

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

Cel Fire Extinguishers
& More, Inc.

Recurrente

vs.

Junta de Subasta de la
Administración de
Servicios Generales, et
al

Recurridos

KLRA202200106

**REVISIÓN
ADMINISTRATIVA**

procedente de la
Junta de Subastas de
la Administración de
Servicios Generales

Sobre: Adjudicación
de Subasta

Subasta Formal
Núm.: 21-0057

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, la Juez Lebrón Nieves y el Juez Rodríguez Flores.

Rivera Colón, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de marzo de 2022.

Comparece CEL Fire Extinguishers & More, Inc (en adelante CEL Fire o recurrente) mediante recurso de Revisión Judicial. Solicita que revoquemos la “Resolución de Adjudicación” emitida y notificada el 10 de diciembre de 2021 por la Junta de Subastas de la Administración de Servicios Generales.

Examinadas las comparecencias de ambas partes, a la luz del derecho aplicable, procedemos a confirmar la Resolución emitida por la Junta de Subastas.

I.

El 16 de septiembre de 2021, la Junta de Subasta (en adelante, Junta) de la Administración de Servicios Generales (en adelante, ASG), publicó una invitación para participar de la Subasta Formal Núm. 21-0057, para la adquisición e instalación de puertas *fire rated* para las salas de pacientes del Hospital de Psiquiatría General de Río Piedras, adscrito a la Administración de

Número Identificador

SEN2022 _____

Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción del Gobierno de Puerto Rico. De igual forma, se notificó la disponibilidad para adquirir el “Pliego de la Subasta” desde ese mismo día.

El Pliego de Subasta contenía las instrucciones, formularios, requisitos, especificaciones, términos y condiciones para presentar una oferta. Además, disponía las fechas de la pre-subasta, la vista ocular, la entrega de la oferta y del Acto de Apertura.

El 22 de septiembre de 2021 se celebró la reunión pre-subasta de manera remota. El 24 de septiembre de igual año se efectuó la vista ocular en el Hospital de Psiquiatría General. A la inspección comparecieron cuatro (4) licitadores.

El 7 de octubre de 2021, se emitió la primera enmienda al “Pliego de Subasta”, la cual disponía las nuevas fechas para la entrega de ofertas y del acto de apertura. Además, se anejó la tabla de cotizar enmendada y las especificaciones revisadas.

El 13 de octubre de 2021, se emitió la segunda enmienda y el 28 del mismo mes y año, se notificó la tercera enmienda, con el propósito de anunciar nuevas fechas para la entrega de ofertas y para la celebración del acto de apertura.

En el “Pliego de Subasta” se hizo constar, a todos los licitadores, que venían obligados a cumplir con cada uno de los detalles establecidos en las especificaciones. En lo pertinente al caso de autos, se estableció el siguiente requisito:

.
[...]el licitador tendrá que garantizar los trabajos con un
(1) año en materiales y mano de obra.
.

(Véase Apéndice V, pág. 69)

Sometidas las ofertas, el Área de Adquisiciones de la ASG y la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción del Gobierno de Puerto Rico procedieron a evaluar las mismas.

El 10 de diciembre de 2021, se celebró el acto de apertura. Para esa fecha, la Junta de Subastas había recibido ofertas de las siguientes compañías: Class Contractor Corp (en adelante, Class); CEL Fire Extinguishers & More; JCA Development Inc (en adelante, JCA).

Luego de evaluadas las propuestas, la Junta adjudicó la *buena pro* a Class Contractor Corp. Determinó que la oferta de la compañía satisfacía las necesidades y requisitos de la agencia requirente. Específicamente, determinó que el precio ofertado por Class era el segundo más bajo de entre las propuestas recibidas. Además, ofreció una garantía de un (1) año en todas las partidas y su término de entrega del proyecto era de 120 días.

En cuanto a la licitadora CEL Fire, a pesar de presentar la oferta más económica y de haber sometido todos los documentos, ésta incumplió con los términos de garantía requeridos en el Pliego de Subasta. Específicamente, se exigía que se garantizaran los materiales y la mano de obra por el término de un (1). Sin embargo, la recurrente ofreció un término de garantía de un (1) año en materiales y 30 días en mano de obra.

Ante el incumplimiento de CEL Fire con los términos de la garantía, la Junta adjudicó la subasta a favor de Class, ya que representaba el mejor valor para el Gobierno de Puerto Rico.

El 30 de diciembre de 2021, CEL Fire presentó una solicitud de Revisión Administrativa ante la Junta Revisora de la ASG. No obstante, la misma rechazó de plano la solicitud de Revisión Administrativa al no emitir determinación alguna dentro del término de treinta (30) días establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

En vista de todo lo anterior, CEL Fire compareció ante este Tribunal Apelativo e imputó a la Junta de Subasta los siguientes errores:

Erró la Junta de Subastas de la Administración de Servicio Generales al negarse a adjudicar la buena pro a CEL Fire por razón de que no ofreció la garantía requerida habida cuenta de que como parte del proceso de licitación CEL Fire se obligó a cumplir con todos los requisitos que contiene el pliego de subasta, incluyendo la garantía requerida.

Erró la Junta de Subastas de la Administración de Servicios Generales al adjudicar la buena pro a Class Contractor Corp. cuando la oferta que realizó CEL Fire era sustancialmente más económica para el Gobierno de Puerto Rico.

Alega CEL Fire que, la expresión de ofrecer un término de 30 días de garantía de mano de obra fue por inadvertencia y se debió a un error humano. Aduce que, se obligó a cumplir con todas las instrucciones y especificaciones contenidas en el Pliego de Subastas mediante el formulario de “Oferta de Licitador”.

El 8 de marzo de 2022, la ASG presentó su Alegato donde señaló que, la parte recurrente no puede modificar a su antojo su oferta después del Acto de Apertura. Además, indicó que, la parte recurrente repitió su alegado error humano en cuatro (4) renglones distintos, donde expresó que su garantía era de treinta (30) días en mano de obra.

Luego de examinar las comparecencias de ambas partes, nos encontramos en posición de resolver.

-II-

-A-

La Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (“LPAU”), Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9671, permite que se solicite al Tribunal de Apelaciones la revisión de las decisiones administrativas. A esos efectos, es norma de derecho claramente establecida que los tribunales apelativos han de conceder gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas en vista de la experiencia y conocimiento especializado de la agencia.

Pagán Santiago, et al. v. ASR, 185 DPR 341, 358 (2012); *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999); *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 DPR 866, 879 (1993). Por lo tanto, la persona que alegue lo contrario tendrá que presentar evidencia suficiente para derrotar tal presunción, no pudiendo descansar únicamente en meras alegaciones. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

La revisión judicial es limitada; ésta solo determina si la actuación administrativa fue una razonable y cónsona con el propósito legislativo o si por el contrario fue irrazonable, ilegal o medió abuso de discreción. *Mun. de San Juan v. J.C.A*, 149 DPR 263, 280 (1999); *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, supra*, a la pág. 84; *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750, 761 (1999); *Fuertes y otros v. A.R.Pe.*, 134 DPR 947, 953 (1993).

La Sec. 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, (LPAUG) 3 LPRA sec. 9601 et seq., regula el proceso de revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas en casos de adjudicación de subastas. A esos efectos, la referida sección, dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

.

En los casos de impugnación de subasta, la parte adversamente afectada por una orden o resolución final de la agencia, de la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales, o de la entidad apelativa de subastas, según sea el caso, podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de veinte (20) días, contados a partir del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia, la referida Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales o la entidad apelativa, o dentro del término aplicable de veinte (20) días calendario de haber transcurrido el plazo dispuesto por la Sección 3.19 de esta Ley. La mera presentación de una solicitud de revisión al amparo de esta Sección no tendrá el efecto de paralizar la adjudicación de la subasta impugnada.

.

De igual forma, la LPAUG regula los términos y las condiciones bajo las cuales se deben tramitar las mociones de reconsideración ante los organismos administrativos o las solicitudes de revisión administrativa ante la Junta Revisora de la ASG. Sobre este asunto, la citada sección dispone:

Sección 3.19. – Procedimiento y Término para Solicitar Reconsideración en la Adjudicación de Subastas.

[...] La parte adversamente afectada por una decisión podrá, dentro del término de veinte (20) días a partir del depósito en el correo federal o correo electrónico notificando la adjudicación de la subasta, presentar una moción de reconsideración ante la agencia. En la alternativa, podrá presentar una solicitud de revisión ante la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales o la entidad apelativa que corresponda en ley o reglamento, dentro del término de veinte (20) días calendario, a partir del depósito en el correo federal o correo electrónico notificando la adjudicación de la subasta. La agencia o la Junta Revisora deberá considerarla dentro de los treinta (30) días de haberse presentado. La Junta podrá extender dicho término una sola vez, por un término adicional de quince (15) días calendario. [...]

[...] Si la Junta Revisora dejare de tomar alguna acción con relación a la solicitud de revisión dentro del término correspondiente, se entenderá que ésta ha sido rechazada de plano, [...]

-B-

Con el propósito de centralizar los procesos de compras en el Gobierno, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 73-2019, conocida como “Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico”. Se estableció como política pública, la centralización de los procesos de compras gubernamentales de bienes, obras y servicios, en aras de lograr mayores ahorros fiscales en beneficio del Pueblo de Puerto Rico. Además, la ley estableció que la Administración de Servicios Generales será la agencia responsable de implementar la política pública y de coordinar y dirigir el proceso de adquisición de

bienes y servicios, y la contratación de servicios del Gobierno de Puerto Rico.

Mediante el Art. 47 de la referida ley, se creó la Junta de Subasta, adscrita a la Administración de Servicios Generales. Esta Junta está facultada para evaluar y adjudicar, mediante un procedimiento uniforme, las subastas del Gobierno de Puerto Rico que se realicen en cumplimiento con las disposiciones de esta Ley.

El Art. 25 delegó al Administrador de la ASG la facultad de adoptar y promulgar el Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios no Profesionales de la ASG del Gobierno de Puerto Rico. En atención a dicha facultad, la ASG aprobó el Reglamento Núm. 9230 de 18 de noviembre de 2020 con el propósito de establecer las normas y procedimientos a seguir para la adquisición de bienes, obras y servicios no profesionales del Gobierno. Las disposiciones de este Reglamento aplicarán a todos los procesos de compras y subastas realizadas por las Entidades Gubernamentales.

Pertinente al caso de autos, el Art. 1.6 del referido Reglamento, provee la siguiente definición para el término “Mejor valor”:

Será la oferta o propuesta que represente el mayor beneficio para el Gobierno de Puerto Rico; la oferta o propuesta del licitador o proponente que mejor cumpla con los requisitos establecidos en la hoja de cotización o en el pliego de la subasta o propuesta y en la cual quede establecido que el licitador o proponente ofrece el mejor bien o servicio, o que tiene la capacidad de realizar la obra de forma eficiente, al considerar todos los criterios, como lo son: inspección, pruebas, calidad, entrega, idoneidad para un propósito particular, garantías del bien o servicio y los términos bajo las cuales serían prestadas dichas garantías, ciclo de vida del bien a ser adquirido, descuentos, impacto fiscal sobre el gobierno de Puerto Rico. También, serán considerados como parte del mejor valor, los siguientes elementos: las condiciones y limitaciones de las garantías de piezas y servicios del producto o servicio ofrecido, así como el tiempo y lugar en que se honran y se ejecutan dichas garantías y el impacto fiscal sobre el gobierno de Puerto Rico del producto o servicio. Los criterios que afectarán el precio de la oferta y que se

*considerarán en la evaluación para la adjudicación, serán medibles de manera objetiva, como los descuentos, los costos de transporte tanto en su entrega original como para ejecutar sus garantías, y el costo de disposición del equipo, una vez termine su vida útil o utilización, entre otros criterios. **El mejor valor no necesariamente será la oferta o propuesta que presente el más bajo costo o precio.***

Asimismo, la Ley 73-2019 define el concepto “mejor valor” de la siguiente manera:

Significará que las ofertas se evaluarán en función de los requisitos establecidos en la Invitación a Subastas y el pliego correspondiente, que pueden incluir criterios para determinar la aceptabilidad tales como: inspección, pruebas, calidad, mano de obra, entrega e idoneidad para un propósito particular. Los criterios que afectarán el precio de la oferta y que se considerarán en la evaluación para la adjudicación, serán medibles objetivamente, como los descuentos, los costos de transporte y los costos totales o de ciclo de vida. La Invitación a Subastas y el pliego establecerán los criterios de evaluación a utilizar. No se puede utilizar ningún criterio en la evaluación de ofertas que no esté establecido en la Invitación a Subastas y el pliego.

-III-

-A-

El procedimiento de subasta pública es de suma importancia y está revestido del más alto interés público. En materia de adjudicación de subastas, hemos expresado que “la buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de una buena administración implica llevar a cabo sus funciones como un comprador con eficacia, honestidad y corrección, para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778 (2006).

Los propósitos principales de la legislación que, regula la realización de obras y la contratación de servicios para el Gobierno y los sistemas de subastas gubernamentales son precisamente éstos: proteger los intereses y dinero del pueblo, al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles; evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la

extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas, supra*, págs. 778-779. Véase, además, *RBR Const., SE v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999).

La contratación de servicios, por parte de las agencias del Gobierno, está matizada por el interés público de promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado. Así, el proceso de subasta como mecanismo para hacer viable la contratación gubernamental, debe llevarse a cabo de modo que se proteja el erario “consiguiendo la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno”. *RBR Const., SE v. A.C., supra; Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc*, 177 DPR 398 (2009).

A su vez, las subastas gubernamentales tienen el objetivo de establecer un esquema que asegure la competencia equitativa entre los licitadores, evite la corrupción y minimice los riesgos de incumplimiento. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc, supra*.

-B-

Las agencias administrativas, con su vasta experiencia y especialización, se encuentran, de ordinario, en mejor posición que los tribunales para determinar el mejor licitador. *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434 (2004); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas, supra*.

Las agencias gozan de una amplia discreción al evaluar las distintas propuestas sometidas en una subasta. En reconocimiento de lo anterior, hemos establecido consistentemente que un tribunal no debe sustituir el criterio de la agencia, sino que debe tener deferencia a las determinaciones de hecho que hace el organismo administrativo, así como a su interpretación de las leyes y los reglamentos que inciden en su funcionamiento, siempre que sean razonables. *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821 (2007).

Como consecuencia de ello, los tribunales no debemos intervenir con el rechazo de una propuesta o la adjudicación de una subasta, salvo que la determinación administrativa adolezca de abuso de discreción, arbitrariedad o irracionalidad. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc, supra; Empresas Toledo v. Junta de Subastas, supra. Véase, además, RBR Const., SE v. A.C., supra.*

Se reconoce discreción a las agencias administrativas en el ejercicio de su facultad de considerar 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. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc, supra.*

-IV-

En su Recurso de Revisión Judicial, la recurrente nos solicita que revoquemos la Resolución que emitió la Junta de Subastas y que adjudiquemos la *buena pro* a su favor. En la alternativa, solicita que este tribunal deje sin efecto la Resolución y devuelva el asunto ante la atención de la Junta de Subasta para que proceda a tomar una nueva determinación respecto a la *buena pro* de la subasta.

Sostiene que erró la Junta de Subastas al negarse a adjudicar la *buena pro* a CEL Fire, por razón de que no ofreció la garantía requerida. Indica que, como parte del proceso de licitación, se obligó a cumplir con todos los requisitos que contiene el pliego de subastas, incluyendo la garantía requerida. Además, alega que se le debe adjudicar la *buena pro* debido a que su oferta era sustancialmente más económica para el Gobierno.

El Pliego de Subasta emitido por la ASG, en su sección de Condiciones Generales, específicamente dispone:

.

La buena pro se otorgará a aquel licitador responsable cuya oferta cumpla con las instrucciones generales, términos, condiciones y especificaciones, y represente el mejor valor para el Gobierno de Puerto Rico.

Para determinar cuál oferta es la más conveniente y beneficiosa, no se tomará en consideración necesariamente como factor principal el precio, sino también el cumplimiento de los términos, condiciones, especificaciones y garantía requeridas en esta subasta. El pasado desempeño del licitador y los enfoques técnicos podrán ser considerados por la Junta de Subastas al momento de adjudicar la buena pro. El enfoque técnico se evaluará a los fines de determinar la capacidad del licitador para cumplir satisfactoriamente con lo requerido.

Los precios se evaluarán para determinar su razonabilidad. Sin embargo, es posible que una adjudicación no se otorgue al licitador que haya presentado el precio más bajo si, a juicio de la Junta de Subastas, un licitador ofrece un precio más alto, pero su oferta representa el mejor valor al considerar también los requisitos técnicos, término de entrega, pasado desempeño, garantía, entre otros.

.

Véase Apéndice V, pág. 62.

Adicional, el Pliego, en su sección de Condiciones Especiales, expresamente establece que **“el licitador tendrá que garantizar los trabajos con un (1) año en materiales y mano de obra”**. (Énfasis nuestro).

La Junta de Subastas, en su Resolución de Adjudicación, estableció que las ofertas sometidas fueron evaluadas tomando como base: 1) el precio; 2) el cumplimiento con las instrucciones generales, los términos, condiciones y especificaciones; 3) la garantía; 4) el término de entrega; y 5) si representan el mejor valor para el Gobierno de Puerto Rico.

Sostiene la recurrente que, por inadvertencia y debido a un error humano, su propuesta incluyó una expresión a los efectos de que la mano de obra se garantizaría por el término de 30 días. No obstante, observamos que el alegado “error humano” fue cometido en varias ocasiones en distintos renglones de la tabla de cotizar.

Además, la tabla de cotizar contiene la siguiente expresión: “garantía: 1 año manufacturero y 30 días en labor. Aplica a todas las partidas.”

No cabe duda de que la recurrente incumplió con los términos y condiciones establecidos en el “Pliego de Subasta” al ofrecer un (1) año de garantía de mano de obra. La Junta de Subasta estimó que tal incumplimiento no representa el mejor valor para el Gobierno de Puerto Rico. Como mencionáramos anteriormente, las agencias gozan de una amplia discreción al evaluar las distintas propuestas sometidas en una subasta. En ausencia de abuso de discreción, arbitrariedad o irracionalidad, este tribunal no debe intervenir con el rechazo de una propuesta o la adjudicación de una subasta ni sustituir el criterio de la Junta de Subasta.

En cuanto al planteamiento de la Recurrente de que ofreció el precio más económico para el Gobierno, el Reglamento Núm. 9230 expresamente establece que el término “mejor valor” no necesariamente será la oferta o propuesta que presente el más bajo costo o precio y al ésta incumplir con lo requerido en el Pliego de la Subasta, no le asiste la razón.

-V-

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la “Resolución de Adjudicación” emitida por la Junta de Subastas de la Administración de Servicios Generales.

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