

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

A.M.M.V.R. GROUP INC.
H/N/C IMMUNO
REFERENCE LAB.

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
SALUD, MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE SAN JUAN

Recurridos

KLRA202300136

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente del
Departamento de
Salud del Municipio
Autónomo de San
Juan

Caso número:
RFP-2023-007

Sobre:
Servicios de
Laboratorio de
Referencia y Carga
Viral

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, los jueces Bonilla Ortiz y Pagán Ocasio.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 4 de mayo de 2023.

Comparece ante nos, A.M.M.V.R. Group Inc. H/N/C Immuno Reference Lab (Immuno Reference o recurrente) mediante *Recurso de Revisión* y solicita que revoquemos el *Aviso de Adjudicación de Solicitud de Propuestas (RFP)* emitido y notificado el 7 de marzo de 2023 por la Junta de Subastas (Junta) del Municipio Autónomo de San Juan (Municipio o recurrido). Mediante el referido dictamen, la Junta acogió la recomendación emitida por el Comité Evaluador para la Solicitud de Propuestas RFP-2023-007 (RFP) y así adjudicó la *buena pro* a la propuesta presentada por el Laboratorio Clínico Toledo, LLC (Toledo).

Por los fundamentos que discutiremos a continuación, se

CONFIRMA la determinación recurrida.

I.

Según surge del expediente ante nos, el 8 de noviembre de 2022, la Junta emitió un *Aviso Público* en un periódico de circulación regular con el fin de recibir propuestas para el RFP sobre servicio de laboratorio de referencia y carga viral para el Departamento de Salud de San Juan.¹ En lo pertinente, el 28 de noviembre de 2022, la Junta emitió un *Addendum #2* en la que incluyó una tabla en formato Excel con los renglones para precio "TAT e In or Out" con el propósito de facilitar la información requerida en el RFP.²

Luego de los licitadores presentar sus respectivas propuestas, el 30 de noviembre de 2022, la Junta realizó el *Acto de Apertura* de la subasta en cuestión en la que comparecieron solo dos (2) licitadores: Toledo e Immuno Reference.³ Posteriormente, el 5 de diciembre de 2022 y notificada el 6 de diciembre de 2022, la Junta emitió una *Solicitud de Recomendación a la Unidad Administrativa Solicitante* en la que le requirió a la Área Directiva o a la Unidad Administrativa Solicitante que emita un informe de las recomendaciones de las propuestas recibidas.⁴

Evaluada las propuestas, el 7 de marzo de 2023 y notificado para la misma fecha, la Junta emitió un *Aviso de Adjudicación de Solicitud de Propuestas* en la que acogió las recomendaciones emitidas por el Comité Evaluador en su informe a la Junta y adjudicó la *buena pro* a favor de la propuesta presentada por Toledo.⁵ Inconforme, el 13 de marzo de 2023, el recurrente presentó una *Solicitud de Reconsideración* en la que,

¹ Apéndice del Recurso de Revisión, pág. 1.

² Apéndice del Recurso de Revisión, págs. 20-23.

³ Apéndice del Recurso de Revisión, pág. 45.

⁴ Apéndice del Recurso de Revisión, págs. 47-51.

⁵ Apéndice del Recurso de Revisión, págs. 52-67.

en síntesis, sostuvo que cumplió fielmente con los requerimientos del RFP y que procede que se le adjudique la *buena pro*.⁶ En la alternativa, el recurrente solicitó la anulación del RFP.

Debido a que transcurrió el término sin que la Junta acogiera dicha solicitud de reconsideración⁷, el 17 de marzo de 2023, Immuno Reference presentó el recurso que nos ocupa y expuso los siguientes señalamientos de error:

Erró la Junta de Subastas del MASJ al permitir la participación en el RFP-2023-007 de Laboratorio Clínico Toledo, LLC, a pesar del incumplimiento por dicho licitador de los requerimientos de la solicitud de propuestas (formato de propuesta y documentación aportada), y aceptar una posterior enmienda impermisible a fines de corregir *a posteriori* alguna de tales graves deficiencias.

Erró la Junta de Subastas del MASJ al adjudicar la *buena pro* sin incluir en el expediente administrativo ni proveer al recurrente Immuno copia del necesario informe del Comité Evaluador (de éste existir realmente).

Erró la Junta de Subastas del MASJ (Comité de Evaluación) al adjudicar de forma arbitraria la *buena pro* a Laboratorio Clínico Toledo, LLC, a pesar de los graves errores cometidos por el Comité Evaluador en el análisis y evaluación de la propuesta del proponente agraciado.

Por su parte, el 25 de abril de 2023, el recurrido presentó su *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión Administrativa* en la que solicitó que se confirme la determinación de la Junta. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a atender el asunto ante nuestra consideración.

II.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 38-2017 (3 LPRÁ sec. 2175 *et seq.*) dispone el alcance de la revisión judicial de las

⁶ Apéndice del Recurso de Revisión, págs. 68-101.

⁷ Las advertencias detalladas en el *Aviso de Adjudicación de Solicitud de Propuestas* disponen que si transcurrió el término sin la Junta acoger la solicitud de reconsideración, esta se entenderá denegada de plano.

determinaciones de las agencias. Como bien sabemos, la doctrina de revisión judicial establece que les corresponde a los tribunales examinar si las decisiones de las agencias fueron hechas dentro de los poderes delegados y son compatibles con la política pública que las origina. *Rolón Martínez v. Superintendente*, 201 DPR 26, 35 (2018); *Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 625-626 (2016). La revisión que realiza el tribunal de las decisiones administrativas tiene como fin primordial asegurarse de que éstas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364, 391 (2018).

Es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos otorgar deferencia a las decisiones de las agencias administrativas, ello debido a la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les son delegados. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*; *Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico, supra*, pág. 626.

A tenor con lo anterior, el Tribunal Supremo de Puerto Rico dispone que la revisión judicial de las decisiones administrativas comprende tres (3) aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*, págs. 35-36; *Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico, supra*, pág.626-627. Por esta razón, debemos ser cautelosos al intervenir con dichas determinaciones. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 892 (2008).

Es por estas razones que, como principio axiomático, las decisiones de los foros administrativos están investidos de una

presunción de regularidad y corrección. *Íd.*; *Vélez Rodríguez v. ARPe*, 167 DPR 684, 698 (2006). A raíz de esto, el Máximo Foro ha enfatizado que las determinaciones de los entes administrativos “poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas”. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*; *Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico, supra*, pág. 626.

Asimismo, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. *González Segarra v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013). De esa forma, la Sec. 4.5 de la LPAU, *supra*, sec. 2175, establece el marco en el que ocurre la revisión judicial de las determinaciones de las agencias administrativas, el cual está fundamentado en el principio rector de la razonabilidad, es decir, se examina que no se haya actuado de manera arbitraria o ilegal, o de forma tan irrazonable que sea considerado un abuso de discreción. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*; *Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico, supra*, pág. 626.

Utilizando un criterio de razonabilidad y deferencia, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo “si se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad”. *Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico, supra*, pág. 627; *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011).

Así pues, debemos recordar que las determinaciones de hecho que haga la agencia administrativa se deben sostener cuando se basen en evidencia sustancial que surja del expediente

administrativo. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*; Art. 62, LPAU, *supra*, 3 LPRC sec. 2175. A estos fines, se ha definido evidencia sustancial como "aquella prueba relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Íd.*; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728-729 (2005). Para establecer la alegación de ausencia de tal evidencia sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe "otra prueba que reduce o menoscaba el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta tal punto que no pueda concluirse que la determinación de la agencia fue razonable a la luz de la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración". *Otero v. Toyota, supra*, pág. 728; *O.E.G. v. Rodríguez y otros*, 159 DPR 98, 118 (2003).

De esa forma, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba que refute la actuación de la agencia y demuestre que la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*; *González Segarra v. CFSE, supra*, pág. 277. Para lograr ese objetivo, tiene que demostrar que existe otra prueba en el récord que menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada. Si la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de hechos de una agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

Por su parte, las determinaciones de derecho pueden ser revisadas en su totalidad. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*. No obstante, hemos señalado que se sustituirá el criterio de la agencia cuando no se pueda hallar fundamento racional que explique o justifique el dictamen administrativo. *Íd.*; *Asoc. FCIAS. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923, 941 (2010). Por ende, hemos señalado que "los tribunales deben darle peso y deferencia a las

interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra". *Íd.*; *Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico, supra*, pág. 657. Ante esto, los tribunales no pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia administrativa con el fin de sustituir el criterio de éstas por el propio. *Íd.*, pág. 627.

En resumen, los tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero tal deferencia cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. *Íd.*, pág. 628.

En esas circunstancias, cederá la deferencia que merecen las agencias en la aplicación e interpretación de las leyes y los reglamentos que administra. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*; *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009). **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 la agencia administrativa.** *Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico, supra*, pág. 628.

III.

Según adelantamos, este foro revisor puede atender las determinaciones emitidas por una agencia mediante la revisión judicial. Ahora bien, nuestra revisión es limitada a circunstancias en las que la agencia haya actuado de manera arbitraria o

caprichosa, ilegal y/o por medio de fraude o mala fe. Asimismo, las decisiones emitidas por una agencia gozan de presunción de legalidad y corrección. Por lo que, nos corresponde analizar si la agencia, en este caso la Junta, llegó a una determinación irrazonable que constituiría un abuso de su discreción, la cual requiera nuestra intervención.

En su primer señalamiento de error, Immuno Reference adujo que la Junta actuó erróneamente al adjudicar la *buena pro* a Toledo cuando este (1) no presentó la propuesta económica según el formato provisto por la Junta y (2) incurrió en enmiendas posteriores a la presentación de su propuesta. Primero, del *Addendum #2* no surge que es un requisito indispensable utilizar la tabla en formato Excel provisto por la Junta para la propuesta económica. Dicha tabla fue provista para brindar "mayor facilidad para incluir la información" mas no especifica que se denegará la propuesta de los licitadores de no utilizarla. Por ello, no vemos un incumplimiento que requiera nuestra intervención sobre este asunto.

Segundo, el recurrido adujo que se otorgó la Fianza de Licitación, la línea de crédito bancario y otros documentos relacionados a favor de una "entidad inexistente" por llevar el nombre de Laboratorio Clínico Toledo, Inc. Sin embargo, el 17 de diciembre de 2019, Laboratorio Clínico Toledo, Inc. gestionó un Certificado de Conversión en el Departamento de Estado en la que Laboratorio Clínico Toledo, LLC pasó a ser el nombre de la entidad.⁸ Este hecho confirma que Laboratorio Clínico Toledo, Inc. y Laboratorio Clínico Toledo, LLC **son la misma entidad**, solo que ahora subsiste como una corporación de responsabilidad limitada.

⁸ Véase, pág. 105 del Apéndice del Recurso.

Por lo cual, no vemos que este sea un error insubsanable que impida el otorgamiento de la *buena pro* a la propuesta de Toledo.

Aunque el recurrido arguyó que la enmienda posterior de este error es impermisible al amparo del Reglamento para la Administración Municipal de 2016⁹, la naturaleza del RFP permite la revisión y modificación de una propuesta por ser un proceso más **informal y flexible**.¹⁰ Más aún cuando la enmienda surgió **antes** de la *Solicitud de Recomendación a la Unidad Administrativa Solicitante* y **antes** de adjudicarse la *buena pro* a favor de la propuesta de Toledo. Al amparo de la naturaleza que rigen los RFP, este asunto no nos parece suficiente para revertir la determinación de la Junta.

En otros términos, Immuno Reference planteó que la Junta incorrectamente adjudicó la *buena pro* a Toledo sin incluir copia del informe preparado por el Comité Evaluador en la que constan las recomendaciones acogidas por la Junta. Además, arguyó que la determinación de la Junta era una arbitraria. Por estar íntimamente relacionados, procedemos a discutir el segundo y tercer señalamiento de error en conjunto.

Al analizar los hechos del presente caso, la prueba documental que obra en el expediente y las disposiciones utilizadas por la Junta para su determinación, concluimos que esta no actuó de manera arbitraria cuando adjudicó la *buena pro* a la propuesta de Toledo. La Secc. 7.4.21 del Reglamento Núm. 9183, *supra*, dispone que la notificación de la adjudicación de la subasta

⁹ Reglamento Núm. 8873 de 19 de diciembre de 2016.

¹⁰ *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, 176 DPR 978, 997 (2009); *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 607, 621 (2007); Véase, además, las Secc. 7.4.1 y 7.4.12 del Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico, Reglamento Núm. 9183 de 30 de junio de 2020, las cuales señalan la **oportunidad de revisar y modificar las propuestas** al igual que refuerzan la naturaleza y distinción de un RFP.

incluirá, entre otras cosas, “los criterios utilizados para la adjudicación o la cancelación de la solicitud de propuestas o solicitud de propuestas selladas, según aplique”. La referida sección, específica para un RFP, nada dispone sobre la entrega del informe preparado por el Comité Evaluador. La Junta procedió a acoger en su totalidad la recomendación del Comité Evaluador y así hizo constar los criterios utilizados para su determinación en su *Aviso de Adjudicación de Solicitud de Propuestas* por entender que se ajusta a las necesidades del solicitante; en este caso, del Departamento de Salud del Municipio.

Señalamos, además, que la decisión emitida por la Junta merece nuestra deferencia y goza de presunción de legalidad y corrección; más aún, cuando esta ostenta un conocimiento especializado sobre el asunto delegado. Ante la ausencia de una actuación arbitraria, caprichosa o ilegal, y conforme al derecho antes esbozado, nos vemos impedidos de intervenir en los méritos de la determinación de la Junta.

Sobre la *Moción Solicitando Orden In Limine* presentada por el Municipio el 28 de abril de 2023, se declara **Ha Lugar** y se ordena el desglose de la *Breve Réplica a Alegato en Oposición a Recurso de Revisión Administrativa* presentada por Immuno Reference el 27 de abril de 2023.

IV.

Por todo lo antes expuesto, se **CONFIRMA** la determinación recurrida.

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

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