

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAROLINA Y FAJARDO
PANEL IX

ARIMAR, INC. H/N/C
SHIELD

RECURRENTE

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DEL MUNICIPIO
AUTONOMO DE
CAGUAS

RECURRIDO

KLRA201501238

Revisión
procedente de la
Junta de Subastas
del Municipio de
Caguas

Sobre:

Requerimiento de
Propuestas emitida
por la Junta de
Subastas del
Municipio Autónomo
de Caguas

Panel integrado por su presidenta, la Juez Gómez Córdova, el Juez Flores García y el Juez Bonilla Ortiz.

Gómez Córdova, Juez Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de enero de 2016.

I. Dictamen del que se recurre

Compareció ante nosotros ARIMAR INC. (ARIMAR, o recurrente) para solicitarnos la revocación del *Aviso de selección de propuestas de servicios de vigilancia virtual* emitido el 28 de octubre de 2015 por la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Caguas (Junta de Subastas, o foro recurrido). Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la Resolución recurrida.

II. Base jurisdiccional

Poseemos autoridad para entender en los méritos de las controversias planteadas a base de los postulados normativos dispuestos en el Art. 4.006 (a) de la Ley Núm. 201-2003, mejor conocida como la “Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, en las Reglas 13-22 de nuestro Reglamento (4 LPRA Ap. XXII-B) y en la Regla 52.2 (a) de Procedimiento Civil (32 LPRA Ap. V).

III. Trasfondo procesal y fáctico

El 7 de mayo de 2015, el Municipio Autónomo de Caguas (MAC) cursó una solicitud de propuesta (RFP) a cinco empresas previamente seleccionadas, a fin de que éstas participaran en una subasta por invitación para la contratación de la empresa que fungiría como administrador, operador y desarrollador del Centro de Operaciones de Vigilancia Electrónica municipal. Adjunto a la carta se incluyó un documento con el desglose de los requisitos para la RFP; entre ellos, una Guía con los renglones y requerimientos para el diseño y desarrollo de la propuesta.

El 12 de mayo de 2015, el MAC celebró una reunión pre-subasta con las empresas invitadas a participar en la RFP. Esta reunión tuvo el propósito de discutir los pormenores de la solicitud y aclarar dudas. Luego, el municipio concedió un plazo de 48 horas para recibir interrogantes; y en el mismo término sometió sus contestaciones, las cuales fueron notificadas a todas las empresas en cuestión.

Cuatro de las cinco empresas invitadas presentaron sus propuestas el 25 de junio de 2015, que fue la fecha límite concedida por el MAC. Sigma Security Services presentó una propuesta de \$50,772.79; PC Shield/ARIMAR Security (ARIMAR) sometió una de \$54,600.00; Integrated Security Services (ISS) cotizó en \$56,215.00; y Ranger American hizo una oferta de \$74,390.00.

En septiembre de 2015, el Comité Evaluador presentó a la Junta de Subastas del MAC un informe con su evaluación de las propuestas presentadas. Este informe incluyó un análisis de las fortalezas y debilidades de cada propuesta; y, a base del referido análisis, se recomendó seleccionar a ISS y tener como segunda opción a ARIMAR, en caso de surgir algún impedimento para contratar a la empresa recomendada.

El 28 de octubre de 2015, la Junta de Subastas del MAC emitió un Aviso de Selección de Propuestas de Servicios de Vigilancia Virtual en el

que acogió la recomendación hecha por el Comité Evaluador de escoger a ISS para la contratación de los servicios de vigilancia electrónica. Según reseñó, entre las ventajas de ISS están su experiencia en la prestación de los servicios a contratarse, su conocimiento del área geográfica de Caguas, además de mantener establecido un centro de operaciones en la ciudad. También se refirió a la compatibilidad de los equipos y tecnología de ISS con la ya existente en el Centro ubicado en el estacionamiento del Centro de Bellas Artes de Caguas, además de su competitividad en la oferta económica. Respecto a la razón para escoger a ISS sobre las otras empresas, la Junta indicó lo siguiente:

La propuesta seleccionada, aunque tercera en precio, es apenas un 11% más costosa que la propuesta más baja en precio. Por otro lado, ninguno de los dos proponentes con ofertas más bajas en precio, tienen al presente centros de operación en el área de Caguas. El comité evaluador y esta Junta de Subastas consideran esta limitación de los dos proponentes con ofertas más bajas como una significativa debido a que la contratación e inicio de las operaciones puede efectuarse de inmediato con la propuesta adjudicada más no así con los demás proponentes¹.

Inconforme, ARIMAR compareció ante nosotros para solicitar revisión judicial de la adjudicación emitida por la Junta de Subastas del MAC. La recurrente alegó que, en detrimento del interés público, la Junta seleccionó una propuesta “económicamente más alta y sustantivamente inferior” a la suya. A base de ello, sostuvo que “[e]rró la Junta de Subastas del Municipio de Caguas al arbitrariamente rechazar la propuesta presentada por ARIMAR, Inc., sin tomar en consideración la totalidad de los documentos presentados como parte de su propuesta y sin que su determinación estuviera razonablemente sostenida por el expediente administrativo”².

La recurrente cuestionó las razones que llevaron a la Junta a seleccionar a ISS como licitador agraciado, por entender que no se consignaron adecuadamente las razones para beneficiar a una empresa que, según su parecer, ofrecía menos a un costo más alto que la compareciente. En este sentido, alegó que el foro recurrido actuó con

¹ Véase Aviso de selección propuestas de servicios de vigilancia virtual; págs.. 52-54 de los anejos de la parte recurrente.

² Véase pág. 7 del escrito de la parte recurrente.

pasión, prejuicio y parcialidad, y que la determinación fue arbitraria, caprichosa, y no basada en evidencia sustancial en el expediente administrativo. Por ello, solicitó la revocación de tal determinación de la Junta, y que adjudicáramos a ARIMAR la *buena pro* para la contratación de los servicios en cuestión.

El MAC compareció el 15 de enero de 2016 con un escrito en oposición a la revisión de la determinación administrativa. Destacó que la diferencia en precio de la oferta de \$56,212.00 sometida por la empresa seleccionada (ISS) era apenas un 3.00% superior a la oferta sometida por la parte recurrente, que era de \$54,600.00. Indicó además que en lo que respecta a la contratación de servicios, el costo no es el único factor a considerarse, sobre todo cuando se trata de servicios técnicos. También acentuó que de la propuesta y de las visitas de inspección que el Comité Evaluador realizó a las diferentes empresas proponentes, surgía que ARIMAR no contaba con facilidades físicas para la operación a contratarse, y que si bien la empresa planteó como alternativa un espacio comercial perteneciente a un tercero con el que dijo tener acuerdos preliminares, no existía ni siquiera un contrato de arrendamiento. A base de ello, concluyó que ISS era mejor alternativa, entre otros, por lo siguiente:

no teniendo tan siquiera un contrato de arrendamiento firmado con el titular del inmueble, el Municipio no tenía forma de constatar que ARIMAR efectivamente tendría las facilidades físicas y que podría operar en las mismas dentro de los 30 días requeridos en la propuesta. Sería verdaderamente especulativo considerar que el titular del inmueble y ARIMAR tendrían todos sus acuerdos sobre el arrendamiento, pólizas de responsabilidad pública, fianzas requeridas, instalación de equipos, etc., en el local sobre el cual no tenían derecho de posesión alguno³.

Con la comparecencia de la recurrente y del MAC, y habiendo expuesto el trasfondo procesal y fáctico, procedemos a exponer el derecho aplicable.

IV. Derecho aplicable

³ Véase pág. 14 del escrito en oposición.

A. Las subastas gubernamentales y los requerimientos de propuestas (RFP)

Los procedimientos de las subastas gubernamentales buscan evitar el favoritismo, la corrupción, la extravagancia y el descuido al momento de otorgar contratos para la adquisición de bienes y servicios. *Maranello et al. v. OAT*, 186 DPR 780, 789 (2012); *Aut. Carreteras v. CD Builders Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009); *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 827 (2007); *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990). Si bien se busca que las obras públicas se realicen al precio más bajo posible, son varios los criterios que la Junta de Subastas debe evaluar al momento de adjudicar. *Maranello et al. v. OAT, supra*; *C. Const. Corp. v. Mun. de Bayamón*, 115 DPR 559, 562-563 (1984). Esto, pues independiente del precio, las propuestas deben cumplir con las especificaciones de la agencia; además, el postor debe demostrar, entre otros, ser capaz para realizar y cumplir con el contrato, tener responsabilidad económica, buena reputación e integridad comercial. *Maranello et al. v. OAT, supra*; *C. Const. Corp. v. Mun. de Bayamón, supra*, pág. 563. En este sentido, el Tribunal Supremo ha destacado que:

[I]as consideraciones de orden público como los servicios o productos técnicos, la probabilidad de realizar la obra de manera más eficiente y dentro del tiempo acordado, y los materiales que ofrezca un postor de la propuesta que no es la más económica, pueden llevar a la agencia a seleccionarlo, si ello corresponde a sus mejores intereses. (Énfasis suplido). *Maranello et al. v. OAT, supra*. Véase también *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1007 (2009); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 779 (2006).

Lo antes expuesto se recoge en la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991. En cuanto al mecanismo de adjudicación de subastas, la referida Ley dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. En el caso de ventas o arrendamiento de bienes muebles e inmuebles adjudicará a favor del postor más alto. **La Junta hará las adjudicaciones tomando en consideración que las propuestas sean conforme a las especificaciones, los términos de entrega, la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, la responsabilidad económica del**

licitador, su reputación e integridad comercial, calidad del equipo, producto o servicio y cualesquiera otras condiciones que se hayan incluido en el pliego de subasta. La Junta podrá adjudicar a un postor que no sea necesariamente el más bajo o el más alto, según sea el caso, si con ello se beneficia el interés público. En este caso, la Junta deberá hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación... (Énfasis nuestro).

De otro lado, compete aclarar que, aunque la subasta formal es el método tradicional para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno, existe también el mecanismo de “Request for Proposal”, o requerimiento de propuestas (RFP), el cual aplica “cuando se trata de bienes o servicios **especializados** que involucran aspectos altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos competidores cualificados”; *Maranello et al. v. OAT, supra*, pág. 787. Véase *Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra*, pág. 996. El mecanismo de RFP “**se destaca por su mayor informalidad y flexibilidad, así como por el grado de discreción que se le confiere a la entidad pública en la consideración de la propuesta recibida, en comparación con la subasta tradicional**”. (Énfasis suplido). Íd. En este sentido, se ha sostenido que, a diferencia de la subasta, el RFP se trata de un proceso de negociación entre la agencia y los licitadores, por lo que, entre otros, admite preguntas y sugerencias para delinear una propuesta que se ajuste a las necesidades particulares de la agencia. Íd.

B. Estándar de revisión judicial

Es norma reiterada que “las decisiones de las agencias administrativas gozan de la mayor deferencia por los tribunales.” *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012). Esto, pues, las determinaciones administrativas gozan de una presunción de corrección y legalidad que se sostiene hasta que de modo convincente se pruebe lo contrario. *López Borges v. Adm. de Corrección*, 185 DPR 603 (2012). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. Íd.; *Federation Des Ind. v. Ebel*, 172 DPR 615, 648 (2007).

La presunción de corrección a favor de las determinaciones de hecho de los organismos y agencias administrativas únicamente puede ser derrotada cuando la parte que las impugne presente evidencia suficiente de que la determinación tomada fue incorrecta. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Pereira Suárez v. Jta. Dir Cond.*, 182 DPR 485, 511 (2011); *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692, 717 (2010). De conformidad con ello, los tribunales apelativos no intervendrán con las determinaciones de hecho formuladas por una agencia administrativa si éstas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, *supra*; *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75 (2000); *Vázquez Cintrón v. Banco Desarrollo*, 171 DPR 1, 25 (2007). Véase además, *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010). Las conclusiones de derecho podrán ser revisadas en todos sus aspectos, aunque ello no equivale a prescindir libremente de aquellas formuladas por la agencia. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, *supra*; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, *supra*, pág. 941.

En el ámbito de las subastas gubernamentales la deferencia a la determinación administrativa se mantiene bajo los parámetros ya señalados. De hecho, la Junta de Subastas de la agencia goza de amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración. *Maranello et al. v. OAT*, *supra*, pág. 792; *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*, pág. 1006; *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 828-829 (2007). Esto, pues “[d]e ordinario, 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”. (Énfasis suplido). *Maranello et al. v. OAT*, *supra*⁴.

Por lo antes indicado, es norma conocida que una vez se adjudique la buena pro, “los tribunales no deben sustituir el criterio de la agencia o

⁴ Citas omitidas.

junta concernida, a menos que se demuestre que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa, o que medió fraude o mala fe". *Maranello et al. v. OAT*, *supra*, pág. 793. Véase *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, *supra*, pág. 783; *Caribbean Communications v. Pol.de P.R.*, *supra*, pág. 1006; *Torres Prods. v. Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 898 (2007). De no haber mediado las excepciones antes indicadas, "ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa.". *Maranello et al. v. OAT*, *supra*; *Great American Indemnity v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942).

La determinación de la agencia será sostenida si cumple con el criterio de razonabilidad. *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 829 (2007). En consecuencia, la facultad revisora de los foros apelativos se limitará a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341, 355 (2005).

V. Aplicación del Derecho a los hechos

La parte recurrente nos pide que revoquemos la determinación de la Junta de Subastas del MAC que seleccionó a ISS como la empresa a contratar para ofrecer los servicios de vigilancia virtual municipal, a fin de que le adjudiquemos a ella la buena pro. No hemos hallado elementos suficientes en el expediente ante nuestra consideración que nos mueva a actuar según solicitado. Veamos.

Tal como reseñamos, la deferencia que los tribunales apelativos debemos a las determinaciones administrativas cede únicamente cuando la presunción de corrección es rebatida de modo convincente por la parte que alega error. En el caso ante nosotros, dicha presunción de corrección no fue rebatida. Todo lo contrario. Nada hay en el expediente de este caso que sugiera que en la determinación del municipio medió pasión, prejuicio o parcialidad.

El hecho de que el Comité Evaluador hubiese recomendado a ISS como la mejor opción, y que la Junta de Subastas del MAC acogiera la

referida recomendación no implica que la determinación fuera arbitraria o caprichosa. Tanto el Comité como la Junta justificaron la conclusión a la que llegaron. El que la recurrente no esté de acuerdo con el resultado, o que considere que la suya fue una mejor propuesta constituye el único factor con una determinación administrativa razonable y bien fundamentada.

Según se desprende claramente del expediente ante nuestra consideración, en el inciso (d) de la Guía con los renglones y requerimientos que se incluyó en el RFP, el municipio especificó que la empresa contratada deberá “contar con **instalaciones listas** para la operación y detallar cómo logrará la integración a los servicios de Seguridad Pública de [la] municipalidad y del Estado”⁵. Más adelante, al contestar las interrogantes surgidas tras la reunión pre-subasta el MAC aclaró que, según requerimiento del RFP, la empresa a contratar **debe tener facilidades en Caguas**, y señaló el antedicho inciso (d) como la fuente que así lo indicaba⁶. Este documento con preguntas y respuestas fue circulado a todas las empresas invitadas, por lo que la recurrente, al igual que las otras licitadoras, tuvo conocimiento de esta exigencia contenida en el RFP. De hecho, según surge de la propia propuesta presentada por ARIMAR, la empresa estableció acuerdos preliminares para arrendar un local en Caguas, consciente de este requisito para la contratación.

El Comité que evaluó las propuestas reconoció la calidad de la oferta presentada por la recurrente al punto que la señaló como la segunda mejor opción. Sin embargo, recomendó a ISS, sobre todo, **por el hecho de que la empresa contaba ya con un local funcionando en Caguas**, lo cual, bajo su criterio, representaba una gran ventaja por facilitar la transición y puesta en marcha del proyecto. La Junta de Subastas acogió la recomendación e hizo réplica del mismo argumento para justificar la razón para escoger a esa licitadora sobre las demás. Este planteamiento, unido

⁵ Véase pág. 7 de la RFP; pág. 10 de los anejos del escrito de la parte recurrente.

⁶ Véase pág. 29 de los anejos del escrito de la parte recurrente.

al hecho de que la diferencia en costo entre la opción seleccionada y la oferta de ARIMAR es mínimo; esto es, apenas de \$1,612, nos lleva a concluir que la determinación fue razonable por demás.

Si bien lo antes dicho dispone a cabalidad del caso, cabe aclarar ciertos planteamientos hechos por la recurrente. Entre otros, ARIMAR alegó que su propuesta era mejor, por representarle mayores beneficios tecnológicos al MAC, y porque había rubros no contemplados en la propuesta de ISS que elevarían el costo de contratar a dicha empresa. Tal como reseñamos en el apartado anterior, **las agencias administrativas, incluyendo las municipios, están en mejor posición que el foro judicial para seleccionar el postor que más convenga al interés público.** Esto es particularmente cierto en casos como el presente, en el que están en consideración aspectos altamente técnicos que como foro apelativo no nos compete evaluar, sino que recaen bajo el ámbito de *expertise* de la agencia administrativa. De hecho, el MAC formó un Comité Evaluador con personal capacitado para ponderar si las propuestas cumplían o no con los requisitos del RFP. La Junta de Subastas validó el análisis realizado por dicho Comité, y nosotros, como Tribunal de Apelaciones, no estamos en posición para intervenir con dichas determinaciones. Nuestro rol se limita a evaluar si la determinación del municipio cumplió con el criterio de razonabilidad, lo cual, en efecto, se cumplió en este caso. Ante ello corresponde dar la deferencia debida a la determinación del municipio.

Compete finalmente hacer referencia a las alusiones hechas por la recurrente en cuanto a que la empresa a la que se le adjudicó la buena pro, según su parecer, tenía una experiencia limitada y antecedentes de mal manejo del servicio. Estos planteamientos no encuentran apoyo alguno en el expediente ante nuestra consideración, por lo que en nada abonan a la postura de ARIMAR. Como destacamos con anterioridad, la Junta cumplió con el criterio de razonabilidad en su determinación.

Nuevamente exhortamos a las agencias administrativas y municipios a exponer en la mayor claridad y especificidad la información o requisitos establecidos en los pliegos o solicitudes de subasta en ánimo de facilitar el proceso de licitación y adjudicación, así como evitar la duda en la mente de la ciudadanía sobre la transparencia y juricidad de los procesos de adjudicación de subasta.

VI. Disposición del caso

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la determinación del foro recurrido. Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones