

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

FIRMA DE INGENIEROS,
ARQUITECTOS & ASOCIADOS,
P.S.C.

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE SALUD

Recurrido

KLRA202300371

Revisión
Administrativa
procedente de la
Junta de Subastas
del Departamento de
Salud

Querrela Núm.:
RFP-SP-2022-2023-
022-DS

Sobre:
Impugnación de
Subasta

Panel integrado por su presidenta, la Juez Lebrón Nieves, la Juez Barresi Ramos y la Jueza Santiago Calderón

Santiago Calderón, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de septiembre de 2023.

Comparece ante nos la Firma de Ingenieros, Arquitectos & Asociados, P.S.C. (FIAA o parte recurrente) mediante recurso de *Revisión Administrativa* y nos solicita la revocación de la *Resolución* emitida y notificada el 28 de junio de 2023, por la División de Vistas Administrativas del Departamento de Salud (Departamento de Salud o parte recurrida). Mediante el aludido dictamen, la parte recurrida declaró *Sin Lugar* una solicitud de reconsideración presentada por la parte recurrente y, en consecuencia, sostuvo la validez de la adjudicación de la solicitud de propuesta en controversia.

Por los fundamentos que exponemos a continuación **confirmamos** el dictamen recurrido.

I.

El 20 de enero de 2023, el Departamento de Salud emitió una Invitación a Subasta Formal de Contratación de Servicios

Profesionales¹ y pliego titulado “*Request for Proposals*” RFP-SP-2022-2023-022-DS (RFP o Solicitud de Propuesta)², con el objetivo de contratar a una persona, empresa u organización cualificada, para proveer servicios de arquitectura, ingeniería y gerencia de proyectos para el diseño de las nuevas facilidades del Laboratorio de Salud Pública de Centro Médico, adscrito al Departamento de Salud. La fecha límite para someter propuestas era el 1 de marzo de 2023. Las siguientes cinco (5) compañías respondieron a la invitación y presentaron propuestas: Figueroa & Figueroa Arquitectos; Barrett Hale & Álamo, LLC; EMR Architects & Consultants, PSC; CMA Architects & Engineers, LLC y FIAA.

El 28 de abril de 2023, el Comité de Evaluación y Recomendación de Propuestas (Comité Evaluador) rindió un *Informe de Propuestas Examinadas y Recomendación del Comité de Evaluación para la Notificación de Adjudicación de la Contratación de Servicios Profesionales* (Informe)³. El Comité recomendó seleccionar a CMA Architects & Engineers, LLC para realizar los trabajos solicitados en el RFP.

El 4 de mayo de 2023, el Departamento de Salud emitió y notificó una *Notificación de Adjudicación*⁴ en la que informó a los licitadores la adjudicación del RFP. En esta, acogió la recomendación del Comité Evaluador y autorizó la contratación del proponente CMA Architects & Engineers, LLC.

En desacuerdo con la determinación, el 15 de mayo de 2023, la parte recurrente presentó una *Moción Solicitando Reconsideración*⁵. En su escrito, la parte recurrente planteó seis (6) fundamentos para justificar la revocación de la adjudicación de la buena pro contenida en la referida Notificación de Adjudicación, a

¹ Véase apéndice del recurso, págs. 11-13.

² Véase apéndice del recurso, págs. 14-59.

³ Véase apéndice del recurso, págs. 1069-1078.

⁴ Véase apéndice del recurso, págs. 1089-1097.

⁵ Véase apéndice del recurso, págs. 1134-1155.

saber: (1) no se incluyó el nombre de los licitadores ni sus direcciones de correo electrónico y postal; (2) existe error en la suma aritmética de la puntuación final de los licitadores; (3) la notificación carece de fundamentos adecuados que justifiquen la adjudicación; (4) confunde al licitador no agraciado en cuanto a las advertencias para solicitar reconsideración; (5) la evaluación fue arbitraria y caprichosa con patente preferencia en la calificación del licitador agraciado; y (6) incurrió en error el Comité Evaluador y el Comité Especializado en la lectura y evaluación del tiempo de entrega dispuesto en la propuesta de la parte recurrente. Ante ello, la parte recurrida solicitó la revocación de la adjudicación y que se le concediera la buena pro o, en la alternativa, que se devolviera el asunto al Comité Evaluador para que emitiera una notificación de adjudicación que permitiera conocer los fundamentos de su determinación.

Por su parte, el 5 de junio de 2023, el Departamento de Salud compareció mediante *Moción en Oposición a Solicitud de Reconsideración*⁶. Primeramente, adujo que la parte recurrida tuvo acceso al expediente administrativo y pudo examinar todo el contenido que obra en el expediente, incluyendo propuestas, direcciones y correos electrónicos de los proponentes a los cuales efectivamente le notificó su solicitud de reconsideración. Segundo, en cuanto al error aritmético señalado por la parte recurrida, el Departamento de Salud sostuvo que, al comparar el Informe que emitió el Comité Evaluador y la Notificación de Adjudicación, surge que se trató de un error tipográfico que no tuvo el efecto de alterar la sumatoria. Tercero, añadió que la adjudicación se llevó a cabo conforme a los criterios establecidos en el RFP, los cuales fueron descritos en la Notificación de Adjudicación. Cuarto, arguyó que en

⁶ Véase apéndice del recurso, págs. 1185-1203.

el presente caso la Notificación de Adjudicación incluyó las advertencias sobre el derecho a presentar solicitud de reconsideración, lo cual hizo efectivamente la parte recurrida. Quinto, señaló que la calificación otorgada por el Comité Evaluador fue un juicio valorativo basado en los criterios establecidos en el RFP, incluyendo las experiencias de los proponentes. Por último, en cuanto a la lectura y evaluación del tiempo de entrega dispuesto en la propuesta de la parte recurrente, el Comité Evaluador le otorgó el valor máximo en la evaluación, por lo que, de haber algún error, el mismo es insustancial por no afectar la determinación.

Así las cosas, el 28 de junio de 2023, el Departamento de Salud emitió una *Resolución*⁷ en la que declaró *Sin Lugar* la solicitud de reconsideración presentada por la parte recurrente y sostuvo la validez de la adjudicación de la Solicitud de Propuesta.

Particularmente, la parte recurrida concluyó lo siguiente:

A falta de prueba en contrario, debemos presumir que las decisiones del Departamento estuvieron fundamentadas en el conocimiento, la experiencia y las recomendaciones del comité técnico designado por la agencia y no fue una determinación caprichosa o arbitraria. Por el contrario, de los documentos que obran en el expediente se desprende que la agencia cumplió con las formalidades del proceso, tanto en la publicidad del requerimiento de propuestas, como en la selección de criterios y de un sistema de evaluación, y en la notificación de la adjudicación⁸.

Inconforme, el 18 de julio de 2023, la parte recurrente compareció ante nos mediante el presente recurso de revisión administrativa en el que señaló la comisión de los siguientes errores:

ERRÓ LA DIVISIÓN DE VISTAS ADMINISTRATIVAS DEL DEPARTAMENTO DE SALUD AL CONCLUIR QUE LA NOTIFICACIÓN DE ADJUDICACIÓN ES ADECUADA Y VÁLIDA A PESAR DE QUE: (1) LA MISMA CARECE EN SU TEXTO DE LA DIRECCIÓN POSTAL O DE CORREO ELECTRÓNICO DE LOS LICITADORES PARTICIPANTES A QUIENES DEBÍA SER NOTIFICADA LA SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN O REVISIÓN JUDICIAL; (2) CONTIENE ERRORES EN LA SUMA ARITMÉTICA DE LAS PUNTUACIONES; Y, (3) CARECE DE FUNDAMENTOS ADECUADOS QUE JUSTIFIQUEN QUE SE DESCARTARA LA PROPUESTA DE FIAA + Y QUE SE SELECCIONARA AL LICITADOR AGRACIADO.

⁷ Véase apéndice del recurso, págs. 1214-1229.

⁸ *Íd.*, pág. 1228.

ERRÓ LA DIVISIÓN DE VISTAS ADMINISTRATIVAS DEL DEPARTAMENTO DE SALUD AL CONFIRMAR LA PUNTUACIÓN CONCEDIDA A LOS LICITADORES PERMITIENDO UNA EVALUACIÓN ARBITRARIA Y CAPRICIOSA CARENTE DE FUNDAMENTOS QUE SURJAN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO Y VALIDANDO UNA PATENTE PREFERENCIA EN LA CALIFICACIÓN DEL LICITADOR AGRACIADO QUE NO SE ENCUENTRA ADECUADAMENTE SOSTENIDA EN EL EXPEDIENTE.

ERRÓ LA DIVISIÓN DE VISTAS ADMINISTRATIVAS DEL DEPARTAMENTO DE SALUD AL DENEGAR LA RECONSIDERACIÓN PRESENTADA POR LA FIAA + Y VALIDAR LA SELECCIÓN DE UN LICITADOR QUE PROPUSO PRECIOS IRRAZONABLES PARA LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS, LO QUE ACARREA UN RIESGO DE INCUMPLIMIENTO Y ENCARECE LOS FONDOS FEDERALES DISPONIBLES PARA LA RECUPERACIÓN.

El 28 de agosto de 2023, el Departamento de Salud presentó su *Alegato*. Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a exponer la normativa jurídica aplicable a la controversia.

II.

-A-

Nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que “las agencias gubernamentales son las llamadas a adoptar las normas a seguir en sus propios procedimientos de adjudicación de subastas”⁹. Además, se ha reiterado que “**las agencias gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración**” pues estas poseen “una vasta experiencia y especialización que las colocan en mejor posición que el foro judicial para seleccionar el postor que más convenga al interés público”¹⁰. (Énfasis nuestro).

Del mismo modo, “las determinaciones de hecho de organismos y de agencias administrativas públicas tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada, mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente

⁹ *Caribbean Communications v. Pol. de P. R.*, 176 DPR 978, 993-994, (2009), *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745, 757 (2004), 3 LPRA secs. 9659 y 9671.

¹⁰ *Íd.* en la pág. 1006, que cita a *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821 (2007), *Perfect Cleaning v. Cardiovascular [II]*, 172 DPR 139 (2007); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006), *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434, 444 (2004).

para derrotarlas”¹¹. Consecuentemente, como el proceso de subastas está regulado por una ley especial general, le “corresponde a cada agencia ejercer el poder de reglamentación que le fuere delegado para establecer las normas que habrán de regir sus procedimientos de subasta”¹².

En esencia, la deferencia y amplia discreción conferida a las agencias ha provocado que los foros apelativos nos abstengamos de intervenir o más aún, de sustituir el criterio de la agencia o junta concernida en la adjudicación de la buena pro a menos que se demuestre que la decisión se tomó de forma arbitraria, caprichosa, y [sic] que medió fraude o mala fe¹³. A su vez, los tribunales apelativos han de conceder una deferencia a las decisiones administrativas, debido a que éstas cuentan con vasta experiencia y los conocimientos especializados en los asuntos que le han sido encomendados¹⁴. Así pues, en específico, se ha utilizado jurisprudencialmente el criterio de razonabilidad para analizar si son sustentables las determinaciones administrativas. En ese sentido, nuestro más alto foro concluyó lo siguiente:

Las agencias administrativas, de ordinario, se encuentran en mejor posición que los tribunales para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración de acuerdo con los parámetros establecidos por la ley y los reglamentos aplicables. En este sentido, en el ejercicio de sus facultades **se les reconoce discreción al momento de considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar la subasta a favor de la licitación que estime se ajusta mejor a las necesidades particulares de la agencia y al interés público en general**. Como consecuencia de ello, los tribunales no debemos intervenir con el rechazo de una propuesta o la adjudicación de una subasta, salvo que la determinación administrativa adolezca de un abuso de discreción, arbitrariedad o irracionalidad. (Énfasis nuestro)¹⁵.

Ahora bien, la subasta tradicional y la solicitud de propuestas (*request for proposal*) son los dos vehículos procesales que tanto el

¹¹ *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006).

¹² *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009).

¹³ *Caribbean Communications v. Pol. de PR*, supra, pág. 1006.

¹⁴ *Íd; Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003).

¹⁵ *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 348-349 (2016).

gobierno central como los municipios utilizan para la adquisición de bienes y servicios¹⁶. El propósito primordial de estos es proteger el erario, al fomentar la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles¹⁷. Con ello, se pretende maximizar la posibilidad del Gobierno para obtener el mejor contrato, mientras se protegen los intereses y activos del pueblo contra el dispendio, el favoritismo, la corrupción y el descuido al otorgarse contratos¹⁸.

Así pues, las subastas y solicitud de propuestas gubernamentales son invitaciones que hacen las agencias para que se sometan cotizaciones para la realización de obras o la adquisición de bienes y servicios¹⁹. Es norma conocida que, los procedimientos de subasta para la adquisición de bienes y servicios por las agencias del gobierno “están revestidos del más alto interés público y aspiran a promover la sana administración gubernamental”²⁰. Este procedimiento está creado para “evita[r] el favoritismo, la corrupción, la extravagancia y el descuido al otorgarse contratos”²¹.

De igual forma, “[a]unque el gobierno debe procurar que las obras públicas se realicen al precio más bajo posible, existen otros criterios, además del precio, que tienen que ser evaluados” para adjudicar una subasta²². Algunos de los factores a considerar al adjudicar una subasta gubernamental incluyen lo siguiente: (1) que las propuestas sean conforme a las especificaciones de la agencia, (2) la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, (3) la responsabilidad económica del licitador, y (4) su reputación e

¹⁶ *PR Eco Park, Inc. et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019); *R & B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606 (2007).

¹⁷ *Íd.*; *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, 194 DPR 711, 716–717 (2016).

¹⁸ *Íd.*

¹⁹ *Perfect Cleaning v. Centro Cardiovascular*, supra, pág. 143.

²⁰ *Maranello et al. v. O.A.T.*, 186 DPR 780, 789 (2012) que cita a *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009), *Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847, 854 (2007).

²¹ *Íd.* que cita a *Aut. Carreteras v. CD Builders Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009), *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 827 (2007), *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990).

²² *Maranello et al. v. O.A.T.*, supra, que cita a *C. Const. Corp. v. Mun. de Bayamón*, 115 DPR 559, 562-563 (1984).

integridad comercial, entre otros factores”²³. Es decir, no existe una regla inflexible que exija adjudicar la subasta al postor más bajo²⁴. A estos fines, ha quedado establecido que “como el interés público en este tipo de procedimiento es de gran peso a la hora de adjudicar, en ocasiones el mejor postor no siempre será el más bajo, sino el que, unido al interés público de economía gubernamental, tenga una mayor capacidad de pericia y eficiencia”²⁵.

Por ello, en consonancia con lo antes expuesto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó lo siguiente:

Un organismo gubernamental está facultado para rechazar la licitación más baja en todas aquellas ocasiones en que estime que los servicios técnicos, probabilidad de realizar la obra de forma satisfactoria y dentro del tiempo acordado, materiales, etc., que ofrezca un postor más alto, corresponde a sus mejores intereses. Claro está, la agencia tiene discreción de rechazar la oferta más baja por una más alta, siempre y cuando esta determinación no esté viciada por fraude o sea claramente irrazonable²⁶.

III.

En su recurso, la parte recurrente alega como **primer señalamiento de error** que incidió el Departamento de Salud al concluir que la notificación de adjudicación es adecuada y válida a pesar de que la misma carece de la dirección postal y de correo electrónico de los licitadores participantes, contiene errores en la suma aritmética de las puntuaciones otorgadas y carece de fundamentos que justifiquen la adjudicación.

Tras examinar la Notificación de Adjudicación encontramos que la misma incluye los nombres de las cinco (5) compañías que participaron en la subasta. Aunque la notificación no incluyó las respectivas direcciones postales y electrónicas de los proponentes, nada en nuestro ordenamiento jurídico requiere que esto esté incluido.

²³ *Íd.*

²⁴ *Torres v. Junta de Subastas*, 169 DPR 886 (2007).

²⁵ *Íd.*

²⁶ *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006).

En cuanto a la suma de las puntuaciones otorgadas en cada criterio de evaluación, ciertamente identificamos que en la Notificación de Adjudicación hubo un error tipográfico cuando se asignó un porcentaje erróneo al criterio de tiempo de entrega. Según, surge del RFP y del Informe realizado por el Comité Evaluador, el por ciento asignado al criterio de tiempo de entrega fue de 25%, mientras que el por ciento asignado al criterio de costos de la propuesta fue de 15%²⁷.

Criterios y rubrica de evaluación de:	EMR Architects & Consultants, PSC	FIAA+ Firma de Ingenieros y Arquitectos Asociados PSC	CMA Architects & Engineers LLC
Experiencia del Proponente- 30%	10/30	10/30	30/30
Calificaciones del Proponente-25%	0/25	0/25	25/25
Tiempo de entrega-25%	25/25	25/25	25/25
Costos de la Propuesta-15%	15/15	15/15	15/15
Documentos Requeridos-5%	5/5	5/5	5/5
Act 164-Ley General de Corporaciones	Pass	Pass	Pass
Suspensión e inhabilitación (as requires by 2 CFR § 180.995)	Pass	Pass	Pass

Tras examinar la Notificación de Adjudicación emitida por el Departamento de Salud encontramos que erróneamente se consignó que el porcentaje asignado al criterio de tiempo de entrega fue de 15%²⁸. Los criterios de evaluación y las puntuaciones obtenidas por los proponentes fueron las siguientes:

Criterios	EMR	FIAA+	CMA
Experiencia del proponente – 30%	10/30	10/30	30/30
Calificaciones del proponente – 25%	0/25	0/25	25/25
Tiempo de entrega – 15% -	15/15	15/15	15/15
Costos de la propuesta – 15%	15/15	15/15	15/15
Documentos requeridos – 5%	5/5	5/5	5/5
Act- 164 – Ley General de Corporaciones	Pass	Pass	Pass
Suspensión e inhabilitación (as required by 2 CFR §180.995)	Pass	Pass	Pass
Puntuación final	55/100	55/100	100/100

No obstante, a cada uno de los participantes se le otorgó el porcentaje máximo tanto en el criterio de tiempo de entrega como en el criterio de costos de la propuesta. Por tanto, concluimos que el porcentaje realmente otorgado al criterio de tiempo de entrega fue de 25% y surge diáfano cuando se realiza la sumatoria de cada

²⁷ Véase apéndice del recurso, págs. 34 y 1069.

²⁸ Véase apéndice del recurso, pág. 1120.

renglón por cada participante. Por ende, acogemos el raciocinio de la parte recurrida respecto a que dicho error no tuvo el efecto de alterar el resultado ni la parte recurrente se vio afectada en su evaluación²⁹.

Respecto a los fundamentos en los que el Departamento de Salud basó su determinación, de la Notificación de Adjudicación se desprende una descripción detallada de cada una de las compañías, sus experiencias, la cantidad que ofertaron, los criterios que se tomaron en consideración al evaluar a cada proponente, los fundamentos por los cuales algunos proponentes fueron descalificados, las recomendaciones realizadas por el Comité Evaluador y, por último, la determinación de la parte recurrida. En esencia, los fundamentos o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta y las razones para no adjudicar a los licitadores perdidosos fueron debidamente incluidas en la Notificación de Adjudicación. En consecuencia, determinamos que el primer error señalado por la parte recurrente no se cometió.

En su **segundo señalamiento de error**, la parte recurrente alega que incidió el Departamento de Salud al confirmar la puntuación concedida a los licitadores por ser una arbitraria y caprichosa.

Como mencionamos anteriormente, entre los criterios que consideró el Departamento de Salud para adjudicar la subasta se encontraba la experiencia, las calificaciones, el tiempo de entrega, los costos de la propuesta y los documentos requeridos. Por lo que, de conformidad con el derecho aplicable antes citado y según se desprende del expediente ante nuestra consideración, no estamos ante una situación de actuaciones arbitrarias o caprichosas que

²⁹ Véase *Alegato del Departamento de Salud*, págs. 13 y 14 y el Anejo *Resolución a la pág. 1221*.

justifiquen anular la subasta celebrada por el Departamento de Salud. Por consiguiente, concluimos que este error no se cometió.

Por último, en su **tercer señalamiento de error**, la parte recurrente aduce que erró el Departamento de Salud al denegar su solicitud de reconsideración y validar la selección de un licitador que propuso precios irrazonables para la provisión de los servicios.

Según se advirtió en el RFP, la determinación en el nivel de competencia se basó en el mejor valor, pero no significaba que sería a la propuesta con el costo más bajo debido a que, independientemente del precio, las propuestas debían cumplir con las especificaciones de la agencia. Es decir, el precio al igual que el cumplimiento en las especificaciones, constituye uno de varios criterios de evaluación que el Departamento de Salud tomó en consideración para adjudicar la subasta. Por lo tanto, resolvemos que el error no se cometió. En consecuencia, confirmamos la adjudicación de la subasta a favor de CMA Architects & Engineers, LLC.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, **confirmamos** el dictamen recurrido.

Notifíquese inmediatamente.

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