

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
 TRIBUNAL DE APELACIONES
 PANEL IV

GLOBAL EDUCATION EXCHANGE OPPORTUNITIES Recurrente v. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN OFICINA DE ASUNTOS LEGALES JUNTA DE SUBASTAS Recurrída	KLRA202200670 Consolidado	<i>Revisión Administrativa</i> procedente de la Oficina Legal del Departamento de Educación Caso Núm.: DEPR-UAF-21-007 Sobre: Solicitud de propuestas para el desarrollo profesional de docentes sufragados con fondos de los programas de Título I-A; Título II-A; Título III-A; Título IV-A; Ley Carl D. Perkins; la Sección 231 (1) (C) de la Ley WIOA y el Institute of Museum and Library Services
BETANCES PROFESSIONAL SERVICES AND EQUIPMENT, INC. Recurrente v. OFICINA CENTRAL DE COMPRAS Y ADJUDICACIÓN DE FONDOS, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE PUERTO RICO Recurrída	KLRA202300069 Consolidado	<i>Revisión Administrativa</i> procedente de la Oficina Legal del Departamento de Educación Caso Núm.: DEPR-UAF-21-007 Sobre: Solicitud de propuestas para el desarrollo profesional de docentes sufragados con fondos de los programas de Título I-A; Título II-A; Título III-A; Título IV-A; Ley Carl D. Perkins; la Sección 231 (1) (C) de la Ley WIOA y el Institute of Museum and Library Services
BRAXTON SCHOOL OF PUERTO RICO, INC. Recurrente v. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE PUERTO RICO Recurridos	KLRA202300082	<i>Revisión Administrativa</i> procedente de la Oficina Legal del Departamento de Educación Caso Núm.: DEPR-UAF-21-007 Sobre: Solicitud de propuestas para el desarrollo profesional de docentes sufragados con fondos de los programas de Título I-A; Título II-A; Título III-A; Título IV-A; Ley Carl D. Perkins; la Sección 231 (1) (C) de la Ley WIOA y el Institute of Museum and Library Services

Número Identificador

SEN2023 _____

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, la Jueza Barresi Ramos y la Jueza Rivera Pérez.

Rivera Pérez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico hoy, 23 de mayo de 2023.

El 20 de diciembre de 2022, comparece ante este foro en el caso **KLRA202200670** la empresa Global Education Exchange Opportunities (en adelante, GEEO), y solicita que revisemos el *Aviso de Adjudicación Enmendado* emitido por el Departamento de Educación de Puerto Rico (en adelante, DEPR), notificado el 1ro. de diciembre de 2022. Mediante dicho aviso, el DEPR reafirmó la descalificación de GEEO como proponente del requerimiento de propuestas para la subasta aquí en controversia, debido a que incumplió con someter con su propuesta, como parte del Anejo D¹, copia de la presentación y ejemplo de la pre o posprueba.²

En relación con la misma *Adjudicación*, el 10 de febrero de 2023, comparece ante nos en el caso **KLRA202300069**, Betances Professional Services and Equipment, Inc. (en adelante, Betances), y solicita se revoque la notificación del *Aviso de Adjudicación Enmendado* emitido por el DEPR con fecha del 1ro. de diciembre de

¹ De conformidad a la Solicitud de Propuestas de Servicios Profesionales para el Desarrollo Profesional de Docentes Sufragados con Fondos de los Programas Título I, Parte A; Título II, Parte A; Título III, Parte A, Título IV, Parte A, la Ley Carl D. Perkins, la Sección 231 (1)(C) de la Ley WIOA y el Institute of Museum and Library Services y Otros Programas Federales que Autoricen los Servicios, RFP Núm. DEPR-UAF-27-007, en el mencionado Anejo D se requería los siguientes documentos: ejemplo de muestras de pre y posprueba, hoja de evaluación-satisfacción de los participantes, presentación y el documento que se utilizará para garantizar la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases y para garantizar la sostenibilidad como [“one pagers”] u hojas sueltas y lecciones modelos. Durante el proceso de cernimiento, el DEPR determinó que no se consideraría como requisito el que no se incluyera como parte del Anejo D la hoja de evaluación-satisfacción de los participantes; así como tampoco el “one pagers” u hojas sueltas y/o las lecciones modelos. Luego de la solicitud de reconsideración de GEEO, el DEPR en el *Aviso de Adjudicación Enmendado*, de 1 de diciembre de 2022, determinó mantener el requisito según establecido en la Parte VI, sección C del RFP Núm. DEPR-UAF-27-007.

² Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo III, págs. 55-81.

2022.³ Mediante dicha notificación, Betances quedó descalificado por haber omitido la documentación titulada como “one pager” en el Anejo D de su propuesta.

Asimismo, el 16 de febrero de 2023, comparece ante nos en el caso **KLRA202300082**, Braxton School of Puerto Rico, Inc. (en adelante, Braxton), para que revisemos el *Aviso de Adjudicación Enmendado* emitido y notificado el 1ro. de diciembre de 2022 por el DEPR, mediante el cual los eliminaron del “*Listado de Proponentes Recomendados para Selección*” por omitir la documentación titulada como “one pager” requisito del Anejo D de su propuesta, cuando aseguraron que sí cumplían con dicho requisito.⁴

El 21 de febrero de 2023, ordenamos la consolidación de los casos **KLRA202200670**, **KLRA202300069** y **KLRA202300082** por haberse impugnado el mismo dictamen. Luego de perfeccionados los recursos consolidados, procedemos a confirmar el caso KLRA202200670. Respecto a los casos KLRA202300069 y KLRA202300082, procedemos a modificar el *Aviso de Adjudicación Enmendado* emitido por el DEPR.

-I-

El 8 de febrero de 2022, el DEPR, la Subsecretaria para Asuntos Académicos y Programáticos (SAAP), y la Unidad de Adjudicación de Fondos (UAF) de la Oficina Central de Compras y Obligaciones publicaron una convocatoria para solicitar propuestas para los servicios solicitados en el “Request For Proposal” Núm. DEPR-UAF-21-007, (en adelante, RFP). En esencia el objetivo era cualificar a proveedores de servicios que ofrezcan desarrollo profesional a los líderes educativos, personal de apoyo a la docencia,

³ Véase, Apéndice del recurso KLRA202300069, *Solicitud de Revisión de Decisión Administrativa*, págs. 1-11.

⁴ Véase, Apéndice del recurso KLRA202300082, *Recurso de Revisión de Determinación Administrativa*, págs. 255-265.

personal docente administrativo, líderes escolares del DEPR y de las escuelas privadas elegibles, entre otros.

De acuerdo con lo establecido en el RFP, las entidades elegibles para presentar propuestas bajo la convocatoria son aquellas entidades autorizadas a realizar negocios en Puerto Rico, tales como: instituciones de educación superior aprobadas por la Junta de Instituciones Postsecundarias (JIP) del Departamento de Estado de Puerto Rico, entidades públicas o privadas y organizaciones de base comunitaria (con o sin fines de lucro) con capacidad y experiencia para ofrecer servicios de desarrollo profesional. Los proveedores que fueran aprobados serían incluidos en la *Lista de Proveedores Autorizados para Ofrecer Servicios Profesionales de Desarrollo Profesional del DEPR*.

El 10 de febrero de 2022, el DEPR ofreció una orientación de manera virtual en donde se les proveyó la oportunidad a los interesados de presentar preguntas por escrito. El DEPR publicó dos *Fe de Errata* para enmendar los pliegos de especificaciones del RFP y para extender la fecha límite del 10 de marzo de 2022 al 17 de marzo de 2022. Además, enmendaron y/o aclararon aspectos relacionados con el contenido de las propuestas, para añadir a los maestros de salud escolar. En específico, en la primera *Fe de Errata*⁵ publicaron el siguiente cambio:

“En el Anejo E. Catálogo de Ofrecimiento, se enmienda la columna de Tipos de actividades de desarrollo profesional para:

- Incluir, en el área de Mentoría, un menú para seleccionar si el ofrecimiento se brindará de manera individual, grupal o individual y grupal.
- Incluir, en el área de Clases Demostrativas, la opción de contacto de 2 horas solamente, 4 horas solamente o 2 o 4 horas.”

⁵ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo II, pág. 44.

En la segunda *Fe de Errata*⁶, en lo pertinente a la controversia ante nos, el DEPR notificó los siguientes cambios:

“4. Se aclara que el máximo de páginas de la sección de Alcance del trabajo (diseño) es de 40, sin incluir los anejos. Se enmienda la sección de Alcance de Trabajo (diseño) en la tabla de criterios en la página 54 de la RFP para que refleje este cambio:

Alcance del trabajo (diseño)

Debe contener: (1) Plan detallado en el que se describa de forma clara y específica la metodología de trabajo; (2) describir y explicar el marco teórico o conceptual sobre el cual fundamenta los servicios de desarrollo profesional, el cual cumple con los principios del aprendizaje del adulto y en estrategias y prácticas basadas en evidencia; (3) indicadores de cumplimiento y de logro, y las actividades de seguimiento y evaluación que realizará para poder (4) explicar cómo sus servicios cumplen con los elementos descritos en la parte II y V de este documento; (5) el proyecto refleja los principios del desarrollo profesional establecidos; (6) **Incluye muestras de pre y postprueba, hoja de evaluación-satisfacción de los participantes y descripción de las estrategias y los documentos que se utilizarán para garantizar la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases y para garantizar la sostenibilidad como *one pagers* u hojas sueltas y lecciones modelo;** (7) el diseño debe garantizar que el desarrollo profesional responde a las modalidades identificadas.”

Como parte del RFP, se estableció que las propuestas debían pasar por un proceso de cernimiento donde se determinaría si (1) la entidad era elegible y (2) si incluyó todos los documentos del formulario de la propuesta requeridos para su evaluación. A su vez, se estableció que no serían consideradas las propuestas incompletas o que no cumplieran con las instrucciones emitidas. Luego de la fase de cernimiento, las entidades que cumplieran con los criterios antes mencionados pasarían a evaluación por un comité, constituido en dos (2) paneles de evaluadores compuesto por tres (3) personas cada uno.

⁶ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo II, págs. 45-51.

Los criterios de evaluación del comité, del segundo paso, fueron los siguientes⁷:

ASPECTOS TÉCNICOS

- ✓ Información General del Proponente (portada)
 1. Debe estar completada en todas sus partes.
- ✓ Resumen Ejecutivo: Debe contener:
 1. Descripción general de la entidad, su experiencia ofreciendo servicios similares y los logros obtenidos en el ofrecimiento de estos,
 2. La capacidad administrativa en términos de los recursos humanos, tecnológicos y fiscales de la institución para cumplir con los requisitos del trabajo solicitado,
 3. Descripción breve de los servicios que se estarán ofreciendo y de forma general presente las metas, los objetivos y resultados esperado.
- ✓ Cualificaciones y experiencia en general del proveedor del servicio y su personal: Debe contener:
 1. Narrativo donde se describa la experiencia de la entidad y/o su personal prestando servicios similares a lo solicitado;
 2. Descripción breve de su entidad identificando las cualidades claves o servicios proporcionados que lo distinguen de otras y que demuestre al menos cinco años de experiencia;
 3. Proveer una descripción narrativa de al menos un proyecto similar completados en los últimos cinco años;
 4. Descripción de la estructura organizacional y su trayectoria, experiencia y cualificaciones del personal que ofrecerá los servicios relacionados a este proyecto;
 5. Tabla de los recursos con los elementos mínimos establecidos en anejos.
- ✓ Alcance del trabajo (diseño): Debe contener:
 1. Plan detallado donde describa en forma clara y específica la metodología de trabajo;
 2. Describir y explicar el marco teórico o conceptual sobre el cual fundamenta los servicios de desarrollo profesional, el cual

⁷ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo I, págs. 2-3.

cumple con los principios de aprendizaje de adultos y en estrategias y prácticas basadas en evidencia;

3. Indicadores de cumplimiento y de logro y las actividades de seguimiento y evaluación que realizará para poder;
4. Explicar cómo sus servicios cumplen con los elementos descritos en la parte II y V de este documento;
5. El proyecto refleja los principios del desarrollo profesional establecidos;
- 6. Incluye muestras de pre y posprueba, hoja de evaluación-satisfacción de los participantes y descripción de las estrategias y [los] documentos que se utilizarán para garantizar la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases y para garantizar la sostenibilidad como *one pagers* u hojas sueltas y lecciones modelos.**
7. El diseño debe garantizar que el desarrollo profesional responde a las modalidades identificadas.

✓ Catálogo de ofrecimientos

1. Debe cumplir con los elementos establecidos en el formato y estar en anejos.

ASPECTOS FISCALES

✓ Capacidad financiera y organizacional

Durante el proceso de cernimiento, el DEPR determinó, mediante un *Memorando al Expediente* emitido el 30 de septiembre de 2022, que no se consideraría como requisito para pasar a evaluación, entendiéndose que no se descalificaría en la fase de cernimiento, el que no se incluyera como parte del Anejo D, la hoja de evaluación-satisfacción de los participantes debido a que se había establecido que dicha evaluación se llevaría a cabo mediante la plataforma que tiene el DEPR para esos fines, así como tampoco el “*one pager*”, hojas sueltas y/o las lecciones modelo.⁸ Además, en

⁸ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo IV, pág. 82.

cuanto a la pre y posprueba, sólo tendrían que presentar una de estas dos, debido a que en este tipo de servicio la pre y posprueba eran las mismas.⁹

Así pues, con esta determinación del DEPR, se descalificaron de la fase de cernimiento aquellas entidades que en el Anejo D no habían incluido ejemplo de muestras de pre y posprueba y la presentación. Los licitadores que no fueron descalificados en esta primera fase pasaron a la fase de evaluación.

El 19 de octubre de 2022, el DEPR notificó a todos los proponentes un *Aviso de Adjudicación* mediante el cual se anunció la selección de 56 proponentes como proveedores de desarrollo profesional a docentes y las razones por la cual los demás proponentes no fueron recomendados para selección.¹⁰

El 8 de noviembre de 2022, GEE0 presentó una *Solicitud de Reconsideración*.¹¹ Cabe señalar que los días 20 y 26 de octubre de 2022, GEE0 presentó escritos exponiendo su reparo al proceso de evaluación. En la reconsideración, solicitaban se anulara la descalificación del proponente (GEE0) y que se permitiera la evaluación en los méritos de la propuesta sometida o que en la alternativa se anulara todo el proceso de solicitud de propuestas. Esto último, debido a que luego del proceso de cernimiento, se permitió mediante *Memorando al Expediente* de 30 de septiembre de 2022 eliminar requisitos y se variaron especificaciones por las cuales se habían descalificado licitadores como lo era el caso de GEE0.

El 1ro. de diciembre de 2022, tras considerar la reconsideración de GEE0, el DEPR emitió un *Aviso de Adjudicación Enmendado* mediante el cual se notificó la selección de 56

⁹ *Id.*

¹⁰ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo I, págs. 1-25.

¹¹ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo II, págs. 26-43.

proponentes como proveedores de desarrollo profesional a docentes y las razones por las cuales los demás proponentes no fueron recomendados para evaluación.¹² Luego de analizar los planteamientos de GEE0, el DEPR se reconsideró y determinó que todos los documentos requeridos originalmente como parte del Anejo D debían presentarse para evaluación, convirtiéndose así nuevamente en requisitos obligatorios, el que se incluyera como parte del Anejo D, la hoja de evaluación-satisfacción de los participantes y el “one pager”.

Insatisfechas con el resultado, tres entidades proponentes que no resultaron favorecidas, GEE0, Betances y Braxton, solicitaron Revisión Administrativa para impugnar el *Aviso de Adjudicación Enmendado*.

El 14 de marzo de 2023, el DEPR presentó su *Escrito en Cumplimiento de Resolución* en donde presentó su oposición a las tres revisiones administrativas presentadas.

-A-

KLRA202200670

Global Education Exchange Opportunities

Global Education Exchange Opportunities (GEE0) presentó su propuesta al RFP DEPR-UAF-21-007 dentro del término establecido por el DEPR. El 19 de octubre de 2022, el DEPR suscribió un *Aviso de Adjudicación*, el cual fue acompañado de tres (3) anejos:

- 1) Propuestas Presentadas a Tiempo
- 2) Propuestas que no Pasaron la fase de Cernimiento
- 3) Propuestas Evaluadas y no Recomendadas

En el aviso, GEE0 no pasó la fase de cernimiento debido a que incumplió en someter con su propuesta como parte del Anejo D,

¹² Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo III, págs. 55-81.

copia de la presentación y ejemplo de pre o post prueba. El anejo D requería que las entidades sometieran la siguiente documentación:

- 1) Muestras de pre y posprueba,**
- 2) Hoja de evaluación-satisfacción de los participantes,
- 3) Presentación,**
- 4) Documento para garantizar la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases y para garantizar la sostenibilidad como “*one pagers* u hojas sueltas, y
- 5) Lecciones modelo.

El 8 de noviembre de 2022, GEE0 presentó una *Solicitud de Reconsideración*.¹³ En la misma solicitó se revocara la descalificación del proponente y se permitiera la evaluación en los méritos de la propuesta sometida, o en la alternativa, se anulara todo el proceso de solicitud de propuestas.

El 1ro. de diciembre de 2022, el DEPR emitió el *Aviso de Adjudicación Enmendado*.¹⁴ Como parte de la enmienda, el DEPR confirmó su determinación sobre la descalificación de GEE0 por las faltas mencionadas en el *Aviso de Adjudicación* del 19 de octubre de 2022. Ello concerniente a la omisión de incluir en el Anejo D de pre y posprueba, hoja de evaluación-satisfacción de los participantes, la presentación y el documento que se utilizará para garantizar la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases y para garantizar la sostenibilidad como *one pagers* u hojas sueltas y lecciones modelo.

Inconformes con la determinación del DEPR, el 20 de diciembre de 2022, GEE0 acude ante nos mediante *Solicitud de Revisión Judicial*, en la cual señala los siguientes errores:

Erró el DEPR al emitir su aviso de adjudicación con serias deficiencias de notificación que constituyen una violación al debido proceso de ley y haber actuado de manera arbitraria y caprichosa.

Erró el DEPR al permitir la enmienda o variación de las especificaciones del RFP (pliego) mediante la emisión de

¹³ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo II, págs. 26-43.

¹⁴ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo III, págs. 55-81.

dos Fe de Erratas en violación a lo dispuesto en el Artículo 36 del Reglamento Núm. 7040, según titulado: Reglamento para la adquisición, ventas, subastas de bienes, obras y servicios no personales del Departamento de Educación, según enmendado.

Erró el DEPR al descalificar a GEE0 con anterioridad a las enmiendas o variación de las especificaciones del RFP (pliego) mediante la emisión de dos Fe de Erratas y posteriormente permitir tras dicha variación a otros licitadores con situación similar a GEE0 continuar en el proceso de evaluación.

-B-

KLRA202300069

Betances Professional Services and Equipment, Inc.

El 19 de octubre de 2022, el DEPR suscribió un *Aviso de Adjudicación* en donde informó que, de las 80 propuestas recibidas en el DEPR, Betances Professional Services and Equipment, Inc. (Betances), fue una de ellas.¹⁵ Luego de la fase de cernimiento y evaluación de las cincuenta y seis propuestas (56) con puntuación asignada para selección, Betances fue una de las que más puntuación obtuvo, con un 98.18%, por lo que fue recomendada para selección según dispone el RFP. La propuesta fue evaluada bajo los criterios de los requisitos de la fase de cernimiento que establecía el RFP, en la cual el Anejo D era obligatorio cumplirlo.

El 1ro. de diciembre de 2022, el DEPR emitió el *Aviso de Adjudicación Enmendado*.¹⁶ Como parte de la enmienda, Betances quedó como uno de los proponentes descalificados al no cumplir con incluir el “one pager” en el Anejo D. Además, el DEPR concluyó que:

“Luego de analizar los planteamientos de la solicitud de reconsideración el DEPR ha determinado mantener el requisito, según establecido en la Parte VI, sección C de la Solicitud de Propuestas (RFP) publicada sobre los documentos a incluir en el Anejo D entiéndase: Ejemplo de muestras de pre y posprueba, hoja de evaluación-satisfacción de los participantes, presentación y el documento que se utilizarán para garantizar la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases y para garantizar la sostenibilidad como

¹⁵ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión Judicial*, Anejo I, págs. 1-25.

¹⁶ Véase, Apéndice del recurso KLRA202300069, *Solicitud de Revisión de Decisión Administrativa*, págs. 1-11.

“one pagers” u hojas sueltas y lecciones modelo, así como sobre el requisito de presentación de todos los documentos solicitados para el Anejo D como obligatorio para evaluación y dejar sin efecto la determinación sobre no considerar los documentos antes señalados como requisito para evaluación.

[...]

Con esta determinación se enmienda el Aviso de Adjudicación emitido el 19 de octubre de 2022, a los efectos de proceder con la descalificación adicional de los siguientes proponentes:

- DEPR-UAF-21-007-062 **Betances Professional Services and Equipment, Inc.** El proponente no incluyó el “one pager” en el Anejo D.”

[...]

El 14 de diciembre de 2022, Betances sometió una *Solicitud de Reconsideración* sobre el *Aviso de Adjudicación Enmendado* emitido por el DEPR.¹⁷ En su solicitud de reconsideración del aviso enmendado entendían que no reflejaba la realidad sobre la totalidad de los documentos presentados en su propuesta, la cual cumplía con todos los requisitos obligatorios del Anejo D. Además, alegaron que en las guías del RFP no se estipulaba la rigurosidad o presentaban un formato específico para cada documento solicitado y dejaban a discreción del proponente la presentación de los ejemplos que conforman el anejo D.

El referido anejo D requería que las entidades sometieran como parte del Anejo D, la siguiente documentación:

- 1) Muestras de pre y posprueba,
- 2) Hoja de evaluación-satisfacción de los participantes,
- 3) Presentación,
- 4) Documento que se utilizará para garantizar la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases y para garantizar la sostenibilidad como “one pagers” u hojas sueltas, y
- 5) Lecciones modelo.

El 13 de enero de 2023, la Unidad de Adjudicación de Fondos del DEPR emitió una carta donde notificaron la extensión del

¹⁷ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión de Decisión Administrativa*, págs. 12-24.

término por diez (10) días para atender la solicitud de reconsideración presentada por Betances.¹⁸ Una vez concluido el término del DEPR para atender la *Solicitud de Reconsideración* sin respuesta alguna, se consideró que fue rechazada de plano.

Inconformes con la determinación en el *Aviso de Adjudicación Enmendado* y sin expresión alguna de la agencia, el 10 de febrero de 2023, Betances acude ante nos mediante *Solicitud de Revisión de Decisión Administrativa*, en el cual señala los siguientes errores:

Erró el DEPR al descalificar al recurrente sin considerar la evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo y no evaluar adecuadamente los factores establecidos en la solicitud de propuestas.

Erró el DEPR al llevar a cabo una determinación arbitraria y en abuso del ejercicio de su discreción administrativa, al no cumplir con los criterios jurisprudenciales vigentes en torno a la adjudicación de las subastas.

-C-

KLRA202300082

Braxton School of Puerto Rico, Inc.

El 17 de marzo de 2022, Braxton School of Puerto Rico, Inc. (Braxton), presentó su propuesta RFP. La propuesta de Braxton fue una de las 60 de las que pasó la fase de cernimiento recibiendo una puntuación de 98.64%. El 19 de octubre de 2022, el DEPR emitió el *Aviso de Adjudicación* donde informaron que Braxton había sido una de las 56 propuestas que obtuvieron una puntuación de más de 80%, por lo que fue seleccionada para formar parte del “*Listado de Proponentes Recomendados para Selección*”.¹⁹

Posteriormente, el 1ro de diciembre de 2022, el DEPR emitió un *Aviso de Adjudicación Enmendado* en donde informaron la

¹⁸ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, *Solicitud de Revisión de Decisión Administrativa*, pág. 25.

¹⁹ Véase, Apéndice del recurso KLRA202300082, *Recurso de Revisión de Determinación Administrativa*, págs. 230-254.

descalificación de Braxton como proponente por no incluir el “one pager” en el Anejo D.²⁰ En lo específico notificaron que:

[...]

“Con esta determinación se enmienda el Aviso de Adjudicación emitido el 19 de octubre de 2022, a los efectos de proceder con la descalificación adicional de los siguientes proponentes:

- DEPR-UAF-21-007-078 **Braxton School of Puerto Rico**. El Proponente no incluyó el “one pager” en el Anejo D.”

[...]

El 2 de diciembre de 2022, Braxton presentó ante el DEPR un *Recurso Amistoso de Revisión* donde aseguran que el documento denominado como “one pager” sí estaba incluido en el Anejo D en un documento titulado “*Tomando decisiones certeras como líder educativo*”.²¹ Al no recibir respuesta alguna del DEPR, el 9 de diciembre de 2023, a través de su representante legal, Braxton envió una segunda comunicación escrita titulada *Segundo Recurso de Revisión* en donde reiteraban su posición respecto al Anejo D y el “one pager”.²²

Al DEPR no responder a las misivas cuyo asunto referido eran solicitudes amistosas de revisión, formalmente el 20 de diciembre de 2022, Braxton procedió a someter una *Solicitud de Reconsideración* mediante la cual solicitaron se dejara sin efecto la descalificación de Braxton y se restituyera en el *Listado de Proponentes Recomendados para Selección*.²³ El 31 de enero de 2023, el DEPR emitió una comunicación donde notificaron a

²⁰ Véase, Apéndice del recurso KLRA202300082, *Recurso de Revisión de Determinación Administrativa*, págs. 255-265.

²¹ Véase, Apéndice del recurso KLRA202300082, *Recurso de Revisión de Determinación Administrativa*, págs. 266-343.

²² Véase, Apéndice del recurso KLRA202300082, *Recurso de Revisión de Determinación Administrativa*, págs. 344-348.

²³ Véase, Apéndice del recurso KLRA202300082, *Recurso de Revisión de Determinación Administrativa*, págs. 349-358.

Braxton que no tenían jurisdicción para atender el caso, por lo que no estarían emitiendo ninguna determinación.²⁴

Inconforme con la comunicación del DEPR, Braxton acude ante nos mediante *Recurso de Revisión de Determinación Administrativa*, en el cual señala los siguientes errores:

Erró el Departamento al notificar un aviso defectuoso que no cumple con los requisitos establecidos en la LPAU y en la jurisprudencia aplicable.

Erró el Departamento al emitir una determinación que no está apoyada en evidencia sustancial contenida en el expediente administrativo, pues la propuesta de Braxton decididamente incluyó el documento que el Departamento alega que faltó.

En la alternativa, erró el Departamento al descalificar a Braxton por el alegado incumplimiento con un requisito que no es sustancial.

Con el beneficio de las comparecencias de GEE0, Betances, Braxton y del DEPR, este último por conducto del Procurador General de Puerto Rico, procedemos a disponer de los recursos de epígrafe.

-II-

A. Jurisdicción

La *jurisdicción* se refiere al poder de un tribunal para considerar y decidir casos. *Metro Senior Development LLC v. AFC*, 209 DPR 203 (2022). Es por esto, que deben ser guardianes celosos de la jurisdicción. *Lozada Sánchez v ELA*, 184 DPR 898, 994 (2012). La ausencia de jurisdicción, por tanto, acarrea las siguientes consecuencias: (1) priva a un foro judicial del poder necesario para adjudicar una controversia; (2) los tribunales no poseen discreción para asumirla cuando no la tienen; (3) no es susceptible de ser subsanada; (4) las partes no pueden conferírsela voluntariamente a un tribunal como tampoco puede este arrogársela; (5) conlleva la

²⁴ Véase, Apéndice del recurso KLRA202300082, *Recurso de Revisión de Determinación Administrativa*, págs.403-404.

nulidad de los dictámenes emitidos; (6) se impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción —y a los tribunales apelativos la obligación de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso—; (7) las cuestiones jurisdiccionales deben ser resueltas con preferencia sobre otros asuntos; y (8) su alegación puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal *motu proprio* *Allied Mgmt. Group v. Oriental Bank*, 204 DPR 374, 386 (2020); *González Sotomayor v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 849, 856 (2009).

En definitiva, por tratarse de una cuestión de umbral en todo procedimiento judicial, si un tribunal determina que no tiene jurisdicción solo resta así declararlo y desestimar la reclamación inmediatamente, sin entrar en los méritos de la controversia, conforme lo ordenado por las leyes y reglamentos para el perfeccionamiento del recurso en cuestión. *Allied Mgmt. Group v. Oriental Bank*, supra, págs. 386-387; *Torres Alvarado v. Madera Atilas*, 202 DPR 495, 501 (2019).

La Regla 83(C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, consigna nuestra facultad para, a iniciativa propia, desestimar una apelación o denegar la expedición de un auto discrecional, entre otras razones, cuando carecemos de jurisdicción o cuando el recurso fue presentado fuera del término de cumplimiento estricto dispuesto por ley sin que exista justa causa para ello. “Una de las instancias en la que un foro adjudicativo carece de jurisdicción es cuando se presenta un recurso tardío o prematuro, ya que éste adolece del grave e insubsanable defecto de privar de jurisdicción al tribunal al cual se recurre”. *Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc.*, 200 DPR 254, 269 (2018) (comillas omitidas).

B. Doctrina de Incuria

La incuria se define como la “dejadez o negligencia en el reclamo de un derecho, los cuales en conjunto con el transcurso del tiempo y otras circunstancias que causan perjuicio a la parte adversa, opera como un impedimento en una corte de equidad.” *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 236 (2014).

El paso del tiempo puede impedir que un reclamante reciba el remedio que solicita y, en ese sentido, la doctrina de incuria establece que tal inacción por un largo periodo de tiempo impide que se provean los remedios solicitados. *Consejo Titulares v. Ramos Vázquez*, 186 DPR 311 (2012). La doctrina de incuria aplica tanto cuando no existe un término reglamentario o en ley para realizar determinada acción, así como cuando existe un término que no se notificó debidamente. *Íd.*

El Tribunal Supremo en *Santa Isabel Asphalt, Inc. v. Municipio Autónomo de Guayama*, CC-2013-864, resuelto el 22 de agosto de 2016 mediante Sentencia, discutió la doctrina de incuria. En síntesis, concluyó que la notificación de la adjudicación de subasta allí en controversia era inadecuada pues no cumplía con los requisitos mínimos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico. Ello, pues indicaba un término erróneo para solicitar la revisión de la adjudicación de subasta. Ante tal escenario, concluyó que el término dentro del cual se debió interponer el recurso quedó sujeto a la doctrina de incuria. El Tribunal Supremo tomó en consideración que, conforme a la doctrina de incuria, la allí peticionaria demostró su interés en impugnar la adjudicación de la subasta oportunamente, por lo que no medió incuria de su parte. A su vez, expresó que, al tratarse de un asunto de alto interés público –como lo es una subasta– en la cual se buscaba proteger los fondos del gobierno, se le debía brindar a las partes la oportunidad de impugnar el procedimiento para garantizar la transparencia de este.

Por último, coligió que dicha doctrina “se basa en el principio de la equidad, por lo cual se busca que el derecho a solicitar revisión judicial de la parte perjudicada por la notificación defectuosa no quede menguado por los errores de la agencia administrativa”.

La aplicación de la doctrina de incuria no opera automáticamente por el mero transcurso del tiempo. *Puerto Rico Asphalt, LLC v. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito*, 203 DPR 734 (2019) citando a *Alonso Piñero v UNDARE, Inc.*, 199 DPR 32, 54 (2017). Su empleo requiere considerar los factores siguientes: (1) si existe alguna justificación para la demora; (2) el perjuicio que acarrea; (3) el efecto sobre los intereses privados o públicos involucrados. *Íd.*, citando a *Alonso Piñero v UNDARE, Inc.*, *supra*; *Consejo de Titulares v. Ramos Vázquez*, 186 DPR 311, 341 (2012); *Comisión Ciudadanos v. GP Real Property*, 173 DPR 998, 1020 (2008); *Srio. DACO v J. Condóminos C. Martí*, 121 DPR 807, 822 (1988).

En lo pertinente al caso ante nuestra consideración, las deficiencias en el contenido de la notificación de la adjudicación privan de jurisdicción a los foros apelativos, pues el plazo para la revisión judicial no comienza a transcurrir y la presentación de un recurso resulta prematura. *PR Eco Park et al. v. Municipio de Yauco*, 202 DPR 525 (2019). No obstante, se ha resuelto que habiendo la parte presentado su recurso y ante la ausencia de incuria, el foro apelativo debe resolver en los méritos el mismo. *Íd.*

C. Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de PR (LPAU), Ley Núm. 38-2017, en la sección 3.19, 3 LPRA sec. 9659, regula el Procedimiento y el Término para Solicitar Reconsideración o Revisión Administrativa en la Adjudicación de

Subastas.²⁵ En lo pertinente a la revisión administrativa dispone lo siguiente:

“Los procedimientos de adjudicación de subastas o solicitud de propuestas serán informales; su reglamentación y términos serán establecidos por la Administración de Servicios Generales en estricto cumplimiento con los procedimientos que establece la Ley 73-2019, según enmendada, sin menoscabo de los derechos y obligaciones de los licitadores bajo la política pública y leyes vigentes en la jurisdicción de Puerto Rico.

La parte adversamente afectada por una decisión podrá presentar una moción de reconsideración ante la Administración de Servicios Generales o ante la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, dentro del término de diez (10) días desde la fecha de la notificación de la adjudicación de la subasta o propuesta. La Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, deberá considerar la moción de reconsideración dentro de los diez (10) días laborables de haberse presentado. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para instar el recurso de revisión judicial empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos, copia de la notificación de la decisión de la Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, resolviendo la moción de reconsideración. Si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución es distinta a la del depósito en el correo ordinario o del envío por medio electrónico de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo ordinario o del envío por medio electrónico, según corresponda. Si la Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, dejare de tomar alguna acción con relación a la moción de reconsideración dentro de los diez (10) días de haberse presentado, se entenderá que esta ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha comenzará a correr el término para la revisión judicial.

Si la Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, acoge la solicitud de reconsideración dentro del término provisto para ello, deberá emitir la resolución en reconsideración dentro de los treinta (30) días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, acoge la moción de reconsideración, pero dejase de tomar alguna acción con relación a la moción dentro de los treinta (30) días de esta haber sido

²⁵ Aludimos a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con anterioridad a la enmienda del 22 de diciembre de 2022, a la luz de que esta estaba aún vigente al momento de los hechos que generaron esta controversia. Ello, pues los hechos del caso de epígrafe dieron lugar con anterioridad a la enmienda. En específico, se enmendó la sección 3.19, estableciendo así nuevos términos para la presentación de los recursos de reconsideración y revisión judicial.

radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de treinta (30) días. La Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, podrá extender dicho término una sola vez, antes de que este culmine, por un término adicional de quince (15) días.

En la alternativa, la parte adversamente afectada por una decisión podrá presentar un recurso de revisión administrativa ante la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales, dentro del término de diez (10) días desde la fecha de la notificación de la adjudicación de la subasta o propuesta. La Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales, deberá[...].”

De otra parte, la LPAU en la sección 4.2, 3 LPRA sec. 9672, establece el término que tiene una parte afectada, en casos de impugnación de subasta, para solicitar la revisión judicial:

“Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la Sección 3.15 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. La parte notificará la presentación de la solicitud de revisión a la agencia y a todas las partes dentro del término para solicitar dicha revisión. La notificación podrá hacerse por correo. Disponiéndose, que, si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o del organismo administrativo apelativo correspondiente es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo.

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. La mera presentación de una solicitud de revisión al amparo de esta Sección

no tendrá el efecto de paralizar la adjudicación de la subasta impugnada.

El recurso de revisión judicial será atendido por el panel o paneles designados para atender los asuntos que se originen en la región judicial o regiones judiciales correspondientes al lugar donde se planee, se esté llevando a cabo o se haya llevado a cabo la actividad o incidente que hubiera dado lugar a la controversia; o el lugar de trámite y adjudicación de una subasta; o por los paneles designados para atender recursos por su materia o características, conforme lo dispuesto en el Reglamento del Tribunal de Apelaciones.

Una orden o resolución interlocutoria de una agencia, incluyendo aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas, no serán revisables directamente. La disposición interlocutoria de la agencia podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia.

La revisión judicial aquí dispuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de esta Ley.”

D. Revisión judicial de determinaciones administrativas

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin delimitar la discreción de los organismos administrativos, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable. *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007). A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos: la concesión del remedio apropiado, la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial, y la revisión completa de las conclusiones de derecho. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012), citando a *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al.* II, 179 DPR 923, 940 (2010) y *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 279-280 (1999).

Nuestro Tribunal Supremo ha establecido que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal si se basan en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores, supra*, pág. 216, citando a *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485, 511-512 (2011); *Domínguez*

v. Caguas Expressway Motors, 148 DPR 387, 397-398 (1999). La evidencia sustancial es "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Íd.*, citando a *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond., supra*; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005). Dicho análisis requiere que la evidencia sea considerada en su totalidad, esto es, tanto la que sostenga la decisión administrativa, como la que menoscabe el peso que la agencia le haya conferido. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 437 (1997). Por lo tanto, el tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. *Otero v. Toyota*, *supra*, pág. 729.

Debido a la presunción de regularidad y corrección de los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas, quien alegue ausencia de evidencia sustancial tendrá que presentar prueba suficiente para derrotar esta presunción, no pudiendo descansar en meras alegaciones. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003). Para ello, deberá demostrar que existe otra prueba en el expediente, que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, 172 DPR 232, 245 (2007).

Si la parte afectada no demuestra la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca o menoscabe el valor de la evidencia impugnada, el tribunal respetará las determinaciones de hecho y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo. *Otero v. Toyota*, *supra*, pág. 728. En cambio, las conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 894 (2008). De esta manera, los tribunales, al

realizar su función revisora, están compelidos a considerar la especialización y la experiencia de la agencia con respecto a las leyes y reglamentos que administra. *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75-76 (2000). Así pues, si el punto de derecho no conlleva interpretación dentro del marco de la especialidad de la agencia, entonces el mismo es revisable sin limitación. *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 461 (1997).

Sin embargo, aun cuando el tribunal tiene facultad para revisar en todos sus aspectos las conclusiones de derecho de una agencia, se ha establecido que ello no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta para descartarlas libremente. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626 (2012); *Federation des Ind. v. Ebel*, 172 DPR 615, 648 (2007).

E. Requerimiento de Propuestas (RFP)

La subasta tradicional y el requerimiento de propuestas o RFP (*Request for Proposal*) son métodos mediante los cuales tanto el gobierno central como el municipal adquieren bienes y servicios. *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606, 621 (2007). A través de ambos mecanismos se protegen los intereses del Gobierno, ya que procuran conseguir “los precios más económicos; evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos, y minimizar los riesgos de incumplimiento”. *Caribbean Communications v. Pol. de PR*, 176 DPR 978, 994 (2009). Es evidente que, en la medida que haya pureza en estos procedimientos, los entes estatales y municipales promoverán la libre competencia entre los postores. *Id.*

A diferencia de las formalidades que requiere la subasta habitual, desde *R & B Power v. E.L.A.*, supra, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha indicado que el RFP se destaca por ser “un procedimiento informal y flexible que permite al oferente negociar con el gobierno central o municipal y enmendar o revisar las ofertas

antes de la adjudicación de un contrato de adquisición de bienes y servicios”. El uso del requerimiento de propuesta como método alternativo a la subasta formal, es común “cuando se trata de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente complejos o cuando existen escasos competidores cualificados”. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 345 (2016); *R & B Power v. ELA*, *supra*, págs. 621-622.

Además, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que el RFP debe contener los parámetros que se utilizarán para la adjudicación del contrato. Es decir, los requerimientos, los términos y las condiciones, así como los factores que han de considerarse en la evaluación para la adjudicación de la subasta. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, *supra*, pág. 346; *R & B Power v. ELA*, *supra*, pág. 622 esc. 5 (2007). Por la naturaleza informal y flexible de este mecanismo excepcional y la erogación de fondos públicos que implica, se exige que su utilización no se convierta en la norma como un escape a la competencia secreta de la subasta tradicional. *R & B Power v. ELA*, *supra*, pág. 625.

Cabe destacar que, si bien “la subasta formal y el RFP son distintos, no son totalmente incompatibles entre sí”. *Caribbean Communications v. Pol. de PR*, *supra*, pág. 998. Ello pues, se ha reconocido que un requerimiento de propuestas “participa de características adjudicativas de la misma forma que la subasta tradicional”. *R & B Power v. ELA*, *supra*, pág. 624. Por ello, los oferentes o participantes de un RFP pueden cuestionar mediante revisión judicial la adjudicación de una propuesta de subasta. *Íd.* Por tanto, un RFP no está exento de revisión judicial, aunque la legislación no lo disponga. *Íd.*

Ahora bien, tal como en la subasta formal, no existe legislación que regule con uniformidad el método de requerimiento de propuestas o RFP. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, *supra*, pág.

346. Según la Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRR sec. 9601 *et seq.* (LPAU), ambos mecanismos se consideran informales no cuasi judiciales con excepción de las etapas de reconsideración y revisión judicial, que son objeto de regulación particular en la LPAU.²⁶ *Caribbean Communications v. Pol. de PR*, *supra*, pág. 993-994; *R & B Power v. ELA*, *supra*, pág. 624-625. Significa que “las agencias gubernamentales tienen la facultad de aprobar un reglamento para establecer el procedimiento y las guías que se han de seguir en sus propias subastas”. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, *supra*, pág. 346; *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 780 (2006); *LPC & D Inc. v. AC*, 149 DPR 869, 875 (1999).

El derecho a cuestionar una subasta adjudicada mediante revisión judicial es parte del debido proceso de ley y, por la misma razón, resulta indispensable que la notificación sea adecuada a todas las partes cobijadas por tal derecho. *IM Winner, Inc. v. Mun. De Guayanilla*, 151 DPR 30, 33 (2000).

-III-

A continuación, procedemos a atender los casos **KLRA202200670**, **KLRA202300069** y **KLRA202300082**.

En primer orden debemos considerar en conjunto el primer señalamiento de error de los casos **KLRA202300082** y **KLRA202200670**, por estar íntimamente relacionados. Según el tracto procesal reseñado en la primera parte de este dictamen, el DEPR notificó el *Aviso de Adjudicación Enmendado* el 1ro de diciembre de 2022. A partir de ese momento, Braxton y GEE0 contaban con un término de veinte (20) días para presentar una solicitud de reconsideración ante la agencia o para acudir en

²⁶ Véase, secs. 3.1(2) y 3.19 de la Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU).

Revisión Judicial. El 14 de diciembre de 2022, Braxton presentó la *Solicitud de Reconsideración* y el 20 de diciembre de 2022, GEE0 presentó la *Solicitud de Revisión Judicial*.

En el caso de Braxton, por la agencia no atender la *Solicitud de Reconsideración* en el término de 30 días de haberse presentado, se entendió rechazada de plano el día 19 de enero de 2023 y a partir de esta fecha comenzó a correr el término de veinte (20) días para instar el recurso de revisión judicial. Por lo tanto, el término de 20 días para acudir ante nos vencía el 8 de febrero de 2023. Braxton presentó el *Recurso de Revisión de Determinación Administrativa* el 16 de febrero de 2023.

En dicho recurso, Braxton alega, en síntesis, que el DEPR notificó un aviso defectuoso que no cumplía con los requisitos establecidos en la LPAU y en la jurisprudencia aplicable. Es decir, que no cumplía con la sección 3.19 de la LPAU al no proveer su derecho a acudir en reconsideración o revisión judicial de forma correcta.

Por otro lado, GEE0 en su *Solicitud de Revisión Judicial* alega que erró el DEPR al emitir el aviso de adjudicación con serias deficiencias de notificación que constituyen una violación al debido proceso de ley, y haber actuado de manera arbitraria y caprichosa. Veamos.

En el *Aviso de Adjudicación Enmendado*, aun cuando refleja que el 1ro. de diciembre de 2022 se archivó en los autos el original de la notificación de adjudicación, faltó consignar que la *Solicitud de Reconsideración* no es un requisito previo para presentar la *Revisión Judicial*, sino que una parte adversamente afectada por una decisión puede presentar cualquiera de los dos recursos. Sección 4.2, 3 LPRA sec. 9672.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto en varias ocasiones que habiendo la parte presentado su recurso y ante la

ausencia de incuria, este Tribunal debe resolver el caso en sus méritos.

Ante la ausencia de incuria y habiendo acudido Betances, Braxton y GEEO de forma **oportuna** del *Aviso de Adjudicación Enmendado*, procederemos a examinar los señalamientos de errores en sus méritos.

En el caso **KLRA202300082**, el segundo y tercer error se discutirán en conjunto por estar estrechamente relacionados. En síntesis, Braxton alega que erró el DEPR al emitir una determinación que no está apoyada en evidencia sustancial contenida en el expediente administrativo y que erró al descalificarlos por el alegado incumplimiento con un requisito que no es sustancial. Veamos.

El 28 de junio de 2022, el DEPR en el documento identificado como *Solicitud de Propuestas de Servicios Profesionales para el Desarrollo Profesional de Docentes Sufragados con Fondos de los Programas Título I, Parte A; Título II, Parte A; Título III, Parte A, Título IV, Parte A, La Ley Carl D. Perkins, la Sección 231 (1)(c) de la Ley WIOA y el Institute of Museum and Library Services y otros Programas Federales que Autoricen los Servicios*, (en adelante, *Solicitud de Propuestas*), el cual se utiliza para evaluar los criterios, otorgarle una puntuación e indicar la debilidad, puntualizó, mediante un evaluador, específicamente en el Criterio (III) *Alcance del Trabajo (6) Con las muestras de los documentos presentados y la descripción de los entregable se pueden considerar efectivos para favorecer la transferencia de conocimiento y de nuevas estrategias para la sala de clase*, lo siguiente:

“El proponente presentó copia de: pre y posprueba, hoja de evaluación, actividades y presentación.
Debe presentar: copia de convocatoria, agenda, hoja de asistencia y un one pager para poder cumplir con el criterio en su totalidad.
Anejo D.”

El mismo día, un segundo evaluador tuvo la oportunidad de revisar la propuesta de Braxton, pero en esta ocasión no hizo alusión alguna sobre este criterio. Asimismo, un tercer evaluador también evaluó la propuesta y no hubo ninguna deficiencia en cuanto a este requisito. Finalmente, el 21 de septiembre de 2022, siendo la evaluación más reciente, el DEPR no notificó deficiencia alguna en la propuesta de Braxton, por lo que concluimos que, en efecto, Braxton subsanó el señalamiento inicial completando los requisitos del documento titulado “one pager”.

Según surge del *Aviso de Adjudicación*, Braxton obtuvo una puntuación de 98.64% como parte del procedimiento de cernimiento.²⁷ Posteriormente, en el *Aviso de Adjudicación Enmendado* del 1ro de diciembre de 2022, el DEPR en el Anejo II, Tabla IV, pág. 7, explicó la razón por la cual Braxton no pasó la etapa de cernimiento:

“El proponente no incluyó el “One Pager” en el Anejo D. La lista de verificación de presentación de propuestas establece que: Anejo D. Ejemplo de muestras de pre y posprueba, hoja de evaluación-satisfacción de los participantes, presentación y el documento que se utilizará[n] para garantizar la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases y para garantizar la sostenibilidad como “one pagers” u hojas sueltas y lecciones modelo. -*Obligatorio*”²⁸

Según surge de las copias certificadas de la propuesta de Braxton, la entidad cumple con los requisitos que forman parte del Anejo D. En específico, en la página 185 del expediente certificado por el DEPR, se encuentra una hoja titulada como “*Tomando decisiones certeras como líder efectivo*”, el cual forma parte del Anejo D, siendo el “one pager” requerido como requisito.²⁹ De dicho documento surgen el modelo propuesto para liderar el cambio en el

²⁷ Véase, Apéndice del recurso KLRA202300082, Anejo 2, págs. 299-317.

²⁸ Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, Anejo III, pág. 75.

²⁹ Se aclara para efectos de la discusión este Tribunal asignó números de página al expediente certificado de la propuesta de Braxton para efectos de poder identificar el documento al que se hace referencia.

entorno educativo, liderar el cambio versus gestionarlo, modelo del árbol toma de decisiones y el modelo de cinco pasos para la solución de problemas y aprendizaje que forman parte de su propuesta. La razón inicial que el DEPR especificó para descalificarlos, consistía en no haber cumplido con el “one pager” requerido por el Anejo D. Al Braxton cumplir con este requisito, que el mismo DEPR en el primer aviso aseguró cumplido, no hay razón alguna para descalificarlos como proponentes para selección, a pesar de que el DEPR se reserva su derecho de rechazar propuestas.

En el caso **KLRA202200670**, procedemos a la discusión del segundo y tercer error en conjunto por estar íntimamente relacionados. En resumen, GEE0 alega que erró el DEPR al permitir la enmienda o variación del pliego de especificaciones del RFP mediante las dos *Fe de Erratas* y al descalificarlos con anterioridad a las enmiendas. No le asiste la razón.

De los autos ante nuestra consideración se desprende que la propuesta que GEE0 sometió como parte de la convocatoria del RFP núm. DEPR-UAF-21-007, aunque fue presentada dentro del término y las fechas indicadas, no cumplía con todos los requisitos que se establecieron como obligatorios para el RFP³⁰, incluso antes de que fueran enmendados por las dos *Fe de Erratas* publicadas por el DEPR. Como parte del Anejo D se requerían, entre otros documentos, copia de la presentación y ejemplo de la pre o posprueba, documentos que GEE0 no incluyó en su propuesta desde el momento en que fue presentada por lo cual no paso la fase de cernimiento.

En el *Aviso de Adjudicación* del 19 de octubre de 2022, el DEPR en la Tabla III, página 5, expuso la razón por la cual GEE0 no pasó el proceso de cernimiento. En específico, expresaron que:

³⁰ Así surge en la *Lista de Verificación de Presentación de Propuestas*. Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, Anejo II, pág. 50.

“En el Anejo D no fue incluida la presentación. La lista de verificación de presentación de propuestas establece que: Anejo D. Ejemplo de muestras de pre y posprueba, hoja de evaluación-satisfacción de los participantes, presentación y el documento que se utilizará[n] para garantizar la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases y para garantizar la sostenibilidad como “one pagers” u hojas sueltas y lecciones modelo. -*Obligatorio*”

Las entidades quedaron advertidas que, de no cumplir con los requisitos de los documentos que formaban parte del Anejo D, su propuesta no sería recomendada para selección esto de conformidad con lo dispuesto en el RFP Núm. DEPR-UAF-21-007 que en la Parte VI sobre formato de propuesta y requisitos de presentación así lo requiere.³¹

Evaluated el expediente en su totalidad, concluimos que, en efecto, GEE0 no cumplió con los requisitos del Anejo D desde el momento en que se verificó para pasar por el proceso de cernimiento. De hecho, así surge tanto en el *Aviso de Adjudicación* como en el *Aviso de Adjudicación Enmendado*. La copia de la presentación y ejemplo de la pre y posprueba eran documentos obligatorios desde un inicio, aún con las enmiendas mediante el memorando al expediente que emitieron, y que se dejaron sin efecto mediante el *Aviso de Adjudicación Enmendado*, por ello siguieron siendo obligatorios. Los únicos documentos que la enmienda al expediente permitió flexibilidad al no ser obligatorios, eran el “one pager” u hojas sueltas, las lecciones modelo y la hoja de evaluación. Los demás documentos permanecían obligatorios como requisito para el proceso de cernimiento. Esto surge de la *Solicitud de Propuestas* en la página 50, Parte VI, inciso (C)(3).

Por otro lado, alega GEE0 que las *Fe de Errata* fueron variaciones a las condiciones del requerimiento de propuestas y que fueron hechas sin explicaciones y no constituían meras correcciones

³¹ Véase, Apéndice del recurso KLRA202300082, *Solicitud de Revisión Judicial*, pág. 47.

de error. En este caso es importante mencionar que el DEPR, en la parte III, inciso (D), de la *Solicitud de Propuestas*, consignó los derechos que se reservó durante el transcurso del proceso. Entre estos, y en lo pertinente a la controversia que nos ocupa, se destacan el derecho a “rechazar o denegar las propuestas que no cumplan con los requisitos que aparecen en esta convocatoria [...]”, “sustituir o modificar el concepto del RFP”, “cancelar la solicitud de propuesta” y “[...] el DEPR se reserva el derecho de rechazar cualquier propuesta o partes de esta, así como de distribuir las secciones de las tareas requeridas entre varios proponentes”. Así también, hizo constar que “las determinaciones de adjudicación de la propuesta se harán en beneficio de los mejores intereses del DEPR. No obstante, la solicitud de propuestas o su adjudicación no obliga al DEPR a formalizar un proceso de contratación”.

En vista de lo anterior, resulta forzoso concluir que el DEPR siempre estuvo facultado para llevar a cabo las modificaciones objeto de controversia. Nótese que, aun cuando el recurrente alega que erró el DEPR al permitir la enmienda o variación del pliego de especificaciones del RFP mediante las dos *Fe de Erratas*, la agencia recurrida, de todos modos, no estaba en la obligación de contratarla, y surge de la misma *Solicitud de Propuestas* que se reservaban el derecho de sustituir o enmendar el RFP. En síntesis, no se cometieron los errores señalados por GEE0.

Finalmente, alega GEE0 que el DEPR erró al adjudicar la *buena pro* a varias entidades que no cumplieron con el requisito mínimo de cinco (5) años de experiencia de haber provisto servicios. Este Tribunal ordenó la entrega de las copias certificadas del original del expediente de las propuestas de los licitadores del RFP. Evaluadas en su totalidad, surge de las evaluaciones que dichas entidades cumplieron con el requisito de cinco (5) años de experiencia. Por lo tanto, no le asiste la razón a GEE0.

En el caso **KLRA202300069**, de igual forma se discutirán los señalamientos de error de manera conjunta por estar íntimamente relacionados. Betances alega que erró el DEPR al descalificarlos sin considerar la evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo y al llevar a cabo una determinación arbitraria y en abuso del ejercicio de su discreción administrativa al no cumplir con los criterios jurisprudenciales vigentes en torno a la adjudicación de subastas. A su vez arguye que es irrazonable su descalificación tras la solicitud de reconsideración de otra entidad, pues aseguran que los documentos que el DEPR alega no presentaron, si forman parte del expediente que presentaron, aunque no en un formato específico.

Por su lado, el DEPR arguye que Betances no estableció la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases en un “one pager” o una hoja suelta como fue requerido. Además, alegan que de Betances haber tenido duda con el formato de los anejos, como así lo confirman en su recurso de revisión, debieron haber preguntado sobre el manejo de los documentos del Anejo D en el DEPR directamente.

Se desprende del expediente administrativo que Betances obtuvo una puntuación de 98.18% en el proceso de cernimiento, y así consta en el *Aviso de Adjudicación* emitido por el DEPR el 19 de octubre de 2022.³² El 22 de junio de 2022, el DEPR en el documento identificado como *Solicitud de Propuestas*, puntualizó específicamente en el Criterio (III) *Alcance del Trabajo* (6) *Con las muestras de los documentos presentados y la descripción de los entregable se pueden considerar efectivos para favorecer la transferencia de conocimiento y de nuevas estrategias para la sala de clase*, lo siguiente:

³² Véase, Apéndice del recurso KLRA202200670, Anejo I, págs. 1-25.

“El proponente incluyó: pre y posprueba, evaluación y presentación.

Debe entregar: convocatoria, agenda copia actividades, hoja de asistencia y un one pager para completar el criterio en su totalidad.

Anejo D”

Para la misma fecha, un evaluador distinto al que hizo la primera evaluación notificó una deficiencia en el mismo criterio. No obstante, no hizo mención alguna sobre los documentos intitulados como “one pagers” o “Anejo D”. Solo hizo referencia a los siguientes documentos:

“El proponente no incluyó copia de la convocatoria, hoja de asistencia y agenda. La presentación resulta difícil de leer.”

Luego, el 24 de junio de 2022, en un documento identificado como el anterior, el DEPR, en el mismo criterio puntualizó lo siguiente:

“Debió incluir en los entregables agenda y hoja de transferencia (one pager).
Anejo D.”

Finalmente, el 21 de septiembre de 2022, tres evaluadores revisaron la propuesta de Betances, y la puntuación de los criterios fue cercana a ser perfecta. Solamente hicieron énfasis a la capacidad organizacional y financiera de la entidad. No se hizo referencia a que faltara algún documento del Anejo D como debilidad en la propuesta.

En el *Aviso de Adjudicación* del 19 de octubre de 2022, el DEPR en la Tabla III, página 6, notificó a Betances, que, a pesar de estar en la lista de propuestas recomendadas para selección, se añadió a la tabla de propuestas que no pasaron el proceso de cernimiento. En específico, añadieron en una nota al calce que se añadían las entidades que no cumplían con el Anejo D.

En el *Aviso de Adjudicación Enmendado* del 1ro de diciembre 2022, el DEPR en la Tabla IV, página 7, expuso la razón por la cual

Betances no pasó el proceso de cernimiento. En específico, expresaron que

“El proponente no incluyó el “One Pager” en el Anejo D. La lista de verificación de presentación de propuestas establece que: Anejo D. Ejemplo de muestras de pre y posprueba, hoja de evaluación-satisfacción de los participantes, presentación y el documento que se utilizará[n] para garantizar la transferencia de nuevo conocimiento y estrategias a la sala de clases y para garantizar la sostenibilidad como “one pagers” u hojas sueltas y lecciones modelo. -*Obligatorio*”

Según surge de las copias certificadas de la propuesta de Betances, solicitada por este Tribunal, la entidad no cumplió con los requisitos que forman parte del Anejo D. En específico y en lo referente a la controversia ante nuestra consideración, se revisó el expediente certificado de DEPR, y contrario a lo que alega Betances este Tribunal no identificó como parte de su propuesta el “one pager” que requiere el Anejo D. Por lo tanto, no le asiste la razón a Betances.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos y siendo este RFP un asunto de alto interés público, se confirma el *Aviso de Adjudicación Enmendado* en cuanto a GEE0 (**KLRA202200670**) y Betances (**KLRA202300069**), y se modifica a los efectos de incluir a Braxton (**KLRA202300082**), como parte de los licitadores seleccionados.

La jueza Cintrón Cintrón disiente sin opinión escrita.

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

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