

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

LOOKS GREAT
SERVICES OF MS, INC.,

Recurrente,

v.

PUERTO RICO
ELECTRIC POWER
AUTHORITY,

Recurrida.

KLRA202000159

REVISIÓN

procedente de la
Secretaría de
Procedimientos
Adjudicativos de la
Autoridad de Energía
Eléctrica.

Querella núm.:
Q-038-2019-0354.

Sobre:
revisión de adjudicación
de *request for proposal*
(RFP) 88266.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA ENMENDADA *NUNC PRO TUNC*¹

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de septiembre de 2020.

La parte recurrente, Looks Great Services of MS, Inc. (Looks), instó el presente recurso de revisión el 16 de junio de 2020. Mediante este, impugnó la *Resolución Final* emitida el 25 de febrero de 2020, notificada el mismo día, por el Juez Administrativo de la Secretaría de Procedimientos Adjudicativos de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (AEE). En virtud del referido dictamen, el Juez Administrativo confirmó la adjudicación del requerimiento de propuestas Núm. 88266, en el cual Looks no resultó favorecido.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, y con el beneficio de la comparecencia de la parte recurrida, confirmamos la *Resolución* del foro administrativo.

I

El **19 de abril de 2019**, la AEE publicó la Solicitud de Propuestas o "*Request for Proposal*" (RFP) Núm. 88266, para servicios de

¹ La *Sentencia* ya notificada a las partes contenía un sencillo error secretarial; indicaba que la fecha de su emisión era el 30 de septiembre de **2019**, en lugar de 30 de septiembre de **2020**. Ello se corrige en esta *Sentencia enmendada nunc pro tunc*.

mantenimiento de vegetación.² El referido Requerimiento de Propuesta se dividió en dos etapas. La primera, examinó la capacidad de las empresas, así como su experiencia y finanzas. La segunda, evaluó la eficacia de los servicios ofrecidos, mediante un mecanismo de selección en el que los proponentes que mejor cumplieran con los criterios establecidos en el RFP serían seleccionados para suplir los servicios de manejo de vegetación.

Las compañías que presentaron propuestas fueron: DRC Emergency Services (DRC); Looks; MasTec Renewables Puerto Rico (MasTEc); Master Link, Corp. (Master Link); Perfect Integrated Solutions, Inc. (PIS); y Xpert's, Inc. (Xpert's).³

El **25 de noviembre de 2019**, la AEE emitió una carta.⁴ Mediante esta, el Comité Evaluador de la AEE notificó a Looks que no había obtenido la mejor puntuación. Junto a la misiva se incluyó un anejo que contenía una síntesis de la determinación del Comité Evaluador. En ella se le informó que DRC, Master Link y Xpert's fueron seleccionados para la adjudicación del RFP Núm. 88266.

En desacuerdo, el 13 de diciembre de 2019, Looks presentó una oportuna reconsideración (*Motion Requesting Reconsideration*).⁵ Dicha reconsideración se acogió como la *Querrela Núm. Q-038-2019-0354*. En síntesis, Looks arguyó que la adjudicación emitida mediante la precitada carta fue defectuosa, irrazonable y arbitraria. Alegó que la carta no proveía información suficiente para cumplir con los requisitos mínimos de fundamentos y notificación que exige el debido proceso de ley.⁶

Así las cosas, el 18 de diciembre de 2019, el Juez Administrativo emitió una *Orden* mediante la cual consolidó las solicitudes de

² Véase, apéndice del recurso, a la pág. 16.

³ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 378-386.

⁴ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 326.

⁵ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 1.

⁶ Cabe señalar que Perfect Integrated Solutions, Inc., también presentó una solicitud de reconsideración ante la AEE.

reconsideración incoadas por Looks y PIS.⁷ Además, ordenó a la AEE presentar su oposición.

En virtud de lo anterior, el **19 de diciembre de 2019**, la AEE emitió una nueva carta de adjudicación de propuesta.⁸ En esta, anejó una síntesis enmendada de la determinación del Comité Evaluador y unas tablas con los criterios de evaluación que se establecieron en el RFP, así como la puntuación otorgada a cada proponente. No obstante, la referida misiva no hizo referencia alguna a la carta emitida el 25 de noviembre de 2019. De igual forma, no fue descrita como una enmienda a la carta anterior. Inclusive, la primera carta reflejaba una puntuación adjudicada a Looks de 61.67%, mientras que la segunda indica un porcentaje menor; en específico, una puntuación de 55.67%. Looks arguyó que la carta del 19 de diciembre contenía los mismos defectos de notificación que la anterior.

Así, pues, el Comité Evaluador reiteró que, luego de una evaluación, la propuesta de Looks no había obtenido la mejor puntuación. Por lo tanto, las compañías agraciadas fueron DRC, Master Link y Xpert's.

Más adelante, el 9 de enero de 2020, Looks incoó una nueva solicitud de reconsideración (*Motion Requesting Reconsideration*), con respecto a la carta emitida el 19 de diciembre de 2019.⁹ Manifestó que, al igual que la carta del 25 de noviembre, la nueva carta de adjudicación de propuesta no establecía los fundamentos utilizados por el Comité Evaluador a la hora de adjudicarle la puntuación a los proponentes. Señaló que, aun cuando Looks había obtenido la tercera mejor puntuación en las tablas de las líneas de distribución y transmisión, no se le había adjudicado el RFP Núm. 88266. Ello, sin explicación alguna. Además, reiteró que la carta del 19 de diciembre de 2019 no cumplía con los requisitos de notificación según establecidos por la jurisprudencia vigente. Por lo que

⁷ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 375.

⁸ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 378.

⁹ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 596.

concluyó que la AEE había actuado de manera arbitraria y caprichosa en su adjudicación.

Luego de varios trámites procesales¹⁰, el **25 de febrero de 2020**, la AEE emitió una *Resolución Final*.¹¹ Mediante el referido dictamen, confirmó la adjudicación del RFP Núm. 88266 realizada por el Comité Evaluador de la AEE.

Inconforme, el 16 de junio de 2020, Looks instó el presente recurso de revisión y formuló los siguientes señalamientos de error:

Erró el Juez Administrativo al no determinar que la carta del 19 de diciembre contiene defectos de notificación que la hacen ineficaz, ya que no contiene la información mínima requerida sobre los fundamentos de la decisión del Comité Evaluador.

Erró el Juez Administrativo al no determinar que la carta del 19 de diciembre es ineficaz por no contener una certificación que incluya los nombres y direcciones postales de las partes, de forma que una parte que interese ejercer su derecho a solicitar reconsideración o revisión judicial les pueda notificar un escrito.

Por otra parte, el 15 de julio de 2020, la AEE presentó su *Alegato en Oposición*. Evaluados los argumentos de las partes y examinada la decisión administrativa, resolvemos.

II

A

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 (2012). Además, momento de revisar una decisión administrativa, el criterio

¹⁰ Mediante *Orden* del **13 de enero de 2020**, la AEE desestimó la solicitud de reconsideración relacionada a la carta emitida el 25 de noviembre de 2019, presentada por Looks. Se basó en que la carta del 19 de diciembre de 2019 dejó sin efecto la carta de adjudicación previamente remitida. Insatisfecho, Looks presentó ante este Tribunal un recurso de revisión judicial, el cual fue denegado por falta de jurisdicción. Véase, KLRA202000056.

El 14 de enero de 2020, la AEE emitió otra *Orden* en la cual acogió como una nueva querrela la solicitud de reconsideración presentada por Looks el 9 de enero de 2020. Véase, apéndice del recurso, a las págs. 611-615, 663-666.

¹¹ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 688.

rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

Así pues, 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). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar 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).

Cónsono con lo anterior, con el propósito de “convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se fundamentó la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración”. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998).

No obstante, las conclusiones de derecho de las agencias administrativas serán revisables en toda su extensión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 941 (2010). Sin embargo, esto no significa que los tribunales podemos descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005).

En fin, como ha consignado el Tribunal Supremo, la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irrazonable o ilegalmente, al realizar determinaciones carentes de una base racional; o,

(4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744-745 (2012).

B

La subasta formal es el método tradicional para regular la adquisición de bienes y servicios en las entidades públicas. En consecuencia, la adjudicación de subastas gubernamentales conlleva el desembolso de fondos públicos, por lo que estos procedimientos están revestidos de un gran interés público. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009). Por ello, la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido, debe ir acorde con el interés público de proteger los fondos del erario. *Íd.* Conforme a esto, la norma imperante es 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. *Íd.*

Ahora bien, 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). En particular, la controversia ante nuestra consideración versa sobre el requerimiento de propuestas.

En lo que nos compete, el Requerimiento de Propuesta de la AEE trataba sobre el manejo de vegetación. Por tanto, destacamos que se recurre a este tipo de mecanismo cuando se trata de la adquisición de bienes o servicios especializados, que involucran asuntos altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos competidores cualificados. *Íd.*, a la pág. 622.

Por otro lado, el requerimiento de propuestas, por ser un mecanismo alternativo al procedimiento tradicional, necesariamente participa de algunas de las características de la subasta formal. “Específicamente, al igual que

en la subasta formal, el [requerimiento de propuestas] está sujeto a los requisitos de notificación que establece la LPAU, así como a los procedimientos de reconsideración y revisión judicial contenidos en dicho estatuto.” *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR, a la pág. 998. Cónsono con esto, recalcamos que en nuestra jurisdicción no existe legislación especial que regule los procedimientos de subasta dirigidos a la adquisición de bienes y servicios para agencias gubernamentales. *Íd.*, a la pág. 993. Lo mismo sucede con los requerimientos de propuestas. Por tanto, son las propias agencias las llamadas a establecer las normas a seguir en sus procedimientos de adjudicación de bienes y servicios a través de mecanismos como las subastas. En otras palabras, tanto las subastas, como los requerimientos de propuestas, se consideran informales y cuasi judiciales y, salvo por la solicitud de reconsideración y revisión judicial, no están sujetos a legislación. *Íd.*

Respecto al requisito de la notificación, esta “debe estar fundamentada, al menos de forma sumaria y sucinta. Por lo menos debe incluir la información siguiente: los nombres de licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; los factores o criterios que se toman en cuenta para adjudicar la subasta; los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos y la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y revisión judicial”. *L.P.C & D., Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, 879 (1999).

De otra parte, a diferencia de las subastas habituales, el requerimiento de propuesta se destaca por ser un procedimiento informal y flexible, que permite al oferente negociar con el gobierno central o municipal, y enmendar o revisar las ofertas antes de la adjudicación de un contrato de adquisición de bienes y servicios. *Puerto Rico Eco Park, Inc. v. Municipio de Yauco*, op. de 21 de mayo de 2019, 2019 TSPR 98, 202 DPR _____. A su vez, la entidad pública que esté considerando las diversas ofertas de los licitadores tiene un mayor grado de discreción en comparación con las subastas formales.

Por último, el Tribunal Supremo ha resuelto que, en cuanto a los procedimientos de subasta y de requerimiento de propuestas, una vez se adjudique la buena pro, los tribunales no debemos sustituir el criterio de la agencia o junta concernida, a menos que se demuestre que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa, o que medió fraude o mala fe. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR, a la pág. 1006. En ausencia de estos elementos, “ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa. La cuestión debe decidirse a la luz del interés público”. *Great American Indemnity v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942).

III

La parte recurrente acude ante nos y esboza dos señalamientos de error referentes a los presuntos defectos de notificación que contiene la carta del 19 de diciembre de 2019. En particular, Looks aduce que la referida carta no contiene la información mínima requerida sobre los fundamentos de la decisión del Comité Evaluador. Asimismo, alegó que la carta no contiene una certificación que incluya los nombres y direcciones postales de las partes, de forma que la parte que interese pueda ejercer su derecho de solicitar reconsideración o revisión judicial. A raíz de lo anterior, la parte recurrente afirma que la Carta del 19 de diciembre es ineficaz.

A la parte recurrente no le asiste razón. Veamos.

En primer lugar, debemos aclarar que la carta emitida el 25 de noviembre de 2019, carece de validez ya que fue enmendada por la carta emitida el 19 de diciembre. Por tanto, resulta inmeritorio hacer referencia a una carta o notificación de adjudicación nula, que fue enmendada y sustituida por otra. Dicho esto, procedemos a resolver.

Looks aduce que la parte recurrida incidió al no incluir todas las direcciones de los proponentes en la notificación de la adjudicación o carta del 19 de diciembre. En lo atinente, la notificación de la adjudicación se hizo a través de la plataforma digital de Power Advocate®, y por correo certificado.

Primeramente, reiteramos que los procesos de adjudicación informales están gobernados por los reglamentos sobre el particular de cada agencia o entidad pública. El Reglamento de la AEE no requiere que se especifique en la misma notificación la dirección de cada proponente.

En particular, destacamos lo siguiente:

El Jefe de la División de suministros o su delegado notifica la adjudicación de la subasta a todos los licitadores que participaron en la misma. El aviso de adjudicación debe incluir, por lo menos, la siguiente información: **los nombres de los licitadores** que participaron en la subasta y una síntesis de sus propuestas, los factores o criterios que se tomaron en consideración para adjudicar la subasta, los defectos si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores no seleccionados, la disponibilidad y los términos para radicar una Moción de reconsideración o Revisión Judicial y la firma del jefe de División de Suministro o su delegado.

Reglamento de Subastas de la AEE Núm. 8518 del 10 de septiembre de 2014, a las págs. 34-35¹². (Énfasis nuestro).

Según lo dispuesto anteriormente, la AEE tenía que cumplir con consignar los nombres de los licitadores participantes del requerimiento de propuestas. Al examinar la carta del 19 de diciembre, podemos constatar que, en efecto, la AEE indicó el nombre de cada uno de los participantes, por tanto, cumplió con su propio reglamento.

Por otro lado, de la *Resolución* recurrida se desprende que del expediente del Requerimiento de Propuesta 88266 se puede confirmar que la adjudicación enmendada fue notificada, por separado, a cada proponente participante mediante carta enviada por correo certificado¹³. Asimismo, la referida resolución indica que, en la certificación de la notificación de la querrela que en su momento instó el recurrente, surge que todos los participantes fueron notificados con copia de dicha querrela. Es decir, Looks tuvo a su disposición la dirección de todos los participantes.

¹² Huelga puntualizar que, como se expuso anteriormente, aunque existen diferencias entre el mecanismo de subastas y los requerimientos de propuestas, ambos son mecanismos adjudicativos que se rigen, en términos generales, por los mismos parámetros, con la diferencia de que los requerimientos de propuestas son más flexibles, admiten negociación y la entidad tiene un mayor grado de discreción al momento de adjudicar. A raíz de lo anterior, la AEE usa el Reglamento de Subastas como referencia en cuanto a los requisitos mínimos que deben imperar en el Requerimiento de Propuestas ante nuestra consideración.

¹³ Véase, resolución recurrida, a la pág. 704.

Inclusive, otra muestra de lo anterior es que, a diferencia de lo que la parte recurrente intenta alegar, esta no tuvo ningún problema en ejercer su derecho a solicitar reconsideración y revisión judicial, pues la AEE cumplió con proveer toda la información necesaria para garantizar ese derecho.

Cónsono con lo anterior, resaltamos que, ante la ausencia de una demostración de que la AEE actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, le conferimos completa deferencia a lo consignado en su *Resolución*.

De otra parte, la parte recurrente también arguyó que la carta del 19 de diciembre de 2019 estaba huérfana de fundamentos que explicaran las razones por las cuales el Comité Evaluador eligió la propuesta agraciada, en lugar de la propuesta de Looks. Nuevamente, la parte recurrente se equivoca.

Cabe destacar que, según esbozado, el requisito que tiene que satisfacer la AEE con relación a los fundamentos provistos en su notificación, se limita a una explicación **sumaria** y **sucinta** de la decisión de la agencia. Por otro lado, el Reglamento Núm. 8518 de la parte recurrida delimita los requisitos a satisfacer en las notificaciones de adjudicación, los cuales están en armonía con los establecido por el Tribunal Supremo. Dichos requisitos son: los nombres de licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; los factores o criterios que se toman en cuenta para adjudicar la subasta; los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos, y la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y revisión judicial.

Al examinar los documentos ante nuestra consideración, en particular, la carta del 19 de diciembre de 2019, que representa la notificación de la adjudicación de la AEE, podemos comprobar que la referida agencia cumplió con los requisitos esbozados tanto en la jurisprudencia, como en el Reglamento Núm. 8518, con relación a la notificación. Inclusive, se puede afirmar que excedió los mismos.

De la carta del 19 de diciembre se desprende que la notificación cumplió con todos los requisitos de ley, pues provee los resultados que cada uno de los licitadores o participantes obtuvo, así como el porcentaje obtenido por Looks en cada uno de los criterios de evaluación. También contiene el cálculo de la puntuación obtenida y el rango resultante de la misma.

A su vez, y según sostiene la parte recurrida en su escrito en oposición, la carta del 19 de diciembre contiene un Anejo A y un Anejo B. El Anejo A contiene un resumen de la determinación del Comité Evaluador, los nombres de cada uno de los participantes y, por separado, un resumen del contenido de sus propuestas y la puntuación obtenida en cada criterio de evaluación. Por otro lado, el Anejo B, titulado *Scoring Sheet Distribution Lines*, desglosa cada uno de los requisitos del Requerimiento de Propuesta, el porcentaje atribuido a cada criterio, los elementos a considerarse y la puntuación obtenida por cada uno de los proponentes. Además, incluye una tabla final que explica el valor de las puntuaciones.

La parte recurrente, hizo especial énfasis en uno de los criterios a evaluar, el de capacidad financiera o *financial capacity*. Esta afirmó que a alguno de los proponentes se les adjudicó en esta categoría un porcentaje de 15%, en lugar de 10%. Sin embargo, Looks se equivoca. Como bien señala el juez administrativo en la *Resolución* recurrida, de un análisis de los cómputos de la AEE y de los anejos incluidos en su notificación, surge que la recurrida utilizó el 10% exigido por el Requerimiento de Propuesta al momento de evaluar el criterio de *financial capacity*.

Asimismo, Looks arguye que la AEE no incluyó el informe del Comité de Evaluación con la carta del 19 de diciembre. Respecto a esto, enfatizamos que no es un requisito incluir el referido informe. No obstante, del contenido y los fundamentos desglosados en la notificación se desprende el contenido y raciocinio del mismo.

No obstante, huelga reiterar que, además de que basta con que la AEE haya provisto de manera general los fundamentos para su

determinación, el requisito medular para que este Tribunal revoque una decisión de una agencia administrativa es que la determinación de la agencia resulte irrazonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que el juez administrativo tuvo ante su consideración.

En este sentido, nos vemos obligados a conferirle completa deferencia a la AEE, pues quedó demostrado que la determinación en controversia está sustentada en evidencia sustancial, que obra en el expediente ante nuestra consideración. Looks obtuvo una puntuación total de 63 puntos, según los criterios a satisfacer. Además, el precio ofrecido por la recurrente para la poda de líneas de transmisión y distribución fue \$15,717,898.70 y \$26,029,189.64, respectivamente. Dichas cuantías son sustancialmente más altas que las de los licitadores seleccionados.

A base de lo anterior, concluimos que el Requerimiento de Propuesta es un mecanismo informal de adjudicación, en el cual la agencia, en este caso la AEE, goza de mayor discreción que la provista en el mecanismo de las subastas para seleccionar las compañías que proveerán el servicio solicitado. “Más importante aún, las adquisiciones de bienes o servicios que realice el Gobierno mediante un [requerimiento de propuesta], están, como toda subasta gubernamental, revestida de un alto interés público en la protección del erario [...]”¹⁴. Por tanto, sería irracional seleccionar una compañía que, además de no haber obtenido una puntuación sobresaliente en cuanto a los criterios requeridos, solicitó una remuneración sustancialmente más alta que el resto de los licitadores. Lo anterior iría en contra del interés público que este tipo de mecanismo debe salvaguardar.

Por consiguiente, no nos resta más que confirmar la determinación recurrida.

IV

Por los fundamentos antes esbozados, **confirmamos** la *Resolución Final* emitida el 25 de febrero de 2020, por el Juez Administrativo de la

¹⁴ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR, a la pág. 998.

Secretaría de Procedimientos Adjudicativos de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (AEE).

Notifíquese.

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