

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

VIVALDI SERVICIOS
DE SEGURIDAD INC.

Recurrente

v.

SUPERINTENDENCIA
DEL CAPITOLIO

Recurrido

KLRA202200515

Revisión Judicial
Procedente de la Oficina
de la Superintendencia
del Capitolio de la
Asamblea Legislativa de
Puerto Rico

Subasta Núm.:
02-22- SC

Sobre:
Impugnación de
Subasta

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, la Juez Barresi Ramos y la Jueza Rivera Pérez

Rivera Pérez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de noviembre de 2022.

Comparece Vivaldi Servicios de Seguridad, Inc. (en adelante, Vivaldi o parte recurrente) mediante recurso de *Revisión Judicial* y nos solicita la revisión y revocación de la *Resolución de la Apelación sobre la Determinación al Recurso de Impugnación Subasta Núm. 02-22-SC “Reemplazo del Sistema de Vigilancia Electrónica” por Oficial Examinador*,¹ emitida y notificada el 7 de septiembre de 2022, por la Junta de Subastas de la Superintendencia del Capitolio de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (en adelante, Superintendencia o parte recurrida). Mediante el referido dictamen, se declaró No Ha Lugar el recurso de *Apelación de la Determinación de la Junta de Subastas Sobre la Petición de Impugnación de Subasta 02-22-SC* incoado por la parte recurrente.²

Examinado el presente recurso de *Revisión Judicial*, al ser este uno prematuro, procedemos a desestimarlo por carecer de jurisdicción.

¹ Véase: Anejo I de la *Revisión Judicial*, a las págs. 1-14.

² Véase: Anejo II de la *Revisión Judicial*, a las págs. 15-35.

Número Identificador

SEN2022 _____

-I-

El 16 de mayo de 2022, la Junta de Subastas de la Superintendencia publicó el Aviso de Subasta Núm. 02-22-SC para el reemplazo del sistema de vigilancia electrónica del Distrito Capitolino.³ El 23 de mayo de 2022, se celebró la reunión pre-subasta, a la cual comparecieron los siguientes licitadores con sus respectivos representantes: Genesis Security Services (en adelante, Genesis); BTC; Caribbean Data Systems (en adelante, Caribbean); Telephone Technology System, y la parte recurrente, Vivaldi.

El 7 de junio de 2022, se llevó a cabo el Acto de Apertura de Subastas, donde los licitadores, con excepción de Telephone Technology System, entregaron sus propuestas. Las cotizaciones fueron las siguientes:

Licitador:	Propuesta:
Genesis Security Services	\$602, 021.00
Vivaldi Servicios de Seguridad, Inc.	\$316, 403.40
Caribbean Data Systems	\$408, 749.00
BTC	\$555,888.00

Evaluada las propuestas, la Junta de Subastas de la Superintendencia (en adelante, la Junta) determinó lo **siguiente**:⁴

- a. Se encontró que la compañía Vivaldi Servicios de Seguridad, no tiene la información necesaria para determinar si cumplen con los parámetros y especificaciones de la subasta. También existe discrepancia en los números de los precios unitarios y precios totales.
- b. El Gerente de Proyectos de Seguridad de la Superintendencia del Capitolio, el Sr. Feli[x] F. Rodríguez hizo la observación que la compañía Vivaldi Servicio[s] de Seguridad no proveyó la certificación como dealer autorizado de la compañía Milestone.
- c. Las propuestas de Genesis Security Services, BTC y Caribbean Data Systems cumplen con todos los requisitos solicitados.

³ Véase: Apéndice de la *Revisión Judicial*, a las págs. 103-112.

⁴ Véase: Anejo I del escrito *Réplica de la Parte Recurrída y Oposición a Solicitud de Revisión Judicial*, a las págs. 1-6.

Así las cosas, el 16 de junio de 2022, mediante Aviso de Adjudicación, la Junta de Subastas de la Superintendencia adjudicó la subasta en controversia a favor de Caribbean. Igualmente, se le notificó al resto de los licitadores el derecho a impugnar la subasta al amparo de lo establecido en el “Reglamento de Subastas de la Superintendencia del Capitolio de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico” (en adelante, Reglamento de Subastas).⁵

Inconforme con la determinación anterior, el 27 de junio de 2022, Vivaldi presentó oportunamente su *Recurso de Impugnación de Subasta 02-22-SC* ante la Junta.⁶ En síntesis, Vivaldi solicitó la descalificación de la propuesta de Caribbean y alegó que erró la Junta al: otorgarle la buena pro a Caribbean cuando no existe prueba de que Caribbean cumplió con los parámetros establecidos en el pliego de subasta; al sostener que Vivaldi no proveyó la información necesaria para cumplir con los parámetros y especificaciones de la subasta; al no adjudicarle a Vivaldi la buena pro a pesar de que no proveyó la certificación como dealer autorizado de la compañía Milestone; y, al no reconsiderar su determinación de descalificación a Vivaldi bajo el fundamento de un simple error aritmético subsanable entre el precio unitario y el total de la cotización.

El 7 de julio de 2022, la Junta notificó a Vivaldi la *Determinación del Recurso de Impugnación*.⁷ En esta, la Junta sostuvo su decisión y declaró No Ha Lugar el Recurso de Impugnación, incoado por Vivaldi. El 10 de agosto de 2022, Vivaldi presentó *Moción para Requerir Contestación al Recurso de Impugnación de Subasta 02-22-SC de Conformidad con el Reglamento de Subastas*,⁸ alegando que la Junta no había

⁵ *Íd.*; Véase, además: Apéndice de la *Revisión Judicial*, a las págs. 52-57.

⁶ Véase: Apéndice de la *Revisión Judicial*, a las págs. 36-51.

⁷ Véase: Apéndice de la *Revisión Judicial*, a las págs. 143-150.

⁸ Véase: Apéndice de la *Revisión Judicial*, a las págs. 135-136.

contestado su Recurso de Impugnación, según establece el Reglamento de Subastas. Dicho reglamento establece que se deben contestar las impugnaciones en un término de diez (10) días calendario siguientes a haber recibido la petición de impugnación.⁹ Alegó Vivaldi que, habían pasado cuarenta y cuatro (44) días y no había recibido respuesta alguna.

El 19 de agosto de 2022, la Junta ripostó mediante su escrito de *Réplica y Determinación*.¹⁰ En su respuesta, la Junta determinó No Ha Lugar al Recurso de Impugnación de la Subasta presentado por Vivaldi y se sostuvo en su determinación.

El 22 de agosto de 2022, Vivaldi presentó *Moción en Reconsideración de Réplica y Determinación y Petición de Notificación Adecuada*,¹¹ en la cual solicitó la notificación adecuada debido a que alegadamente la notificación de la *Determinación del Recurso de Impugnación* fue una defectuosa por no haberse notificado a la representación legal de Vivaldi, en violación al debido proceso de ley.

El 24 de agosto de 2022, la Junta contestó mediante *Réplica a Solicitud de Reconsideración y Determinación* en la cual la Junta reconsideró su determinación a los únicos fines de reconocerle a Vivaldi su derecho a presentar reconsideración de la determinación de la Junta ante el Superintendente del Capitolio, conforme dispone su Reglamento de Subastas.¹²

En vista de lo anterior, el 25 de agosto de 2022, Vivaldi presentó un recurso de *Apelación de la Determinación de la Junta de Subastas sobre la Petición de Impugnación de Subasta 02-22-SC* ante el Superintendente del Capitolio.¹³

⁹ Véase: Capítulo 6, Art. 1, del Reglamento de Subastas de la Superintendencia del Capitolio de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

¹⁰ Véase: Apéndice de la *Revisión Judicial*, a las págs. 138-140.

¹¹ Véase: Apéndice de la *Revisión Judicial*, a las págs. 151-156.

¹² Véase: Apéndice de la *Revisión Judicial*, a las págs. 158-160.

¹³ Véase: Apéndice de la *Revisión Judicial*, a las págs. 15-35.

Finalmente, el 7 de septiembre de 2022, mediante *Resolución de la Apelación Sobre la Determinación al Recurso de Impugnación de Subasta 02-22-SC Reemplazo del Sistema de Vigilancia Electrónica por Oficial Examinador*, el Superintendente acogió el dictamen de la Oficial Examinadora designada, y declaró No Ha Lugar el mencionado recurso presentado por la Recurrente.¹⁴ Ese mismo día, la antedicha resolución fue entregada personalmente y remitida mediante correo certificado con acuse de recibo.

Aún en desacuerdo con lo anterior, Vivaldi compareció ante nos mediante el presente recurso de Revisión Judicial solicitando la revocación de las determinaciones emitidas por la Junta y el Superintendente del Capitolio. En su escrito alegó los siguientes señalamientos de error:

1. ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS Y EL SUPERINTENDENTE AL NO PERMITIR EL ACCESO AL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DE LA SUBASTA NÚM. 02-22-SC EN VIOLACION AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DEL DERECHO A UNA REVISIÓN JUDICIAL ADECUADA.
2. ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS Y EL SUPERINTENDENTE AL SOSTENER LA ADJUDICACIÓN REALIZADA A CARIBBEAN DATA SYSTEM[S] ANTE LA AUSENCIA DE PRUEBA DE QUE CUMPLIÓ CON LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS EN EL PLIEGO DE SUBASTA.
3. ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS Y EL SUPERINTENDENTE AL SOSTENER QUE LA PARTE RECURRENTE NO PROVEYÓ LA INFORMACIÓN NECESARIA PARA CUMPLIR CON LOS PARÁMETROS Y ESPECIFICACIONES DE LA SUBASTA.
4. ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS Y EL SUPERINTENDENTE AL NO ADJUDICAR LA BUENA PRO A LA PARTE RECURRENTE A PESAR DE QUE NO PROVEYÓ LA CERTIFICACIÓN COMO DEALER AUTORIZADO DE LA COMPAÑÍA MILESTONE.
5. ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS Y EL SUPERINTENDENTE AL NO REVOCAR SU DETERMINACIÓN DE DESCALIFICACIÓN A LA PARTE RECURRENTE BAJO EL FUNDAMENTO DE UN SIMPLE ERROR ARITMÉTICO SUBSANABLE ENTRE EL PRECIO UNITARIO Y EL PRECIO TOTAL DE LA COTIZACIÓN.

¹⁴ Véase: Apéndice de la *Revisión Judicial*, a las págs. 2-14.

El 13 de octubre de 2022, la Superintendencia del Capitolio y la Junta de Subastas de la Superintendencia del Capitolio presentaron su *Réplica de la Parte Recurrída y Oposición a Solicitud de Revisión Judicial*. Con el beneficio de las comparecencias de ambas partes, procedemos a resolver.

-II-

A. Subastas

Los procedimientos de subastas son procedimientos informales *sui géneris* que tienen ciertas características adjudicativas que se deben observar y cumplir. Una vez se ha tomado la decisión administrativa, la parte adversamente afectada tiene derecho a solicitar la revisión judicial según el ordenamiento dispuesto por la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como "*Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*", 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*; *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras y Transportación y otros, ICA Miramar Corp.*, 149 DPR 869, 877 (1999). Así pues, los tribunales tenemos la obligación de asegurar que las entidades públicas cumplan con las disposiciones normativas aplicables, reglamentos y procedimientos adoptados que rigen la celebración de subastas para la adquisición de bienes y servicios del sector privado. También debemos asegurar que en estos procesos exista un trato justo e igualitario hacia todos los licitadores, al momento de recibir, evaluar sus propuestas y de adjudicar la subasta. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 856 (1999).

Por lo tanto, es necesario exigir que las decisiones de las agencias estén fundamentadas para que los tribunales revisores podamos cumplir con nuestra obligación. De esta manera, los tribunales aseguramos la efectividad del derecho a obtener una revisión judicial, cuyo propósito principal es delimitar la discreción de los organismos administrativos y cerciorarse de que estos

desempeñen sus funciones conforme a la ley. *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras y Transportación y otros, ICA Miramar Corp.*, supra, pág. 877-878. Del mismo modo, la parte adversamente afectada por la determinación de una agencia debe conocer los motivos que cimentan el proceder de la decisión administrativa. De lo contrario, el trámite de revisión judicial se convertiría en un ejercicio fútil. *Id.*, pág. 878.

A pesar de que no se exigen determinaciones de hecho y de derecho, en la adjudicación de procedimientos informales deben estar presentes las bases sobre las que descansa su decisión. De esta manera, las partes y el tribunal tendrán conocimiento de los fundamentos que propiciaron tal decisión. *Id.*, pág. 878. Por lo tanto, no basta con que la agencia informe la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión. *Id.; RBR Const., S.E. v. A.C.*, supra, pág. 854. El requerimiento de que se incluyan los fundamentos en la notificación asegura que los tribunales puedan revisar esos fundamentos para determinar si la decisión fue arbitraria, caprichosa o irrazonable. Se ha señalado que ese aspecto cobra especial importancia en el caso de subastas públicas debido a que estas implican directamente el desembolso de fondos públicos. De no existir esta norma, el tribunal se vería en la necesidad de celebrar un juicio *de novo* cada vez que fuera a revisar las actuaciones de las agencias y los municipios, lo que sería sumamente ineficiente y promovería que esos organismos fundamentaran sus actuaciones *a posteriori*. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, págs. 742-743, (2001).

En vista del derecho de revisión judicial que poseen los licitadores, se ha establecido que, con el fin de salvaguardar dicho derecho, la agencia de gobierno debe fundamentar su dictamen, aunque sea de forma sucinta. Esta exigencia surge a consecuencia de la aplicación de la cláusula del debido proceso de ley a este tipo

de decisiones. Véase: *Transporte Rodríguez v. Jta de Subastas*, 194 DPR 711 (2016). Al respecto, el caso *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras y Transportación y otros, ICA Miramar Corp.*, supra, detalla el mínimo de información que las agencias de gobierno deberán incluir en las notificaciones de las adjudicaciones de las subastas para cumplir con el debido proceso de ley, a saber: **(1) los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; (2) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; (3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos; y (4) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial.** (énfasis suplido). *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, supra, pág. 879. Cuando se incumple con estos requisitos, la notificación no es válida. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra, págs. 743-744.

Por tanto, en el ejercicio de sus facultades, los tribunales reconocemos la discreción de las juntas de subastas, “al momento de 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* citando a *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 779 (2006); *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987); *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975).

Los procedimientos de subasta de las agencias o entidades gubernamentales no están regulados en una legislación especial, por lo que éstas tienen la obligación de adoptar la reglamentación para guiar los mismos y delimitar el alcance de su discreción. *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 444 (2004); *Perfect Cleaning Services Inc. v. Centro Cardiovascular*, 162 DPR 745, 757-758 (2004); *RBR Const. SE v. AC*, supra, pág. 850. Así pues, los tribunales tenemos la

obligación de asegurar que las entidades públicas cumplan con las disposiciones normativas aplicables y con los reglamentos y procedimientos adoptados por ellas para regir la celebración de subastas para la adquisición de bienes y servicios del sector privado. También debemos asegurar que en estos procesos se trate de forma justa e igualitaria a todos los licitadores, al momento de recibir y evaluar sus propuestas y de adjudicar la subasta. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, supra, pág. 856. A esos efectos, las agencias tienen discreción para aprobar los reglamentos que establezcan los procedimientos y guías que regirán sus propias subastas. *Caribbean Communications v. Policía de P.R.*, 176 DPR 978 (2009).

B. Reglamento de Subastas de la Superintendencia del Capitolio de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico de 30 de junio de 2014

El Art. 1 del Reglamento de Subastas de la Superintendencia del Capitolio (en adelante, Reglamento de Subastas) establece que, el mismo se promulgó “con el propósito de orientar las acciones de los miembros de la Junta de Subastas, funcionarios y personas que participan en el proceso de licitación y adjudicación de subastas para compras, arrendamiento, servicios y obras de construcción llevados a cabo en la Superintendencia”. Por lo cual, este reglamento establece las normas para el proceso de subastas formales con el fin de que las adquisiciones sean de alta calidad, con mayor eficiencia administrativa, al menor costo posible y de conformidad con la política gubernamental de utilidad y austeridad, que rige los asuntos fiscales llevados a cabo en la Superintendencia. *Íd.*

El Art. 2 del Capítulo 3 del Reglamento de Subastas, *supra*, establece los deberes y facultades de la Junta de Subastas, y debido a la controversia ante nuestra consideración entendemos pertinente destacar los siguientes:

[...]

b. Autorizar los avisos, pliegos, agenda de subastas, así como las notificaciones escritas de las decisiones de la Junta de Subastas, según revisadas por el Secretario.

[...]

e. Levantar actas de todas sus deliberaciones, decisiones, determinaciones, acuerdos, procedimientos y adjudicaciones y conservar un expediente de cada subasta efectuada.

[...]

f. Adjudicar la buena pro a favor del licitador más bajo en precio o al mejor postor cualificado, tomando en consideración los siguientes factores: la conformidad de las propuestas con todas las especificaciones y condiciones requeridas; los términos de entrega, la habilidad del licitador para realizar y cumplir con el contrato; la responsabilidad económica del licitador; la reputación e integridad comercial y otras condiciones insertadas en el pliego de subasta.

h. Rechazar las propuestas que reciba como resultado de un aviso de subasta, cuando considere, entre otros, que: los licitadores carecen de la responsabilidad necesaria, basado en experiencia previa dentro y fuera del Distrito Capitolino; la naturaleza o calidad de los materiales o equipos no se ajusta a los requisitos indicados en el pliego de subastas; las cotizaciones contienen precios irrazonables; las propuestas no cumplen con las especificaciones, condiciones o requisitos del pliego de subasta; los licitadores no presenten las fianzas requeridas; o cuando el interés público se beneficie con ello, sin que medie responsabilidad alguna por parte de la Superintendencia.

[...]

En cuanto a la adjudicación de subastas, el Art. 1(F) del Capítulo 5 del Reglamento de Subastas, *supra*, establece que, la Junta de Subastas podrá rechazar la oferta más baja en precio cuando:

1. Tenga conocimiento y evidencia de que el licitador que hace la propuesta no ha dado atención o cumplimiento satisfactorio a contratos que le hayan sido otorgados previamente.
2. No cumple con las especificaciones, requisitos y términos de la subasta.
3. La propuesta no sea razonable en opinión de la Junta, en cuyo caso esta **hará una clara exposición de por qué considera que la misma es irrazonable.**
4. La Junta tenga suficientes elementos de juicio para concluir que la compra al postor más bajo no beneficiará a los mejores intereses de la Superintendencia. Esa posición deberá estar debidamente justificada.

5. Cualquier otra razón que no responda al mejor interés público. (énfasis suplido).

C. Desestimación de Recurso por Prematuro

La Regla 83 de nuestro Reglamento nos faculta para desestimar un recurso por cualquiera de las instancias que a continuación reseñamos:

(B) Una parte podrá solicitar en cualquier momento la desestimación de un recurso por los motivos siguientes:

(1) que el Tribunal de Apelaciones carece de jurisdicción;

(2) que el recurso fue presentado fuera del término de cumplimiento estricto dispuesto por ley sin que exista justa causa para ello.

[...]

(C) El Tribunal de Apelaciones, a iniciativa propia, podrá desestimar un recurso de apelación o denegar un auto discrecional por cualesquiera de los motivos consignados en el inciso (B) precedente. 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83.

Es norma trillada en nuestro ordenamiento, que: los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y que no tienen discreción para asumir jurisdicción allí donde no la tienen. *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 250 (2012). La jurisdicción se refiere a la capacidad que tiene un tribunal para atender y resolver controversias sobre determinado aspecto legal. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700, 708 (2014). Ante la falta de jurisdicción, el tribunal debe así declararlo y proceder a la desestimación del recurso, toda vez que cualquier sentencia dictada sin jurisdicción es nula en derecho, pues la ausencia de esta es insubsanable. *Shell v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109, 123 (2012).

Un recurso tardío, al igual que uno prematuro, adolece del grave e insubsanable defecto de privar de jurisdicción al tribunal al cual se recurre, por lo que debe ser desestimado. *Torres Martínez v. Ghigliotty*, 175 DPR 83, 98 (2008). Esto, por razón de que su presentación carece de eficacia y no produce efecto jurídico alguno, dado que no existe autoridad judicial para acogerlo. *Íd.* Un recurso

prematureo es aquel que se presenta en la Secretaría de un tribunal apelativo antes del momento en que este adquiere jurisdicción para entender en el caso. *Torres Martínez v. Ghigliotty*, supra, a las págs. 98-99.

-III-

En el caso de autos, Vivaldi impugnó la adjudicación de la Subasta 02-22-SC “Reemplazo del Sistema de Vigilancia Electrónica”, que notificó el 7 de septiembre de 2022, la Junta de Subastas de la Superintendencia del Capitolio. Ahora bien, del contenido de los documentos del expediente ante nuestra consideración colegimos que la Junta de Subastas de la Superintendencia del Capitolio no cumplió con las exigencias reglamentarias y jurisprudenciales antes detalladas, toda vez que el dictamen adjudicativo de la subasta carece de una síntesis de las propuestas sometidas por todos los proveedores interesados; y de los defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores perdidosos.

En efecto, el incumplimiento por parte de la Junta de Subastas de la Superintendencia del Capitolio provocó que la notificación emitida no se pueda considerar como una adecuada, válida y efectiva, pues para ello era imperativo que se plasmara toda la información que dispone nuestro ordenamiento jurídico. En fin, la notificación de la adjudicación de la subasta impugnada es una defectuosa.

Finalmente, concluimos que ante la inobservancia de las disposiciones que regulan la controversia ante nuestra consideración, estamos obligados a revocar la decisión aquí recurrida y devolver el caso para que la Junta de Subastas de la Superintendencia del Capitolio emita un dictamen conforme a derecho y lo notifique nuevamente a todos los licitadores. Únicamente de este modo, es que las partes perjudicadas podrán

defenderse propiamente y podremos revisar adecuadamente la controversia en sus méritos.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el presente recurso por falta de jurisdicción al haberse presentado de forma prematura.

Lo acordó el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones