

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL I

JOSÉ SANTIAGO, INC.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS, NIVEL  
CENTRAL DEPARTAMENTO  
DE EDUCACIÓN

Recurrida

KLRA201401406

REVISIÓN JUDICIAL  
procedente de la Junta de  
Subastas del  
Departamento de  
Educación

CASO NÚM.:  
JR-2014-017

SOBRE:

IMPUGNACIÓN DE  
SUBASTA

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres

*SENTENCIA*

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de febrero de 2015

La recurrente José Santiago, Inc., corporación que se dedica a la distribución de alimentos, nos solicita la revocación de la resolución emitida el 3 de diciembre de 2014 por la Junta de Revisión Administrativa del Departamento de Educación en el caso núm. JR-2014-017. Mediante esta determinación, tras la impugnación presentada por Campofresco, Inc., la Junta de Revisión revocó las adjudicaciones de cuatro subastas que fueron otorgadas a favor de la recurrente por la Junta de Subastas Central del Departamento de Educación.

Luego de evaluar los méritos del recurso y los argumentos de las partes comparecientes, resolvemos revocar la decisión recurrida y restituir la adjudicación de la subasta original.

Veamos los antecedentes fácticos y procesales que fundamentan esta decisión.

I

La Junta de Subastas Central del Departamento de Educación emitió invitaciones a las subastas número S.F. (CE) 2014-021, Jugos de Chinas y Zanahorias; S.F. (CE) 2014-022, Jugos de Manzana y; S.F. (CE) 2014-023, Jugos de Fruta. Se fijó como fecha de apertura de las referidas subastas el 20 de agosto de 2014 a las 2:00 p.m. Conforme a las notificaciones suscritas por la Sra. Edmarie Díaz Cruz, Secretaria Ejecutiva de la Junta de Subastas Central, se recibirían cotizaciones en original y una copia en sobres sellados, sujeto a los términos y condiciones de la Invitación a Subastas. Mediante el Aviso de Enmienda # 1 con fecha de 18 de agosto de 2014, la Junta de Subastas Central notificó que la nueva fecha de apertura para la subasta sería el 26 de agosto de 2014.

Los pliegos de las subastas contenían los siguientes documentos: Invitación a Subasta; Aceptación; "Aviso importante" requiriendo que los licitadores estuviesen incluidos en el Registro Único de Licitadores de la Administración de Servicios Generales (ASG); Aviso a todos los licitadores sobre información adicional incorporada a las condiciones número quince (15) (página 3 del pliego) y número veinticuatro (24) (página 5), de las Condiciones e Instrucciones Generales de la Subasta; Especificaciones de Subastas; Condiciones e Instrucciones Especiales; Condiciones e Instrucciones Particulares y Condiciones e Instrucciones Generales.

El párrafo 9 de las Condiciones e Instrucciones Generales disponía lo siguiente:

INCENTIVOS PARA LA INVERSIÓN EN LA INDUSTRIA PUERTORRIQUEÑA: Según se establece en el Capítulo VII del Reglamento para la Adquisición, Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Personales del Departamento de Educación, **y siempre que no se establezca lo contrario por otras disposiciones legales que prevalezcan**, el licitador a favor de cuyo producto la Junta para la Inversión (Junta) haya concedido un por ciento de preferencia a tenor con las disposiciones de la Ley Núm. 14 de 8 de enero de 2004, conocida como Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña, **deberá someter no más tarde de la fecha límite para someter ofertas, la Resolución que a esos efectos haya emitido la Junta, para que pueda ser considerada**. El por ciento de preferencia otorgado al producto será considerado para comparar los precios ofrecidos para fines de la adjudicación de la subasta en circunstancias en que dicho producto cumpla con las especificaciones y demás requisitos establecidos en la convocatoria.

La apertura de las primeras tres (3) subastas se realizó el 26 de agosto de 2014. Para lo que nos concierne, Campofresco y José Santiago, Inc. **fueron los únicos licitadores**. Ambos sometieron los documentos necesarios para acreditar el por ciento de preferencia concedido para los productos licitados, en cumplimiento de esa Condición e Instrucción General.

Según el Acta y el Registro de Asistencia a la Apertura de Subastas, por Campofresco comparecieron los señores Dalvin Torres, Supervisor de ventas, y Edwin Toro, Gerente General. En representación de José Santiago, Inc. compareció Kenneth Agnew, Representante de Ventas. Aunque Pan American Properties Corp. (en adelante Pan American) no participó como parte licitadora, también comparecieron los señores Eduardo Fernández y Charlie Casellas, Vicepresidente y Gerente de Proyectos de dicha compañía.

Del expediente de la subasta surge que durante la apertura los representantes de Campofresco presentaron ciertas observaciones y comentarios en relación con la oferta de José Santiago, Inc. Entre estos, el que el certificado de Ley de Preferencia fue transferido por Pan American al Sr.

Kenneth Agnew y no al licitador José Santiago, Inc. En respuesta, José Santiago, Inc. señaló que mediante la declaración jurada en la que se le cedía el certificado de la Ley de Preferencia, incluida en la subasta, surgía que lo único que hizo el Sr. Kenneth Agnew fue firmar como representante de su compañía.

Cabe resaltar que durante la apertura de la subasta y luego de haber escuchado los argumentos de los licitadores sobre el certificado de preferencia, la Junta de Subastas no indicó ni aclaró que el certificado de preferencia no sería tomado en consideración.

Para el 16 de septiembre de 2014, la Junta de Subastas emitió el Aviso de Adjudicación para las subastas S.F. (CE) 2014-021 (jugos de chinas y zanahorias); S.F. (CE) 2014-022, (jugos de manzanas); y S.F. (CE) 2014-023 (jugos de frutas), a favor del licitador José Santiago, Inc., por haber presentado las ofertas más económicas. El 24 de septiembre de 2014, Campofresco, el licitador no agraciado, solicitó la revisión e impugnación para cada una de las subastas mencionadas.

El 25 de septiembre de 2014, la Junta de Revisión Administrativa del Departamento de Educación notificó a todas las partes que se habían recibido las impugnaciones de epígrafe y solicitó a la Junta de Subastas que sometiera su réplica a cada una de las impugnaciones en un término de diez (10) días y que elevara el expediente de la subasta correspondiente al recibir dicha notificación.

El 3 de octubre de 2014, José Santiago, Inc. presentó su escrito en oposición a la solicitud de revisión e impugnación de las subastas para cada uno de los renglones impugnados por Campofresco.

Por su parte, el 8 de octubre de 2014, la Junta de Subastas presentó su réplica al recurso de revisión administrativa en la que argumentó de manera consolidada los planteamientos de Campofresco en los primeros tres recursos presentados. En el referido escrito, argumentó lo siguiente:

Tenemos que hacer una aclaración muy importante, con todo lo relacionado a la aplicación del por ciento de preferencia en estas subastas y que en el resto de [la] réplica se estará haciendo referencia a [esa] contestación #1 de la Junta de Subastas Central. Por error involuntario se aplicó para ambas compañías el por ciento de preferencia en los Resúmenes de Ofertas cuando no se pudo haber hecho, ya que la Ley Federal lo prohíbe cuando son productos procesados como lo es en este caso (Part 7 CFR 3016.36(C)(2) y solamente se aplica dicha preferencia geográfica cuando se compran productos sin procesar.

Un cuarto aviso de subasta, la S.F. (CE) 2014-24 para jugos de uva, fue emitido posteriormente y, al igual que en las primeras tres licitaciones, contenía en el párrafo 9 de las Condiciones e Instrucciones Generales la instrucción de que el licitador a quien se le hubiera concedido un por ciento de preferencia por la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña debía someter con su propuesta la resolución emitida a esos efectos, para que esta pudiera considerarse. El proceso de evaluación para la subasta de los jugos de uva fue esencialmente el mismo seguido para las subastas anteriores.

A su vez, una cuarta solicitud de revisión de subasta fue presentada el 17 de octubre de 2014 con el propósito de impugnar la adjudicación de la subasta S.F. (CE) 2014-024 (jugos de uvas), que fue notificada por la Junta Central el 9 de octubre de 2014. Nuevamente, la adjudicación fue a favor de José Santiago, Inc. por haber sido el mejor postor.

Junto con las tres primeras solicitudes de revisión, Campofresco presentó una solicitud urgente para que se paralizaran los efectos de la adjudicación de las subastas hasta que se resolvieran los recursos presentados. La Junta de Revisión no atendió en su resolución los méritos de

tal solicitud pues, según su resolución, la mera presentación de una impugnación o revisión de una subasta ante esa Junta paraliza el proceso de compras o formalización del contrato, según sea el caso.<sup>1</sup>

El 17 de octubre de 2014 Campofresco presentó un cuarto recurso de revisión e impugnación de la Subasta Núm. SF (CE) 2014-024 (jugos de uvas). En el mismo reprodujo los argumentos esbozados contra las adjudicaciones anteriores. A su vez, discutió el planteamiento de la Junta de Subastas Central en cuanto al error involuntario de aplicar los por cientos de preferencia a las subastas que ya habían sido adjudicadas, por ser esto contrario a la reglamentación federal.

Todos los recursos de revisión mencionados contenían los mismos planteamientos de hechos y de derecho, por lo que la Junta de Revisión Administrativa optó por consolidarlos y atenderlos en conjunto. En su resolución final, al analizar las disposiciones reglamentarias y estatutarias federales, la Junta de Revisión concluyó que el por ciento de preferencia no podía ser aplicado en los resúmenes de las ofertas, toda vez que se trataba de productos procesados. Dio así la razón a la Junta de Subastas sobre este planteamiento. No obstante, determinó que la cuestión de umbral a resolver era si la Junta de Subastas Central podía, durante el proceso de evaluación y luego de adjudicada la subasta, eliminar ese requisito de las instrucciones y si tal actuación era suficiente para revocar la adjudicación de la subasta.

Al revocar las cuatro subastas adjudicadas a José Santiago, Inc., la Junta de Revisión le dio peso a lo dispuesto en el párrafo 9 de las Condiciones e Instrucciones que establecía que “[e]l por ciento de preferencia otorgado al

---

<sup>1</sup> Artículo 68 del Reglamento para la Adquisición de Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Personales del Departamento de Educación, Reglamento 7040 (según enmendado); Sección 15 del Reglamento de la Junta de Revisión, Reglamento 3241 (según enmendado).

producto será considerado para comparar los precios ofrecidos para fines de la adjudicación de la subasta en circunstancias en que dicho producto cumpla con las especificaciones y demás requisitos establecidos en la convocatoria.” Adujo la Junta Revisora en su resolución que “una adjudicación en la que no se observan las condiciones impuestas por la propia agencia en la invitación a subasta o como en este caso son modificadas, luego de la subasta, no puede ser sostenida.” Tal resolución fue notificada el 3 de diciembre de 2014.

Oportunamente compareció ante este foro judicial la parte recurrente, José Santiago, Inc., a solicitar la revocación de la resolución emitida por la Junta de Revisión Administrativa del Departamento de Educación el 15 de diciembre de 2014.<sup>2</sup> Señaló como error de la junta recurrida el siguiente:

Erró la Junta de Revisión Administrativa del Departamento de Educación al concluir que la Junta de Subastas modificó las condiciones impuestas en la invitación a la subasta al no considerar los por cientos de preferencia sometidos por los licitadores, por lo que deben ser revocadas las adjudicaciones de las subastas a favor de José Santiago, Inc., el licitador agraciado y postor más bajo.

Fundamenta dicho señalamiento de error en tres argumentos separados. El primero, que el incluir en los pliegos de la subasta que los licitadores debían someter la resolución que les otorgaba un por ciento de preferencia no era un requisito para participar en la subasta, sino un requisito para que dicho por ciento de preferencia fuera considerado. Segundo, que el no considerar los por cientos de preferencia, aun habiendo sido solicitados en los pliegos de las subastas, no constituyó una enmienda a las condiciones notificadas en los pliegos. Y tercero, que el que no se haya considerado el por ciento de preferencia no tiene efecto real alguno, pues los licitadores

---

<sup>2</sup> El término prescriptivo de diez (10) días para impugnar subastas, establecido en la Sección 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2172, vencía durante un fin de semana. Por tal razón, la recurrente presentó su recurso oportunamente el lunes, 15 de diciembre de 2014.

estuvieron en igualdad de condiciones, pues ambos presentaron sus por cientos de preferencia y, al final, a ninguno se les consideró.

Por su parte, Campofresco presentó su oposición para refutar los argumentos de José Santiago, Inc., los cuales tilda de errados. Aduce que estos intentan desenfocar las alegaciones de Campofresco y la determinación de la Junta de Revisión Administrativa. Además, argumenta que cuando la Junta de Subastas incluye en los pliegos de la licitación que los por cientos de preferencia de los licitadores van a ser utilizados, estos los utilizan de manera estratégica al momento de emitir sus ofertas. Más aun, arguyen que el determinar que no se consideraría tal por ciento, luego de cerradas o adjudicadas las subastas, fue una acción contraria a derecho.

Trabada así la controversia, pasamos a exponer el derecho aplicable para su resolución.

## II

### - A -

La adjudicación de las subastas gubernamentales acarrea el desembolso de fondos del erario, por lo que estos procedimientos están revestidos de un gran interés público y aspiran a promover una sana administración pública. En atención a ello, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que la normativa que regula las subastas busca proteger los intereses del pueblo, al procurar los precios más económicos, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido, al otorgarse los contratos, y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Justiniano v. E.L.A.*, 100 D.P.R. 334, 338 (1971); *A.E.E. v. Maxon*, 163 D.P.R. 434, 438-439 (2004); *Empresas Toledo v. Junta*, 168 D.P.R. 771, 778-779 (2006).



Los procedimientos de subastas en Puerto Rico no están regulados por una ley especial general. La Sección 3.19 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (L.P.A.U.), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 2169, expresamente dispone que los procedimientos de adjudicación de subastas son procedimientos informales y que tanto su reglamentación como sus términos se establecerán por las agencias. Por consiguiente, con excepción de las etapas de reconsideración y revisión judicial, que son objeto de regulación particular en la LPAU, las agencias gubernamentales, como entidades con el conocimiento especializado, son las llamadas a adoptar las normas a seguir en sus propios procedimientos de adjudicación de subastas. 3 L.P.R.A. secs. 2151 y 2172; *Perfect Cleaning v. Centro Cardiovascular*, 162 D.P.R. 745, 757 (2004), seguido en *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 D.P.R. 978 (2009). Véase, además, a *Empresas Toledo v. Junta*, 168 D.P.R., en las págs. 779-780.

Lo dicho implica que las agencias gozan de amplia discreción en la evaluación de las distintas propuestas sometidas en la licitación de bienes y servicios. Así, se ha admitido que la selección de un proveedor sobre otros puede acarrear decisiones que descansen, no en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de los recursos específicos con que este cuenta para cumplir el contrato que le sea adjudicado, a la luz de las necesidades presentes y futuras de la agencia. *A.E.E. v. Maxon*, 163 D.P.R., en la pág. 439.<sup>3</sup> El Alto Foro también ha reiterado que las agencias, con su

---

<sup>3</sup> Esta norma fue reiterada en *Empresas Toledo v. Junta*, 168 D.P.R., pág. 779. El Tribunal Supremo expresó en esta última opinión que “un organismo gubernamental está facultado para rechazar la licitación más baja en todas aquellas ocasiones en que estime que los servicios técnicos, probabilidad de realizar la obra de forma satisfactoria y dentro del tiempo acordado, materiales, etc., que ofrezca un postor más alto, corresponde a sus mejores intereses. Claro está, la agencia tiene discreción de rechazar la oferta más baja por una más

vasta experiencia y especialización, se encuentran, de ordinario, en mejor posición que los tribunales “para determinar el mejor licitador tomando en consideración los factores esgrimidos tanto por la ley como su Reglamento de Subastas”. *Empresas Toledo v. Junta*, 168 D.P.R., en la pág. 783.

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.*, 149 D.P.R. 836, 856 (1999).

Consideremos ahora la reglamentación administrativa que rige el caso de autos y el modo en que fue aplicada a la subasta en cuestión.

- B -

En lo que es atinente al caso de autos, la adjudicación de una subasta debe sostenerse sobre el cumplimiento de las condiciones impuestas en la invitación que se cursa a los licitadores potenciales.<sup>4</sup>

La Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico, Ley Núm. 149-1999, según enmendada, faculta al Secretario de Educación a

---

alta, siempre y cuando esta determinación no esté viciada por fraude o sea claramente irrazonable.” *Id.*

<sup>4</sup> En cuanto a las omisiones, errores o irregularidades en que pueda incurrir, de buena fe, un licitador en una subasta gubernamental, puede ser necesario determinar si las deficiencias señaladas por la agencia pueden ser subsanadas oportunamente, es decir, si son susceptibles de enmendarse o corregirse en la apertura o luego de la adjudicación de la subasta. Aunque esta cuestión no ha sido considerada y resuelta expresamente por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, tal doctrina está latente en algunas expresiones del Tribunal Supremo, aunque en ocasiones muy escasas. Por ejemplo, en *RBR Const., S.E. v. A.C.*, ya citado, se resolvió que la omisión de la fecha de subasta en el seguro de fianza no constituye una “deficiencia insubsanable” que invalide la garantía exigida en la subasta, ya que tal omisión solo “constituye una deficiencia totalmente inocua e insustancial que difícilmente podría justificar el rechazo de una licitación que cumpla con el resto de los requisitos”, pues la fianza en cuestión describía con precisión la obra afianzada y fue

adoptar un reglamento para compras y suministros para el Departamento. 3 L.P.R.A. sec. 145(u). El Reglamento Núm. 7040 de 5 de octubre de 2005<sup>5</sup> es el que establece los procedimientos y requisitos para la compra, venta, arrendamiento o transferencia de bienes, obras, servicios no personales, o de toda propiedad que sea necesaria para el logro de los objetivos programáticos y administrativos del Departamento de Educación. Además, este reglamento creó las Juntas de Subastas del Departamento y estableció las normas que guiarían sus trámites, celebración y adjudicación de subastas. Reglamento 7040, Art. 1.

Según el Artículo 37 del Reglamento 7040, “el pliego de subasta es el compendio de documentos que constituye la convocatoria que servirá de **guía a los licitadores** en el proceso de cotización y preparación de las ofertas.” La Sección 37.1 de dicho artículo establece como requisito que el pliego de subastas contenga identificación de los bienes, obras o servicios que se solicitan y la cantidad a ser adquirida. Diversas secciones bajo el Artículo 37 regulan de manera detallada los distintos tipos de instrucción que pueden emitirse en una licitación: instrucciones generales, especiales o particulares, especificaciones, condiciones generales y condiciones particulares.

Los licitadores deben someter las ofertas conforme a lo establecido en el Artículo 44 del Reglamento. Luego se celebra el Acto de Apertura conforme al Artículo 45, en el que los precios de los licitadores se hacen públicos. Ahí comienza la evaluación de las ofertas por la Junta con el fin de constatar si se

---

expedida por la cantidad requerida en los pliegos de especificación. *Id.*, 149 D.P.R., en las págs. 855-856.

<sup>5</sup> Tal Reglamento sufrió múltiples enmiendas bajo el Reglamento Núm. 7547 de 6 de agosto de 2008. La mayoría de los artículos y secciones aquí citados solo fueron reenumerados o los cambios sufridos fueron menores. Ambas, José Santiago, Inc. y Campofresco hacen referencia a la numeración de las secciones previo a la enmienda. Para propósito nuestro, nos estaremos dejando llevar por las numeraciones vigentes tras la enmienda antes mencionado.

cumplieron las condiciones, términos y directrices establecidas en las convocatorias. Reglamento 7040, Art. 49.2. Todo licitador debe cumplir con las especificaciones contenidas tanto en la convocatoria como en las condiciones, instrucciones y demás requisitos especificados en los pliegos de subasta.

Por otro lado, los procesos de subastas tienen que ajustarse a la legislación y reglamentación vigentes que rigen la adquisición gubernamental de los productos y servicios licitados. Destaca en esta normativa la relativa a los porcentos de preferencia que autoriza la Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña, Ley Núm. 14-2004, según enmendada. Esta provee en su Artículo 3 lo siguiente:

Será política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, respaldar el crecimiento, desarrollo y fortalecimiento de la industria puertorriqueña, mediante todos los mecanismos disponibles y viables dentro de los parámetros constitucionales, gubernamentales y económicos disponibles, en aras de lograr la máxima creación de empleos para el país. Serán objetivos de esta Ley, los siguientes:

(a) Garantizar la **mayor participación posible de los productores puertorriqueños de bienes y servicios** en las compras gubernamentales de bienes y servicios, para apoyar la formación y expansión de empresas de capital local y empresas cooperativas, inducir la creación de más y mejores empleos, y lograr el desarrollo económico de Puerto Rico.

(b) Proveer las estructuras y los mecanismos necesarios para que una mayor cantidad de **productores locales** puedan [tener acceso al] mercado de compras del Gobierno, ya sea mediante subasta formal, informal, mercado abierto, contrato o procedimiento especial.

[...]

e) Definir claramente que en todos los procedimientos de compras se debe de establecer la uniformidad en los reglamentos y requerimientos por Ley, por parte de las agencias gubernamentales, dependencias y municipios de forma consistente con la política de preferencia en las compras de bienes y servicios por el gobierno, según aquí establecida.

3 L.P.R.A. § 930.

El Artículo 25 del Reglamento Núm. 7040 del Departamento de

Educación procura poner en vigor esa política pública:

Las personas o licitadores que obtengan un por ciento de preferencia para un producto que coticen un proceso de compra, presentarán con su oferta la resolución que a esos efectos haya emitido la Junta para la

Inversión en la Industria Puertorriqueña. **De no hacerlo, no será considerado dicho por ciento para la evaluación de la oferta.**

De otra parte, la reglamentación federal a la que hace referencia la Junta de Subastas Central procura que no haya competencia desleal en la licitación de productos que han de suplirse a las escuelas, por lo que prohíbe particularmente las limitaciones relativas a preferencias geográficas en la compra de alimentos para las escuelas. Esto plantea una pseudo contradicción que debemos aclarar a los fines de determinar si la corrección que hizo la Junta de Subastas constituyó o no una alteración del contenido de los pliegos de la subasta.

La Sección 3016.36(c)(2) del Título 7 del Code of Federal Regulations (CFR) dispone que las autoridades escolares “will conduct procurements in a manner that prohibits the use of statutorily or administratively imposed in-State or local geographical preferences in the evaluation of bids or proposals”. Igualmente, la sección 3016.36(c)(3)(i) del mismo título exige que las invitaciones a subasta o solicitudes de propuestas (RFP) “incorporate a clear and accurate description of the technical requirements for the material, product, or service to be procured. Such description shall not... contain features, which unduly restrict competition.” Se considera la preferencia geográfica como tal restricción.

Lo que aclara la aparente contradicción de estas disposiciones puertorriqueñas y federales es la naturaleza o el tipo del **producto** adquirido para consumo de la población escolar. A juicio de la Junta de Subastas Central, los jugos licitados no son producidos en Puerto Rico, sino **procesados**. Es de esperarse que fuera así porque en Puerto Rico no se cultivan manzanas, zanahorias ni uvas, para dar un ejemplo, con fines comerciales. Eso excluye la aplicación del por ciento de preferencia que

concede la Ley Núm. 14-2004 para productos producidos o manufacturados en Puerto Rico.

Para los postores o comerciantes que licitan en los renglones de alimentos para escolares deben ser conocidas la legislación de Puerto Rico y la reglamentación federal que regulan este tipo de subastas o requerimientos de propuestas (RFP). No pueden reclamar desconocimiento de ellas ni el modo en que estas inciden en los negocios que suscriben con las agencias del Gobierno.

- C -

La revisión judicial de determinaciones administrativas está limitada por los parámetros establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, ya citada, y la jurisprudencia que la interpreta. A tenor de esa interpretación, en los casos de subastas, la revisión judicial se circunscribe a determinar si la adjudicación al licitador agraciado es razonable y se sostiene con la evidencia sustancial que obra en el expediente de subasta. *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 D.P.R. 978, 1006 (2009).

Al ejercer la función revisora en casos de subastas, los tribunales apelativos mostrarán gran consideración y deferencia a la adjudicación administrativa por razón de su experiencia y conocimiento especializado. Sin embargo, tales determinaciones no gozan de deferencia cuando no son razonables, hay ausencia de prueba adecuada para sostenerla, se cometió un error manifiesto en su apreciación o tiene visos de arbitrariedad. Véase, *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 D.P.R. 886, 898 (2007); *Empresas Toledo v. Junta*, 168 D.P.R., en la pág. 783; *AEE v. Maxon*, 163 D.P.R., en la pág. 444.

La parte que impugna la adjudicación tiene la obligación de identificar en el expediente de la subasta la prueba que reduzca o menoscabe el valor de los criterios tomados en cuenta por el organismo administrativo para emitir su determinación final. Si luego de evaluar la prueba identificada por el recurrente para sostener la revisión, el foro revisor concluye que la determinación recurrida aún es razonable y que está apoyada en evidencia sustancial, considerada la totalidad del expediente, tiene que confirmar esa decisión. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 D.P.R. 64, 131 (1998).

Después de todo, las adjudicaciones de subastas como las decisiones administrativas, tienen a su favor una presunción de legalidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que la impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla. *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 D.P.R. 978, 1006 (2009).

Apliquemos estas normas y principios al caso de autos.

#### IV

Concurrimos con la parte recurrente, José Santiago, Inc., en que la instrucción sobre la presentación de la resolución que emitiera la Junta de Incentivos Para la Inversión de la Industria Puertorriqueña para conceder a los licitadores el por ciento de preferencia no era un requisito para participar de la subasta. Es decir, lo expuesto en el inciso 9 del pliego no era un elemento esencial de la subasta, sino un mecanismo adicional que tenían disponibles las partes para hacer más atractiva su oferta, **siempre que no se estableciera lo contrario por otras disposiciones legales prevalecientes**. Aun sin presentar dicho certificado, sus propuestas serían evaluadas por la Junta de Subastas Central. Y si no tenía valor alguno, por el tipo de producto licitado, su

eliminación no provocaba ventaja ni perjuicio a los licitadores, quienes se hallaban en igualdad de condiciones.

La Junta de Subastas admitió su error de aplicar originalmente a ambos licitadores tal por ciento en sus resúmenes de oferta. Explicó que no podía hacerlo porque la ley federal lo prohíbe cuando son **productos procesados**, como lo eran los jugos ofertados en este caso.<sup>6</sup> Ambos licitadores sabían, o debieron saber, que sus certificados de preferencia serían considerados **siempre y cuando otras disposiciones legales no establecieran lo contrario**. Esto quedó así claramente expresado en las Condiciones e Instrucciones Generales que **las dos partes firmaron**. Entonces, la advertencia o salvedad que hemos destacado, contenida en el inciso 9 de los pliegos de subasta, así como el conocimiento de estas limitaciones que se espera de quien hace negocios con el Gobierno en un renglón tan específico, como lo es la alimentación de escolares, nos persuaden de que la no consideración de los por cientos de preferencia no fue una modificación de las condiciones originales de la subasta. En el caso de autos, la actuación de la Junta de Subastas Central tampoco constituyó un trato injusto, arbitrario o abusivo hacia los licitadores ni privó al Gobierno de su garantía de que la adquisición de los productos licitados se llevara a cabo conforme a lo estipulado en los pliegos.

Por lo dicho, resolvemos que erró la Junta de Revisión Administrativa del Departamento de Educación al revocar la adjudicación de las cuatro subastas en controversia por el fundamento de que las especificaciones originales fueron modificadas después de haber sido abiertas las propuestas de los licitadores.

#### IV

Por los fundamentos expresados, se revoca la resolución de la Junta de Revisión Administrativa del Departamento de Educación y se restituyen las adjudicaciones originales notificadas los días 16 de septiembre y 8 de octubre de 2014 por la Junta de Subastas Central del mismo Departamento.



**Notifíquese de inmediato por la vía ordinaria.**

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

DIMARIE ALICEA LOZADA  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

---

<sup>6</sup> 7 CFR Part 3016.36(c)(2).