

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

FERNANDO L. SUMAZA
& COMPANY
Recurrente

v.

ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO
RICO (DEPARTAMENTO
DE LA VIVIENDA Y
ADMINISTRACIÓN DE
VIVIENDA PÚBLICA)
Recurrido

KLRA202200007

Revisión Administrativa

Sobre: Impugnación de
adjudicación de Subasta
DOH-RFQ-18-19-01

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Ortiz Flores, la Jueza Romero García y la Jueza Reyes Berríos

Ortiz Flores, Jueza Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de febrero de 2022.

Comparece el recurrente, Fernando L. Sumaza & Company (Sumaza), mediante un recurso de revisión judicial. Solicita nuestra intervención para revertir la adjudicación del Proyecto Ponce de León 55, realizada por la Administración de Vivienda Pública del Departamento de la Vivienda, a favor de Penrose, LLC. Adelantamos que acordamos confirmar la determinación administrativa.

A continuación, reseñamos el trámite procesal pertinente, seguido del ordenamiento jurídico aplicable.

I

El 11 de febrero de 2019,¹ la Administración de Vivienda Pública (AVP), adscrita al Departamento de la Vivienda, emitió la solicitud de cualificaciones denominada *Request for Qualifications, Development Partner for Puerto Rico Department of Housing and Puerto Rico Public Housing Administration DOH-RFQ-18-19-01* (RFQ-18-19-01).² El objetivo de la solicitud se expone como sigue: “to acquire services from one or

¹ Apéndice del recurrente, pág. 34.

² Apéndice del recurrente, págs. 13-82.

more development teams to be Development Partners with DOH³ in the development or redevelopment of public housing in Puerto Rico utilizing a mixed-finance, mixed-income approach.” De manera inicial, los tres proyectos contemplados en la solicitud de propuestas eran Los Cedros en Trujillo Alto, Ponce De León 55 en San Juan, y Torres de Sabana en Carolina.⁴ El RFQ-18-19-01 también incluyó otros cuatro potenciales proyectos, como sigue: Los Álamos en Guaynabo; y, en San Juan, Crisantemos II, El Trébol y Los Peñas.⁵

En lo concerniente a la cuestión planteada, la parte IV del RFQ-18-19-01 dispuso el procedimiento de evaluación y adjudicación de los proponentes agraciados. En específico, la sección 4.6 indicó lo siguiente:

4.6 Qualifications Evaluation/Contract Award

Qualifications that meet or exceed the threshold criteria in 4.5⁶ may be evaluated using a **two-stage evaluation process**.

During **Stage I** of the evaluation process, qualifications will be evaluated and scored by a DOH-appointed Evaluation Committee. Scoring will be based on the Evaluation Criteria contained in Section 4.5 of this solicitation and a due diligence review, including reference checks. Respondents may be requested to supply additional information to assist in completing Stage I reviews. **The results of the Stage I reviews will be used to determine those Respondents that will be most likely to be awarded a contract. These Respondents will comprise the initial competitive range.**

Stage II evaluation may be conducted, at DOH's sole discretion, upon completion of Stage I evaluations and may entail presentation/interviews or other discussions with the Respondents in the initial competitive range. Respondents not included in the initial competitive range will not be included in Stage II of the evaluation process. The purpose of the presentations/interviews or other discussions is to provide the Evaluation Committee an opportunity to pose questions emanating from their review of the written responses and obtain clarifications. If DOH determines Stage II evaluations will not be required, the initial competitive range will be the final competitive range.

DOH may select one or more Respondents from the final competitive range to proceed to contract negotiations. If DOH is unable to reach an agreement for each of the three sites, DOH may terminate and resolicit Qualification statements at a later date. **The DOH reserves the right to**

³ Las siglas en inglés de “Department of Housing”.

⁴ Apéndice del recurrente, págs. 14 y 20.

⁵ Apéndice del recurrente, pág. 21.

⁶ Véase, sección 4.5 del RFQ DOH-18-19-01, Apéndice del recurrente, págs. 35-36.

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 the selection, negotiation and award process. The DOH also reserves the right to make multiple awards through this solicitation process.

The purpose of this RFQ is to select a Respondent or Respondents that will provide the most favorable benefits for the DOH/PRPHA. Accordingly, **DOH has the right and flexibility to select and negotiate with the entities that DOH deems in its sole discretion will be the most advantageous to DOH/PRPHA.**

Contract award will be subject to approval by DOH Bid Board and may be subject to approval of the United States Department of Housing and Urban Development (HUD).⁷ (Énfasis nuestro.)

Así las cosas, once proponentes sometieron sus respectivas propuestas, entre estos, el recurrente.⁸ Surge del expediente que Sumaza consignó su interés en participar en el RFQ18-19-01 para el proyecto Ponce de León 55, debido a su experiencia en el área.⁹ Por su parte, luego de analizar los criterios de evaluación correspondientes a la etapa I, el ente gubernamental estableció un orden de rango de los proponentes con puntuaciones iguales o mayores de 70.

En diciembre de 2019, la Junta de Subastas del Departamento de la Vivienda notificó los resultados del orden de rango final (“final ranking scores”) a todos los contendientes.¹⁰ En lo que respecta al recurrente, Sumaza advino en la tercera posición (81.66), mientras que Pennrose, LLC (Pennrose) ocupó la séptima (73.99).¹¹ La diferencia de 7.67 puntos a favor de Sumaza descansó principalmente en su capacidad financiera y en los términos de negocio.¹²

⁷ Apéndice del recurrente, pág. 36.

⁸ Apéndice del recurrente, págs. 83-113 (incompleto).

⁹ Apéndice del recurrente, pág. 83.

¹⁰ Apéndice del recurrente, págs. 114-122; véase, además, págs. 123-132.

¹¹ Apéndice del recurrente, pág. 123. El orden final de los proponentes fue como sigue: 1. Pathstone Community Development Corporation of Puerto Rico (85.66); 2. SLSCO, LTD (85.5); 3. Fernando L. Sumaza & Company, Inc. (81.66); 4. The Michaels Development Company, LLP (80.98); 5. Gorman & Company, LLC (77.66); 6. Interplan/Beneficial (Joint Venture) (75.49); 7. Pennrose, LLC (73.99); 8. Integral Development & Putnam-LAC Holding (73.16); 9. RUDG, LLC and Blanco Enterprises (73.16); 10. McCormack Baron PR Developer, LLC (71.65). En cuanto a PRG Development Group, LLC, el proponente no superó la primera etapa al obtener una puntuación total de 67.66.

¹² Apéndice, pág. 129.

El 2 de enero de 2020, como parte del proceso de negociación que daría inicio en la etapa II,¹³ el Administrador de la AVP, William Rodríguez Rodríguez, suscribió una comunicación en la que advirtió a los proponentes lo siguiente: “may be having business term discussions with multiple firms at the same time.” Dicho proceso se llevaría a cabo a través de la firma de consultores CVR Associates, Inc. Del expediente se desprende que la AVP, por conducto de CVR, citó al recurrente a una reunión.¹⁴ Por igual, Sumaza fue responsivo al iniciar negociaciones para el redesarrollo del proyecto Las Amapolas, sito en San Juan; sin embargo, las conversaciones sufrieron retrasos por la emergencia pandémica.¹⁵ Posteriormente, la AVP dejó en suspenso el proceso de negociación con respecto al proyecto Las Amapolas por razones ajenas a su control.¹⁶

Finalmente, el 22 de diciembre de 2021, la AVP notificó la adjudicación del proyecto Ponce de León 55 a Penrose.¹⁷ Además, la notificación expone lo siguiente:

III. PONCE DE LEÓN DEVELOPMENT PLAN OVERVIEW

While the final configuration and layout of the Development are still being developed and reviewed, the preliminary plans contemplate a single phase mixed-income housing development comprised of a total of approximately 220 senior units, all of which would be rental units consistent with the following preliminary development goals: (i) approximately 75% would be developed as affordable rental housing for residents below the area median income, and (ii) approximately 25% would be developed as market rate rental housing, subject to market conditions and further negotiations between the parties.

IV. PONCE DE LEÓN PRELIMINARY FINANCING PLANS

¹³ Apéndice del recurrente, págs. 133-135; véase, además, Apéndice del recurrido, págs. 10-12; 14-15.

¹⁴ Apéndice del recurrente, pág. 136-140.

¹⁵ Apéndice del recurrente, págs. 141-142; 143-144; 1452. Refiérase, Apéndice del recurrido, pág. 16.

¹⁶ Apéndice del recurrente, págs. 146-147.

¹⁷ Apéndice del recurrente, págs. 1-6; 7-12; 175 (fe de erratas). Penrose cuenta con un equipo conformado por Martinal Property Corp, Álvarez-Díaz & Villalón y F&R Construction Group. Por otro lado, el proyecto Los Álamos fue adjudicado a Michaels, que resultó en el cuarto rango. Véase, Apéndice del recurrente, págs. 148-153; 154-162. Apéndice del recurrido, págs. 21-46; 47-49. En relación con el proyecto Torres de Sabana, este se adjudicó a Pathstone, que ocupó el primer rango. Apéndice del recurrente, págs. 163-167; 168-174.

Pennrose projects the total development costs for the Ponce de León units to be approximately \$74.5 million. Pennrose will be assembling financing for these costs that may include a combination of Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) equity, loans, grants, and other sources. In addition, PRPHA may need to provide additional funding for the development from the Capital Fund Program and/or other sources.¹⁸

Insatisfecho, el 4 de enero de 2022, el Sumaza presentó un recurso de revisión ante este Tribunal de Apelaciones y señaló la comisión de los siguientes errores:

PRIMER ERROR: Erró la AVP al ignorar la calificación establecida por ella en la notificación de rango competitivo para el proceso DOH-RFQ-18-19-01 y adjudicar el tercer desarrollo a la firma que ocupó el rango #7 sin haber negociado y adjudicado desarrollos a los proponentes que ocuparon las primeras 6 posiciones.

SEGUNDO ERROR: Erró la AVP al entender que no venía obligada por el rango de calificación establecido por ella misma, al momento de adjudicar un proyecto particular, por razón de que el proceso de RFQ se utilizó para adquirir servicios para varios desarrollos a la vez.

TERCER ERROR: Erró la AVP al abrogarse en el pliego del RFQ la facultad de adjudicar desarrollos sin seguir el orden de calificación determinado, cuando tal autoridad le está vedada por la reglamentación federal y local.

II

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.*, 176 DPR 978, 993 (2009). De acuerdo con lo dispuesto en la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* (LPAU), Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, los procedimientos administrativos sobre adjudicación de subastas se consideran procedimientos informales no cuasijudiciales; por consiguiente, no están sujetos a lo dispuesto en la LPAU, salvo lo relacionado con la solicitud de reconsideración y la revisión judicial. 3 LPRA secs. 9641 y 9659; *Puerto Rico Eco Park, Inc. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525, 533 (2019).

Los procedimientos de subasta para la adquisición de bienes y servicios por las agencias del gobierno “están revestidos del más alto

¹⁸ Apéndice del recurrente, págs. 9-10. Véase, un resumen de los acuerdos, págs. 10-11.

interés público y aspiran a promover la sana administración gubernamental”. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009); *Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847, 854 (2007). Por ello, el procedimiento está diseñado para evitar “el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia, el descuido y los riesgos de incumplimiento en la administración pública.” *Alco Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530, 550 (2011). El propósito primordial del procedimiento de subasta es proteger el erario, al fomentar la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles. *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, 194 DPR 711, 716 (2016). Con ello, se pretende maximizar la posibilidad del Gobierno para obtener el mejor contrato, mientras se protegen los intereses y activos del pueblo al otorgarse contratos. 194 DPR 711, las págs. 716-717.

Por lo general, la subasta tradicional y el requerimiento de propuestas (*request for proposal*) son los dos vehículos procesales que el Gobierno utiliza para la adquisición de bienes y servicios. 202 DPR 525, a la pág. 531; *R & B Power v. E.L.A.*; 170 DPR 606, 621 (2007). No obstante, para la selección de ciertos proponentes de los que se requiere determinada especialización, capacidad y competencia, el ordenamiento provee para la selección a base de cualificaciones (*request for qualification*). Independientemente del método que el ente gubernamental escoja, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que “las agencias gubernamentales son las llamadas a adoptar las normas a seguir en sus propios procedimientos de adjudicación de subastas.” *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 993-994 (2009), que cita a *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745, 757 (2004). También, ha reiterado que **“las agencias gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración”**, pues estas poseen **“una vasta experiencia y especialización que la colocan en mejor posición que el foro judicial para seleccionar el postor que más convenga al interés público.”** (Énfasis nuestro.)

Caribbean Communications v. Pol. de P.R., 176 DPR 978, 1006 (2009), que cita a *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821 (2007); *Perfect Cleaning v. Cardiovascular II*, 172 DPR 139 (2007); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006); *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434, 444 (2004). Así pues, aunque el Gobierno debe procurar que las obras públicas se realicen al precio más bajo posible, existen otros criterios que tienen que ser evaluados. *C. Const. Corp. v. Mun. de Bayamón*, 115 DPR 559, 562-563 (1984). Algunos de los factores a considerar al adjudicar una subasta gubernamental incluyen que las propuestas se ajusten a las especificaciones de la agencia, la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, la responsabilidad económica del licitador, su reputación e integridad comercial. 115 DPR 559, a la pág. 563.

En lo pertinente a la controversia que tenemos ante nuestra consideración, el *Reglamento de Subastas del Departamento de la Vivienda y sus Agencias Adscritas*, Reglamento Núm. 6106 del 25 de febrero de 2000 fue promulgado al amparo de la *Ley Orgánica del Departamento de la Vivienda*, Ley Núm. 97 de 10 de junio de 1972, 3 LPRA sec. 441 *et seq.* La reglamentación persigue establecer el procedimiento a seguir en toda subasta y solicitud de propuesta, tanto del Departamento de la Vivienda como de sus agencias adscritas. Entre estas, se encuentra la Administración de Vivienda Pública, creada por la *Ley Orgánica de la Administración de Vivienda Pública*, Ley Núm. 66 de 17 de agosto de 1989, 17 LPRA sec. 1001 *et seq.*

La sección 1.4 del Reglamento Núm. 6106 dispone que “[c]uando se utilicen fondos federales, aplicarán las disposiciones contenidas en la reglamentación federal aplicable.” A esos efectos, el Código de Reglamentos Federales (CFR, por sus siglas en inglés) establece lo siguiente: “When procuring property and services under a Federal award, a State must follow the same policies and procedures it uses for procurements from its non-Federal funds.” 2 CFR § 200.317.

En lo concerniente, la sección 200.320 del mencionado cuerpo legal dispone como sigue:

§ 200.320 Methods of procurement to be followed.

The non-Federal entity must have and use documented procurement procedures, consistent with the standards of this section and §§ 200.317, 200.318, and 200.319 for any of the following methods of procurement used for the acquisition of property or services required under a Federal award or sub-award.

(b) **Formal procurement methods.** When the value of the procurement for property or services under a Federal financial assistance award exceeds the SAT, or a lower threshold established by a non-Federal entity, formal procurement methods are required. Formal procurement methods require following documented procedures. Formal procurement methods also require public advertising unless a non-competitive procurement can be used in accordance with § 200.319 or paragraph (c) of this section. The following formal methods of procurement are used for procurement of property or services above the simplified acquisition threshold or a value below the simplified acquisition threshold the non-Federal entity determines to be appropriate:

(2) **Proposals.** A procurement method in which either a fixed price or cost-reimbursement type contract is awarded. **Proposals are generally used when conditions are not appropriate for the use of sealed bids.** They are awarded in accordance with the following requirements:

(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. 2 CFR § 200.320 (b) (2) (iv). (Énfasis nuestro.)

Cónsono con el ordenamiento anterior, el 8 de junio de 2017, la AVP aprobó el *Manual de Adquisiciones y Políticas de Adquisición*, Reglamento Núm. 8967. La sección 2 del artículo I establece entre sus fuentes jurídicas al CFR y al *Manual de Adquisición de la HUD 7460.8 REV-2, infra*. Por su parte, la sección 3 del Reglamento Núm. 8967 consigna su propósito de conducir las adquisiciones financiadas total o parcialmente con fondos federales, mediante la promoción de la

competencia plena y el trato justo. Por igual, el Reglamento Núm. 8967 define el *método de selección a base de cualificaciones* (SBC; igual a “qualification based selection” o QBS) como sigue:

Método de adquisición llevado a cabo utilizando una solicitud denominada Solicitud de Cualificaciones (SC/RFQ) [RFQ son las siglas de “request for qualification”]. El uso para el SBC es limitado y se diferencia sobre todo del método SDP/RFP 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 (A/I). **Las SC/RFQ pueden utilizarse también para seleccionar socios de desarrollo** para proyectos de financiación mixtos, o cuando HUD lo autorice específicamente. Reglamento Núm. 8967, art. II, § 1 (y). (Énfasis nuestro.)

La sección 6 del artículo VIII del Reglamento Núm. 8967, atiende lo relacionado con el método de propuestas competitivas, el cual se utiliza cuando el método de compras pequeñas o la licitación sellada no son viables. Reglamento Núm. 8967, art. II, § 1 (w). En particular, el inciso (g) de la aludida reglamentación establece, en lo que nos compete, lo siguiente:

Los servicios profesionales de A/I por encima del límite de Compras Pequeñas (\$150,000.00) se tienen que obtener por el Método de Propuestas Competitivas o el Método de Selección a Base de Cualificaciones. Por lo tanto, la AVP puede utilizar un enfoque de “servicio completo” [*full-service*] cuando solicite ofertas mediante procedimientos de Propuestas Competitivas o el Método de Selección a Base de Cualificaciones (SBC) para ser asistida en la preparación de planes de modernización, con opciones para las subsiguientes fases de diseño y construcción de un Contrato específico. **Bajo los procedimientos de Selección a Base de Cualificaciones, se evalúan las cualificaciones y experiencia de los competidores y el competidor más cualificado es seleccionado, sujeto a la negociación de una compensación justa y razonable. No se utiliza el precio como factor de selección bajo este método.** Los procedimientos de Selección a Base de Cualificaciones solo pueden utilizarse para servicios de A/I o Contratos Relacionados del Promotor Inmobiliario, o cuando HUD lo autorice específicamente. Además, no puede ser utilizado para comprar otros tipos de servicios a pesar de que las firmas de Arquitectos e Ingenieros son fuentes potenciales para llevar a cabo los servicios necesarios. **La AVP puede incluso procurar servicios de A/I para más de un proyecto específico** y puede solicitar un Contrato de Cantidad Indefinida de servicios de A/I; por ejemplo, el diseño de varios edificios administrativos o de mantenimiento, en el cual se harían pedidos separados para cada edificio según se presentase la necesidad. Al igual que en los procedimientos SBC en los que los servicios A/I de

asistencia para planes de modernización pueden ser solicitados primero y, finalmente, optar por solicitar los servicios para el subsiguiente diseño y construcción, **la AVP tiene que tener cuidado con los términos del Contrato, evitando ventajas competitivas injustas a favor de una firma de A/I en específico o falta de objetividad en el proceso de selección.** Reglamento Núm. 8967, art. VIII, § 6 (g). (Énfasis nuestro.)

A su vez, el Reglamento Núm. 6106, § 1.6 (38) define *solicitud de propuesta* como un procedimiento para la adquisición de servicios, en el que se solicitan las cualificaciones de los individuos o firmas para determinar su capacidad para realizar el trabajo. Por lo tanto, la adjudicación de la propuesta se hará a favor del licitador que cumpla con los criterios de evaluación, la solicitud de la propuesta y, además, esté respaldado por un historial de capacidad y cumplimiento contractual. Reglamento Núm. 6106, art. IV § 4.1 (2).

El antes mencionado *Manual de Adquisición de la HUD o Procurement Handbook for Public Housing Agencies*, HUD Handbook 7460.8 REV 2 (“Handbook”), promulgado en febrero de 2007, se aplica a las agencias públicas de vivienda, como el Departamento de la Vivienda y la AVP “for the operation, modernization. and development of public housing.” Handbook § 1.1. En relación con el asunto de autos, cabe señalar que el Handbook distingue entre instrucciones *mandatorias* (“shall”, “must”) por los estatutos y regulaciones de aquellas meramente *recomendadas* (“should”, “may”) que sirven de guías y a las mejores prácticas. Handbook § 1.2.¹⁹

Al igual que el Reglamento Núm. 8967, el Handbook dispone que las propuestas competitivas (“competitive proposals”) son un método de adquisición de contratación por negociación, que se utiliza para la evaluación de requisitos que exceden el umbral de compra pequeña de la agencia gubernamental y cuando las condiciones no son propicias para

¹⁹ En específico, la disposición establece:

- “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.

celebrar una subasta tradicional. Handbook § 1.9. El citado inciso refiere al lector al capítulo 7 para ver las guías en su utilización (“see Chapter 7 for guidance on their use”). Asimismo, el Handbook define “qualification based selection” (QBS) como una forma de contratación de arquitectos o ingenieros o para servicios de desarrollo mediante propuestas competitivas en las que no se solicita ni utiliza el precio como un factor de evaluación, como sigue:

Qualification Based Selection (QBS) – 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. Handbook § 1.9. (Énfasis nuestro.)

El capítulo 7, en su disposición general, reitera que el método de propuesta competitiva es la principal alternativa a la licitación sellada para los requisitos del contrato que exceda el umbral de compra pequeña de la agencia. Handbook § 7.1. En cuanto a las disposiciones relacionadas con el RFQ, la sección 7.3 establece lo siguiente:

7.3 Requests for Qualifications

- A. **General. The Qualifications-Based Selection (QBS) method is conducted using an RFQ.** Use of the **QBS is limited and is different, primarily, from the RFP method** in that the PHA²⁰ 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.**
- B. **Procedure.** Unlike other methods, the QBS method does not use price as an evaluation factor. **The PHA requests technical qualifications statements from prospective firms and then ranks the statements according to their qualifications as related to the project.** The PHA 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.** Once negotiations have been

²⁰ Corresponde a las siglas en inglés de “Public Housing Agency”.

terminated with a firm, the PHA may not go back to that firm for additional negotiations – even if the next lower ranked respondent is higher in price.

- C. **Eligible Uses. The QBS method can only be used for A/E services, or Developer’s related contracts,** or when specifically authorized by HUD. Further, in accordance with 24 CFR 85.36(d)(3)(v), the QBS method cannot be used to contract for other types of services provided by A/E firms, even though A/E firms are a potential source for performing the proposed effort. Handbook § 7.3. (Énfasis nuestro.)

III

Sumaza alega que la AVP incidió al no obligarse a cumplir el procedimiento dispuesto en la sección 7.3 del Handbook y adjudicar el redesarrollo Ponce de León 55, sin seguir el orden de calificación. Añade que la AVP no tenía discreción para modificar el procedimiento, pues las reglamentaciones federal y local lo prohíben. No le asiste la razón.

En el caso de autos, la AVP emitió el RFQ DOH-18-19-01, evaluó a los proponentes y los organizó en un orden de rango competitivo, de mayor a menor puntuación, de acuerdo con ciertos criterios de calificación anunciados con anterioridad, entre los cuales no figuró el precio. En dicha clasificación, el recurrente ocupó el tercer rango y Pennrose advino en el séptimo lugar. Todo participante con una puntuación inferior a 70 puntos fue descartado de futuras negociaciones.

Concluida la primera etapa y acorde con los parámetros de amplia discreción establecidos en la sección 4.6 del RFQ, la AVP anunció que las negociaciones se realizarían de manera simultánea. Así, al adjudicar el proyecto Ponce de León 55 a Pennrose, la AVP no auscultó negociación alguna sobre dicho proyecto con Sumaza, quien estaba ubicado en una posición más alta que el agraciado. Ello así, toda vez que la AVP afirmó no estar limitada a seguir el procedimiento descrito en la sección 7.3 del Handbook, al este carecer de obligatoriedad y por tratarse de la adjudicación de múltiples proyectos. Coincidimos.

Ciertamente, la frase “especiales requisitos y condiciones” contenida en la sección 7.3 del Handbook no equivale a un mandato legal

ni sugiere que estaba proscrito para la AVP realizar las negociaciones de manera simultánea, en lugar de forma sucesiva. Como señaláramos, la sección 7.3 establece que los procesos de evaluación y adjudicación de los RFQ, ocurren como sigue: primero, se clasifica y ordena a los proponentes, conforme criterios cualitativos, desvinculados del precio; y segundo, se realizan las negociaciones, a base del orden de rango de los proponentes. Esto es, desde el de mayor rango en adelante, hasta que el ente gubernamental alcance un acuerdo económico satisfactorio y razonable. Según el procedimiento fijado en la norma, las negociaciones son sucesivas. Únicamente en el caso que no se llegue a un acuerdo con el proponente de mayor rango, la agencia podrá iniciar negociaciones con el próximo licitador.

Ahora bien, a base de una interpretación integral del conjunto de normativas aplicables, somos del criterio que la AVP no estaba obligada por la sección 7.3 del Handbook. Tampoco estaba impedida de realizar el proceso de negociación de forma concurrente. Nótese que la AVP tenía a su haber la adjudicación de varios contratos de desarrollo y redesarrollo de distintos proyectos a uno o varios licitadores cualificados, que lograron sumarse al acervo de proponentes. La simultaneidad en las negociaciones, cuya discreción siempre descansó en el ente gubernamental, según lo estableció en la sección 4.6 del RFQ 18-19-01, propendió a una mayor agilidad en los procesos y evitó caer en retrasos innecesarios, de manera que el inicio de las obras fuera al unísono.

Según citamos antes, el título 2 del CFR avala que, al procurar servicios sufragados con fondos federales, las agencias utilicen los mismos procedimientos de cuando no interviene capital federal. Por lo dicho, salvo ciertas excepciones, el ordenamiento federal no utiliza un lenguaje que implique un mandato obligatorio, sino que trata la sección 7.3 como una guía o una recomendación, incluso adaptable a otro tipo de compras. Es decir, de la sección 7.3 no surgen de manera expresa las palabras “shall” o “must”, que acarrearán una aplicación obligatoria. Por

igual, la reglamentación de la AVP le confiere discreción para que se reserve “el derecho de negociar con más de un [p]roponente a la vez”. Reglamento Núm. 8967, art. VIII § 2 (f). En consecuencia, concluimos que la AVP podía utilizar la norma de guía para clasificar a los licitadores según sus cualificaciones y, ante la complejidad de la adjudicación de múltiples proyectos de desarrollo, realizar las negociaciones de los contratos de manera simultánea o concurrente.

Es meritorio apuntar que la AVP negoció los proyectos de desarrollo estrictamente con el acervo de proponentes debidamente cualificados por criterios estrictos y definidos. Al ejecutar la etapa I, pues, la AVP limitó su discreción. Con ello se pretendió asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones contractuales, el uso prudente de los fondos y el beneficio de los residentes de los proyectos desarrollados. La negociación simultánea, por su parte, redujo el riesgo de colusión entre los contendientes. Por tanto, debemos rechazar las imputaciones del recurrente, ya que el mero hecho que la AVP ejercitara su discreción al iniciar negociaciones concurrentes no significa que la agencia haya actuado de manera arbitraria ni irrazonable.

La sección 4.6 del RFQ 18-09-01 y la misiva de 2 de enero de 2020 dieron aviso a Sumaza y al resto de los licitadores acerca de la discreción que la AVP ejercitaría durante la conducción de las negociaciones, así como que estas se efectuarían con independencia del orden de cualificación. A base de ello, el recurrente se reunió con el representante de la AVP, acordó iniciar negociaciones para el proyecto Las Amapolas y sometió su propuesta. Luego, como se explicó, el trámite quedó en suspenso y ese proyecto no se ha adjudicado todavía.

Según lo advertido, la AVP reconoció que, mientras discutía el proyecto Las Amapolas con el recurrente, simultáneamente, cursó otras negociaciones con distintos proponentes para otros proyectos. En el caso del redesarrollo Ponce de León 55, la Junta de Subastas adjudicó la

buena pro a favor de Pennrose. La descripción de los acuerdos esenciales fue incluida en la notificación.

Colegimos que procede guardar deferencia a la AVP, la cual, en el ejercicio de su conocimiento y pericia, otorgó a Pennrose el proyecto Ponce de León 55. Al notificar la adjudicación, la AVP acotó que, a pesar de que dos de los agraciados —en referencia a Pennrose (Ponce de León 55) y Michaels (Los Álamos)— no ocupaban los primeros lugares en el orden de cualificaciones, ambos licitadores eran parte del listado de proponentes, a quienes el comité evaluador recomendó y la Junta de Subastas refrendó.

Como se sabe, en términos sustantivos y procesales, se ha resuelto que los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Los tribunales apelativos hemos de conceder gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado de la agencia. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003), *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116 (2000). Por ello, la revisión judicial de la determinación administrativa impugnada hoy está limitada a examinar si la actuación de la AVP fue o no razonable. La decisión del ente gubernamental solo cede cuando no se basa en evidencia sustancial, ha errado en la aplicación de la ley, o cuando su actuación es arbitraria o ilegal. 176 DPR 978, a la pág. 1006. Estos elementos están ausentes en el caso que nos ocupa. Consecuentemente, debemos observar la norma de derecho claramente asentada sobre que las decisiones administrativas deben ser respetadas, salvo que el recurrente “establezca que hay evidencia suficiente en el expediente administrativo para demostrar que la agencia no actuó razonablemente.” *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545, 566 (2009). Aquí, Sumaza no logró demostrar tal proceder por parte la AVP. Resolvemos que, en el expediente ante nuestra consideración, no

obra evidencia sustancial capaz de revertir la presunción de corrección de la determinación de la AVP.

IV

Por los fundamentos expuestos, confirmamos.

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

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