

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XI

BI PUERTO RICO, INC.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS DEL
DEPARTAMENTO DE
CORRECCIÓN Y
REHABILITACIÓN

Recurrido

TRACK GROUP PR

Licitador Agraciado

KLRA201800357

REVISIÓN
procedente del
Departamento
de Corrección y
Rehabilitación

Caso Núm.:
17-001

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, la Jueza Surén Fuentes y la Jueza Cortés González.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 12 de julio de 2018.

BI Puerto Rico, Inc. compareció ante nos en aras de que revisemos y revoquemos la adjudicación de subasta enmendada que la Junta de Subasta del Departamento de Corrección y Rehabilitación notificó el 9 de mayo de 2018. Mediante el referido dictamen, la agencia le informó a los licitadores del *Request for Proposal Núm. 17-001, Acquisition Electronic Monitoring Equipment for DCR*, que la *buena pro* se le adjudicó a Track Group.¹ Sin embargo, al examinar la decisión objeto de revisión, advertimos que la misma no cumple con los requerimientos que el debido proceso de ley exige en toda notificación de adjudicación de subasta. En vista de ello, nos vemos precisados a revocar la decisión objeto del

¹ El 6 de julio de 2018 le concedimos a la parte recurrida hasta el día 10 de ese mismo mes y año para que expusiera su posición respecto al recurso de epígrafe. En cumplimiento de orden, tanto Track Group P.R. como el Procurador General presentaron su oposición al recurso de revisión judicial.

presente recurso y devolver el caso de marras para que dicho ente emita y notifique un nuevo dictamen conforme a derecho.

Ahora bien, antes de comenzar con la discusión en los méritos, hemos de atender un planteamiento de carácter jurisdiccional, pues conforme a nuestra jurisprudencia estos asuntos deben ser resueltos con prelación y preferencia. Ello en aras de cumplir con nuestro deber de ser fieles custodios de nuestra jurisdicción. *Pérez Soto v. Cantera Pérez, Inc. et al.*, 188 DPR 98, 105 (2013); *García v. Hormigonera Mayagüezana*, 172 DPR 1, 7 (2007); *A.A.A. v. Unión Abo. A.A.A.*, 158 DPR 273, 279 (2002); *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 369 (2002); *Ponce Fed. Bank v. Chubb Life Ins. Co.*, 155 DPR 309, 332 (2001). Veamos.

II

-A-

Es por todos conocido que la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico² (LPAU) fue creada con el propósito de uniformar los procedimientos administrativos ante las agencias. Por tal razón, esta ley desplaza y tiene preeminencia sobre toda disposición legal relativa a una agencia, particularmente cuando esta sea contraria a sus postulados. *Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al.*, 190 DPR 56, 66 (2014); *Hernández v. Golden Tower Dev. Corp.*, 125 DPR 744, 748 (1990). Consecuentemente, desde la aprobación del procedimiento administrativo uniforme provisto por la LPAU, los entes administrativos están precisados a conducir sus procedimientos de reglamentación, adjudicación y concesión de licencias y permisos de conformidad con los preceptos de esta ley. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745, 757 (2004). En vista de ello, las

² Ley Núm. 38—2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

agencias que no estén excluidas de su aplicación carecen de autoridad para adoptar reglamentación que imponga requisitos adicionales o distintos a los que fija la LPAU. Esto incluye los asuntos relacionados con la reconsideración y revisión judicial. Por consiguiente, cualquier imposición adicional será nula si incumple sustancialmente con la LPAU. *Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al.*, supra.

Ante este cuadro normativo, los tribunales, al evaluar la validez de una reglamentación de una agencia, debemos analizar los siguientes aspectos: (1) si la actuación administrativa está autorizada por ley; (2) si se delegó poder de reglamentación; (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los poderes delegados; (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley orgánica, y (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa. *Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al.*, supra, a la pág. 66-67; *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra, a la pág. 759. La agencia habrá actuado de manera *ultra vires* si se concluye que la regla o reglamento examinado no se aprobó con arreglo a todos estos requisitos. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra.

Por otro lado, cabe destacar que la interpretación amplia, abarcadora, y flexible que la Asamblea Legislativa le reconoce a la delegación de poderes a las agencias administrativas no implica que estas puedan actuar fuera del ámbito de su ley habilitadora. Por lo tanto, esta doctrina de delegación amplia de poderes no incluye la facultad de imponer requisitos jurisdiccionales para la revisión judicial mediante reglamento, si dicha autoridad no está amparada por su ley orgánica. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra, a la pág. 762. Es por ello que una reglamentación se considerará arbitraria o caprichosa cuando la agencia imponga requisitos adicionales a aquellos establecidos por los estatutos que rigen la

revisión de la agencia. *Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al.*, supra, a la pág. 67.

Luego de evaluar el *Aviso de Adjudicación Enmendada* que emitió el 9 de mayo de 2018 el Departamento de Corrección, al tenor con la norma antes esbozada, entendemos que la presentación de una fianza como exigencia inaugural para que la Junta de Reconsideración de Subasta de dicha agencia adquiriera jurisdicción sobre la solicitud de reconsideración resulta un acto *ultra vires*. Veamos la norma que dispone sobre el particular.

Al examinar la ley orgánica del Departamento de Corrección conocida como Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011³, vemos que la Asamblea Legislativa facultó al Secretario, entre otras cosas, a:

(aa) Adoptar, establecer, desarrollar, enmendar, derogar e implementar reglas, reglamentos, órdenes, manuales, normas y procedimientos para el funcionamiento efectivo del Departamento y de los organismos bajo su jurisdicción, a los fines de regir la seguridad, la disciplina interna y la conducta de funcionarios, empleados y de la clientela, así como los programas y servicios. Art. 7(aa) del Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011.

Consecuentemente, fue ante dicha autoridad que, el 4 de junio de 2002, el Departamento de Corrección aprobó el Reglamento Núm. 6469, conocido como Reglamento de la Junta de Reconsideración de Subasta del Departamento de Corrección y Rehabilitación, con el fin de uniformar los procedimientos que se ventilan ante ella. (Véase Art. 3 del Reglamento Núm. 6469, supra). Consecuentemente, allí se reguló todo lo relacionado al mecanismo de reconsideración y, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente:

La junta requerirá a todo licitador que radique un recurso ante la Agencia Agrupada de la subasta de la cual se recurre, una fianza a favor del Departamento de Corrección y Rehabilitación emitida por una compañía aseguradora debidamente certificada por el Comisionado de Seguros o en su lugar cheque certificado

³ 3 LPRA Ap. XVIII.

o giro postal a nombre del Secretario de Hacienda por la cantidad que aplique, según la siguiente tabla:

<i>Cantidad (Costo de Subasta)</i>	<i>Por ciento de Fianza</i>
<i>\$25,000-\$50,000</i>	<i>\$5,000 o 15%*</i>
<i>\$50,001-\$100,000</i>	<i>\$7,000 o 10%*</i>
<i>\$100,001-en adelante</i>	<i>\$10,000 o 5%*</i>

** Lo que sea mayor*

El costo de la subasta se determinará por la suma total de todos los precios cotizados para cada renglón o artículo por el licitador agraciado en la adjudicación.

En caso de solicitar el requisito de la fianza, la misma deberá ser entregada para que la Junta adquiera jurisdicción sobre la Solicitud de Reconsideración. Art. 6 del Reglamento Núm. 6469, supra.

Como podemos ver, el Reglamento Núm. 6469, *supra*, exige la presentación de una fianza como requisito *sine qua non* para que la Junta de Reconsideración de Subastas del Departamento de Corrección adquiera jurisdicción sobre la misma. Ahora bien, cuando evaluamos el Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011, *supra*, constatamos que la Asamblea Legislativa no le delegó la autoridad de imponer esta restricción a este procedimiento postsentencia. Más bien, surge que al Departamento de Corrección se le delegó sin más la autoridad de crear o adoptar un reglamento a los fines de regir la seguridad, la disciplina interna y la conducta de funcionarios, empleados y de la clientela, así como los programas y servicios; más no fue facultado a establecer requisitos jurisdiccionales en el proceso de reconsideración establecido por la LPAU.⁴ En vista de ello, el Departamento no podía, mediante reglamento, establecer restricciones adicionales a las ya preceptuadas por la LPAU. Al así proceder, el Departamento de Corrección actuó *ultra vires*.

⁴ Cabe consignar, que, no empece a que la LPAU dispone que la adjudicación de subastas no se encuentra sujeto a sus postulados por este considerarse un procedimiento informal no cuasijudicial, el mecanismo de la reconsideración no corre la misma suerte. Ello debido a que la sección 3.1 de la Ley Núm. 38, *supra*, claramente establece que la reconsideración de las decisiones emitidas en estos casos se regirá por lo dispuesto en su sección 3.19.

Como bien señaló nuestro más alto foro en *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, supra, la facultad otorgada por la ley orgánica de una agencia para establecer su estructura administrativa por medio de la formulación y adopción de un reglamento no se traduce en una delegación de *autoridad para exigir, mediante reglamento, agotar remedios administrativos adicionales no considerados en su ley habilitadora. Una agencia no puede, mediante reglamento, disponer remedios administrativos que menoscaben las garantías mínimas uniformes recogidas en la L.P.A.U. La autoridad para disponer gestiones administrativas jurisdiccionales para la revisión judicial solo la puede conceder la Asamblea Legislativa a la agencia mediante ley. El ente administrativo no puede abrogarse (sic) esa facultad mediante reglamento.* Íd., a la pág. 761.

Consecuentemente, la Junta de Reconsideración de Subastas del Departamento de Corrección erró al denegar la solicitud de reconsideración de BI Puerto Rico por carecer de jurisdicción ante la falta de la prestación de la correspondiente fianza, al este considerarse un requisito indebido.

En vista de lo aquí resuelto, no cabe duda que la reconsideración presentada por BI Puerto Rico se considera una adecuada, por lo que no solo el término para el recurso de revisión judicial fue debidamente interrumpido, sino que esta Curia apelativa posee jurisdicción sobre la causa de epígrafe.

-B-

Como se sabe, para que la revisión judicial de una adjudicación de subasta no se convierta en un ejercicio fútil, resulta indispensable que el ente fundamente su dictamen, aunque sea de forma breve, sumaria y sucinta. Ello en aras de garantizar una intervención efectiva por parte de este Tribunal de Apelaciones, al así poder auscultar si la decisión fue una arbitraria, caprichosa o irrazonable. *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, 877-878 (1999).

Además, esta exigencia surge ante el derecho que se le reconoce a la parte perjudicada a un debido proceso de ley, pues esta tiene a su haber impugnar la adjudicación de subasta que en su día emita la agencia. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 894 (2007); *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 741 y 742 (2001).

En vista de lo anterior, en toda adjudicación de subasta se tienen que exponer las razones que propiciaron a la agencia tomar la determinación en cuestión. Más aún, nuestro Tribunal Supremo ha dispuesto que la resolución administrativa por lo menos debe contener la siguiente información: *los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; los defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores perdedores y la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial. L.P.C. & D., Inc. v. A.C., supra*, a la pág. 879. (Véase también, *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas, supra*, a la pág. 743-744).

No cabe duda, que al plasmar en la decisión los cimientos en los cuales ella descansa se logran los siguientes objetivos: (1) *proporcionar a los tribunales la oportunidad de revisar adecuadamente la decisión administrativa y facilitar esa tarea; (2) fomentar que la agencia adopte una decisión cuidadosa y razonada dentro de los parámetros de su autoridad y discreción; (3) ayudar a la parte afectada a entender por qué el organismo administrativo decidió como lo hizo y, al estar mejor informada, poder decidir si acude al foro judicial o acata la determinación; (4) evitar que los tribunales se apropien de funciones que corresponden propiamente a las agencias administrativas según el concepto de especialización y destreza. L.P.C. & D., Inc. v. A.C., supra*, a la pág. 878-879.

Por otro lado, cónsono con la normativa jurisprudencial, el Reglamento Núm. 6470 del 4 de junio de 2002 del Departamento de Corrección y Rehabilitación⁵, dispone en su sección 23.8 cuál será el contenido de la adjudicación de la subasta y la misma reza como sigue:

2. Contenido

a. *General*

El aviso de adjudicación contendrá la siguiente información:

1. *Fecha del aviso;*
2. *Fecha de la adjudicación;*
3. *Nombre y dirección del licitador;*
4. *Número de la subasta;*
5. *Nombre de cada licitador indicando las partidas adjudicadas a su favor y la razón para rechazarle las partidas que no se le hayan adjudicado;*
6. *Determinaciones de hechos, advertencias a los efectos de que en caso de no estar conforme con la adjudicación, podrá solicitar revisión de esta ante la Junta de Reconsideración del Departamento dentro de los diez (10) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la notificación que será determinado por el matasellos del correo federal, del Aviso de Adjudicación;*
y
7. *Criterios de evaluación de la subasta y advertencia a los efectos de que la adjudicación en los casos de venta es susceptible de variar. Si dentro de los cinco (5) días de notificársele al mejor postor este no recoge y paga los bienes, se le podrá adjudicar al segundo postor más alto; por lo que los segundos y terceros postores deberán estar disponibles por el período señalado a sostener sus ofertas. Secc. 23.8(2)(a) del Reglamento Núm. 6470, supra.*

En el caso de marras, BI Puerto Rico impugnó la adjudicación del *Request for Proposal No. 17-001, Acquisition Electronic Monitoring Equipment for DCR* que el Departamento de Corrección notificó el 9 de mayo de 2018. Pero, como bien adelantamos, la misma no cumplió con las exigencias reglamentarias ni con las jurisprudenciales antes detalladas, toda vez que **no contiene las direcciones de los licitadores, las determinaciones de hechos**

⁵ Este Reglamento es conocido como Reglamento de Subastas del Departamento de Corrección y Rehabilitación.

con una síntesis de las propuestas de los licitadores, ni los criterios de evaluación de la subasta.

Como vemos, el incumplimiento por parte de la agencia recurrida provocó que la notificación emitida no fuera adecuada, válida y efectiva. Para que ello sucediera resultaba indispensable que el Departamento de Corrección plasmara en ella toda la información que su reglamento y nuestra jurisprudencia especifica. No albergamos duda que, la existencia de un informe en el expediente administrativo en el cual se detallan los aspectos evaluados y las razones por la cual Track Group fue el licitador victorioso, no subsana la falta de los elementos reglamentarios y jurisprudenciales antes detallados en la decisión final de la agencia. Ahora bien, otro sería nuestro proceder si el Departamento de Corrección hubiese adoptado y hecho formar parte de su decisión el aludido informe, así como notificado el mismo en unión al *Aviso de Adjudicación de Subasta*. Sin embargo, tampoco procedió de esta manera. Por consiguiente, la notificación efectuada fue una defectuosa.

III

Ante el incumplimiento con los postulados que gobiernan la notificación de la adjudicación de la subasta, nos vemos precisados a revocar la decisión aquí impugnada y a devolver, por tanto, el caso para que el Departamento de Corrección emita un dictamen conforme a nuestro ordenamiento jurídico. Solo así la parte perjudicada podrá, de entenderlo necesario, formular una apropiada defensa ante nos y esta Curia podrá revisar y resolver los méritos de la causa. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, supra*, a la pág. 894; *L.P.C. & D., Inc. v. A.C., supra*, a la pág. 879.

Notifíquese **inmediatamente**.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

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