

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL I (OATA-2022-061)

SKYTEC, INC.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS DE LA  
AUTORIDAD DE  
CARRETERAS Y  
TRANSPORTACIÓN DE  
PUERTO RICO

Recurrida

NORT SIGHT  
COMMUNICATIONS, INC.;  
CODECOM, INC.,  
COMMUNICATIONS &  
INDUSTRIAL ELECTRONICS  
CORP.; MENKENT LOGISTICS  
CORP.

Partes con interés

KLRA202200118

Revisión de  
Decisión  
Administrativa  
procedente de la  
Junta de Subastas  
de la Autoridad  
de Carreteras y  
Transportación de  
Puerto Rico

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa y el Juez Marrero Guerrero<sup>1</sup>.

Candelaria Rosa, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de junio de 2022.

Comparece la recurrente, Skytec, Inc. (Skytec) mediante el recurso de epígrafe. En su escrito, nos solicita la revocación de una adjudicación de propuestas emitida por la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT). Se adelanta la confirmación de dicha determinación administrativa.

<sup>1</sup> Debido a que, desde el 13 de marzo de 2022, el Hon. Misael Ramos Torres dejó de ejercer funciones como Juez del Tribunal de Apelaciones, mediante OATA-2022-061 se designó en su sustitución al Hon. Ricardo G. Marrero Guerrero para entender y votar en el recurso de epígrafe.

El aviso de requerimiento de propuestas (*request for proposals* o RFP) publicado el 13 de marzo de 2020 estaba dirigido al reemplazo del sistema de radiocomunicaciones en el Tren Urbano. Cabe destacar que dicho aviso incluyó, en lo atinente al programa *Disadvantaged Business Enterprise* (DBE), la siguiente advertencia:

To be eligible for the award of the contract for this project, a bidder shall comply with the special provision on the Utilization of Disadvantaged Business Enterprises (DBE) that is included in the contract documents. Failure to comply with these requirements will be sufficient cause for the Authority to not award the contract.

Luego de cierto trámite, el Comité Evaluador del RFP consideró a Skytec y a North Sight Communications, Inc. (North Sight) como las proponentes que cumplieron con los requerimientos del RFP, por lo cual las propuestas financieras de ambas fueron evaluadas. El 5 de marzo de 2021, la Junta de Subastas aprobó las recomendaciones del Comité Evaluador para adjudicar el contrato de la Subasta RFP S-21-01 a Skytec. El Director Ejecutivo de la ACT también dio su aprobación el 17 de marzo de 2021. De tal manera, la Junta de Subastas notificó el aviso de adjudicación a Skytec el 30 de marzo de 2021.

North Sight solicitó reconsideración de la adjudicación de la subasta RFP S-21-01 a Skytec el 8 de abril de 2021 para que, en cambio, se le adjudicara a su favor. Entre los fundamentos para tal solicitud, North Sight destacó que la recurrente no acompañó documentación que acreditara su cumplimiento con el programa de *Disadvantaged Business Enterprises* (DBE). Al no responder la agencia dentro del término establecido, North Sight compareció ante este Tribunal de Apelaciones mediante un recurso de revisión administrativa, en el caso KLRA202100283. Allí alegó que Skytec incumplió con los

requerimientos del RFP y solicitó que se le adjudicara la subasta RFP S-21-01 a North Sight, como único proponente responsivo restante.

Mientras tanto, la ACT y Skytec suscribieron el contrato para la Subasta RFP S-21-01 el 4 de junio de 2021. No obstante, la ACT notificó a este foro apelativo que el 18 de octubre de 2021 terminó su contrato con Skytec, basándose en que esta no incluyó la certificación de DBE requerida. En función de dicha terminación del contrato, la ACT entabló negociaciones con North Sight por tratarse de la única proponente responsiva restante. Esta, a su vez, desistió de su recurso ante el Tribunal de Apelaciones, lo cual fue autorizado por otro panel mediante *Sentencia* emitida el 30 de noviembre de 2021. Dado que el Tribunal Supremo denegó el recurso de *Certiorari* Núm. CC-2021-856 presentado por Skytec mediante *Resolución* emitida el 27 de diciembre de 2021, la determinación advino final y firme.

En atención a lo anterior, la Junta de Subastas de la ACT informó a las proponentes que el RFP S-21-01 fue anulado el 21 de diciembre de 2021 y recomendó la negociación directa con North Sight, como única licitadora responsiva restante -recomendación aceptada por el Director Ejecutivo- y que, de no lograrse un acuerdo con North Sight, se recomenzara el proceso de subasta. Finalmente, el 21 de enero de 2022, la Junta de Subastas de la ACT notificó que el RFP S-21-01 fue adjudicado a North Sight. Luego, el 4 de febrero de 2022, la ACT y North Sight suscribieron el contrato en cuestión.

Inconforme, Skytec presentó el *Recurso de Revisión* del título y planteó, como alegados errores, la anulación de la adjudicación del RFP S-21-01 a Skytec y, en su lugar, la adjudicación a North Sight. La recurrida presentó su *Alegato en Oposición* y sostuvo, en síntesis, la

corrección de la determinación recurrida. Contando con el beneficio de las licitadoras, así como con el *Alegato* presentado por la ACT, resolvemos.

Dado que involucran el desembolso de fondos públicos, los procedimientos de subasta y los requerimientos de propuestas están revestidos del más alto interés público. *Empresas Toledo, Inc. v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771 (2006). Los RFPs, en específico, constituyen una alternativa cuando se trata de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente complejos o cuando existen escasos competidores cualificados. *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606 (2007). Distinto al caso de la subasta formal, de ordinario el RFP permite la compra negociada y confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336 (2016).

Resulta pertinente señalar que la Sección 3.19 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAUG), Ley Núm. 38-2017, establece que los procedimientos de adjudicación de subastas y los RFPs serán informales, por lo que su reglamentación y términos serán establecidos por las agencias. 3 LPRA sec. 9659. Ya que no existe legislación especial dirigida a regular los procesos de subasta de las agencias en nuestra jurisdicción -con excepción de la solicitud de reconsideración y revisión judicial- recae sobre estas la tarea de adoptar reglamentación para guiar dichos procedimientos, delimitando de esa manera el ejercicio de su discreción. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771 (2006).

De la misma manera que en los procedimientos de subasta, en los RFPs la agencia debe establecer y comunicar cuales parámetros utilizará para la adjudicación del contrato; es decir, los requerimientos, términos y condiciones, así como los factores que se tomarán en cuenta en la evaluación de las propuestas. *CD Builders v. Mun. Las Piedras, supra*, pág. 346. Con ese fin, la ACT adoptó el Reglamento de Subastas de la Autoridad de Carreteras y Transportación, Reglamento Núm. 5263 de 30 de junio de 1995 (Reglamento de Subastas). Específicamente, en cuanto a las normas establecidas para la cancelación de las subastas, establece lo siguiente:

De la Junta [de Subastas] recomendar que se anule una subasta bajo consideración, deberá incluir la razón o razones para tal acción y, además, recomendará al Director una de las siguientes alternativas:

- a. Celebrar una nueva subasta.
- b. Realizar la obra por administración.
- c. Negociar directamente con el licitador más bajo, o más alto según [el] propósito de la subasta, luego de haberse anulado la misma, cuando esto se estime lo más conveniente a los mejores intereses de la Autoridad.
- d. Cualquier otra recomendación que la Junta considere conveniente. Art. IX (B)(1) del Reglamento de Subastas.

Claro está, la revisión judicial nos permite asegurar que los organismos administrativos actúen de acuerdo con las facultades que legalmente les fueron concedidas. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998 (2008). Sin embargo, en la adquisición de bienes y servicios especializados, las agencias administrativas, “con su vasta experiencia y especialización, se encuentra[n], de ordinario, en mejor posición que nosotros para determinar el mejor licitador”. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas, supra*, pág. 779. Aunque no hay

una norma legislativa que obligue a las agencias a escoger al licitador más bajo, se suele favorecer la selección del licitador que ofrezca el menor costo. *Id.*, pág. 782. Desde luego, ello no quita que, al momento de evaluar a los licitadores, la agencia deba procurar seleccionar también al que esté mejor capacitado para proveer el bien o servicio en cuestión. *Id.*

Tal como adelantamos, no lleva razón el planteamiento de Skytec en cuanto a la anulación de la adjudicación del RFP S-21-01 a su favor. Lo cierto es que la ACT estableció y comunicó los parámetros que utilizaría para la adjudicación del contrato, la recurrente incumplió con acompañar la documentación requerida por el programa federal DBE - requisito establecido por el propio RFP- y, en consecuencia, la agencia reconsideró su adjudicación basándose en tal incumplimiento. Al así actuar, la ACT no erró, sino que, por el contrario, actuó conforme se lo impone nuestro ordenamiento.

Por otra parte, en cuanto a la adjudicación a North Sight, la recurrente cuestiona que la Junta de Subastas de la ACT hubiese negociado directamente con el licitador perdidoso luego de adjudicarse el RFP, ya que una vez se firma el contrato culmina todo el proceso administrativo. Ello es incorrecto, en primer lugar, dado que los licitadores perdidosos tienen derecho a solicitar la reconsideración de la adjudicación a la agencia, para que esta pueda enmendar o corregir los errores en que hubiere incurrido, y a solicitar luego su revisión judicial ante este Tribunal de Apelaciones para vindicar sus derechos. Además, el Reglamento de Subastas contempla tanto la celebración de una nueva subasta como la negociación con otro licitador luego de haberse anulado la misma, cuando esto se estime lo más conveniente a

los mejores intereses de la agencia. Véase, Art. IX (B)(1) del Reglamento de Subastas, *supra*.

Finalmente, no perdemos de vista que la ACT, con su experiencia y conocimiento especializado, es la que se encuentra en mejor posición que este foro apelativo para determinar cuál de las propuestas presentadas como parte de la Subasta RFP S-21-01 resulta más ventajosa para la agencia, por lo que no procede la sustitución de su criterio sobre la base de los méritos sustantivos de las propuestas. De cualquier manera, para que se revocase la adjudicación a North Sight, Skytec debía demostrar que el expediente administrativo no justificaba la determinación impugnada de forma alguna. En tanto que la recurrente no logró sostener tal arbitrariedad, no corresponde que reemplacemos el criterio especializado de la ACT por el nuestro, dado que las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección que subsiste mientras no se produzca prueba suficiente como para derrotarla.

Así pues, en la medida en que Skytec no logró probar un abuso de discreción por parte de la ACT al cancelar la adjudicación original del RFP, ni algún error manifiesto o ilegalidad en el proceso llevado a cabo, o en los fundamentos de evidencia sustancial para la adjudicación a favor de North Sight, no prescindiremos de la deferencia que corresponde atribuir a las determinaciones administrativas. Por tanto, confirmamos la determinación objeto del presente recurso.

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