

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

CLARO PRT
(PUERTO RICO
TELEPHONE)

Recurrentes

v.

DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN, COMITÉ
EVALUADOR

Recurridos

KLRA201900347

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Junta de Revisión
Administrativo del
Departamento de
Educación

Caso número:
JR-2019-01

Sobre:
PRDE-OSIAT-2018-
036-Wireless
Equipment and
Services

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, y la jueza Ortiz Flores y el juez Rodríguez Casillas.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 5 de octubre de 2020.

Mediante recurso de revisión judicial, comparece Puerto Rico Telephone Company h/n/c Claro ("Claro", "PRTC" o "recurrente") y solicita nuestra intervención a los fines de que revisemos una *Resolución Final* emitida el 22 de mayo de 2019 por la Junta de Revisión Administrativa del Departamento de Educación ("Junta" o "Agencia"). En dicho dictamen, la Junta confirmó la adjudicación de la *buena pro* del *Request for Proposal* ("RFP") Núm. PRDE-OSIATD-2018-003 a favor del proponente International Business Machines ("IBM").

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se **CONFIRMA** la *Resolución Final* recurrida.

-I-

Según se desprende del expediente, el Departamento de Educación ("Departamento") publicó, el 11 de diciembre de

2018, el RFP Núm. PRDE-OSIATD-2018-003 para seleccionar una compañía que brinde los servicios y el equipo adecuado para la instalación de 70,000 puntos de acceso de Internet inalámbrico en sus 857 escuelas y en 37 facilidades no educativas adscritas al Departamento.¹ Igualmente, se especificó que los puntos de acceso se administrarían mediante un portal en la nube ("cloud"). El referido RFP sería sufragado con fondos del programa federal Immediate Aid to Restart School Operations ("Programa Reinicio") bajo un contrato de tres (3) años, con la posibilidad de extenderse por un (1) año adicional.² La extensión del contrato dependerá de la disponibilidad de fondos para llevar a cabo la renovación de lo pactado.

Por su pertinencia a la controversia, resaltamos dos requerimientos medulares del RFP que, esencialmente, dan base a la presentación del recurso que nos ocupa. En primer lugar, cada punto de acceso –ya sea interior o exterior– debía tener un "security mounting solution" que le sirviera de protección. Así fue especificado en el RFP, y posteriormente reiterado por el Departamento durante el proceso de licitación.

En segundo lugar, los equipos debían contar con un sistema de conexión automatizada conocido como *Zero Touch Provisioning* ("ZTP"). Esta tecnología facilita el proceso de añadir

¹ El RFP publicó el RFP en el periódico El Nuevo Día, en la página web del Departamento y en la página web de la Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico. Asimismo, el término para recibir propuestas venció el **16 de enero de 2019**.

² Conforme establece la invitación del RFP, el Programa Reinicio consiste en lo siguiente:

On April 30, 2018, the U.S. Department of Education ("USDOE") announced new disaster relief funding for schools under the federal Immediate Aid to Restart School Operations ("Restart") program. The funds were awarded to State Educational Agencies ("SEAs") with student and schools impacted by Hurricanes Harvey, Irma and Maria and the 2017 California wildfires. These SEAs, in turn, are to provide assistance or services to local educational agencies (LEAs) to help defray expenses related to restarting school operations and restoring the normal learning environment for student and families affected by the hurricanes and wildfires. **PRDE was awarded \$589 million in Restart funding.**

[...]
(Énfasis nuestro).

nuevo *hardware* a la red de Internet, así como también permite la configuración automática de los equipos. Dicho requisito se recogió con especificidad en la invitación del RFP, y a esos efectos, se explicó que:

The solution **must provide** ZTP (Zero Touch Provisioning)–NOTE: Zero touch provisioning (ZTP) is a switch feature that allows the devices to be provisioned and configured automatically, eliminating most of the manual labor involved with adding them to a network. ZTP allows the hardware to be installed directly into the environment and for that act to be the last hands-on moment. When it's powered on, the switch send out a request through DHCP (Dynamic Host Configuration Protocol) or TFTP (Trivial File Transfer Protocol) to get the location of its centrally stored image and configuration, which it downloads and runs. ZTP automates steps like updating operating systems, deploying patches and bug fixes and implementing added features prior to the connection. The tool carries out basic configuration, after which the switch can be deployed in an environment where custom configuration changes are made. Through a user-provided script, ZTP can connect to a configuration management platform such as Puppet, CFEengine or Chef, or a custom tool.³

Durante el proceso de selección, diez (10) compañías sometieron sus respectivos *Letters of Intent*.⁴ No obstante, solo tres (**3**) compañías enviaron propuestas, a saber: IBM, Claro y Dreyfous & Associates.

Todas las propuestas fueron revisadas por un Comité Evaluador ("Comité") compuesto por cuatro (4) miembros, quienes, a su vez, contaron con la asistencia de asesores técnicos especializados y del personal encargado de examinar las compras de bienes y servicios correspondientes al Departamento de Educación. Así pues, el 22 de febrero de 2019, el Comité se reunió por vía telefónica y, de forma unánime, sus miembros concluyeron que IBM era el proponente agraciado.

³ Véase, Apéndice del Recurso, RFP No. PRDE-OSIATD-FY2018-003- *Wireless Equipment and Services*, págs. 14-15.

⁴ Las siguientes compañías se limitaron a enviar *Letters of Intent*, mas **no** sometieron propuestas al Departamento: Columbus Network Puerto Rico, CP Corp., Evertec Group, Hewlett Packard Puerto Rico, IQtek Solutions Puerto Rico, RSM PR y 3 Rivers Tech.

El 25 de febrero de 2019, el Comité emitió el Aviso de Adjudicación ("*Notice of Award and Acceptance Letter*"), donde recomendó que se otorgara el contrato a IBM.⁵ Guiado por los criterios esbozados en el RFP, el Comité realizó un análisis minucioso de las razones que lo movieron a tomar su determinación. De forma breve, **sintetizaremos** lo que allí se plasmó:

Criterio #1 (40%)

Se concluyó que los tres proponentes sometieron todos los documentos requeridos, razón por la cual ninguno obtuvo deducciones en este renglón. Con respecto a la calidad de los productos, se determinó igualmente que las tres compañías presentaron un equipo de alta calidad. En el caso de PRTC, se le restaron puntos porque **no** incluyó el precio de los "*security enclosures*", ni el sistema ZTP.

Al discutir lo relacionado al "*security enclosure*", el Comité coincidió en que la propuesta de IBM era la más apropiada para el ambiente escolar, por lo cual recibió la puntuación más alta (10 puntos). En el caso de Dreyfous, el "*security enclosure*" no proveía suficiente ventilación para los puntos de acceso exteriores; no obstante, satisfizo las demás especificaciones. Sobre la propuesta de PRTC, el Comité señaló que éste **no** incluyó el costo de su "*enclosure*", lo cual provocó una deducción de puntos.

En relación con el ZTP, el Comité indicó que, tanto IBM como Dreyfous, cumplieron con incluir el mismo como parte de su propuesta. Sin embargo, PRTC no cumplió a cabalidad el requisito de incluir el ZTP. El Comité halló que su propuesta no cumplía a cabalidad con lo requerido. PRTC propuso la instalación de cuatro servidores ("*servers*") para implementar su equipo *Aruba Clear Pass*, manejado por *Amazon Private Cloud*, lo cual no comparte la eficiencia del ZTP.

Por último, el Comité le otorgó la puntuación más alta a IBM por haber presentado el calendario de trabajo más detallado y extenso.

Criterio #2 (30%)

El Comité destacó que los tres proponentes llevan más de 10 años proveyendo servicios. Por esta razón, todos recibieron la puntuación máxima.

⁵ Particularmente, el contrato otorgado a IBM sería por tres (3) años, con la opción de extenderlo por un año adicional. El monto del contrato es **\$43,855,551.64**, y quedó sujeto a la negociación final y su posterior ejecución.

Al discutir la experiencia previa de cada licitador con el Departamento de Educación, el Comité coligió que la experiencia con IBM fue la más satisfactoria, pues excedió todos los requerimientos del contrato bajo la iniciativa del "PRDE Data Center". Sobre Dreyfous, se mencionó que la experiencia fue aceptable, pero no sobresaliente. Finalmente, el Comité concluyó que Claro fue el menos satisfactorio, dado que su proyecto de WiFi con el Departamento presentó múltiples dificultades y percances.

Basándose en proyectos de escala similar, IBM obtuvo un 10, mientras que Dreyfous obtuvo un 6 y Claro 8, ya que había participado en dos proyectos comparables al de este RFP.

Criterio 3 (20%)

Bajo este criterio, PRTC obtuvo un 8 de puntuación, toda vez que ofreció el precio **más bajo** de todos los licitadores. No obstante, reproducimos a continuación los motivos por los que perdió puntos:

1. The PRTC proposal did not include the requested enclosures and ZTP.
2. PRTC's proposal also including pages of assumptions that if not met could increase the quoted pricing considerably. For example, the following conditions in the PRTC proposal could very well increase costs and/or slow down installation, which were major concerns of the Evaluation Committee:
 - The Customer will be responsible for relocating any of the equipment to be serviced, should this be required. Otherwise, CLARO PR cannot be responsible for any loss or damage of equipment during the relocation.
 - The Customer will be responsible for delivering the school with all the network (copper, fiber, POE-switches, cabinets, points of AP installations, etc.) in place and operating in optimal conditions prior to the installation of the AP's.
 - No school will be installed if the network infrastructure is not complete.
 - In case a revisit to the school is necessary because a faulty (NON-AP) network infrastructure, the visit will be invoiced.
 - No request can be made to CLARO PR at the end to increase the installation throughout teams to cope for a shortage in school's availability.
 - If the schools have all the requested AP's installed, working properly and the test protocol worked OK, the school is

considered finished and no last time requests will be accepted.

- It's not included any change to original design of the solution.
- In addition, we assume that all tasks to be done by third parties contracted by Customer will be coordinated by Customer, unless requested to CLARO PR, in which case will be billed on a time and material basis.

Por último, tanto IBM como Dreyfous recibieron una calificación de 3 en el precio, dado que sus costos eran el doble de lo propuesto por Claro.

Criterio #4 (10%)

En este último criterio, se tomó en consideración la calidad del *Service Level Agreement* sometido por cada proponente. Según consignó el Comité, los tres licitadores cumplieron con las exigencias mínimas del Departamento.

Las puntuaciones bajo cada criterio quedaron tabuladas del siguiente modo:

	Criteria	Weight	DREYFOUS		IBM		Claro	
			Rating	Score	Rating	Score	Rating	Score
1.	Quality and responsiveness of proposed products and services to the specific requirements of the RFP.	40%	6.25	25%	7.50	30.0%	5.25	21.0%
2.	Past performance on other contracts of comparable scopes and size with the PRDE and/or other school systems, government and/or businesses.	30%	8.24	24.7%	9.56	28.7%	7.67	23.0%
3.	Price of equipment and services.	20%	3.00	6.0%	3.00	6.0%	8.00	16.0%
4.	Quality of Service Level Agreement, including sample reports and credits.	10%	8.00	8.0%	9.00	9.0%	8.00	8.0%
		100%	25.49	63.7%	29.06	73.7%	28.92	68.0%
				3		1		2

Ante tal proceder, el 15 de marzo de 2019, Claro solicitó la reconsideración del *Notice of Award*. Como argumento central,

esgrimió que la actuación del Comité fue errónea y contraria al mejor interés público, pues no refleja una buena utilización de los fondos del erario. También explicó que su propuesta era superior a la de IBM; lo anterior, a pesar de que el Comité, alegadamente, no la comprendió.

Por su parte, el 18 de marzo de 2019, la Junta dictó una *Notificación* donde le solicitó a IBM y al Comité que replicaran el escrito de reconsideración en un término de cinco **(5)** días.⁶

El 27 de marzo de 2019, Claro sometió una *Solicitud de Vista Argumentativa* a los fines de discutir los méritos de su impugnación. Fundamentó su peticorio en el hecho de que su propuesta es más baja que la de IBM por veintidós millones de dólares (\$22,000,000.00). En virtud de lo anterior, aseguró que una vista argumentativa le bastaría para establecer la irracionalidad de la decisión tomada por el Comité.

El 1 de abril de 2019, Claro le solicitó a la Junta que diera por sometida su impugnación sin la comparecencia de IBM y el Comité, quienes optaron por no presentar sus réplicas a la solicitud de reconsideración, a pesar de que se les concedió un término para ello.

El 12 de abril de 2019, y luego de que la Junta le proveyera un término adicional a IBM para que replicara la impugnación, éste radicó su escrito en oposición. En esencia, adujo que el Comité Evaluador ejerció acertadamente su encomienda de examinar las propuestas de manera imparcial. Asimismo, reiteró que el producto sometido por Claro no cumple con las especificaciones del RFP, pues no incluyó los "*security enclosures*" ni cumplió con el requisito de presentar un sistema de ZTP.

⁶ Vale señalar que la empresa Dreyfous & Associates **no** objetó el *Notice of Award*.

Tras examinar ambas comparecencias, la Junta emitió una *Resolución Final* el 22 de mayo de 2019, y en la cual formuló las siguientes determinaciones de hechos:

1. El 11 de diciembre de 2018, el Departamento de Educación emitió la Solicitud de Propuesta Número PRDE-OSIAT-2018003, Wireless Equipment and Services (RFP) mediante el cual interesaba seleccionar a un proponente para instalar equipos inalámbricos en 857 escuelas y en aproximadamente 37 instalaciones, las cuales incluyen 7 Oficinas Regionales y para brindar adiestramiento a los técnicos de la Oficina de Sistemas de Información y Apoyo Tecnológico a la Docencia (OSIATD). El Departamento interesaba adquirir hasta 70,000 puntos de acceso inalámbrico para interiores (56,000) y para exteriores (14,000), administrados a través de un portal en la nube ("cloud portal").
2. Para el RFP, se utilizarán los fondos del programa Reinicio bajo un contrato de tres años, el cual podrá renovarse por un año adicional, dependiendo de la disponibilidad de fondos.
3. Bajo el RFP, el Departamento solicitó propuestas de proveedores de servicios calificados con experiencia en la instalación de equipos de redes inalámbricas, el control de acceso a la red y la conectividad de la red de área local inalámbrica de alta velocidad dentro y en todos los campus de las escuelas.
4. El Departamento publicó el RFP el 11 de diciembre de 2018 en el periódico El Nuevo Día, en la página web del Departamento y en la página web de la Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico. También se publicaron los siguientes dos (2) apéndices:

1) El primero se publicó el 22 de diciembre de 2018 para eliminar los dispositivos de control de acceso a la red de los requisitos del RFP.

2) El segundo se publicó el 28 de diciembre de 2018 para extender la fecha de vencimiento para recibir las propuestas del 4 de enero al 16 de enero de 2019.

A los proponentes se les concedió una semana para revisar el RFP y enviar preguntas al Departamento. Siete (7) empresas interesadas sometieron preguntas y las respuestas se publicaron en la página web del Departamento el 22 de diciembre de 2018.

5. Las propuestas fueron revisadas y calificadas por el Comité de Evaluación ("Comité"), el cual fue nombrado por la anterior Secretaria de Educación ("Secretaria"), Julia B. Keleher, y el cual se componía de cuatro (4) personas de OSIATD. El Comité recibió la ayuda de asesores técnicos y

asesores del proceso de compras de bienes y servicios del Departamento.

6. En el RFP, se indicaba que dicho Comité evaluaría las propuestas a base de los criterios y del porcentaje establecido por el Departamento, el cual se describe en la siguiente tabla:

Criterios	Porcentaje
1. Calidad y capacidad de respuesta de los productos y servicios propuestos a los requisitos específicos del RFP	40%
2. Desempeño pasado en otros contratos de alcance y tamaño comparables con el Departamento y/otros sistemas escolares, agencias gubernamentales y/o empresas	30%
3. Precio de equipos y servicios	20%
4. Acuerdo de nivel de calidad de servicio, incluidos informes de muestra y créditos.	10%
Total	100%

7. Las siguientes tres compañías presentaron sus propuestas: IBM Corporation ("IBM"), Dreyfous & Associates ("Dreyfous") y CLARO ("PRT").

8. Luego de aplicar los criterios y las especificaciones explicadas en el RFP, el Comité votó mediante conferencia telefónica el 22 de febrero de 2019, y por unanimidad recomendó que el RFP se adjudicara a IBM. La siguiente tabla es el **voto final** del Comité:

	Criteria	Weight	DREYFOUS		IBM		Claro	
			Rating	Score	Rating	Score	Rating	Score
1.	Quality and responsiveness of proposed products and services to the specific requirements of the RFP.	40%	6.25	25%	7.50	30.0%	5.25	21.0%
2.	Past performance on other contracts of comparable scopes and size with the PRDE and/or other school systems, government and/or businesses.	30%	8.24	24.7%	9.56	28.7%	7.67	23.0%
3.	Price of equipment and services.	20%	3.00	6.0%	3.00	6.0%	8.00	16.0%
4.	Quality of Service Level Agreement, including sample reports and credits.	10%	8.00	8.0%	9.00	9.0%	8.00	8.0%
		100%	25.49	63.7%	29.06	73.7%	28.92	68.0%
				3		1		2

9. Luego de evaluar el trabajo del Comité, las respuestas de los proponentes a las preguntas y solicitud de información del Comité y el récord de los votos, la Secretaria aprobó la recomendación del mismo. El Departamento notificó su decisión el 25 de febrero de 2019.
10. Oportunamente, el 15 de marzo de 2019, la recurrente PRT presentó una Solicitud de Revisión ante esta Junta de Revisión, mediante la cual impugnó la recomendación del Comité y la determinación del Departamento. El 18 de marzo de 2019, decidimos considerar la Solicitud de Revisión y ordenamos a IBM y al Comité a presentar su réplica en el término de diez (10) días.
11. El 27 de marzo de 2019, PRT presentó escrito solicitando una vista argumentativa.
12. IBM presentó su Réplica a la Solicitud de Revisión el 12 de abril de 2019, mediante la cual se opuso a la Solicitud de PRT y solicitó de esta Junta que confirmara la determinación del Departamento. El 17 de abril de 2019, presentó una Dúplica a Réplica.
13. Esta Junta denegó la solicitud de vista argumentativa. Las partes han comparecido y estamos en posición de resolver.

Fundamentada en estas determinaciones de hechos, la Junta **confirmó** la decisión del Comité en adjudicar la buena pro del RFP a IBM. En términos generales, la Junta apuntaló que el Comité no abusó de su discreción

Aún insatisfecho, el recurrente acudió ante nos mediante el recurso de epígrafe y le imputó a la Junta la comisión de los siguientes errores:

ERRÓ LA JUNTA AL OTORGARLE DEFERENCIA AL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, NO ESTANDO ÉSTA ESPECIALIZADA EN LOS ASUNTOS TÉCNICOS QUE CONCIERNEN LOS DETALLES DE LA PROPUESTA HECHA POR PRTC EN RESPUESTA AL RFP.

ERRÓ LA JUNTA AL DECIDIR QUE NO ERRÓ EL COMITÉ EVALUADOR AL NO INVITAR A LOS PROPONENTES A PRESENTAR SU PROPUESTA.

ERRÓ LA JUNTA AL CONFIRMAR QUE IBM ERA LA MEJOR OPCIÓN PARA LAS NECESIDADES DEL DEPARTAMENTO.

ERRÓ LA JUNTA AL NO DETERMINAR QUE EL COMITÉ EVALUADOR ERRÓ AL OTORGARLE A PRTC LA MISMA PUNTUACIÓN QUE A DREYFOUS, CUANDO PRTC INCLUYÓ MÁS INFORMACIÓN QUE DREYFOUS.

ERRÓ LA JUNTA AL CONFIRMAR AL DEPARTAMENTO Y NO CONSIDERAR LA TOTALIDAD DE LA EXPERIENCIA PREVIA DE PRTC CON EL DEPARTAMENTO QUE COMPRENDE DE UNA RELACIÓN DE DIEZ (10) AÑOS PROVEYENDO SERVICIO.

ERRÓ LA JUNTA AL DETERMINAR QUE PRTC NO INCLUYÓ LA INFORMACIÓN REQUERIDA EN SU PROPUESTA.

ERRÓ LA JUNTA AL DETERMINAR QUE CORRESPONDÍA QUITARLE PUNTOS A PRTC POR UNAS PRESUNCIONES Y CONDICIONES QUE AUMENTARÍAN LOS COSTOS PARA EL DEPARTAMENTO.

ERRÓ LA JUNTA AL DETERMINAR QUE NO HAY INDICIOS DE QUE LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA RESULTE EN UN DICTAMEN ARBITRARIO, CAPRICHOSE O IRRAZONABLE.

ERRÓ LA JUNTA AL CONFIRMAR LA ADJUDICACIÓN DEL RFP A IBM CUANDO PRTC TIENE UNA MEJOR PROPUESTA QUE SIRVE AL INTERÉS PÚBLICO.

El 10 de julio de 2019, IBM compareció mediante una *Oposición a Solicitud de Revisión Judicial*. Por otra parte, el Departamento de Educación hizo lo propio y presentó su alegato el 14 de agosto de 2019. Finalmente, y a solicitud de Claro, este Panel celebró una *Vista Argumentativa* el 10 de septiembre de 2019 a las 2:00pm.⁷

Contando con la comparecencia de todas las partes y con el beneficio de haber escuchado y aquilatado sus respectivas argumentaciones, procedemos a disponer del recurso, no sin antes exponer el marco doctrinal aplicable.

-II-

-A-

La Ley Núm. 38-2017, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRAs secs. 9601-9713, vigente a partir del 1 de julio de 2017, derogó la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento

⁷ Vale destacar que IBM mostró reparos con la celebración de la vista, y así lo hizo constar en su *Oposición a Solicitud de Vista Argumentativa* radicada el 2 de julio de 2019. En términos generales, IBM arguyó que Claro tenía el objetivo de utilizar la vista como un subterfugio para introducir información que no formó parte del récord administrativo.

Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La Ley Núm. 38-2017, al igual que su predecesora, dispone que 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 del expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio no tenemos limitación revisora alguna. Véase Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que las decisiones de los foros administrativos están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. Las conclusiones de estas agencias merecen gran deferencia por parte de los tribunales, por lo que debemos ser cuidadosos al intervenir con las determinaciones administrativas. González Segarra et al. v. CFSE, 188 DPR 252 (2013); Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos, 186 DPR 1033 (2012); Acarón et al. v. D.R.N.A., 186 DPR 564 (2012); Calderón Otero v. CFSE, 181 DPR 386 (2011). Al revisar una decisión administrativa el criterio rector será la razonabilidad en la actuación de la agencia. González Segarra et al. v. CFSE, *supra*. Corresponde a los tribunales analizar las determinaciones de hechos de los organismos administrativos amparados en esa deferencia y razonabilidad. *Íd.*

Sin embargo, cuando se trata de las conclusiones de derecho, el tribunal las puede revisar en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. Pereira Suárez v. Jta. Dir.

Cond., 182 DPR 485 (2011); Rebollo v. Yiyi Motors, 161 DPR 69 (2004).

De ordinario, al revisar las decisiones de las agencias, los tribunales brindan deferencia a las interpretaciones del estatuto que sean efectuadas por el organismo facultado por ley para velar por su administración y cumplimiento. González Segarra et al. v. CFSE, supra; Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425 (1997). Si la interpretación realizada por la agencia es razonable, aunque no sea la única razonable, los tribunales deben otorgarle deferencia. González Segarra et al. v. CFSE, supra; Hernández, Álvarez v. Centro Unido, 168 DPR 592 (2006).

En resumen, la revisión judicial de decisiones administrativas se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. Rebollo v. Yiyi Motors, supra.

-B-

Las subastas son procedimientos que lleva a cabo una entidad para que se presenten ofertas para la realización de obras o adquisición de bienes y servicios. Perfect Cleaning v. Cardiovascular, 172 DPR 139, 143 (2007). El Gobierno utiliza el mecanismo de las subastas para ejercer sus funciones como comprador de una forma eficiente, honesta y correcta. Así, se logran proteger los intereses y el dinero del pueblo a la vez que se asegura la buena administración pública. Aluma Const. v. A.A.A., 182 DPR 776, 782-783 (2011).

Los procedimientos de las subastas gubernamentales tienen el propósito de evitar el favoritismo, la corrupción, la extravagancia y el descuido al momento de otorgar contratos

para la adquisición de bienes y servicios. Maranello et al. v. OAT, 186 DPR 780, 789 (2012); Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., 177 DPR 398, 404 (2009); Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A., *supra*, pág. 827; Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens., 126 DPR 864, 871 (1990). Si bien es cierto que se busca que las obras públicas se realicen al precio más bajo posible, son varios los criterios que la Junta de Subastas debe evaluar al momento de adjudicar. Maranello et al. v. OAT, *supra*; C. Const. Corp. v. Mun. de Bayamón, 115 DPR 559, 562-563 (1984). Esto, pues **independiente del precio**, las propuestas deben cumplir con las especificaciones de la agencia; además, el postor debe demostrar, entre otros, ser capaz para realizar y cumplir con el contrato, tener responsabilidad económica, buena reputación e integridad comercial. Maranello et al. v. OAT, *supra*; C. Const. Corp. v. Mun. de Bayamón, *supra*, pág. 563.

Por otra parte, aunque la subasta formal es el método tradicional para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno, también existe el mecanismo de *Request for Proposal*, o requerimiento de propuestas, el cual aplica "cuando se trata de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos competidores cualificados". Maranello et al. v. OAT, *supra*, pág. 787. Véase Caribbean Communications v. Pol. de P.R., 176 DPR 978, 996 (2009). Dicho mecanismo "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". *Íd.* En ese sentido, se ha establecido que, a diferencia de la subasta, el RFP se trata de un proceso de negociación entre la agencia y los licitadores, por lo que, entre otras cosas, admite

preguntas y sugerencias para delinear una propuesta que se ajuste a las necesidades particulares de la agencia. *Íd.*

Del otro lado, el mecanismo de RFP resulta particular pues “confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro”. CD Builders v. Mun. Las Piedras, 196 DPR 336 (2016). Aunque no es considerado como un proceso de subasta formal, el mecanismo de RFP debe especificar los parámetros bajo los cuales se adjudicará el contrato. *Íd.* Lo anterior debe analizarse dentro de un marco de deferencia administrativa, en el cual los tribunales no intervendrán con el rechazo de una propuesta o adjudicación de subasta, “**salvo que la determinación administrativa adolezca de un exceso de discreción, arbitrariedad o irracionalidad**”. (Énfasis nuestro). *Íd.*

-C-

En virtud de la facultad legal del Secretario de Educación y de los principios antes reseñados, fue aprobado el Reglamento para la Adquisición, Venta y Subastas de Bienes, Obras y Servicios no personales del Departamento de Educación, Reglamento Núm. 7040 -eventualmente enmendado por el Reglamento Núm. 7045 del 6 de agosto de 2008 y el Reglamento Núm. 7934 del 20 de octubre de 2010. En el mismo, se consignaron los parámetros para la compra, venta, arrendamiento o transferencias de bienes, obras, servicios no personales o de toda propiedad que sea necesaria para el logro de los objetivos programáticos y administrativos de la agencia.

Por su pertinencia al recurso de epígrafe, citamos *in extenso* los articulados relativos al procedimiento que el Departamento de Educación debe cumplir cuando se disponga a adquirir bienes y **equipos especializados**.

Sec. 13.3.3 - Compras de bienes, obras o servicios de naturaleza especializada o que requieran ser de determinada marca o modelo

Podrían darse circunstancias extraordinarias en que el bien, obra o servicio no personal a ser adquirido sea de naturaleza tan especializada que se imposibilite, o se haga muy difícil el que su adquisición se abra a competencia mediante un proceso de subasta. Iguales circunstancias podrán surgir por la existencia de productos cuya utilidad práctica dependa de reemplazos o actualizaciones con otros productos iguales o similares. Bajo estas circunstancias se podrá adquirir el bien, obra o servicio necesitado mediante la modalidad de compra directa, aun cuando se utilice un método alterno de competencia.

Sec. 13.3.3.1 - Procedimiento a seguir

§Sec. 13.3.3.1.1 - El Comprador evaluará la Requisición que se le haya sometido y determinará si efectivamente el producto a ser adquirido es uno de naturaleza altamente especializado, o si el mismo requiere ser igual o similar a otro existente cuya vida útil dependa de actualizaciones o reemplazo de sus componentes. Según sean las circunstancias, se considerarán las siguientes alternativas:

§Sec. 13.3.3.1.1.1 - Cuando se determine que el producto es de carácter especializado o que requiera ser de determinada marca o modelo y se identifique una sola fuente que pueda proveer el mismo, se seguirá el procedimiento que aplica a una compra directa por existir un único suplidor, según se dispone en la Sección 13.3.2.1 de este Reglamento.

§Sec. 13.3.3.1.1.2 - Cuando se identifique más de una fuente que pueda proveer el producto, se procederá a celebrar una subasta formal o informal, según corresponda de acuerdo con la cuantía de la compra.

§Sec. 13.3.3.1.1.3 - Cuando se desconozca la existencia de alguna fuente específica que pueda proveer el producto especializado, se emitirá un comunicado público mediante prensa escrita, radial u otros medios, solicitando suplidores que estén interesados en someter ofertas. El Comprador procederá con la compra de acuerdo con los resultados del comunicado y según lo dispuesto en las Secciones 13.3.3.1.1.1 y 13.3.3.1.1.2 de este Reglamento.

§Sec. 13.3.3.1.1.4 - Cuando existan varias fuentes que puedan hacer ofertas de productos especializados que, aun siendo diferentes, puedan

servir para satisfacer la misma necesidad (como podría ocurrir en el caso de libros a los que se le requiere que respondan a unas exigencias curriculares), **la Unidad Adquirente desarrollará un procedimiento escrito para adquirir el producto deseado mediante propuestas competitivas. El procedimiento que se desarrolle requerirá la aprobación y firma del Secretario o de su representante autorizado.**

En casos como éste, cuando se haya seleccionado al suplidor mediante el procedimiento aprobado, se procederá a someter el expediente al Comprador para que emita la orden de compra, según se dispone en este Reglamento. Esta modalidad de compra directa será utilizada únicamente cuando el Comprador lo recomiende, una vez haya determinado que el proceso competitivo no puede implantarse mediante la celebración de una subasta, sea ésta formal o informal. La recomendación del Comprador debe constar por escrito en el expediente de la compra.

-III-

A. Erró la Junta al otorgarle deferencia al Departamento de Educación, no estando ésta especializada en los asuntos técnicos que conciernen los detalles de la propuesta hecha por PRTC en respuesta al RFP.

Claro expone en su primer señalamiento de error que la Junta incidió al confirmar la determinación del Comité, pues asegura que el Departamento de Educación **carece** del peritaje necesario en el área de equipos tecnológicos y servicios de Internet inalámbrico. Por consiguiente, plantea que la doctrina de deferencia administrativa se convirtió en una "venta" que le impidió a la Junta considerar adecuadamente los méritos de su propuesta, la cual representa un ahorro significativo *vis a vis* la oferta de IBM. A raíz de tal contención, solicita que nos apartemos del estándar de deferencia que rige en nuestro ordenamiento.

Según lo razonado por Claro, la pericia del Departamento se ciñe a administrar los planteles escolares, al reclutamiento de maestros y al desarrollo de los currículos académicos, entre

otros renglones.⁸ Puesto de otro modo, Claro arguye que si bien el Departamento posee los conocimientos para velar por el funcionamiento cotidiano de las escuelas, lo cierto es que dicho ente gubernamental está incapacitado para determinar qué equipos de Internet son los óptimos para sus estudiantes y personal. En la alternativa, expresó que independientemente de la pericia que el Departamento y la Junta puedan tener, resulta palmario que la adjudicación de la buena pro a favor de IBM fue una actuación arbitraria. No nos convence.

El expediente no provee base alguna que nos lleve a concluir que el Departamento carece del peritaje requerido para seleccionar al mejor proveedor de Internet inalámbrico. Tanto el RFP como el *Notice of Award*, son lo suficientemente detallados como para dejarle saber a los licitadores que, en efecto, un grupo de personas diestras —quienes fueron asesoradas por personal técnico del Departamento— tuvieron la oportunidad de estudiar las propuestas sometidas y llegar a una conclusión informada.⁹

De ser correcta la teoría de Claro, entonces cabría preguntarse cómo el Departamento, sin alegadamente contar con peritaje en equipos de redes inalámbricas, tuvo la capacidad de preparar un RFP con requisitos **técnicos y complejos**; máxime, cuando la propia agencia cuenta con un Reglamento que detalla los pasos a seguir para la adquisición de **servicios altamente especializados**, como los que aquí nos ocupan.

⁸ En su comparecencia, Claro esboza una interpretación literal de lo que constituye el *expertise* del Departamento. Concretamente, argumenta lo siguiente:

El Departamento podrá tener experiencia, especialización y vasto conocimiento en técnicas de estudio, salarios de maestros, reclutamiento de maestros, diferentes necesidades de los estudiantes, currículos de clases, cómo administrar una escuela, el plantel de la escuela y muchas otras cosas, pero no en equipos y sistemas de *wireless internet*.

⁹ Recordemos que los miembros del Comité pertenecían a la Oficina de Sistemas de Información y Apoyo Tecnológico a la Docencia ("OSIATD"). Tampoco podemos ignorar que el RFP consta de **65 páginas**, y que contiene una sección intitulada "*Equipment and services*" donde se describen las especificaciones de los equipos.

Sería insólito pensar que el Departamento sí posee la pericia para publicar un RFP sumamente detallado, pero que carece de ésta al momento de seleccionar al mejor proponente.

B. Erró la Junta al decidir que no erró el Comité Evaluador al no invitar a los proponentes a presentar su propuesta.

Como segundo señalamiento de error, Claro argumenta que el Comité se equivocó al determinar que no convocaría presentaciones orales para que los licitadores pudieran demostrar sus productos; lo anterior, a pesar de que el RFP indicaba que dichas presentaciones eran obligatorias. Conforme expresó Claro, la celebración de presentaciones orales constituía un elemento compulsorio del RFP que fue ignorado por el Departamento al revisar las propuestas. En tono similar, sugirió que IBM tuvo ventaja sobre los demás licitadores, por razón de que se le permitió probar su equipo en una escuela.

De entrada, vale señalar que, distinto a lo argüido por Claro, las presentaciones orales **no** representaban un componente obligatorio del RFP. Ello consta expresamente en la invitación dirigida a los potenciales licitadores. Cuando nos remitimos al aviso del RFP, según publicado el 11 de diciembre de 2018, notamos que el Departamento se reservó los siguientes derechos:¹⁰

The Department **reserves, at its sole discretion and for its sole convenience, the following rights with regard to this RFP, without limitation:**

[...]

9. **Invite one or more Proposers for presentations** and negotiations after review of proposals;

10. Negotiate with any, all or none of the Proposers;

[...]

¹⁰ Véase, Apéndice del Recurso, RFP No. PRDE-OSIATD-FY2018-003- Wireless Equipment and Services, págs. 9-10.

13. **Award a contract without discussion or negotiations.**

14. Investigate the qualifications of any Proposer under consideration, require additional information or confirmation of information furnished by a Proposer and require additional evidence of qualifications to perform the services or supply the products described in this RFP. (Énfasis nuestro).

Una simple lectura de los derechos enumerados revela que la celebración de presentaciones orales, así como la negociación directa con un licitador particular, representaban **prerrogativas discrecionales** del Comité Evaluador. Resulta, pues, evidente que la obligatoriedad de celebrar presentaciones **nunca** formó parte del proceso de licitación, y así fue informado desde sus inicios. No menos importante, del propio *Notice of Award* surge que no se realizaron presentaciones de los productos.¹¹ Igualmente, tampoco surge del expediente que IBM haya tenido la oportunidad de probar su equipo, por lo que la aseveración de Claro no encuentra apoyo en el récord administrativo. En suma, la contención de Claro es insostenible a la luz de los criterios definidos en el RFP objeto de discusión.

C. Erró la Junta al confirmar que IBM era la mejor opción para las necesidades del Departamento.

Bajo este señalamiento de error, Claro reitera que el Departamento no comprendió su propuesta, y que por este motivo fue rechazada. Expresó que su propuesta no tan solo ofrece un mejor precio, sino que además, cumple con todos los requisitos del RFP. Igualmente, razona que la puntuación deducida se debió a que el Comité decidió no llevar a cabo las presentaciones orales.

El expediente demuestra que cada criterio del RFP fue evaluado por el Comité y tomando en cuenta las necesidades del

¹¹ Véase, Apéndice del Recurso, *Notice of Award and Acceptance Letter*, pág. 131.

Departamento. Si bien la propuesta de Claro es la más económica, no es menos cierto que el criterio de los costos constituía un 20% del puntaje final.

Al examinar el expediente, así como la propuesta de Claro, notamos que los costos de los "security enclosures" **no** fueron incluidos. No obstante, incluyó unos "security mounts" que no proveen la seguridad exigida por el Departamento. En otras palabras, no se satisfizo uno de los requisitos establecidos en el RFP, pues el "security mount" no es lo mismo que un "security enclosure".

En lo referente al ZTP, Claro tampoco cumplió con el RFP. Su propuesta se basa en la instalación de cuatro servidores que serían administrados por el servicio de nube *Amazon Private Cloud*. Lo anterior no corresponde a lo solicitado por el Departamento, sino que se trata de una solución temporera que no proveerá la eficiencia necesaria para el funcionamiento del Internet inalámbrico en las escuelas. No se cometió el error.

D. Erró la Junta al no determinar que el Comité Evaluador erró al otorgarle a PRTC la misma puntuación que a Dreyfous, cuando PRTC incluyó más información que Dreyfous.

En términos simples, Claro impugna la adjudicación de puntos en el renglón relativo al **plan de trabajo** propuesto por cada licitador.¹² A juicio de Claro, la **única** diferencia sustancial entre su itinerario de trabajo y el de IBM era la fecha de finalización, entiéndase, que Claro completaría el proyecto en noviembre de 2018, mientras que IBM culminaría en septiembre de 2018. No tiene razón.

¹² El primer criterio, intitulado como *Quality and responsiveness of proposed products and services to the specific requirements of the RFP*, tiene un peso de 40% y se compone, a su vez, de tres (3) elementos: (a) Proposal Submittal Compliance; (b) Proposal Functionality Compliance/Quality of Equipment proposed and Comprehensiveness of Solution; y (c) **Quality of Project Plan and Deployment Schedule**.

Sin duda alguna, PRTC minimiza la diferencia abismal habida entre el itinerario de trabajo sometido por IBM y el suyo. En su escrito, Claro se limita a alegar que culminaría los trabajos “*dos meses más tarde*” que IBM, y que por esta razón, la determinación de la Junta no merece deferencia. También destaca que el Comité incidió al otorgarle la misma puntuación que a Dreyfous bajo este renglón.

Con el propósito de atender cabalmente este señalamiento de error, reproducimos el apartado del RFP donde se establecen los requisitos aplicables a cada plan de trabajo:¹³

IMPLEMENTATION PLAN FOR PROPOSED WIRELESS SOLUTION:

Provide an installation and implementation plan to include required actions and target dates. Activities during the implementation process must not disrupt day-to-day educational or business functions and must be included at no additional cost to the Department. This plan will be approved by the Department in advance of the start of services and must address the following:

- A. Operational impact analysis
- B. Responsibilities matrix for vendor and the Department
- C. Formal project plan, including dependencies and contingencies, and estimated timeframes.
- D. Documented processes, procedures and standards.
- E. Escalation matrix with names and valid contact information.

Como podemos apreciar, el RFP exigía un plan detallado y específico que incluyera las 857 escuelas y 37 dependencias adicionales que comprenden el sistema de educación público. Ahora bien, cuando examinamos la agenda de trabajo propuesta por Claro, notamos que la misma consta de una tabla —con datos muy generales— donde se incluyen las labores a realizarse

¹³ Véase, Apéndice del Recurso, RFP No. PRDE-OSIATD-FY2018-003- Wireless Equipment and Services, pág. 450.

en las 857 escuelas.¹⁴ En ningún momento se hizo referencia a la instalación de los puntos de Internet correspondientes a las 37 facilidades de apoyo que contribuyen al funcionamiento del sistema. Tampoco se hizo referencia a los entrenamientos técnicos requeridos en el RFP.

A contrario sensu, el itinerario de trabajo presentado por IBM recoge con precisión las tareas que se realizarán en cada región educativa y los pormenores de cada etapa.¹⁵ Además, IBM cumplió con incluir la agenda de trabajo correspondiente a las 37 facilidades no educativas del Departamento. Por si fuera poco, IBM desglosó las horas y días que le tomaría completar cada fase del proyecto, así como también incluyó la fecha de inicio y culminación de cada tarea.

En cuanto a la puntuación adjudicada a Dreyfous, somos del criterio de que la misma merece nuestra deferencia. Claro se limitó a presentar alegaciones en contra de este licitador, mas no incluyó su propuesta. Es decir, **no** nos colocó en posición de evaluar los méritos de su argumento.

Así pues, lejos de haber actuado arbitrariamente, la adjudicación del Comité en este renglón refleja un sano ejercicio de sus facultades. Es evidente que el itinerario de trabajo presentado por Claro no tan solo **incumplió** parcialmente con los requisitos del RFP, sino que, además, dicho itinerario resulta superficial en comparación con el elaborado por IBM.

E. Erró la Junta al confirmar al Departamento y no considerar la totalidad de la experiencia previa de PRTC con el Departamento que comprende de una relación de diez (10) años proveyendo servicio.

¹⁴ Véase, Apéndice del Recurso, *Propuesta de Claro*, pág. 116.

¹⁵ El plan de trabajo preparado por IBM consta de once (11) páginas, mientras que el plan presentado por Claro consiste en una sola página. Por otra parte, aunque Claro **no anejó** la propuesta agraciada al apéndice de su recurso, lo cierto es que este Tribunal pudo examinarla, ya que IBM presentó la misma a través de su *Moción Sometiendo Propuesta de IBM*. Véase, *Propuesta de IBM*, págs. 25-35.

En ajustada síntesis, PRTC rechaza el examen efectuado por el Departamento en el ámbito de experiencias previas de servicio. Particularmente, expresa que la Junta se **equivocó** al confirmar la determinación del Comité, pues asegura que la experiencia con el Departamento ha sido satisfactoria durante 10 años. Cónsono con lo expuesto, Claro plantea que el Comité se circunscribió a evaluar **un solo proyecto** de *WiFi* ejecutado por éste, mientras que, en el caso de IBM, tomó en consideración **dos** de sus proyectos: el *PRDE Data Center* y el *IBM's E-Rate Internal Connection Project*. A juicio de PRTC, tal proceder denota un claro prejuicio a favor de IBM.

Uno de los componentes medulares del segundo criterio del RFP es la experiencia previa de cada proponente con el Departamento.¹⁶ Bajo este encasillado, el Comité le otorgó la puntuación más alta a IBM y, como fundamento para su determinación, explicó que su experiencia con el proponente seleccionado ha sido una excepcional.

Nuevamente, PRTC impugna uno de los elementos considerados por el Comité al momento de emitir su adjudicación final. Según indica, no es posible que la experiencia del Departamento haya sido insatisfactoria dado que nunca recibió quejas sobre el funcionamiento del equipo de Internet bajo su proyecto de *WiFi*. No obstante, el Comité realizó las siguientes observaciones:¹⁷

The Department has done work with each of the proposers and for the most part, found the proposer's work to meet most of the contract requirements. Of the proposers, the Evaluation Committee rated IBM the highest (10), because of

¹⁶ El segundo criterio, intitulado como *Past performance on other contracts of comparable scopes and size with PRDE and/or other school systems, government agencies and/or businesses*, tiene un peso de 30% de la puntuación total. Este criterio, a su vez, se compone de cuatro (4) elementos, a saber: (a) Years in Business; (b) Reference Ratings (3 highest); (c) **Prior Experience with PRDE**; y (d) *Other Comparable Projects-Scope*.

¹⁷ Véase, Apéndice del Recurso, *Notice of Award and Acceptance Letter*, pág. 133.

the Department's positive experience with them on the PRDE Data Center and IBM's E-Rate Internal Connections Project work at the schools. On both of those initiatives, the Department assessed IBM as meeting 100% of the contract requirements and exceeding certain criteria –presenting viable alternatives for unexpected issues and not charging the Department additional costs for problems not expressly delineated in the IBM agreements. Dreyfous received a rating of 7 for meeting all contract requirements, but not exceeding contract obligations. **The Department's experience with PRTC on the WiFi Project was less satisfactory, resulting a rating of 4, for meeting 75% or more of the contract requirements, but not all. PRTC lost points on this [sic] elements primarily due to long device outages and slow repair/replacement time, limited reporting and few (if any) credits awarded for down devices under the PRTC SLA.** (Énfasis nuestro).

En este caso, el Comité cumplió con explicar las razones por las cuales le otorgó una puntuación menor a Claro en el ámbito de experiencias previas. Precisamente, quien único puede evaluar el desempeño previo de un proponente es el Departamento. No percibimos que las explicaciones brindadas sean arbitrarias o caprichosas, sino que, más bien, recogen los percances ocurridos con los dispositivos de Claro. Tampoco podemos ignorar que, entre las deficiencias señaladas, surge que hubo **interrupciones de servicio** muy prolongadas, y que el tiempo de las reparaciones fue largo. En ese sentido, no podemos perder de vista que la determinación del Comité responde a su interés en que los servicios sean consistentes y efectivos, por lo cual no detectamos que haya errado en su proceder.

F. Erró la Junta al determinar que PRTC no incluyó la información requerida en su propuesta.

PRTC sostiene que, en su propuesta, cumplió con describir detalladamente sus equipos. Particularmente, alegó que el ZTP y el "security enclosure" sí fueron incluidos en su oferta. Por

consiguiente, PRTC adujo que la Junta incidió al concluir que su propuesta carecía de información relevante.

Según vimos, el RFP fue claro al indicar que los proponentes debían incluir un "*security mounting solution*" para los puntos de acceso de Internet.¹⁸ Se trata de una carcasa protectora que se colocaría en cada uno de los puntos de acceso de Internet inalámbrico. Este elemento, conforme surge del RFP, es de particular importancia, pues se exige que el equipo seleccionado resista las inclemencias del tiempo y posible exposición a daños que pueden surgir en el contexto escolar. En ese sentido, el rol principal del "*security mounting solution*" consiste en proteger los equipos de cualquier daño físico. Por tratarse de un elemento compulsorio, era imprescindible que el proponente incluyera el **costo** de este "*security mounting solution*". Tampoco existe controversia respecto a que, durante el proceso de negociación, el Departamento respondió a las dudas referentes a este requisito.¹⁹ Incluso, y a preguntas de un proponente, el Departamento mencionó que "PRDE wants each vendor to propose a **security enclosure** designed for the indoor and outdoor access points".

A pesar de lo anterior, Claro no incluyó el "*security mounting solution*" y optó por enmendar esta omisión a través de su solicitud de reconsideración, lo cual resulta improcedente a la luz de nuestro ordenamiento.

En segundo lugar, Claro tampoco cumplió con presentar un equipo que satisficiera con los parámetros del ZTP. Como vimos,

¹⁸ El RFP especificaba del siguiente modo lo relacionado al "*security mounting solution*":

All the Access Points and equipment should be rugged enough to operate in the school environment. All the Access Points must have a security mounting solution to reduce the physical damage risk.

Véase, Apéndice del Recurso, RFP No. PRDE-OSIATD-FY2018-003- Wireless Equipment and Services, pág. 14

¹⁹ De hecho, el Departamento fue enfático al indicar que "[...] the enclosure is a mandatory price item".

el Comité dio peso considerable a esta deficiencia, ya que si bien PRTC optó por presentar una solución alternativa (“work-around”) que no tiene la eficiencia del ZTP solicitado.

G. Erró la Junta al determinar que correspondía quitarle puntos a PRTC por unas presunciones y condiciones que aumentarían los costos para el Departamento.

Nuevamente, PRTC enmarca su discusión en el ahorro que representa su propuesta para el erario. Sin embargo, fue la falta del precio para los “*security enclosures*” y la omisión del ZTP lo que provocó la deducción de puntos por parte del Comité. Indudablemente, la propuesta de Claro es más baja y ello no está en pugna. Ahora bien, este precio responde al hecho de que Claro **no incluyó** los costos de los *enclosures*, así como tampoco asumiría los costos de diversas tareas y asuntos que el Comité enumeró, las cuales se hicieron constar en la evaluación del Criterio #3. Esta situación provoca un escenario de incertidumbre para el Departamento que fue atendida acertadamente por el Comité, pues aunque la propuesta sea económica, existe la posibilidad de que resulte más costosa a largo plazo.

H. Erró la Junta al determinar que no hay indicios de que la decisión administrativa resulte en un dictamen arbitrario, caprichoso o irrazonable.

Al igual que en su primer señalamiento de error, PRTC vuelve a colocar en tela de juicio los conocimientos del Departamento en materia de Internet y telecomunicaciones. En consecuencia, afirma que el Comité, de haber comprendido su propuesta, **no** habría seleccionado a IBM.²⁰

²⁰ En su comparecencia, Claro expresa lo siguiente:

La Junta podrá argumentar que el Comité, la Secretaria, asesores y consultores evaluaron e hicieron un minucioso análisis de la propuesta, pero eso no fue lo que ocurrió. Estos equipos y servicios propuestos requieren un conocimiento especializado en el área de telecomunicaciones para poder comprenderlos, por lo que es imposible que un departamento dedicado específicamente a

La posición de Claro nos invita a hacernos a una pregunta obligatoria: si no es el Departamento de Educación, ¿quién, entonces, tiene el peritaje requerido para determinar cuáles son los equipos de Internet que mejor le servirían al sistema de instrucción pública de Puerto Rico? Repetimos, **no** existe prueba en el expediente administrativo que nos lleve a concluir que el Departamento no comprendió las propuestas que tuvo ante sí, o que haya incurrido en abuso de discreción al emitir su adjudicación.

Según mencionáramos, el Departamento fue quien **preparó** el RFP, un documento extenso y técnico que, difícilmente, podría ser redactado por alguien desconocedor de asuntos tecnológicos. Además, el Departamento cuenta con un plan de tecnología amplio que fue incluido en la **primera** sección del RFP.²¹ Y por si fuera poco, la asignación de fondos federales para la adquisición de equipos inalámbricos proviene del programa Restart, el cual está dirigido a las **agencias educativas** de los gobiernos estatales y locales. Concretamente, se trata de un paquete de asistencia económica enfocado en reparar la infraestructura de redes y servicios tecnológicos escolares que recibieron el impacto de distintos fenómenos naturales. Dicho de otro modo, la propia asignación federal parte de la premisa de que las agencias educativas dirigirán los esfuerzos de este programa.

Cónsono con lo anterior, estimamos que **no le asiste la razón** a Claro cuando insiste en la supuesta falta de peritaje del Comité Evaluador.

educación sea experto en telecomunicaciones. Véase, Recurso de Revisión Judicial, pág. 20.

²¹ Véase, Apéndice del Recurso, *RFP No. PRDE-OSIATD-FY2018-003- Wireless Equipment and Services*, págs. 5-7.

En un caso análogo al que nos ocupa, el Tribunal Supremo examinó la pericia de la Policía de Puerto Rico para adquirir un equipo tecnológico de vigilancia inteligente. Como parte de su análisis, allí el Máximo Foro se expresó en torno a la deferencia que se le debe brindar a una agencia gubernamental al momento de adquirir equipo especializado. A esos efectos, expuso lo siguiente:

Debemos tener presente que la Policía constituyó un Equipo Evaluador que, según refleja su Informe Técnico, llevó a cabo un análisis realista y exhaustivo de las propuestas en varias etapas. Por ello, no podemos refrendar la conclusión del foro apelativo de que la evaluación de las referidas propuestas se limitó a determinar si las licitadoras habían presentado la documentación técnica de los equipos ofertados. Ese era uno de los requisitos con los cuales todas las postoras debían cumplir, por lo que, naturalmente, se incluiría como parte de la evaluación de las ofertas.

Por último, tampoco existe indicio ni base alguna en el expediente que pueda llevarnos a concluir que la Policía no posee la pericia adecuada para evaluar la programación requerida para el sistema de vigilancia inteligente. Nótese que el RFP — documento sumamente técnico y detallado— fue preparado por el Negociado de Tecnología y Comunicaciones de la Policía, ente de la agencia especializado en estos asuntos. Además, la evaluación de las propuestas incluyó el asesoramiento de un especialista en sistemas de información y un programador de sistemas, según lo permite el propio Reglamento de la agencia. Consideramos que tanto lo anterior, como la experiencia de la Policía en materia de seguridad y vigilancia, colocan a dicha agencia en mejor posición que el foro judicial para seleccionar al postor que mejor se ajuste al interés público. (Citas omitidas). Caribbean Communications v. Pol. de P.R., *supra*, pág. 1010.

I. Erró la Junta al confirmar la adjudicación del RFP a IBM cuando PRTC tiene una mejor propuesta que sirve al interés público.

De forma similar a otros señalamientos de error, PRTC alega que la Junta actuó arbitrariamente al confirmar la determinación del Comité; esto, por entender que sus

argumentos no fueron considerados en sus méritos. Así pues, adujo que su propuesta es la que mejor sirve al interés público dado que representa un ahorro de veintidós millones de dólares (\$22,000,000.00) al erario, lo cual promueve una adecuada fiscalización de fondos públicos. Por último, y según lo ha mencionado en múltiples ocasiones a través de su escrito, PRTC reiteró que el Departamento carece del *expertise* necesario para adjudicar el RFP que nos ocupa.

En su sustrato, PRTC afirma que su propuesta debió ser seleccionada bajo dos fundamentos principales: la misma excede los requisitos del RFP y es más económica.

Con respecto al argumento pecuniario, vale destacar que PRTC obtuvo la mayor puntuación por haber presentado la oferta más baja. Ahora bien, el criterio de precio **no** era el determinante, ni el de mayor peso en la propuesta. Consecuentemente, PRTC no puede pretender que se adjudique el RFP a su favor por el mero hecho de haber pujado la oferta más baja, a pesar de que **no sobresalió** en los demás criterios. Tal contención es incompatible con los parámetros elaborados por nuestro Máximo Foro en el campo de la adquisición de servicios para el Gobierno.

Consistentemente, el Tribunal Supremo ha sostenido que las subastas gubernamentales procuran conseguir los precios más bajos posibles. El fin de esto es evitar que haya favoritismo, corrupción, extravagancia y descuido al otorgarse los contratos. Aluma Const. v. A.A.A., *supra*, pág. 783. Claro está, dicho requisito no es inflexible. 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. Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, 169 DPR 886, 897 (2007). Después de todo, es norma trillada que **ningún postor** posee un derecho adquirido en ninguna subasta. (Énfasis nuestro). Great Am. Indem. Co. v. Gobierno de la Capital, 59 DPR 911, 916 (1942). En otras palabras, la mera participación en una subasta o RFP no confiere derechos.

En el caso de autos, es un hecho que si bien la propuesta de Claro refleja un precio más bajo —lo cual fue reconocido por el Comité—, esto no basta para adjudicarle el RFP a su favor. Es decir, Claro se ha esforzado a través de todo el recurso en recalcar que su oferta refleja un ahorro significativo; ello, sin tomar en cuenta que el criterio matemático no puede aplicarse con automatismo cuando existen otros criterios apremiantes para el Departamento.

-IV-

Por los fundamentos anteriormente expresados, se **CONFIRMA** la *Resolución Final* recurrida.

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

NOTIFÍQUESE INMEDIATAMENTE.

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