

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

O'NEILL SECURITY
AND CONSULTANT
SERVICES, INC.

Recurrente

Vs.

JUNTA DE SUBASTAS
DEL CENTRO DE
RECAUDACIÓN DE
INGRESOS
MUNICIPALES

Recurrida

KLRA202300008

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Junta de Subastas
del Centro de
Recaudación de
Ingresos Municipales

Subasta Núm. 2022-
01

Sobre: REVISIÓN DE
SUBASTA
CONTRATACIÓN DE
SERVICIOS DE
SEGURIDAD EN EL
EDIFICIO CENTRAL
Y OFICINAS
REGIONALES

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Santiago Calderón y la Jueza Álvarez Esnard.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 7 de febrero de 2023.

El 9 de enero de 2023, O'Neill Security and Consultant Services, Inc. (OSCS o recurrente) compareció ante nos mediante un *Recurso de Revisión de Decisión Administrativa* y solicitó la revisión de una *Resolución de Adjudicación* que fue emitida el 5 de octubre de 2022 y notificada el 19 de octubre de 2022 por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM). Mediante el aludido dictamen, el CRIM le adjudicó la subasta a West Security Services, Inc. (WSS) por entender que cumplió con todas las especificaciones, términos y condiciones de los pliegos de la subasta.

Por lo fundamentos que expondremos a continuación, **desestimamos** el recurso de epígrafe por falta de jurisdicción por prematuro.

I.

El 19 y 22 de agosto de 2022, el CRIM publicó un aviso de subasta en un periódico de circulación general para los servicios de seguridad en sus edificios y oficinas regionales.¹ En dicho anuncio se informó que los pliegos de especificaciones de la subasta se entregarían el 24 de agosto de 2022 en la Recepción del Segundo Piso del CRIM. Asimismo, se señaló que los licitadores interesados tendrían hasta el 7 de septiembre de 2022 para entregar sus ofertas en sobres sellados.

En cumplimiento con el anuncio de subasta antes descrito, OSCS presentó su oferta sellada el 24 de agosto de 2022. Posteriormente, el 9 de septiembre de 2022 se celebró el acto de apertura y según indica el CRIM, las compañías que presentaron las ofertas selladas en el término establecido fueron las siguientes:

1. St. James Security Services, LLC
2. Sherriff Security Services, Inc.
3. West Security Services, Inc.
4. O'Neill Security and Consultant
5. AGMA Security Services
6. Vigilancia Virtual y Policía Privada
7. Genesis Security Services

Ese mismo día, el 9 de septiembre de 2022, el CRIM abrió los sobres sellados que entregaron las compañías y comenzó con la evaluación y validación de toda la documentación solicitada. Una vez se completó el cotejo de la documentación, se le dio lectura a las propuestas de servicio que presentaron las compañías. Según indica el CRIM y, en lo pertinente al caso ante nos, la propuesta de guardias desarmados por hora de OSCS fue de \$11.53/hora y el de WSS fue de \$11.74/hora.

¹ Véase, pág. 23 del apéndice del recurso.

Así las cosas, el 16 de septiembre de 2022, la Junta de Subastas del CRIM se reunió para evaluar las propuestas y proceder con su adjudicación. Cabe precisar que la metodología de evaluación conforme al documento de Especificaciones, Términos y Condiciones² era la siguiente:

La Junta evaluará las ofertas sometidas por los licitadores, una vez se determine que dicho licitador sometió toda la documentación requerida en el Inciso II sobre Certificaciones y Otros Documentos Indispensables. El no cumplir con alguna de las condiciones allí establecidas será razón suficiente para no considerar la propuesta sometida.

El Licitador tiene la obligación de cumplir con todos los requisitos para hacer negocios en Puerto Rico que se exijan en cualquier instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el Gobierno de los Estados Unidos, además los requeridos por el CRIM.

La adjudicación de la subasta se hará a favor del licitador que esté respaldado por un buen historial de capacidad y cumplimiento que lleve al ánimo de la Junta la seguridad de que cumplirá con los términos del contrato que en su día se otorgue.

Los siguientes criterios de selección serán considerados:

- Que cumpla con todas y cada una de las condiciones, términos y especificaciones, así como demás requisitos establecidos en los pliegos de la subasta.
- Costo de servicio
- Experiencia en el tipo de servicio que solicita.
- El CRIM podrá solicitar información en agencias de gobierno o compañías privadas para corroborar servicio.

Luego del análisis realizado al amparo de los criterios antes descritos, el 5 de octubre de 2022, la Junta de Subastas del CRIM emitió una *Resolución de Adjudicación* de Subasta Núm. 2022-001.³ En primer lugar, indicó que descartó las propuestas de las siguientes compañías: (1) Sheriff Security Services, Inc.; (2) Vigilancia Virtual; y, por último (3) Policía Privada. Ello, por

² Íd., pág. 39.

³ Íd., págs.1-2.

entender que sus propuestas eran las más altas y excedían lo presupuestado. Luego puntualizó que las ofertas más económicas fueron las de WSS y OSCS. Sin embargo, sostuvo que la diferencia entre ambas ofertas era de 0.21 centavos por hora y que dicha diferencia era inmaterial toda vez que sobrepasaba todos los aspectos contemplados al momento de la adjudicación. Asimismo, planteó que a pesar de que la oferta de OSCS era la más económica, WSS se adaptaba a la realidad presupuestaria del CRIM y al mejor interés del servicio público. Además, añadió que WSS había sido su proveedor de servicios por los pasados tres años y que habían brindado un servicio de excelencia. Por estas razones, adjudicó la subasta a favor de WSS y se limitó a afirmar que esta última había cumplido con todas las especificaciones, términos y condiciones de los pliegos de la subasta.

Inconforme con esta determinación, el 7 de noviembre de 2022, OSCS presentó una solicitud de reconsideración.⁴ En síntesis, argumentó que cumplió con todos los requisitos estipulados y que ofreció un servicio de menor costo y, por ende, el CRIM le debió adjudicar la subasta. Sin embargo, indicó que no había forma de superar a WSS. Ello, toda vez que conforme al criterio que utilizó la Junta de Subastas, WSS había sido el proveedor de servicios de seguridad del CRIM por los pasados tres años. Por lo tanto, sostuvo que las compañías que no le habían provisto el servicio de seguridad al CRIM fueron discriminadas al momento de evaluar el criterio de “experiencia” en el servicio que se solicitó. Añadió que dicho proceder resultó en un favoritismo por parte del CRIM y, en consecuencia, los otros licitadores no se encontraron en igualdad de condiciones. Por estas razones, le solicitó a la Junta de Subastas

⁴ Íd., págs. 4-14.

que reconsiderara su adjudicación y le otorgara la buena pro a OSCS.

Luego de analizar el expediente de la Subasta Núm. 2022-001 a la luz de los argumentos que expuso la OSCS en su solicitud de reconsideración, el 21 de diciembre de 2022, la Junta de Subastas emitió y notificó una *Resolución de Reconsideración* denegando la referida solicitud.⁵ Aún inconforme, el 9 de enero de 2023, el recurrente presentó el recurso de epígrafe y formuló el siguiente señalamiento de error:

ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS DEL CRIM, AL EFECTUAR LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA 2022-001 PARA LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD DE MANERA DISCRIMINATORIA Y CON MERCADO DE FAVORITISMO.

Atendido el recurso, el 12 de enero de 2023, emitimos una *Resolución* concediéndole a la parte recurrida hasta el 30 de enero de 2023 para presentar su alegato en oposición. La parte recurrida solicitó prórroga y se le concedió. Oportunamente, la Junta de Subasta del CRIM compareció y negó que hubiese cometido el señalamiento de error que OSCS les imputó.

II.

-A-

La doctrina de revisión judicial nos encomienda “examinar si las decisiones de las agencias administrativas fueron hechas dentro de los poderes delegados y son compatibles con la política pública que las origina”. *Rolón Martínez v. Caldero López*, 201 DPR 26, 35 (2018). Al efectuar tal encomienda, debemos “otorgar amplia deferencia a las decisiones de las agencias administrativas”. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117, 126 (2019).

⁵ Íd., págs. 21-22.

La normativa jurisprudencial ha reiterado que existe en el derecho puertorriqueño una presunción de legalidad y corrección a favor de los procedimientos y decisiones realizadas por las agencias administrativas. *Rolón Martínez v. Caldero López*, supra, pág. 35. Lo anterior responde a la experiencia y pericia que se presume tienen dichos organismos para atender y resolver los asuntos que le han sido delegados. Íd.

Así, el estado de derecho vigente nos impone otorgarle deferencia a la agencia administrativa, siempre que la parte que la impugne no demuestre evidencia suficiente que rebata la presunción de legalidad y corrección. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra, pág.128. Por lo tanto, al realizar nuestra función revisora debemos enfocarnos en determinar si la agencia administrativa: (1) erró en aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente; y (3) si lesionó derechos constitucionales fundamentales. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 627-628 (2016).

De este modo, si al realizar nuestra función revisora no nos encontramos ante alguna de las situaciones previamente mencionadas, tenemos el deber de validar la determinación realizada por la agencia administrativa. Íd. Ello, aun cuando exista más de una interpretación posible en cuanto a los hechos. Íd., pág. 627. Ahora bien, es preciso recordar que las conclusiones de derecho, por el contrario, serán revisables en todos sus aspectos. Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

-B-

La jurisdicción es la autoridad que posee un tribunal o un foro administrativo para considerar y adjudicar determinada controversia o asunto. *Pérez López y otros v. CFSE*, 189 DPR 877, 882 (2013). La falta de jurisdicción trae consigo las consecuencias siguientes:

(a) no es susceptible de ser subsanada; (b) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal, como tampoco puede este arrogársela; (c) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (d) impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (e) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso; y (f) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal *motu proprio*. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009).

A tono con lo anterior, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que los tribunales **“debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción”, por lo que tenemos la indelegable labor de auscultarla, incluso cuando ello no se nos haya planteado.** (Énfasis nuestro). *Cordero et al. v. ARPe et al.*, 187 DPR 445, 457 (2012). Así pues, “las cuestiones jurisdiccionales deben ser resueltas con preferencia, y de carecer un tribunal de jurisdicción lo único que puede hacer es así declararlo”. *Íd.*, pág. 856. Ello, ya que los tribunales no tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la tenemos. *Yumac Home v. Empresas Massó*, 194 DPR 96, 103 (2015). Cuando este Foro carece de jurisdicción, procede la inmediata desestimación del recurso apelativo. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 883 (2007).

Un recurso presentado prematura o tardíamente priva insubsanablemente de jurisdicción y autoridad al tribunal ante el cual se recurre para atender el asunto, caso o controversia. *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, 98 (2008). Estos tipos de recursos carecen de eficacia y no producen ningún efecto jurídico, pues, al momento de su presentación, su naturaleza prematura o tardía hace que el foro apelativo no tenga autoridad alguna para acogerlo. *Íd.* Conforme a lo que antecede, este Tribunal de Apelaciones puede desestimar, *motu proprio*, un recurso prematuro o tardío por carecer de jurisdicción. Regla 83 (B) (1) y (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B.

-C-

El derecho a cuestionar una resolución administrativa mediante revisión judicial proviene del derecho constitucional al debido proceso de ley, y por ello, es indispensable que las agencias cumplan cabalmente con el requisito de notificación adecuada. *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, 179 DPR 720, 736 (2010). Para que todo procedimiento cumpla con el debido proceso de ley en su vertiente procesal, se requiere que, en primer lugar, se cumpla con una notificación adecuada. Íd. El deber de notificar a las partes adecuadamente no constituye un mero requisito, esto ya que una notificación insuficiente puede traer consigo consecuencias adversas a la sana administración de la justicia. *Olivo v. Srio. de Hacienda*, 164 DPR 165, 178 (2005).

Una notificación adecuada brinda a las partes la oportunidad de advenir en conocimiento real de la determinación tomada, y les otorga una mayor oportunidad de decidir si ejercen o no los remedios disponibles en ley. *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, *supra*, pág. 737. Así, “se obtiene un balance justo entre los derechos de todas las partes y se logra un ordenado sistema de revisión judicial”. Íd. En protección de este derecho, el Tribunal Supremo resolvió que “no se le pueden oponer los términos jurisdiccionales para recurrir de una determinación administrativa a una parte que no ha sido notificada de dicha determinación conforme a derecho”. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008).

La Ley Núm. 38-2017, también conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAUG), 3 LPRA sec. 9659, en lo pertinente, dispone que la revisión en los procesos de adjudicación de subastas será de la siguiente forma:

[l]a parte adversamente afectada por una decisión podrá, dentro del término de veinte (20) días a partir del depósito en el correo federal 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 notificando la adjudicación de la subasta.

[...]

Si la agencia, la entidad apelativa o la Junta Revisora dejare de tomar alguna acción con relación a la moción de reconsideración o solicitud de revisión, dentro del término correspondiente, según dispuesto en esta Ley, se entenderá que ésta ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha comenzará a correr el termino para la revisión judicial. Íd.

Sin embargo, lo anterior se trata del término para acudir en revisión, una vez la parte cuente con una notificación adecuada. Para determinar lo que es una notificación adecuada, pasamos a discutir el procedimiento de subasta y lo establecido jurisprudencialmente al respecto.

-D-

Conforme al Art. 7.002 de la Ley Núm. 107-2020, según enmendada, mejor conocida como *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRA sec. 7216, el CRIM es una entidad municipal, independiente y separada de cualquier otra agencia o instrumentalidad del gobierno y su responsabilidad primordial es recaudar, recibir y distribuir los fondos públicos que le corresponden a los municipios. Ahora bien, mediante el Art. 2.040 de la referida ley, se le confiere la autoridad al CRIM para que a través de una Junta de Subastas adjudique todas las subastas que se requieran por ley, ordenanza o reglamento.

Sin embargo, dicha disposición requiere que se cumplan con ciertos criterios de adjudicación, entre estos, que las propuestas sean conforme a las especificaciones, los términos de entrega, la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, la

responsabilidad económica del licitador, su reputación e integridad comercial, la calidad del equipo, producto o servicio y cualesquiera otras condiciones que se hayan incluido en el pliego de subasta. Íd. Por último, establece que la Junta no necesariamente tiene que adjudicarle la subasta al postor más bajo si con ello beneficia al interés público, pero **tiene la obligación de hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifiquen tal adjudicación.** Íd.

En contraste con lo anterior, 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. *RBR Const. SE v. AC*, 149 DPR 836, 856 (1999). **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.** (Énfasis suplido) Íd.

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*, supra, pág. 348-349. Esta discreción les permite a las agencias adjudicar la subasta al postor que consideren más apropiado, aun cuando no sea el más bajo, si con ello se sirve al interés público. *Caribbean Communications v. Pol. de PR*, 176 DPR 978, 1007 (2009). No obstante, los procedimientos de subastas son procedimientos con ciertas características adjudicativas, por eso, 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 LPAU. *LPC & D. Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, 877 (1999).

En relación con la notificación de adjudicación de la subasta, la jurisprudencia dispone que se debe incluir lo siguiente: (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) *Pta Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 743-744 (2001). **Cuando se incumple con estos requisitos, la notificación no es válida.** (Énfasis suplido) *Íd.* **El requerimiento de que se incluyan los fundamentos en la notificación asegura que los tribunales podamos revisar esos fundamentos para determinar si la decisión fue arbitraria, caprichosa o irrazonable.** (Énfasis suplido) *Junta Dir. Portofino v. PDCM*, 173 DPR 455, 467 (2008).

El criterio de la notificación adecuada cobra especial importancia en el caso de subastas públicas, debido a que estas implican directamente el desembolso de fondos públicos. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra, págs. 742. De ahí que, 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*, supra, págs. 743.

III.

En su único señalamiento de error, OSCS impugnó la determinación de la Junta de Subasta del CRIM al adjudicarle la subasta núm. 2022-001 para la contratación de servicios de

seguridad a la compañía WSS. Argumentó que esta determinación fue discriminatoria y que fue efectuada con marcado favoritismo.

De entrada, cabe reiterar que las cuestiones relativas a la jurisdicción de un tribunal para atender ciertas controversias se tienen que resolver con preferencia. Consecuentemente, es menester analizar, en primer lugar, los aspectos jurisdiccionales relacionados a la controversia que nos ocupa. Esto ya que como reseñamos, los tribunales tenemos la indelegable labor de auscultar nuestra propia jurisdicción, incluso cuando ello no se nos haya planteado.

Como discutimos en el derecho que antecede, la notificación adecuada es un corolario del debido proceso de ley toda vez que este derecho le permite a las partes a impugnar un dictamen con una defensa adecuada. Así pues, la insuficiencia de fundamentos para llegar a dicha determinación entorpece la capacidad de la parte perdidosa de impugnar una determinación con argumentos oportunos. Es por ello que nuestro más alto foro delimitó los criterios que el Tribunal debe considerar al momento de revisar si la notificación de adjudicación de una subasta fue adecuada.

A tenor con lo anterior, nuestra jurisprudencia establece que una notificación adecuada debe contener: 1) los nombres de todos los licitadores de 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 reconsideración y revisión judicial. *Pta Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra, págs. 743-744.

Conforme a un estudio minucioso del expediente ante nos, se desprende que la Junta de Subasta incluyó como parte de la notificación de la adjudicación de la subasta núm. 2022-001 los nombres de los licitadores, las propuestas de precios por hora de los servicios ofrecidos de cada compañía y la disponibilidad y plazo para

solicitar reconsideración y revisión judicial. Sin embargo, **no incluyó los factores o criterios que se tomaron en consideración para adjudicar la subasta a favor de WSS ni los defectos que tuvo la propuesta de OSCS que evitaron a que se le adjudicara la subasta. De igual forma, cabe precisar que no hizo constar por las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifiquen la adjudicación a WSS conforme lo exige el Art. 2.040 de la Ley Núm. 107-2020, supra.**

En cambio, la Junta de Subastas del CRIM, se limitó a indicar que las ofertas más económicas fueron las de WSS y OSCS, pero que le adjudicó la subasta a WSS por las siguientes razones: (1) porque la diferencia entre ambas ofertas era de 0.21 centavos por hora y **dicha diferencia era inmaterial** toda vez que sobrepasaba **todos los aspectos contemplados al momento de la adjudicación**; (2) la oferta WSS se adaptaba a la realidad presupuestaria del CRIM y al mejor interés del servicio público; (3) que WSS había sido su proveedor de servicios por los pasados tres años y que habían brindado un servicio de excelencia; y, por último (4) que cumplió con todas las especificaciones, términos y condiciones de los pliegos de la subasta.

Como podemos observar, los fundamentos que proveyó la recurrida en la notificación de la adjudicación fueron muy generales. Si bien es cierto que la Junta de Subastas tiene la autoridad de adjudicarle la subasta a un postor que no sea necesariamente el más bajo, también tiene el deber de fundamentar su adjudicación de manera detallada cumpliendo con los requisitos jurisprudenciales para efectuar una notificación adecuada. El incurrir en incumplimiento con lo antes expuesto nos impide como foro revisor evaluar si, en efecto, la actuación de la agencia fue arbitraria, irrazonable o caprichosa. De igual manera, las omisiones aquí señaladas convierten la notificación en una defectuosa, lo cual

incide, a su vez, en el término que tiene la recurrente para acudir ante este foro apelativo en revisión judicial. Por tal razón, estamos obligados a desestimar el recurso de epígrafe por falta de jurisdicción por prematuridad.

En virtud de lo anterior, cabe precisar que, a partir del momento en que la parte recurrida enmiende la notificación de adjudicación para atemperarlo a los requisitos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, es que comenzará a transcurrir el término que provee la LPAUG para que OCS presente su recurso de revisión ante este foro apelativo.

IV.

Por los fundamentos esbozados, **desestimamos** el recurso por falta de jurisdicción debido a su presentación prematura.

Notifíquese inmediatamente.

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

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