ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

SHERIFF SECURITY SERVICES, INC., Recurrente, v. JUNTA DE SUBASTAS DE LA RAMA JUDICIAL, Recurrida.	KLRA202100168	REVISIÓN procedente de la Oficina de Administración de los Tribunales (OAT). Subasta núm. 21-01F. Sobre: revisión de adjudicación de subasta; servicios de seguridad.

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Romero García y la Jueza Álvarez Esnard[1].

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2021.

La parte recurrente, Sheriff Security Services, Inc., instó el presente recurso de revisión el 5 de abril de 2021. En él, impugnó la adjudicación de la Subasta Formal Núm. 21-01F emitida y notificada el 10 de septiembre de 2020, por la Junta de Subastas de la Rama Judicial. Mediante la referida adjudicación, la Junta de Subastas de la Rama Judicial seleccionó a la compañía St. James Security Services, LLC, como licitadora agraciada para brindar los servicios de vigilancia y seguridad a la Rama Judicial.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, confirmamos la determinación recurrida, que adjudicó la Subasta Formal Núm. 21-01F a favor de St. James Security Services, LLC.

I

El 26 de junio de 2020, la Junta de Subastas de la Rama Judicial (Junta de Subastas) emitió la invitación a la Subasta Formal Núm. 21-01F, para solicitar propuestas con el fin de contratar los servicios de un *Cuerpo de Oficiales de Seguridad para la Rama Judicial*, con el fin de:

> monitorear el control de las entradas y salidas, apoyar las estaciones de monitoreo de seguridad, controlar el perímetro exterior del Tribunal Supremo, Tribunal de Apelaciones, la Oficina de Administración de los Tribunales (OAT), los

[1] Conforme a la Orden Administrativa Núm. TA-2021-089, emitida el 6 de abril de 2021, se designó a la Hon. Alicia Álvarez Esnard en sustitución de la Hon. Gina R. Méndez Miró, por razón de la inhibición de esta última.

> Centros Judiciales y otras dependencias de la Rama Judicial. Además, para brindar seguridad en el interior de los tribunales y dependencias y apoyar la función del alguacilazgo.

Apéndice del recurso, a la pág. 2.

El 10 de julio de 2020, se celebró la reunión pre-subasta[2]. A ella comparecieron los siguientes licitadores interesados: O´Neill Security & Consultant Services, Inc.; **St. James Security Services, LLC** (St. James); **Sheriff Security Services, Inc.** (Sheriff); y, Airborne Security Services, Inc.

En lo pertinente, en dicha reunión, según surge de la *Minuta Reunión Pre-Subasta,* Sheriff cuestionó si el requisito de un sistema de comunicación, que debía tener disponible la compañía para el uso de los oficiales de seguridad, podía satisfacerse mediante el uso de teléfonos celulares. A tales efectos, el entonces Alguacil General, "respondió en la afirmativa y le aclaró que lo importante era que fuera un medio de comunicación efectivo que le permitiera al oficial de seguridad comunicarse directamente con la compañía"[3].

Por otra parte, St. James solicitó aclarar el inciso B(1)(l) del pliego de subasta el cual requería de una certificación escrita con una lista de empresas privadas y agencias públicas en las cuales la compañía hubiera prestado **servicios iguales** a los solicitados en la subasta. "El Alguacil [General] señaló que el pliego [de subasta] debía ser enmendado para que dispusiera que los servicios fueran **similares y no iguales**"[4].

Así las cosas, el 16 de julio de 2020, la Junta de Subastas notificó el *Aviso de Enmienda I* que pospuso la fecha del Acto de Apertura de la Subasta Formal Núm. 21-01F hasta nuevo aviso[5]. Asimismo, el 20 de julio de 2020, emitió el *Aviso de Enmienda II*[6], mediante el cual estableció la fecha del Acto de Apertura para el 31 de julio de 2020 y, entre otros,

---

[2] *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 39-45.

[3] *Véase*, apéndice del recurso, a la pág. 41.

[4] *Íd*.

[5] *Véase*, apéndice del recurso, a la pág. 46.

[6] *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 49-51.

enmendó varios incisos del pliego de subasta. En lo pertinente, enmendó el inciso B(1)(l) del pliego de subasta para que dispusiera lo siguiente:

> Certificación escrita que contenga una lista de empresas privadas y agencias públicas en las que haya prestado **servicios similares** a los solicitados en esta Subasta durante los últimos tres (3) años en Puerto Rico y Estados Unidos. Se incluirán los nombres de las compañías privadas o agencias gubernamentales, breve descripción del servicio brindado, persona de contacto, direcciones de correos electrónicos y teléfonos para verificar las referencias.

Apéndice del recurso, a la pág. 50. (Énfasis en el original).

Llegado el día del Acto de Apertura, St. James y Sheriff fueron las compañías que comparecieron como licitadoras. A esos efectos, el 25 de agosto y el 4 de septiembre de 2020[7], los miembros de la Junta de Subastas se reunieron para evaluar las propuestas recibidas.

Culminados los trámites, el 10 de septiembre de 2020, la Junta de Subastas emitió la correspondiente notificación de adjudicación mediante la cual adjudicó la buena pro a St. James[8]. En específico, determinó que St. James fue el "[ú]nico postor que cumpl[ió] con lo requerido en las especificaciones, términos y condiciones de la Subasta"[9]. Ahora bien, en cuanto a Sheriff, licitador no agraciado, la Junta de Subastas concluyó que este incumplió con varias de las disposiciones del pliego de subasta. En específico, señaló que Sheriff no incluyó literatura del equipo de comunicación disponible para el uso de los oficiales de seguridad, según establecido en el inciso (b) del pliego de subasta, además, incumplió con el inciso (l). Con respecto a este último, determinó lo siguiente:

> [A]unque […] [Sheiff] cumplió con someter la lista de empresas privadas y agencias públicas en las que prestó servicios de seguridad durante los últimos tres (3) años en Puerto Rico y Estados Unidos **los clientes incluidos no son comparables en volumen (cantidad de guardias) y cobertura de servicios en múltiples localidades (en todo Puerto Rico), como para concluir que los servicios brindados fueron similares a los solicitados para la presente subasta**. De esta manera incumplió con lo establecido en el inciso (l) de la página 6 de la Invitación el cual fue enmendado mediante el Aviso de Enmienda II.

---

[7] *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 200-202.

[8] *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 158-161.

[9] *Véase*, apéndice del recurso, a la pág. 158.

Apéndice del recurso, a la pág. 169. (Énfasis nuestro).

No conforme, el 17 de septiembre de 2020[10], Sheriff solicitó la reconsideración de la adjudicación de la Subasta Formal Núm. 21-01F ante el Director Administrativo de los Tribunales[11]. En síntesis, arguyó que la determinación de la Junta de Subastas a los efectos de que no había demostrado que hubiera provisto servicios de seguridad a clientes comparables en términos de volumen y cobertura, carecía de fundamentos, no tenía base empírica alguna y era absolutamente subjetiva.

Asimismo, con relación a que no había incluido literatura del sistema de comunicación, adujo que presentó una certificación que acreditaba que contaba con el equipo de comunicación requerido. Además, arguyó que, al tratarse de teléfonos celulares, no era necesario presentar literatura de su tecnología, pues ello cumplía con la función de ser un medio de comunicación efectivo, que permitiría a los oficiales de seguridad comunicarse directamente con la compañía, según requerido. En resumen, indicó que cumplió con todas las especificaciones requeridas por la subasta, y que su oferta fue significativamente más baja que la del licitador agraciado, por lo que no procedía la adjudicación de la buena pro a St. James.

Por su parte, el 30 de septiembre de 2020, la Junta de Subastas, de conformidad con el inciso B(2) del Artículo XVIII del *Reglamento de*

---

[10] En esa misma fecha, Sheriff solicitó examinar el expediente de la subasta de conformidad con el Artículo XX del *Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial*, Resolución ER-2017-2 de 1 de marzo de 2017. De los autos ante nuestra consideración surge que, el 29 de septiembre de 2020, Sheriff tuvo oportunidad de examinar dicho expediente. A tales efectos, el 30 de septiembre de 2020, presentó una *Moción informando resultado de inspección de documentos de la subasta 21-01F* ante el Director Administrativo de los Tribunales. En esta, solicitó acceso a ciertos documentos que no constaban en el expediente, y que presuntamente fueron determinantes para que la Junta de Subastas no le adjudicara la buena pro de la subasta. En específico, solicitó los siguientes documentos: (1) evaluación suplementaria del Sr. Edgar Santana Matta, Alguacil General de la Rama Judicial, del 31 de agosto de 2020; (2) correo electrónico del 2 de septiembre de 2020, enviado por el Sr. Alfonso Mateo Santos, Asesor Administrativo de la Oficina del Alguacil General y Manejo de Emergencias; (3) comunicación del 13 de agosto de 2020, de la Oficina de Planificación, Presupuesto y Recursos Externos, que autorizó fondos adicionales al presupuesto asignado, previo a la fecha de adjudicación de la subasta. *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 196-199. Luego de varios trámites procesales, el 29 de enero de 2021, el Director Administrativo de los Tribunales emitió un *Resolución*, que denegó a Sheriff el acceso a los documentos solicitados, pues no eran considerados públicos, sino documentos internos de la Rama Judicial. *Véase*, apéndice del recurso, a la pág. 221.

[11] *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 164-171.

Subastas Formales de la Rama Judicial (Reglamento de Subastas)*, In re Aprob. Regl. Subastas RJ*, 197 DPR 557, 617 (2017), presentó sus comentarios con relación a la solicitud de reconsideración presentada por Sheriff[12]. Indicó que la oferta de Sheriff fue rechazada por incumplir con dos de los requisitos establecidos en el pliego de subasta, por lo que solicitó que se confirmara la adjudicación de la Subasta Formal Núm. 21-01F.

Por su lado, el 25 de febrero de 2021, la Oficina de Asuntos Legales de la Oficina de Administración de los Tribunales (OAT) presentó un *Informe*, que recomendó al Director Administrativo de los Tribunales confirmar la adjudicación de la Subasta Formal Núm. 21-01F[13]. De forma específica, concluyó que St. James cumplió con todos los requisitos que exigía el pliego de la subasta, no así Sheriff, "que no proveyó la experiencia ni la literatura y descripción que debía sobre el equipo de comunicaciones"[14]. A su vez, señaló que la Junta de Subastas, en el ejercicio de los poderes que le fueron delegados, adjudicó la subasta de conformidad con el Reglamento de Subastas y el pliego de la subasta vigente, por lo que determinó correctamente que St. James había sido el licitador que, además de ser el único en cumplir con las especificaciones de la subasta, fue el más capacitado para cumplir con los servicios requeridos por la Rama Judicial. En fin, consignó que la Junta de Subastas no había actuado de forma arbitraria, irrazonable o caprichosa al adjudicar la Subasta Formal Núm. 21-01F.

El 15 de marzo de 2021, Sheriff presentó una *Moción suplementando reconsideración a la luz de la revisión de minuta de reunión de la Junta de Subastas y prueba adicional*[15]. En esta, arguyó que la Junta de Subastas empleó criterios adicionales al adjudicar la subasta que no estaban detallados en el pliego de la subasta. Además, señaló que el

---

[12] *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 217-220.

[13] *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 256-279.

[14] *Véase*, apéndice del recurso, a la pág. 278.

[15] *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 223-238.

presupuesto originalmente asignado para la contratación de los servicios solicitados en la subasta se enmendó, posterior a la apertura de las ofertas y previo a la reunión de adjudicación, para aumentarlo de $2,112,988.00 a $2,160,510.04, es decir, $47,522.04 adicionales. Al respecto, adujo que el aumento del presupuesto correspondía al precio cotizado por St. James en su oferta, quien cotizó $47,522.04 por encima del presupuesto asignado. Ante ello, Sheriff argumentó que fue la única compañía que cumplió con el presupuesto asignado para la contratación de los servicios de seguridad para la Rama Judicial.

Finalmente, el 19 de marzo de 2021, notificada el 23 de marzo de 2021, el Director Administrativo de los Tribunales emitió una *Resolución*[16]*.* En esta, acogió y adoptó por referencia el contenido del *Informe* emitido por la Oficina de Asuntos Legales de la Oficina de Administración de los Tribunales, y denegó la solicitud de reconsideración presentada por Sheriff. Además, confirmó la adjudicación de la Junta de Subastas a favor de St. James.

En desacuerdo, el 5 de abril de 2021[17], Sheriff instó el recurso de revisión judicial que nos ocupa y apuntó la comisión de los siguientes errores:

> Erró la [Oficina de Administración de los Tribunales] al utilizar un requisito suficientemente subjetivo, ambiguo, no claro, para evaluar las ofertas, en contra de su propio reglamento y del propio pliego que especifica el tipo de servicios que exige el contrato.
>
> Erró la [Oficina de Administración de los Tribunales] al avalar la decisión del alguacil Santana de utilizar requisitos adicionales, específicos, omitidos en el pliego, que no fueron informados al recurrente ni podía conocer porque no constan en ningún documento, y que contradicen las especificaciones que proveyó la Junta de Subastas en el pliego sobre el tipo de servicios de la presente subasta. La omisión de estos requisitos impidió que el recurrente demostrara que cumplía con los mismos y garantizó la ausencia de competencia en el proceso, ya que solo el licitador agraciado, quien era el único

---

[16] *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 280-281.

[17] Apuntamos, además, que, el 5 de abril de 2021, Sheriff presentó ante este Tribunal una *Moción urgente en auxilio de jurisdicción*, la cual fue declarada con lugar mediante la *Resolución* dictada el 6 de abril de 2021. En la referida *Resolución*, ordenamos la paralización de los procedimientos posteriores a la adjudicación de la Subasta Formal Núm. 21-01F, hasta tanto este Tribunal adjudicara las controversias planteadas en el recurso de revisión.

> licitador con experiencia proveyendo servicios a la Rama Judicial, cualificaba, por lo que quedó favorecido. La presente subasta no garantizó igualdad de condiciones por lo que procede la revocación.
>
> Erró la [Oficina de Administración de los Tribunales] al avalar la decisión de la Junta de Subastas pues la misma es irrazonable, no garantizó igualdad de condiciones, y es *ultra vires* pues va en contra del reglamento, de la política pública sobre subastas y de su deber ministerial para garantizar la transparencia, la sana competencia y el mejor precio.
>
> Erró la [Oficina de Administración de los Tribunales] al ignorar la prueba sometida por el recurrente que controvierte las determinaciones del Alguacil General en cuanto a que el recurrente no cuenta con el volumen y cobertura, lo que no es correcto.
>
> Erró la [Oficina de Administración de los Tribunales] al avalar la actuación de la Junta de Subastas de enmendar el presupuesto luego de celebrada la subasta y previo a la adjudicación, con el fin de favorecer al licitador agraciado, demostrando la falta de transparencia de este proceso, en que se realizaron actos evidentes para favorecerlo. El recurrente no solo fue el postor más bajo, sino que cotizó dentro del presupuesto, mientras que el licitador agraciado cotizó en exceso del presupuesto.

(Mayúsculas omitidas).

Por su parte, el 6 de mayo de 2021, la Oficina de Administración de los Tribunales presentó su alegato en oposición. Asimismo, el 7 de junio de 2021, St. James, licitador agraciado, compareció y presentó su alegato. Evaluados los argumentos de las partes, resolvemos.

II

A

"El proceso de contratación de servicios por las agencias del gobierno está revestido del más alto interés público, pues busca promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado". *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 9, 206 DPR __. En ese sentido, la subasta pública formal constituye el vehículo procesal ordinariamente utilizado por el Estado para la adquisición de bienes y servicios. *Íd*.

El objetivo fundamental de las subastas gubernamentales es proteger al erario mediante la construcción de obras públicas y la

adquisición de servicios de calidad para el Gobierno y al mejor precio posible. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 9, 206 DPR __. Del mismo modo, procura establecer un esquema que asegure la competencia equitativa y transparente entre los licitadores, evite la corrupción, el favoritismo, y minimice los riesgos de incumplimiento[18]. *Íd*.

En nuestro ordenamiento jurídico no existe un estatuto uniforme que regule los procedimientos de subastas gubernamentales para la adquisición de bienes y servicios. Por tanto, corresponde a cada agencia ejercer su poder de reglamentación, siempre que el estatuto habilitador le delegue dicha facultad, para establecer las normas que habrán de regir sus procedimientos de subastas. *Aut*. *Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009).

A la luz de ello, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en virtud de la Sección 7 del Artículo V de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, aprobó el *Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial* (Reglamento de Subastas). *In re Aprob. Regl. Subastas RJ*, 197 DPR 557 (2017). Ello, con el fin de establecer un procedimiento uniforme para llevar a cabo la adquisición de bienes y servicios en la Rama Judicial, que garantice la "más alta calidad, con la mayor eficiencia administrativa, al menor costo posible y de conformidad con la política gubernamental de sana administración pública, utilidad y austeridad que rige los asuntos fiscales". *Íd.*, a la pág. 559.

En lo pertinente, el Reglamento de Subastas establece lo relativo al procedimiento para la celebración y adjudicación de las subastas formales[19]. Como parte de las normas establecidas se dispone que,

---

[18] En específico, las subastas gubernamentales persiguen los siguientes propósitos: (1) proteger los intereses y el dinero del pueblo al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles; (2) evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos; y, (3) minimizar los riesgos de incumplimiento. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas,* 168 DPR 771, 778-779 (2006).

[19] Al respecto, el Reglamento de Subastas establece que la subasta formal es el "[p]rocedimiento mediante el cual se solicitan ofertas para adquisiciones de bienes o

además de cumplir con las disposiciones del Reglamento de Subastas, las propuestas deben satisfacer las condiciones específicas que establezca la Rama Judicial en el pliego de subasta. *In re Aprob. Regl. Subastas RJ*, 197 DPR, a las págs. 587-588. Conforme a ello, en el pliego de subasta se consignarán todos los elementos necesarios para que los licitadores puedan presentar sus ofertas; esto incluye, las instrucciones, especificaciones, y los términos y las condiciones de la subasta. *Íd.*, a la pág. 579.

En específico, el Reglamento de Subastas establece que el pliego de subasta deberá cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos: (1) una descripción clara y detallada de las características de los bienes y servicios que se desean adquirir; (2) instrucciones específicas respecto a la forma en que se someterán las ofertas, y los términos y las condiciones que regirán la transacción; (3) los términos y condiciones de entrega y de inspección requeridos, que sean esenciales para la adjudicación de la subasta; (4) **las condiciones o requerimientos especiales que puedan afectar el proceso de adjudicación**; (5) **los criterios de evaluación para la adjudicación de la subasta**; (6) **toda certificación o documentos especiales que deberán someter los licitadores o las licitadoras como parte de su oferta**; y, (7) los términos para la impugnación del pliego de subasta[20] y de la adjudicación. *Íd.*, a las págs. 579-581.

El Reglamento de Subastas faculta a la Junta de Subastas a examinar y evaluar las ofertas presentadas y, una vez finalizado dicho proceso, a adjudicar la subasta. *Íd.*, a la pág. 597. A esos fines, la Junta de Subastas, según lo estime conveniente, podrá solicitar la asesoría del "[j]efe o la [j]efa de Compras, un comité técnico, otros funcionarios o funcionarias, empleados y empleadas, y consultores externos o

---

servicios personales que sean de veinticinco mil dólares ($25,000) o más, cuya adjudicación efectúa la Junta de Subastas de la Rama Judicial. […]". *In re Aprob. Regl. Subastas RJ*, 197 DPR, a la pág. 566.

[20] El Artículo XVII del Reglamento de Subastas provee para que cualquier persona interesada **impugne el pliego de subasta** "dentro de los tres (3) días laborales siguientes al envío o notificación de disponibilidad a los suplidores y las suplidoras". *In re Aprob. Regl. Subastas RJ*, 197 DPR, a la pág. 616.

consultoras externas". *In re Aprob. Regl. Subastas RJ*, 197 DPR, a la pág. 597.

A su vez, el Artículo XIII(B) del Reglamento de Subastas establece que la Junta de Subastas, al evaluar las ofertas para adjudicar la subasta, considerará, además de los criterios establecidos en el pliego de la subasta, los siguientes:

> 1. **La exactitud con la cual el licitador o la licitadora ha cumplido con las especificaciones, los términos y las condiciones del pliego de subasta.**
> 2. **La calidad de los bienes y servicios personales ofrecidos y cómo éstos cumplen con las especificaciones y satisfacen las necesidades establecidas**. […].
> 3. **Si el precio es competitivo y comparable con el prevaleciente en el mercado**. […]
> 4. La reconocida habilidad del licitador o de la licitadora para realizar trabajos de la naturaleza bajo consideración en casos de servicios personales.
> 5. La responsabilidad y capacidad económica del licitador o de la licitadora.
> 6. La experiencia de la Rama Judicial con el cumplimiento de contratos u órdenes de compra anteriores de naturaleza igual o parecida.
> 7. **La experiencia de otras entidades gubernamentales con el licitador o la licitadora**. […].
> 8. El término de entrega más próximo si se ha hecho constar como condición en el pliego de subasta.

Íd., a las págs. 591-592. (Énfasis nuestro).

Así pues, la Junta de Subastas evaluará las ofertas presentadas y determinará si estas cumplen con los criterios de evaluación establecidos en las especificaciones, los términos y condiciones indicadas en el pliego de subasta. Finalmente, "[s]eleccionará al licitador o licitadora que mejor cumpla con los criterios establecidos y, de ser más de uno, adjudicará la subasta a favor de quien ofrezca el precio más bajo". *Íd.*, a la pág. 597. Ahora bien, el Reglamento de Subastas faculta a la Junta de Subastas para rechazar la oferta de precio más bajo cuando, entre otras, "**la oferta no cumpla con las especificaciones, los requisitos y términos de la subasta**". *Íd.*, a las págs. 592-593. (Énfasis nuestro).

Es norma establecida que las agencias pueden adjudicar la subasta al postor que considere más apropiado, aun cuando su oferta no sea la más

baja, si ello sirve al interés público. Es decir, el hecho de que un licitador presente la propuesta más baja no obliga al organismo público a adjudicar la subasta a dicho licitador. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 786 (2006). Existen otras consideraciones de interés público, que pueden "conllevar decisiones que descansen, no en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de la tecnología, los recursos humanos con que cuenta el proveedor, a la luz de las necesidades presentes y futuras de la agencia". *Íd.*, a la pág. 779, citando a *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434 (2004).

En ese sentido, las agencias gozan de amplia discreción al considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar la subasta a favor de la licitación que estime **se ajusta mejor a las necesidades particulares de la agencia** y al interés público en general. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 349 (2016). Pues, son estas las que cuentan con los conocimientos técnicos especializados para determinar que oferta es la más conveniente. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR, a la pág. 785. Como consecuencia de ello, "los tribunales no debemos intervenir en el rechazo de una propuesta o la adjudicación de una subasta, salvo que la determinación administrativa adolezca de un abuso de discreción, arbitrariedad o irracionabilidad". *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR, a la pág. 349.

B

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 7, 206 DPR __. Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Íd.*, a la pág. 8.

Así pues, las determinaciones de hechos de organismos y agencias "tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas". *Vélez v. A.R.P.E.*, 167 DPR 684, 693 (2006). A esos fines, la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

En fin, como ha consignado el Tribunal Supremo, la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irrazonable o ilegalmente, al realizar determinaciones carentes de una base racional; o, (4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 8, 206 DPR __, citando a *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016).

III

En el presente recurso, nos corresponde determinar si la Junta de Subastas incidió al adjudicar la buena pro de la Subasta Formal Núm. 21-01E a favor de St. James, al concluir que Sheriff había incumplido con las especificaciones de la subasta. Analizados los hechos a la luz del derecho aplicable, concluimos que a la recurrente no le asiste la razón. Veamos.

En suma, Sheriff apunta la comisión de cinco errores, sin embargo, por estar estrechamente relacionados entre sí, los atenderemos conjuntamente.

Sheriff señala que la Junta de Subastas erró al rechazar su propuesta al concluir que la lista de clientes que presentó era insuficiente

para acreditar que había brindado servicios de seguridad similares a los solicitados en la subasta. En específico, aduce que la Junta de Subastas actuó de forma *ultra vires* al considerar en su evaluación de las ofertas los requisitos de volumen y capacidad, los cuales no estuvieron contemplados en el pliego de la subasta. Además, argumenta que, con su proceder, la Junta de Subastas incurrió en arbitrariedad e irracionabilidad. Asimismo, arguye que la Junta de Subastas enmendó el presupuesto con el fin de ajustarlo a la oferta de St. James, y que dicha actuación reveló falta de transparencia, suprimió la competencia y le impidió licitar en igualdad de condiciones.

De entrada, apuntamos que este Tribunal no puede sustituir el juicio o el criterio de la Junta de Subastas por el suyo, a menos que el ente administrativo haya actuado de manera arbitraria, ilegal, irrazonable o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. Con esto en mente, discutimos los errores señalados por Sheriff.

De los autos ante nuestra consideración se desprende que la Junta de Subastas emitió la invitación para la Subasta Formal Núm. 21-01F. A esos efectos, consignó en el pliego de subasta los aspectos generales del servicio, los requisitos básicos y técnicos, describió las funciones de los oficiales de seguridad, identificó las dependencias en las que prestarían el servicio, y esbozó los criterios de evaluación. Además, en el documento titulado *Instrucciones adicionales e información general para las subastas formales de la Rama Judicial*, especificó que la subasta se regiría por lo dispuesto en el Reglamento de Subastas.

Según indicamos anteriormente, en el pliego de subasta la agencia deberá consignar todos los elementos necesarios para que los licitadores puedan presentar sus ofertas, es decir, las instrucciones, especificaciones, y los términos y las condiciones de la subasta. En específico, el Reglamento de Subastas dispone que el pliego deberá detallar, entre otros, aquellas condiciones o requerimientos especiales que puedan afectar el

proceso de adjudicación, y las certificaciones o documentos especiales que deberán someter los licitadores o las licitadoras como parte de su oferta.

En lo pertinente a la presente controversia, el pliego de subasta expresamente disponía que se solicitaban un total de 140 oficiales de seguridad para que prestaran servicio de seguridad y vigilancia en varias Regiones Judiciales y dependencias de la Rama Judicial[21]. Así también, especificaba que la compañía licitadora debía presentar con su oferta, entre otras, las siguientes certificaciones y documentos:

> . . . . . .
>
> b) Certificación por escrito de que la compañía tiene disponible para uso de los Oficiales de Seguridad un **sistema de comunicación** que les permita a éstos comunicarse, mediante radios portátiles y/o radios móviles o algún equipo igual o más efectivo que radios portátiles y/o radios móviles, con sus bases de operaciones, fuera de horas laborables. En el caso de proveer un sistema de servicio de teléfono celular, la compañía será responsable de asegurar de que tiene la capacidad de mantener la comunicación en los puestos donde se asigne el personal. […]. Cada compañía deberá presentar con su **oferta la literatura y descripción detallada de los radios o equipos que proveerán a sus Oficiales de Seguridad**. […].
>
> . . . . . .
>
> l) Certificación escrita que contenga una **lista de empresas privadas y agencias públicas en las que haya prestado servicios [similares] a los solicitados en esta Subasta durante los últimos tres (3) años** en Puerto Rico y Estados Unidos. Se incluirán los nombres de las compañías privadas o agencias gubernamentales, breve descripción del servicio brindado, personas de contacto, direcciones de correos electrónicos y teléfonos para **verificar las referencias**.
>
> . . . . . .

Apéndice del recurso, a las págs. 5-7. (Énfasis nuestro).

Según expuesto, una entidad interesada en participar de la subasta, que no estuviera de acuerdo con las condiciones y especificaciones dispuestas en el pliego de subasta, podía impugnarlas. Ello no ocurrió en

---

[21] En las especificaciones se detalló que el servicio de seguridad y vigilancia se prestaría en las siguientes Regiones Judiciales y dependencias de la Rama Judicial: (1) Centro Judicial de Aguadilla; (2) Sala Municipal de Aguadilla; (3) Centro Judicial de Aibonito; (4) Centro Judicial de Arecibo; (5) Centro Judicial de Bayamón; (6) Tribunal de Relaciones de Familia de Bayamón; (7) Centro Judicial de Caguas; (8) Centro Judicial de Carolina; (9) Centro Judicial de Fajardo; (10) Centro Judicial de Guayama; (11) Centro Judicial de Humacao; (12) Centro Judicial de Mayagüez; (13) Centro Judicial de Ponce; (14) Oficina de Administración de los Tribunales; (15) Imprenta de la Oficina de Administración de los Tribunales; (16) Oficina de Administración de Documentos; (17) Centro Judicial de Utuado; (18) Centro Judicial de San Juan; (19) Tribunal de Apelaciones; y, (20) Tribunal Supremo de Puerto Rico. *Véase*, apéndice del recurso, a las págs. 12-14.

este caso. Sin embargo, Sheriff y St. James cuestionaron varias disposiciones del pliego de subasta en la reunión pre-subasta. En esta, se discutieron asuntos relevantes al proceso, se orientó a todos los licitadores presentes y, además, se contestaron preguntas relacionadas al pliego de condiciones y especificaciones de la subasta.

Por su parte, Sheriff cuestionó si el requisito de un sistema de comunicación podía satisfacerse mediante el uso de teléfonos celulares. Por su lado, St. James solicitó que se clarificara si los servicios solicitados en la subasta debían ser **iguales o similares**, en referencia a la certificación que requería una lista de empresas en las cuales la compañía hubiera prestado servicios de seguridad y vigilancia[22]. Al respecto, de la *Minuta de la Reunión Pre-Subasta* **no** surge que Sheriff impugnara o cuestionara dicho requisito. Tampoco, surge que la Junta de Subastas prescindiera del requisito de que cada compañía presentara con su oferta la literatura y descripción del equipo de comunicación que proveería a sus oficiales de seguridad.

Así las cosas, la Junta de Subastas llevó a cabo la evaluación y el estudio de las ofertas presentadas por Sheriff y St. James. Según indicamos anteriormente, el Reglamento de Subastas autoriza a la Junta de Subastas, como parte de los trámites internos, a solicitar la asesoría del personal técnico que estime conveniente para evaluar y examinar las propuestas. En virtud de ello, la Junta de Subastas revisó toda la documentación presentada por St. James y Sheriff, el *Informe sobre Evaluación de Ofertas*, suscrito por la División de Compras de la Oficina de Administración de los Tribunales, y el *Informe de Evaluación Técnica*, suscrito por el Alguacil General de los Tribunales.

De los autos ante nuestra consideración se desprende que el Alguacil General destacó en su evaluación técnica que Sheriff había presentado una certificación del sistema de comunicación, pero no había

[22] Según indicamos anteriormente, mediante el *Aviso de Enmienda II*, se enmendó dicho inciso para que dispusiera que los servicios fueran similares a los requeridos en la subasta.

incluido la literatura sobre el equipo de comunicación. A su vez, apuntó que Sheriff carecía de solvencia operacional, pues la lista de clientes que presentó como referencia para acreditar que había provisto servicios similares a los requeridos por la subasta no eran comparables, en términos de volumen y cobertura de servicios en múltiples localidades, como para concluir que tenía la capacidad necesaria para proveer los servicios solicitados por la Rama Judicial.

Al respecto, surge que la Junta de Subastas solicitó al Alguacil General un análisis detallado de las gestiones realizadas para concluir que Sheriff no contaba con la capacidad operacional requerida en la subasta. Así pues, el Alguacil General presentó un informe suplementario, en el que reiteró que ninguno de los clientes de empresas privadas y agencias públicas que Sheriff había incluido en su oferta mantenía una operación similar a la de la Rama Judicial; en específico, señaló que estos no se asemejaban en cuanto a la cantidad de localidades ni oficiales de seguridad. Por tanto, coligió que Sheriff no cumplía con las especificaciones y requerimientos de la subasta.

Asimismo, la División de Compras de la Oficina de Administración de los Tribunales ratificó en su *Informe sobre Evaluación de Ofertas* los hallazgos de la evaluación técnica del Alguacil General, relacionados al incumplimiento de Sheriff con dos de los requisitos dispuestos en el pliego de subasta. A esos efectos, razonó que, aunque Sheriff había sido el postor más bajo, este había incumplido con las especificaciones de la subasta, por lo que dejó a discreción de la Junta de Subastas la consideración de su oferta.

Añadió que la oferta de St. James, única oferta que cumplía con las especificaciones de la subasta, excedía el presupuesto originalmente separado por la Oficina de Planificación y Presupuesto de la Oficina de Administración de los Tribunales para la contratación de los servicios. No obstante, consignó que, tras un análisis del costo anual de los servicios

requeridos y a luz de la oferta que cumplía con las especificaciones de la subasta, había solicitado una enmienda al presupuesto.

En fin, luego de un examen minucioso de las ofertas presentadas por las compañías licitadoras, así como los informes técnicos antes aludidos, la Junta de Subastas adjudicó la buena pro de la Subasta Formal Núm. 21-01E a favor de St. James, por entender que esta había presentado la oferta que cumplía con todas las especificaciones, términos y condiciones de la subasta.

En cuanto a Sheriff, la Junta de Subastas determinó que esta había incumplido con el inciso (b) del pliego de subasta, pues no había incluido literatura sobre el equipo de comunicación. De igual forma, concluyó que, aunque Sheriff había presentado una lista de empresas privadas y agencias públicas en las que había prestado servicios de seguridad durante los último tres (3) años, los clientes incluidos no eran "comparables en volumen (cantidad de guardias) y cobertura de servicios en múltiples localidades (en todo Puerto Rico) como para concluir que los servicios brindados fueron similares a los solicitados para la […] subasta"[23].

Según esbozado, el Reglamento de Subastas establece que la Junta de Subastas al evaluar las ofertas para adjudicar la subasta deberá considerar, entre otros, si **los licitadores cumplieron con las especificaciones, los términos y las condiciones del pliego de subasta**, la calidad de los servicios ofrecidos y cómo estos cumplen con las especificaciones y **satisfacen las necesidades establecidas**, si el **precio es competitivo** y comparable con el prevaleciente en el mercado, y la experiencia de otras entidades gubernamentales con el licitador o licitadora.

---

[23] Al respecto, la *Minuta de Reunión de la Junta de Subastas* del 4 de septiembre de 2020, refleja que la Junta de Subastas contactó algunas de las referencias brindadas por Sheriff. De forma específica, se comunicó con el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), y con el Departamento de Recreación y Deportes (DRD). Dicha investigación reflejó que Sheriff había brindado servicios de seguridad y vigilancia para el DRD en 19 localidades recreativas, con una plantilla de 76 guardias de seguridad, mientras que en el CRIM había provisto 14 oficiales. *Véase*, apéndice del recurso, a la pág. 201.

A la luz de ello, la Junta de Subastas seleccionará a la compañía que cumpla con los criterios establecidos y, de ser más de una, adjudicará la subasta a favor de quien ofrezca el precio más bajo. Ahora bien, esta podrá rechazar la oferta del precio más bajo cuando, entre otras razones, la oferta de la compañía no cumpla con las especificaciones, los requisitos y los términos de la subasta.

En el presente caso, Sheriff presentó la oferta más baja, no obstante, esta no cumplió con dos de los requisitos dispuestos para la subasta. Mientras que la oferta de St. James, a pesar de haber cotizado $47,522.04 en exceso del presupuesto inicialmente separado para la contratación de los servicios requeridos en la subasta, fue la única compañía que cumplió con las especificaciones, los requisitos y los términos de la subasta. Además, surge que la Oficina de Planificación, Presupuesto y Recursos Externos, previa solicitud de la División de Compras de la Oficina de Administración de los Tribunales, había autorizado los fondos adicionales.

Es preciso reiterar que las agencias pueden adjudicar la subasta al postor que considere más apropiado, aun cuando su oferta no sea la más baja. Estas gozan de amplia discreción al considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar la subasta a favor de la licitación que estime **se ajusta mejor a las necesidades particulares de la agencia y al interés público en general**.

Cónsono con ello, este Tribunal no intervendrá con el rechazo de una propuesta o la adjudicación de una subasta, salvo que dicha determinación adolezca de arbitrariedad, sea irrazonable o denote abuso de discreción. Esta deferencia responde a que es el ente administrativo el que cuenta con los conocimientos técnicos especializados para determinar cuál de las ofertas le es más conveniente.

De los autos ante nuestra consideración se desprende que el proceso seguido por la Junta de Subastas fue meticuloso, cuidadoso y equitativo; además, fue conducido con el claro objetivo de identificar la propuesta más conveniente para la Rama Judicial y la ciudadanía. Según

indicamos anteriormente, las propuestas presentadas por Sheriff y St. James fueron evaluadas, con el fin de garantizar la transparencia y sana competencia, por el Alguacil General de los Tribunales, la División de Compras de la Oficina de Administración de los Tribunales y la Junta de Subastas de la Rama Judicial, quienes coincidieron en que St. James, contrario a Sheriff, había sido la compañía que había satisfecho las especificaciones, requisitos y términos de la subasta.

En virtud de lo antes expuesto, este Tribunal concluye que la Junta de Subastas no actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable o fuera del marco de los poderes que le fueron delegados, o, lo que es igual, que la adjudicación a favor de St. James respondiera a favoritismo o a fraude. Tampoco actuó arbitrariamente al rechazar la propuesta de Sheriff por esta no incluir literatura del equipo de comunicación e incumplir con demostrar que había provisto servicios de seguridad y vigilancia similares a los requeridos por la Rama Judicial. La Junta de Subastas estaba en todo su derecho de rechazar la propuesta de Sheriff, de conformidad con el pliego de la subasta y su Reglamento.

En su consecuencia, resolvemos que no se cometieron los errores señalados, por lo que la Junta de Subastas no incidió al adjudicarle la buena pro de la Subasta Formal Núm. 21-01F a St. James.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la determinación de la Junta de Subastas de la Rama Judicial, que adjudicó la Subasta Formal Núm. 21-01F a favor de St. James Security Services, LLC. En su consecuencia, dejamos sin efecto la orden de paralización de los procedimientos.

Notifíquese inmediatamente.

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