

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

RICOH PUERTO RICO, INC.

Recurrente

v.

COMPAÑÍA DE TURISMO

Recurrida

KLRA201500871

Revisión
procedente de la
Comité de
Revisión de la
Compañía de
Turismo de
Puerto Rico

Subasta Formal
2015-01

Sobre:
Notificación de
Adjudicación

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

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 2 de septiembre de 2015.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones, Ricoh Puerto Rico Inc. (en adelante Ricoh o parte recurrente), y solicita que revisemos la determinación de la Compañía de Turismo de Puerto Rico (en adelante Turismo o recurrida), emitida el 7 de agosto de 2015 y notificada el 10 del mismo mes y año. Mediante dicho dictamen, Turismo denegó considerar una Solicitud de Revisión Administrativa presentada por Ricoh.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, revocamos la resolución recurrida.

I.

La Compañía de Turismo de Puerto Rico celebró la Subasta 2015-01 para la adquisición de un nuevo sistema de Fotocopiadoras Multiuso en todas sus dependencias.

El 17 de julio de 2015, se adjudicó la Subasta a favor de Xerox Corporation (Xerox). En lo aquí pertinente, el aviso de adjudicación de la Subasta señaló que la razón para rechazar la oferta de Ricoh se debía a que no cumplía con las especificaciones y condiciones de la subasta.

Especificó Turismo que la recurrente no sometió copia sellada de los estados financieros auditados de los últimos cinco (5) años para que se pudiera evaluar la solvencia económica de la compañía licitadora conforme lo requerido en el pliego de subasta.

Inconforme con la adjudicación, Ricoh presentó una “Moción de Revisión” ante el Comité de Revisión. Alegó que los estados financieros auditados correspondientes al año 2013-2014 fueron entregados como borrador. Sostuvo, además, que no pudo entregar el estado financiero auditado y certificado del año fiscal 2014 porque a la fecha de la Apertura de la Subasta, 10 de junio de 2015, estos no existían, por lo que entregó los anteriores cinco (5) años auditados y el borrador correspondiente al año fiscal 2013-2014.

El 7 de agosto de 2015, el Comité de Revisión emitió su determinación sobre la solicitud de revisión. Expuso que Ricoh incumplió con el requisito de entregar una fianza, que equivale a una cantidad no mayor del veinte por ciento (20%) de su propuesta o de hasta ciento cincuenta mil dólares, la que sea menor, al momento de presentar su solicitud de revisión.

Inconforme con tal determinación, el 14 de agosto de 2015 Ricoh acudió ante nos en recurso de revisión judicial y señaló los siguientes errores:

Nulidad del Requisito de Fianza de Protesta.

Error al Descalificar la Licitación de Ricoh por alegado incumplimiento con el requisito de presentar Estados Financieros Auditados para los 5 años anteriores.

Error al adjudicar la Subasta 2015-01 al licitador Xerox Corporation dado al incumplimiento y variación material de dicha Licitación con los requisitos establecidos en la invitación a Subasta Formal.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver la presente controversia.¹

¹ Una vez presentado el recurso de revisión judicial, le concedimos a la parte recurrida un término de cinco (5) días para comparecer. Esta compareció el 24 de agosto de 2015, tardíamente.

II.

-A-

La Ley Núm. 170-1988, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 2171, et seq., se promulgó con el fin de disponer uniformidad a los procedimientos administrativos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En esta ley se dispuso un cuerpo de reglas mínimas para gobernar de manera uniforme los procesos de adjudicación y reglamentación en la administración pública. Asoc. Dueños Casas Parquera, Inc. v. J.P., 148 D.P.R. 307 (1999); Pagán Ramos v. F.S.E., 129 D.P.R. 888 (1992).

Desde la aprobación del ordenamiento administrativo uniforme provisto en la L.P.A.U., las agencias están obligadas a conducir sus procedimientos de reglamentación, adjudicación y concesión de licencias y permisos en cumplimiento con los capítulos correspondientes de esta ley. Perfect Cleaning v. Cardiovascular, 162 D.P.R. 745, 757, (2004).

Con relación a los procedimientos administrativos de adjudicación de subastas en particular, la L.P.A.U. solamente uniformó los procedimientos de reconsideración ante la agencia y la revisión de la orden o resolución final por el foro judicial. 3 L.P.R.A. secs. 2151, 2169 y 2172. Íd. A las agencias, por su parte, se les delegó la facultad individual de aprobar las normas, condiciones y especificaciones para las subastas. Véase, además, 3 L.P.R.A. sec. 2169. Por lo tanto, con respecto a las subastas, solo los procedimientos de reconsideración y revisión judicial se consideran formales. Íd. Véase, además, 3 L.P.R.A. secs. 2151 y 2172; Cotto v. Depto. de Educación, 138 D.P.R. 658 (1995).

Sobre la solicitud de reconsideración dentro de un procedimiento de adjudicación de subasta, la Sec. 3.19 de la L.P.A.U. señala lo siguiente:

Los procedimientos de adjudicación de subastas serán procedimientos informales; su reglamentación y términos serán establecidos por las agencias. La parte adversamente afectada por una decisión podrá, dentro del término de diez (10) días a partir de la adjudicación de la subasta, presentar una moción de reconsideración ante la

agencia o la entidad apelativa de subastas, de existir una en la agencia, según sea el caso. La agencia o la entidad deberá considerarla dentro de los quince (15) días de haberse presentado. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para instar el recurso de revisión judicial empezará a contarse desde la fecha en que se archiva en autos una copia de la notificación de la decisión de la agencia o la entidad apelativa resolviendo la moción. Si la agencia o la entidad apelativa dejare de tomar alguna acción con relación a la moción de reconsideración dentro de los quince (15) días de haberse presentado, se entenderá que ésta ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha comenzará a correr el término para la revisión judicial. 3 L.P.R.A. § 2169

Por otro lado, al determinarse si una agencia cuenta con facultad para reglamentar cierto asunto, hay que atenerse a lo dispuesto en su ley habilitadora. Franco v. Depto. de Educación, 148 D.P.R. 703, 711–712 (1999)

El Tribunal Supremo ha establecido que los tribunales tienen que recurrir a la ley habilitadora, que define y delimita la extensión de la jurisdicción del organismo administrativo. Ha precisado los criterios que ayudan a determinar si una agencia ha excedido el poder que la legislatura le delegó para reglamentar. Estos son:

(1) si se delegó el poder de reglamentación; (2) si la actuación administrativa está autorizada por ley; (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los amplios poderes delegados; (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley habilitadora de la agencia y la L.P.A.U., y (5) si la reglamentación es arbitraria y caprichosa.

Perfect Cleaning v. Cardiovascular, 162 DPR 745, 759 (2004)

Sabido es que “un reglamento promulgado para implementar [sic] la ejecución de una ley puede complementarla, **pero no estar en conflicto con ésta**”. P.S.P. v. Com. Estatal de Elecciones, 110 D.P.R. 400, 409 (1980). Además, “un reglamento o actuación administrativa claramente en conflicto o en contra de la ley es nulo”. Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud, 156 D.P.R. 105, 128 (2002).

Cónsono con lo enunciado, aquella actuación administrativa que no obedezca el poder que se le confirió mediante legislación, debe ser catalogada como *ultra vires*. Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co., 157

D.P.R. 203, (2002). En consecuencia, todos los actos u órdenes ejecutados por una agencia que se extralimitan de lo dispuesto en la ley habilitadora son erróneos y nulos. DACO v. AFSCME, 185 D.P.R. 1, 13 (2012).

Ahora bien, no basta con que el reglamento esté dentro de los límites de la ley para que se declare su validez, es menester que tampoco adolezca de otro vicio, como contener reglas caprichosas y arbitrarias. Carrero v. Depto. de Educación, 141 D.P.R. 830, 837 (1996). Sobre este particular hemos advertido que las agencias carecen de facultad para adoptar reglamentación que imponga requisitos adicionales a aquellos establecidos por los estatutos que rigen la revisión de la agencia. Franco v. Depto. de Educación, supra. Véase, además: Carabarán et al. v. A.R.P.E., 132 D.P.R. 938 (1993); Pagán Ramos v. F.S.E., supra.

-B-

Mediante la Ley Núm. 10 de 18 de junio de 1970, según enmendada, conocida como Ley de la Compañía de Turismo de Puerto Rico, 23 L.P.R.A. sec. 671 et al., (Ley 10), se creó la Compañía de Turismo de Puerto Rico (Turismo). El Artículo V de la precitada ley establece las facultades conferidas a Turismo. En lo pertinente al caso que nos ocupa, establece lo siguiente:

La Compañía tendrá y podrá ejercer los derechos, deberes y poderes que sean necesarios o convenientes para promover, desarrollar y mejorar la industria turística, incluyendo, pero sin intención de limitar, los siguientes:

...

(c) Formular, adoptar, enmendar y derogar reglas y reglamentos, según lo dispuesto por esta ley, para regir su funcionamiento interno así como aquellas reglas y reglamentos para ejercer y desempeñar los poderes, deberes y otras funciones turísticas que por ley se le conceden e imponen.

...

(f) Tener completo dominio e intervención sobre todas sus propiedades y actividades, incluyendo el poder de determinar el uso y la inversión de sus fondos, y el carácter y la necesidad de todos los gastos y el modo cómo los mismos deberán incurrirse, autorizarse y pagarse, sin tomar en consideración ninguna disposición de ley que regule los

gastos de fondos públicos. Tal determinación será final y definitiva.

(g) Hacer contratos y formalizar todos los instrumentos que fueren necesarios o convenientes en el ejercicio de cualquiera de sus poderes.

...

(v) Poner en vigor e implantar una estructura administrativa con plenos poderes para fiscalizar las leyes y reglamentos aprobados a su amparo, resolver las querellas que se traigan ante su consideración y conceder los remedios pertinentes conforme a derecho.

(w) Establecer las reglas y normas necesarias para la conducción de los procedimientos administrativos, tanto de reglamentación como de adjudicación que celebre conforme a la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada.

23 L.P.R.A. sec. 671

En tal virtud, se promulgó el Reglamento de Subastas de la Compañía de Turismo de Puerto Rico, Reglamento Núm. 8331 de 29 de enero de 2013, (Reglamento 8331). En cuanto a la controversia que nos ocupa, el Artículo 21 del Reglamento Núm. 8331, dispone las reglas aplicables al Comité de Revisión. Específicamente, la Sección 21C relativa a la moción de revisión, dispone que:

Todo licitador que resultare adversamente afectado por una decisión de la Junta tendrá derecho a impugnar el resultado de la subasta, siempre que cumpla con lo siguiente:

...

4. Entregará una fianza que equivalga a una cantidad no mayor del veinte por ciento (20%) de su propuesta o de hasta ciento cincuenta mil dólares (150,000.00) lo que sea menor, siempre y cuando compense los gastos relacionados ante el Comité de Revisión. La fianza se entregará al momento de la presentación de la moción de revisión y podrá la CTPR recobrar gastos incurridos se determinarse que la solicitud fue frívola o se basó en alegaciones negligentes y maliciosas.

Por otra parte, el Artículo 22 dispone lo siguiente:

Siempre que haya agotado el remedio administrativo ante el Comité de Revisión, el licitador afectado por la adjudicación de la Junta podrá presentar una solicitud de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, dentro del término de treinta (30) días, a partir del archivo en autos de la resolución final de la Compañía.

III.

Es a la luz de la estructura administrativa que hemos esbozado que la Compañía de Turismo denegó la solicitud de revisión presentada por Ricoh. En su determinación, Turismo sostuvo que le fue conferida implícitamente la facultad de exigir una fianza como requisito a la presentación de una solicitud de revisión ante la agencia. Similar planteamiento presentó la recurrida en su "Moción en cumplimiento de orden y oposición a la expedición del recurso de revisión". No les asiste la razón.

Luego de un minucioso estudio de la autoridad delegada mediante ley a Turismo no podemos más que concluir que no le fue conferida autoridad para imponer restricciones adicionales a los procedimientos de reconsideración ante la agencia y/o de revisión ante el foro judicial.

En el mencionado caso Perfect Cleaning v. Cardiovascular, *supra*, el Tribunal Supremo se enfrentó a una controversia sumamente parecida a la que nos ocupa. En lo pertinente, determinó que la agencia actuó de manera *ultra vires* al imponer una fianza como requisito para perfeccionar una solicitud de revisión.

Entendemos pues, que con sus actuaciones la Compañía de Turismo actuó de manera *ultra vires*. Sabido es, que las agencias carecen de facultad para adoptar reglamentación que imponga requisitos adicionales a aquellos establecidos por los estatutos que rigen la revisión de la agencia. Franco v. Depto. de Educación, *supra*. Por tanto, revocamos la resolución recurrida. En vista del resultado al que llegamos, resulta inmeritorio examinar los demás señalamientos de error presentados.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos la resolución recurrida y se devuelve el caso al Comité de Revisión de la Compañía de Turismo para que evalúe los méritos de la solicitud de revisión presentada por Ricoh Puerto Rico Inc.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones