ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

WILLIAM MALDONADO RECURRENTE v. GOBIERNO DE PUERTO RICO, DTOP-AMA RECURRIDA	KLRA201800510	Revisión administrativa procedente del Departamento de Transportación y Obras Públicas, Autoridad Metropolitana de Autobuses Subasta Núm. RFP2017-003

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Sánchez Ramos.

Grana Martínez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de octubre de 2018.

El recurrente, William Maldonado Alicea, solicita que revisemos una resolución dictada por la Junta de la Autoridad Metropolitana, el 7 de agosto de 2018 y notificada el 8 de agosto de 2018.

La recurrida, Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA), presentó su oposición al recurso.

I

La AMA emitió el Requerimiento de Propuesta RF2017-003 para reemplazar el piso del segundo y tercer nivel de sus oficinas centrales. Las compañías Prosite Builder's LLC y Constructora de Centro de PR representada por el recurrente comparecieron a la convocatoria. Prosite Builder inicialmente ofreció sus servicios por la cantidad de $126,741, pero terminó licitando por $89,354.40. Constructora de Centro de PR licitó por la cantidad de $77,700.00.

El 13 de diciembre de 2017, la AMA adjudicó la buena pro del requerimiento a Prosite Builder LLC. El foro recurrido notificó al recurrente que su compañía no fue favorecida, porque la evidencia

económica presentada no cumplía los requerimientos y su experiencia no satisfacía las expectativas específicas para el proyecto. La Junta de Subasta de la AMA informó por escrito al recurrente que su decisión estaba basada en el análisis siguiente. **PROSITE BUILDERS LLC** 1) cuenta con la experiencia previa en proyectos similares, 2) cumplió con la entrega de documentos requeridos, 3) cumplió con los términos del trabajo establecido, 4) el diseño y material cumplió con las especificaciones y 5) ofreció un precio razonable $89,354.40. **CONSTRUCTURA DEL CENTRO PR** 1) licitó por la cantidad de $77,700.00, 2) la evidencia económica que presentó no cumplió con los requerimientos y 3) la evidencia sobre su experiencia no satisfacía las expectativas específicas del proyecto.

El recurrente solicitó revisión a la Junta de Impugnación de Subasta de la AMA acompañada de evidencia sobre su capacidad económica y experiencia de trabajo. La Junta no atendió la solicitud dentro del término establecido en ley y el recurrente acudió al Tribunal de Apelaciones en el recurso KLRA201800087.

El Tribunal de Apelaciones revocó a la AMA, porque no fundamentó adecuadamente la adjudicación del requerimiento de propuesta. El tribunal concluyó que la notificación no cumplió con el debido proceso de ley, porque la Junta de Subasta notificó escuetamente al recurrente las razones por las que no fue el licitador favorecido. El Tribunal de Apelaciones resolvió que la Junta tenía que notificar detalladamente al recurrente las razones por las que su evidencia económica no cumplió con los requisitos del Requerimiento de Propuesta y por qué su experiencia no satisfacía las expectativas del pliego de especificaciones.

El 28 de junio de 2018, el Tribunal de Apelaciones devolvió el caso al foro administrativo para que adjudicara la buena pro conforme al derecho y la jurisprudencia aplicable.

El 7 de agosto de 2018, la Junta de la AMA reevaluó las propuestas, y nuevamente adjudicó la buena pro del requerimiento a Prosite Builder LLC. La Junta informó al recurrente por escrito que realizó el análisis siguiente. **PROSITE BUILDERS LLC** 1) **tiene experiencia previa en proyectos similares de mayor envergadura y complejidad en cuanto a destrezas, coordinación y trabajos que la presentada por el competidor,** 2) cumplió con la entrega de documentos requeridos, 3) cumple con los términos de trabajo establecido, 4) el diseño y material cumplió con las especificaciones y 5) **ofreció un precio razonable más alto en comparación con el competidor.** Constructora Del Centro 1) **tiene experiencia previa en proyectos similares de menor envergadura y complejidad en cuanto a destrezas, coordinación y trabajos que la presentada por el competidor,** 2) cumplió con la entrega de documentos requeridos, 3) cumple con los términos de trabajo establecido, 4) el diseño y material cumplieron con las especificaciones y 5) ofreció un precio razonable.

La Junta informó a la recurrente que no recomendó su propuesta, debido a que "la experiencia previa en proyectos similares es de menor envergadura y complejidad en cuanto a destrezas, coordinación y trabajos, en comparación a lo presentado por el competidor".

El recurrente presentó este recurso en el que alega que la AMA erró al concluir que no presentó evidencia de su experiencia en proyectos similares. Maldonado Alicea, aduce que la Junta debió adjudicarle la buena pro, porque fue el postor más bajo y demostró su experiencia en proyectos similares.

II

A

La doctrina de revisión judicial establece que los tribunales tienen que revisar si las agencias actuaron dentro de los poderes

delegados y si sus decisiones son compatibles con la política pública y ley orgánica. Los dictámenes de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial. Esta norma está asentada en el principio de que, los organismos administrativos tienen el conocimiento especializado sobre los asuntos que le han sido delegados. Como norma general, los tribunales no intervendremos con sus determinaciones de hechos, siempre y cuando estén sustentadas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad. Al hacer ese análisis, debemos utilizar el criterio de la razonabilidad. La razonabilidad de la actuación de la agencia es el criterio rector al momento de evaluar la corrección de una decisión administrativa. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía,* 2018 TSPR 157.

La determinación sobre razonabilidad está basada en los criterios siguientes: 1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado, 2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente de la agencia, 3) si las conclusiones de derecho fueron correctas, mediante una revisión completa y absoluta. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía,* supra.

La parte que cuestiona el dictamen administrativo tiene que convencer al tribunal que la evidencia en la cual se apoyó la agencia no es sustancial. Por esa razón, tiene que establecer que en el récord administrativo existe otra prueba, que demuestra que la decisión de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduce el valor probatorio de la prueba que impugna. La evidencia sustancial es aquella prueba relevante que una mente razonable podría aceptar adecuada para sustentar una conclusión. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía,* supra.

Los tribunales sí podemos revisar las conclusiones de derecho de las agencias administrativas en su totalidad. Sin embargo, no

quiere decir que podamos descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de las agencias y sustituirlas por las nuestras. El foro judicial debe darles gran peso y deferencia a las interpretaciones que las agencias administrativas hacen de las leyes particulares que le corresponde poner en vigor. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía,* supra.

La norma de la deferencia solo cede cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial, (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación e interpretación de las leyes o los reglamentos que le corresponde administrar, (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía,* supra; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina,* 185 DPR 800, 822 (2012).

B

La contratación gubernamental de servicios está revestida del más alto interés público. Su propósito es fomentar la inversión responsable y eficiente de los recursos del Estado. La subasta formal es el vehículo procesal ordinariamente utilizado por el Estado en la adjudicación de bienes y servicios. Su objetivo primordial es proteger al erario público, mediante la construcción de obras y adquisición de servicios de calidad al mejor precio posible. La subasta gubernamental procura establecer un esquema que asegure la competencia equitativa entre los licitadores, evite la corrupción y minimice los riesgos de incumplimiento. Nuestro ordenamiento jurídico no contiene un estatuto uniforme que regule la subasta gubernamental, dirigida a la adquisición de bienes y servicios. Las agencias reglamentan las normas que gobernarán sus propios

procedimientos de subasta. *ECA General Contractor Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez,* 2018 TSPR 124.

Las subastas gubernamentales tienen como parte de sus propósitos, conseguir los precios más bajos posibles y evitar el favoritismo, la corrupción, extravagancia y descuido en el otorgamiento de los contratos. Sin embargo, no existe una regla inflexible que exija adjudicar la subasta al postor más bajo. Por consideraciones de interés público, a veces la licitación más baja no resulta ser la más económica. *Torres Prods. v. Junta Municipio de Aguadilla,* 169 DPR 886, 897 (2008).

La licitación más baja puede ser rechazada, cuando los servicios técnicos, la probabilidad de realizar la obra satisfactoriamente dentro del tiempo acordado, y los materiales del postor más alto son más beneficiosos para los intereses del organismo gubernamental. La agencia tiene discreción para rechazar la oferta más baja, siempre que su determinación sea razonable. *Caribbean Communications v. Policía de P.R.,* 176 DPR 978, 1006-1007 (2007); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas,* 168 DPR 771, 783 (2006).

El ente gubernamental también puede acudir al mecanismo de requerimiento de propuesta para adquirir bienes y servicios. Se trata de un mecanismo de compra que permite la negociación entre el oferente y la entidad gubernamental mientras se evalúan las propuestas recibidas. Su característica sobresaliente es que admite negociación y es frecuentemente utilizado en la adquisición de bienes o servicios especializados que involucran asuntos altamente técnicos y complejos o cuando existen escasos competidores cualificados. El requerimiento de propuesta debe enumerar los requisitos y factores que se utilizarán para la adjudicación del contrato en cuestión y a los cuales todo licitador tiene que ser responsivo. Como norma se le adjudica un valor o peso a los factores

a considerarse al momento de adjudicar la buena pro. El documento describe cómo se llevará a cabo el proceso, incluso el itinerario para recibir, evaluar y adjudicar la buena pro y los términos del contrato que se otorgará. *ECA General Contractor Inc. v. Municipio Autónomo de Mayagüez,* supra; *R & B Power v. ELA,* 170 DPR 606, 621-622 (2007).

El mecanismo de requerimiento de propuesta se destaca de la subasta tradicional, por su informalidad y flexibilidad y el grado de discreción de la entidad pública para considerar la propuesta recibida. No obstante, por ser un mecanismo para la adquisición de bienes y servicios, participa de alguna de las características de la subasta formal. Aunque es más informal que la subasta, los licitantes rechazados tienen derecho a cuestionar la decisión de la agencia mediante el procedimiento de revisión judicial. *R & B Power v. ELA,* supra, pág. 623.

Al procedimiento de requerimiento de propuesta le aplican los principios generales de la antes Sección 3.16 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2166, ahora Sección 3.16 de la Ley Núm. 30-2017, 3 LPRA sec. 9656. La notificación de la decisión final de la agencia deberá incluir sus fundamentos y advertir la disponibilidad del derecho de revisión. *R & B Power v. ELA,* supra, págs. 624-625.

Las agencias de ordinario se encuentran en mejor posición que los tribunales para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración, de acuerdo con la ley y los reglamentos aplicables. Los organismos administrativos tienen discreción para considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar la subasta a favor de la licitación que mejor se ajusta a sus necesidades particulares y al interés público general. 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 irracionabilidad. *CD Builders v. Mun. Las Piedras,* 196 DPR 336, 348-349 (2016).

III

La resolución recurrida no cumple con la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones en el caso KLRA201800087. Este tribunal ordenó a la AMA emitir una determinación fundamentada, que no entorpeciera el derecho de la recurrente a solicitar revisión. La AMA fue advertida que la notificación tenía que incluir una explicación fundamentada del análisis que realizó y de los factores que consideró para no adjudicar la propuesta a la recurrente. Además, de explicarle detalladamente el peso que dio a esos factores para concluir que Constructora no satisfacía las expectativas del pliego del proyecto.

La AMA cometió el mismo error. El 7 de agosto de 2018, reevaluó las propuestas y envió una notificación a la recurrente en la que le informó escuetamente que seleccionó a PROSITE BUILDERS LLC porque su experiencia previa en proyectos similares era de mayor envergadura y complejidad en cuanto a destrezas, coordinación y trabajos en comparación a lo presentado por Constructora del Centro.

La notificación incumplió con la orden del TA y las garantías del debido proceso de ley. La Junta omitió el análisis que realizó para llegar a esa conclusión, ni siquiera mencionó los factores que consideró para no adjudicar la propuesta a la recurrente y menos aún explicó detalladamente el peso que dio a esos factores para concluir que Constructora no satisfacía las expectativas del pliego del proyecto. La falta de una determinación fundamentada del organismo administrativo imposibilita nuestra función revisora sobre la corrección de la decisión y priva a la recurrente de ejercer adecuadamente ese derecho.

IV

Por los fundamentos expuestos se revoca y se devuelve el caso nuevamente a la Junta de Subasta de la AMA para que dicte una notificación fundamenta que cumpla con las garantías del debido proceso de ley y que permita a la recurrente ejercer efectivamente su derecho a la revisión judicial.

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

El Juez Sánchez Ramos disiente con voto escrito.

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

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

WILLIAM MALDONADO Recurrente v. GOBIERNO DE PUERTO RICO, DTOP-AMA Recurrida	KLRA201800510	*Revisión* procedente del Departamento de Transportación y Obras Públicas, Autoridad Metropolitana de Autobuses Subasta Núm. RFP2017-003

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Sánchez Ramos.

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ SÁNCHEZ RAMOS

Disiento, porque el récord ante nosotros nos permite evaluar la corrección de lo actuado por la AMA. Tenemos el expediente administrativo, el cual incluye el correspondiente requerimiento de propuesta, junto a las propuestas de cada uno de los licitadores. Tenemos, además, una explicación de la AMA en cuanto a por qué escogió al licitador agraciado. Esta explicación, claramente, es suficiente para evaluar, a la luz de la totalidad del expediente, si tiene mérito el recurso del licitador recurrente.

La explicación de la AMA es que el licitador agraciado, además de ofrecer un precio razonable (aunque más alto que el ofrecido por el recurrente), supera al licitador recurrente en cuanto a su experiencia, pues ha trabajado en proyectos de mayor envergadura y complejidad. Esta explicación satisface el requisito de que esté debidamente fundamentada la decisión objeto de controversia. De hecho, el licitador recurrente de forma alguna plantea que se haya visto impedido de impugnar adecuadamente la decisión recurrida por falta de fundamento.

La práctica de, sin razón de peso, evitar revisar una decisión en este contexto tiene el efecto de prolongar, innecesariamente, por

demasiado tiempo, el proceso dirigido a la obtención de servicios o bienes que el gobierno necesita para cumplir, **de forma oportuna**, con su función. Ello afecta adversamente, de forma sustancial, el interés público.

Así pues, debemos procurar descargar nuestra responsabilidad de adjudicar este tipo de recurso en los méritos, salvo en circunstancias extremas en que, realmente, sea imposible pasar juicio sobre lo actuado por la agencia. Lejos de estar ante este tipo de caso extremo, aquí tenemos ante nosotros información suficiente para conocer, y pasar juicio, sobre el razonamiento de la AMA al tomar la decisión impugnada.

En fin, por considerar que la explicación ofrecida por la AMA nos permite ejercer nuestra función revisora, y por la parte recurrente no haber rebatido la presunción de corrección que acompaña este tipo de decisión, hubiese confirmado la decisión administrativa cuya revisión se solicitó.

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de octubre de 2018.

ROBERTO SÁNCHEZ RAMOS
JUEZ DE APELACIONES