

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

LABORATORIO CLÍNICO
PRINCIPAL SAN
FERNANDO, INC. H/N/C
LABORATORIO CLÍNICO
CAPARRA

Apelado

V.

ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN DE PUERTO
RICO; JULIA KELHEHER
en su carácter de
Secretaria del
Departamento de
Educación de Puerto
Rico; INSTITUTO DE
CIENCIAS FORENSES

Apelantes

CLAN201801155

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia,
Sala de San
Juan

Civil. Núm.:
SJ2018CV06245
(904)

Sobre:
Sentencia
Declaratoria,
Mandamus,
Injunction
Preliminar y
Permanente

Panel integrado por su presidente el Juez Flores García, el Juez Rivera Torres y el Juez Salgado Schwarz¹

Flores García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de diciembre de 2018.

I. Introducción

Comparece la parte apelante, el Departamento de Educación de Puerto Rico, y solicita la revocación de una Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan. Mediante la referida sentencia el foro primario declaró Ha Lugar una demanda presentada por la parte apelada, el

¹ Mediante Orden Administrativa **TA-2018-268** se designa al Hon. Carlos G. Salgado Schwarz en sustitución de la Hon. Gretchen Coll Martí.

Laboratorio Clínico Principal San Fernando, Inc., y ordenó la paralización de la administración de unas pruebas de dopaje resultantes de la adjudicación de la buena pro de una subasta, entre otros extremos.

II. Relación de Hechos

El 9 de abril de 2018 el Departamento de Educación emitió una "Solicitud de Propuestas a los Laboratorios para Contrato de Servicios de Pruebas de Sustancias Controladas para el año fiscal 2018-2019". En la misma, especificó que las propuestas debían contener cierta información que detalló y especificar los costos. Las propuestas debían ser presentadas antes de las 4:30 pm del lunes 23 de abril de 2018. La Solicitud de Propuesta fue suscrita por el señor Jaime M. Núñez Acosta, Secretario Auxiliar del Área de Recursos Humanos del Departamento de Educación. El 18 de abril de 2018, la parte apelada sometió su propuesta.

El 10 de junio, la señora Norma J. Rolón, Directora de la Oficina Central de Compras remitió una comunicación dirigida a la señora Maidalys Irizarry Villegas, Secretaria Auxiliar de Recursos Humanos, recomendando la contratación del "Instituto de Ciencias Forenses" [sic], como proveedor de los servicios, "luego de analizar las propuestas recibidas". En su comunicación la funcionaria expuso:

La razón principal de nuestra recomendación es la existencia de una ley, la cual está vigente y la respalda una orden ejecutiva. Las mismas disponen que el Instituto de Ciencias Forenses será la

primera opción a considerar por parte de las Agencias, al momento de necesitar contratar los servicios de pruebas de dopaje, siempre que tenga precios competitivos. La ley es la número 78 de 1997, enmendada por la número 91 del 2013 y la orden ejecutiva que la respalda es la 2007-30.

En adición a lo requerido por esta ley, el ICF sometió una propuesta con toda la información requerida y necesaria para nuestras necesidades. A pesar de que a simple vista el costo proyectado de la prueba de panel 3 no es el más económico, el ICF si es más económico en los otros renglones variantes como lo son el costo de corroborar las pruebas, el costo del peritaje, el del colector y el de los sábados.

La otra compañía que presentó información completa fue CMT Group Corp. Los costos en general de esta compañía son más altos que los que ofreció el ICF. Laboratorio Principal Caparra, Caribbean Medical Group y Laboratorio Oasis suministraron información incompleta y fue difícil de accederlos por teléfono.

Por lo expuesto anteriormente y otros factores como el tiempo en el mercado, disponibilidad y experiencia, le damos el visto bueno a la contratación del Instituto de Ciencias Forenses [sic] Si el ICF no tuviera la capacidad para atender el volumen y las múltiples regiones donde necesitamos el servicio, recomendaría como segundo suplidor a CMT Group, Corp.

En su comunicación, la funcionaria incluyó unos anejos sobre los criterios utilizados y una tabla de costos y renglón de servicios para cada uno de los laboratorios que sometieron propuestas.

El 20 de julio de 2018, la parte apelada, a través de su representación legal, solicitó a la parte apelante notificar el estado de la adjudicación de la propuesta.

El 27 de julio de 2018, la parte apelante y el Negociado de Ciencias Forenses suscribieron un contrato de servicios profesionales para realizar las pruebas necesarias para la detección de

sustancias controladas a empleados y candidatos a empleados del Departamento de Educación. Según surge del contrato, el mismo se suscribió en virtud de la Ley Núm. 78- 1997.

El 13 de agosto de 2018, la parte apelada presentó una demanda sobre sentencia declaratoria, *mandamus* e interdicto preliminar y permanente. En la misma, solicitó que se ordenara a la parte apelante cumplir con el Reglamento 7040, *infra*, y se notificara el aviso de adjudicación del contrato a todas las partes. Luego de varias incidencias procesales, el 12 de octubre de 2018, el Tribunal de Primera Instancia emitió una sentencia declarando Ha Lugar la demanda. Como remedio, ordenó la paralización de la administración de las pruebas de sustancias controladas y que se notificara a las partes el Aviso de Adjudicación.

Insatisfecha con la determinación, la parte apelante presentó el recurso de apelación ante nuestra consideración y sostuvo que el foro apelado:

Erró y abusó de su discreción el Tribunal de Primera Instancia, al aplicar el Reglamento Núm. 7040 del Departamento de Educación de 5 de octubre de 2005, según enmendado y conocido como el "Reglamento para la Adquisición, Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No personales del Departamento de Educación", no considerar los estatutos sobre política pública y procedimientos en la administración de pruebas de dopaje para los maestros del Departamento de Educación y en la preeminencia del Negociado de Ciencias Forenses como entidad idónea para administrar estas pruebas especializadas y técnicas.

Erró y abusó de su discreción el Tribunal de Primera Instancia, al emitir un *injunctio* preliminar y paralizar la

administración de pruebas de dopaje en el Departamento de Educación ocasionando con esta actuación un daño irreparable a la política pública del Departamento de Educación en la administración de las pruebas de sustancias controladas, respaldada bajo el esquema de las leyes Núms. 237-2004 y 78-1997.

La parte apelada ha presentado su alegato, por lo que evaluados los argumentos de ambas partes, estamos en posición de adjudicar los méritos del recurso conforme al Derecho aplicable.

III. Derecho Aplicable

A. Contratación gubernamental

La sección 9 del Art. VI de la Constitución de Puerto Rico establece que “[s]ólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley”. Art. VI, Sec. 9, Const. ELA, LPRA, Tomo 1, ed. 2008, pág. 429. Lo anterior, exige la utilización de los fondos públicos con los más altos principios éticos y de fiducia. Rodríguez Ramos et al. v. ELA et al., 190 DPR 448, 456 (2014); Jaap Corp. v. Depto. Estado et al., 187 DPR 730, 739 (2013); CFSE v. Unión de Médicos, 170 DPR 443, 452 (2007).

En cumplimiento con este mandato constitucional, los poderes Legislativos y Ejecutivos han aprobado leyes que imponen controles fiscales y de contratación gubernamental. *Jaap Corp. v. Depto. Estado et al.*, *supra*. Siendo así, los contratos que no cumplan con las leyes aplicables

serán nulos e inexistentes. Véase, Art. 1207 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3372. Con ello en mente, veamos las disposiciones legales que aplican al caso ante nuestra consideración.

B. *El Plan de Reorganización Núm. 3 de 2011 de la Administración de Servicios Generales*

El *Plan de Reorganización Núm. 3 de 2011 de la Administración de Servicios Generales* (en adelante, "Plan") y sus enmiendas recientes, establecen un marco regulatorio de las compras y servicios no profesionales del gobierno y de los procesos de revisión judicial de las subastas. Véase, Plan de Reorganización de la Administración de Servicios Generales de 2011, Plan de Reorganización Núm. 3 de 21 de noviembre de 2011, según enmendado, 3 LPRA Ap. XIX, arts. 1-86 (2011 & Supl. 2018).²

El alcance de los procesos que regula el Plan es uno abarcador, pues según establecido, "regirán los procesos de compra y adquisición de bienes y servicios no profesionales en la Rama Ejecutiva, según definida en este Plan".³ En lo pertinente, el Plan define los "servicios no profesionales" como "aquellos servicios que no son ofrecidos por una persona natural o jurídica con conocimientos o habilidades especializadas a quien se le requiere poseer un título universitario o licencia que lo acredite como profesional especializado". 3 LPRA Ap.

² Para un estudio más detallado del Plan de Reorganización, véase, G. Flores García, *Análisis del Término 2016-2017 Tribunal Supremo de Puerto Rico - Derecho Administrativo*, 87 Rev. Jur. U.P.R. 303 (2018).

³ 3 LPRA Ap. XIX, Art. 3. (2011 & Supl. 2018)

XIX, Art. 4 (w). Mientras que los servicios profesionales son aquellos que ofrece una persona natural o jurídica "con conocimientos o habilidades especializadas a quien se le requiere poseer un título universitario o licencia que lo acredite como profesional especializado; o cuya prestación principal consiste del producto de la labor intelectual, creativa o artística, o en el manejo de destrezas altamente técnicas o especializadas."

3 LPRA Ap. XIX, Art. 4 (x).

El Artículo 22 añade que la Administración de Servicios Generales (en adelante, "la Administración") tramitará y negociará los contratos abiertos de las compras de bienes y servicios no profesionales de la Rama Ejecutiva y de aquellas corporaciones públicas y municipios que se acojan a este proceso.⁴ Para ello, la Administración establecerá mediante reglamento aprobado conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, los mecanismos y procesos necesarios para ejecutar las compras de bienes y servicios no profesionales. Art. 23 del Plan, 3 LPRA Ap. XIX, Art. 23.

De igual forma, el Artículo 24 del Plan, exige la utilización del mecanismo de subasta pública cuando el monto de la compra de bienes o servicios no profesionales sea mayor de \$195,000, permitiendo al administrador variar por reglamento esa

⁴ 3 LPRA Ap. XIX, Art. 22 (2011 & Supl. 2018). Véase también 3 LPRA Ap. XIX, Art. 26 (2011 & Supl. 2018), para información sobre las compras regulares.

cantidad.⁵ El Plan permite al Administrador reglamentar, además, los procesos de solicitud de cualificaciones (Request for Qualifications o R.F.Q.), solicitudes de información (Request for Information o R.F.I.) y solicitudes de propuestas (Requests for Proposals o RFP). *Id.*, Art. 24.

El Plan contiene una serie de excepciones a las compras mediante subasta pública. *Id.*, Art. 25. Entre estas que no es necesario llevar a cabo una subasta pública cuando la compra se realice al Gobierno de los Estados Unidos de América, alguno de sus estados o a través de sus agencias e instrumentalidades, departamentos, corporaciones cuasi públicas, sus subsidiarias y afiliadas, o a cualquier instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico. *Íd.*, Art. 25(d).

C. Licitación Pública

El Estado, en su obligación de proveer bienes y servicios a la ciudadanía, utiliza diversos medios de licitación pública o subastas, por el cual invitan a uno o varios proponentes a presentar ofertas para la realización de obras o para la adquisición de bienes y servicios. Véase Transporte Rodríguez Asfalto Inc., v. Mun. de Aguadilla, 194 DPR 711 (2016); Caribbean Communications v. Policía

⁵ Se reconocerá como subasta al "[p]rocedimiento organizado y planificado para la adquisición de bienes o servicios no profesionales estimados en exceso de ciento noventa y cinco mil dólares (\$195,000.00), basado en la competencia entre licitadores y proveedores en ofertar los mismos al menor costo posible a la Administración". 3 LPRA Ap. XIX, Art. 4 (y)

de PR, 176 DPR 978, 994-96 (2009); Hatton v. Mun. de Ponce, 134 DPR 1001 (1994); Great Am. Indemnity Co., v. Gobierno de la Capital, 59 DPR 911, 916 (1942). En Transporte Rodríguez v. Junta de Subastas, el Tribunal Supremo reiteró que:

El propósito primordial del proceso de subasta es proteger los fondos públicos, fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles. Así, se pretenden evitar influencias ajenas al beneficio para el interés público. Por medio de las subastas gubernamentales el Gobierno maximiza la posibilidad de obtener el mejor contrato, mientras se protegen los intereses y activos del pueblo contra el dispendio, el favoritismo, la corrupción y el descuido al otorgarse los contratos. De esta forma, el Gobierno puede llevar a cabo sus funciones como comprador de una forma eficiente, honesta y correcta para proteger los intereses y el dinero del pueblo. *Id.*, págs. 716-717.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme se limita a establecer los términos y el proceso de impugnación de las subastas en las agencias administrativas, así como a otorgarles el poder de adoptar reglamentación para regular los procesos. Por tanto, en ausencia de un marco legal uniforme, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha impartido formalidad y rigor a este tipo de procedimientos para asegurar a las partes la protección de las garantías mínimas del debido proceso de ley, y velar por la transparencia y la protección del erario.

En Puerto Rico existen diversos mecanismos de licitación pública, tales como la subasta pública formal, la adjudicación a través del registro de licitadores, las adjudicaciones de emergencia y las subastas informales. Estas últimas incluyen la

solicitud de propuestas selladas (*Requests for Proposals*, RFP) y la solicitud de cotizaciones (*Request for Qualifications*, RFQ), entre otros. Aunque en ocasiones es necesario utilizar un tipo de subasta en particular, dependiendo del bien o la necesidad de la agencia, el ente administrativo goza de la discreción de emplear el mecanismo que estime conveniente.

D. Solicitud de Propuestas (*Requests for Proposals*, RFP)

El requerimiento de propuestas es uno de los mecanismos utilizados por el Estado para la adquisición de bienes y servicios. Se caracteriza porque se trata de un mecanismo de compra negociada o sea que admite negociación entre el ente gubernamental y el licitador. Se trata de un mecanismo excepcional que se utiliza ordinariamente para la adquisición de bienes o servicios especializados, que involucran asuntos altamente técnicos y complejos o cuando existen escasos competidores cualificados. *R&B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 621-622 (2007).

El mecanismo de requerimiento de propuestas 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. Sin embargo, se trata de un mecanismo alternativo para la adquisición de bienes y servicios en el gobierno y como tal, necesariamente,

exhibe algunas de las características de la subasta formal. Íd., pág. 623.

El requerimiento de propuesta o RFP exhibe características adjudicativas similares a la subasta tradicional. En vista de ello, **son de clara aplicación los principios generales establecidos en la sec. 3.16 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9656**, que exige que cuando: "la agencia concluye [...] un procedimiento adjudicativo en un caso particular, [...] notificará por escrito por correo certificado con acuse de recibo a las partes su determinación, **los fundamentos para la misma** y el recurso de revisión disponible". Íd., pág. 624.

En el requerimiento de propuestas se deben enumerar los requisitos y factores que se utilizarán para la adjudicación del contrato. Ordinariamente se le adjudica un valor o peso a los factores que se van a considerar al adjudicar la buena pro. Íd., pág. 622.

Aun cuando el requerimiento de propuesta se configura como un procedimiento más informal que el de una subasta, **no se le puede negar a quienes participan en la licitación y cuyas propuestas fueron rechazadas, el derecho a cuestionar la decisión de la agencia mediante la revisión judicial de ésta.** Ello así, a pesar de que el documento mismo de licitación, el RFP, nada disponga respecto al derecho de revisión judicial. Existe una presunción a favor de la revisión judicial de las decisiones

administrativas. Por lo tanto, una vez concluya el proceso de selección del licitador agraciado, **las partes que no prevalecieron podrán revisar judicialmente la decisión final** de la agencia. *Íd.*, pág. 624.

E. Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales.

Mediante la Ley Núm. 237 - 2004, conocida como *Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales*, según enmendada, 3 LPRA secs. 8611-8615, se regulan los contratos gubernamentales para la prestación de servicios profesionales o consultivos. La legislación define los "servicios profesionales o consultivos", como "aquellos cuya prestación principal consista del producto de la labor intelectual, creativa o artística, o en el manejo de destrezas altamente técnicas o especializadas". Art. 1 (c) de la Ley Núm. 237-2004, 3 LPRA sec. 8611. A su vez, define a los "contratistas" como "toda persona natural o jurídica a quien una entidad gubernamental le haya otorgado, o esté en vías de otorgarle, un contrato de servicios profesionales". *Íd.* Al exponer el significado de "entidad gubernamental", la Ley Núm. 237-2004, excluye de su definición tanto a la Rama Judicial como la Legislativa y precisa que serán entidades gubernamentales "los departamentos, agencias,

corporaciones públicas, instrumentalidades y municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". Íd.

En cuanto a la contratación gubernamental de servicios profesionales, el Art. 2 de la Ley Núm. 237-2004, 3 LPRA sec. 8612, establece que la misma debe ser la excepción y que solo se utilizará "cuando la entidad gubernamental no cuente [o] no pueda utilizar los recursos internos a ser contratados, o cuando el *expertise*, destreza o experiencia del contratista sea necesario para la consecución de los fines para lo cual es contratado". Este Artículo también exige que, al momento de contratar los servicios de un contratista, el Estado tome en cuenta "la necesidad real de los servicios a contratarse, la situación económica y el presupuesto de la entidad gubernamental contratante". Íd.

Además de establecer que la contratación gubernamental de servicios profesionales debe ser excepcional, la Ley Núm. 237-2004 enumera en su Art. 3 una serie de requisitos, tanto de forma como sustantivos, con los cuales debe cumplir todo contrato entre el Estado y un contratista. 3 LPRA sec. 8613. A modo general, el referido Artículo dispone que el contrato debe (a) ser prospectivo; (b) estar por escrito; (c) incluir el nombre completo del contratista; (d) detallar las circunstancias personales del contratista; (e) indicar el número de seguro social de quien va a

contratarse; (f) establecer su fecha de otorgamiento y de vigencia; (g) indicar de forma precisa cuáles son los servicios u obligaciones requeridos; (h) establecer la cuantía máxima a pagarse; (i) establecer la forma de pago y, (j) la factura deberá ser específica, desglosada y mostrar en detalle los servicios prestados y horas invertidas. Además, incluirá una certificación indicando que los servicios fueron prestados y aún no han sido pagados. 3 LPRA sec. 8613 (a)-(j).

Finalmente, el Art. 5 de la misma ley, 3 LPRA sec. 8615, requiere que se incluya en el contrato una lista extensa de cláusulas mandatorias.

F. Ley para Reglamentar las Pruebas para la Detección de Sustancias Controladas en el Empleo Público.

Por otro lado, la Ley Núm. 78-1997, conocida como la *Ley para Reglamentar las Pruebas para la Detección de Sustancias Controladas en el Empleo Público*, 3 LPRA sec. 2501 et seq., responde al compromiso e interés apremiante por parte del Gobierno de Puerto Rico en erradicar el uso, posesión, distribución y tráfico ilegal de sustancias controladas en el servicio público. De conformidad con este principio, resulta incompatible con el desempeño efectivo de las funciones y deberes de un puesto o cargo en el servicio público, el uso de sustancias controladas, en o fuera del sitio o lugar del trabajo o en los alrededores del mismo. Artículo 3 de la Ley Núm. 78-1997.

Para salvaguardar tal interés, el Artículo 12 de la Ley Núm. 78-1997, 3 LPRA sec. 2509, establece un procedimiento para la administración de las pruebas de detección de sustancias controladas a funcionarios y empleados públicos.

En lo pertinente, en principio, el inciso (a) del aludido artículo disponía que el procedimiento de recolección de la muestra para las pruebas de dopaje sería ejecutado por uno de los siguientes: el Instituto de Ciencias Forenses, la Administración de Servicios de Salud Mental y contra la Adicción, o una entidad cualificada contratada para esos propósitos. Nótese que no se establecía preferencia alguna en cuanto a la entidad que debía considerarse como primera opción para realizar las pruebas de dopaje.

No obstante, la Asamblea Legislativa entendió que, al ser las pruebas de dopaje costeadas por las agencias gubernamentales que solicitaban el servicio, la mejor práctica fiscal, era enmendar la Ley Núm. 78-1997, *supra*, a los fines que se estableciera el Negociado de Ciencias Forenses como la primera opción que las agencias y corporaciones públicas deberían considerar para la administración y análisis de las pruebas de detección de sustancias controladas a sus empleados. Se apuntaló que dicha institución cuenta con el personal y la capacidad necesaria para realizar las pruebas de dopaje a los servidores públicos a precios más competitivos, por

lo que lo más adecuado era que el Negociado de Ciencias Forenses administre, en primera instancia estas pruebas, de manera que los fondos que utilizan las entidades de Gobierno para costear las mismas reviertan a dicha institución. Véase Exposición de Motivos, Ley Núm. 91-2013.

Cónsono con lo anterior, mediante la Ley Núm. 91-2013, se enmendó el inciso (a) de la Ley Núm. 78-1997, a tales fines. Este dispone que:

(a) El Instituto de Ciencias Forenses será la primera opción que considerarán los departamentos, agencias, corporaciones e instrumentalidades públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, para la administración y el análisis de las pruebas de detección de sustancias controladas de sus empleados, manteniendo precios competitivos. No obstante, si el Instituto de Ciencias Forenses no pudiera igualar o mejorar el precio de un competidor bona fide, o por carecer de los recursos para determinado contrato, entonces las agencias podrán considerar la contratación de otra entidad cualificada para que les rinda el servicio. Lo anterior no afectará la prestación de servicios bajo contratos para realizar pruebas de detección de sustancias controladas que ya estén en vigor al momento de la aprobación de esta ley. 3 LPRA sec. 2509

De otra parte, ante las alegaciones de la parte apelante, es preciso destacar que previo a la Ley Núm. 91-2013, la Orden Ejecutiva 2007-30 establecía como política pública que las pruebas de detección de sustancias controladas debían ser administradas y analizadas por el Negociado de Ciencias Forenses. Sin embargo, es harto conocido que las órdenes ejecutivas emitidas por el Primer Ejecutivo no pueden contravenir las leyes aplicables. Rodríguez

Ramos et al. v. ELA et al., supra, a la pág.464. Reconocemos que las órdenes ejecutivas son mandatos de aplicación dentro de la rama ejecutiva. Sin embargo, su utilización en ocasiones puede afectar a terceros. Ante esta posible situación, es necesario recalcar que, si bien el Gobernador tiene facultad de emitir órdenes ejecutivas como parte de los poderes que le confieren las leyes o de los poderes inherentes a su cargo, éste no puede emitir órdenes de forma contrario a lo dispuesto por ley. Véase, Otero Ramos v. Srio. De Hacienda, 156 DPR 876, 892 (2002) citando a Soto v. Adm. Inst. Juveniles, 148 DPR 810 (1999); W. Vázquez Irizarry, Los poderes del gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas, 76 Rev. Jur. UPR 951, 1051 (2007).

G. Reglamento para la Adquisición, Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Personales del Departamento de Educación, Reglamento Núm. 7040 de 5 de octubre de 2005, según enmendado.

El Departamento de Educación se rige por la Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico, Ley Núm. 149-1999, según enmendada, 3 LPRA sec. 143 *et seq.*, la que establece las facultades y obligaciones que tiene la Secretaria de Educación tanto en el ámbito académico como en el ámbito administrativo. Entre sus funciones como Directora Administrativa del Sistema de Educación, los incisos (d) y (m) del Art. 6.04 de la Ley 149, 3 LPRA sec. 145u (d) y (m), disponen que la Secretaria "establecerá las normas referentes a las compras y

suministros de las escuelas como parte del Reglamento de Compras y Suministros del Departamento" y adoptará un Reglamento de Compras y Suministros para el Departamento, sin sujeción a las disposiciones de la derogada Ley de la Administración de Servicios Generales, Ley Núm. 164, de 23 de julio de 1974, 3 LPRA sec. 931 *et seq.*

En virtud de la facultad delegada, la Secretaria de Educación adoptó el Reglamento para la Adquisición, Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios Personales del Departamento de Educación, Reglamento 7040, de 5 de octubre de 2005 (Reglamento Núm. 7040).⁶ Ese reglamento establece los procedimientos y requisitos para "la compra de toda propiedad que sea necesaria para el logro de los objetivos programáticos y administrativos del Departamento". (Art. 1, Reglamento Núm. 7040) Asimismo, este Artículo establece que este Reglamento "aplicará a todas la compras, ventas, subastas y contratos de adquisición de bienes, obras y servicios no personales que realicen todas las subsecretarías, secretarías auxiliares, programas, divisiones, oficinas, autoridades, institutos, regiones educativas, distritos escolares, componentes fiscales, escuelas y cualquier otra unidad operacional que se cree en el Departamento". Art. 1, Reglamento Núm. 7040.

⁶ El Reglamento 7040 fue enmendado en parte posteriormente por el Reglamento 7545, de 6 de agosto de 2008 y el Reglamento 7934, de 20 de octubre de 2010.

Específicamente, el Artículo 4 del Reglamento establece su jurisdicción y alcance y, a esos efectos, dispone que los parámetros reglamentarios se extenderán y aplicarán, entre otros, a toda compra, venta, permuta, "trade-in" o subasta de bienes, materiales, equipo, libros de textos y de referencia, servicios de transportación que no están incluidos en los servicios de transportación regular (excursiones, viajes culturales y otros), productos alimenticios, obras y contratos por servicios no personales; a todos los empleados, proveedores, licitadores y personas relacionadas que intervengan o participen directamente o indirectamente en esos procesos; a todas las dependencias del Departamento, como subsecretarías, secretarías auxiliares, programas, divisiones, autoridades, institutos, oficinas, regiones educativas, distritos escolares, componentes fiscales y escuelas de la comunidad".

Art. 4, Reglamento Núm. 7040.

H. Interdicto

El interdicto, o *injunction*, es un procedimiento especial dirigido a proteger al promovente de daños irreparables a su propiedad o a otros derechos mediante una orden que prohíba u ordene ejecutar ciertos actos. El mismo está gobernado por los Artículos del Código de Enjuiciamiento Civil que a continuación haremos referencia, *infra*, y por la Regla 57 de Procedimiento Civil, *infra*. Este remedio

extraordinario se caracteriza por su perentoriedad, por su acción dirigida a evitar un daño inminente o a restablecer el régimen de ley conculcado por conducta opresiva, ilegal o violenta del transgresor del orden jurídico. Ortega Cabrera v. Tribunal Superior, 101 DPR 612 (1973); Peña v. Federación de Esgrima de P.R., 108 DPR 147 (1978).

El Artículo 675 del Código de Enjuiciamiento Civil define *injunctio* como "un mandamiento judicial expedido por escrito, bajo el sello de un tribunal, por el que se requiere a una persona para que se abstenga de hacer, o de permitir que se haga por otras bajo su intervención, determinada cosa que infrinja o perjudique el derecho de otra". 32 LPRA sec. 3521. La naturaleza de este recurso extraordinario reviste un propósito preventivo y reparador del daño que alega el peticionario. Su eficacia descansa en su naturaleza sumaria y en su pronta ejecución. 32 LPRA sec. 3533; Peña v. Federación de Esgrima de P.R., supra, a la pág. 154.

A su vez, el Artículo 677 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3523, enumera los motivos para expedir un *injunctio*:

Puede concederse un *injunctio* en los siguientes casos:

- 1) Cuando resultare de la petición que el peticionario tiene derecho al remedio solicitado, y dicho remedio, o parte del mismo, consistiere en impedir la comisión o continuación del acto denunciado, bien por un periodo de tiempo limitado, o perpetuamente.

- 2) Cuando de la petición o declaración jurada resultare que la comisión o continuación de algún acto, durante el litigio, habrá de causar pérdidas o daños de consideración o irreparables a alguna de las partes.
- 3) Cuando, durante el litigio, resultare que una de las partes está cometiendo, o amenaza cometer, o que se dispone a cometer, o a procurar o permitir que se cometa, algún acto de contrario a los derechos de otra de las partes, con respecto al asunto en litigio y tendente a hacer que sea ineficaz la sentencia.
- 4) Cuando una compensación pecuniaria no habría de proporcionar adecuado remedio.
- 5) Cuando fuere sumamente difícil precisar la cuantía de la compensación que habría de proporcionar remedio adecuado.
- 6) Cuando la restricción fuere necesaria para impedir una multiplicidad de procedimientos judiciales.
- 7) Cuando la obligación naciere de un fideicomiso.

Los criterios a considerar para expedir un *injunction* son la naturaleza de los daños que pueden ocasionársele a las partes de concederse o denegarse el mismo; su irreparabilidad o la existencia de un remedio adecuado en ley; la probabilidad de que la parte promovente prevalezca eventualmente al resolverse el litigio en su fondo; la probabilidad de que la causa se torne académica de no concederse el *injunction* y, en especial, el posible impacto sobre el interés público del remedio que se solicita. P.R. Telephone Co. v. Tribunal Superior, 103 DPR 200, 202 (1975); Mun. de Loíza v. Sucns. Suárez et al., 154 DPR 333, 367 (2001) y casos allí

citados. Además, el daño debe ser irreparable, o sea, que no pueda restablecerse o compensarse con dinero o cuando la compensación no puede determinarse con seguridad. El recurso de *injunctio* no procede cuando el daño irreparable que se alega ha disminuido y la recurrencia del mismo es remota o meramente especulativa. El daño ha de ser de tan constante y frecuente repetición que no pueda obtenerse ningún remedio adecuado o razonable para el mismo en una corte que administre justicia de acuerdo con la ley. Loíza Sugar Co. v. Hernáiz y Albandoz, 32 DPR 903 (1924); Fajardo Sugar Growers Asoc. v. Kramer, 45 DPR 348 (1933); Vicéns v. U.P.R., 117 DPR 771 (1986); E.L.A. v. Asoc. de Auditores, 147 DPR 669, 679 (1999). Si existen otros remedios adecuados en ley, esto es, si alguna ley provee algún remedio que evite el alegado daño irreparable, que sea rápido, efectivo y eficaz, entonces el interdicto no debe expedirse. Central Cambalache, Inc. v. Cordero, Admor., 61 DPR 8 (1942); Asoc. Vec. V. Caparra v. Asoc. Fom. Educ., 173 DPR 304 (2008). Se debe evaluar, también, el balance de equidades, esto es, que no se puede hacer más daño al demandado que el que se infligiría al demandante si no se expide la orden. De igual manera, la persona contra quien se solicita puede invocar las defensas tradicionales de los procedimientos en equidad, tales como manos limpias, impedimento o *estoppel*, incuria, y/o consentimiento. La concesión de este

recurso descansa en la sana discreción del tribunal de instancia. Pérez Vda. Muñiz v. Criado, 151 DPR 355, 373 (2000); Mun. de Loíza v. Sucs. Suárez et al., supra.

De otra parte, el Artículo 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3524, establece las prohibiciones para emitir un *injunction*. A su vez, la Regla 53 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, recalca que el recurso de *injunction* se rige por las normas sobre recursos extraordinarios del Código de Enjuiciamiento Civil, mientras que las Reglas de Procedimiento Civil aplican de manera supletoria. Véase, además, 32 LPRA sec. 3524.

Existen tres modalidades de *injunction* al amparo de la Regla 57 de Procedimiento Civil, a saber, el entredicho provisional; el *injunction* preliminar; y el *injunction* permanente. La Regla 57.1 de Procedimiento Civil establece lo relativo a la notificación, audiencia y duración de una orden de entredicho provisional, mientras que la Regla 57.2 dispone lo concerniente al *injunction* preliminar. El *injunction* interlocutorio o preliminar es un remedio provisional que persigue mantener el *status quo* hasta que se celebre el juicio en sus méritos, con el fin de que la conducta del demandado no convierta en académica la sentencia que finalmente se dicte o que se le ocasione al peticionario un daño de mayor consideración mientras se dilucida el litigio. Cobos Liccia v. DeJean

Packing Co., Inc., 124 DPR 896, 902 (1989); Mun. de Ponce v. Gobernador, 136 DPR 776 (1994); Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A., 142 DPR 656, 680 (1997); Rullán v. Fas Alzamora, 166 DPR 742 (2006). El interdicto preliminar se emite discrecionalmente mediante notificación previa a la otra parte de la orden con copia de la petición, luego de la celebración de una vista, conforme a la Regla 4.4 de Procedimiento Civil de manera que no interfiera con la naturaleza sumaria y expedita de este procedimiento. Véase, Regla 57.2 de Procedimiento Civil; García v. World Wide Entmt. Co., 132 DPR 378 (1992); Mun. de Ponce v. Gobernador, supra. Si bien su concesión no prejuzga el caso, la orden es efectiva hasta que finalice el proceso. Regla 57.1 de Procedimiento Civil; Sucn. Figueroa v. Hernández, 72 DPR 508, 514 (1951).

En lo pertinente, la Regla 57.3 de Procedimiento Civil enumera los criterios para expedir una orden de entredicho provisional o *injunction* preliminar.

Al decidir si expide una orden de entredicho provisional o *injunction* preliminar, el tribunal deberá considerar, entre otros, los siguientes:

- (a) la naturaleza del daño a que está expuesto la parte peticionaria;
- (b) la irreparabilidad del daño o la inexistencia de un remedio adecuado en ley;
- (c) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca;
- (d) la probabilidad de que la causa se torne en académica;

- (e) el impacto sobre el interés público del remedio que se solicita, y
- (f) la diligencia y la buena fe con que ha obrado la parte peticionaria.

IV. Aplicación del Derecho a los Hechos del Caso

En el caso ante nuestra consideración la parte apelante cuestiona la determinación del foro primario al declarar ha lugar la demanda y los recursos extraordinarios presentados por la parte apelada. Mediante la referida determinación, el Tribunal de Primera Instancia ordenó la paralización de la administración de unas pruebas de detección de sustancias controladas a los maestros del sistema público de enseñanza. Asimismo requirió que se notificara a las partes el aviso de adjudicación del procedimiento realizado para seleccionar al administrador de las pruebas, el Negociado de Ciencias Forenses.

La parte apelante sostiene, en esencia, que no tenía la obligación de celebrar un proceso de licitación para la administración de las pruebas, pues conforme a su interpretación legal, la ley exige que prioritariamente sea el Negociado de Ciencias Forenses que las administre y que por tratarse de un "servicio profesional", estaba exento de los procesos de subastas que establece el Plan de Reorganización Núm. 3, *supra*.

La parte apelante invoca la reseñada Ley Núm. 78-1997, según enmendada, en aquella parte que señala:

- (a) El Instituto de Ciencias Forenses **será**

la primera opción que considerarán los departamentos, agencias, corporaciones e instrumentalidades [sic] públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, para la administración y el análisis de las pruebas de detección de sustancias controladas de sus empleados, **manteniendo precios competitivos**. No obstante, si el Instituto de Ciencias Forenses **no pudiera igualar o mejorar el precio de un competidor bona fide**, o por carecer de los recursos para determinado contrato, entonces las agencias podrán considerar la contratación de otra entidad cualificada para que les rinda el servicio. 3 LPRA sec. 2509 [Énfasis Nuestro]

Conforme a este lenguaje, la parte apelada interpreta que la ley le permite conceder unilateralmente la administración de la subasta al Negociado de Ciencias Forenses, ya mediante compra directa o en procesos de licitación pública. El razonamiento resulta más forzado que forzoso.

Del propio texto de la ley surge que el Negociado será la primera opción, condicionado a que **"pudiera igualar o mejorar el precio de un competidor bona fide."** Lo anterior, implica, en primera instancia, que no existe una obligación legal de que el Negociado tenga que administrar las pruebas, como único ente. Tampoco implica que en un proceso competitivo del que forme parte, exista una obligación de adjudicarle la buena pro. Según reseñamos, la legislación aplicable fue objeto de varias enmiendas y de un estudio de su historial legislativo, no surge la intención legislativa de conceder la administración exclusiva de las pruebas de drogas al Negociado. En todo caso, la única interpretación jurídica posible y el único efecto

lógico de esta legislación, es que en aquellos casos en que el Negociado iguale el precio en un proceso de licitación pública se le otorgue la administración de las pruebas. La legislación no obliga a otorgarle el contrato de administración al Negociado independientemente del precio que proponga o en aquellos casos cuando el precio propuesto sea más alto que su competidor. En vista de lo anterior, el Departamento de Educación no podía otorgar directamente un contrato para la administración de las pruebas de sustancias controladas al Negociado de Ciencias Forenses, sin mediar competencia o cuando sus precios sean mayores a los de otra entidad.⁷

Lo anterior, no atiende todas las controversias planteadas. La parte apelante, sostiene que por tratarse de un servicio profesional, conforme al Plan de Reorganización, no tenía la obligación de celebrar un proceso de licitación pública para la adjudicación del contrato. A pesar de que la parte apelante realizó este planteamiento ante el foro primario, el tribunal apelado, no lo adjudicó en su sentencia, pues entendió que conforme a la interpretación de la Ley 78, supra, resultaba suficiente para disponer del caso. En vista de que el foro primario adjudicó la controversia descansando en otros fundamentos y conforme nos

⁷ Nótese que aunque el foro primario invocó el Reglamento Número 7040, supra, del texto reseñado surge que el mismo es inaplicable al proceso adjudicativo ante nuestra consideración.

expresaremos más adelante, no resulta necesario adjudicar si el contrato se trata de uno por servicios profesionales.

En todo caso, sea un contrato por servicios profesionales o no, en este caso la parte apelante desde el 9 de abril de 2018 emitió una "solicitud de propuestas" a diversas empresas con el propósito de invitarlas a someter propuestas para la administración de las pruebas. Los licitadores sometieron la información solicitada por el Departamento y la parte apelante utilizó la información suministrada para adjudicar y hacer una determinación. De hecho, en las comunicaciones internas circuladas por el Departamento se incluyeron tablas comparativas de precios por proveedor, costos y renglón de servicios para cada uno de los laboratorios.

Independientemente de que se trate de un servicio profesional o no, la parte apelante revistió el proceso de licitación pública como si se tratara de uno de requerimiento de propuestas. Según reseñamos, en estos casos son de aplicación los principios generales establecidos en la sec. 3.16 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9656, que exigen que cuando, "la agencia concluye [...] un procedimiento adjudicativo en un caso particular, [...] notificará por escrito por correo certificado con acuse de recibo a las partes su determinación, los fundamentos para la misma y el recurso de revisión

disponible". Íd., pág. 624.

En estos casos se deben enumerar los requisitos y factores que se utilizarán para la adjudicación del contrato y no se le puede negar a quienes participan en la licitación y cuyas propuestas fueron rechazadas, el derecho a cuestionar la decisión de la agencia mediante la revisión judicial de ésta. Lo anterior, inclusive, aun en los casos en que el documento mismo de la licitación, el RFP, nada disponga respecto al derecho a revisión judicial. Por lo tanto, una vez concluya el proceso de selección del licitador agraciado, las partes que no prevalecieron podrán revisar judicialmente la decisión final de la agencia. Íd., pág. 624.

En este caso, la parte apelante no podía activar un proceso de requerimiento de propuestas, requerir a las partes que sometieran sus propuestas bajo las condiciones solicitadas, utilizar su información para adjudicar, formular y consignar en un documento los fundamentos para su adjudicación y mantener en secreto la información, para luego invocar que se trataba de un contrato de servicios profesionales. Lo anterior, no tiene cabida en los procesos de adjudicación y de licitación pública y atentan contra los principios de fiducia y transparencia que deben permear en estos procesos.

A la luz de anterior, descansando en otros fundamentos, se confirma la sentencia apelada.

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