & D. Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869 (1999).

ventajosa al Gobierno Municipal, considerando el precio y las especificaciones, términos y estipulaciones requeridas.

Para adquisiciones y servicios a ser sufragados en todo o en parte con fondos federales, los municipios deberán cumplir con la regulación y normativa federal aplicable a la asignación federal recibida.

Como en este caso los servicios solicitados serán sufragados por la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias, en adelante FEMA, aplica el FEMA Procurement Guidance For Recipients And Subrecipients Under 2 CFR Part 200 (Uniform Rules), en adelante FEMA Procurement Guidance, Capítulo V, sección 1(b), que en lo aquí pertinente dispone como una condición que limita la competencia:

- vi. **Specifying only a "brand name" product instead of allowing "an equal" product to be offered** and describing the performance or other relevant requirements of the procurement; ...⁸

Por otro lado, en cuanto a la identificación de marcas, el Reglamento 8873, *supra*, dispone que "[a]l estipular las especificaciones, debe tomarse en cuenta que, hasta donde sea posible, las mismas no deben ser restrictivas, y **no deben identificar a ninguna marca en particular, ya que limitaría la competencia**".⁹ Sin embargo, respecto a la restricción de **"specifying only a brand name"** el FEMA Procurement Guidance destaca:

It is restrictive of competition for non-state entities to **specify only a "brand name" product instead of allowing "an equivalent" product to be offered**. When it is impractical or uneconomical to write a clear and accurate description of

⁸ 2 CFR Part. 200, sec. 200.319 (a) (6). (Énfasis Suplido). Véase, además, FEMA Procurement Guidance, Capítulo V, Sección 1 (b), inciso vi, pág. V-4.

⁹ Reglamento Núm. 8873, *supra*, Capítulo VIII, Parte II, Sec. 5 (1), pág. 103. (Énfasis Suplido).

the technical requirements of the good or services to be acquired, non-state entities may use a "brand name or equivalent" description as a means to define the performance or other pertinent requirements of the procurement. If a non-state entity determines that only a brand name product is acceptable to fulfill a requirement, then that determination must be documented and justified in the same manner as a noncompetitive procurement.¹⁰

C.

Para terminar, corresponde delimitar el alcance de la función revisora de los tribunales en casos de subastas celebradas por entidades gubernamentales. En primer lugar, los tribunales tienen el deber de examinar que en los procesos de subastas no resulte adversamente afectado el erario o se menoscabe el esquema de ley que persigue asegurar la integridad de las compras públicas.¹¹ En segundo lugar, de ordinario las agencias administrativas se encuentran en mejor posición que los tribunales para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración.¹² En consecuencia, los tribunales no deberán intervenir con la adjudicación de una subasta salvo que se demuestre que la misma es arbitraria, caprichosa fraudulenta o de mala fe.¹³ Bajo este supuesto, el peso de la prueba de fraude o abuso de discreción recae en el recurrente, y si éste no puede probar ausencia de factores racionales o razonables para la determinación

¹⁰ Véase, 2 CFR Part. 200, Sec. 200.319(a)(6) y (c)(1), págs. 118-119. Véase, además, FEMA Procurement Guidance, Capítulo V, Sección 1 (b), inciso vi, pág. V-4; Field Manual Procurement Disaster Assistance Team (PDAT), Procurement Information for FEMA Public Assistance Award Recipients and Subrecipients, Capítulo 4, Sección 4.1, inciso F, pág. 54. (Énfasis Suplido).

¹¹ *Cotto Guadalupe v. Departamento de Educación*, 138 DPR 658 (1995).

¹² *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 408 (2009).

¹³ *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434 (2004).

gubernamental, deberá establecer un perjuicio o una violación a los estatutos o reglamentos aplicables.¹⁴

Finalmente, como en el caso de cualquier decisión de una agencia administrativa, la función revisora del tribunal en controversias sobre la adjudicación de subastas, aunque restringida, tiene como propósito fundamental delimitar la discreción de los organismos administrativos y velar porque sus actuaciones sean conformes a la ley y estén dentro del marco del poder delegado.¹⁵

-III-

Para la recurrente, la Junta incumplió la regulación y normativa aplicable, por lo cual corresponde revocar la adjudicación de la Subasta 2021-54 a Musco y en cambio adjudicársele la buena pro a ella. Veamos.

Z Electric considera que la Junta incumplió con la regulación y normativa aplicable. Entiende que no se establecieron criterios claros y específicos para calcular el precio que ofrecen los licitadores. Igualmente aduce, que sin justificación expresa se excluyó de la adjudicación la aditiva número 2, pero se incluyó la aditiva 1.

Como si lo anterior fuera poco, alega que la Junta incumplió con el procedimiento de presentación al permitir a Musco no estampar su sello corporativo, ni en su defecto incluir copia de la minuta correspondiente.

Finalmente, argumenta, que para desarrollar los parámetros de diseño del producto, la Junta se basó en

¹⁴ *Empresas Toledo v. Junta, supra.*

¹⁵ *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 129 (1998).

una marca del licitador agraciado, lo que justificaría su descalificación conforme al FEMA Procurement Act.

En cambio, la Junta alega que siguió rigurosamente los procedimientos y criterios para considerar y adjudicar la subasta. A su entender, la evaluación de las ofertas fue meticulosa, cubriendo todas las secciones de los pliegos presentados por los licitadores. Además, la adjudicación de la Subasta recayó sobre el licitador con la mejor oferta recibida. Considera que no hay indicio de que la adjudicación impugnada se haya realizado de manera arbitraria o caprichosa. Por el contrario, el expediente administrativo recoge los parámetros de razonabilidad en el ejercicio de su discreción.

Respecto a la falta del sello corporativo en el pliego presentado por Musco, señala que la Ley de Corporaciones no requiere que las personas jurídicas tengan que adoptar y tener un sello corporativo para existir o hacer negocios. De haber sido un error del licitador agraciado, indica que el inciso 5.1 del "Project Manual" de la Subasta, reservaba el derecho de pasar por alto cualquier error o informalidad que no afectara la sustancia de la oferta. Finalmente, la Junta indica que en la Subasta impugnada los licitadores podían ofertar un producto equivalente, lo que precisamente hizo la recurrente. Sin embargo, la oferta de Musco era mejor en términos de precio y garantía.

De otra parte, el licitador agraciado adujo que la evidencia del récord demuestra que su propuesta cumplió con los requisitos de la subasta. De igual

forma, indica que su oferta era superior y más ventajosa a los intereses del Municipio de Caguas.

En lo concerniente a las especificaciones técnicas del pliego de subastas, señala que cumplen con la reglamentación federal y local, al definir los parámetros conforme a las necesidades del Municipio, sin limitarlo a un solo producto o marca. Específicamente, argumenta que la reglamentación federal 2 CFR Part 200 Sec. 200.319 (b) (6), "[...] permite que en un pliego de solicitudes se haga referencia a un producto o marca en el contexto de detallar las especificaciones del producto que se quiere adquirir, siempre que, como hizo el Municipio en el pliego de especificaciones técnicas, se indique que se solicitan productos equivalentes o con especificaciones equivalentes".

Por otro lado, Musco alega que no existe un mandato de ley que descalifique a un postor autorizado a hacer negocios en Puerto Rico, que presentó una propuesta completa y más ventajosa, por no tener un sello corporativo. A raíz de ello, arguye que la recurrente ignora el Artículo 5.1 del pliego de especificaciones, el cual dispone que la Junta tiene el derecho de dispensar cualquier informalidad o irregularidad en las propuestas.

Luego de revisar integralmente la posición de las partes concluimos que corresponde confirmar la adjudicación recurrida.

Para comenzar, la inclusión o exclusión de elementos de la Subasta es una decisión en el ámbito de la discreción de la Junta, que en ausencia de

arbitrariedad, lo que no se ha establecido en este caso, amerita nuestra deferencia.

Por otro lado, la falta del sello corporativo de la licitadora agraciada en el pliego de subasta es un defecto inconsecuente desde el punto de vista jurídico, ya que no impide a Musco hacer negocios en Puerto Rico y licitar en la Subasta impugnada.

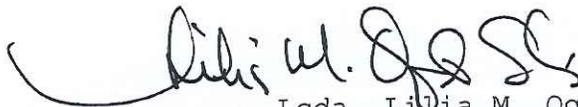
Debemos destacar que la inclusión de una marca de la licitadora agraciada para desarrollar los parámetros de diseño del producto, no violenta ninguna normativa aplicable local o norteamericana. Ello es así porque bajo la Subasta los licitadores podían ofrecer un producto equivalente o con especificaciones equivalentes, lo que precisamente hizo la recurrente. Así pues, no se restringió la competencia entre licitadores.

En fin, consideramos que la recurrente no estableció la existencia de fraude, abuso de discreción o una violación de la normativa aplicable. En consecuencia, procede confirmar la adjudicación de subasta recurrida.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la adjudicación de la subasta Núm. 2021-54.

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