

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL I

FERNANDO L. SUMAZA &  
COMPANY, INC.

RECURRENTE

v.

DEPARTAMENTO DE LA  
VIVIENDA (ADMINISTRACIÓN  
DE VIVIENDA PÚBLICA)

RECURRIDO

THE MICHAELS  
DEVELOPMENT COMPANY,  
LLP.

LICITADOR AGRACIADO

Revisión Judicial  
procedente de la  
Junta de Subasta de  
la Administración de  
Vivienda Pública

Caso Núm.  
DOH-RFQ-18-19-01

Sobre:  
Impugnación de  
Adjudicación de  
Subasta

KLRA202100271

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa y el Juez Pagán Ocasio

Pagán Ocasio, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de septiembre de 2021.

**I.**

El 26 de mayo de 2021, Fernando L. Sumaza & Company Inc. (Sumaza o parte recurrente) presentó un recurso intitulado *Impugnación de Adjudicación de Subasta*. Solicitó que revisemos la adjudicación de la subasta (*Bid Board Resolution*) del proyecto Los Álamos emitida por la Junta de Subasta (la Junta) de la Administración de Vivienda Pública (AVP o la agencia) el 18 de marzo de 2021 y notificada el 29 de marzo de 2021 por la AVP.<sup>1</sup> La Junta adjudicó la subasta de dicho proyecto a The Michaels Development Company I, L.P. (The Michaels). La agencia determinó que, aunque The Michaels no era el mejor postor, fue incluido en el *Competitive Range* recomendado por el Comité Evaluador y aprobado por la

<sup>1</sup> Apéndice del recurso de revisión judicial, págs. 1-15.

Junta. En desacuerdo, el 16 de abril de 2021, la parte recurrente presentó una *Reconsideración de Adjudicación de Subasta*<sup>2</sup>. Dicha solicitud no fue atendida por la AVP.

En atención al recurso de revisión judicial, emitimos una *Resolución* en la que concedimos a la parte recurrida hasta el 25 de junio de 2021 para someter su alegato en oposición.

El 25 de junio de 2021, The Michaels presentó su *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión*. Alegó que procedía confirmar la adjudicación de la subasta, toda vez que la agencia no incurrió en conducta arbitraria o caprichosa al momento de adjudicar la subasta y tampoco existía prueba de que incurrió en fraude o mala fe. Arguyó que la decisión de la Junta estaba justificada por la experiencia que posee The Michaels en el desarrollo del tipo de proyecto en cuestión y atendiendo lo que es más conveniente al público. Alegó que en este tipo de subasta bajo el proceso de adquisición basado en calificación (Qualifications Based Selection o QBS) se siguió la normativa aplicable.

En esa misma fecha, el Departamento de la Vivienda (el Departamento) y la AVP presentaron el *Alegato de la Agencia en Oposición a Revisión Judicial*. Alegaron que la parte recurrente no tenía derecho a quejarse de la proposición elegida como la más ventajosa debido a que había ausencia de conducta arbitraria o caprichosa, fraude o mala fe. Además, se reservó el derecho de negociar con más de un proponente a la vez. Por lo que, adujeron que procedía declarar “No Ha Ha Lugar” el recurso de revisión judicial y confirmar la adjudicación emitida por la Junta de Subastas a favor de *The Michaels*.

---

<sup>2</sup> Íd., págs. 16-41.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, pormenorizaremos los hechos atinentes al recurso de revisión judicial.

## II.

El 11 de febrero de 2019, la AVP emitió la solicitud de cualificaciones o *Request For Qualifications* (RFQ) número DOH-RFQ-18-19-01, para la cualificación de proponentes como *development partners* para el redesarrollo de varios proyectos de vivienda pública en Puerto Rico utilizando el modelo de financiamiento-mixto e ingreso-mixto.<sup>3</sup> Inicialmente, identificaron tres propiedades para posible redesarrollo. Estas fueron: Los Cedros en Trujillo Alto, Ponce de León 55 en San Juan y Torres de Sabana en Carolina. Además, identificaron cuatro propiedades potenciales para posible redesarrollo, a saber, Crisantemos II, El Trébol, Los Peñas en San Juan y Los Álamos en Guaynabo.

El Departamento recibió once (11) cualificaciones de los siguientes proponentes: (1) The Michaels Development Company, LLP; (2) Pennrose, LLC; (3) Gorman & Company, LLC; (4) Fernando L. Sumaza & Company, Inc.; (5) Integral Development LLC. & Putnam LAC Holdings, LLCE; (6) Interplan/Beneficial; (7) PathStone Community Development Corporation of Puerto Rico; (8) SLSCO, LTD; (9) RUDG, LLC (Related Urban/Blanco Enterprises, Inc.); (10) McCormack Baron Puerto Rico Developer, LLC; y (11) PRG Development Group LLC.

El 19 de diciembre de 2019, la Junta emitió un *Notice of Competitive Range* en el que hizo constar el resultado de rango competitivo que obtuvieron los proponentes como resultado del proceso de RFQ.<sup>4</sup> En la puntuación final, Sumaza obtuvo el tercer lugar, con una puntuación de 81.66. Mientras que The Michaels

---

<sup>3</sup> Anejo 3 del apéndice del recurso de revisión judicial, págs. 42-114.

<sup>4</sup> Anejo 5, íd., págs. 146-164.

obtuvo el cuarto lugar, con una puntuación de 80.98. La diferencia entre sus puntuaciones fue de 0.68.

Entre Sumaza y AVR hubo comunicaciones dirigidas a determinar si las partes tenían interés en alcanzar acuerdos para otorgar un contrato maestro (*Master Development Agreement*) relacionado al proyecto Las Amapolas. Empero, no surge que éstas hayan alcanzado algún acuerdo.

Por otro lado, el 29 de marzo de 2021, la AVP notificó la adjudicación del Contrato Maestro para el desarrollo del proyecto Los Álamos a The Michaels e incluyó copia de la resolución emitida por la Junta el 18 de marzo de 2021.<sup>5</sup> En dicha resolución, la Junta adjudicó la subasta a The Michaels para el desarrollo del proyecto Los Álamos y otros dos proyectos a otros dos proponentes. Resolvió que, aunque los proponentes agraciados no eran las firmas con el rango competitivo más alto, todas las seleccionadas fueron incluidas en la recomendación del Comité Evaluador del “Competitive Range” y aprobadas por la Junta. Resolvió que, a pesar de que The Michaels no fue una de las firmas con el rango más alto, la ARV determinó que es la más apropiada para el desarrollo del proyecto de Los Álamos, a base de su extensa experiencia y capacidad para implementar un desarrollo de ese tamaño y complejidad.

En desacuerdo, Sumaza presentó una *Reconsideración de Adjudicación de Subasta* ante la Junta Revisora de Subasta del Departamento.<sup>6</sup> Alegó que la adjudicación a The Michaels era contraria a derecho, arbitraria y caprichosa. Arguyó que, conforme al Reglamento Núm. 6106<sup>7</sup>, el Reglamento Núm. 8967<sup>8</sup> (el Manual),

---

<sup>5</sup> Véase el *Notice of Award*. Anejo 1 del apéndice del recurso de revisión judicial, págs. 1-15.

<sup>6</sup> Anejo 2, *id.*, págs. 16-41.

<sup>7</sup> Reglamento de Subastas del Departamento de la Vivienda y sus Agencias Adscritas, Reglamento Núm. 6106, 25 de febrero de 2000.

<sup>8</sup> Manual de Adquisiciones y Políticas de Adquisición, Reglamento Núm. 8967 de la Administración de Vivienda Pública de Puerto Rico del 8 de junio de 2017.

y el HUD Procurement Handbook 7460.8 Rev. 2 (Handbook)<sup>9</sup>, la agencia tenía que negociar primero con el proponente que obtuvo un rango mayor en el RFQ y, solo si esa negociación no producía un acuerdo justo y razonable, podía negociar con el proponente del rango siguiente. Sostuvo que el orden de rango era el factor principal para la contratación y que, en la medida que la AVP lo ignorara, convertía el proceso en una selección subjetiva que se prestaba al favoritismo y a todo tipo de manipulación. Esgrimió que, aun cuando la Junta se haya reservado el derecho a otorgar proyectos a distintos proponentes, la AVP no tenía la facultad para ignorar la reglamentación federal y su propio manual, los cuales le obligaban a seguir el orden de rango determinado. La agencia no atendió dicha solicitud, por lo que, la misma fue rechazada de plano.

Inconforme, Sumaza presentó el recurso ante nos e imputó a la AVP el siguiente error:

Erró la AVP al ignorar el rango de calificación establecido en la Notificación de Rango Competitivo determinado para el RFQ DOH-RFQ-18-19-01 y adjudicar el desarrollo de Los Álamos a la firma que ocupó el rango #4 sin haber primero asignado desarrollos a los proponentes que ocuparon las primeras 3 posiciones de rango.

La parte recurrente alegó que la agencia ignoró las salvaguardas reglamentarias que permiten la utilización del mecanismo RFQ para adquirir los servicios públicos. Arguyó que otras compañías obtuvieron un RFQ más alto que el que obtuvo The Michaels y que la AVP debió negociar en primera instancia con los que obtuvieron un rango más alto. Adujo que la AVP podía moverse a un próximo rango solo en casos en que no fuera posible lograr un acuerdo justo y razonable con el de mayor rango. Alegó que la regulación inequívocamente exige que la negociación se realice en el orden específico de rango determinado. Esgrimió que la adjudicación recurrida fue arbitraria y caprichosa y que ello

---

<sup>9</sup> Procurement Handbook for Public Housing Agencies, febrero 2007.

constituyó un abuso de discreción. Por lo que, nos solicitó que declaremos inoficiosa la adjudicación del 29 de marzo de 2021 y que ordenemos a la AVP conducir las negociaciones para la adjudicación de los desarrollos con las firmas en el orden de rango que obtuvieron en el DOH-RFQ-18-19-01.

En su alegato en oposición, The Michaels argumentó que los planteamientos de la parte recurrente están apoyados en su interpretación de unas regulaciones federales que ya no están vigentes. Esgrimió que la parte recurrente solo superó a The Michaels por 0.68 en el rango del RFQ y que, en aspectos esenciales que la AVP evaluó, como lo son la experiencia del equipo y la capacidad de financiamiento, The Michaels superó a la parte recurrente, teniendo mayor y más vasta experiencia en este tipo de desarrollo. Asimismo, sostuvo que nada en el expediente señala alguna conducta arbitraria o caprichosa o que la adjudicación de la subasta haya sido celebrada mediante fraude o mala fe.

Además, The Michaels argumentó que, a diferencia de la parte recurrente, ésta ha desarrollado sobre 50,000 unidades de vivienda y administra más de 33,000 unidades de vivienda pública y comunidades de escasos recursos. Arguyó que Sumaza sólo ha desarrollado 430 unidades de vivienda y maneja 1,600 residenciales y multifamiliares. A su vez, alegó que cuenta con afiliados organizacionales dentro y fuera de Puerto Rico y que la parte recurrente solo cuenta con organizaciones locales que no tienen la experiencia y la presencia global que poseen las organizaciones afiliadas a The Michaels.

Por su parte, la AVP esgrimió que procuró cualificar varios proponentes con el propósito de otorgar varios contratos de desarrollo para múltiples proyectos de forma concurrente o simultánea, en ánimo de evitar los retrasos que provocaría tramitar solicitudes de cualificaciones o RFQs separados e independientes

para cada proyecto. Señaló que la disposición del Código de Regulaciones Federales (CFR), citada por Sumaza en su recurso, se dejó sin efecto. Argumentó que de una lectura integral de la disposición del CFR actual, el HUD Handbook, el Reglamento Núm. 6106 y el Manual de Adquisiciones y Políticas de Adquisición surge que no existe ningún impedimento o prohibición para que la agencia procure cualificar varios proponentes para negociar con éstos de forma simultánea o concurrente para varios proyectos, independientemente del orden de cualificación o *ranking*. Arguyó que los proponentes tenían pleno conocimiento de que la AVP procedería a negociar con los proponentes cualificados sin necesariamente seguir el orden de cualificación.

Además, alegó que las negociaciones que estaba sosteniendo con Sumaza eran para el proyecto Las Amapolas y no para Los Álamos y que dichas negociaciones se encuentran paralizadas debido a razones ajenas a la voluntad de la AVP. Adujo que, en el caso del proyecto Los Álamos, la AVP entendió que The Michaels era la firma apropiada en consideración a las particularidades de ese proyecto de redesarrollo y a la capacidad y experiencia de The Michaels y al interés público. Finalmente, sostuvo, que la resolución recurrida fue emitida por la Junta en un ejercicio legal, legítimo y razonable de las facultades de la AVP. Por lo cual, solicitó que declaremos no ha lugar el recurso de revisión judicial y que confirmemos la adjudicación emitida por la Junta a favor de The Michaels.

Sumaza presentó una *Réplica a Alegatos en Oposición*. En la misma, argumentó que la norma relacionada al RFQ era idéntica tanto en la regulación 24 CFR 85.36 como en la 2 CFR 200.320, a pesar de que ésta última se aprobó para sustituir la antes mencionada. Sostuvo que el 24 CFR 85.36 no tuvo efecto alguno ni invalidó de ninguna manera la Sección 7.3 del Handbook. Reiteró

su planteamiento en torno a que, conforme al método utilizado, no puede existir duda alguna que la selección debe ser al proponente más calificado y que el paso posterior de negociación solo puede materializarse con el proponente que ya fue seleccionado por sus calificaciones, sujeto a un proceso de negociación exitoso. Arguyó que tanto The Michaels como la AVP parecen entender que Handbook dispone algo distinto a lo que establece la disposición contenida en el 2 CFR 200.

En reacción, The Michaels presentó una *Moción en Torno a Réplica Presentada por Fernando L. Sumaza & Comapany*. Alegó que, independientemente de los argumentos, Sumaza falló en señalar cuál era la fuente legal que impedía a la AVP utilizar su discreción para elegir al proponente más cualificado dentro de los competidores que fueron incluidos en la “Determinación de Rango Competitivo” para el requerimiento de calificaciones. Reiteró que, conforme al Handbook y al Reglamento Núm. 8967, la AVP se reservó el derecho a negociar con más de un proponente a la vez o de adjudicar el proceso de adquisición a más de un proponente. Argumentó que, contrario a lo planteado por la parte recurrente, la Sección 7.3 del Handbook aludía y utilizaba directamente un lenguaje que sugiere el uso de la discreción de la agencia para dirigir el proceso de selección a base de calificaciones y que dicha sección emplea el uso de los términos “should” y “may”, por lo que el lenguaje no es mandatorio.

Por su parte, la agencia presentó una *Moción bajo la Regla 68 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones*. En ésta, reiteró que los proponentes presentaron sus propuestas con pleno conocimiento de que la AVP procedería a negociar con los proponentes cualificados sin necesariamente seguir el orden de cualificación o *ranking*. Arguyó que: “[d]e conformidad a los derechos y prerrogativas que se reservó en el RFQ, y en el franco ejercicio de su pericia y

conocimiento técnico, la [agencia] le designó a cada proponente el proyecto de redesarrollo que entendió apropiado, tomando en consideración la experiencia y capacidad de cada proponente y las particularidades de cada proyecto de redesarrollo”.

En vista del error imputado a la AVP y a los argumentos de las partes, pormenorizaremos las normas jurídicas, máximas y doctrinas aplicables a la controversia ante nos.

### III.

#### -A-

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, establece el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias administrativas.<sup>10</sup> A tenor con la citada Ley y la jurisprudencia aplicable, la revisión judicial consiste, esencialmente, en determinar si la actuación de la agencia fue dentro de las facultades que le fueron conferidas por ley y si la misma es legal y razonable. **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, 201 DPR 26, 35 (2018); **T-JAC v. Caguas Centrum Limited**, 148 DPR 70 (1999). Sobre el particular, es norma de derecho reiterada que los foros revisores han de conceder gran deferencia y consideración a las decisiones de las agencias administrativas, dado a la vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que le fueron delegados.<sup>11</sup> **Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, LLC; Mercedes Benz USA, LLM; Mercedes Benz Financial Services US, LLC**, 202 DPR 117 (2019); **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra, pág. 35; **Mun. de San Juan v. Plaza Las Américas**, 169 DPR 310, 323 (2006); **Hernández Álvarez v. Centro Unido**, 168 DPR 592, 615–616 (2006). Conforme a ello, los tribunales

<sup>10</sup> 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*

<sup>11</sup> Recordemos que los tribunales debemos “dar gran peso y deferencia a las aplicaciones e interpretaciones que hagan las agencias con respecto a las leyes y reglamentos que administran”. **DACo v. Toys “R” Us**, 191 DPR 760, 765 (2014) (Sentencia); **Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II**, 179 DPR 923, 940 (2010). Véase, además, **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, 201 DPR 26 (2018).

deben ser cautelosos al intervenir con las decisiones de los organismos administrativos. **Metropolitana, S.E. v. A.R.P.E.**, 138 DPR 200, 213 (1995); **Viajes Gallardo v. Clavell**, 131 DPR 275, 289–290 (1992).

Por las razones antes aludidas, las decisiones de las agencias administrativas están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, ante, pág. 35; **García v. Cruz Auto Corp.**, 173 DPR 870 (2008); **Vélez v. A.R.Pe.**, 167 DPR 684 (2006); **Rivera Concepción v. A.R.P.E.**, 152 DPR 116, 123 (2000). La presunción de corrección que acarrea una decisión administrativa deberá sostenerse por los tribunales a menos que la misma logre ser derrotada mediante la identificación de evidencia en contrario que obre en el expediente administrativo. **E.L.A. v. P.M.C.**, 163 DPR 478 (2004); **Misión Ind. P.R. v. J.P.**, 146 DPR 64, 130 (1998); **A.R.P.E. v. Junta de Apelaciones Sobre Construcciones y Lotificaciones**, 124 DPR 858 (1989).

Al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. **Rebollo Vda. de Liceaga v. Yiji Motors, Motor Ambar, Inc.**, 161 DPR 69 (2004). Hay que determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra, pág. 35; **Asociación de Vecinos Tulip/Monteverde, Inc. v. Junta de Planificación**, 171 DPR 863 (2007); **Marina Costa Azul v. Comisión**, 170 DPR 847 (2007). Cfr. **Morales Tañón v. AEE**, 193 DPR 544, 550 (2015) (Sentencia).

Al hacer ese análisis el tribunal debe considerar los siguientes criterios:

- (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado;
- (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y
- (3) si, mediante una revisión completa y absoluta, las conclusiones

de derecho del ente administrativo fueron correctas. **Rolón Martínez**, supra, págs. 35-36. Véase, además, **Pagán Santiago et al. v. ASR**, 185 DPR 341, 358 (2012).

La evidencia sustancial ha sido definida como “aquella [evidencia] pertinente que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. **Ramírez v. Depto. de Salud**, 147 DPR 901, 905 (1999). Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo “si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad.” **Otero Mercado v. Toyota de P.R. Corp.**, 166 DPR 716 (2005); **Domingo Talavera v. Caguas Expressway Motors, Inc.**, 148 DPR 387 (1999). La parte que alegue ausencia de evidencia sustancial debe demostrar que existe:

“[...] otra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia, hasta el punto de que un tribunal no pueda concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial [...] hasta el punto que se demuestre claramente que la decisión [del organismo administrativo] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba” que tuvo ante su consideración. **Metropolitan S.E. v. A.R.P.E.**, 138 DPR 200, 213 (1995), citando **Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo**, 74 DPR 670, 686 (1983).

En otras palabras, la parte recurrente tiene la obligación de derrotar la presunción de corrección de los procesos y de las decisiones administrativas. **Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.**, 133 DPR 521, pág. 532. Si no demuestra que existe esa otra prueba, las determinaciones de hechos del organismo administrativo deben ser sostenidas por el tribunal revisor. **Ramírez v. Dpto. de Salud**, ante, pág. 905.

Sin embargo, cuando se trate de conclusiones de derecho que no envuelvan interpretaciones dentro del área de especialización de la agencia, éstas se revisarán por los tribunales sin circunscribirse al razonamiento que haya hecho la agencia. **Rivera v. A & C Development Corp.**, 144 DPR 450 (1997). Cuando las

determinaciones de las agencias estén entremezcladas con conclusiones de derecho, el tribunal tendrá amplia facultad para revisarlas, como si se fuesen una cuestión de derecho propiamente. Íd., pág. 461. En nuestro ordenamiento jurídico, es norma reiterada que en el proceso de revisión judicial los tribunales tienen la facultad de revocar al foro administrativo en materias jurídicas. Véase, además, la Sec. 4.5 de LPAU.<sup>12</sup>

**-B-**

Por otro lado, las subastas son el medio a través del cual se invita a varios proponentes a presentar ofertas para la adquisición de bienes y servicios. **Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas**, 194 DPR 711, 716 (2016). Dado a su impacto al erario, nuestro Tribunal Supremo ha reconocido un alto interés público a estos procesos en el gobierno. Íd. Véase, además, **Caribbean Communications v. Pol. de P.R.**, 176 DPR 978, 994-995 (2009); **Hatton v. Mun. de Ponce**, 134 DPR 1001, 1005 (1994); **Great Am. Indem. Co. v. Gobierno de la Capital**, 59 DPR 911, 916 (1942). El fin primordial del proceso de subasta “es proteger los fondos públicos, fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles”. **Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas**, supra, pág. 716; **Empresas Toledo v. Junta de Subastas**, 168 DPR 771, 778 (2006). Con ello, se procura evitar influencias contrarias al beneficio público. Íd. A su vez, por medio de las subastas gubernamentales, el Gobierno tiene mayor oportunidad de obtener el mejor contrato y, de ese modo, proteger los intereses y activos contra el dispendio, el favoritismo, la corrupción y el descuido al otorgarse los contratos. **Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas**, supra, págs. 716-717; **Costa Azul v. Comisión**, 170 DPR 847, 854 (2007); **ARE. v. Maxon**, 163 DPR 434, 438-439 (2004). De esta forma, el Gobierno podrá

---

<sup>12</sup> 3 LPRA sec. 9675.

llevar a cabo sus funciones como comprador de una manera eficiente, honesta y correcta para proteger el erario. **Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas**, ante, pág. 717.

Al igual que las demás decisiones administrativas, las determinaciones de las agencias y de las juntas al adjudicar las subastas están revestidas de una presunción de legalidad y corrección. **Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA**, 170 DPR 821, 828-829 (2007); **Empresas Toledo v. Junta de Subastas**, 168 DPR 771, 783 (2006). Ello, toda vez que: “[l]a agencia, con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que nosotros para determinar el mejor licitador tomando en consideración los factores esgrimidos tanto por la ley como su Reglamento de Subastas”. **Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA**, supra, pág. 828; citando a **Empresas Toledo v. Junta de Subastas**, ante, pág. 779. Véase, además, **CD Builders v. Mun. Las Piedras**, 196 DPR 336, 346 (2016); **AEE v. Maxon**, 163 DPR 434, 444 (2004). Por lo cual, las agencias administrativas gozan de amplia discreción al evaluar las propuestas de los licitadores. **Accumail P.R. v. Junta de Sub. AA**, supra, págs. 828-829.

A tenor con la deferencia que merecen las decisiones de las agencias y las juntas, los tribunales no debemos intervenir en estas y sustituirlas si son razonables. **Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA**, supra, pág. 829; **Rivera Concepción v. ARPE**, 152 DPR116 (2000). Por esa razón, la determinación de una agencia administrativa prevalecerá a menos que se demuestre que la misma es arbitraria o caprichosa. **Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA**, ante, pág. 829; **Cruz Negrón v. Adm. de Corrección**, 164 DPR 341 (2005).

Es menester puntualizar que, en Puerto Rico, “no existe legislación especial que regule los procedimientos de subasta dirigidos a la adquisición de bienes y servicios para las entidades

gubernamentales.” **Caribbean Communications v. Pol. de P. R.**, *supra*. Conforme a lo dispuesto en la LPAU, *supra*, los procedimientos administrativos sobre adjudicación de subastas se considerarán procedimientos informales no cuasi judiciales y, por consiguiente, no están sujetos a lo dispuesto en la LPAU, salvo lo relacionado a la reconsideración y la revisión judicial. **Puerto Rico Eco Park v. Municipio de Yauco**, 202 DPR 525 (2019); **Caribbean Communications v. Pol. de P. R.**, *supra*, págs. 993-994; 3 LPRA secs. 9641 y 9659.

-C-

La AVP es una agencia gubernamental adscrita al Departamento de la Vivienda. La misma fue creada por virtud de la Ley Núm. 66 del 17 de agosto de 1989, según enmendada, conocida como la “Ley Orgánica de la Administración de Vivienda Pública de Puerto Rico” (Ley Núm. 66). Véase el Art. 3 de la Ley Núm.66, 17 LPRA sec. 1002. Esta agencia fue creada con el propósito de lograr la administración de los residenciales públicos de una forma eficiente y con la flexibilidad que amerita la ejecución de la política pública de mejorar la calidad de vida en éstos. Íd. Además, procura fomentar la actividad comunitaria y el desarrollo integral de las personas que viven en los proyectos. Íd. A tales fines, la AVP tiene la responsabilidad de tomar iniciativas y ejecutar los programas, sistemas, métodos y procedimientos diseñados para cumplir los propósitos de la ley. Íd.

Conforme al Art. 4 de la Ley Núm. 66, una Junta de Gobierno ejerce los poderes, funciones y responsabilidades de la AVP.<sup>13</sup> La Junta está compuesta de siete (7) miembros, siendo su presidente el Secretario del Departamento de la Vivienda.

---

<sup>13</sup> 17 LPRA sec. 1003.

El Secretario tiene la facultad de transferir a la AVP programas, servicios, unidades, divisiones o dependencias del Departamento de la Vivienda.<sup>14</sup> Cónsono con ello, la AVP tiene a su cargo la implementación de varios programas que fueron diseñados y subsidiados por el Departamento de Vivienda federal.<sup>15</sup> Por tal razón, la administración de los servicios de vivienda pública subsidiados por el Gobierno Federal se rige por las reglas y procesos aplicables adoptados por las autoridades de Puerto Rico y por las federales.<sup>16</sup>

**-D-**

La Parte 200 del Título 2 del Código de Regulaciones Federales (CFR) fue aprobada con el fin de establecer “[...] uniform administrative requirements, cost principles, and audit requirements for Federal awards to non-Federal entities [...]”.<sup>17</sup> Esta disposición aplica a las contrataciones que sus costos sean sufragados, en todo o en parte, con fondos federales.<sup>18</sup>

La Sección 200.320 establece los métodos que deben utilizarse para procurar obras o servicios. Uno de estos es el método de propuestas. La Sección 200.320 (b) (2) dispone varios requisitos aplicables al utilizar dicho método. Entre estos, establece que:

(iii) Contracts must be awarded to the responsible offeror whose proposal is **most advantageous to the non-Federal entity**, with price and other factors considered; and

(iv) The non-Federal entity may use competitive proposal procedures for qualifications-based procurement of architectural/engineering (A/E) professional services whereby offeror's qualifications are evaluated and the **most qualified offeror** is selected, subject to negotiation of fair and reasonable compensation. The method, where price is not used as a selection factor, can only be used in procurement of A/E professional services. It cannot be used to purchase other types of services though A/E firms that are a potential source to perform the proposed effort. (Énfasis nuestro).

---

<sup>14</sup> Art. 10 de la Ley Núm. 66, 17 LPRC sec. 1009.

<sup>15</sup> Véanse los artículos 9 y 10 de la Ley Núm. 66, 17 LPRC secs. 1008 y 1009.

<sup>16</sup> Véase el Art. 13 de la Ley Núm. 66, 17 LPRC sec. 1012.

<sup>17</sup> 2 CFR 200.100 (2019).

<sup>18</sup> 2 CFR 200.101 (2019).

Por otra parte, la sección 200.317 del Título 2 del CFR dispone que cuando se procuren servicios y propiedad bajo subasta federal, el Estado tiene que seguir las mismas políticas y procedimientos que utiliza para subastas con fondos no federales. Además, establece que:

[t]he State will comply with §§ 200.322 [domestic preferences for procurements], and 200.323 Procurement of recovered *materials* and ensure that every purchase order or other contract includes any clauses required by § 200.326 Contract provisions. All other non-Federal entities, including subrecipients of a State, must follow the procurement standards in §§ 200.318 General procurement standards through 200.326 Contract provisions.

**-E-**

El Reglamento de Subastas del Departamento de la Vivienda y sus Agencias Adscritas, Reglamento Núm. 6106 del 25 de febrero de 2000 (Reglamento Núm. 6106), fue promulgado con el propósito de establecer el procedimiento a seguir en toda subasta o solicitud de propuesta para la adquisición o disposición que se lleve a cabo en el Departamento o en sus agencias adscritas.<sup>19</sup> La sección 1.4 del citado Reglamento establece que cuando se utilicen fondos federales se aplicarán las disposiciones contenidas en la reglamentación federal aplicable.

El Handbook No. 7460.8 Rev. 2 es uno de los manuales que aplica a casos como el que nos ocupa, pues se trata de proyectos que envuelven fondos federales. El mismo establece las prácticas y recomendaciones aplicables a las agencias de vivienda pública para la operación, modernización y desarrollo de la vivienda pública.<sup>20</sup>

En la sección 1.2, se establece una diferencia entre instrucciones que son mandatorias y otras que son sólo recomendadas. Cónsono con ello, dispone que:

---

<sup>19</sup> Reglamento de Subastas del Departamento de la Vivienda y sus Agencias Adscritas, Reglamento Núm. 6106 del 25 de febrero de 2000, Art. I, Sección 1.3, pág. 1.

<sup>20</sup> Procurement Handbook for Public Housing Agencies, febrero 2007, Chapter 1, Secciones 1.1 y 1.2, pág. 1-1.

- “Shall” and “must,” mean that an action or item is mandatory and is required by statute or regulation. Regulatory and statutory citations are provided throughout this handbook.’
- “Should” and “may,” mean that the action or item serves to provide guidance and/or best practices but is not mandatory.

En lo atinente a la controversia ante nos, la sección 1.9 del Handbook define el término “Qualification Based Selection (QBS)” como:

A form of procurement of architect-engineering (A/E) or development services by competitive proposals in which price is not requested in the Request for Qualifications (RFQ) or used as an evaluation factor. Instead, technical qualifications only are reviewed negotiations are conducted with the best-qualified firm. Only A/E services and development partners may be procured by this method.

La Sección 7.3 del Handbook dispone que el método de selección basado en cualificaciones (QBS) será conducido utilizando un RFQ (Request for Qualifications). Dicha sección establece que:

Use of the QBS is limited and is different, primarily, from the RFP method in that the PHA first selects the highest-ranked respondent on technical factors and then negotiates price. The most common use of RFQs is for Architect/Engineer (A/E) contracts. RFQs can also be used to select development partners for mixed-financed projects (Chapter 16). The discussion in this section references those special requirements/conditions in using RFQs.

En cuanto al proceso, la citada sección dispone que, a diferencia de otros métodos, el QBS no utiliza el precio como un factor de evaluación. La agencia de vivienda pública solicita declaraciones de calificaciones técnicas a empresas potenciales y, luego, clasifica cada una de las propuestas de acuerdo a cómo se relacionen sus cualificaciones con el proyecto. Entonces, la agencia “opens negotiations with the top-ranked firm with intentions to reach agreement on a fair and reasonable price”. Si no logra alcanzar un acuerdo con la firma, la agencia de vivienda pública terminará las negociaciones con esa firma y procederá a negociar con la próxima firma de mayor rango, hasta lograr acordar un precio justo y razonable para ambas partes. Una vez haya culminado las negociaciones con una empresa, la agencia de vivienda pública no

debe volver a ésta para realizar negociaciones adicionales, incluso aunque la próxima firma en rango ofrezca un precio más alto.

**-F-**

En otro extremo, el Manual de Adquisiciones y Políticas de Adquisición de la AVP (Manual), Reglamento Núm. 8967, fue promulgado con el propósito conducir los procesos de adquisición de forma tal que, entre otras cosas, se ajusten a los reglamentos, leyes y normas federales, incluyendo, pero sin limitarse, al 2 CFR 2000 y a otras disposiciones estatales aplicables.<sup>21</sup> Este Manual aplicará a todos los procesos de adquisición requeridos bajo los programas de AVP que sean financiados total o parcialmente con fondos federales.<sup>22</sup>

La AVP utiliza dos tipos de procedimientos de adquisición: el informal y el formal.<sup>23</sup> Dicha agencia utiliza el procedimiento de contratación formal para la adquisición de bienes y servicios que exceden la cantidad de \$150,000.00, el cual requiere un proceso de licitación.<sup>24</sup> Entre los métodos que la AVP generalmente utiliza se encuentra las propuestas competitivas, que incluyen Solicitudes de Propuestas (SDP) y Selección a Base de Cualificaciones (SBC) o Solicitudes de Cualificaciones (SC) solo para servicios de arquitectura o ingeniería.<sup>25</sup>

El Artículo II, Sección 1, inciso (y) define el *Método de Selección a Base de Cualificaciones (SBC) (QBS* por sus siglas en inglés) como:

Método de adquisición llevado a cabo utilizando una solicitud denominada Solicitud de Cualificaciones (SC/RFQ). El uso para el SBC es limitado y se diferencia sobre el método SDP/REP en que la AVP primero selecciona la entidad que responda que tenga el *ranking* más alto basándose en factores técnicos y luego negocia precio. El uso más común de la SC/RFQ es para Contratos de Arquitecto/Ingeniero. Las SC/RFQ pueden utilizarse también para seleccionar

---

<sup>21</sup>Manual de Adquisiciones y Políticas de Adquisición, Reglamento Núm. 8967 de la Administración de Vivienda Pública de Puerto Rico del 8 de junio de 2017, Art. I, Sección 3, pág. 3.

<sup>22</sup> Íd., Sección 4, págs. 3-4.

<sup>23</sup> Íd., Art. VIII, Sección 1, págs. 35-36.

<sup>24</sup> Íd.

<sup>25</sup> Íd.

socios de desarrollo para proyectos de financiación mixtos, o CUANDO HUD lo autorice específicamente.<sup>26</sup>

Por otro lado, el inciso (kk) del citado artículo establece que el rango competitivo, en el método de propuestas competitivas, “es el grupo de Propuestas que el Oficial Contratante determine que tiene una oportunidad razonable de obtener la adjudicación, después de que el Comité de Evaluación haya evaluado todas las propuestas técnicas y tomado en consideración los costos/precios propuestos”.<sup>27</sup>

El Manual establece que bajo los procedimientos de Selección a base de Cualificaciones se evaluarán las cualificaciones y experiencia de los competidores y el competidor más cualificado es el seleccionado, sujeto a la negociación de un precio justo y razonable.<sup>28</sup> A su vez, el Manual dispone que la AVP podrá procurar servicios de A/I para más de un proyecto específico y puede solicitar un contrato de cantidad indefinida de servicios de A/I.<sup>29</sup> En dicho proceso, la AVP tiene que ser cuidadosa con los términos contractuales y evitar ventajas competitivas injustas a favor de una firma en específico o falta objetividad en el proceso de selección.

#### **IV.**

En el caso de marras, Sumaza imputó a la AVP haber errado al seleccionar a The Michaels para el proyecto Los Álamos, en lugar de adjudicar la subasta a favor del proponente que obtuvo un rango mayor en el RFQ. Procedemos a resolver el error planteado a la luz de las normas jurídicas, máximas y doctrinas pormenorizadas precedentemente.

Surge del expediente, que el RFQ fue emitido por la AVP con el propósito de adquirir servicios de uno o más desarrolladores para el desarrollo de vivienda pública utilizando financiamiento-mixto e

---

<sup>26</sup> Íd., Art. II, Sección 1, pág. 12.

<sup>27</sup> Íd., pág. 15.

<sup>28</sup> Íd., Art. VIII, Sección 6, inciso (g), pág. 60.

<sup>29</sup> Íd.

ingreso-mixto. Mediante este RFQ la AVP pretendía adquirir servicios para el desarrollo y redesarrollo de varios proyectos. Asimismo, la AVP hizo constar que la agencia podría cambiar los lugares que fueron especificados o añadir otros proyectos para ser desarrollados por el proponente o los proponentes seleccionados en dicho proceso. Específicamente, en la Sección 4.6 de este requerimiento a base de cualificaciones, la AVP expresó:

The DOH [Departamento de la Vivienda] reserves the right to award the development of one or more projects to any of the Respondents in the competitive range, **even if they were not the highest-ranked firm**. DOH will determine the order of selection, negotiation and award. **DOH also reserves the right to make multiple awards through this solicitation process.** (Énfasis suplido).

A tenor con ello, la AVP seleccionó a The Michaels para el desarrollo del proyecto Los Álamos. A pesar de que The Michaels se encontraba en un rango levemente inferior que la parte recurrente en el Rango Competitivo. La AVP adjudicó este proyecto a dicha firma por su extensa experiencia y capacidad de desarrollo de un proyecto de la magnitud y complejidad de Los Álamos.

Si bien las disposiciones federales pormenorizadas son aplicables al caso de autos, dado al uso de fondos federales, ninguna de estas impedía a la AVP emitir un RFQ para más de un proyecto y, en el ejercicio de su pericia y conocimiento, seleccionar al proponente más cualificado para el desarrollo de cada proyecto a beneficio de la agencia. La Sección 200.320 (d) (5) del Título 2 del CFR dispone que la agencia de vivienda pública seleccionará al competidor más cualificado. Ello no implica que, en un RFQ en el que se está considerado la adjudicación de varios proyectos, necesariamente la agencia tenga que elegir al proponente de rango mayor. Por el contrario, de un análisis integrado de las disposiciones aplicables del CFR, el Manual y el Handbook surge que la agencia debe elegir al proponente más cualificado para cada proyecto y el que mejor sirva al interés público.

Aunque en el Handbook se menciona “the highest-ranked respondent on technical factors”, una lectura en conjunto de los estatutos y reglamentos atinentes al caso refleja que el lenguaje utilizado contempla un RFQ de un solo proyecto y, por tal razón, hace referencia a la firma de mayor rango para ese solo proyecto. No obstante, en este caso, el RFQ iba dirigido **a varios proyectos**, lo cual no está prohibido por ninguna de las leyes y normas jurídicas aplicables. Así pues, resulta *irrazonable* colegir que, de forma mecánica y sin ninguna otra consideración, la AVP tiene que seleccionar a la firma de mayor rango para un proyecto, aun cuando dicha firma no represente la entidad más calificada para ese proyecto en particular. Dicha interpretación soslayaría, además, la posibilidad de que esa firma pueda ser la más calificada para otro proyecto dentro del RQF que se está considerando. A su vez, se distancia del propósito de este método de selección, que es elegir al proponente más calificado y que mejor sirva al interés público.<sup>30</sup>

Tras un análisis objetivo, sereno y cuidadoso del caso de marras resolvemos que Sumaza no logró rebatir la presunción de legalidad y corrección que reviste la resolución recurrida. No demostró que la AVP hubiese actuado de forma arbitraria o caprichosa en la adjudicación de la subasta a The Michaels. Adviértase que ninguna de las disposiciones legales aplicables al caso exige que la AVP seleccione las firmas que fueron incluidas en el rango competitivo en estricto orden de rango para los proyectos. Por el contrario, nuestro ordenamiento le permite tomar en consideración otros factores que sean ventajosos para la agencia y que cumplan con el enfoque del proyecto y las calificaciones

---

<sup>30</sup> En efecto, la AVP se encontraba en negociaciones con la parte recurrente para otro proyecto (Las Amapolas), aunque dichas negociaciones se encuentran paralizadas por razones ajenas al caso que nos ocupa.

necesarias. La agencia adjudicó la subasta considerando las cualificaciones que poseía The Michaels para el proyecto Los Álamos, en el ejercicio de su pericia y conocimiento técnico.<sup>31</sup> No debemos sustituir el criterio de la agencia por el nuestro. En consecuencia, la AVP no cometió el error imputado.

**V.**

Por los fundamentos expuestos, se *confirma* la adjudicación recurrida.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. El Juez Sánchez Ramos disiente con opinión escrita.

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

---

<sup>31</sup> Como expresó nuestro Tribunal Supremo en ***AEE v. Maxon***, 163 DPR 434, 439 (2004): Cuando se trata, [...] de la adquisición de servicios técnicos de gran costo y sofisticación, la selección de un proveedor sobre otros puede conllevar decisiones que descansen, no en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de la tecnología y los recursos humanos con que cuenta, a la luz de las necesidades presentes y futuras de la agencia”.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
 TRIBUNAL DE APELACIONES  
 PANEL I

Fernando L. Sumaza & Company, Inc.  <p style="text-align: center;">Recurrente</p> <p style="text-align: center;">v.</p> Departamento de la Vivienda (Administración de Vivienda Pública)  <p style="text-align: center;">Recurrido</p> The Michaels Development Company, LLP.  <p style="text-align: center;">Licitador Agraciado</p>	KLRA202100271	Revisión Judicial procedente de la Junta de Subasta de la Administración de Vivienda Pública  Caso Núm. DOH-RFQ-18-19-01  Sobre: Impugnación de Adjudicación de Subasta
--	---------------	--

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa y el Juez Pagán Ocasio.

**VOTO DISIDENTE DEL JUEZ SÁNCHEZ RAMOS**

Por la agencia recurrida (“Vivienda”) haber ignorado el mecanismo que la reglamentación federal aplicable establece para adjudicar los proyectos en controversia (los “Proyectos”), dejaría sin efecto la decisión recurrida y devolvería el asunto a la agencia para realizar el trámite de conformidad con la referida reglamentación.

Como bien explica la mayoría, cierta reglamentación federal aplica aquí, pues una agencia federal (“HUD”) sufre al menos parte de los fondos para los Proyectos. En particular, y como acertadamente expone la mayoría, el *HUD Procurement Handbook No. 7460.8 Rev. 2* (el “Manual Federal”) obliga a Vivienda en estas circunstancias.

Bajo el proceso requerido por la sección 7.3 del Manual Federal, Vivienda primero clasifica a los licitadores de conformidad con ciertos criterios técnicos no relacionados con precio. Vivienda cumplió con esta parte del proceso. Sin embargo, la sección 7.3

entonces obliga a Vivienda a iniciar negociaciones con quien la propia agencia haya clasificado como el mejor cualificado con el fin de obtener un precio razonable. Solo si no pudiese llegarse a un acuerdo con el mejor clasificado, es que Vivienda puede entonces iniciar negociaciones con el próximo clasificado, y así sucesivamente hasta obtener un acuerdo razonable en cuanto a precio.

En efecto, la sección 7.3 del Manual Federal describe el proceso de la siguiente forma:

The PHA [la agencia estatal de vivienda] then opens negotiations with the top-ranked firm with intentions to reach agreement on a fair and reasonable price. If agreement cannot be reached, the PHA terminates negotiations with this firm and proceeds to the next-highest rated firm until a price determined to be fair and reasonable to both parties is obtained.

En este caso, sin embargo, del récord claramente surge que Vivienda no observó lo dispuesto por la citada reglamentación federal.

Esta reglamentación, que de forma específica establece cómo debió Vivienda conducir el proceso por ella misma seleccionado para adjudicar los Proyectos, no podía ser ignorada sobre la base de otras disposiciones más generales de carácter federal, ni mucho menos sobre la base de la reglamentación de Vivienda o de la forma en que Vivienda invitó licitadores al proceso.

Así pues, no tiene pertinencia el que la reglamentación federal disponga que se deberá escoger la propuesta “más ventajosa” o al licitador “más cualificado”. Estos son principios de política pública que la propia reglamentación federal implanta a través de mandatos específicos como el incorporado a la sección 7.3 del Manual Federal. No podía entonces Vivienda hacer caso omiso del mandato específico del Manual Federal sobre la base de que, después de todo, y según su mejor criterio, el licitador escogido era el “más cualificado”. Mucho menos cuando fue la propia agencia quien ubicó al licitador escogido como cuarto clasificado.

Tampoco tiene pertinencia que el proceso de referencia involucrase más de un proyecto. Bajo el método escogido por la propia agencia, esta tenía que iniciar negociaciones con los licitadores, en el orden en que la agencia los clasificó. Sería en el contexto de las referidas negociaciones, sobre precio, que Vivienda tendría que evaluar si pudiese llegar a un acuerdo con el primer clasificado sobre todos los proyectos, o solamente en relación con algunos. En el último caso, podría pasar a negociar con el siguiente clasificado los proyectos no acordados con el primer clasificado. Lo que no podía Vivienda hacer era justamente lo que hizo aquí: ignorar totalmente la sección 7.3 del Manual Federal.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, respetuosamente disiento.

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de septiembre de 2021.

ROBERTO SÁNCHEZ RAMOS  
Juez de Apelaciones