

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

ACTION SERVICE
CORP.

Licitador-Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS
OFICINA DE
ADMINISTRACIÓN DE
LOS TRIBUNALES

Recurrida

C.B.M. CAPITAL
BUILDING
MAINTENANCE, INC.

PERFECT
INTEGRATED
SOLUTIONS, INC.

NATIONAL BUILDING
MAINTENANCE CORP.

ANTILLES CLEANING
SERVICE, INC.

Licitadores

KLRA202200028

Revisión
procedente de la
Junta de Subastas de
la Oficina de
Administración de los
Tribunales

Subasta Formal
Núm. 22-11F

Sobre:
Adjudicación Subasta
Formal 22-11F para
mantenimiento de
Centros Judiciales y
Dependencias del
Poder Judicial

Panel integrado por su presidente el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de mayo de 2022.

I.

El 11 de agosto de 2021, la Junta de Subastas del Poder Judicial (Junta de Subastas), publicó *Invitación a Subasta Formal Número 22-11F* para el mantenimiento de Centros Judiciales y Dependencias del Poder Judicial. Entre otras cosas, se indicó que se otorgaría un contrato con la compañía agraciada; cuya fecha de vigencia comenzaría el 1ro de marzo de 2022 hasta el 30 de junio de 2022. Además, se estableció que el aludido contrato podía renovarse por dos años adicionales; sujeto a los mismos costos, términos, condiciones y requisitos establecidos en la subasta y previo acuerdo

entre las partes y disponibilidad de fondos. No obstante, se aclaró que podrían incorporarse empleados(as) y/o áreas, mediante enmienda al contrato, de acuerdo con las necesidades de cada dependencia del Poder Judicial.

En la aludida *Invitación* se especificó que las propuestas se recibirían en pliegos cerrados hasta el 17 de septiembre de 2021, a las 9:30 am y se abrirían al público a las 10:00 am en el Salón de Conferencias de la Junta de Subastas de la Oficina de la Administración de Tribunales (OAT). La *Invitación* se notificó a los correos electrónicos de los potenciales licitadores, según la información que constaba en el listado de suplidores para la subasta.

En lo aquí pertinente y como parte de los requisitos, términos, condiciones y otras especificaciones relacionadas a la subasta, se indicaron las tareas que habrían de realizarse; así como los distintos materiales, equipos y herramientas de trabajo que la compañía a quien se le adjudicase la *buena pro*, vendría obligada a proveer, conforme a las necesidades particulares de cada centro o dependencia judicial y como parte del servicio contratado. Entre los requisitos generales impuestos, se indicó que se le requeriría a la compañía agraciada la provisión de herramientas administrativas que demostrasen su fiel cumplimiento con las tareas solicitadas, en sus frecuencias correspondientes. Estas podían ser -pero sin limitarse-, a hojas de asistencia y evaluación del personal destacado en cada centro o dependencia judiciales.¹ Además, se le adscribió la responsabilidad de sustituir al personal que se ausentase a su turno o a que distribuyera las tareas asignadas entre los empleados presentes en la misma dependencia; así como a impartir instrucciones para que se proveyesen los servicios básicos

¹ Requisito general 1 de la parte IV de la *Invitación*, pág. 72.

contratados, como vaciar los recipientes de basura, barrido y mapeado de pisos donde lo ameritase y/o fuese requerido por la Administración de la dependencia judicial.² Asimismo, en caso de remoción, la compañía agraciada debía sustituir al empleado inmediatamente, en un término no mayor de tres días a partir del último día de trabajo del empleado y de acuerdo con los servicios contratados.³ También, se le requirió a la compañía agraciada a que orientase a sus empleados y se asegurase a que éstos cumpliesen con las normas de disciplina vigentes en el Poder Judicial y en cualquiera de sus dependencias.⁴

Cónsono con lo anterior, el personal administrativo de las dependencias concernidas o sus representantes autorizados, notificarían por escrito a la compañía agraciada sobre cualquier deficiencia que surgiese en la prestación de los servicios. En los casos en que las deficiencias señaladas no fuesen corregidas en un término de cinco días laborables siguientes a la notificación, el Poder Judicial obtendría en mercado abierto, los servicios de otra entidad; mientras que la compañía agraciada tendría que reembolsar cualquier aumento en precio; si alguno, que el Poder Judicial tuviese que pagar por su incumplimiento.⁵

Por su parte, los criterios de evaluación para adjudicar la subasta desglosados en la *Invitación*, fueron los siguientes: (1) si el precio es competitivo y comparable con el prevaleciente en el mercado; (2) la exactitud con la cual el licitador cumpla con las especificaciones, términos y condiciones de la Invitación a Subasta; (3) la calidad de los servicios ofrecidos y cómo éstos cumplirán con las especificaciones y si satisfarán las necesidades establecidas; (4) la responsabilidad económica del licitador y experiencias del Poder

² Íd., requisito general 5, pág. 73

³ Íd., requisito general 6.

⁴ Íd., requisito general 8.

⁵ Íd., requisito general 9, págs. 73-74.

Judicial con el cumplimiento de contratos anteriores de naturaleza igual o parecida; (5) la experiencia de otras entidades gubernamentales con contratos suscritos con el suplidor. Se indicó que la recomendación sobre este particular deberá constar por escrito.⁶

A su vez y como parte de las Instrucciones Adicionales e Información General para las Subastas Formales de la Rama Judicial (Instrucciones), se especificó sobre la aplicabilidad del *Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial* vigente a esa fecha.⁷ En atención a ello, a los licitadores se les proveyeron los medios disponibles para tener acceso a este. En lo aquí pertinente, la sección II sobre *Invitación a Subasta* de dichas *Instrucciones*, señala en su inciso A1 sobre la *Firma*, lo siguiente:

Los pliegos de subasta serán firmados en tinta azul en el espacio correspondiente por un representante autorizado de la compañía licitadora señalándose su relación oficial con ésta. No se aceptarán firmas impresas mecánicamente, con lápiz de mina o con sellos de goma. No cumplir con este requisito constituirá el rechazo de la oferta.⁸

De igual modo, las *Instrucciones* establecen en su sección V sobre Adjudicación, expone en su inciso A sobre Evaluación de Ofertas que:

La Junta de Subastas examinará y evaluará las ofertas presentadas y otorgará la buena pro al postor que mejor cumpla con los criterios de las especificaciones, las condiciones y los términos, y cuyo precio se considere el más bajo.⁹

En cuanto al derecho de *Reconsideración y Revisión Judicial*, los incisos A y B de la sección VI del mencionado documento, advierten sobre el término, los requisitos y el efecto que implica el ejercicio de estos derechos.¹⁰

⁶ Criterios de Evaluación, Parte X de la *Invitación*, págs. 79-80.

⁷ *Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial* del 10 de marzo de 2017, según enmendado. Al respecto, véase Ap. Anejo 1, págs. 126-134.

⁸ Ap. Anejo 1, pág. 127.

⁹ *Íd.*, pág. 132.

¹⁰ *Íd.*, págs. 133-134.

Según surge del documento intitulado *Minuta Reunión Pre-Subasta para el Mantenimiento de Centros Judiciales y Dependencias del Poder Judicial* llevado a cabo el 9 de septiembre de 2021, a la misma comparecieron representantes de National, Action, Xpert's LLC (*Xpert's*), Antilles Cleaning Services/Fuller Group (*Antilles*), Perfect Integrated Solutions (*Perfect*), Prime Janitorial (*Prime*) y Capital Building Maintenance (*CBM*). Mientras, en representación de la Oficina de la Administración de Tribunales (OAT), compareció el Sr. Luis R. Jiménez Pérez, Director del Área de Servicios Auxiliares. En dicha reunión, los potenciales licitadores tuvieron la oportunidad de someter sus dudas o preguntas y se les advirtió de que cualquier modificación al Pliego de Subasta, se haría mediante la emisión del correspondiente Aviso de Enmienda.

En consideración de los asuntos allí discutidos, la Junta de Subastas emitió tres avisos de enmienda que les fueron notificados oportunamente a los licitadores, con la instrucción de que debían acompañarlos con sus respectivas ofertas. Al respecto, el Aviso de Enmienda I, se emitió el 9 de septiembre de 2021; para, entre otras cosas, posponer la fecha del Acto de Apertura de la Subasta hasta nuevo aviso.¹¹ Mientras, el 23 de septiembre de 2021, se emitió el Aviso de Enmienda II, para cambiar la fecha del Acto de Apertura de la Subasta para que la misma se llevase a cabo el 8 de octubre de 2021, a las 2:00 pm; así como se enmendaron y/o aclararon algunas especificaciones de la subasta incluidas en la *Invitación*.¹² Por su parte, en el Aviso de Enmienda III que se emitió el 27 de septiembre de 2021, se modificaron otras especificaciones y condiciones relacionadas a la subasta.¹³

¹¹ Íd., pág. 136.

¹² Íd., págs. 137-139.

¹³ Íd., pág. 145.

Del Acta emitida por la Junta de Subastas con motivo del Acto de Apertura llevado a cabo el 8 de octubre de 2021, surge que, para la Subasta Formal de este caso, se recibieron ofertas de todas las compañías que asistieron a la Reunión Pre-Subasta, con excepción de Xpert's y Prime. Las compañías comparecientes incluyeron en sus ofertas las fianzas de licitación en "Bid Bond" original de aseguradoras junto a otros documentos, para que fuesen examinados por la División de Compras de la OAT durante su proceso de evaluación de las ofertas. Se desprende, además, que CBM solo acompañó los Avisos de Enmienda I y II; mientras que Antilles incluyó una copia digital de su oferta, contrario a lo requerido en el Pliego de Subasta en el cual se le requería que también presentaran una copia en formato impreso de su oferta. A su vez, surge que el representante de Action comentó por escrito, que la oferta de National había sido firmada por una persona no autorizada y que algunas de las certificaciones de dicha compañía tenían más de treinta días de emitidas.¹⁴

El 14 de octubre de 2021, el Director del Área de Servicios Auxiliares de la OAT rindió un Informe de Evaluación Técnica sobre las ofertas presentadas. Concluyó que National, Antilles y CBM cumplieron con todas las especificaciones técnicas requeridas. En cambio, destacó que, para las labores del Tribunal Supremo y el edificio sede de la OAT, Action y Perfect no mostraron diferencia en el costo por hora entre un mantenedor regular y un supervisor. En las especificaciones, se solicitó el costo por hora para un supervisor en el Tribunal Supremo y otro en el edificio sede de la OAT. Al no someter un costo diferente, dicho funcionario concluyó que utilizarían empleados regulares como "Team Leader" y no supervisores, que es lo que se había requerido.

¹⁴ Ap. Op., Apéndice II, págs. 4-6.

De otro lado, en cuanto a la relación operacional con la compañía Action, actual suplidor del Poder Judicial a ese momento, la misma se catalogó en dicho Informe como “pobre y deficiente”. A esos fines, detalló diversas situaciones confrontadas con Action relacionadas con materiales y equipo, supervisión de empleados sustitución de empleados (ausencias o disciplina) y la realización de tareas especiales.¹⁵ En apoyo a su determinación, el funcionario sometió copia de evaluaciones de servicios contrato 2021-00011; copia de evaluaciones mensuales contrato 2022-00020; Minutas de reuniones celebradas y correos electrónicos donde se planteaban peticiones y situaciones.

Por su parte, el 25 de octubre de 2021, la División de Compras de la OAT evaluó las ofertas recibidas. En cuanto al aspecto técnico, aludió al *Informe* emitido por el Director de Servicios Auxiliares sobre la experiencia laboral con Action, de que los servicios no habían sido satisfactorios y sobre su incumplimiento con lo contratado. Asimismo, verificó que las entidades licitadoras cumplieron con la fianza de licitación, la declaración jurada al amparo de la Ley Núm. 2-2018 y las certificaciones gubernamentales requeridas. La División de Compras de la OAT también consideró a los licitadores que participaron en la reunión pre-subasta y el comentario suscrito por Action en el Acto de Apertura de la Subasta.

Luego de analizar las ofertas y verificar la cantidad de fondos autorizados para la subasta de este caso, la División de Compras de la OAT concluyó que, si bien Action fue el postor más bajo, éste no cumplió con las especificaciones requeridas y mantuvo un patrón de incumplimiento con el contrato que mantenía con el Poder Judicial. Por tanto, suscribió que National, Antilles y CBM se convirtieron, en

¹⁵ Entre otras situaciones: falta de materiales y equipo, no disponibilidad de supervisores o cuestionable desempeño, situaciones de ausencias de personal o disciplina de empleados(as), así como problemas en la realización de tareas especiales asignadas.

el segundo, tercer y cuarto postor, respectivamente, de las ofertas que cumplieron con los requisitos, términos y condiciones de la subasta.

El 27 de octubre de 2021, la Junta de Subastas llevó a cabo una reunión para examinar, analizar y considerar con detenimiento las ofertas presentadas por las compañías licitadoras y toda la documentación sometida en su apoyo. Para ello se basó en el contenido del Informe de Evaluación de Ofertas preparado por la División de Compras y en la Evaluación Técnica que proveyó el Director de Servicios Auxiliares. Tras el análisis, la Junta de Subastas determinó adjudicar la subasta a National; por haber sido el postor más bajo que cumplió con las especificaciones, términos y condiciones de la subasta. Fundamentó su determinación en lo dispuesto en el Art. XIII del *Reglamento de Subastas sobre Normas para la Adjudicación de Subastas*, particularmente en las Secciones A (Evaluación de oferta), B (Criterios Básicos de evaluación), C (rechazo de oferta más baja) y L (Adjudicación de la subasta). De igual manera, la Junta de Subastas explicó por qué rechazó la oferta más baja en precio presentada por Action.¹⁶ En lo particular, en la correspondiente Minuta de la aludida reunión, la Junta de Subastas consignó lo siguiente:

“[e]xaminamos la Evaluación Técnica suscrita por el Sr. Luis R. Jiménez Pérez, Director del Área de Servicios Auxiliares, quien señaló que la experiencia operacional que ha tenido el Poder Judicial con la compañía Action Service, Inc., quien ofertó el costo más bajo y es la que tiene el contrato actual para el servicio de mantenimiento para los centros judiciales y dependencias del Poder Judicial, ha sido pobre y deficiente. El señor Jiménez Pérez mencionó una serie de aspectos en

¹⁶ Al respecto, la Junta de Subastas citó la siguiente disposición del Reglamento de Subastas:

C. Rechazo de oferta más baja
La Junta podrá rechazar la oferta de precio más baja cuando ocurra una o varias de las condiciones siguientes:

1. La Junta tenga conocimiento y exista evidencia de que el licitador o la licitadora que hace la oferta más baja no haya dado cumplimiento satisfactorio a contratos otorgados u órdenes de compra emitidas anteriormente con la Rama Judicial.

[...]

Las razones por las cuales se rechaza la oferta más baja en precio se harán constar detalladamente en la minuta de la reunión de la Junta de Subastas en la cual se efectúe la adjudicación de esa subasta específica.

los cuales ha confrontado problemas con esta compañía entre los cuales cabe destacar la falta de materiales en los centros judiciales, falta de supervisión a los empleados por parte los supervisores de ruta, la respuesta tardía de la compañía para sustituir empleados y los problemas de reclutamiento para cubrir los puestos vacantes, así como falta de personal y equipo necesario para cumplir con las tareas.

Junto con su evaluación técnica el señor Jiménez Pérez acompañó copia de las evaluaciones de servicios de los contratos de los años 2021-00011 y 2022-00020, las minutas de las reuniones celebradas entre el personal del Poder Judicial y la compañía y múltiples correos electrónicos de funcionarios del Poder Judicial en los cuales se plantean un sinnúmero de señalamientos relacionados con los servicios deficientes brindados por esta compañía.

Tras una evaluación de los documentos incluidos junto con la evaluación técnica, la Junta de Subastas rechazó la oferta presentada por la compañía licitadora Action Service Corp. debido a las deficiencias en el cumplimiento de las tareas y responsabilidades relacionadas con las funciones que emanan del contrato actual suscrito entre las partes para brindar servicios de mantenimiento en los centros judiciales y dependencias del Poder Judicial.

[...]”.

El 1ro de noviembre de 2021, la Junta de Subastas emitió una Notificación de Adjudicación de la Subasta Formal 22-11, la cual les fue cursada a todos los licitadores, junto al *Anejo del Resumen de Ofertas Presentadas*.¹⁷ En la misiva, se esbozaron las razones para la adjudicación de la subasta a National y los motivos por los cuales los demás licitadores no resultaron favorecidos. También, se les apercibió sobre el proceso de reconsideración y revisión judicial correspondiente. En lo aquí pertinente, en la Notificación de Adjudicación que se le cursó a Action, se le informó las razones por las cuales no se le otorgó la subasta. Al respecto, se le indicó que:

La Junta de Subastas rechazó la oferta presentada por su compañía debido a las deficiencias en el cumplimiento de las tareas y responsabilidades relacionadas con las funciones que emanan del contrato actual suscrito entre las partes para brindar servicios de mantenimiento en los centros judiciales y dependencias del Poder Judicial.

Lo anterior procede conforme al *Reglamento de Subastas Formales* de la Rama Judicial; Artículo XIII: Normas para la Adjudicación de Subastas; Secciones A, B, C y L [...]

¹⁷ Ap. Anejo I, págs. 28-34.

En desacuerdo con la determinación adjudicativa, el 8 de noviembre de 2021, Action presentó una *Reconsideración de la Adjudicación de la Subasta* ante el Director Administrativo de los Tribunales.¹⁸ En esencia, arguyó que la *Notificación de Adjudicación de la Subasta Formal 22-11F* fue defectuosa porque no le informó adecuada y detalladamente, las razones para el rechazo de su oferta y que tal justificación tampoco fue incluida en la *Minuta* de la reunión de la Junta de Subastas. Asimismo, indicó que de acuerdo con el *Resumen de Ofertas Presentadas* que acompañó el Aviso de Adjudicación, Action aparecía como el licitador con el precio más bajo y razonable que cumplía con las especificaciones, términos, condiciones e instrucciones generales de la subasta. Además, señaló que la oferta de National no estaba firmada por la persona autorizada, lo que tenía el efecto de invalidarla.

Referida a la consideración de la Oficina de Asuntos Legales de la OAT para la evaluación correspondiente, la Junta de Subastas presentó sus comentarios escritos en cuanto a la *Reconsideración* formulada y elevó el expediente de la Subasta Formal. Luego de atender la *Reconsideración de la Adjudicación de la Subasta*, el 16 de noviembre de 2021, la Junta de Subastas expidió un escrito intitulado *Comentarios de la Junta de Subastas ante Solicitud de Reconsideración de la Subasta Formal 22-11F-Mantenimiento de Centros Judiciales y Dependencias del Poder Judicial*.¹⁹ En dicho escrito, la Junta de Subastas indicó que “[d]e un examen de la Evaluación Técnica surge que la experiencia operacional que ha tenido el Poder Judicial con la compañía Action Service, quien ofertó el costo más bajo y es la que tiene el contrato actual para el servicio de mantenimiento para los centros judiciales y dependencias del Poder Judicial, ha sido pobre y deficiente”. Además, explicó que

¹⁸ Ap. págs. 18-27.

¹⁹ Ap. Op., Apéndice V, págs. 16-18.

rechazó la oferta presentada por Action por sus deficiencias en el cumplimiento de las tareas y responsabilidades relacionadas con las funciones que emanaban del contrato suscrito con el Poder Judicial para brindar servicios de mantenimiento en los centros judiciales y dependencias del Poder Judicial. Precisó que, en la toma de la decisión adjudicativa de la subasta, consideró que uno de los criterios para la evaluación de la subasta lo fue la experiencia adquirida por el Poder Judicial con el cumplimiento de contratos anteriores de naturaleza igual o parecida. Destacó que tanto en la Minuta de la Reunión de la Junta de Subastas que se llevó a cabo el 27 de octubre de 2021; como en la Notificación de Adjudicación cursada a Action, el 1ro de noviembre de 2021, se le explicaron las razones por las cuales rechazó su oferta. De ese modo, la Junta de Subastas determinó que no le asistía la razón a Action de que la notificación había sido defectuosa.²⁰

De otra parte y en cuanto a la validez de la oferta de National de que, presuntamente, estaba suscrita por una persona no autorizada, la Junta de Subastas indicó que el señalamiento era incorrecto. Al respecto, puntualizó haber constatado que la oferta de National fue suscrita por el Sr. Luis A. Aponte Torres, director de ventas de la empresa (senior sale director), en el espacio correspondiente de la primera página de la *Invitación a Subasta*, fechada el 11 de agosto de 2021. Sobre este aspecto, aclaró que el señor Aponte Torres compareció a la Reunión Pre-Subasta en representación de National, según surge del Registro de Asistencia que acompañó como Anejo.²¹

Por su parte, el 23 de diciembre de 2021, la Oficina de Asuntos Legales de la OAT, rindió un *Informe* al amparo del Art. XVIII del *Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial* (Reglamento

²⁰ Íd., Apéndice V, pág. 17.

²¹ Íd., pág. 19. También, véanse Ap. págs. 140 y 146.

de Subastas).²² En dicho Informe, se recomendó confirmar la adjudicación de la Subasta Formal 22-11F a favor de National - compañía licitadora que resultó agraciada licitador - postor más bajo que cumplió con todo lo requerido.²³ Concluyó que a pesar de que Action fue el postor más bajo de la subasta, la Junta de Subastas actuó de forma razonable y a la luz de la información que le fue provista, cuando le adjudicó la subasta a National. Determinó que tanto la Minuta de la reunión de la Junta de Subastas que se celebró el 27 de octubre de 2021; así como en la Notificación de Adjudicación que se le cursó a Action el 1ro de noviembre de 2021, revelaron que un criterio influyente en la adjudicación, lo fue el pobre desempeño operacional de Action en el contrato que a esa fecha aún conservaba con el Poder Judicial. Además, las entidades evaluadoras resaltaron su incumplimiento con uno de los requisitos estipulados en la Subasta en términos de costos. De igual forma, validó la oferta que realizó el director de ventas de National.

Luego de analizar los *Comentarios de la Junta de Subastas ante Solicitud de Reconsideración de la Subasta Formal 22-11F- Mantenimiento de Centros Judiciales y Dependencias del Poder Judicial* y el *Informe* rendido por la Oficina de Asuntos Legales de la OAT, el Director Administrativo de los Tribunales acogió y adoptó por referencia el contenido y las recomendaciones de dicho Informe y consecuentemente, el 27 de diciembre de 2021, emitió una *Resolución* mediante la cual denegó la *Reconsideración de la Adjudicación de la Subasta* instada por Action y confirmó la adjudicación impugnada.²⁴ Ante ello, le ordenó a la División de Compras de la OAT a proseguir con el trámite correspondiente. Por último, apercibió a la parte adversamente afectada por la referida

²² *In re-Aprobación del Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial*, 197 DPR 557 (2017).

²³ Véanse Ap. págs. 3-17.

²⁴ *Resolución* notificada el 3 de enero de 2022.

determinación sobre su derecho de presentar un recurso de revisión ante este Tribunal de Apelaciones dentro de un término de diez días, contados a partir de la fecha del archivo en autos de su notificación, de conformidad con el Art. XIX del Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial.²⁵

Insatisfecho, el 13 de enero de 2022, Action acudió ante este Tribunal de Apelaciones mediante el recurso de Revisión Judicial. Plantea varios errores presuntamente cometidos por la Junta de Subastas del Poder Judicial. En esencia, alega que fue la compañía licitadora que presentó la oferta más baja y razonable y en cumplimiento con las especificaciones, términos, condiciones e instrucciones generales de la subasta. A su vez, argumenta que la Notificación de Adjudicación fue defectuosa; toda vez que en ésta no se le informó adecuada ni detalladamente, las razones para el rechazo de su oferta. De otra parte, aduce que la oferta que presentó National era inválida porque no estaba firmada por la persona autorizada.

El 14 de enero de 2022, Action instó una *Moción Informativa sobre Notificaciones y Solicitud de que se Eleve el Expediente de la Subasta*. Atendido el escrito presentado por Action, el 19 de enero de 2022, le requerimos a la Junta de Subastas de la OAT elevar el expediente sobre la Subasta Formal.²⁶ Así las cosas, el 9 de febrero de 2022, la Junta de Subastas interpuso una *Moción en Cumplimiento de Orden* y un *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión*.

II

A.

Como cuestión de umbral, es preciso recordar que el procedimiento de pública subasta está revestido del más alto interés

²⁵ *Supra*. Véase también Ap. pág. 1.

²⁶ *Resolución* emitida el 19 de enero de 2022.

público.²⁷ El mismo se rige por los preceptos legales que promueven la sana administración pública.²⁸ Su objetivo principal es proteger el erario y garantizar que las funciones administrativas se lleven a cabo responsablemente.²⁹

De ahí que, como parte de la buena administración gubernamental, el Gobierno tenga que realizar sus funciones como comprador con eficiencia, honestidad y corrección con el fin de proteger los intereses y dinero del Pueblo que dicho gobierno representa.³⁰ Con ello se promueve el establecimiento de un esquema que asegure la competencia equitativa entre los licitadores, evite la corrupción y minimice los riesgos de incumplimiento.³¹

Ahora, si bien el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha pautado unas políticas generales sobre estos procedimientos, debemos señalar que "nuestro ordenamiento jurídico no cuenta con un estatuto uniforme que regule la subasta gubernamental dirigida a la adquisición de bienes y servicios".³² Ante este escenario, corresponde a cada entidad ejercer el poder de reglamentación que le ha sido delegado en dicho ámbito para definir las normas que habrán de regir sus procedimientos.³³

En virtud de la Ley Núm. 345-2000,³⁴ la Asamblea Legislativa facultó al Juez o Jueza Presidente nuestro Tribunal Supremo o a la Directora(o) Administrativa(o) de los Tribunales (OAT), por delegación de este, para adquirir bienes y servicios.³⁵ Ante ello y conforme a la autoridad conferida mediante el precitado estatuto, el

²⁷ *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771 (2006).

²⁸ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009).

²⁹ *Trans Ad v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56 (2008).

³⁰ *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237, 245 (2007); *Fernández & Gutiérrez, Inc. v. Municipio de San Juan*, 147 DPR 824, 829 (1999), citando a *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. de Servicios Generales*, 126 DPR 864, 871 (1990).

³¹ *A.C.T. v. C.D. Builders*, 177 DPR 398 (2009); *A.E.E. v. Maxon Engineering*, 163 DPR 434 (2004); *RBR Const., S.E. v. Autoridad de Carreteras y Transportación de P.R.*, 149 DPR 836 (1999); *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. de Servidos Generales*, supra.

³² *ECA Gen. Contract. v. Mun. de Mayagüez*, 200 DPR 665 (2018).

³³ *Íd.*; *A.C.T. v. C.D. Builders, Inc.*, supra, pág. 404.

³⁴ 4 LPRA § 24 *et seq.*

³⁵ Art. 1(a) de la Ley Núm. 345-2000, 4 LPRA § 24j.

10 de marzo de 2017, nuestro máximo Foro promulgó el *Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial* (Reglamento de Subastas).³⁶ El mencionado Reglamento - adoptado en virtud de la Sec. 7 del Art. V de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico,³⁷ se creó “con el propósito de establecer la normativa que regirá los procesos de subastas formales en la Rama Judicial y de arrendamientos de locales a largo plazo”.³⁸ Dicha disposición reglamentaria se adoptó para regir la adquisición de bienes y servicios por parte de la Rama Judicial, ya sea mediante el procedimiento de subasta formal, la compra negociada o la compra en mercado abierto.³⁹

Debido a que estos procedimientos están revestidos de un gran interés público, el Art. II de la Primera Parte del aludido Reglamento de Subastas, el cual establece las normas generales; así como la base jurídica y propósito de dicha regulación, dispone que la normativa a seguir deberá propiciar que los bienes y servicios sean de la más alta calidad, con la mayor eficacia administrativa, al menor costo posible y en conformidad con la política gubernamental de sana administración pública, utilidad y austeridad que rige los asuntos fiscales.⁴⁰

En lo pertinente al recurso que nos ocupa, el Art. XI del Reglamento de Subastas, es la disposición que contiene las normativas reguladoras relacionadas con el procedimiento de subasta formal; en específico, aquellas que atañen a la preparación, requisitos, términos y condiciones, envío y avisos de enmienda al

³⁶ Resolución emitida el 10 de marzo de 2017; *In re-Aprobación del Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial*, supra, pág. 559. Véanse además Arts. I y II del Reglamento de Subastas Formales, supra.

³⁷ Art. V, § 7, Const. ELA, LPRA, Tomo 1.

³⁸ *In re-Aprobación del Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial*, supra, págs. 559-560.

³⁹ Íd., págs. 557-558.

⁴⁰ Íd., pág. 559. Véanse además Arts. I y II del Reglamento de Subastas Formales, supra.

pliego de subasta; así como a lo relacionado a la reunión de pre-subasta.⁴¹

Por su parte, el Art. XII del mismo Reglamento, atiende todo lo relacionado a la presentación de las ofertas de subastas. En lo particular, dicho articulado regula el recibo de licitaciones, la oferta de representante exclusivo, tipos de oferta, ofertas que no cumplan las especificaciones, correcciones de ofertas, retiro de la oferta, modificaciones a las ofertas y el acto de apertura de las ofertas.⁴² Mientras, el inciso (D) del precitado artículo, dicta el proceder en aquellos casos en los que una oferta no cumple con las especificaciones. Al respecto, dispone que:

[...]

(D) Ofertas que no cumplan con las especificaciones

La Junta no considerará las ofertas que añadan o eliminen especificaciones o condiciones requeridas en el pliego de subasta, o que las alteren, modifiquen o varien. Tampoco se considerarán las ofertas que contengan frases, párrafos o comentarios ambiguos, incompletos, indefinidos o que resten certeza a la cotización. [...]

[...].⁴³

De otra parte, el Art. XIII del Reglamento de Subastas, establece las normas para la adjudicación de subastas y delegó en la Junta de Subastas la evaluación de las ofertas. A esos fines, el inciso (A) del referido artículo expone lo siguiente:

(A) Evaluación de oferta

La Junta de Subastas examinará y evaluará todas las ofertas antes de adjudicar la subasta. El Jefe o la Jefa de Compras, un Comité técnico, otros funcionarios o funcionarias, empleados o empleadas, y consultores externos o consultoras externas, podrán asesorar a la Junta en el proceso, según considere conveniente. según estime conveniente.⁴⁴

El inciso (B) del mismo artículo, establece los criterios básicos de evaluación y dispone:

(B) Criterios básicos de evaluación

⁴¹ *In re-Aprobación del Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial*, supra, págs. 578-583.

⁴² *Íd.*, págs. 584-592.

⁴³ *Íd.*, págs. 587-588.

⁴⁴ *Íd.*, pág. 591.

Al evaluar las ofertas para adjudicar las subastas, la Junta considerará los criterios que se expresen en el pliego de subasta junto con 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 cumplen con las especificaciones y satisfacen las necesidades establecidas. [...]
3. Si el precio es competitivo y comparable con el prevaleciente en el mercado. [...]
4. [...]
5. [...]
6. La experiencia de la Rama Judicial con el cumplimiento de contratos u órdenes de compra anteriores de naturaleza igual o parecida.
7. [...]⁴⁵

En tanto, el inciso (C) del Art. XIII del Reglamento de Subastas, atiende las instancias en las cuales la Junta de Subastas puede rechazar la oferta más baja en una subasta. En ese extremo, expone lo siguiente:

(C) Rechazo de oferta más baja

La Junta podrá rechazar la oferta de precio más bajo cuando ocurra una o varias de las condiciones siguientes:

- (1) La Junta tenga conocimiento y exista evidencia de que el licitador o la licitadora que hace la oferta más baja no haya cumplido satisfactoriamente con contratos otorgados u órdenes de compra emitidas antes con la Rama Judicial.
- (2) [...]
- (3) Cuando se tenga conocimiento de que el licitador o la licitadora haya incumplido con los contratos otorgados con agencias gubernamentales y se tenga prueba de ello por escrito.
- (4) Cuando la oferta no cumpla con las especificaciones, los requisitos y términos de la subasta.
- (5) Cuando no se incluya la firma autorizada del licitador o de la licitadora.
6. [...]

Las razones por las cuales se rechace la oferta más baja en precio se harán constar detalladamente en la minuta de la reunión de la Junta de Subastas en la cual se efectúe la adjudicación de esa subasta específica.⁴⁶

En cuanto al rechazo de una oferta más baja, nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que el precio no es el único factor que la Junta de Subastas va a evaluar durante el proceso de adjudicación de subasta. Como regla general, un licitador más

⁴⁵ Íd., págs. 591-592.

⁴⁶ Íd., págs. 592-593.

económico deberá ser considerado para realizar la obra o la entrega del bien; pero, siempre y cuando cumpla con los requisitos dispuestos por la entidad gubernamental.⁴⁷

Por último, el inciso (L) del Art. XIII del Reglamento de Subastas, establece que para efectos adjudicativos de la subasta “[l]a Junta evaluará las ofertas y cómo éstas cumplen con los criterios de evaluación establecidos en las especificaciones, los términos y las condiciones indicadas en el pliego de subasta. Seleccionará al licitador o a la licitadora que mejor cumpla con los criterios establecidos y, de ser más de uno o una, adjudicará la subasta a favor de quien ofrezca el precio más bajo”.⁴⁸

B.

Nuestro Tribunal Supremo ha establecido que el procedimiento de revisión judicial de las determinaciones administrativas de la Rama Judicial es “similar al utilizado cuando el tribunal, actuando como foro apelativo, revisa la corrección o incorrección de la sentencia emitida por un tribunal inferior o la decisión de un organismo administrativo”.⁴⁹ De esta manera, las determinaciones administrativas de la OAT, como parte de un proceso de subasta, gozan de una presunción de legalidad y corrección, al igual que otras decisiones administrativas.⁵⁰ Ello, se debe a que la agencia u organismo público "con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que el foro judicial para determinar el mejor licitador, tomando en consideración los factores esgrimidos tanto por la ley como por su reglamento de subastas".⁵¹

⁴⁷ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, págs. 1006-1007; *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, supra, pág. 783.

⁴⁸ *In re-Aprobación del Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial*, supra, pág. 597.

⁴⁹ *Rivera Colón v. Director Administrativo de los Tribunales*, 144 DPR 808, 821-822 (1988); *UIL de Ponce v. Dest. Serrallés, Inc.*, 116 DPR 348, 355 (1985).

⁵⁰ *Maranello v. OAT*, 186 DPR 780, 792 (2012) [Sentencia]; *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692, 716-717 (2010).

⁵¹ *Torres Prods v. Junta Mun. Aquadilla*, 169 DPR 886, 898 (2007).

Por lo anterior, precisa recordar la norma reiterada de que los tribunales no debemos sustituir el criterio de la agencia o entidad gubernamental, a menos que se demuestre que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa o medió fraude o mala fe.⁵² Es decir, en ausencia de arbitrariedad o fraude en la determinación, “ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa”.⁵³

III.

En este caso, la Junta de Subastas de la OAT adjudicó la *buena pro* de la Subasta Formal 22-11F para el mantenimiento de los centros judiciales y las dependencias del Poder Judicial, a National Building Maintenance, Corp. Tras serle denegada la reconsideración de la adjudicación de la subasta, Action incoó el recurso que nos ocupa. En esencia, sostiene que presentó la oferta más baja y razonable y en cumplimiento con las especificaciones, términos, condiciones e instrucciones generales de la subasta. A su vez, argumenta que la Notificación de Adjudicación que le fue cursada, era defectuosa porque no le informó adecuada ni detalladamente las razones para el rechazo de su oferta. Asimismo, alega que la oferta de la compañía agraciada era inválida, porque no estaba suscrita por la persona autorizada para ello. Con el beneficio de los autos originales del caso y luego de examinar detenidamente los documentos que obran en el mismo, procedemos a resolver.

Primeramente, Action plantea que debió adjudicársele la subasta objeto de este recurso, por haber sido el licitador que sometió la oferta más baja y que cumplía con los requisitos necesarios. No tiene razón. Según discutido, para que un licitador pueda resultar favorecido, la reglamentación y jurisprudencia aplicable establecen que el precio más bajo no es el único criterio

⁵² *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 1006.

⁵³ *Great American Indemnity v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942).

importante; sino el cabal cumplimiento con los términos de la subasta y los criterios de evaluación establecidos. Conforme se desprende del tracto procesal y fáctico que precede, la Junta de Subastas de la OAT rechazó la oferta de Action y resolvió adjudicar la subasta a National, tras haberlo considerarlo como el postor más bajo que cumplió con las especificaciones, términos y condiciones de la subasta. La *Junta* fundamentó su determinación en los hallazgos plasmados en los informes que rindieron las dependencias especializadas del Poder Judicial y en las disposiciones del Art. XIII (A), (B), (C) y (L) del Reglamento de Subastas.

De los documentos inspeccionados que obran en los autos originales del caso y que constan ante nosotros, surge específicamente que, aun cuando Action cotizó el precio más económico para los servicios de mantenimiento -seguido del ofertado por National- el director del Área de Servicios Auxiliares de la OAT catalogó la experiencia operacional de Action como “pobre y deficiente”. A esos fines, en la Evaluación Técnica de la Subasta que preparó dicho funcionario, se detallaron diversas situaciones confrontadas con Action relacionadas a materiales y equipo, supervisión de empleados sustitución de empleados (ausencias o disciplina) y la realización de tareas especiales. De conformidad con estos hallazgos, la División de Compras de la OAT evaluó las ofertas presentadas y concluyó que a pesar de que Action fue el postor más bajo para la subasta, no cumplió con las especificaciones requeridas. También reconoció que Action mostraba un patrón de incumplimiento contractual con el Poder Judicial. Finalmente, la Junta de Subastas tomó conocimiento de tales hallazgos y de la documentación en apoyo conforme autoriza el Art. XIII(A) del *Reglamento de Subastas*,⁵⁴ y, consecuentemente, rechazó la oferta

⁵⁴ *Supra*.

de Action. Junto a la Evaluación Técnica en cuestión, se acompañó copia de las evaluaciones de servicios de los contratos de los años 2021-00011 y 2022-00020, las minutas de las reuniones celebradas entre el personal del Poder Judicial y Action; así como múltiples correos electrónicos de funcionarios del Poder Judicial en los que se planteaban un sinnúmero de señalamientos relacionados con los servicios deficientes brindados por Action.⁵⁵ Al parecer, Action olvida que la experiencia operacional previa con la OAT -relacionada a la prestación de servicios de limpieza y mantenimiento - fue catalogada como “pobre y deficiente”. Por tanto, resolvemos que la Junta de Subastas actuó razonablemente al adjudicar la subasta a National. Si bien esta proveyó un costo ligeramente mayor a la oferta de Action, la primera cumplió cabalmente con los criterios y especificaciones exigidas en el pliego de la subasta. Ciertamente, la OAT no solo salvaguardó los principios que permean estos procesos, sino que validó su facultad administrativa para rechazar ofertas más bajas que no satisfacen los criterios demandados ni responden fielmente a los intereses del servicio que necesita el Poder Judicial. Tal determinación encontró apoyo en la información contenida en los informes rendidos por las entidades evaluadoras de la OAT. En consideración a lo expuesto, concluimos que la Junta de Subastas no incidió en la evaluación y adjudicación de la Subasta 22-11F a favor de National, postor más bajo que cumplió con todo lo requerido.

Action también alega que la notificación de adjudicación de la subasta fue defectuosa porque, según él, no le informó adecuada ni detalladamente las razones para rechazar su oferta. En ese extremo, señaló que las razones del rechazo de su oferta no se consignaron en la Notificación de Adjudicación ni en la Minuta Reunión de la

⁵⁵ Minuta Reunión de la Junta de Subastas del 27 de octubre de 2021, Ap. Op. Apéndice III, págs. 7-9.

Junta de Subastas. Sin embargo, los fundamentos fácticos y legales que avalan la determinación de no concederle la *buena pro* a Action, a pesar de ser el postor más bajo, surgen claramente de los documentos mencionados. Veamos.

La Notificación de Adjudicación de la Subasta Formal 22-11F, suscrita el 1ro de noviembre de 2021 y dirigida a Action Service, Corp., expresa textualmente que:

"[L]a Junta de Subastas rechazó la oferta presentada por [dicha] compañía debido a las deficiencias en el cumplimiento de las tareas y responsabilidades relacionadas con las funciones que emanan del contrato actual suscrito entre las partes para brindar servicios de mantenimiento en los centros judiciales y dependencias del Poder Judicial.

Lo anterior procede conforme al Reglamento de Subasta Formales de la Rama Judicial; Artículo XIII: Normas para la adjudicación de Subastas; Secciones A, B, C y L... [...] [...]".⁵⁶

Por su parte, en la Minuta Reunión de la Junta de Subastas llevada a cabo el 27 de octubre de 2021, la Junta de Subastas se reiteró en tal conclusión y expuso que “[l]uego de evaluar con detenimiento las ofertas presentadas y el Informe sobre Evaluación de Ofertas emitido por la División de Compras, así como la evaluación técnica suscrita por el Sr. Luis R. Jiménez Pérez, Director del Área de Servicios Auxiliares, la Junta de Subastas determinó adjudicar esta Subasta de la siguiente manera: National Building Maintenance, Corp. - Postor más bajo que cumple con lo requerido en las especificaciones, términos y condiciones de la Subasta”. Específicamente, resaltó que en la evaluación técnica se señaló que la experiencia operacional que había tenido el Poder Judicial con Action había sido “pobre y deficiente”.

Ciertamente, en ambos documentos se aludió expresamente, al criterio de evaluación establecido en el Art. XIII (B) del *Reglamento de Subastas*, el cual dicta que, para propósitos de adjudicación, se

⁵⁶ Véase Ap. Anejo 1, pág. 28.

considerará la experiencia del Poder Judicial con el cumplimiento de contratos anteriores de naturaleza igual o similar. Precisamos, además que el inciso (C) de este artículo dispone que, entre otros criterios, se podrá rechazar la oferta más baja en precio cuando la Junta de Subastas advenga en conocimiento y exista evidencia de que el licitador que hace dicha oferta no ha cumplido satisfactoriamente con contratos previamente sostenidos con el Poder Judicial.

Además, recordemos que otro elemento a considerar por la Junta de Subastas, es si la oferta más baja cumple con las especificaciones, requisitos y términos de la subasta. En este caso, se demostró que, además de la experiencia operacional contractual catalogada como pobre y deficiente, Action tampoco proveyó lo requerido en el Pliego de Subasta, en cuanto a proponer costos diferentes para el personal mantenedor regular y el personal supervisor, lo que también lo descalificaba.

Conforme a lo anterior, la notificación emitida por la Junta de Subastas le proveyó a Action, precisa y adecuadamente, los fundamentos en los que fundamentó la decisión. La notificación de adjudicación que emita la junta de subastas debe, además, incluir los fundamentos que justifican la determinación, aunque sea de forma breve, sucinta o sumaria.⁵⁷ Por tanto, dicha notificación satisfizo ampliamente los requerimientos en cuanto al contenido de las notificaciones de las adjudicaciones en materia de subastas.

Action también cuestiona el proceso decisional de la Junta de Subastas bajo la premisa de que no se proveyó y, por tanto, desconocía el contenido del Informe Técnico que sirvió de base para el rechazo de su oferta. Sobre el particular, el Art. XX del *Reglamento de Subastas* sobre Examen del expediente de la subasta o de la

⁵⁷ *Torres Prods v. Junta Mun. Aguadilla*, supra, pág. 894.

compra negociada establece, en su primer párrafo, el alcance de lo que constituye el expediente de la subasta. Asimismo, el citado artículo expresamente dispone que para fines de su accesibilidad a licitadores o personas particulares, no se considerarán documentos públicos aquellos documentos de trabajo o comunicaciones internas de los miembros de la Junta de Subastas, el Informe de la División de Compras ni los informes y recomendaciones de los peritos asesores de la Junta de Subastas o de cualquier comité constituido en virtud del Reglamento mencionado.⁵⁸ Por tanto, resulta improcedente el cuestionamiento de Action sobre la falta de acceso al aludido documento más cuando la notificación fue adecuada y le advirtió a Action sobre los fundamentos para el rechazo de su oferta.

Por último, Action sostiene que la oferta de National no era válida, porque no fue suscrita por la persona autorizada. No obstante, conforme a la Junta de Subastas y a la revisión de los autos originales por este Panel, pudimos constatar que la oferta de National fue suscrita por el Sr. Luis A. Aponte Torres, Director de Ventas de la referida empresa, quien previamente había comparecido a la reunión pre-subasta en representación de dicha compañía. Además, conforme se desprende del listado de suplidores notificados del Pliego de Subasta y que obra en el expediente administrativo, el señor Aponte Torres figura como representante de la compañía en el área de ventas. De este modo, los documentos que obran en el expediente y que fueron considerados por la Junta de Subastas, validan la existencia de una relación oficial entre el señor Aponte Torres y National. Incluso, National no ha impugnado las gestiones realizadas por el señor Torres Aponte en su representación. Por consiguiente, el argumento de Action resulta inmeritorio.

⁵⁸ *In re-Aprobación del Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial*, supra, págs. 620-621.

IV.

Por las razones que anteceden, *confirmamos* el dictamen recurrido.

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