

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

NORTH SIGHT
COMMUNICATIONS, INC.

RECURRENTE

V.

POLICÍA DE PUERTO RICO
(Departamento de
Seguridad Pública)

RECURRIDA

KLRA201800438

*Revisión
procedente de la
Junta Revisora de
Subastas de la
Administración de
Servicios
Generales*

*Caso núm.:
JR-18-060*

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Colom García, la Juez Domínguez Irizarry y la Jueza Soroeta Kodesh

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de noviembre de 2018.

Mediante recurso de revisión administrativa comparece ante nosotros North Sight Communications, Inc., [en adelante Recurrente o North Sight], y nos solicita que revoquemos la Resolución que emitió la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico [en adelante la Junta Revisora o Recurrída] el 23 de julio de 2018. En la Resolución, la Junta confirmó el Aviso de Adjudicación de la Junta de Subastas de la Policía de Puerto Rico.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, **se desestima** el recurso presentado.

TRASFONDO PROCESAL Y FÁCTICO

El 10 de abril de 2018, la Junta de Subastas de la Policía de Puerto Rico [en adelante, Junta de Subastas] emitió la Invitación a Subasta Formal Número 2018R-002-001 sobre la adquisición de 1,000 radios portátiles en las Bandas 700/800 y Multibanda. Entre las especificaciones del equipo que pretendía comprar la Policía de

Número Identificador

SEN2018_____

Puerto Rico estaba que este tenía que ser compatible con el Sistema "Troncalizado Smart Zone de Motorola". North Sight objetó las especificaciones de la subasta, debido a que la tecnología Smart-Zone no se ajustaba a los requerimientos mínimos para uso por las agencias de seguridad pública. Sobre este particular, argumentó que esta tecnología estaba obsoleta y que, aparte de ser costosa, solo la ofrecía la empresa CODECOM. Por ello, solicitó la eliminación de este requerimiento.

Después de posponer la apertura de la subasta, el 25 de abril de 2018, la Policía modificó y amplió las especificaciones adicionales que debían tener los radios. De modo que, los licitadores pudieran ofertar radios con el sistema P25, la tecnología de cancelación de ruidos y que tuvieran una pantalla adicional en la parte superior.

Después de varias incidencias procesales, el 2 de mayo de 2018, se llevó a cabo la subasta. Sin embargo, North Sight no presentó propuesta. Así las cosas, el 16 de mayo de 2018, la Policía adjudicó la buena pro de la subasta a la empresa CODECOM.

El 4 de junio de 2018, la Recurrente presentó una Solicitud de Reconsideración ante la Junta Revisora en la que impugnó la adjudicación de la subasta a CODECOM. Examinada su solicitud, el 23 de julio de 2018, la Junta Revisora confirmó el Aviso de Adjudicación de la Junta de Subastas de la Policía de Puerto Rico.

Inconforme con lo resuelto, el 2 de agosto de 2018, la Recurrente acudió ante nosotros y señaló los siguientes tres errores:

ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL DETERMINAR QUE NO PROCEDÍA LA SOLICITUD DE REVISIÓN DE ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA DE NORTH SIGHT Y CONFIRMAR LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA A CODECOM A PESAR DE QUE LAS ESPECIFICACIONES CLARAMENTE FAVORECÍAN UN PRODUCTO EN PARTICULAR

SUPLIDO POR CODECOM Y EXCLUÍAN LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUPLIDORES

ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL DETERMINAR QUE NO PROCEDÍA LA SOLICITUD DE REVISIÓN DE ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA DE NORTH SIGHT Y CONFIRMAR LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA A CODECOM SIN HABERSE CONTESTADO LAS INTERROGANTES DE NORTH SIGHT Y SIN HABERSE CELEBRADO LA REUNIÓN PRE-SUBASTA SOLICITADA

ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL CONFIRMAR LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA A CODECOM A PESAR DE QUE DICHA EMPRESA NO CUMPLIÓ CON TODAS LAS ESPECIFICACIONES DE LA SUBASTA E INCLUYÓ UNA OFERTA INAPROPIADA Y NO SOLICITADA EN SU LICITACIÓN

La parte recurrida presentó su Alegato en Oposición. Así pues, con el beneficio de su comparecencia, resolvemos.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

La contratación de servicios por parte de las agencias del gobierno está matizada por el interés público de promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado. Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., 177 DPR 398 (2009), Empresas Toledo v. Junta de Subastas, 168 DPR 771, 778-79 (2006).

Así, el proceso de subasta como mecanismo para viabilizar la contratación gubernamental debe llevarse a cabo de modo que se proteja al erario consiguiendo la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el gobierno al mejor precio posible. Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., *supra*, RBR Const., S.E. v. Aut. De Carreteras, 149 DPR 836, 848-49 (1999). Véanse, además, Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*; Trans Ad de Puerto Rico, Inc. v. Junta de Subastas, 174 DPR 56, 69 (2008). A su vez, las subastas gubernamentales tienen el objetivo de establecer un esquema que asegure la competencia equitativa entre los licitadores, evite la corrupción y minimice los riesgos de incumplimiento. *Id.* Véanse, además, Mar-Mol Co.,

Inc. v. Adm. Servicios Gens., 126 DPR 864, 871 (1990); Justiniano v. ELA, 100 DPR 334, 338 (1971); Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., *supra*.

Las agencias administrativas, de ordinario, se encuentran en mejor posición que los tribunales para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración a la luz de los parámetros establecidos por la ley y los reglamentos aplicables. Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., *supra*; AEE v. Maxon, 163 DPR 434, 444 (2004). Véanse, además, Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*, pág. 779; Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, 169 DPR 886 (2007).

Como consecuencia de ello, los tribunales no debemos intervenir con el rechazo de una propuesta o la adjudicación de una subasta salvo que la determinación administrativa adolezca de abuso de discreción, arbitrariedad o irracionalidad. Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., *supra*; Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*, pág. 783-84. Véanse, además, RBR Const., S.E. v. Aut. de Carreteras, *supra*; Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, *supra*.

Adjudicada la buena pro, los tribunales no deben sustituir el criterio de la agencia o junta concernida, excepto si se demuestra que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa, o mediando fraude o mala fe. Caribbean Communications v. Pol. de P.R., 176 DPR 978 (2009); Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, *supra*. En ausencia de estos elementos, "ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa. La cuestión debe decidirse a la luz del interés público". Great American Indemnity v. Gobierno de la Capital, 59 DPR 911, 916 (1942). En tales casos, la determinación será sostenida si cumple con el criterio de razonabilidad. Caribbean

Communications v. Pol. de P.R., *supra*. De otro lado, "La LPAU establece una norma de revisión judicial que le imparte deferencia a las resoluciones emitidas por las agencias administrativas. Tal deferencia se observa por el conocimiento especializado que las agencias administrativas poseen en las áreas que estas regulan, siempre y cuando sus decisiones finales estén basadas en evidencia sustancial que obre en la totalidad del expediente administrativo". Blassini, et als. v. Depto Rec. Naturales, 176 DPR 454(2009); Hernández v. Centro Unido de Detallistas, 168 DPR 592, (2006); Otero v. Toyota, 163 DPR 716, 728 (2005); Metropolitana S.E. v. ARPE, 138 DPR 200, 213 (1995); Gallardo v. Clavel, 131 DPR 275, 290 (1992); Murphy Bernabé v. Tribunal Superior, 103 DPR 692, 699 (1975). Claro está, no procede la deferencia judicial cuando nos encontramos con una interpretación estatutaria que afecta derechos fundamentales, resulta irrazonable o conduce a la comisión de injusticias. Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway, 149 DPR 881 (1999). Tampoco procede cuando la agencia interpreta el estatuto que viene llamada a poner en vigor de forma tal que produce resultados contrarios al propósito de la ley. Mun. de San Juan v. J.C.A., 149 DPR 263 (1999); Pacheco Torres v. Estancias de Yauco, S.E., 160 DPR 409 (2003); Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway, *supra*, Martínez Segarra v. Rosado Santoni, 165 DPR 582 (2005). Al evaluar en sus méritos cada controversia debemos distinguir entre cuestiones de interpretación estatutaria, en la que los tribunales son especialistas, y aquellas otras propias para la discreción o pericia administrativa. Quiñones v. San Rafael Estates, S.E., 143 DPR 756 (1997); Álvarez v. Junta de Directores, Con. Villa Caparra, 140 DPR 763 (1996).

Por otra parte, la capacidad de una parte para realizar con eficacia actos procesales como parte litigante y comparecer como demandante o en representación de cualquiera de ellos se conoce propiamente como legitimación. Se requiere legitimación activa para ser demandante y pasiva para ser demandado. Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center, 124 DPR 559 (1989). Sobre el particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha manifestado que:

Para que haya acción legitimada tiene siempre que existir la capacidad para demandar, pero no todo el que tiene capacidad para demandar tiene acción legitimada en un pleito específico. En cada pleito, además de capacidad para demandar, la parte interesada deberá demostrar que tiene un interés legítimo. Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center, supra en la pág. 563, citando a Serrano Geyls, Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico, Vol. I, pág. 132.

Uno de los requisitos de justiciabilidad necesarios para dar paso al ejercicio de la función judicial es el que los litigantes ostenten legitimación activa. P.I.P. v. E.L.A. et al., 186 DPR 1, (2012); Lozada Sánchez v. A.E.E., 184 DPR 898, 916 (2012). La legitimación activa o standing "forma parte de los criterios que se evalúan para determinar si una controversia presentada ante los tribunales es justiciable, lo que significa que los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas **entre partes opuestas que tienen un interés real** en obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas". (Énfasis nuestro). De la Cruz Brito, Ex parte, 190 DPR 122, 131-132 (2014); E.L.A. v. Aguayo, 80 DPR 552 (1958). Corresponde al promovente en cada pleito demostrar que no tan solo posee la capacidad para demandar, sino que también tiene un interés legítimo en el caso. Este elemento de justiciabilidad difiere de los otros "porque gira primordialmente en torno a la parte que

prosigue la acción y sólo secundariamente en cuanto a las cuestiones a adjudicarse". Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center, supra en la pág. 564; Com. de la Mujer v. Srio. de Justicia, 109 DPR 715, 723 (1980).

Se considera que una parte tiene legitimación activa o *standing* cuando: 1) el demandante o promovente ha sufrido un daño claro y palpable; 2) ese daño es inmediato, preciso, no abstracto ni hipotético; 3) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejecuta y el daño alegado; 4) y la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de alguna ley. De la Cruz Brito, Ex parte, supra, a la pág. 132; Col. Peritos Electricistas v. A.E.E., 150 DPR 327, 331 (2000). Estos requisitos se analizarán en el contexto de una persona particular al igual que en el de un grupo u organización. De la Cruz Brito, Ex parte, supra; P.I.P. v. E.L.A., supra; Lozada Sánchez et al. v. J.C.A., supra.

Con el marco legal esbozado, procedemos a resolver la controversia ante nuestra consideración.

Como se sabe, la legitimación activa es una doctrina de autolimitación judicial mediante la cual se determina si la parte compareciente es la adecuada para cuestionar una actuación gubernamental. Conforme a ella, nos corresponde evaluar si el promovente de la acción está facultado para comparecer y presentar el recurso de revisión ante nosotros. Con ello, se procura garantizar que la controversia que se trae ante nuestra consideración sea justiciable y, por ende, estemos facultados para atenderla. Mun. de Aguada v. JCA, 190 DPR 122 (2014); MAPFRE v. ELA, 188 DPR 517, 533 (2013).

En su recurso, el Recurrente nos señala que la Junta Revisora incidió al confirmar la adjudicación de la Subasta a

CODECOM y no considerar la solicitud de revisión que sometió. En esta solicitud, expuso que las especificaciones estipuladas en el aviso de subasta estaban especialmente diseñadas para favorecer a un solo licitador, en este caso a CODECOM. Por ello, sostiene que en las especificaciones nuevas como en las originales la agencia incluyó requisitos restrictivos "con el propósito de favorecer un producto y suplidor particular y excluir la participación de los otros suplidores".

Sin embargo, conforme a los hechos que informa esta causa, el Recurrente no participó de la Subasta. Este no presentó su propuesta para la Subasta Formal Núm. 2018R-002-001 de la Policía de Puerto Rico. Por tanto, no puede considerarse como parte para solicitar revisión de la adjudicación de la buena pro a CODECOM, conforme lo dispone la Ley 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRC sec. 9601 *et seq.*, y el Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios del Departamento de Seguridad Pública, Reglamento Núm. 9013 de 26 de marzo de 2018.

En su parte pertinente, el inciso A, Artículo 20 del Reglamento 9013, *supra*, provee para que cualquier **licitador** que no esté de acuerdo con la adjudicación de una subasta pueda impugnarla ante la Junta de Revisión del Departamento de Seguridad Pública o la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico.

Por otra parte, el inciso (j) de la Sección 1.3 de la LPAU, 3 LPRC sec. 9603 (j), define *parte* como sigue:

[...] toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o **que sea parte en dicha acción, o que se le permita intervenir o participar en la misma, o que haya radicado una petición para la revisión**

o cumplimiento de una orden, o que sea designada como parte de dicho procedimiento. (Énfasis nuestro).

Al interpretar el mismo inciso de la derogada Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció que el solo hecho de haber participado en un proceso administrativo no significa que esa parte tenga la legitimación necesaria y requerida para solicitar la intervención judicial. Fundación Surfrider, Inc., et al., v. ARPE, et al, 178 DPR 563 (2010).

Conforme a esta interpretación, podemos concluir que North Sight no se puede considerar como parte en el proceso de licitación que llevó a cabo la Junta de Subastas. Aunque en un principio este intervino mediante la impugnación de las especificaciones o condiciones del equipo requerido, publicadas por la Junta de Subastas, este no continuó su participación.

Como mencionamos anteriormente, North Sight no presentó su propuesta de negocio ni participó en la Subasta celebrada el 2 de mayo de 2018. Tal ausencia, demostró que el Recurrente no tenía un interés legítimo, de modo que lo adjudicado por la Junta de Subastas no pudo tener ningún efecto adverso o desfavorable a sus intereses. Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center, supra. El daño reclamado por North Sight es claramente hipotético, debido a que este no fue una parte adversamente afectada por la determinación de la Juntas de Subastas. Al no licitar, la Junta de Subastas de ninguna manera podía perjudicar sus intereses porque nunca tuvo ante su consideración una propuesta de negocios del Recurrente.

Por ende, el Recurrente no es parte adecuada para cuestionar la adjudicación de la subasta, pues no licitó, no fue parte de lo evaluado por la Junta. Tal y como dispone el Artículo 20 del Reglamento 9013, *supra*, solamente los licitadores pueden impugnar la adjudicación de una subasta. Por ello, North Sight no podía impugnar la adjudicación de la Subasta y mucho menos solicitar su revisión. Ante esto, como Tribunal revisor, no podemos evaluar la adjudicación tomando como base una especulación o hacerlo en el vacío.

Como mencionamos anteriormente, nuestra función revisora solamente la podemos ejercer cuando se nos presenta una controversia genuina **entre partes opuestas que tienen un interés real**. De la Cruz Brito, Ex parte, supra; E.L.A. v. Aguayo, supra. Por tanto, el daño reclamado por North Sight es claramente hipotético, debido a que no fue parte en la licitación. En consecuencia, el Recurrente no tiene legitimación activa para cuestionar la adjudicación de la Subasta a CODECOM, debido a que tal determinación no le causó un daño real, preciso y particularizado. Col. Peritos Electricistas v. A.E.E., supra.

DICTAMEN

Por los fundamentos que anteceden, desestimamos el recurso de revisión presentado por carecer el Recurrente de legitimación activa.

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