

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

SSW ENGINEERING &
CONSTRUCTION
LLC/STRUCTURAL
STEEL WORKS INC.

RECURRENTE

v.

STEEL & PIPES INC. y
RCRE GENERAL
CONTRACTOR INC.

RECURRIDA

AUTORIDAD
METROPOLITANA DE
AUTOBUSES Y SU JUNTA
DE SUBASTAS

AGENCIA RECURRIDA

Revisión
administrativa
procedente de la
Autoridad
Metropolitana de
Autobuses (AMA)

Subasta Núm.
RFP2021-13

KLRA202200195

Sobre:
TECHOS DE
COLECTURÍA Y
TALLERES

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto.

Grana Martínez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de junio de 2022.

Comparece ante nosotros SSW Engineering & Construction LLC/Structural Works, Inc., en adelante los recurrentes o SSW. Mediante recurso de revisión administrativa nos solicitan que dejemos sin efecto la adjudicación de la Subasta AMA RFP2021-13 de la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA) y ordenemos la adjudicación de esta a su favor. Los antecedentes fácticos y procesales pertinentes para comprender la determinación que hoy tomamos se resumen a continuación.

I.

Las recurrentes participaron de un proceso de Subasta/Requerimiento de Propuesta AMA RFP2021-1 para la realización de ciertas obras de construcción en acero en los techos del área de la colecturía y los talleres de la AMA. El proceso fue celebrado por la Junta de Subasta de la corporación. Sostienen que,

a pesar de ser la oferta sustancialmente más baja, la AMA seleccionó un licitador \$149,000.00 más costoso. Descalificó su propuesta más económica, por no haber rubricado todas las páginas de la propuesta. Afirmaron que la notificación de adjudicación de subasta fue notificada el 1 de febrero de 2022. Así las cosas, el 18 de febrero del año en curso, SSW recurrió a la Junta Revisora de Subasta de la Administración de Servicios Generales con una petición de reconsideración. Tras haber transcurrido el término de 30 días sin que la Junta Revisora de Servicios Generales emitiera alguna determinación sobre la reconsideración presentó el recurso que nos ocupa el 11 de abril de 2022.

En este señala la comisión de tres errores por parte de la Junta de Subastas de la AMA. Estos son.

- 1) La Junta erró al no advertir correctamente del derecho a solicitar revisión judicial.
- 2) La Junta erró al imponer a SSW un requisito ajeno a las especificaciones del proceso de compra y que claramente se aparta de la sana administración de los recursos públicos.
- 3) La Junta erró al adjudicar la subasta a un postor que no fuera aquel postor responsable que presentara la propuesta responsiva más económica y beneficiosa a los intereses gubernamentales envueltos.

En cuanto al primer error señala que la efectividad de una notificación de determinación administrativa dependerá del detalle, aunque sea de forma sucinta, de los fundamentos que la avalan, el resumen de las propuestas de cada postor, la dirección de éstos y advertir correctamente del derecho a procurar su reconsideración y revisión junto al proceso a seguir y los términos aplicables. Afirma que cuando la Junta de Subastas incumpla dichos deberes procede la devolución del asunto a la consideración de la entidad administrativa recurrida para que sea ésta quien cumpla con la ley. Arguye que de una simple lectura de la comunicación emitida por la Presidente y Gerente de la AMA se advertirá que la misma incumple

con los requisitos de notificación violando el debido proceso de ley. Específicamente señala que la notificación no advierte de manera correcta y clara la disponibilidad de un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. Sostiene que la notificación lee: que se puede instar “una solicitud de revisión ante ... la entidad apelativa que corresponda ley o reglamento” y que esa expresión no constituye una advertencia adecuada del foro ni del recurso disponible. Para SSW la notificación debía advertir del derecho a recurrir mediante recurso de revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones, mas no ante el foro corresponda en derecho.

En cuanto a los otros dos señalamientos, SSW sostiene que, cuando se evalúan las propuestas como parte de un proceso de subasta, precisa repasar cada especificación exigida en el anuncio de la subasta para garantizar que este esté sustancialmente satisfecha en la oferta. Concluye así, pues para las recurrentes, el mero incumplimiento detallado y mecánico de alguna especificación que no afecta la responsividad y ámbito de la propuesta no es razón suficiente para la descalificación del licitador. O sea, proponen que un incumplimiento inconsecuente que no afecta la naturaleza o función del equipo que se interesa adquirir no ha de ser causa para la descalificación automática de una propuesta. Es su contención, que se necesita una variación o desviación sustancial para que se excluya de consideración una propuesta.

Para sostener su propuesta, nos invita a acoger la interpretación de un foro hermano de este tribunal en el KLRA199900176 de 30 de julio de 1999, en donde este acogió las expresiones de *Bader y. Sharp*, 125 A. 2d 499, 501 (1955) y expresó:

It is a general rule that the bid of one proposing to contract for the doing of a public work must, in order to secure the contract, respond or conform substantially to the advertised terms, plans, and specifications; otherwise, the board or official whose duty it is to award

the contract may properly refuse to give the bid consideration. The questions of the responsiveness of a bid relate to its conformity with the invitation and are generally not curable after bid opening. A bid is responsive if it promises to do what the bidding instructions require. If a bid for a public construction contract complies with the specifications in all material respects and does not give a competitive advantage to one bidder over another the bid is considered responsive, notwithstanding the omission of an item called for by the specification. Indeed, it is the duty of the public authorities to reject all bids that do not comply substantially with the terms of the proposal, for any other rule would destroy free competition.

Nos invita también a adoptar la interpretación de otro panel hermano en el KLRA200801327, a los efectos de considerar que:

una desviación sustancial ... [es] aquella que se apart[a] de los términos y condiciones de la subasta que afect[a] el precio, la calidad o cantidad de los materiales a comprarse o servicios a prestarse, y que por razón de permitirse a determinado licitador, le daría una ventaja sobre los demás licitadores, suprimiendo el principio de libre competencia. Mientras tanto, una irregularidad o desviación menor se ha definido como aquella que meramente afecta la forma y no la sustancia. También se refiere a un defecto menor en la oferta o una variación de los requisitos exactos de la invitación que pueden ser corregidos o pueden eximirse de tal requisito sin perjudicar a otros licitadores. Véase, Donald P. Arnavas, *Government Contract Guidebook*, 3ra. Edition, West Group, Capítulo 5.

Afirma que de igual manera se ha expresado el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999), a los efectos de que una deficiencia totalmente inocua e insustancial ... “difícilmente podría justificar el de una licitación que cumpla con el resto de los requisitos”. A tales efectos, sostiene basándose en *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 409 (2009), que corresponde a la Junta de Subastas “obviar aquellos defectos insustanciales que no constituyan un incumplimiento con los términos de la subasta y que puedan soslayarse sin lesionar los objetivos del proceso de subasta, por ejemplo, al favorecer a alguno de los licitadores en particular o aumentar el riesgo de incumplimiento”.

Aduce que la actuación de la AMA es arbitraria e insostenible en derecho, pues cumplieron con el Reglamento Número 45-02D de la Junta Subastas de la AMA, Número 6480, por lo que la AMA estaba obligada a considerar su propuesta. Específicamente se refiere a aquella parte del reglamento que valida la propuesta de un licitador como aceptable, aunque solo cuente con la firma del licitador.

Todos los pliegos de propuestas deberán ser firmados en tinta o lápiz-tinta por el licitador. No se aceptarán firmas estampadas con sello de goma o de otra forma de duplicación. Un pliego de propuestas que no vengan debidamente firmadas, pero que vengan acompañadas de cartas de trámite, las cuales estén firmadas de puño y letra del licitador, serán consideradas, ya que estos documentos firmados indican que fue la intención del licitador el participar en la subasta.

Reglamento 6480, Artículo X (B)(8).

Para las recurrentes, la disposición reglamentaria antes citada considera la omisión de su propuesta como una que resulta inconsecuente a la naturaleza responsiva de la propuesta. Lo que refleja la ausencia total de análisis o evaluación crítica y objetiva de oferta. Así reitera que de haberse evaluado hubiesen entendido que su oferta era la más económica, completa y responsiva, conforme a los documentos, planos y especificaciones provistos, a un precio cierto.

Nos exhorta a conducir nuestra evaluación a la luz de las expresiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Marina Costa Azul y. Comisión de Seguridad*, 170 DPR 847, 860 (2007).

Los tribunales del país tienen el deber de examinar con cuidado casos como el de autos en los cuales puede, además, estar adversamente afectado el erario y menoscabado el esquema de ley que persigue asegurar la integridad de las subastas públicas. Particularmente en estos tiempos aciagos, cuando la colectividad vive justamente alarmada por el manejo indebido de los fondos públicos, le corresponde a la Rama Judicial velar por el fiel cumplimiento de la ley. *Cotto v. Depto. de Educación*, 138 D.P.R. 658, 666 (1995).

En fin y, en apretada síntesis, las recurrentes argumentan que en vista de que su oferta es sustancialmente más baja, AMA debió haber obviado la falla en su propuesta consistente en no iniciar cada una de las páginas de esta, toda vez que así lo permite el Reglamento 6480.

Por su parte, el licitador agraciado de la subasta, Steel and Pipes, Inc., compareció mediante Alegato en Oposición. Sostuvo que los pliegos y especificaciones de la subasta en varios incisos requerían la firma de todos los pliegos de la propuesta. Nos llama la atención a las Instrucciones a los proponentes, el párrafo 5 identificado como asuntos de importancia, en el cual especificaba que el proponente debía incluir sus iniciales en todas las páginas a someter para la cotización del Proyecto, como evidencia de que había repasado y tenía conocimiento de lo que cada página expresaba. De igual manera, la página introductoria del pliego del proyecto RFP2021-13, identificada como Información a los Licitadores en la página 6, exigía a estos incluir las iniciales en la esquina inferior derecha de todos los documentos a presentar. Así también, el párrafo 3 de las Condiciones Especiales, el cual exigía a todos los licitadores rubricar cada página del pliego como evidencia de haber leído las Condiciones Especiales. De hecho, advertía: [t]odas las marcas y garabatos no serán considerados, a menos que sean propiamente rubricados. (Traducción nuestra). Además, afirmó que en la reunión pre-subasta, la AMA volvió a recalcar que debían incluir con su propuesta el pliego que se les había entregado con todas las páginas iniciadas como evidencia de que había leído las mismas. Steel and Pipes sostiene que la adjudicación de la subasta fue debidamente fundamentada, de manera que el tribunal pudiera ejercer su función revisora. Afirma que la adjudicación incluyó: la determinación de la Junta de Subasta de la AMA en cuestión incluye: (1) los nombres, dirección, teléfonos y dirección de correo

electrónicos de los tres licitadores en la subasta; (2) una síntesis de sus propuestas, incluyendo el precio ofertado desglosado por partida para cada uno de los licitadores; (3) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta, incluyendo las observaciones de cumplimiento y el por ciento de puntuación obtenido, luego de analizada la totalidad de la documentación cometida para la cotización del Proyecto; (4) desglose detallado de los criterios de evaluación seguidos por la Junta de Subasta de la AMA para la adjudicación del por ciento de puntuación adjudicado a cada licitador; (5) el defecto que adolece y afectó la propuesta de las recurrentes y que le valió su descalificación (i.e. pliego con todas las páginas iniciadas); y (6) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial, citando en su totalidad la Sección 3.19 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico. Para Steel and Pipes, la notificación de adjudicación de subasta cumple y excede los parámetros de la ley y la jurisprudencia y permite al tribunal conocer los fundamentos de una determinación que no es arbitraria ni caprichosa. Afirma que la razón que las recurrentes fueron descalificadas obedece a su incumplimiento con los requisitos de rubricar las páginas de la propuesta y que así mismo lo expresó la AMA en la adjudicación. Steel and Pipes no está de acuerdo en conceder a la rúbrica de las páginas de la propuesta tal liviandad, pues es su posición que ese requisito responde a la necesidad de asegurar que el licitador haya leído el contenido de dicha página para que luego, no pueda reclamar desconocimiento alguno de los criterios allí requeridos. Por tal razón, entiende que SWS es el único responsable de su negligencia, pues no colocó sus iniciales, bien fuese porque no leyó dichas páginas o fue negligente al leer y no iniciar. En ambas instancias, sostiene que el único responsable de dicha inacción es SWS y no la Junta de Subasta de la AMA. Afirma que SWS tenía

pleno conocimiento de dicho requisito y, a pesar de ello, intencional o negligentemente, lo incumplió.

Arguye que SWS tampoco presentó declaración jurada certificando haber leído todas las páginas del pliego, según requerido en las condiciones especiales del pliego. Afirma que, tanto en la pre-subasta, como los pliegos de la misma, advertían la consecuencia del incumplimiento de los requisitos.

En otro orden de cosas, sostiene que el peso de la prueba para demostrar el abuso de discreción recae en SWS y no ha podido demostrar la ausencia de factores racionales para la determinación que trata de impugnar, tampoco pudo exponer alguna violación a los estatutos o reglamentos aplicables. Es su parecer, que SWS solo presenta alegaciones sin fundamento que no destruyen la presunción de corrección de los procedimientos administrativos. Y para rebatir la presunción de corrección que cubre la determinación de rechazar su oferta, SWS tenía que demostrar que dicho fundamento es incorrecto, y que la determinación no se fundamenta en evidencia sustancial que obrase en el expediente administrativo.

Steel and Pipes expone que le corresponde a la Junta de Subasta determinar qué requisitos es importante y sustancial, no a SWS. Concluye que las veces que fue recalado y el espacio en los pliegos demuestra la importancia de tal requisito, no corresponde a SWS definir lo que debe ser importante. Nos indica que, en ausencia de arbitrariedad, no se justifica que sustituyamos el criterio de la Junta de Subastas. Por último, Steel and Pipes afirma que el hecho de que un licitador haga la propuesta más baja no es el único criterio por considerar ni obliga al organismo público a adjudicar la subasta a dicho licitador. Existen consideraciones de interés público, como la necesidad de obras bien realizadas, que garanticen ganancias y no pérdidas, que hacen que la licitación más baja no resulte ser siempre la más económica. En ausencia de fraude, mala fe o abuso

de discreción, ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa. Sostiene que el pliego de SWS no puede decirse que fue el más bajo porque sencillamente no fue evaluado ante el incumplimiento con los requisitos para presentar la oferta.

II.

En los casos de impugnación de subasta, la parte adversamente afectada por una orden o resolución final de la agencia, de la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales, o de la entidad apelativa de subastas, según sea el caso, podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de veinte (20) días, contados a partir del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia, la referida Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales o la entidad apelativa, o dentro del término aplicable de veinte (20) días calendario de haber transcurrido el plazo dispuesto por la Sección 3.19 de esta Ley. ... 3 LPRa sec. 9672.

Presentado el recurso oportunamente, los foros apelativos deben una amplia deferencia a las decisiones de los organismos administrativos apoyado en la experiencia y pericia que se presume tienen esas entidades para atender y resolver los asuntos que le han sido delegados. Ahora bien, la deferencia no es absoluta y cede ante una determinación o interpretación irrazonable, ilegal o contraria a derecho. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico*, 206 DPR 803, 819 (2021); *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117, 126-127 (2019); *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 746 (2012); *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 175 (2010); *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 130 (1998).

Las subastas son procesos informales que se rigen en aspectos sustantivos por la reglamentación aprobada por el ente administrativo. No obstante, aun cuando se consideran procedimientos informales consideraciones del debido proceso de ley y algunas disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico relacionadas a la notificación de los fundamentos de la determinación y el recurso de revisión disponible aplican en sus procedimientos. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3era ed., Bogotá, Ed. Forum, 2013, págs., 268-269. Nuestro ordenamiento jurídico no contiene un estatuto uniforme que regule los procesos de subasta gubernamental dirigida a la adquisición de bienes y servicios, por lo que le corresponde a cada organismo administrativo, al cual se le haya delegado poder de reglamentación, ejercer el mismo para establecer las normas que habrán de regir sus procedimientos de subasta.

Mediante la Ley 5 de 11 de mayo de 1959 se creó el organismo corporativo e instrumentalidad gubernamental conocido como la Autoridad Metropolitana de Autobuses o la AMA. 23 LPRA sec. 603. Entre los poderes concedidos mediante la Ley de la Autoridad Metropolitana de Autobuses se encuentra el de formular, adoptar, enmendar y derogar reglamentos para regir las normas de sus negocios en general y de ejercitar y desempeñar los poderes y deberes que por ley se le confieren e imponen. 23 LPRA sec. 606 (c). Sus reglamentos regirán el funcionamiento interno y determinarán el comportamiento de sus usuarios, además de las atribuciones, deberes y responsabilidades de sus oficiales o funcionarios, así como los procedimientos que gobernarán las compras y contratos de suministros, servicios y construcción de obras. Los reglamentos serán aprobados por la Junta de Directores y podrán ser enmendados por ésta. 23 LPRA sec. 609. Conforme la autoridad

concedida, la Autoridad Metropolitana de Autobuses promulgó el Reglamento 45-02D, *Manual de Normas Básicas de la Junta de Subastas* (El Reglamento).

El Reglamento crea una Junta de Subastas y una Junta de Reconsideración y define el alcance de sus funciones. Además, establece la base normativa que regirá el funcionamiento de estos organismos. Artículo III. La AMA seguirá el procedimiento de subasta en determinadas transacciones, compras y ventas de bienes, servicios y suministros o proyectos de construcción. Artículo IV (k). La Junta de Subastas tendrá la responsabilidad de decidir en proyectos de construcción o mantenimiento cuyo costo exceda la antes citada cantidad de \$25,000. Artículo V(D). Todo pliego de solicitud de cotizaciones hará constar que la misma constituye una solicitud de oferta, pero la Autoridad se reserva entera discreción para aceptar cualquier oferta por otros factores que no sean el precio. Artículo X (B) (4). La Junta de Subastas deberá examinar cuidadosamente todas las ofertas sometidas y procederá a hacer sus recomendaciones al Presidente de la Autoridad para la adjudicación con la mayor rapidez posible y dentro de los periodos de opción establecidos en los pliegos. Artículo XI (1). La Junta hará sus recomendaciones al Presidente de la Autoridad, para que adjudique la venta al mejor postor, teniendo para ello en cuenta no solamente el montante de la oferta, sino todas las condiciones y circunstancias que, por su naturaleza, hagan más beneficiosa la propuesta. Artículo XI (2). Todos los pliegos de propuestas deberán ser firmados en tinta o lápiz-tinta por el licitador. No se aceptarán firmas estampadas con sello de goma o de otra forma de duplicación. Un pliego de propuestas que no venga debidamente firmado, pero que venga acompañado de cartas de trámite, las cuales estén firmadas de puño y letra del licitador, serán considerados, ya que estos

documentos firmados indican que fue la intención del licitador el participar en la subasta. Artículo X (B) (10).

III

Precisa comenzar nuestro análisis resumiendo las normas básicas en torno al alcance de la revisión judicial. La LPAUG establece que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. 3 LPRC sec. 9675.

Por otro lado, si bien hemos reconocido que los tribunales debemos deferencia a las decisiones de los organismos administrativos, ésta cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo haya actuado arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa haya lesionado derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que, si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos procede que se valide la interpretación que realizó el organismo administrativo. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico*, supra, pág. 820; *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 628 (2016). Los organismos administrativos, de ordinario, se encuentran en mejor posición que los tribunales para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración de acuerdo con los parámetros establecidos por la ley y los reglamentos aplicables. El criterio de razonabilidad es el que impera al revisar las determinaciones e

interpretaciones de una agencia administrativa. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, supra, pág. 408; *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 779 (2006); *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 444 (2004).

En el contexto de las subastas gubernamentales, la norma general es que la Junta de Subastas de la agencia goza de amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006 (2009); *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 828–829 (2007). Es así por considerar que la agencia u organismo público es quien posee 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. *Íd.*; *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, supra, pág. 783; *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521, 533 (1993). Por lo que, adjudicada la buena pro, los tribunales no debemos sustituir el criterio del organismo administrativo, en ausencia de los criterios antes mencionados. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 1006; *Torres Prods. v. Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 898 (2007). En ausencia de fraude, mala fe o abuso de discreción, ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa. *Great American Indemnity Co. v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942). En estos casos, la determinación de la agencia será sostenida si cumple con el criterio de razonabilidad. *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, supra, pág. 829.

SSW alega que la Adjudicación de Subasta es ilegal e ineficaz en derecho porque no advierte adecuadamente su derecho a recurrir al Tribunal Apelativo. Hemos examinado la Adjudicación de Subasta que obra en el expediente apelativo y la misma contiene exactamente

el mismo lenguaje que ordena la Sección 3.19 de la LPAUG, por lo que el error no se cometió.¹

En su segundo señalamiento de error, los recurrentes sostienen que la Junta de Subastas erró al imponerles un requisito ajeno a las especificaciones del proceso de compra y que claramente se aparta de la sana administración de los recursos públicos. Específicamente se refieren al hecho de que no iniciaron cada página de su propuesta, razón por la cual la Junta de Subastas recomendó el rechazo de su propuesta, a pesar de ser la más baja. Para ellos, tal error constituye una deficiencia totalmente inocua e insustancial que difícilmente podría justificar el rechazo de una licitación que cumple con el resto de los requisitos y es la más baja en precio.

Un examen de las instrucciones de la Subasta, incluidas en el apéndice del recurso, en su inciso 5 revela que, como nota importante, AMA requirió, entre otras, que todas las hojas de la propuesta fueran iniciadas como muestra de conocimiento. Asumimos que se refieren a la aceptación con pleno conocimiento de cada una de las condiciones de los pliegos de subastas. Así lo demuestran la AMA una y otra vez al requerir el cumplimiento de la rubricación de las iniciales en varias ocasiones, en los pliegos de subasta. Específicamente en la página introductoria del pliego del proyecto RFP2021-13 identificada como Información a los Licitadores, página 6, que exigía a estos incluir las iniciales en la esquina inferior derecha de todos los documentos a presentar; el párrafo 3 de las Condiciones Especiales, el cual exigía a todos los licitadores rubricar cada página del pliego como evidencia de haber leído las Condiciones Especiales y lo recalcado en la reunión pre-subasta en cuanto a tal requisito. Resulta obvio que para la AMA era sumamente importante que el licitador consignara el

¹ Véase págs. 227 a 229 apéndice del recurso.

conocimiento y su entendimiento de cada una de las cláusulas y condiciones del pliego de subasta, mediante las iniciales como prueba de tal refrendo. No le corresponde a este tribunal sustituir el criterio de la agencia, por aquel que nos parezca mejor. Ciertamente el criterio de precio es vital, especialmente en los tiempos que vivimos y ganadas las experiencias sobre el manejo de fondos públicos. No obstante, en ausencia del cumplimiento de un requisito que garantiza el cabal conocimiento de cada una de las condiciones en los pliegos y su aceptación de estos, no podemos sustituir el criterio ejercido por la AMA. Esta se encuentra en mejor posición que este tribunal para evaluar, aquellos requisitos que mejor le sirvan para garantizar el cumplimiento eficaz de sus contrataciones, conforme la experiencia en los distintos tipos de subasta. Por otro lado, la determinación administrativa está basada en evidencia sustancial que consta en el expediente apelativo. La AMA ha cumplido con las disposiciones de su reglamento y no ha actuado arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, ni ha lesionado derechos constitucionales fundamentales.

El recurrente ha argumentado que el Reglamento dispone que un pliego de propuestas que no venga debidamente firmado, pero que venga acompañado de cartas de trámite, las cuales estén firmadas de puño y letra del licitador, subsana la omisión de rubricar cada página y serán consideradas, ya que estos documentos firmados indican que fue la intención del licitador el participar en la subasta. No podemos avalar su interpretación. A nuestro parecer, el Artículo X (B) (10) del Reglamento se refiere a la intención del licitador de participar en la propuesta y en nada refleja el entendimiento o garantiza el conocimiento de cada una de las

condiciones que forman parte de los requisitos de subasta.² En ausencia de arbitrariedad, no se justifica que sustituyamos el criterio de la Junta de Subastas.

Conforme los pliegos de subasta, la Autoridad se reserva entera discreción para aceptar cualquier oferta por otros factores que no sean el precio.

El tercer error nos invita a concluir que la Junta de Subastas erró al adjudicar la subasta a un postor que no fuera aquel postor responsable que presentara la propuesta responsiva más económica y beneficiosa a los intereses gubernamentales envueltos. No concordamos con su apreciación de los hechos. Si bien su oferta es la más económica, no es irrazonable concluir que la omisión de rubricar cada página en reconocimiento y aceptación específica de las especificaciones podría conllevar un desfase en el cumplimiento de la obra que alterase su ejecución o sus costos. Nuevamente no nos corresponde a los tribunales sustituir los requisitos que, a juicio del organismo administrativo, son cruciales en la ejecución de una obra, no en ausencia de irracionalidad.

IV.

Por los fundamentos antes expuesto, se confirma la determinación recurrida.

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

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

² Todos los pliegos de propuestas deberán ser firmados en tinta o lápiz-tinta por el licitador. No se aceptarán firmas estampadas con sello de goma o de otra forma de duplicación. Un pliego de propuestas que no vengán debidamente firmadas, pero que vengán acompañadas de cartas de trámite, las cuales estén firmadas de puño y letra del licitador, serán consideradas, ya que estos documentos firmados indican que fue la intención del licitador el participar en la subasta.