

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

AIRBORNE SECURITY
SERVICES, INC.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS DE LA
UNIVERSIDAD DE PUERTO
RICO, RECINTO DE RÍO
PIEDRAS

Recurrida

BRIDGE SECURITY
SERVICES

Licitador Agraciado

KLRA202000185

Revisión
Administrativa
procedente de la
Junta de Subastas
de la Universidad
de Puerto Rico

Subasta Núm.:
220001591

Sobre:
Adjudicación de
Subasta

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa y el Juez Pagán Ocasio.

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de septiembre de 2020.

El 14 de julio de 2020, Airborne Security Services (recurrente) compareció ante este Tribunal mediante un Recurso de Revisión Judicial de Adjudicación de Subasta. Solicita que dejemos sin efecto la adjudicación de la Subasta Número 2200001591 de la Junta de Subasta de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras (Junta o recurrida). Por los fundamentos expuestos, revocamos.

El 21 de enero de 2020, la recurrida adjudicó la subasta de referencia a Bridge Security Services (Bridge) a pesar de que ésta fue la cuarta oferta más baja. Inconforme, el recurrente presentó una Solicitud de Reconsideración y contendió que el Aviso de Adjudicación

de Subasta era nulo e inoficioso porque incumplir con varios requisitos establecidos en el Reglamento sobre Adquisición de Equipos, Materiales y Servicios No personales de la Universidad de Puerto Rico (Reglamento). Sobre tales bases, solicitó que la Junta emitiera un nuevo Aviso de Adjudicación conforme a derecho, reconsiderara su determinación y adjudicara la subasta a favor del recurrente. Debido a que su solicitud de reconsideración fue rechazada de plano, el recurrente comparece ante nosotros y señala la comisión de cinco errores. En síntesis, argumenta que el Aviso de Adjudicación de Subastas fue defectuoso por cuanto debió estar firmado por el presidente de la Junta de Subastas, que se omitió las advertencias de rigor en lo que respecta al trámite de revisión judicial y que carece de los fundamentos para la adjudicación. Además, arguye que la buena pro debió ser adjudicada a su favor ya que su propuesta es más baja que la de Bridge y que la Junta erró al negarle copia del expediente administrativo. Recibido el Alegato de la Parte Recurrída, resolvemos.

El Artículo 4.006 de la Ley Núm. 201-2003, conocida como la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone en lo pertinente que el Tribunal de Apelaciones atenderá mediante recurso de revisión judicial las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas. 4 LPRÁ sec. 24y. De igual forma, la sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017 conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRÁ sec. 9672, faculta al Tribunal de Apelaciones a revisar las órdenes o resoluciones finales de los organismos administrativos en casos de impugnación de subasta.

Ahora bien, las agencias gozan de una amplia discreción al evaluar las propuestas sometidas en subastas gubernamentales. *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821 (2007). Tal discreción obedece al conocimiento especializado y a la vasta experiencia de las agencias que las coloca en mejor posición que los foros judiciales para seleccionar al licitador que más beneficie el interés público. *Íd.* Es decir que los tribunales no habremos de intervenir con el criterio de la agencia o junta concernida salvo que se demuestre que ésta actuó de forma arbitraria o caprichosa o mediante fraude o mala fe. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886 (2007).

Sobre tales bases, “[e]n ausencia de fraude, mala fe, o abuso de discreción, 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 y ningún postor tiene un derecho adquirido en ninguna subasta”. *Íd.*, pág. 898. De otra parte, el objetivo del Gobierno es obtener el precio más bajo posible sin menoscabar consideraciones de orden público a la luz de las necesidades de la agencia o junta concernida. *Íd.* De manera que la agencia puede rechazar una oferta menor siempre y cuando su determinación sea razonable y actúe en beneficio del interés público. *Íd.*

Es norma reiterada que el procedimiento de adjudicación de las subastas gubernamentales está revestido de un gran interés público y aspira a promover una sana administración pública, toda vez que conlleva el desembolso de fondos del erario. *Caribbean Communications v. Policía de P.R.*, 176 DPR 978 (2009). Por ello, el Tribunal Supremo ha resuelto que la normativa que regula las subastas en nuestra jurisdicción busca proteger los intereses del pueblo,

procurando conseguir los precios más económicos, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Íd.* Sin embargo, no existe una ley que regule uniformemente los procedimientos de subasta. *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 783 (2011). La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA sec. 9659, delegó a las agencias la facultad para aprobar los reglamentos necesarios siempre y cuando no sean en menoscabo de la legislación aplicable a las compras del Gobierno de Puerto Rico y a los derechos de los licitadores.

En otras palabras, en Puerto Rico no existe una legislación especial dirigida a regular los procesos internos de subasta de las agencias por lo que éstas tienen la obligación de adoptar reglamentación para guiar dichos procedimientos delimitando el alcance de su discreción. Queda pues a la potestad de cada agencia - como entidad con el conocimiento especializado- aprobar un reglamento que establezca el procedimiento y las guías a seguir en sus propias subastas. *Caribbean Communications v. Policía de Puerto Rico*, 176 DRP 978 (2009). En ese sentido, el Artículo 23H del Reglamento establece los requisitos mínimos que la Junta debe incorporar en el Aviso de Adjudicación, que son:

1. Nombre y dirección de todos los licitadores;
2. Síntesis de las ofertas;
3. Factores o criterios que se tomaron en consideración para adjudicar la subasta;
4. Defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores perdidosos;
5. La disponibilidad y los plazos para solicitar la apelación y la

revisión judicial.

Con respecto al procedimiento posterior a la adjudicación de la subasta el Artículo 25 del Reglamento establece:

A. La Junta de Subastas, mediante comunicación **firmada por su presidente**, notificará al licitador agraciado la adjudicación de la subasta a su favor utilizando el servicio postal de correo certificado con acuse de recibo. Dicha comunicación contendrá un informe breve de los fundamentos para la adjudicación, así como la lista de los nombres y direcciones de los licitadores. Simultáneamente con esta notificación, se le solicitará al licitador o licitadores agraciados que someta(n) las correspondientes fianzas de ejecución y pago, así como cualquier otro seguro o garantía, según solicitado en las instrucciones a licitadores.

B. La Junta de Subastas, mediante comunicación **firmada por su presidente**, notificará por escrito el resultado de la subasta a todos los demás licitadores utilizando el servicio postal de correo certificado con acuse de recibo. Dicha comunicación contendrá un informe breve de los fundamentos para la adjudicación, así como la lista de los nombres y direcciones de los licitadores.

C. Las comunicaciones dirigidas tanto al licitador agraciado, como a los demás licitadores que participaron en la subasta, deberán advertirles de su derecho a solicitar revisión judicial o la apelación de la adjudicación a un Panel de apelación, de conformidad con lo establecido en este Reglamento [...] (Énfasis nuestro.)

Por su parte, el Artículo 21E del Reglamento enumera los deberes del presidente de la Junta de Subastas, a saber:

1. Dirigirá los trabajos de la Junta de Subastas y velará porque se cumplan las disposiciones de este Reglamento.
2. Velará por el cumplimiento de los Principios y Políticas generales dispuesta en este Reglamento.
3. Certificará con su firma todas las actas, minutas o resoluciones de la Junta y el anuncio e invitación a subasta.

Sobre el proceso de evaluación de las ofertas el inciso 3 del Artículo 22(I) del Reglamento establece los factores a considerar:

[a]l evaluar ofertas y hacer recomendaciones se dará debida consideración a factores tales como la capacidad del licitador para realizar los servicios, obras o trabajos o proveer el equipo o los materiales objeto de la subasta bajo consideración; la calidad, adaptabilidad y compatibilidad de los materiales, efectos, equipos o servicios para los fines deseados; la responsabilidad económica del licitador; su pericia, experiencia, reputación e integridad comercial y capacidad para prestar los servicios complementarios tales como adiestramiento, mantenimiento, garantía, y piezas de repuesto, y para cumplir con el período de entrega.

Por último, nos referimos al Artículo 5 del Reglamento que cataloga de públicos los documentos de subastas, los requerimientos de propuestas y los contratos, salvo que por necesidad o conveniencia institucional se pacte lo contrario. De igual manera especifica que no será público todo lo relativo a las deliberaciones de la Junta de Subastas o del Comité Evaluador.

Al considerar la normativa expuesta frente al presente caso, de entrada se advierte que en virtud de los Artículos 21E y 25 del Reglamento el Presidente de la Junta venía obligado a certificar con su firma el Aviso de Adjudicación de Subastas. Sin embargo, en el presente caso dicho documento consta firmado por la Directora de la Oficina de Compras, lo cual constituye una desviación de la clara disposición del Reglamento. Se cometió el primer error señalado.

De otra parte, si bien es cierto que es norma establecida que la Junta no está obligada a adjudicar la subasta al licitador más bajo si con ello beneficia el interés público, al optar por ello la Junta debía especificar las razones que justificaron su adjudicación. Surge del Aviso de Adjudicación de Subasta que la recurrida adjudicó la buena pro a Bridge luego de considerar fundamentalmente lo relativo a referencias:

[c]uarta oferta más baja, pero las referencias de los servicios: tres (3) favorable. De estas cuatro (4) ofertas la diferencia marginal en precios entre la tercera oferta más baja y Bridge es tan mínima que no sería costo efectivo realizar un cambio de compañía y pasar por todo un proceso de adiestramiento y entrevista del personal. Además, Bridge ha demostrado confiabilidad en los servicios rendidos. En cuanto a las ausencias y tardanzas es prácticamente cero en comparación con otras compañías privadas que han trabajado en el recinto. Cuando se requiere personal adicional han demostrado tener la capacidad en recursos humanos para cubrir rápidamente. Es una compañía proactiva atendiendo situaciones de disciplina, siguiendo las normativas establecidas. Conoce el plan de trabajo, atiende satisfactoriamente los objetivos administrativos y operacionales del recinto. Ha trabajado período de huelga estudiantil y situaciones difíciles en el recinto de manera satisfactoria.

Sin embargo, es claro según dicho que el Reglamento -a tono con el debido proceso de ley- requiere que la notificación de adjudicación de subasta especifique los fundamentos que justificaron su determinación aunque sea de forma breve, sucinta o sumaria -*Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886 (2007)- a fin de que los tribunales podamos efectivamente revisar tales fundamentos y dilucidar si la Junta actuó arbitraria, caprichosa o irrazonablemente. *Íd.* No obstante, en el presente la Junta catalogó de “no favorable” uno de los servicios del recurrente como compañía de seguridad del Recinto de Carolina, a pesar de que en febrero de este año el Recinto de Carolina adjudicó a favor del recurrente la subasta y utilizó como referencia favorable los mismos criterios que la recurrida consideró no favorable en el presente caso. Luego, la referida incongruencia devalúa la lógica de la explicación administrativa sobre la que basó su adjudicación a favor de Bridge y afectó fatalmente su solvencia. De modo que dictaminamos que el segundo y tercer error se cometieron.

Por otra parte, el recurrente arguye que la Junta violentó su debido proceso de ley por negarle acceso al expediente administrativo. En ello también tiene razón. El Artículo 5 del Reglamento cataloga de públicos los documentos de subastas, los requerimientos de propuestas y los contratos, salvo pacto en contrario. Por virtud de dicha reglamentación, la recurrida solo podría negar acceso a las deliberaciones de la Junta de Subastas o del Comité Evaluador, por lo que evidentemente erró al prohibir que el recurrente tuviese acceso al expediente administrativo tomando las medidas correspondientes para evitar la divulgación solo de la deliberación propiamente.

Por último, el recurrente argumenta que el Aviso de Adjudicación de Subasta violenta su debido proceso de ley porque contiene advertencias insuficientes con respecto a su derecho a acudir en revisión judicial. En efecto, la Resolución recurrida delega en el licitador la responsabilidad de dilucidar cuál es el reglamento vigente a la fecha de solicitar la reconsideración, si la Certificación Núm. 30, Serie 2008-2009 o la Certificación Núm. 36, Serie 2018-2019. Lo anterior claramente constituye una advertencia defectuosa e insuficiente que atenta contra el debido proceso de ley del recurrente y por consiguiente nula. El quinto error señalado también se cometió.

En virtud de lo anterior, concluimos que la Junta no cumplió con los requisitos mínimos establecidos para que el Aviso de Adjudicación de Subasta sea válido. Sobre tales bases, revocamos el dictamen recurrido, declaramos nula la subasta efectuada y devolvemos este asunto a la Junta para que celebre una nueva subasta que cumpla con el Reglamento y con las normas del debido proceso de ley.

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