Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y FAJARDO
PANEL IV

MEDICAL BIOTRONICS, INC. Recurrente v. JUNTA DE SUBASTAS DEL CENTRO COMPRENSIVO DE CÁNCER DE LA UPR Agencia Recurrida	KLRA201601111	REVISIÓN JUDICIAL procedente de la Junta de Subastas del Centro Comprensivo de Cáncer de la UPR Subasta Núm.: 2016-006 Sobre: Impugnación de adjudicación de subasta.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Cintrón Cintrón, la Jueza Rivera Marchand y el Juez Sánchez Ramos[1].

Jiménez Velázquez, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 10 de noviembre de 2016.

Medical Biotronics, Inc., compareció ante nos y solicitó la revisión de la notificación de adjudicación de la Subasta Núm. 2016-0006 para la adquisición e instalación de equipo médico para el Hospital del Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico. Mediante la misma, la Junta de Subastas adjudicó la buena pro respecto a distintos renglones a diferentes licitadores. La parte recurrente cuestionó la adjudicación de cuatro de los cinco renglones en los cuales presentó propuestas de licitación. Entonces, Medical Biotronics, Inc., solicitó reconsideración. La Junta de Subastas del Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico denegó la anulación requerida, y sostuvo su adjudicación.

Antes de resolver la controversia jurídica planteada, exponemos los hechos que la originaron.

---

[1] El Hon. Roberto Sánchez Ramos no interviene.

I

Tras la publicación del *Aviso de subasta* para la adquisición e instalación de equipo médico, y luego de celebrarse el acto de apertura el 1 de septiembre de 2016,[2] la Junta de Subastas del Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico (Junta de Subastas o Junta) emitió los avisos de *Notificación* de *adjudicación de subasta* el 20 de septiembre de 2016. La parte recurrente, Medical Biotronics, Inc. (Medical) licitó para los renglones ("renglones") 3,[3] 7,[4] 12[5], 17[6] y 20[7] de esta subasta. Todos los avisos de *Notificación* emitidos por la Junta de Subastas, luego de enumerar las propuestas recibidas para cada renglón, indican de forma idéntica:

> Se evaluaron todas las propuestas a base de los siguientes términos (por orden de prioridad):
>
> 1. Información y Documentación requerida por la Solicitud de Propuesta, lo cual incluye la documentación requerida legalmente para contratar con Entidades del Gobierno de Puerto Rico.
>
> 2. Luego procedimos a evaluar las ofertas presentadas por el resto de los licitadores utilizando el criterio de

---

[2] Según las copias de las *Minutas* de las diversas reuniones celebradas por la Junta de Subastas del Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico, unidas como anejos del alegato de dicha parte, el jueves, 1 de septiembre de 2016 se llevó a cabo la *Reunión de apertura de propuestas* a las 9:00 am. Entendemos que la hora de inicio de esta reunión, según indicada en la respectiva *Minuta*, corresponde a un error. Nos explicamos. La reunión, la cual comenzó con la presencia de tres miembros de la Junta, se dio por terminada a las 3:40 de la tarde. Además, de los correos eléctricos remitidos por la analista de compras y proyectos de construcción del Centro en respuesta a los mensajes de Medical Biotronics, Inc., surgía que el proceso de entrega de las propuestas por parte de los licitadores se extendía hasta las 3:00 pm del 1 de septiembre de 2016.

[3] Las compañías que presentaron sus propuestas para los equipos médicos de monitores fueron PR Sales & Services, G Med Products, GE Health Care, Cardinal Health, Medical Biotronics y Pelegrina Medical, Inc. Este renglón le fue adjudicado a PR Sales & Services.

[4] Las compañías que presentaron sus propuestas para los equipos médicos *beds, stretchers & tables* fueron PR Sales & Services, Universal Care, Striker, PR Hospital, Hospital Equipment HESS, G Med Products y Medical Biotronics. Este renglón le fue adjudicado a Striker.

[5] Las compañías que presentaron sus propuestas para los equipos médicos *carts & shelving* fueron Universal Care, Angleshelf, G Med Products, Medical Biotronics, PR Hospital Supplies y PR Sales & Services. Este renglón le fue adjudicado a Universal Care.

[6] Las compañías que presentaron sus propuestas para los equipos médicos *flowmeter/suction* fueron PR Sales & Services, PR Hospital Supplies, G Med Products y Medical Biotronics. Este renglón le fue adjudicado a PR Hospital Supplies.

[7] Las compañías que presentaron sus propuestas para los equipos médicos de desfibriladores fueron Medical Biotronics y Pelegrina Medical, Inc. Este renglón le fue adjudicado a Medical Biotronics, parte recurrente.

"Mejor Valor", según definido en la Solicitud de Propuesta.

3. Finalmente el último criterio de la evaluación consistió en analizar los equipos aceptables y aquellos que cumplían con las especificaciones de la Solicitud de Propuesta y según la evaluación de Mitchell, consultores especialistas de Equipos Médicos.

Los distintos licitadores fueron notificados por correo electrónico de la adjudicación el 21 de septiembre.

El 29 de septiembre de 2016, Medical Biotronics, a través de su presidente, presentó una *Solicitud de reconsideración/impugnación adjudicación subasta 2016-06 (equipos médicos).* Según el procedimiento de subasta formal establecido en la reglamentación del Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico y conforme a la legislación y jurisprudencia aplicable sobre este proceso, Medical Biotronics impugnó la adjudicación y solicitó reconsideración por entender que la Junta incumplió con su reglamentación al no llevar a cabo el proceso establecido para la apertura de la subasta. En específico, Medical Biotronics sostuvo que la Junta no llevó a cabo el proceso de apertura de los pliegos de proposiciones sometidos por los otros licitadores. También, Medical Biotronics argumentó que los avisos de adjudicación eran inadecuados, pues carecían de los elementos requeridos para la notificación de una subasta, esto es, la base para la adjudicación y el apercibimiento sobre los remedios de reconsideración y revisión judicial. Los avisos de adjudicación no contenían una síntesis de las propuestas de los licitadores, cómo las mismas cumplían o no con los factores o criterios utilizados para la adjudicación, y los defectos que tuvieron las propuestas perdidosas. En fin, Medical Biotronics solicitó la reconsideración e invalidación de la adjudicación de la subasta en cuestión. Además, solicitó, una vez más, acceso al expediente administrativo de la subasta, el cual indicó le había sido negado.

Luego de varios trámites, incluso a nivel apelativo,[8] la Junta de Subastas, mediante comunicación del 11 de octubre de 2016, atendió la solitud de reconsideración o impugnación de la subasta. La Junta realizó un recuento del proceso de subasta, a partir de la publicación del aviso o invitación a la subasta el 18 y 19 de agosto de 2016, de la celebración de la reunión pre-subasta del 26 de agosto, de la reunión para la apertura de las propuestas luego de la hora límite para someter las mismas, así como de la adjudicación de la primera fase de la subasta y correspondiente notificación. En cuanto a las diferentes adjudicaciones de los renglones de esta primera fase de la subasta, respecto a los cuales Medical Biotronics licitó, la Junta indicó:

1. #3 (Monitors)- De los tres licitadores que cumplieron con las especificaciones, se adjudicó a Puerto Rico Sales & Medical Services por la cantidad de $980,397.10. GE Healthcare fue el segundo postor por la cantidad de $1,103,979.58 mientras Biotronics fue el tercer postor por la cantidad de $1,273,662.95.

2. #7 (Beds, Stretchers & Tables)– Adjudicada a Stirker por la cantidad total de $476,280.00. La Junta de Subastas y Mitchell reconocieron el interés de mantener todo el equipo en este renglón de un mismo suplidor para propósitos de uniformidad y mantenimiento. Biotronics no sometió propuesta para las 24 unidades de uno de los artículos especificados.

3. #12 (Carts & Shelving)- Adjudicada a Universal Care Corp. por la cantidad de $329,233.39 ya que sometieron la propuesta más económica y más completa que cumplía con las especificaciones. Biotronics solo sometió propuestas para 5 de los 22 artículos adjudicados.

4. #17 (Flowmeter/Suction)- Adjudicada a Puerto Rico Hospital Supply quien sometió un producto alterno que cumplía con las especificaciones por la cantidad de $54,191.72. Biotronics sometió un producto alterno por la cantidad de $96,478.00.

5. #20 (Defibrilator)- Adjudicada a Biotronics que sometió un producto alterno que cumplía con las especificaciones por la cantidad total de $43,240.00.

---

[8] Medical Biotronics presentó el recurso de revisión judicial KLRA201601069, de cuyo trámite y disposición tomamos conocimiento. Mediante la *Sentencia* del 13 de octubre de 2016, un Panel Hermano desestimó el recurso por prematuro.

En su *Discusión*, la Junta señaló que el procedimiento de apertura y evaluación de las propuestas fue ampliamente discutido en la solicitud de propuestas, así como en la reunión pre-subasta. En ningún momento se informó que los licitadores no podían asistir al proceso de apertura, ni se recibió una solicitud de Biotronics para participar del acto de apertura y tampoco una objeción oportuna sobre ello. Según la Junta, el acto de apertura pública y la lectura a viva voz de las propuestas cobra mayor importancia en subastas que se adjudican al postor más bajo. Sin embargo, esta subasta, cuyo criterio determinante fue el "mejor valor", requería un análisis sosegado y extenso con la participación de un consultor técnico externo sito en Illinois, Estados Unidos, lo que no se desprendía de una lectura a viva voz, tal cual señaló la Junta de Subasta. La Junta sostuvo que en la reunión celebrada para abrir las propuestas se le dio cumplimiento sustancial a las disposiciones de la reglamentación del Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico.

Según la Junta, las notificaciones de adjudicación incluían los nombres de los licitadores participantes y los criterios de evaluación utilizados. Sobre el derecho de reconsideración y revisión judicial a la convocatoria y a la adjudicación, la Junta indicó que la sección 5.29 de la solicitud de propuestas entregada a los licitadores advertía de tales derechos. La Junta señaló que Medical Biotronics no había solicitado revisar el expediente administrativo.

En fin, la Junta, en reconsideración, denegó anular la subasta en cuestión. A diferencia de la *Notificación* del 20 de septiembre de 2016, esta determinación en atención a la reconsideración de Medical Biotronics advertía del término de 10 días para presentar el recurso de revisión judicial correspondiente.

Así las cosas, el 21 de octubre de 2016 Medical Biotronics presentó ante nos una *Solicitud de revisión de determinación administrativa e impugnación de adjudicación de subasta*, en conjunto con una *Moción en auxilio de jurisdicción y en solicitud de paralización*. En su recurso, Medical Biotronics discutió conjuntamente los siguientes errores:

> PRIMER ERROR: El Centro incumplió su Reglamento de Compras y Subastas del Centro Comprensivo de Cáncer de la UPR violando el debido proceso del Recurrente como licitador, al no celebrar el acto de apertura conforme a derecho.
>
> SEGUNDO ERROR: Los avisos de adjudicación son inadecuados conforme al derecho aplicable, no contienen los elementos requeridos [de] informar a los licitadores la base para la adjudicación de la misma, ello no fue subsanado mediante la carta que resolvió la solicitud de reconsideración en la cual se hicieron explicaciones insuficientes en derecho y por el contrario, se justificó la adjudicación a base del "Mejor Valor" pero no se cumplió con informar a los licitadores de qué forma fue aplicado dicho criterio.

Nuevamente, Medical Biotronics argumentó, en esencia, que el acto de apertura de la subasta formal celebrado por la Junta no fue conforme a lo dispuesto en su reglamentación y legislación aplicable, pues no fueron abiertos los pliegos de proposiciones, por lo que no pudieron ser inspeccionados por los demás licitadores. Asimismo, sostuvo que la adjudicación por parte de la Junta de Subastas fue a base de criterios de los precios propuestos y no de un análisis del "mejor valor". A su entender, la denegatoria a su solicitud de reconsideración, "[…] la cual *de facto* se convirtió en el aviso de adjudicación de la subasta […]", omitió todo dato relacionado a los componentes técnicos o de naturaleza administrativa, por lo que procedía la nulidad de la adjudicación de la subasta. A pesar de Medical Biotronics entender que la omisión del derecho a reconsideración y revisión judicial en los avisos o notificaciones de adjudicación fue subsanada al atenderse la impugnación y solicitud de reconsideración, dicha parte sostuvo que la Junta se limitó a informar los nombres de los licitadores y

los tres criterios utilizados en la evaluación. Según Medical Biotronics, la Junta, en ningún momento, incluyó una síntesis de las propuestas, si cumplieron o no con los factores o criterios utilizados para la adjudicación, y cuáles fueron los defectos de las propuestas no agraciadas, lo cual no fue subsanado en la misiva emitida en atención a su solicitud de reconsideración o impugnación. Medical Biotronics adujo la falta de razonabilidad en la determinación de la Junta de Subastas, por lo que procedía la nulidad de la adjudicación de la subasta.

En virtud de nuestra *Resolución* del 24 de octubre, acogimos la moción en auxilio de jurisdicción de Medical Biotronics, por lo que fue paralizado el proceso de otorgamiento de los contratos en cuestión. Además, le concedimos a la Junta hasta el lunes, 31 de octubre para presentar su posición. No obstante, en la tarde de ese mismo día 24, la Junta de Subastas presentó su *Moción urgente para que se reconsidere* [*la*] *Resolución del 24 de octubre de 2016 (notificada a las 3:05 pm) paralizando el otorgamiento de los contratos*. En su escrito, la Junta también expuso su posición en cuanto a los señalamientos de Medical Biotronics.

La Junta de Subastas argumentó ante nos que la moción en auxilio de jurisdicción de Medical Biotronics era académica, pues los contratos de los renglones adjudicados, en los cuales la parte recurrente licitó, habían sido ya suscritos, previo a la presentación del recurso de revisión judicial de epígrafe. Indicó que Medical Biotronics se había negado a suscribir el contrato del equipo médico de desfibriladores, renglón #20, renglón que le fue adjudicado a dicha parte. Adujo, además, que la paralización decretada resultaría en un grave daño al Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico.

En cuanto a lo méritos en sí del recurso, la Junta arguyó, en síntesis, que la apertura de la subasta fue conforme a derecho, y

que, de acuerdo al Artículo 6(c)4 de su reglamento, gozaba de flexibilidad para atender las necesidades del Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico. Según indicado, la decisión de que las propuestas fueran enviadas lo antes posible para la evaluación técnica respondió a criterios de razonabilidad; el proceso permitió la competencia efectiva y honesta entre los licitadores; y las adjudicaciones realizadas fueron válidas. En cuanto a la notificación de la adjudicación, así como la respuesta a la reconsideración de Medical Biotronics, la Junta sostuvo que fueron suficientes, pues indicaban los nombres de los licitadores participantes, los criterios que utilizaron para adjudicar, así como las razones para no adjudicar la buena pro a la parte recurrente en los distintos renglones que participó; y advirtió del término para recurrir en alzada. Según la Junta, los renglones fueron adjudicados conforme al criterio y estándar del "mejor valor", y no del precio, luego de que los consultores especializados realizaron un análisis de las propuestas. En fin, la parte recurrida señaló que la adjudicación fue razonable y con el fin de proteger el uso eficiente y justo de los fondos públicos.

El 31 de octubre, la Junta presentó su alegato, en el que argumentó básicamente lo mismo que lo antes expuesto.

De esta forma, el recurso quedó perfeccionado para nuestra consideración.

Tras evaluar el tracto administrativo, los escritos de las partes comparecientes, los documentos unidos al mismo, la determinación recurrida, y el derecho aplicable, el cual reseñamos a continuación, estamos en posición de resolver.

II

A

Los contratos gubernamentales constituyen un elemento importante en la erogación de fondos públicos. Es por ello que en

cuanto a la contratación gubernamental en Puerto Rico y con la pretensión de proteger los fondos públicos, el Estado, a través de sus agencias, lleva a cabo el proceso de subasta como un mecanismo de adquisición para las compras, suministros y la realización de obras de construcción.

Dado a que la adjudicación conlleva el desembolso del erario, el proceso de subasta pública está revestido del más alto interés público y aspira a promover la sana administración gubernamental. Por ello, el fin principal es proteger los fondos públicos mediante la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios al mejor precio posible. Al así hacerlo, debe procurarse conseguir los precios más bajos, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia, el descuido al otorgarse los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento. Véase, *CD Builders, Inc., v. Municipio de Las Piedras*, 2016 TSPR 190, págs. 7-9, 196 DPR ___ (2016), Opinión emitida el 31 de agosto de 2016 por el Juez Asociado señor Rivera García, y casos allí citados.

De ordinario, el mecanismo que el Gobierno utiliza para la adquisición de bienes y servicios es la subasta pública formal o tradicional.

> En términos generales, el procedimiento de subasta formal consta de varias etapas, a saber: la preparación por parte del ente gubernamental de los pliegos de condiciones y especificaciones, el aviso de subasta al público, el recibo y posterior apertura pública de las propuestas selladas recibidas, la evaluación y estudio de las mismas por un comité evaluador, la recomendación del comité respecto la adjudicación de la buena pro, la adjudicación de ésta y la notificación a todos los licitadores.[8] Una vez sometidos los pliegos de licitación y abiertos éstos, los mismos no admiten modificaciones. La apertura de los pliegos de licitación se efectúa públicamente ante todos los licitadores. No hay cabida en este proceso para la negociación de los términos sometidos entre agencia y licitador.

---

[8] Luego de emitida la invitación de subasta al público, los interesados someten sus propuestas selladas, las cuales se hacen públicas mediante la celebración del acto de apertura ante todos los postores. Posteriormente, las propuestas pasan a un comité, el cual las evalúa y emite una recomendación respecto a la adjudicación de la buena pro. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 995 (2009).

R&B Power v. E.L.A., 170 DPR 606, 621 (2007).

Previo a la apertura de las licitaciones, es indispensable el cumplimiento con el requisito de transparencia para que haya una competencia efectiva y honesta del proceso. Con ello, se exige que el elemento de secretividad esté presente durante el proceso de adquisición de bienes y servicios, en específico, en la etapa anterior a la apertura de la licitación. Ello es indispensable para que exista una competencia leal y honesta, pues impide que un postor enmiende su propuesta para superar la de un competidor. Una vez se celebra el acto de apertura, todos los licitadores conocen las ofertas de sus competidores, razón por la cual en esta etapa no se admiten modificaciones a las propuestas y sus términos se entienden finales. Siendo así, la anulación ***arbitraria*** de una subasta ***válidamente*** celebrada claramente derrota este objetivo, ya que, una vez abiertas las propuestas, todos los licitadores conocen las cotizaciones de sus competidores. La ***anulación indebida*** de una subasta puede provocar la competencia desleal en el proceso de licitación, y desalentar a otros licitadores en posteriores procesos de subastas gubernamentales. (Énfasis nuestro). Véase, *CD Builders, Inc., v. Municipio de Las Piedras*, supra, y casos allí citados; *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994-996 (2009); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 849 (1999).

El proceso de subasta formal debe contener los parámetros que se utilizarán para la adjudicación de la subasta, a saber, los requerimientos, términos y las condiciones, así como los factores que han de considerarse en la evaluación. En este contexto, las agencias gubernamentales tienen la facultad de aprobar reglamentos para establecer el procedimiento y las guías que se han de seguir en sus propias subastas. La facultad de

reglamentación de las agencias se deriva de su ley orgánica. Véase, *CD Builders, Inc., v. Municipio de Las Piedras*, supra, págs. 10-11; *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 791-792 (2006); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, supra, pág. 850. Si bien la reglamentación adoptada por las agencias complementa la ley, no puede estar en conflicto con la misma. El reglamento así promulgado por una agencia debe circunscribirse a la ley bajo la cual fue aprobado. Siendo así, los reglamentos son normas de aplicación general que interpretan, prescriben o implantan la ley o la política pública. Así, determinan derechos y obligaciones de las personas y entidades sujetas a la jurisdicción de cada agencia. Las normas establecidas mediante reglamentación tienen fuerza de ley. En consecuencia, una vez la agencia promulga un reglamento para facilitar su proceso decisional y limitar el alcance de su discreción, viene obligada a observarlo estrictamente. Véase, *Parque Ecuestre v. Junta*, 163 DPR 290, 299-300 (2004); *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 44-45 (2004); *Hernández Chiquez v. F.S.E.*, 152 DPR 941, 951-952 (2000); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 124 (2000); *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 79 (2000); *Carabarín et al. v. A.R.P.E.*, 132 DPR 938 (1993).

B

La *Solicitud de propuesta* que acompaña la invitación a la subasta (*Invitation to Bid*) que nos ocupa del Centro Comprensivo de Cáncer de la UPR,[9] provee una especificación del resumen y trasfondo de lo que constituirá el Hospital, una lista de conceptos,[10] el propósito y la descripción del proyecto, así como el

---

[9] Según fue unida como *Apéndice III* del recurso de revisión judicial de Medical Biotronics.

[10] El inciso 2.11 define "Mejor Valor" como la "oferta que mejor se adhiera a las especificaciones de equipo de red de esta Solicitud, las necesidades del Proyecto y los intereses del Hospital. Esto significa que se tomará en consideración la calidad de los equipos propuestos, servicio, tiempo de entrega, garantías, experiencia previa con el Licitador y precio entre otros aspectos."

alcance del mismo.[11] Asimismo, los términos de la propuesta se detallan en la sección 5 del aviso. Entre estos, se indica dónde obtener la solicitud de propuesta, la celebración compulsoria de una reunión pre-subasta -cuyos detalles se recogen en la sección de "itinerario de licitación y el proyecto", según señalado-, y las responsabilidades del licitador, entre otros aspectos.

El inciso 5.20 particularmente establece que "[l]as propuestas serán abiertas y evaluadas en el lugar y hora establecida por el Hospital. Referirse al Itinerario de la Licitación y el Proyecto." Además, dispone que el Hospital otorgará el contrato de acuerdo con su propia evaluación, los requisitos incluidos en la solicitud de propuesta, las leyes y los reglamentos aplicables. Asimismo, el Hospital se reserva el derecho de rechazar cualquiera o todas las propuestas que no responda, no esté balanceada o que no sea afín con sus mejores intereses y necesidades. El contrato sería concedido al "mejor valor". Esto es, a un licitador pre-cualificado, responsable y empático, cuya propuesta cumple los requerimientos de la solicitud, y cuya evaluación indica que la concesión del contrato será en beneficio de los mejores intereses del Centro y acorde a las necesidades del proyecto.[12]

Según la sección 6, sobre el "itinerario de la licitación y del proyecto", el itinerario varía según el renglón para el cual se licite; y dispone la asistencia compulsoria a la reunión presubasta, respecto a la cual establece la fecha, hora y lugar. Asimismo, establece el modo en que el Hospital notificará la adjudicación de la subasta –notificación escrita entregada a mano o enviada por correo electrónico-. En esta sección, se especifica el proceso a partir de la contratación, y se detallan otros asuntos en cuanto al tiempo para completar el proyecto y las diferentes etapas de pago.

---

[11] *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra.

[12] También, la sección 5, incisos 5.28 y 5.29, dispone lo concerniente a la impugnación a la invitación a la subasta y a la adjudicación de la misma, así como el término para ello.

Nada se indica en esta sección sobre el lugar y la hora para la apertura y evaluación de las propuestas.[13]

De otra parte, la sección 8 expone los criterios para la evaluación de las propuestas, a saber: idoneidad de la propuesta en general, experiencia organizacional, proyectos previos, mejor valor y costo -según definido en la solicitud-, pericia y experiencia, y el tiempo o plazos especificados por el Centro. Por último, conforme a las condiciones generales del método de contratación, entre otros aspectos, "[l]a adjudicación del contrato será hecha por el Hospital en su única y absoluta discreción en base al Mejor Valor y Costo". Además, el Hospital se reservó el derecho de aceptar o rechazar cualquier o todas las propuestas; y que el contrato podía ser adjudicado en su totalidad o solo a una porción de los artículos incluidos en cualquier propuesta sometida por los licitadores.

C

De conformidad con los preceptos mencionados, el Centro Comprensivo de Cáncer de la UPR promulgó el *Reglamento de compras y subastas*, con el propósito de establecer las normas y el procedimiento a seguir para la adquisición de equipo, materiales, artículos y servicios no profesionales. En su Artículo 4, este Reglamento define varios conceptos. En particular, "compra por subasta formal" es aquélla en exceso de $50,000 cuya adjudicación a determinado postor la aprueba la Junta de Subastas. Una "subasta formal" es:

> [un] [p]rocedimiento de compra en exceso de $50,000 en el que se requiere el envío o la entrega a los posibles licitadores de invitaciones a subastas, escritas, con los detalles de los términos y condiciones de la transacción a realizarse, con indicación del día y la hora en que vence el período para recibir ofertas. En dicho procedimiento también se requiere el envío de las ofertas en sobres sellados y la apertura y lectura de las ofertas recibidas en el día y la hora previamente indicados, ante los licitadores

[13] Sin embargo, pudiese inferirse que el mismo se celebraría luego de las 3:00 pm del 1 de septiembre de 2016.

presentes. La adjudicación la aprueba la Junta de Subastas.

A su vez, el Artículo 6 del aludido Reglamento, sobre el proceso de subastas formales, dispone que en la invitación a la subasta el secretario de la Junta o su representante autorizado fijará la fecha y hora en que se cerrarán las licitaciones, así como la fecha, hora y lugar exacto donde se abrirán los pliegos de proposiciones. Asimismo, como parte de los requisitos de la invitación a subasta, el Reglamento es especifico al señalar que "[e]n las invitaciones a subastas se especificará la fecha, hora y lugar en que se abrirán los sobres con las ofertas." Además, se especificarán los términos para la impugnación de la adjudicación.

En cuanto a la radicación de las ofertas y el recibo de las licitaciones, el Reglamento establece:

> . . . . . .
>
> c. [...] Toda oferta radicada será custodiada por el Secretario de la Junta de Subasta hasta la fecha y hora fijadas por el Secretario de la Junta de Subasta hasta la fecha y hora fijadas para la apertura de los pliegos de subastas. No se aceptará oferta alguna que se reciba después de la fecha y hora fijadas para la apertura de los pliegos de subasta. No se aceptará cambio alguno una vez estas hayan sido radicadas y aceptadas.
>
> d. Los sobres no se abrirán, bajo ninguna circunstancia, hasta la fecha y hora fijadas para la apertura. [...]
>
> . . . . . .

De otra parte, el acto de subasta en sí se encuentra regulado en el inciso *c* del Artículo 6 del *Reglamento de compras y subastas del Centro Comprensivo de Cáncer de la UPR*. Específicamente, este inciso reza:

> c. Acto de Subasta
>
> 1. El día fijado para la apertura de las proposiciones, se requerirá de todos los presentes que firmen un registro de asistencia, anotando el nombre de la firma o corporación a quien representan y el puesto que desempeñan en la misma.
>
> 2. Una vez constituido el quórum de la Junta de Subasta, el Presidente de dicha Junta declarará abierta la subasta a la hora, fecha y lugar indicado

en la invitación de subasta, y procederá a abrir los pliegos de las proposiciones.

3. El Presidente de la Junta de Subastas verificará la corrección de las proposiciones, comprobará que se haya cumplido con los requisitos de rigor y hará que se lean en voz alta.

4. Cualquier asistente a los actos de apertura podrá examinar, en presencia de los oficiales de la Junta de Subastas, cualquier documento relacionado con la subasta sometida por los licitadores, después que la oferta contenida de dicho documento haya sido abierta y leída.

    a. El Presidente de la Junta de Subastas determinará la forma y manera en que los interesados podrán examinar la información, sin que se afecte el desarrollo normal de las labores.

    b. Toda información relacionada con una subasta será retenida por el Centro y formará parte del expediente de la compra.

5. No se permitirá, bajo ninguna circunstancia, el efectuar cambios o modificaciones a una oferta después de haber sido abierta y leída.

6. La cancelación de una licitación por parte del licitador, después de iniciada la apertura de los pliegos de licitación y sin que se muestren razones justificadas para ello, se considerará como incumplimiento de contrato; y el Centro podrá eliminar a dicho licitador del registro de licitadores cualificados y tomar la acción legal que considere pertinente.

Según este Reglamento, la adjudicación de subastas se hará al postor más bajo, tomando en consideración, también, los siguientes factores: las especificaciones sometidas, los descuentos ofrecidos por pronto pago, su responsabilidad económica, el tiempo de entrega o ejecución que se ofrezca y las experiencias obtenidas con los licitadores en contratos anteriores, en cuanto a cumplir con los términos de los contratos. Asimismo, la Junta podrá rechazar la oferta más baja en precio, según ciertos criterios especificados en su reglamentación.

D

La función central de la revisión judicial es asegurarse que la actuación de la agencia está dentro del marco del poder delegado y es consistente con la política legislativa. *Díaz v. Fideicomiso Soc. y*

Autogestión, 188 DPR 32, 60 (2013), citando a Demetrio Fernández. Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos gozan de la mayor deferencia por parte de los tribunales, al igual que las conclusiones e interpretaciones de dichos foros. *O.E.G. v. Santiago Guzmán*, 188 DPR 215, 226-227 (2013); *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006); *García Oyola v. J.C.A.*, 142 DPR 532, 540 (1997). Esta deferencia se debe a que la agencia cuenta con el conocimiento experto y la experiencia especializada en los asuntos que les son encomendados, por lo que sus determinaciones están cobijadas de una presunción de legalidad y corrección. *González Segarra v. CFSE*, 188 DPR 252, 276-277 (2013); *Empresas Ferrer v. A.R.PE.*, 172 DPR 254 (2007); *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. *López Borges v. Adm. de Corrección*, 185 DPR 603, 626 (2012); *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998 (2008); *Camacho v. AAFET*, supra.

Así pues, la intervención judicial en estos casos ha de centrarse en tres aspectos principales: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba; y (3) si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, supra; *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, 172 DPR 232, 244 (2007); *P.R.T.C. Co. v. J. Reg. Tel. de P. R.*, 151 DPR 269, 281 (2000). La deferencia reconocida a la decisión de una agencia administrativa cede cuando ha errado en la aplicación o interpretación de leyes o reglamentos; o cuando ha mediado una actuación irrazonable, arbitraria o ilegal. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, supra, pág. 359; *T-JAC, Inc. v.*

Caguas Centrum Limited, 148 DPR 70, 80 (1999). Si un tribunal no se encuentra ante alguna de las situaciones anteriormente mencionadas, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, debe sostenerse la seleccionada por la agencia. Véase, *Otero v. Toyota*, supra, pág. 729.

Debido a que las determinaciones de hechos formuladas por una agencia administrativa están investidas de una presunción de regularidad y corrección, los tribunales apelativos no intervendrán con las mismas, siempre y cuando éstas estén sostenidas por la evidencia sustancial que surja del expediente administrativo, evaluado en su totalidad. *González Segarra v. CFSE*, supra; *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 1290-1291 (2008); *Rivera Concepción v. A.R.PE.*, 152 DPR 116, 123 (2000); *Henríquez v. Consejo Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987). Por ello, quien impugne las determinaciones de hecho de una agencia administrativa tiene el deber de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. Siendo así, el expediente administrativo constituye la base exclusiva para la acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo y para la ulterior revisión judicial. *O.E.G. v. Santiago Guzmán*, supra; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2002); *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, *supra*; *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

A su vez, las conclusiones de derecho pueden ser revisadas en todos sus aspectos. Sin embargo, ello no significa que al ejercer nuestra función revisora, se pueda descartar liberalmente las conclusiones e interpretaciones de la agencia, sustituyendo el criterio de ésta por el propio. “Al evaluar los casos es necesario distinguir entre cuestiones de interpretación estatutaria, en la que los tribunales son especialistas, y cuestiones propias para la

discreción o pericia administrativa". *Adorno Quiles v. Hernández*, 126 DPR 191, 195 (1990). El foro judicial podrá sustituir el criterio del organismo administrativo por el propio únicamente en aquellas ocasiones que no encuentre una base racional que fundamente o apoye la actuación administrativa. La deferencia judicial en la revisión de determinaciones administrativas no conlleva la renuncia de este tribunal a su función revisora. Simplemente, define el carácter limitado de dicha función a casos apropiados. La deferencia reconocida no equivale a la abdicación de la función revisora del tribunal en aquellas instancias adecuadas y meritorias, como resulta ser cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley. *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 DPR 85, 94 (1987).

A la luz de este marco jurídico, resolvemos.

III

En su primer señalamiento de error la parte recurrente alegó, en síntesis, que la Junta de Subastas incumplió con su reglamentación al no celebrar el acto de apertura conforme a derecho. No le asiste la razón. Veamos.

Mediante el *Aviso de subastas*, la Junta de Subastas del Centro Comprensivo del Cáncer de la Universidad de Puerto Rico anunció su interés para recibir propuestas para la adquisición e instalación de cierto equipo médico. La invitación formal entregada a los licitadores para la participación de la subasta, intitulada *UPRCCC Invitation to Bid Medical Equipment*, fue distribuida por la compañía Mitchell Planning Associates que sita en Northbrook, Illinois. La página 4 de esta invitación formal lee:

Instructions to Bidders

Receipt of this document represents an invitation to bid.

Cost, technology offered, warranty, and services capabilities as judged by the Owner will be the prime considerations in determining which manufacturer(s) will be awarded the contract(s). The Owner reserves the right to accept or reject

> *any or all proposals, re-bid these requirements and make an award deemed to be in its best interests. Award of contracts will be in the form of an Owner purchase order on the basis of the "best bid" received from a qualified bidder.*
>
> ***Properly executed bids will be opened privately.*** *No verbal alterations to the enclosed specifications will be made. If you have questions, contact Laura Pinkonsly, Mitchell Associates, 630 Dundee Road, Suite 340, Northbrook, Illinois 60062, email: lpikonsly@mitchellplanning.com. Mitchell, if necessary, will issue written alterations and addenda, to all bidders.*[14]

Estas instrucciones específicamente advierten a los licitadores que las propuestas serían abiertas y evaluadas en privado. Además, este documento incluye las instrucciones sobre todos los pormenores del proyecto, así como un detalle del proceso a seguir. En particular, la Junta invitó a los licitadores a una reunión compulsoria pre-propuesta para revisar los detalles del proceso, los requisitos y las condiciones, entre otros aspectos. Siendo así, se les permitió a los licitadores discutir el proceso y las condiciones, entre ellos, el modo de la celebración del acto de apertura. Aquellos licitadores no de acuerdo con ello, contaban con un término para impugnar el proceso establecido. A esos efectos, las secciones 5.28 y 5.29 de la solicitud de propuestas establece:

> 5.28 Cualquier Licitador que, por objeciones razonables no está de acuerdo con la invitación a someter Propuestas o la adjudicación de la Propuesta podrá impugnar la misma ante el Director Ejecutivo o su representante autorizado. Para ello cumplirá con el procedimiento que se indica a continuación:
>
> 5.29.1 Toda impugnación debe ser por escrito y debidamente fundamentada.
>
> 5.29.2 La radicación de impugnación a la invitación para someter propuestas se hará no más tarde de cinco (5) días laborables, desde la fecha de publicación de la invitación o antes de la apertura de las propuestas [conforme lo anunciado en la invitación], lo que ocurra primero.
>
> 5.29.3 La radicación de impugnación de una adjudicación de Propuesta se hará ante el Director Ejecutivo, no más tarde de diez (10) días consecutivos, desde la

[14] Apéndice de la parte recurrente, pág. 16.

> fecha de la adjudicación de la Propuesta. El Centro evaluará la impugnación y emitirá una decisión final por escrito a ese respecto.

Además, según antes indicado, la sección 5.20 de las instrucciones incluidas en la solicitud de propuesta establece que las mismas serían abiertas y evaluadas en el lugar y hora establecida por el Hospital, conforme lo anunciado en la invitación (*"properly executed bids will* ***be opened privately***"). Con esta información, la cual fue ratificada mediante las diversas comunicaciones vía correo electrónico entre el presidente de la parte recurrente y el Centro Comprensivo, Medical Biotronics presentó sus propuestas a la subasta en cuestión, con conocimiento de cómo se realizaría el acto de apertura. Tal actuación por parte de la Junta de Subasta del Centro Compresivo no representó un abuso de discreción y no se caracterizó por ser arbitraria. Los licitadores habían sido informados de antemano al respecto, y presentaron su anuencia a ello, pues en ningún momento impugnaron la invitación para someter las propuestas dentro del término correspondiente. Además, se ha validado el proceso híbrido mediante el cual se cumplen los requisitos de una subasta formal, pero se incorporan mecanismos de aclaración y participación propios de un requerimiento de propuesta, sin obviar que la adquisiciones se lleven a cabo con la misma transparencia, eficiencia y probidad, en atención al interés público en la protección del erario y la sana administración pública que persigue todo procedimiento de subasta. Toda la información presentada y discutida en las diversas reuniones consta recogida en las *Minutas* así preparadas. La *Minuta* del acto de apertura denota que las variadas propuestas fueron abiertas, verificadas y leídas, y posteriormente al consultor especializado contratado para la correspondiente evaluación.

Todos los licitadores, entre ellos Medical Biotronics, conocían, por lo menos desde la reunión pre-subasta, los requisitos para presentar y recibir las propuestas, así como del proceso de evaluación, adjudicación de la buena pro y de los términos del contrato que se otorgaría, pues así fueron especificados en la invitación. No puede pretender ahora Medical Biotronics apartarse de estos hechos para justificar la anulación de una subasta válidamente celebrada, con las repercusiones que ello conllevaría. Además, Medical Biotronics no ha argumentado ni explicado de forma alguna cómo la celebración de un acto privado de apertura de licitaciones, según fue notificado de ello en la invitación a la subasta que nos ocupa y cual descrito en la *Minuta* de dicha reunión, afectó sus intereses o la adecuada adjudicación de los diferentes renglones ("partidas") la subasta. Véase, *BR Const., S.E. v. A.C.*, supra.

En fin, la Junta de Subastas no cometió el primer error señalado por Medical Biotronics.

A su vez, la parte recurrente argumentó que los avisos de adjudicación eran inadecuados, pues carecían de los elementos requeridos para informar a los licitadores la base de la adjudicación. Según dicha parte, la información provista era insuficiente, pues no se notificó el modo en que fue aplicado el criterio del "mejor valor". Tampoco le asiste la razón a Medical Biotronics en cuanto a este señalamiento. Nos explicamos.

En la solicitud se detallan los criterios utilizados para evaluar las propuestas, en consideración, también, al criterio de mejor valor. De los diversos documentos unidos al expediente apelativo, entre estos las distintas minutas, se desprende que tanto la Junta de Subastas como la compañía consultora especializada contratada por el Centro, evaluaron responsablemente las propuestas para los renglones de esta

subasta. Contrario a lo argüido por Medical Biotronics, el parámetro o criterio del precio no fue el único factor o el determinante al momento de adjudicar los diversos renglones. Las tablas sometidas por la Junta de Subasta así lo detallan y demuestran. La respuesta emitida en atención a la reconsideración de Medical Biotronics, así como la totalidad del expediente administrativo, sustentan la adjudicación que hiciera la Junta de Subastas.

La notificación de adjudicación de la Junta de Subastas cumple con los requerimientos mínimos de adecuacidad establecidos por nuestra jurisprudencia. La notificación hace referencia por nombre de los licitadores que participaron en la subasta. Además, en la misma se incluyeron los criterios utilizados para evaluar las propuestas sometidas. Asimismo, en la contestación a la reconsideración de Medical Biotronics, la Junta explicó brevemente cómo adjudicó los distintos renglones, o "paquetes", en los cuales Medical Biotronics licitó. En cuanto al renglón de "monitores", de los licitadores que sometieron propuestas, solamente tres cumplieron con las especificaciones, entre estos Medical Biotronics. Al estar todos en el mismo nivel o posición, la Junta, luego de evaluar detalladamente cada propuesta y tras considerar las sugerencias de Mitchell, compañía contratada como consultor especialista en equipo médico, el renglón de "monitores" fue adjudicado a Puerto Rico Sales & Medical Services, compañía que presentó una propuesta significativamente más económica que la de Medical Biotronics ($293,265.85 más barata). Debido a que Medical Biotronics solamente sometió propuestas para 5 de los 22 artículos adjudicados en renglón de "carts and shelving", este "paquete" no le fue adjudicado. Asimismo, en cuanto al renglón de "beds, stretchers & tables", el interés de la Junta era mantenerlo en un

mismo suplidor, para propósitos de uniformidad y mantenimiento. Además, Medical Biotronics no sometió propuesta para las 24 unidades de uno de los artículos indicados. También, el renglón de "flowmeter/suction" fue adjudicado a otra compañía que, al igual que Medical Biotronics, sometió una licitación por un producto, pero $ 42,286.28 más económico.

Las detalladas tablas de evaluación, las distintas minutas transcritas y las comunicaciones escritas de la compañía consultora especializada para la evaluación de las licitaciones del equipo médico demuestran, sin lugar a dudas que la adjudicación de los distintos renglones o "paquetes" de la subasta fue ponderada y en consideración a múltiples factores, entre ellos, el precio. Las razones de la Junta para adjudicar como lo hizo los renglones en los cuales Medical Biotronics licitó no nos parece irrazonable, injustificada ni arbitraria. Avalar los planteamientos de Medical Biotronics de requerir en las notificaciones de adjudicación la información detallada sobre las ofertas de los licitadores en cada renglón desvirtuaría la razón de ser del requisito en sí, pues dejaría de ser una síntesis para convertirse en un análisis detallado de cada propuesta. La información incluida es suficiente para cumplir con el estándar de adecuacidad, pues la falta de una expresión literal sobre las razones beneficiosas al interés público o el análisis realizado en consideración al "mejor valor" no anula la adjudicación. De las distintas notificaciones, de la contestación a la reconsideración, así como del conjunto de documentos que forma parte de la totalidad del expediente, se pueden inferir las razones que justificaron la adjudicación realiza por la Junta. Además, estos documentos reflejan que la Junta realizó una evaluación y análisis minucioso previo a la adjudicación. Por ello, no se justifica, tan siquiera, ordenar una enmienda de la notificación. En fin, la notificación de adjudicación

de la subasta cumple con los estándares mínimos establecidos por nuestra jurisprudencia. Véase, *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 168 DPR 886, 895-897,900-901 (2007).

En ausencia de evidencia que derrote las decisiones administrativas, debemos guardar la mayor deferencia hacia dichas determinaciones siempre que estén basadas en evidencia sustancial que conste en el expediente. La subasta de epígrafe fue válidamente celebrada y hubo un cumplimiento sustancial de las normas y la reglamentación aplicable por parte de la Junta de Subastas. Su adjudicación es razonable, conforme a derecho y halla sustento en los distintos documentos e información considerada y evaluada por la Junta de Subastas del Centro Comprensivo de Cáncer.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la adjudicación de la subasta #2016-0006 de la Junta de Subastas del Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico. Siendo así, se deja sin efecto la paralización decretada mediante nuestra *Resolución* del 24 de octubre de 2016.

Notifíquese inmediatamente.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones