

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL V

GULBRANDSEN
PUERTO RICO, INC.,

Recurrente,

v.

AUTORIDAD DE
ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS DE
PUERTO RICO,

Recurrida.

KLRA201601319

REVISIÓN
procedente de la
Autoridad de
Acueductos y
Alcantarillados de
Puerto Rico.

Sobre:
Impugnación de
procedimiento de
requerimiento de
cualificación número 14-
RFQ-Coagulantes.

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

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de junio de 2017.

La parte recurrente, Gulbrandsen Puerto Rico, Inc. (Gulbrandsen), instó el presente recurso de revisión el 27 de diciembre de 2016. En síntesis, impugnó la determinación emitida el 10 de noviembre de 2016, por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (AAA)¹. Mediante esta, la AAA determinó que unas propuestas presentadas por la parte recurrente para el suministro de químicos a ciertas plantas de filtración no cualificaban para pasar a la etapa de requerimiento de propuestas.

Examinados los autos ante nuestra consideración y por los fundamentos que expondremos a continuación, **confirmamos** la determinación recurrida.

I.

El 21 de noviembre de 2013, la AAA publicó un *Requerimiento de cualificaciones de proveedores para el suministro de coagulantes y floculantes para las plantas de filtración de la Autoridad de Acueductos y*

¹ El 20 de noviembre de 2016, Gulbrandsen presentó una solicitud de reconsideración, que fue declarada sin lugar el 7 de diciembre de 2016.

*Alcantarillados*². El referido procedimiento de cualificación (RFQ, por sus siglas en inglés) se dividió en dos etapas.

La primera examinó la capacidad de las empresas para proveer los servicios, así como su experiencia y finanzas. La segunda evaluó la eficacia de los productos suministrados, mediante la realización de unas pruebas de jarra que analizarían la sedimentación³. Por su lado, las empresas participantes tendrían que cualificar en ambas etapas para poder participar en el procedimiento de requerimiento de propuestas (RFP, por sus siglas en inglés). Culminada la primera etapa, Gulbrandsen fue invitada a participar de la segunda.

Efectuadas las pruebas de jarras con los programas presentados por las empresas participantes, el 3 de octubre de 2016, la AAA emitió una determinación e indicó cuáles de estas cumplieron con los requisitos establecidos en el RFQ. Con respecto a Gulbrandsen, la AAA concluyó que ninguno de los programas que había presentado para la planta de filtración de Guayama cualificaba. Tampoco cualificaron dos de los tres programas presentados por dicha parte para la planta de filtración de Miradero.

Inconforme, la parte recurrente solicitó la reconsideración y, además, instó un recurso de revisión. El referido recurso de revisión fue desestimado por prematuro, ya que la moción de reconsideración no había sido adjudicada⁴. Entretanto, y debido a que la referida determinación carecía de los apercibimientos conforme a derecho, el 10 de noviembre de 2016, la AAA notificó nuevamente su determinación.

² Los coagulantes son productos químicos que propician la aglomeración de partículas sólidas para que estas puedan ser eliminadas del agua; mientras que los floculantes ayudan a los coagulantes a aglutinarlos sólidos en suspensión, lo que provoca así su precipitación. Véase, recurso de revisión de la parte recurrente, a la pág. 1.

³ Según articulado por la parte recurrente, la prueba de jarra es un procedimiento para determinar las condiciones óptimas del funcionamiento del agua o del tratamiento de aguas residuales. Véase, recurso de revisión de la parte recurrente, a la pág. 2.

A su vez, surge del RFQ que, “[...] **El requisito de cualificación de Turbidez en el agua sedimentada será 1NTU o mejor resultado al obtenido actualmente en la planta [...]**”. Véase, apéndice del recurso de revisión, a la pág. 14. (Énfasis nuestro).

⁴ Esta fue denegada.

En ella, la AAA reiteró lo resuelto con respecto a los programas para la planta de filtración de Miradero⁵. No obstante, distinto a la determinación anterior, excluyó del procedimiento la planta de filtración de Guayama, por esta encontrarse bajo evaluación con el Departamento de Salud, para mejorar la remoción del carbono orgánico total (TOC⁶, por sus siglas en inglés) contenido en el agua⁷.

El 30 de noviembre de 2016, Gulbrandsen solicitó la reconsideración. En síntesis, arguyó que la determinación de la AAA fue irrazonable y contradictoria, toda vez que algunos de los programas rechazados correspondían con los programas en uso en las plantas en controversia⁸. Cónsono con ello, solicitó que la AAA resolviera que los programas rechazados cumplieran con todos los requisitos del RFQ. Dicha solicitud fue denegada el 7 de diciembre de 2016.

En su denegatoria, la AAA fundamentó que, cual consignado en el RFQ, las pruebas de jarra se realizaron conforme a los estándares de la industria, basados en el M-37 de la *American Water Works Association* (AWWA), y tomarían en consideración las características del agua al momento de las pruebas. También, aclaró que las pruebas se efectuaron en un ambiente distinto al existente en una planta de filtración, por lo que los mismos programas podían tener resultados distintos. Por último, reiteró lo esbozado sobre el estatus de la planta de filtración de Guayama.

Insatisfecha, Gulbrandsen acudió ante nos y apuntó el siguiente error:

Erró la AAA al emitir una recomendación contradictoria e irrazonable en cuanto a la propuesta sometida por el

⁵ Consignó sobre el programa 1 y 2 presentado por Gulbrandsen para dicha planta de filtración que: **“La turbidez final obtenida con este programa fue mayor de 1.49 NTU y mayor que la obtenida con los productos de la planta”**. Véase, apéndice del recurso de revisión, a la pág. 143. (Énfasis nuestro).

⁶ Según expuesto por la AAA en su oposición, el *total organic carbon* (TOC) es una medida de la cantidad de materia orgánica presente en el agua, cuya remoción es compulsoria, ya que reduce la formación de subproductos de desinfección. Véase, alegato en oposición a la pág. 3.

⁷ Véase, apéndice del recurso de revisión, a la pág. 111.

⁸ Específicamente, el programa número 1 presentado para la planta de filtración de Miradero y Guayama, respectivamente.

recurrente, la cual no se sostiene con la evidencia que obra en el expediente.

(Mayúsculas suprimidas).

En primer lugar, objetó la exclusión de la planta de filtración de Guayama del procedimiento, sin que presuntamente mediara una notificación adecuada o razones específicas para ello. También, aseveró que, previo a dicha eliminación, la AAA estaba auscultando un programa presentado por Gulbrandsen para la mejor remoción del TOC en dicha planta.

De otra parte, puntualizó que la AAA no detalló cuáles eran los elementos presentes en las plantas de filtración que están ausentes en las pruebas de jarra, por lo que no se sostenía la determinación de turbidez obtenida mediante dichas pruebas. Particularmente, ya que la turbidez alcanzada en las pruebas de jarra para algunos de los programas rechazados fue mucho mayor a la existente en las plantas, a pesar de ser los mismos programas.

También, impugnó la dosis de químicos utilizada en las pruebas de jarra de los programas presentados para la planta de filtración de Miradero. Así, enfatizó la inexistencia de correlación alguna entre los resultados obtenidos por las pruebas de jarra y las condiciones existentes en las plantas de filtración⁹. Consecuentemente, solicitó que revocáramos la determinación recurrida.

El 24 de febrero de 2017, la AAA compareció mediante un alegato en oposición a la solicitud de revisión. Por un lado, subrayó que la primera determinación no surtió efecto legal alguno, por lo que era improcedente entrar en los méritos de la cualificación de los programas sometidos por Gulbrandsen para la planta de filtración de Guayama¹⁰. Con respecto a la exclusión del procedimiento de dicha planta, aclaró que

⁹ Además, apuntó que, al realizarse la prueba de jarra del programa número 1 presentado para la planta de filtración de Miradero, la AAA no utilizó la dosis recomendada.

¹⁰ A su vez, razonó que, si bien era cierto que algunos programas de Gulbrandsen no habían cualificado, esta sí cualificó para 30 plantas de filtración contenidas en el RFQ, incluso para la planta de filtración de Miradero, por lo que fue invitada a participar del procedimiento de RFP.

el RFQ aperecibía a los proponentes de que el procedimiento podría ser modificado, suplementado o cancelado en cualquier momento. Asimismo, recalcó que sí notificó a los proveedores sobre la eliminación de la planta de filtración de Guayama, a la luz de que esta se encuentra bajo evaluación, en conjunto con el Departamento de Salud, para lograr la mejor remoción del TOC¹¹.

Al abordar la efectividad de las pruebas de jarra, articuló que estas son utilizadas para determinar las condiciones óptimas para el tratamiento de aguas y auscultar la efectividad que pudiese tener un coagulante o floculante. Específicamente, expuso que la prueba de jarra simula, en un ambiente controlado que no refleja las condiciones existentes en la planta, el proceso de coagulación, floculación y sedimentación. Así, enfatizó que dicha prueba toma en consideración el proceso de sedimentación y la turbidez del agua, mas no su filtración. Acorde con ello, razonó que lo determinante al evaluar los programas fue la turbidez del agua y el porcentaje de remoción del TOC. Lo anterior, bajo los parámetros establecidos en el RFQ.

Acentuó que la prueba de jarra es un método comúnmente utilizado para auscultar la efectividad que pudiese tener un coagulante o floculante en el tratamiento de aguas crudas, en un ambiente controlado, con condiciones distintas a las existentes en las plantas. Acorde con ello, puntualizó que los resultados sobre la turbidez del agua obtenidos mediante las pruebas de jarra podrían ser distintos a los de la planta, aun con los mismos programas, pues dicha prueba toma en consideración el proceso de sedimentación y no el de filtración¹².

Así, destacó que sería incorrecto comparar los resultados de turbidez obtenidos en las pruebas con la turbidez en las plantas, ya que, en la planta, el agua es sometida a procesos adicionales, como la

¹¹ Ello, como parte de un acuerdo transaccional enmendado suscrito con el Departamento de Salud en el caso civil núm. K PE2006-0858.

¹² Además, arguyó que, contrario a otros proveedores, Gulbrandsen no sometió instrucciones específicas para la dosificación del agua, conforme a los valores de turbidez existentes el día de la prueba.

filtración y desinfección. Cónsono con ello, expresó que, de compararse los resultados de las pruebas de jarras con la turbidez del agua existente en la planta en la etapa de sedimentación, surgían resultados similares. Acorde con lo anterior, concluyó que no había actuado arbitraria o caprichosamente, por lo que no procedía la revocación de la determinación recurrida.

II.

A.

En nuestra jurisdicción no existe legislación especial que regule los procedimientos de subasta dirigidos a la adquisición de bienes y servicios para agencias gubernamentales. *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, 176 DPR 978, 993 (2009). Así, con excepción a lo dispuesto en la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* con respecto a la reconsideración y revisión judicial, las agencias gubernamentales son las llamadas a adoptar las normas a seguirse en sus respectivos procedimientos de adjudicación de subastas. *Id.*, a las págs. 993-994.

Sin embargo, dado a que la adjudicación de subastas gubernamentales conlleva el desembolso de fondos públicos, estos procedimientos están revestidos de un gran interés público. *Id.*, a la pág. 994. Por ello, la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido, debe ser el interés público en proteger los fondos del erario. *Id.* Por tanto, la normativa imperante en este tema busca proteger los intereses del pueblo, al procurar conseguir los precios más económicos y evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos, así como minimizar el riesgo de incumplimiento. *Id.*

Aunque de ordinario la adquisición competitiva de bienes y servicios por el Gobierno se realiza mediante el mecanismo de la subasta pública formal o tradicional, ello también se puede efectuar mediante un requerimiento de propuestas (RFP, por sus siglas en inglés). *R & B*

Power v. E.L.A., 170 DPR 606, 620-621 (2007). Dicho mecanismo es, “ante todo, un mecanismo de compra negociada”. *Id.*, a la pág. 621.

Como regla general “se recurre a éste cuando se trata de la adquisición de bienes o servicios especializados, **-que involucran asuntos altamente técnicos y complejos-** o cuando existen escasos competidores cualificados”. *R & B Power v. E.L.A.*, 170 DPR, a la pág. 622. (Énfasis nuestro). Por tanto, el mecanismo de RFP “se destaca por su mayor informalidad y flexibilidad, así como por el grado de **discreción** que se le confiere a la entidad pública en la consideración de la propuesta recibida, en comparación con la subasta tradicional”. *Id.*, a la pág. 623. (Énfasis nuestro).

B.

La Sección 4.5 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1998, según enmendada, establece el alcance de la revisión judicial de una determinación administrativa. A saber: la revisión judicial de las determinaciones finales de las agencias administrativas se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad de expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio no tenemos limitación revisora alguna¹³.

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821

¹³ En específico:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.

(2012). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la **razonabilidad** de la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013). Los tribunales deben limitar su intervención al evaluar la razonabilidad de las decisiones administrativas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 432 (2003). “En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener la que seleccionó la agencia, y no sustituir su criterio por la de ésta”. *Id.*

Igualmente, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006).

El expediente administrativo constituirá la base exclusiva para la decisión de la agencia y para su eventual revisión judicial. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004). La parte afectada por las determinaciones de hechos de una agencia debe mostrar la existencia de otra prueba en el récord, que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, para así demostrar que la determinación del organismo fue irrazonable, a la luz de la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

Exigir tal demostración inicial tiene el propósito de **evitar que la parte afectada impugne las determinaciones de hechos con meras alegaciones**, a la vez que sostiene la presunción de corrección y legalidad de que disfrutaban las decisiones administrativas.

Id. (Énfasis nuestro).

Por su lado, las conclusiones de derecho de una agencia son revisables en todos sus aspectos por los tribunales. *Id.*, a la pág. 907. Sin embargo, ello no significa que el tribunal las puede descartar libremente, ya que estas merecen deferencia. *Id.*

Debido a que toda sentencia o determinación administrativa está protegida por una presunción de corrección y validez, la parte que acude a este Tribunal de Apelaciones tiene el deber de colocar a este foro en posición de conceder el remedio solicitado. *Morán v. Martí*, 165 DPR 356, 366 (2005).

[...] Es decir, quien las impugne tiene el deber insoslayable, para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. El peso de la prueba descansa entonces sobre la parte que impugna la determinación administrativa.

Camacho Torres v. AAFET, 168 DPR 66, 91 (2006).

Por último, es norma reiterada que la revisión judicial de determinaciones administrativas ha de limitarse a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004). En ese sentido, la parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. *Rebollo Vda. de Liceaga v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004).

III.

En su recurso de revisión, Gulbrandsen argumentó que la AAA actuó caprichosa e irrazonablemente, al determinar que ciertos programas que había presentado, como parte de un requerimiento de cualificaciones para el tratamiento de aguas crudas, no cualificaron. Específicamente, adujo que dicha determinación no estaba sostenida por el expediente. Evaluadas las sendas posiciones de las partes litigantes, resolvemos que no se cometió el error señalado.

En lo atinente, la segunda etapa del procedimiento de RFQ iniciado por la AAA, que cualificaría proveedores para el suministro de coagulantes y floculantes para ciertas plantas de filtración, evaluó la

eficacia de los productos suministrados por las empresas participantes mediante la realización de unas pruebas de jarras.

Efectuadas estas, el 3 de octubre de 2016, la AAA emitió una determinación en la que consignó que ninguno de los programas propuestos por Gulbrandsen para la planta de filtración de Guayama cualificaron. Tampoco cualificaron dos de los tres programas presentados por Gulbrandsen para la planta de filtración de Miradero. Sin embargo, a la luz de que la referida determinación carecía de los apercebimientos conforme a derecho, no surtió efecto legal alguno¹⁴.

Luego de varios trámites procesales, el 10 de noviembre de 2016, la AAA emitió la determinación objeto de este recurso. En ella, reiteró lo resuelto con respecto a los programas presentados por la parte recurrida para la planta de filtración de Miradero; sin embargo, nada dispuso sobre los programas para la planta de filtración de Guayama, pues excluyó esta del procedimiento.

En su recurso de revisión, la parte recurrente impugnó la eliminación de la planta de filtración de Guayama del procedimiento, sin que presuntamente mediara una notificación adecuada o razones específicas para ello. No le asiste la razón.

Cual citado, la adquisición competitiva de bienes y servicios por el Gobierno se puede efectuar mediante un RFP cuando, como en la presente controversia, se trata de la adquisición de bienes o servicios especializados, **que involucran asuntos altamente técnicos y complejos**, o cuando existen escasos competidores cualificados. Consecuentemente, el mecanismo del RFP se destaca por su mayor informalidad y flexibilidad, así como por el grado de **discreción** que se le confiere a la entidad pública en la consideración de la propuesta recibida, en comparación con la subasta tradicional. Dicho mecanismo es, ante todo, un mecanismo de compra negociada.

¹⁴ Por tanto, y según apuntado por la AAA en su recurso de revisión, no procede atender los planteamientos de Gulbrandsen sobre la descualificación de los programas presentados para la planta de Guayama.

Cónsono con la discreción conferida a las entidades públicas en los procedimientos de RFP, surge del RFQ publicado por la AAA el 21 de noviembre de 2013, que dicha entidad se reservó el derecho de cancelar, suplementar o de otra manera modificar el RFQ. Fue en el ejercicio de esa discreción que la AAA eliminó dicha planta del procedimiento. A su vez, y contrario a lo esbozado por Gulbrandsen en su recurso, la AAA notificó a las partes de ello en la propia determinación impugnada.

Además, apuntamos que la AAA sí fundamentó la exclusión de la planta de filtración de Guayama. Particularmente, articuló que se debía a que dicha planta estaba bajo evaluación con el Departamento de Salud, para lograr una mejoría en la remoción del TOC contenido en el agua. Lo anterior, como parte de un acuerdo transaccional suscrito con el Departamento de Salud, en el caso civil núm. K PE2006-0858. Así, es evidente que la AAA no actuó arbitraria, caprichosa o irrazonablemente al excluir la planta de filtración de Guayama del procedimiento de RFQ.

De otra parte, Gulbrandsen también impugnó la determinación de la AAA de no cualificar dos de los tres programas que presentó para la planta de filtración de Miradero, a la luz de que estos no cumplieron con los parámetros de turbidez exigidos en el RFQ. Tampoco le asiste la razón.

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. Por tanto, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la **razonabilidad** de la actuación de la agencia. En ese sentido, los tribunales deben limitar su intervención al evaluar la razonabilidad de las decisiones administrativas y, **en caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener la que seleccionó la agencia, y no sustituir su criterio por la de esta.**

Según expuesto, la prueba de jarra es un método utilizado comúnmente para auscultar la efectividad que pudiese tener un coagulante o floculante en el tratamiento de aguas crudas, en un ambiente controlado, con condiciones distintas a las existentes en las plantas. Así, dicha prueba toma en consideración el proceso de sedimentación, más no el de filtración. Por tanto, esta podría reflejar resultados distintos a los encontrados en las plantas, aun con los mismos programas. Lo anterior, ya que, en las plantas, el agua es sometida a procesos adicionales, como la filtración y desinfección.

No le corresponde a este Tribunal sustituir el criterio de la AAA, con respecto a los parámetros exigidos en el RFQ para determinar la turbidez del agua que debían arrojar las pruebas de jarra. Lo cierto es que los resultados para los programas presentados por Gulbrandsen para la planta de filtración de Miradero, que fueron rechazados, se excedieron de los niveles de turbidez requeridos por la AAA en el RFQ.

Las determinaciones de hechos de organismos y agencias tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada, mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas. Acorde con ello, le correspondía a Gulbrandsen, no a la AAA, mostrar la existencia de otra prueba en el récord que redujera o menoscabara el valor probatorio de los resultados, mas no lo hizo. Lo anterior, para demostrar que la determinación de la AAA fue irrazonable, a la luz de la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración.

Meras alegaciones **no** son suficientes para impugnar la determinación de la AAA sobre la cualificación de los programas presentados por Gulbrandsen. Huelga apuntar que las pruebas de jarra impugnadas por Gulbrandsen también fueron utilizadas para cualificar a dicha parte para todas las treinta plantas establecidas en el RFQ, incluso la planta de filtración de Miradero, por lo que esta fue invitada a participar del procedimiento de RFP.

Acorde con lo anterior, este Tribunal no puede concluir que la AAA haya actuado de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron, por lo que procede confirmar la determinación recurrida.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la determinación emitida el 10 de noviembre de 2016, por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico.

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