Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN

WF COMPUTER SERVICE, INC. Recurrente V. DEPARTAMENTO DE SALUD, ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS ASEM Y SUS JUNTAS DE SUBASTA Y DE REVISIÓN DE SUBASTAS Recurrida	KLRA201800726	*REVISIÓN ADMINISTRATIVA* procedente de la Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico (ASEM) Subasta Núm.: C9-508 C9-508R1 Sobre: Impugnación de Subasta

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres; el Juez Rivera Colón y la Juez Lebrón Nieves

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

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

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones, WF Computer Service, Inc., (en adelante, la parte recurrente o WF Computer), mediante el recurso de *Revisión de Decisión Administrativa* de epígrafe y nos solicita la revocación de la determinación emitida por la Junta de Revisión de Subasta de la Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico (en adelante, parte recurrente o Junta de Subasta) el 16 de noviembre de 2018 y notificada en la misma fecha.

Mediante el referido dictamen, el foro administrativo ordenó la cancelación de la Subasta C9-0508 y en consecuencia, dejó sin efecto la adjudicación de la *buena pro* a favor de BlueRange Technology (BlueRange).

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la determinación recurrida.

I

Conforme surge del expediente ante nos, el 14 de septiembre de 2018 la Administración de Servicios Médicos (ASEM) emitió una Invitación y Aviso de Subasta Formal Número C9-00508, para la adquisición de computadoras portátiles para el proyecto de Récords Médicos. A la referida subasta comparecieron los siguientes licitadores:

a)	BlueRange Technology	$585.00	$100.00	$25.00
b)	Scanner	617.00	92.00	19.00
c)	WF Computer Services	621.00	92.50	25.00
d)	Computer Link	650.00	126.60	35.00

La Apertura de los Pliegos de Subasta se celebró el 2 de octubre de 2018. Posteriormente, el 23 de octubre de 2018 ASEM emitió *Aviso de Adjudicación de Subasta*, mediante el cual le otorgó la *buena pro* a BlueRange. Del aludido *Aviso de Adjudicación de Subasta* surge que la razón para el rechazo de la propuesta de WF Computer fue por ser su oferta más alta en precio que la adjudicada.

Inconforme con la adjudicación de la subasta que realizara la ASEM, el 2 de noviembre de 2018, WF Computer, incoó escrito titulado *Recurso de Revisión de Adjudicación de Subasta* ante la Junta de Revisión de Subasta de la ASEM. En su recurso, adujo los siguientes fundamentos:

> I. <u>Incumplimiento de Materiales en Licitación de Bluerange:</u>
>
> 3. Mediante carta de 3 de octubre de 2018, Anejo 2, WF informó a la ASEM que Bluerange omitió proveer información material requerida en el documento de la invitación a Subasta titulado "Certificación", incluido aquí como Anejo 3. El proveer dicha información es un requisito indispensable cuya omisión provoca la descualificación del licitador conforme a la legislación vigente sobre el proceso de compras por entidades gubernamentales. Las omisiones señaladas fueron:

a) Certificar si ha rendido Planillas Contributivas, o estar excenta de, que no adeuda contribución alguna;
b) Certificar si ha pagado las contribuciones de seguro por desempleo, de incapacidad temporal y de seguro social para choferes, o si está acogida a un Plan de Pago con el Departamento de Hacienda;
c) Omitió informar el Número de Seguro social Patronal,
d) Omitió firmar la Certificación

4. Omitió también, según la Tabla titulada "Resumen de Ofertas, Anejo 4, indicar la fecha de entrega, la cual era determinante según carta 14 de junio de 2018, suscrita por el Director Interino de Tecnología de Información de ASEM, Anejo 5, y la Solicitud de Compra, Anejo 6.

5. El requisito de entrega en un término limitado fue nuevamente señalado en la Apertura de Subasta, donde se informó sobre reclamaciones judiciales en las cuales se alega ASEM incumple con la entrega de estas computadoras a sus empleados, lo que ocasiona que éstos no puedan realizar su trabajo de anotar los apuntes reglamentarios en los Expedientes Médicos de los pacientes que atienden.

6. Bluerange no fue invitada a licitar en la Subasta, según surge de la "Certificación de Envío" de ASEM, Anejo 7, la cual detalla los nombres de los suplidores invitados a participar en esta Subasta Formal, el nombre de [sic] del licitador agraciado Bluerange no aparece listado.

7. Aún sin Bluerange ser invitada, en el Expediente de Subasta hay un "Sales Quotation # 31973 de Bluerange Technology para ASEM, con fecha de 6 de junio de 2018, Anejo 8. Los números cotizados en dicha Cotización de junio son los mismos por los cuales fue adjudicada la subasta a Bluerange.

8. Estando al tanto de la próxima celebración de esta Subasta y de la urgencia de recibir los equipos, dio una ventaja a Bluerange, ya que pudo coordinar el transporte de las computadoras a Puerto Rico con mucho tiempo de antelación, lo que le resulta más económico a Bluerange, para cumplir con el requisito de días de entrega; el cual reiteramos, Bluerange incumplió, según refleja la antes referida Tabla de Resumen de Ofertas de la ASEM, Anejo 4, referida anteriormente en el párrafo 4.

II. <u>Incumplimiento de Materiales en Licitación de Bluerange:</u>

10. En cuanto al Licitador Scanner Overseas, según postor, su Licitación incumple con el

> término de Entrega al ofrecer ésta en 25-30 días cuando la solicitud de entrega urgente y determinante, siendo una condición material, según la[s] antes referidas comunicaciones, de la ASEM, tampoco procede adjudicarle la Subasta, ante su incumplimiento con la exigencia de urgencia y máxime cuando la diferencia en precio cotizado es de $4.00 en la Partida #1, de $.50 en la Partida #2 y de $6 en la Partida #3.
>
> 11. Enfatizamos que la compareciente WF Computer Services fue la única licitadora en presentar Certificación de Lenovo, Anejo 9, para operar Centro de Servicio Autorizado en Puerto Rico, lo que le permite según Lenovo dar servicio de garantía de fábrica en Puerto Rico.

En vista de los incumplimientos antes indicados, la parte recurrente indicó en su escrito que procedía revocar la adjudicación de la Subasta a BlueRange. Dicha parte indicó, además, que la subasta se le debía adjudicar, toda vez que había sido "la única licitadora que cumplió con [. . .] tiempo de entrega, el cual es un requisito material según la documentación en el Expediente de Subasta".

En atención al recurso de revisión de la parte recurrente, y conforme surge de la *Resolución* recurrida del 16 de noviembre de 2018, la Junta de Revisión de Subasta de la ASEM llevó a cabo el análisis del cumplimiento de cada una las propuestas sometidas por los licitadores, así como de todo el expediente que compone el caso C9-00508 para la adquisición de Computadoras de la Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico. La Junta revisora determinó lo siguiente:

> a. Que no hubo uniformidad en el proceso de invitación a subastas. El envío de las propuestas debió ser por el mismo método para todos los licitadores.
>
> b. Que algunos documentos que componen el expediente, no tenían la información debidamente cumplimentada por la División de Compras.
>
> Es responsabilidad de esta Junta revisar todos los procesos utilizados para llevar a cabo la adquisición de bienes y servicios, en su función debe velar en todo momento por la pureza de los procesos y evitar la

> mínima apariencia de irregularidad. El proceso llevado a cabo en este caso por la División de Compras, creó dudas y confusión a los Licitadores. [...]

Por tanto, la Junta de Revisión de Subasta resolvió, de forma unánime, cancelar la subasta impugnada y dejó sin efecto la adjudicación de la misma a favor de BlueRange.

Inconforme nuevamente con dicho dictamen, la parte recurrente acudió ante este Tribunal de Apelaciones y le imputa a la Junta de Revisión de Subasta errar al cancelar la subasta. En esencia, adujo que:

> Ante los incumplimientos y variaciones materiales, procedía que la Junta de Subastas cancelara dicha [a]djudicación a BlueRange y procediera a [a]djudicar al próximo postor que cumpliera con la evaluación sobre Responsabilidad, Responsividad y precio razonable.

Por no entenderlo necesario, prescindimos de la comparecencia de la parte recurrida.

II

A. La revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas

Según nos plantea el profesor Demetrio Fernández, la función principal de la revisión judicial "es asegurarse de que las agencias actúan dentro del marco del poder delegado y consistente con la política legislativa".[1] Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que los tribunales apelativos debemos conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas, ello debido a la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. Por ello, dichas determinaciones poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas. (Citas

[1] D. Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Bogotá, Ed. Forum, 2013, pág. 669.

omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 625-626 (2016).

En reiteradas ocasiones, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que el principio rector en la revisión judicial de las decisiones e interpretaciones de una agencia administrativa es el criterio de la razonabilidad. Así pues, la revisión judicial se debe limitar a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria o ilegal, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 626.

De acuerdo con lo dispuesto por la Sec. 4.5 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA sec. 2175, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU)[2], la revisión judicial de las decisiones administrativas comprende 3 aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, págs. 626-627.

En cuanto a las determinaciones de hecho de una agencia administrativa, conforme a la Sec.4.5 de la LPAU, *supra*, éstas se sostendrán si se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Esta regla de la evidencia sustancial es para "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por

[2] La Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017 derogó la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Ahora bien, cabe destacar que la referida disposición se mantiene inalterada en la ley vigente.

el criterio del tribunal revisor". (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 627.

Respecto a las conclusiones de derecho, la Sec. 4.5 de la LPAU, *supra*, también dispone sobre ello al expresar que éstas "serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal". Sin embargo, valga destacar que los tribunales deben darles peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra. Ante esto, los tribunales no pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia administrativa con el fin de sustituir el criterio de éstas por el propio. Claro está, la deferencia que le deben los tribunales a la interpretación que haga la agencia administrativa sobre aquellas leyes y reglamentos que le corresponde poner en vigor cede si la agencia: (1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales. (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, págs. 627-628.

En resumen, los tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero ésta cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida. (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 628.

B. Las Subastas

La contratación gubernamental de servicios está revestida del más alto interés público, pues persigue fomentar la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009). *ECA General Contractors, Inc. v. Municipio*, 2018 TSPR 124, 200 DPR __ 2018, res. 29 de junio de 2018.

La subasta formal es el vehículo procesal ordinariamente utilizado por el Estado en la adquisición de bienes y servicios. *R & B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 620 (2007). El objetivo primordial de la subasta es brindarle protección al erario mediante el acceso a la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno al mejor precio posible. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 848-849 (1999). Por consiguiente, la subasta gubernamental procura "establecer un esquema que asegure la competencia equitativa entre los licitadores, evite la corrupción y minimice los riesgos de incumplimiento". *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, supra, pág. 404; Véanse *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990); *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971). Nuestro ordenamiento jurídico no contiene un estatuto uniforme que regule la subasta gubernamental dirigida a la adquisición de bienes y servicios. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, supra, pág. 850. Por ello, corresponde a cada agencia ejercer su poder de reglamentación para establecer las normas que habrán de gobernar sus procedimientos de subasta. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, supra, pág. 404. *ECA General Contractors, Inc. v. Municipio*, supra.

Por último, como es sabido, [l]os tribunales tenemos el deber de asegurar que al efectuar sus gestiones de compra y contratación, las instrumentalidades públicas **cumpl[a]n con la ley, con sus propios procedimientos y que tratan de forma justa a los licitadores**. **En fin, que los dineros del pueblo se gastan en**

beneficio del interés público. No debemos perder de perspectiva que el gobierno es el comprador y contratante más grande del país. La adecuada fiscalización de la utilización de los dineros del erario público resulta de vital importancia para mantener la confianza del ciudadano en el gobierno y una democracia saludable. (Énfasis nuestro). *RBR Const., S.E. v. A.C.*, supra, pág. 856.

III

Esbozada la norma jurídica, estamos en posición de resolver el recurso ante nuestra consideración.

La parte recurrente plantea, en síntesis, en su escrito ante nos que, "[a]nte los incumplimientos y variaciones materiales, procedía que la Junta de Subastas cancelara dicha [a]djudicación a BlueRange y procediera a [a]djudicar al próximo postor que cumpliera con la evaluación sobre Responsabilidad, Responsividad y precio razonable. No le asiste la razón. Veamos.

Conforme surge del tracto procesal antes reseñado surge que luego de emitido el *Aviso de Adjudicación de Subasta* a favor de BlueRange, la Junta de Revisión de Subasta examinó cada una de las propuestas sometidas por los licitadores y encontró lo siguiente:

a. Que no hubo uniformidad en el proceso de invitación a subastas. El envío de las propuestas debió ser por el mismo método para todos los licitadores.

b. Que algunos documentos que componen el expediente, no tenían la información debidamente cumplimentada por la División de Compras.

En vista de los defectos encontrados, la agencia recurrida procedió a cancelar la subasta impugnada y dejó sin efecto la adjudicación de la misma a favor de BlueRange.

Como es sabido, "una agencia tiene el derecho de revocar la adjudicación de la subasta antes de que se formalice el contrato correspondiente ....". El fin social que persigue la facultad de rechazar las licitaciones o de cancelar la subasta una vez adjudicada es conceder cierto grado de discreción y flexibilidad que le permita

al ente administrativo proteger sus intereses adecuadamente. *RBR Const., S.E. v. A.C.* (Citas omitidas). *Cordero Vélez v. Mun. de Guánic*a, 170 DPR 237, 248 (2007).

En aras de la consecución de tal fin, colegimos que el foro administrativo no erró al cancelar la subasta impugnada y dejar sin efecto la adjudicación de la misma a favor de BlueRange. Además de lo antes indicado, cabe señalar que, no podemos perder de perspectiva que lo anterior constituye la interpretación de la agencia, quien es la que posee la experiencia y el conocimiento especializado sobre el asunto en conflicto. Por lo que, en vista de lo anterior, no observamos en el expediente indicio alguno de que el foro administrativo, en su determinación haya incurrido en abuso de discreción o haya actuado arbitraria o caprichosamente, que amerite nuestra intervención.

Consecuentemente concluimos que el error antes señalado no fue cometido por la agencia administrativa.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la determinación impugnada.

Notifíquese inmediatamente.

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

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