

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

CAPITOL SECURITY
POLICE, INC.

Recurrente

v.

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

Recurridos

KLRA202300187

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Junta de Subastas
de la Administración
De Servicios
Generales De Puerto
Rico

Caso número:
21-2179-R1

Sobre:
Adquisición de
Equipo Electrónico
de Monitoreo para el
Departamento de
Corrección y
Rehabilitación del
Gobierno de Puerto
Rico

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, los jueces Bonilla Ortiz y Pagán Ocasio.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de junio de 2023.

Comparece Capitol Security Police, Inc. (Capitol Security o la recurrente) y solicita la revocación de la *Resolución* sobre adjudicación de la Subasta Núm. 21-2179-R1, para la *Adquisición de Equipo Electrónico de Monitoreo Para el Departamento de Corrección y Rehabilitación del Gobierno de Puerto Rico*, emitida y notificada el 4 de abril de 2023, por la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales (Junta Revisora). Mediante la referida *Resolución*, la Junta Revisora denegó la solicitud de revisión presentada por Capitol Security y **confirmó** la ***Resolución de Adjudicación Enmendada***, emitida el 27 de enero de 2023, por la Junta de Subastas de la

Administración de Servicios Generales (Junta de Subastas) que adjudicó la **Subasta Núm. 21-2179-R1**, a favor de Track Group-Puerto Rico (Track Group o la licitadora agraciada).

Por los fundamentos que discutiremos a continuación, se **CONFIRMA** la resolución recurrida.

I

El 15 de noviembre de 2021, la Junta de Subastas emitió invitación para la *Solicitud de Propuestas* Núm. 21-2179 R1, (**RFP**), para establecer un contrato de adquisición de equipo electrónico de monitoreo para el Departamento de Corrección y Rehabilitación (DCR).

Tras varias enmiendas al *Pliego de Solicitud de Propuestas*, el 14 de diciembre de 2021, se llevó a cabo el Acto de Apertura. La Junta de Subastas recibió propuestas de los siguientes licitadores: Capitol Security, Track Group y E-Steps, L.L.C.

El 8 de marzo de 2022, la Junta de Subastas envió un correo electrónico a los licitadores en el que solicitó que cada uno de ellos le indicara el tiempo que tomaría el montaje de los sistemas electrónicos en las facilidades del DCR, con el fin de coordinar con la agencia el horario de las presentaciones de cada licitador.

El 11 de marzo de 2022, la Junta de Subastas emitió *Notificación Importante Para Establecer Contrato y Adquisición de Servicios de Monitoreo para el Departamento De Corrección y Rehabilitación Del Gobierno De Puerto Rico*. En dicha comunicación, la Junta de Subastas informó a los proponentes que la prueba del equipo de monitoreo se llevaría a cabo el 24 de marzo de 2022 en las oficinas del DCR y que todas las pruebas tendrían una duración de cuatro (4) días, desde el jueves 24 de marzo hasta el lunes 28 de marzo de 2022. En igual fecha, la Junta de Subastas notificó a los proponentes, Capitol y Track

Group., que sus propuestas se encontraban dentro de los márgenes de selección establecidos, y que pasarían a los procedimientos de negociación que establece el Reglamento Núm. 9230 de 20 de noviembre de 2020, *Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios no Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico (Reglamento Uniforme de Compras)*

La Junta de Subastas emitió además, *Notificación Importante 2* sobre "Demostración y Prueba del Equipo de Monitoreo", en la que solicitó a los licitadores que presentaran muestras de los equipos de monitoreo, así como que realizaran una presentación de los equipos ofertados.

El **17 de marzo de 2022**, la Junta de Subastas emitió ***Notificación Importante sobre "instrucciones logísticas" en la que comunicó a Capitol y a Track Group que todo licitador debería dar un adiestramiento y demostración del equipo, con el fin de dejar claro como se realiza el monitoreo y que deberían llevar el equipo y dispositivos electrónicos para cuatro participantes (guardias correccionales).***

Así las cosas, el 24 de marzo de 2022, Track Group y Capitol realizaron la presentación de sus dispositivos y servicios de monitoreo electrónico y realizaron las pruebas, en las cuales cada proponente instaló sus dispositivos en cuatro participantes del DCR.

El **12 de abril de 2022**, el DCR, por medio de la Sra. **Janette Rodríguez, Encargada del Programa de Servicios con Antelación al Juicio (PSAJ)**, emitió una evaluación de ambas compañías, con especial atención a los resultados de las pruebas de campo, en la cual **recomendó se otorgara la buena pro a Track Group**. En su recomendación, el DCR hizo constar

ciertas deficiencias técnicas observadas en la demostración del equipo de Capitol Security y en las pruebas de campo. En ajustada síntesis, el DCR incluyó lo siguiente: en cuanto a la diferencia en tiempo del informe de ubicación del usuario, Capitol Security tomó diez (10) minutos, mientras que el equipo de Track Group tomó un (1) minuto; el equipo de Capitol Security falla en emitir las alertas al entrar y salir de la zona de exclusión; la capacidad de la batería del dispositivo de Capitol Security es de cincuenta (50) horas, mientras que la capacidad de la batería del dispositivo de Track Group es de sesenta (60) horas; el equipo de Capitol Security requiere una línea de teléfono (*land line*) y la correa del equipo fue fácil de manipular sin que se activara alguna alarma.

El **21 de abril de 2022**, el **Área de Adquisiciones de la Administración de Servicios Generales (ASG)** presentó a la Junta de Subastas su primera **recomendación** que incluyó una **tabla en la que asignó una puntuación a cada proponente**, a base de los criterios y desglose de puntos provistos en el inciso 5.1 de las especificaciones de la Subasta Núm. 21-2179-R1, cuya puntuación máxima fue de 100 puntos. Tras la evaluación correspondiente, Capitol Security obtuvo una puntuación de 90.6 y Track Group de 94.5 puntos.

El 12 de mayo de 2022, el DCR requirió a la Junta de Subastas que les solicitara a las licitadoras seleccionadas una "Oferta Mejor y Final" o "**Best and Final Offer**" (**BAFO**). Tras recibir los BAFOs de ambos licitadores, el Área de Adquisiciones de la ASG y el DCR evaluaron las ofertas. El **2 de junio de 2022**, el **DCR sometió sus recomendaciones a la Junta de Subastas y recomendó que se otorgara la buena pro a Track Group**. En esencia el DCR indicó que la oferta de Track Group era mas

viable y que la correa de acero del equipo brindaba más seguridad porque era difícil de manipular o cortar.

El 7 de junio de 2022, el Área de Adquisiciones de la ASG presentó ante la Junta de Subastas su recomendación y sus cambios a la tabla de puntuación. Allí explicó que tras recibir los BAFOs de ambos licitadores, la puntuación de Capitol Security se redujo de 90.6 a 86.6, mientras que la puntuación de Track Group aumentó de 94.5 a 96.

Así las cosas, evaluadas las propuestas, el **24 de junio de 2022**, la Junta de Subastas de la ASG emitió **Resolución de Adjudicación** en la que adjudicó la buena a pro a Track Group. En dicha **Resolución de Adjudicación**, la Junta de Subastas concluyó que **la oferta de Track Group representaba el mejor valor** para el Gobierno. Asimismo, la Junta de Subastas concluyó que rechazó la oferta de Capitol Security porque el dispositivo ofertado por la recurrente adolecía de varias deficiencias técnicas, según la demostración del equipo y las pruebas de campo.

No conforme, el **13 de julio de 2022, Capitol Security** presentó solicitud de revisión ante la **Junta Revisora**, en la que impugnó la adjudicación de la Subasta Núm. 21-2179-R1 a Track Group, por parte de la Junta de Subastas.¹

El **29 de agosto de 2022**, la **Junta Revisora** emitió **Resolución** en la que **concluyó que la adjudicación de la Junta de Subastas adolecía de deficiencias**. Entre estas, que en el expediente administrativo no se encontraban las minutas de las reuniones de los BAFO's, ni el Acta de Adjudicación, según requerido por el **Reglamento de Compras**. Igualmente, la **Junta Revisora determinó que la Junta de Subastas no**

¹ A dicha solicitud de revisión se le asignó el número de caso JR-22-181.

fundamentó las razones por las cuales rechazó la propuesta de Capitol Security y devolvió el caso a la Junta de Subastas para que fundamentara su determinación y le concediera a Capitol Security las garantías del debido proceso de ley.

Así las cosas, el **27 de enero de 2023**, la **Junta de Subastas** emitió **Resolución de Adjudicación Enmendada** en la que indicó que las ofertas de los proponentes fueron evaluadas conforme a los siguientes criterios:

La evaluación de cada propuesta se hizo basándose en el desglose de puntos provistos en el Pliego de este RFP, específicamente en la tabla provista en el inciso 5.1. En la mencionada tabla, se especificó que la evaluación se realizaría de la siguiente manera: (i) desempeño pasado y capacidad financiera con diez (10) puntos; (ii) propuesta técnica con veinte (20) puntos; (iii) cumplimiento con términos y condiciones con diez (10) puntos; (iv) cumplimiento con especificaciones veinte (20) puntos; y (v) precio propuesto con cuarenta (40) puntos.²

Conforme a estos criterios la Junta de Subastas hizo constar que adjudicó el RFP Núm. 21-2179-R1 a favor de Track Group al considerar que **su oferta ofreció el mejor valor para el Gobierno de Puerto Rico. Destacó la Junta de Subastas, que aunque el equipo de Track Group fuera mas costoso, dicho equipo tuvo una ejecución en las pruebas de campo que mejor se ajustaba a las necesidades del DCR y obtuvo una mejor puntuación por ello.** Asimismo, en la ***Resolución de Adjudicación Enmendada*** la **Junta de Subastas** hizo constar que **rechazó la oferta de Capitol Security por los siguientes criterios:**

² Véase página 5 de la ***Resolución de Adjudicación Enmendada***.

-Capitol obtuvo una puntuación de 86. , lo cual representa 9.4 puntos menos que los asignados a Track Group.

-La puntuación más baja, obedeció en su mayoría a que el equipo ofertado por Capitol no tuvo un buen desempeño en las pruebas de campo, las cuales fueron el criterio de evaluación mas importante para la Junta de Subastas

-Durante las pruebas de campo se observaron las siguientes deficiencias en el equipo ofertado por Capitol:

i.En la primera manipulación del dispositivo de Capitol, este no emitió ninguna alerta. La Junta determinó que esta falla no cumplió con garantizar un monitoreo adecuado.

ii. Para poder determinar el funcionamiento del sonido y volumen de las alertas que emite el equipo ofrecido por Capitol, la Junta de Subastas tuvo que colocar el dispositivo en la ventana de las oficinas del Departamento de Corrección. Al probar el sonido, se determinó que el volumen era muy bajo por lo cual 2no darían la alerta disuasiva ni al monitoreado, ni a terceras personas, lo que pondría en riesgo a la seguridad y la vida de nuestros ciudadanos.

iii. Durante las pruebas realizadas durante 4 días por los empleados del Departamento de Corrección, cuando los empleados salieron y entraron de la zona de exclusión, el dispositivo ofrecido por Capitol no emitió de manera inmediata, la alerta sonora que se supone se activara...

iv. Durante las pruebas realizadas, los empleados del DCR observaron y documentaron que la duración de la batería de Capitol logró un rendimiento de cincuenta (50) horas... la documentación de las pruebas del equipo de Track Group reflejaron que la batería logró un rendimiento de setenta (70) horas....

v.....El equipo ofertado por Capitol conlleva el uso de líneas telefónicas, lo cual no cumple con las necesidades del RFP toda vez que dicho equipo no ofrece las ventajas de uno que funcione con un teléfono celular.

vi. Igualmente de las pruebas de campo surgió que las correas del dispositivo ofertado por Capitol resultaron ser de fácil manipulación y remoción, y no emitieron alerta al ser manipuladas. Lo anterior en comparación con las correas ofertadas por el dispositivo de Track Group, las cuales fueron difíciles de manipular y sensitivas al momento de quitar los tornillos que las sostienen.

Finalmente, en la **Resolución de Adjudicación Enmendada**, la Junta de Subastas concluyó que el equipo ofertado por Capitol no cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas de monitoreo adecuado en aras de garantizar la vida y la seguridad de los ciudadanos.

El **16 de febrero de 2023**, Capitol Security presentó **Segunda Impugnación de la Solicitud de Propuestas Selladas Núm. 21-2179-R1**, en la que alegó que incidió la Junta de Subastas al rechazar su oferta. En esencia, Capitol Security arguyó que la Junta de Subastas no especificó los criterios que utilizó para otorgar las distintas puntuaciones. Sostiene además, que las minutas sobre las reuniones de BAFO tampoco explican adecuadamente como la Junta de Subastas llegó a su determinación de adjudicar la subasta a Track Group. Finalmente, Capitol Security sostuvo que la **Resolución de Adjudicación Enmendada** es parcializada e intenta desacreditar los dispositivos de la recurrente.

Track Group presentó oposición el 7 de marzo de 2023. Por su parte, la Junta de Subastas compareció el 21 de marzo de 2023 ante la Junta Revisora y expuso que en la **Resolución de Adjudicación Enmendada**, se proveyó una descripción detallada de las razones por las cuales el dispositivo de Capitol Security tuvo un desempeño deficiente en las pruebas de campo. En lo referente a las minutas, la Junta de Subastas señaló que si vienen al atenderse la primera impugnación de Capitol Security, las minutas no se habían transcrito, estas fueron posteriormente transcritas y notificadas a los licitadores, por lo que la omisión se subsanó. Expuso además, la Junta de Subastas que contrario a lo alegado por Capitol Security no existe requisito reglamentario que requiera que las minutas expliquen detalladamente los criterios utilizados.

Mediante *Resolución*, emitida y notificada el 4 de abril de 2023, la Junta Revisora **confirmó la adjudicación** de la **Subasta Núm. 21-2179-R1** a favor de Track Group, emitida el 27 de enero de 2023, por la Junta de Subastas, en la ***Resolución de Adjudicación Enmendada***. Concluyó la Junta Revisora que la Junta de Subastas fundamentó la adjudicación; que contrario a los argumentos de la recurrente, en la ***Resolución de Adjudicación Enmendada*** hay ausencia de parcialidad y que el propósito del extenso narrativo que detalló fallas y desventajas del equipo de la recurrente, fue precisamente para fundamentar su decisión de rechazar la oferta de Capitol Security. Destacó además, la Junta Revisora que al explicar las razones para el rechazo de la propuesta de la recurrente, la Junta de Subastas no incurrió en arbitrariedad toda vez que estas estuvieron fundamentadas en sus observaciones y en las recomendaciones de la PSAJ y del DCR, así como en lo ocurrido en las pruebas de campo realizadas a los dispositivos ofertados por los licitadores.

Finalmente, al abordar los cuestionamientos de la recurrente en cuanto a la metodología utilizada por la Junta de Subastas, la Junta Revisora concluyó que estos son improcedentes. Destacó la Junta Revisora que el personal seleccionado para realizar las pruebas con los dispositivos es uno especializado de la agencia que conoce y pueden evaluar su funcionamiento.

La Junta Revisora concluyó que Capitol Security no proveyó evidencia que sustente su alegación de que el personal evaluador no activó las notificaciones del equipo ofertado en sus teléfonos móviles y que ello ocasionó que no las recibieran o que el dispositivo no las emitiera. Destacó la Junta Revisora, que en ningún momento Capitol Security realizó queja, alegación o

preocupación sobre estos extremos. Asimismo, la Junta Revisora hizo constar en su Resolución que surge del récord que Capitol no proveyó un adiestramiento ni personal técnico adecuado para explicar el equipo. Dicha falla causó que el personal evaluador encontrara el equipo de Capitol Security complicado, incumpliendo de este modo la recurrente con los requerimientos de la subasta, particularmente con la *Notificación Importante* cursada a los licitadores por la Junta de Subastas el 17 de marzo de 2022, en la que les requirió a estos adiestramiento y demostración de equipo, con el fin de aclarar como se realizaría el monitoreo.

En lo referente a las **puntuaciones asignadas a los licitadores por la Junta de Subastas**, la Junta Revisora concluyó que estas se asignaron **al evaluar los dispositivos en vivo, durante las pruebas de campo** de conformidad con los siguientes renglones:

- i. Manipulación del dispositivo y prueba del nivel de volumen de alertas.
- ii. Aspectos Generales (Ubicación de Usuario)
- iii. Zonas de Exclusión (Zonas donde Ubica la Víctima)
- iv. Duración y Rendimiento de Batería
- v. Teléfonos Residenciales.
- vi. Correas de Dispositivos.
- vii. Costos de os Dispositivos.
- viii. Otras manipulaciones al dispositivo.

Finalmente, la Junta Revisora concluyó que la **Resolución de Adjudicación Enmendada** emitida por la Junta de Subastas estuvo basada en el desempeño deficiente de los equipos ofertados por Capitol Security durante las pruebas de campo y las

recomendaciones del personal evaluador de la PSAC y el DCR sin que mediara perjuicio, parcialidad o arbitrariedad.

Inconforme, Capitol Security comparece ante nos mediante el recurso de epígrafe y señala la comisión de los siguientes errores por parte de la Junta Revisora:

A. PRIMER SEÑALAMIENTO DE ERROR:

ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL NO ORDENAR A LA JUNTA DE SUBASTAS EMITIR UNA NUEVA NOTIFICACIÓN DE ADJUDICACIÓN, A PESAR DE QUE LA JUNTA DE SUBASTAS NO CORRIGIÓ LOS ERRORES SEÑALADOS POR LA PROPIA JUNTA REVISORA EN SU RESOLUCIÓN DE 29 DE AGOSTO DE 2022.

B. SEGUNDO SEÑALAMIENTO DE ERROR:

ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL NO REVOCAR LA RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN ENMENDADA, A PESAR DE QUE LA DETERMINACIÓN SE BASÓ EN DOCUMENTOS E INFORMACIÓN QUE NO CONSTAN EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, VIOLENTANDO ASÍ EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE LEY QUE COBIJA A LA PETICIONARIA.

C. TERCER SEÑALAMIENTO DE ERROR:

ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN QUE SE BASÓ EN DOCUMENTOS E INFORMACIÓN QUE NO CONSTAN EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, VIOLENTANDO ASÍ EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE LEY QUE COBIJA A LA PETICIONARIA.

D. CUARTO SEÑALAMIENTO DE ERROR

ERRÓ LA JUNTA REVISORA AL NO REVOCAR LA DETERMINACIÓN DE LA JUNTA DE SUBASTAS DE ADJUDICAR EL RFP 21-2179-R1 A FAVOR DE TRACK GROUP A PESAR DE QUE LA DETERMINACIÓN SE BASÓ EN REQUISITOS QUE NO ESTABAN ESPECIFICADOS EN LOS PLIEGOS, VIOLENTANDO ASÍ EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE LEY QUE COBIJA A LA PETICIONARIA.

Mediante Resolución de 27 de abril de 2023 ordenamos la paralización de los procedimientos posteriores a la Resolución recurrida, emitida por Junta Revisora.

El 5 de mayo de 2023, Track Group presentó *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*, a la que se opuso oportunamente Capitol Security. Mediante *Resolución* de 26 de mayo de 2023, declaramos No Ha Lugar la *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción* presentada por Track Group.

Por su parte, Track Group compareció el 7 de junio de 2023 mediante *Oposición al Recurso de Revisión Administrativa*.

En esencia, sostiene que el señalamiento de Capitol Security de que la función sonora no fue medida con máquinas que detecten los decibeles sino por seres humanos, no implica arbitrariedad en la adjudicación a favor de Track Group. Razona la licitadora agraciada que las pruebas de campo se realizaron con seres humanos porque los portadores de los grilletes así como las víctimas son seres humanos y no máquinas, por lo que la función de alerta sonora del equipo está destinada precisamente a ser escuchada por personas y no por máquinas. Sobre los demás señalamientos de Capitol Security, Track Group sostiene que surge el expediente que se instruyó a ambas licitadoras a enviar personal técnico que proveyera el entrenamiento adecuado del uso y manejo de su equipo, lo cual omitió la recurrente, por lo que la falta de activación de los dispositivos de Capitol Security no es adjudicable al personal que realizó las pruebas de campo. Finalmente, arguye Track Group que el expediente administrativo está completo, del cual se desprende con claridad que todos los requisitos evaluativos le

fueron notificados a ambas licitadoras durante el proceso del RFP. Razona la licitadora agraciada que la notificación a todos los licitadores incluye la enmienda a los pliegos sobre los elementos de la función de alarma sonora que debía estar integrada al dispositivo.

Por su parte, la ASG compareció ante nos el 7 de junio de 2023, mediante *Alegato de la Administración de Servicios Generales*. En síntesis, sostiene la ASG, que en las pruebas de campo realizadas **Capitol Security incumplió con ofrecer un monitoreo adecuado que brinde la capacidad de poder comunicarse con la persona monitoreada, independientemente de que no se encuentre en su residencia, en aras de garantizar la vida y la seguridad que como funcionarios públicos estamos llamados a garantizarles a nuestros ciudadanos. Finalmente razona la ASG que en las pruebas realizadas a cinco dispositivos de Capitol Security, cuatro de ello confrontaron problemas y así consta en el expediente.**

Examinados los escritos de las partes, la Resolución recurrida y la copia certificada del expediente de la ASG del RFP 21-2179-R1, estamos en posición de resolver.

II

A.

Las subastas son el medio a través del cual se invita a varios proponentes a presentar ofertas para la adquisición de bienes y servicios. *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, 194 DPR 711, 716 (2016). Dado a su impacto al erario, nuestro Tribunal Supremo ha reconocido un alto interés público a estos procesos

en el gobierno. *Íd.* Véase, además, *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994-995 (2009); *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 DPR 1001, 1005 (1994); *Great Am. Indem. Co. v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942). El fin primordial del proceso de subasta "es proteger los fondos públicos, fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles". *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, supra, pág. 716; *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778 (2006).

Lo anterior procura evitar influencias contrarias al beneficio público. *Íd.* A su vez, por medio de las subastas gubernamentales, el Gobierno tiene mayor oportunidad de obtener el mejor contrato y, de ese modo, proteger los intereses y activos contra el dispendio, el favoritismo, la corrupción y el descuido al otorgarse los contratos. *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, supra, págs. 716-717; *Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847, 854 (2007); *AEE. v. Maxon*, 163 DPR 434, 438-439 (2004). De esta forma, el Gobierno podrá llevar a cabo sus funciones como comprador de una manera eficiente, honesta y correcta para proteger el erario. *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, ante, pág. 717.

Dado que el objetivo fundamental de una subasta es proteger el erario consiguiendo la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el gobierno al mejor precio posible, tales procedimientos están revestidos de un gran interés público. *Empresas Toledo, Inc. v. Junta de Revisión*, 168 DPR 771 (2006); *A.E.E. v. Maxon Eng. Servs., Inc.*, 163 DPR 434 (2004); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999). Por tanto, los tribunales tenemos el deber de asegurarnos de que las instrumentalidades públicas cumplen con la ley, con sus propios procedimientos y que tratan de forma justa a los licitadores al

momento de adjudicar una subasta. *RBR Const., S.E. v. A.C., supra.*

Ahora bien, nuestro más alto Foro reiteradamente ha señalado que, aunque la subasta formal es el método tradicional para regular la adquisición de bienes y servicios, se ha validado como alternativa la compra negociada y el mecanismo de solicitud de propuestas, también conocido en inglés como *Request for Proposal* (RFP), cuando se trata de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente técnicos y complejos o cuando existen escasos competidores cualificado. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978 (2009).

En comparación con las subastas formales, el RFP se distingue por ser un procedimiento más flexible; por lo que éste resulta práctico cuando la subasta persigue la adquisición de bienes o servicios especializados que involucran asuntos técnicos o muy complejos o cuando existen pocos competidores cualificados. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra.*

Los requisitos que han de considerarse en la adjudicación del contrato se enumeran en el RFP, el cual incluye, entre otros, el valor que se le asigne a estos, el itinerario para recibir y evaluar las propuestas y adjudicar la *buena pro*; así como los términos del contrato. *R&B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 623 (2007). Estos asuntos pueden discutirse durante la celebración de reuniones, de forma tal que se logre un mejor entendimiento sobre los requisitos y condiciones del RFP. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra.*

La característica principal del RFP es que permite entablar negociaciones entre los licitadores y el Gobierno durante la evaluación de las propuestas recibidas. Es decir, a diferencia del

procedimiento formal de subasta –donde no hay cabida para la negociación de los términos de las ofertas- el RFP es un mecanismo que admite la compra negociada y; por tanto, confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la *buena pro*. *Puerto Rico Eco Park, et al. v. Municipio de Yauco*, supra, pág. 531-532; *R&B Power v. ELA*, supra.

En el RFP dentro del grado de discreción conferido a la entidad gubernamental está que el precio no sea el único factor determinante para la selección de la propuesta agraciada. Se consideran factores adicionales como el apego de las propuestas a las especificaciones de la agencia, la capacidad del proponente para cumplir con el contrato, la responsabilidad económica del licitador, e integridad comercial, entre otros. *Maranello v. OAT*, 186 DPR 780, 789 (2012),

En otro extremo, al igual que las demás decisiones administrativas, las determinaciones de las agencias y de las juntas al adjudicar las subastas están revestidas de una presunción de legalidad y corrección. ***Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA***, 170 DPR 821, 828-829 (2007); ***Empresas Toledo v. Junta de Subastas***, supra, pág. 783. Ello, toda vez que: “[l]a agencia, con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que nosotros para determinar el mejor licitador tomando en consideración los factores esgrimidos tanto por la ley como su Reglamento de Subastas”. ***Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA***, supra, pág. 828; citando a ***Empresas Toledo v. Junta de Subastas***, ante, pág. 779. Véase, además, ***CD Builders v. Mun. Las Piedras***, supra, pág. 346; ***AEE v. Maxon***, supra, pág. 444. Por lo cual, las agencias administrativas gozan de amplia discreción al evaluar las

propuestas de los licitadores. ***Accumail P.R. v. Junta de Sub. AA***, supra, págs. 828-829.

B.

La Administración de Servicios Generales es “la entidad gubernamental responsable de implementar la política pública relativa a la adquisición de bienes y servicios no profesionales del Gobierno de Puerto Rico”. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 73-2019, conocida como *Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019*.³ Véase, además, el Art. 24 de la Ley Núm. 73-2019.⁴

Mediante la aprobación de la Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 73-2019, según enmendada, 3 LPR Secs. 9831a, 9832b, 9832e, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico centralizó y uniformó los procesos de compra para las entidades de la Rama Ejecutiva cobijadas por dicho estatuto. Ello con el propósito de alcanzar mayor efectividad y competitividad en la adquisición de bienes y servicios de manera que redunde en un mejor precio y calidad para el Estado. Dicho estatuto también busca hacer más efectiva la fiscalización de los procesos de subasta y adquisiciones del Gobierno de Puerto Rico.

El Art. 31 de la Ley Núm. 73-2019 dispone que los procedimientos para las compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales se realizarán utilizando uno de los

³ 3 LPR Sec. 9831 *et. seq.*

⁴ 3 LPR Sec. 9834.

siguientes métodos de licitación: (1) compra informal; (2) subasta informal; (3) subasta formal; (4) solicitud de propuestas y/o solicitud de propuestas selladas y/o *request for proposal* (RFP); o (5) solicitud de cualificaciones y/o *request for qualifications* (RFQ).⁵ En lo pertinente, la Ley 73-2019, 3 LPRA Sec. 9834g (d), adoptó el procedimiento de solicitud de propuestas como uno de los métodos de licitación con el Estado.

El pliego de la subasta es el documento que se entrega a los licitadores interesados en cotizar, ofertar y proponer.⁶ En éste se expresará todo lo necesario para que los licitadores puedan preparar sus ofertas.⁷ A su vez, el mismo deberá contener los parámetros que se utilizarán para la adjudicación del contrato. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 346 (2016). Entre otros requisitos, el pliego de subastas incluirá lo siguiente:

1. Descripciones claras y detalladas de las características de los bienes, obras y/o servicios no profesionales que se interese adquirir y las especificaciones completas de cada uno de ellos. De ser necesaria una marca específica, el expediente de la subasta incluirá una recomendación que así lo justifique;
2. Instrucciones específicas respecto a la forma en que se someterán las ofertas incluyendo la fecha y hora límite para someter las mismas;
3. Los términos y condiciones que regirán la transacción. Dichos términos y condiciones junto con las especificaciones constituirán la base del Contrato u Orden de Compra;
16. Cualquier aviso requerido en leyes preferenciales;
17. Toda certificación o documentos especiales que deberán someter los licitadores como parte de su oferta;⁸

El **Artículo 33 (e)** de la Ley Núm. 73-2019 dispone que la ASG deberá cumplir con lo siguiente:

“(e) Cuando el incumplimiento con especificaciones, condiciones o términos del proceso se exponga como fundamento para descalificar o rechazar la oferta, se deberá

⁵ 3 LPRA sec. 9834g.

⁶ Íd., Art. 10.5, Sección 10.5.1, págs. 219-220.

⁷ Íd.

⁸ Íd., Art. 7.3, Sección 7.3.4, págs. 130-133.

exponer claramente el fundamento de tal determinación en el aviso de adjudicación, junto con el análisis técnico que se llevó a cabo y la totalidad de los documentos que sustentan el mismo.”

De otra parte, el Artículo 53 de la Ley Núm. 73-2019 dispone en lo pertinente que **“la notificación de adjudicación estará debidamente fundamentada y deberá incluir los fundamentos que justifican la determinación, aunque sea breve o suscita, en aras de que los foros revisores puedan revisar tales fundamentos y así determinar si la decisión fue arbitraria, caprichosa o irrazonable.”** Asimismo, el Artículo 53, *supra*, exige que la notificación deberá contener lo siguiente: 1) los nombres de los licitadores que participaron 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 tuvieron las propuestas de los licitadores perdidosos, y 4) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial.”

En lo pertinente, el Artículo 63 de la Ley 73-20193 LPRA sec. 9831c dispone que los procedimientos de adjudicación y de revisión de subastas ante la Junta de Subastas y la Junta Revisora de Subastas de la ASG se dirigirán por los parámetros establecidos por dicha ley y por cualquier disposición compatible de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU).⁹

En virtud de las facultades delegadas por la Ley 73-2019, la ASG adoptó el Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico en el cual se

⁹ Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, 3 LPRA §§ 9601-9713.

establecen todas las normas y procedimientos a seguir por la ASG en la tramitación de todas sus compras y subastas.¹⁰

El procedimiento de Solicitud de Propuestas para la adquisición de bienes, obras y servicios no profesionales — conocido por sus siglas en inglés como RFP— es un método de licitación en el cual se permite entablar negociaciones entre los licitadores y el Gobierno durante la evaluación de las propuestas, y se les confiere a los licitadores la oportunidad de revisar sus ofertas antes de la adjudicación de la *buena pro*.¹¹ La solicitud de propuestas es, de esta forma, un procedimiento más flexible que el de las subastas formales, y de mayor utilidad cuando se necesita adquirir bienes o servicios especializados que involucran asuntos técnicos y complejos.¹²

En el Reglamento 9230, *supra*, se establecen las normas y procedimientos a seguir por la ASG para tramitar todas las compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales del Gobierno de Puerto Rico. Entre las materias reguladas por el referido Reglamento se encuentran los contenidos de la Invitación de Solicitud de Propuestas y del Pliego de Solicitud de Propuestas.

La sección 7.4.18 del Reglamento 9230, *supra*, permite que la Junta de Subastas solicite a los proponentes que hayan cumplido con las disposiciones del pliego que enmienden sus propuestas para que respondan a las discusiones y negociaciones sostenidas durante la etapa de evaluación. El Reglamento se refiere a este procedimiento de enmiendas a las propuestas por su nomenclatura en inglés, “**best and final offer**”.¹³

¹⁰ Reglamento Núm. 9230 de 18 de noviembre de 2019.

¹¹ 3 LPRA § 9834g; *Caribbean Communications Solutions v. Policía de Puerto Rico*, 176 DPR 978, 997 (2009).

¹² *Id.*, pág. 996.

¹³ *Id.*

En la sección 1.6 del Reglamento 9230, *supra*, se define la *adjudicación* como el “[a]cto de evaluar las ofertas o propuestas recibidas en respuesta a un pliego de subasta o una solicitud de propuestas a fin de otorgar la *buena pro* al licitador que mejor cumpla con los criterios, las especificaciones, las condiciones y los términos establecidos, o sea, al licitador que ofrezca el mejor valor”.

(Énfasis suplido)

Conforme al Art. 4, inciso (w), de la Ley Núm. 73-2019, el “mejor valor”:

....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.¹⁴

III

Es la contención de Capitol Security que incidió la Junta Revisora, al no ordenar a la Junta de Subastas emitir una nueva notificación de adjudicación. Razona la recurrente que la Junta de Subastas no corrigió los errores señalados por la Junta Revisora en su Resolución de 29 de agosto de 2022. Asimismo, sostiene la recurrente que incidió la Junta Revisora al confirmar la *Resolución de Adjudicación Enmendada* emitida por la Junta de Subastas. Argumenta Capitol Security que la Resolución recurrida se basó en documentos e información que no constan en el expediente

¹⁴ 3 LPRA sec. 9831c.

administrativo y en requisitos que no estaban especificados en los pliegos.

Del examen de la copia certificada del expediente de la Subasta Núm. Núm. 21-2179-R1 encontramos que como bien concluyó la Junta Revisora, al confirmar la *Resolución de Adjudicación Enmendada*, uno de los criterios esbozados por la Junta de Subastas para no adjudicarle la buena pro a Capitol Security fue que durante las pruebas realizadas durante cuatro (4) días por los empleados del Departamento de Corrección, cuando los empleados salieron y entraron de la zona de exclusión, el dispositivo ofrecido por Capitol Security **no emitió de manera inmediata, la alerta sonora** que se supone se **activara; que este fallo podría causar grave daño y que por si solo era motivo suficiente para no adjudicarle la buena pro a Capitol Security.**

En la *Resolución de Adjudicación Enmendada*, confirmada por la Junta Revisora el 27 de enero de 2023, la Junta de Subastas proveyó una descripción detallada de las razones por las cuales el dispositivo de Capitol Security tuvo un desempeño deficiente en las pruebas de campo. En lo referente a las minutas, es preciso destacar que si bien **al atenderse la primera impugnación de Capitol Security, las minutas no se habían transcrito, estas fueron posteriormente transcritas y notificadas a los licitadores, por lo que la omisión se subsanó al emitirse la Resolución de Adjudicación Enmendada, de 27 de enero de 2023.** Asimismo, contrario a lo alegado por Capitol Security no existe requisito reglamentario que requiera que en un RFP las minutas sobre los BAFO´s expliquen detallada o exhaustivamente los criterios utilizados al evaluar los BAFO´s.

Otro criterio que la Junta Revisora destacó en la resolución recurrida fue que la diferencia de veinte horas de rendimiento en las pruebas realizadas sobre la duración de la batería fue un elemento importante en la evaluación de la Junta de Subastas, para así concluir que el equipo de Track Group representaba en mejor valor para el Gobierno.

De otra parte, surge del récord que Capitol Security no proveyó un adiestramiento ni personal técnico adecuado para explicar el equipo ofertado. Dicha falla causó que el personal evaluador encontrara el equipo de Capitol Security complicado, incumpliendo de este modo la recurrente con los requerimientos de la subasta, particularmente con la *Notificación Importante* cursada a los licitadores por la Junta de Subastas el 17 de marzo de 2022, en la que se les requirió adiestramiento y demostración de equipo, con el fin de aclarar como se realizaría el monitoreo como elemento evaluación de las propuestas.

La característica principal del RFP es que permite entablar negociaciones entre los licitadores y el Gobierno durante la evaluación de las propuestas recibidas. Es decir, a diferencia del procedimiento formal de subasta –donde no hay cabida para la negociación de los términos de las ofertas- el RFP es un mecanismo que admite la compra negociada y; por tanto, confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la *buena pro. Puerto Rico Eco Park, et al. v. Municipio de Yauco*, supra, pág. 531-532; *R&B Power v. ELA*, supra.

Al explicar las razones para el rechazo de la propuesta de la recurrente, la Junta de Subastas no incurrió en arbitrariedad toda vez que estas estuvieron fundamentadas en sus observaciones y en las recomendaciones de la PSAJ y del DCR, así como en lo

ocurrido en las pruebas de campo realizadas a los dispositivos ofertados por los licitadores.

Es doctrina reiterada que en el contexto de las subastas y las solicitudes de propuestas la norma general es que la agencia goza de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas. *Maranello, Inc. v. OAT*, 186 DPR 780, 792 (2012). Además, la solicitud de propuestas es un procedimiento más flexible que el de las subastas formales, y de mayor utilidad cuando se necesita adquirir bienes o servicios especializados que involucran asuntos técnicos y complejos. Véase, *Caribbean Communications Solutions v. Policía de Puerto Rico*, *supra* a la pág. 996.

La ***Resolución de Adjudicación Enmendada*** emitida por la Junta de Subastas **y confirmada por la Junta Revisora mediante la resolución recurrida** estuvo basada en el desempeño deficiente de los equipos ofertados por Capitol Security durante las pruebas de campo y las recomendaciones del personal evaluador de la PSAC y el DCR sin que mediara perjuicio, parcialidad o arbitrariedad.

Con estos antecedentes, concluimos que **la *Notificación de Adjudicación Enmendada* emitida por la Junta de Subastas y confirmada por la Junta Revisora mediante la resolución recurrida está debidamente fundamentada toda vez que incluye los fundamentos que justifican la determinación de adjudicación de la buena pro a favor de Track Group, por lo que está en cumplimiento con el Artículo 53 de la Ley Núm. 73-2019, *supra*.**

Concluimos que el rechazo de la propuesta de Capitol Security basada en el desempeño deficiente de los equipos ofertados por Capitol Security durante las pruebas de campo y por

las recomendaciones del personal evaluador de la PSAC y el DCR está dentro del marco discrecional de la Junta de Subastas de la ASG.

En atención a ello, concluimos que no incidió la Junta Revisora al confirmar la adjudicación de la buena pro a Track Group, realizada por la Junta de Subastas de la ASG, **por constituir su oferta y equipo el mejor valor para el Gobierno**, a pesar de no ser la oferta más baja. Precisamente, **el mejor valor consiste en que no es necesariamente el precio más bajo.** Como bien señaló la Junta de Subastas en la ***Resolución de Adjudicación Enmendada***; “[e]l enfoque del mejor valor se basa en poder minimizar riesgos de manera efectiva y más aún ante circunstancias que pueden colocar la vida y la seguridad de la ciudadanía en extremo peligro.”¹⁵

Conforme a la norma de deferencia que revisten las determinaciones de la Junta de Subastas y la Junta Revisora de la ASG, los tribunales no debemos intervenir sobre estas si son razonables y la parte que las cuestiona no demostró que son arbitrarias o caprichosas resolvemos que no debemos intervenir sobre la misma. **La Resolución recurrida es razonable, está basada en el expediente y en las pruebas de campo realizadas a los dispositivos ofertados. La recurrente no demostró que esta fuese arbitraria o caprichosa, por lo que, concluimos que la Junta Revisora no cometió los errores imputados por Capitol Security.**

IV

Por los fundamentos anteriormente expuestos, los cuales hacemos formar parte de esta Sentencia, se confirma la

¹⁵ Véase página 13 de la *Resolución de Adjudicación Enmendada* y página 25 de la Resolución recurrida, emitida por la Junta Revisora.

Resolución recurrida emitida por la Junta Revisora. Se deja sin efecto la paralización de los procedimientos.

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