

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

ST. JAMES SECURITY
SERVICES, LLC;
CAPITOL SECURITY
POLICE, INC.; J&N
SECURITY, INC.;
BRIDGE SECURITY
SERVICES, INC.

Recurrentes

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DE LA
ADMINISTRACION DE
SERVICIOS
GENERALES DE
PUERTO RICO

Recurrida

KLRA202100310
KLRA202100311
KLRA202100312

REVISIÓN JUDICIAL
procedente de la
Junta Revisora de
Subastas de la ASG

Caso núm.: JR-21-
112

Sobre: Impugnación
de Subasta Formal
para Establecer
Contrato de Selección
Múltiple de Servicios
de Vigilancia, Núm.
19-133-C

Panel integrado por su presidenta la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Rivera Torres y la Jueza Santiago Calderón.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de julio de 2021.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones Bridge Security Services, Inc., St. James Security Services, LLC. y J & N Security, Inc. (en adelante los recurrentes) mediante los recursos de revisión de epígrafe y nos solicitan que revoquemos la *Resolución* emitida por la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales (ASG) el 24 de mayo de 2021, notificada ese mismo día.¹ En esta, el ente gubernamental confirmó la determinación de la Junta de Subastas respecto al rechazo de las ofertas presentadas por los recurrentes.

¹ Mediante las Resoluciones emitidas el 25 y el 28 de junio de 2021, notificadas ambas el 28 del mismo mes y año ordenamos la consolidación del recurso KLRA202100311 presentado por St. James Security Services, LLC., y el recurso KLRA202100312 presentado por J & N Security Inc., con el KLRA202100310 por ser este último el de mayor antigüedad.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, se desestiman los recursos de epígrafe por falta de jurisdicción.

I.

El 2 de enero de 2020 la Junta de Subastas de la ASG publicó la Invitación a Subasta Formal Número 19-133-C intitulada *Para Establecer Contrato de Selección Múltiple para la Adquisición de Servicios de Vigilancia para las Agencias y Demás Instrumentalidades de la Rama Ejecutiva, las Corporaciones Públicas y los Municipios del Gobierno de Puerto Rico.*

Celebrada la reunión pre-subasta se enmendó el Pliego de Subasta en varias ocasiones para establecer una nueva fecha del acto de apertura, informar nuevas instrucciones; así como incluir enmiendas a las condiciones especiales e incluir tablas de cotizar arregladas.

Así las cosas, el 27 de julio de 2020, a las 2:00 pm. se realizó la apertura de las ofertas. Surge de la Resolución de Adjudicación emitida el 19 de marzo de 2021 que al momento de dicho acto la Junta de Subastas recibió diecisiete (17) propuestas de igual número de licitadores.² Entre las que se encontraban las presentadas por los recurrentes.

De la Parte III. **Licitadores Agraciados** de la Resolución surge que la Junta de Subastas adjudicó distintos renglones de la subasta a diez (10) de los licitadores. Asimismo, de la Parte IV. **Licitadores No Agraciados** surge que los recurrentes se encontraban entre los que no fueron favorecidos en la adjudicación. La Junta de Subastas detalló las razones específicas para el rechazo de cada una de las ofertas.³

Inconforme con la determinación, los recurrentes presentaron sus respectivas solicitudes de revisión administrativa ante la Junta

² Véase el apéndice del recurso, págs. 226-227.

³ *Íd.*, a las págs. 232-236.

Revisora de Subastas de la ASG. El 5 de mayo de 2021 el organismo ordenó la consolidación de las peticiones bajo el caso Núm. JR-21-112. Evaluados los planteamientos esbozados por estos en sus respectivos escritos, la Junta Revisora declaró *No Ha Lugar* a cada petitorio, confirmando así la determinación de la Junta de Subastas respecto al rechazo de las ofertas. No obstante, devolvió el asunto de la relación entre las empresas St. James Security Services, LLC y GM Security Technologies, Inc., a la Junta de Subastas para la celebración de una vista evidenciaria.

Aún en desacuerdo, los recurrentes acuden ante este foro intermedio imputándole a la Junta Revisora de Subastas de la ASG la comisión de los siguientes errores:

KLRA202100310- Bridge Security Services, Inc. argumentó que:

ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTA AL DESCALIFICAR A BRIDGE COMO LICITADOR DE LA SUBASTA 19-133-C E, IGUALMENTE ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL CONFIRMAR DICHA DESCALIFICACIÓN Y DENEGAR EL RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVO DE BRIDGE.

KLRA202100311 St. James Security Services, LLC señaló que:

- A. ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL NO REVOCAR LA DETERMINACIÓN DE LA JUNTA DE SUBASTAS POR NO ESTAR APOYADA EN EVIDENCIA SUSTANCIAL QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.
- B. ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL CONCLUIR QUE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD SOLICITADOS EN LA SUBASTA NO SON SERVICIOS PROFESIONALES.
- C. ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL CONCLUIR QUE ST. JAMES SECURITY RENUNCIÓ A IMPUGNAR LA JURISDICCIÓN DE LA ASG POR HABER PARTICIPADO EN LA SUBASTA Y NO HABER IMPUGNADO LOS PLIEGOS.

KLRA202100312 J & N Security Inc., expuso que:

ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS AL DESCARTAR A J&N SECURITY, INC., COMO LICITADOR EN LA SUBASTA FORMAL 19-133-C PARA ESTABLECER CONTRATO DE SELECCIÓN MÚLTIPLE DE SERVICIOS DE VIGILANCIA. TAMBIÉN ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL AVALAR LA DECISIÓN DE LA

JUNTA DE SUBASTAS Y DECLARAR NO HA LUGAR EL
RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVO.

El 15 de junio de 2021 emitimos una *Resolución* en el caso KLRA202100310 donde, entre otros asuntos, le concedimos a la parte recurrida el término de treinta (30) días para expresarse.

Posteriormente, el 18 de junio de 2021 Bridge Security Services, Inc. presentó una *Moción Informativa y en Solicitud de Suspensión de los Procedimientos* en la que informó que la ASG había cancelado la adjudicación de la subasta impugnada. A estos efectos, incluyó el *Aviso de Cancelación Subasta Formal Núm. 19-133-C* emitido por la agencia. Asimismo, argumentó que ante ese hecho podría tornarse académico el recurso por lo que petitionó que se suspendieran los procesos apelativos ante este foro para evitar - de impugnarse el aviso de cancelación- quedarse sin una causa mediante la cual pudiera revisar su descalificación. Por ello, el 30 de junio de 2021 emitimos una *Resolución* otorgando a la parte recurrida el término de 10 días para expresarse.

El 1 de julio de 2021 compareció la ASG, por conducto de la Oficina del Procurador General, mediante un escrito intitulado *Moción de Desestimación* en la que señaló que, ante la cancelación de la subasta formal, procede que se desestime el caso por haberse tornado académica la solicitud de los recurrentes. Examinada la misma, nos damos por cumplidos.

El 8 de julio de 2021 Ranger America of Puerto Rico, Inc. presentó una *Moción Urgente Mediante Comparecencia Especial y en Solicitud de Remedios* en la cual expuso que en el Aviso de Cancelación no se informó el derecho de revisión y los términos para ello. Por lo que resulta ser inoficioso y solicitó que deneguemos el petitorio desestimatorio de la ASG y confirmemos la determinación impugnada. En virtud de estos planteamientos, el 9 de julio de 2021

emitimos una *Resolución* concediéndole término a la ASG para expresarse.

El mismo 9 de julio, Génesis Security Services, Inc. presentó una *Comparecencia Especial en Oposición a Desestimación* donde planteó argumentos similares. En igual fecha y en respuesta a los mencionados escritos, Bridge Security Services, Inc. presentó su oposición⁴ en la que indicó que, si Ranger America of Puerto Rico, Inc. y Génesis Security Services, Inc. (licitadores agraciados) alegan que el referido Aviso de Cancelación es defectuoso, ello deben plantearlo ante la agencia o en un recurso judicial distinto.

En atención a lo ordenado el 9 de julio de 2021, ASG presentó un *Escrito en Cumplimiento de Orden* donde precisó que las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, *infra*, no es aplicable. Esto debido a que las advertencias de reconsideración ante la agencia y revisión judicial ante esta *Curia* se deben informar en la etapa de adjudicación y no en un aviso de cancelación. Asimismo, adujo que la Ley Núm. 73-2019, *infra*, permite a la ASG cancelar una subasta antes de la adjudicación. Nos damos por cumplidos.

En consecuencia a la determinación arribada, dejamos sin efecto nuestra *Resolución* emitida el 15 de junio de 2021.

II.

La doctrina de academicidad es una de autolimitación basada en el principio constitucional de que el poder judicial no emite opiniones consultivas, sino que resuelve casos y controversias genuinas entre partes adversas que poseen un interés real en obtener un remedio que afecte sus relaciones jurídicas. *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558-559 (1958). Es norma reiterada que, en

⁴ Esto mediante documento intitulado *Escrito en Torno a Moción Urgente Mediante Comparecencia Especial y en Solicitud de Remedios y en Torno a Comparecencia Especial en Oposición a Desestimación*.

todas las ocasiones sin embargo y no empece a las motivaciones de las partes, tiene que haber una controversia genuina y viva en la cual estén presentes intereses opuestos y que al ser resuelta afecte las relaciones jurídicas de los litigantes. El tribunal debe estar alerta para distinguir el caso ficticio o colusorio en el cual solo se pretende obtener información o una opinión, o en el cual el demandado aparece como una figura decorativa con el único propósito de darle jurisdicción, de aquellos en que hay derechos en controversia con el fin de lograr una determinación obligatoria. *Íd.*

Al considerar el concepto academicidad hay que concentrarse en la relación existente entre los eventos pasados que dieron inicio al pleito y la adversidad presente. Este análisis es vital para determinar la existencia de los requisitos constitucionales (caso o controversia) o jurisprudenciales de justiciabilidad. Un caso se convierte en académico cuando con el paso del tiempo su condición de controversia viva y presente se pierde. *Asoc. de Periodistas v. González*, 127 DPR 704, 719 (1991). Un pleito también es académico cuando se intenta “obtener un fallo sobre una controversia disfrazada, que en realidad no existe, o una determinación de un hecho antes de que este haya sido reclamado, o una sentencia sobre un asunto que, al dictarse, por alguna razón no podrá tener efectos prácticos sobre una controversia existente.”

Íd. citando a *ELA v. Aguayo*, pág. 584.

Una vez se establece que un pleito es académico, los tribunales deben abstenerse de considerarlo en sus méritos. *Íd.* Mediante la referida doctrina se pretende: (1) evitar el uso innecesario de los recursos judiciales y hacer pronunciamientos autoritativos que resulten innecesarios; (2) que haya la adversidad suficiente para que las controversias se presenten y se definan de manera competente y vigorosa; y, (3) evitar precedentes innecesarios. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 982

(2011). Sin embargo, existen excepciones a la doctrina de academicidad, estas son: (1) si la controversia es una recurrente que por su naturaleza evade la revisión judicial; (2) cuando el demandado ha cambiado la situación de hechos, pero el cambio no tiene visos de permanencia; (3) cuando subsisten consecuencias colaterales; o, (4) se trata de un pleito de clase y la controversia se ha tornado académica para uno de sus miembros, pero no para el representante de la misma. *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 438-439 (1994).

Por su parte, es un axioma conocido que una agencia tiene el derecho de cancelar la adjudicación de la subasta previo a formalizar el contrato, esto porque la adjudicación no obliga a la agencia hasta tanto se formalice el correspondiente contrato. *Justiniano v. ELA*, 100 DPR 334, 338 (1971); *Cancel v. Municipio de San Juan*, 101 DPR 296 (1973); *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237, 248 (2007). Esto se apoya en que “[e]l 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.” *Íd.*; *RBR Construction, S.E. v. Autoridad de Carreteras y Transportación de P.R. y su Junta de Subasta*, 149 DPR 836, 852 (1999).

Sin embargo, para anular una subasta válidamente adjudicada, esta discreción tiene que utilizarse conforme a la consecución de los objetivos expresados del estatuto orgánico de la agencia o en protección de algún otro interés apremiante del Pueblo de Puerto Rico, porque lo contrario sería permitir el abuso y la arbitrariedad. *Íd.*

III.

Examinadas las mociones presentadas por el recurrente Bridge Security Services, Inc., así como la *Moción de Desestimación*

de la ASG surge que la Administradora de la agencia, la Lcda. Karla G. Mercado Rivera, emitió y notificó el 16 de junio de 2021, un *Aviso de Cancelación* para la Subasta Formal Núm. 19-133-C objeto de impugnación en este recurso. Esto mientras se encontraban bajo nuestra consideración los recursos de epígrafe.

Del documento surge que la determinación de cancelación se basó en lo siguiente:

“...Al momento de la preparación y adjudicación de la presente subasta, la Administración no contaba con los planes Anuales de Adquisiciones que entregan a la ASG las distintas Entidades Gubernamentales y Entidades Exentas que por mandato de... , se les ordena a que sometan en o antes del 31 de marzo de cada año fiscal. Debido a la complejidad de los bienes y servicios a ser adquiridos en la presente subasta, la ASG entiende que propende a los mejores intereses del Gobierno de Puerto Rico utilizar el método de licitación de Propuestas Selladas *y/o Request for Proposal (RFP)*... Asimismo, luego de haberse evaluado los distintos planes anuales de adquisiciones, la ASG ha identificado necesidades adicionales a las identificadas en la Subasta Formal Núm. 19-133-C... ..

No cabe duda de que la Ley Núm. 73-2019 conocida como *Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019*, en su Artículo 32, 3 LPRC sec. 9834h, faculta a la Junta de Subastas como a la administradora de la agencia para cancelar cualquier subasta antes o después de la adjudicación. Ello en protección de los mejores intereses del Gobierno de Puerto Rico. Asimismo, la Sección 7.3.7 del *Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico*, Reglamento Núm. 9230 del 18 de noviembre de 2020, establece que el Administrador podrá cancelar el pliego de una subasta después de haberse celebrado el acto de apertura siempre y cuando no se haya formalizado un contrato o se haya emitido una orden de compra. Esto cuando determine que la cancelación redundaría en el mejor interés del Gobierno de Puerto Rico.

Recalamos que una agencia tiene el derecho de cancelar la adjudicación de la subasta previo a formalizar el contrato, esto porque la adjudicación no obliga a la agencia hasta tanto se formalice el correspondiente contrato.⁵ *Justiniano v. ELA*, supra; *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, supra. Sobre este elemento, señalamos que en las Condiciones Generales de la Subasta se advirtió que “La notificación de la adjudicación de la subasta **no constituirá el acuerdo formal entre las partes**. Será necesario que se suscriba el contrato correspondiente o se emita una orden de compra.”⁶ Así también, recalamos que las agencias tienen discreción para adoptar los reglamentos que establezcan los procedimientos y guías que regirán sus propias subastas. *Caribbean Communications v. Pol. e P.R.*, 176 DPR 978, 993-994 (2009).

De otra parte, no podemos obviar que el Procurador en el *Escrito en Cumplimiento de Orden*, del análisis realizado a distintas secciones de la LPAUG⁷ aplicables a esta situación, mencionó que las advertencias relativas al derecho de solicitar reconsideración ante la agencia y acudir mediante un recurso de revisión judicial ante este foro intermedio deben informarse en la etapa de adjudicación y no en un aviso de cancelación. Indicó, además, que la actuación de la administradora de la ASG está basada en la ley especial regente de la ASG, Ley núm. 73-2019, y su reglamentación. Respecto a esto, el Procurador agregó que el aviso de cancelación se notificó y publicó acorde y en total cumplimiento con los requerimientos dispuestos en el Reglamento Núm. 9230.

⁵ A pesar de que nos llama poderosamente la atención la determinación de cancelar la subasta por parte de la Administradora de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico, ciertamente este foro carece de jurisdicción para evaluar la misma.

⁶ Véase el Apéndice del recurso, a la pág. 25. Énfasis en el original.

⁷ Secciones 3.1, 3.19 y 4.2 del estatuto, 3 LPRA secs. 9641, 9659 y 9672.

Coincidimos con estos argumentos al estar adecuadamente fundamentados en la normativa estudiada.

A base a lo apuntado, resulta forzoso concluir que la solicitud de los recurrentes para que revisemos la adjudicación de la Subasta Formal Núm. 19-133-C por la Junta de Subastas de la ASG advino académica una vez la agencia canceló la misma, por lo que declaramos *Ha Lugar* la *Moción de Desestimación* presentada por la ASG, lo cual nos priva de jurisdicción para atender los recursos de epígrafe.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se desestiman por falta de jurisdicción, al ser académicos, los recursos de revisión judicial de epígrafe.

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