

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

RICOH PUERTO RICO,
INC.

Recurrente

v.

COMPAÑÍA DE
TURISMO
Recurridos

KLRA201501327

*Revisión
Administrativa*

Re: Subasta Formal
2015-01
Fotocopiadoras
Multiuso

Sobre:
Notificación de
Adjudicación
20 de julio de 2015
Correo Electrónico, 21
de julio de 2015
Correo Certificado,
Acuse Recibo
Matasellos 21 julio
2015.

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 7 de abril de 2016.

Ricoh Puerto Rico, Inc. [Ricoh] solicita la revisión de la Subasta Formal 2015-01 celebrada por la Compañía de Turismo de Puerto Rico [Turismo], el 9 de noviembre de 2015, para la adquisición de Fotocopiadoras Multiuso en las dependencias de la Compañía de Turismo de Puerto Rico.

ANTECEDENTES

El 30 de abril de 2015 la Compañía de Turismo publicó un aviso de subasta para el servicio de arrendamiento de impresoras multifuncionales. En el aviso indicó que la fecha de pre subasta era 2 de junio de 2015, la apertura de la subasta se realizaría el 10 de junio de 2015. La Compañía de Turismo hizo disponible a todos los interesados, copia del Pliego de

Especificaciones de las Subasta 2015-01, con los requisitos y condiciones con los que debía cumplir cada licitador. La Sección VII (8) del Pliego de Especificaciones le requería a todos los licitadores incluir junto con la copia de su propuesta, la “[c]opia sellada de los Estados Financieros Auditados de los últimos cinco (5) años, para que la Compañía evalúe la solvencia económica de la compañía licitadora.” Ricoh sometió los estados financieros auditados para los años 2008-2013 y para los del año 2014 sometió un borrador. El 24 de junio de 2015, entregó el informe financiero Auditado de 2014.

Mediante “Aviso de Adjudicación” del 17 de julio de 2015, la Junta de Subasta le notificó a Ricoh, que el licitador victorioso para la Subasta formal 2015-01 fue Xerox Corporation, por entender que cumplió con “todos los requisitos de la subasta, es el postor más económico y además estar capacitado para ofrecer los servicios requeridos.” Del aviso surge que las propuestas recibidas y evaluadas fueron las siguientes:

LICITADOR	TOTAL MENSUAL (Alternativa 1)	TOTAL MENSUAL (Alternativa 2)
Xerox Corporation	\$14,964.68	14,312.55
Ricoh de PR	\$16,756.67	16,172.66

La Junta de Subasta declaró a Ricoh como Suplidor Descalificado, de acuerdo con el Art. 5 del Reglamento 8331¹, por no presentar el día que se celebró la apertura de la subasta, su estado financiero para el año 2014. Añadió que “aun así, la cotización más económica corresponde a la de Xerox Corporation.” Así pues, la Junta de Subastas, por unanimidad, recomendó a la Directora Ejecutiva la Adjudicación de la Subasta a Xerox.

¹ Reglamento de Subastas de la Compañía de Turismo de Puerto Rico

Por no estar de acuerdo, Ricoh presentó moción al Comité de Revisión. Inicialmente, el Comité declinó evaluar la moción de Ricoh, por este no haber prestado la correspondiente fianza. Inconforme, Ricoh acudió a este Tribunal de Apelaciones en la causa KLRA201500871. En sentencia del 2 de septiembre de 2015, el panel revocó al Comité de Revisión y le devolvió el caso para que evaluara en los méritos la solicitud de revisión presentada, mas no concedió un término específico para ello. Conforme a estas instrucciones, el 14 de septiembre de 2015 el Comité de Revisión, emitió una resolución interlocutoria, en la que expresó que, "se acoge la Moción de Revisión presentada por el licitador afectado por la adjudicación de la Junta de Subastas RICOH Puerto Rico, Inc. y se atenderá oportunamente." Al no recibir respuesta del Comité, Ricoh acudió nuevamente a este foro apelativo en la causa asignada al KLRA201501068, para que se atendiese su recurso, toda vez que el Comité de Revisión había perdido jurisdicción. Este Tribunal de Apelaciones, en sentencia del 12 de noviembre de 2015, desestimó el recurso por prematuro, toda vez que la agencia no había resuelto en los méritos la solicitud de revisión. Entre tanto, el 9 de noviembre de 2015, el Comité de Revisión confirmó la decisión de la Junta de Subasta de otorgarle la buena pro a Xerox, por cumplir con los requisitos de la subasta, por ser el postor más económico y además por demostrar su capacidad para ofrecer los servicios.

Aun en desacuerdo, Ricoh acude nuevamente a este foro, alegando la comisión de los siguientes errores:

PRIMERO: AL EMITIR "DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA"
EXPIRADO EL TÉRMINO JURISDICCIONAL.

SEGUNDO: AL DESCALIFICAR LA LICITACIÓN DE RICOH POR ALEGADO INCUMPLIMIENTO CON EL REQUISITO DE PRESENTAR ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS PARA LOS 5 AÑOS ANTERIORES.

TERCERO: AL ADJUDICAR LA SUBASTA 2016-01 AL LICITADOR XEROX CORPORATION DADO AL INCUMPLIMIENTO Y VARIACIÓN MATERIAL DE DICHA LICITACIÓN CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA INVITACIÓN A SUBASTA FORMAL.

La Compañía de Turismo presentó su alegato, por lo que procedemos a evaluar.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

La subasta pública formal o mediante ofertas selladas constituye el procedimiento que más comúnmente utilizan las entidades gubernamentales para la adquisición de bienes y servicios. Caribbean Communications v. Pol.de P.R., 176 DPR 978 (2009); R&B Power v. E.L.A., 170 DPR 606 (2007). [D]ado que la adjudicación de las subastas gubernamentales conlleva el desembolso de fondos del erario, dichos procedimientos están revestidos de un gran interés público y aspiran a promover una sana administración pública. Caribbean Communications v. Pol.de P.R., *supra*; Costa Azul v. Comisión, 170 DPR 847 (2007); A.E.E. v. Maxon, 163 DPR 434, 438-39 (2004). Por ello, "la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas debe ser el interés público en proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico". Caribbean Communications v. Pol.de P.R., *supra*; Cordero Vélez v. Municipio de Guánica, 170 DPR 237 (2007). En aras de proteger la buena administración del gobierno, los estatutos que requieren la celebración de subastas tienen el propósito de promover la competencia en las proposiciones, de manera que el Estado consiga realizar la obra al precio más bajo posible. Al requerirse que la subasta y el contrato se adjudiquen al postor más bajo se evita que haya favoritismo, corrupción,

extravagancia y descuido al otorgarse los contratos". Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, 169 DPR 886 (2007); Justiniano v. E.L.A., 100 DPR 334, 338 (1971). Así, el proceso de subasta como mecanismo para viabilizar la contratación gubernamental debe llevarse a cabo de modo que se proteja el erario consiguiendo la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el gobierno al mejor precio posible. Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., 177 DPR 398 (2009); RBR Const., S.E. v. Aut. De Carreteras, 149 DPR 836, 848-49 (1999). Si el licitador más bajo cumple con los requisitos reglamentarios de la agencia y tiene la capacidad de realizar la obra de forma eficiente, deberá éste ser considerado para realizar la obra. Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, *supra*; Empresas Toledo v. Junta, 168 DPR 771 (2006).

Una vez la agencia o junta involucrada emite una determinación, los tribunales no deberán intervenir con ésta salvo que se demuestre que la misma se tomó de forma arbitraria, caprichosa o mediando fraude o mala fe, pues la agencia, con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que el foro judicial para determinar el mejor licitador, tomando en consideración los factores esgrimidos tanto por la ley como por su reglamento de subastas. Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, *supra*; Empresas Toledo v. Junta, *supra*; A.E.E. v. Maxon, *supra*. En ausencia de estos elementos, ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa. La cuestión debe decidirse a la luz del interés público y ningún postor tiene un derecho adquirido en ninguna subasta. Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, *supra*; Great American Indemnity v. Gobierno de la Capital, 59 DPR 911

(1942). En tales casos, la determinación será sostenida si cumple con el criterio de razonabilidad. Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra.

Al respecto, nuestro más alto foro judicial expresó en Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens., 126 DPR 864, 871 (1990), que:

La buena administración de un gobierno implica llevar a cabo sus funciones como comprador con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa.

Cuando está envuelto el uso de bienes o fondos públicos, es esencial la aplicación rigurosa de todas las normas pertinentes a la contratación y desembolso de dichos fondos, a fines de proteger los intereses y el dinero del Pueblo. De Jesús González v. A.C., 148 DPR 255 (1999).

Con el propósito de establecer las normas y procedimientos que regirán las subastas para la adquisición de bienes, equipos, materiales y artículos, la Compañía de Turismo, aprobó el "Reglamento de Subastas de la Compañía de Turismo de Puerto Rico", Reglamento 8331, de 29 de enero de 2013. Véase Artículo 3. A esos fines, el Reglamento 8331 establece los criterios que la Compañía de Turismo debe considerar al evaluar una subasta, a saber:

El Artículo 15. Análisis de la Subasta

La Junta es el único organismo administrativo encargado de analizar toda subasta celebrada ante ella y de emitir sus recomendaciones al Director.

La Junta enviará al peticionario y al asesor, si aplica, copia de los expedientes de la subasta. La Junta dispondrá de quince (15) días laborables para su análisis y recomendación al Director Ejecutivo. Dentro del mismo término, el peticionario, a partir del recibo de copias del expediente, tendrá cinco (5) días laborables para entregar su y recomendación a la Junta.

A. Durante el proceso, la Junta considerará, entre otros:

1. Las recomendaciones e informes escritos de aquéllos a quienes les fuera referido el expediente, a saber: el peticionario, el asesor y terceros u oficinas de la Compañía.
2. El cumplimiento con las especificaciones y términos de la subasta.
3. El precio de la propuesta.
4. La calidad de los bienes, servicios y de las muestras cuando hayan sido solicitadas.
5. La habilidad y adaptabilidad, del licitador, para cumplir con los términos de la subasta.
6. La experiencia, pericia, confiabilidad y reputación comercial del licitador.
7. Experiencias de incumplimiento en la Compañía y en cualquier otra instrumentalidad gubernamental.
8. La capacidad del licitador para prestar servicios complementarios tales como garantías, la disponibilidad de piezas y servicios, el mantenimiento y facilidades para brindar el mismo, los términos de entrega, servicios de emergencia y las economías en el consumo de energía o combustible, cuando aplique.
9. Las preferencias establecidas por ley, siempre que el licitador haya cumplido, previamente, con el procedimiento requerido, lo evidencie y lo reclame con su propuesta.
10. La estabilidad económica del licitador para proveer los bienes y desempeñar los servicios, conforme a los términos y condiciones establecidos por la Compañía.
11. Toda otra información que surja de los pliegos o como respuesta a una solicitud o directrices de la Junta.
12. La necesidad de requerir, al Director, una prórroga, razonable y justificada por un término no mayor de diez (10) días laborables, para culminar un análisis que proteja los intereses de la Compañía.
13. Cualquier otro factor pertinente.

De acuerdo a la mencionada normativa, atendemos los señalamientos de error.

En el primer señalamiento, Ricoh alega que el Comité de Revisión, perdió jurisdicción para evaluar el caso, toda vez que el

14 de septiembre de 2015, acogió la moción de reconsideración, según ordenado por el Tribunal de Apelaciones, pero no la resolvió dentro del término de treinta (30) días que dispone el Art. 3.19² de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Por ello, el 7 de octubre de 2015 presentó un recurso de Revisión Administrativa en el Tribunal de Apelaciones, asignado al KLRA201501068, para que el foro atendiera los méritos del recurso.

Ricoh alegó que cuando presentó el recurso que ahora atendemos, el Tribunal de Apelaciones no se había expresado en la causa KLRA201501068. El planteamiento de Ricoh resulta académico. El recurso ante nos se presentó el 30 de noviembre de 2015, pero en Sentencia del 12 de noviembre de 2015, notificada el 10 de diciembre, otro panel de este foro resolvió la causa KLRA201501068. En esta, desestimó el recurso por prematuro, pues conforme a la orden emitida por el foro apelativo mediante sentencia KLRA201500871, la agencia tenía que considerar los méritos de la revisión. Esto implica que, el foro apelativo reconoció que la agencia retuvo **jurisdicción** del asunto, hasta tanto resolviera los méritos la revisión de la subasta, en virtud de una decisión previa de este mismo foro. Así las cosas, nada nos queda por proveer. El Comité de

²El art. 3.19 de la Ley 170-1988 según enmendada indica como sigue:

[...]Si la moción de reconsideración de subasta es oportunamente acogida dentro de los quince (15) días de su presentación por la agencia o entidad apelativa, ésta deberá emitir y archivar la decisión tomada dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la moción de reconsideración. Si la agencia o la entidad apelativa de la agencia acoge la moción de reconsideración, pero deja de tomar alguna acción con relación a la moción dentro de los treinta (30) días de ésta haber sido presentada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de treinta (30) días salvo que la agencia o entidad apelativa, por justa causa y dentro de los treinta (30) días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de quince (15) días adicionales. Art. 3.19 de la Ley 170-1988, según enmendada por la Ley 46-2015.

Revisión retuvo jurisdicción para atender y resolver la moción de Ricoh y así lo hizo. El primer error no fue cometido.

En el segundo señalamiento, Ricoh alegó que la Compañía de Turismo le descalificó, erróneamente, por no entregar con su licitación el estado financiero auditado para el año fiscal 2014. Arguyó que con la licitación entregó un borrador del estado Financiero debidamente firmado por sus contadores externos y luego el 18 de junio de 2015 entregó el Informe certificado. Adujo que esa descalificación es improcedente, pues la Oficina de Auditoría Interna de Turismo preparó un análisis en el que indica que se recibió y evaluó dicho informe el 24 de junio de 2015. En dicho informe se indicó, luego de analizar las compañías Xerox y Ricoh, que ambas contaron con solvencia económica, "ya que reflejaron liquidez para cubrir las deudas que surgieron durante su período de actividad económica". Concluyó Ricoh que resultaba arbitraria la descalificación de Ricoh por no tener disponible el Estado Financiero Auditado certificado al momento del Acto de Apertura de Subasta, pues luego el certificado fue entregado a Turismo, quien pudo evaluarlo.

Este señalamiento no presenta ninguna controversia. Aun cuando Ricoh alega que fue descalificado erróneamente, reconoció que la Compañía de Turismo evaluó sus estados financieros y pasó juicio sobre ellos para determinar su capacidad económica. En efecto, surge del expediente³ y del Aviso de Adjudicación, que la Junta de Subasta evaluó "la estabilidad económica de los licitadores"⁴. Ante ello, la actuación de la Compañía de Turismo, tornó inconsecuente la expresión de

³ Carta del 24 de junio de 2015 de la Directora Interina de la Oficina de Auditoría Interna, Apéndice pág. 153

⁴ Apéndice pág. 176

descualificación por estados financieros, pues en efecto evaluó la capacidad financiera.

En su tercer señalamiento, Alega Ricoh que los equipos de Xerox no cumplían con especificaciones materiales de la subasta, según se puede apreciar de las tablas de evaluación preparadas por la Compañía de Turismo y recopiladas por Ricoh en su alegato. Adujo que la oferta que se aparte de lo requerido en la invitación de subasta, debe considerarse no responsiva. Señaló además, que la diferencia en precio entre ambos licitadores es mínima. En su análisis, Ricoh comparó los equipos de Xerox con lo requerido en la subasta. Reseñó que varios de estos equipos tienen una memoria menor a la requerida, que otros no ofrecían la capacidad de escanear SD CARD, ni la especificación de "document server". Indicó que otros modelos eran remanufacturados, "Factory Produced New Model", lo que significa que tienen piezas nuevas y reconstruidas, cuando la subasta requería que el equipo fuera nuevo. Alegó además, que el Modelo Xerox V80 a color para la imprenta tiene un promedio mensual de impresión de 80,000, que no cumple con el volumen mensual requerido de 240,000 ni con otras especificaciones. En cuanto al modelo D95 alegó que tampoco cumplió con ciertas especificaciones. Arguyó que la cantidad mínima de copias requeridas en blanco y negro era de 175,000 y las de color era de 75,000 mínimo y Xerox dividió el número copias de color entre varios equipos. Por estas deficiencias, entendió que no se puede aceptar como razonable la adjudicación a favor de Xerox. No nos persuade.

La Junta de Subastas recopiló en la tabla de "Desglose de Propuestas", todas las especificaciones según requeridas en el pliego de subasta, junto a las ofertas de Xerox y de Ricoh.

Para establecer las especificaciones, la Compañía de Turismo, utilizó como fuente de información el equipo de Ricoh, quien era su proveedor. Entonces, surge del pliego de subastas que los modelos debían ser iguales o similares. Naturalmente se trata de compañías y máquinas distintas. Le correspondía al peticionario y a la Junta de Subasta evaluar si la propuesta de Xerox se ajustaba a la similitud requerida en el pliego de subasta. Así las cosas, el 2 de julio de 2015, el Director Interino de **Sistema de Información**, revisó las propuestas de Xerox y de Ricoh. Tras ello, recomendó la adjudicación a Xerox por ser el que cumplió con todos los requisitos. Por tanto, las desviaciones a las que Ricoh aludió no fueron fundamentales en el contexto global de lo requerido en el pliego de subasta y las necesidades del peticionario.

De otro lado, el requisito del cumplimiento con las especificaciones de la subasta no es el único criterio que la Junta de Subasta toma en consideración al momento de adjudicar. El Artículo 15 del Reglamento 8331, añade otros factores, entre ellos: las recomendaciones del peticionario -en este caso la División del Sistema de Información recomendó a Xerox-; el precio de la propuesta; la calidad de los bienes y servicios; que el licitador pueda cumplir con los términos de la subasta; la experiencia, pericia, confiabilidad y reputación comercial del licitador; experiencias de cumplimiento de la Compañía; la estabilidad económica del licitador para proveer los bienes y desempeñar los servicios, conforme a los términos y condiciones establecidos por la Compañía, entre otros factores pertinentes. A tenor con ello, surge del Aviso de Subasta que la Junta consideró estos factores y pudo valorar que Xerox "cuenta con una buena reputación comercial, muchos años de experiencia

como proveedor de este tipo de servicios y, del historial de la relación de Servicios con la Compañía, se desprende la buena calidad del servicio.”⁵ Consecuentemente, determinaron acoger la recomendación del peticionario División de Informática, por ser la más económica, así como por cumplir con las condiciones y por demostrar estar capacitada para ofrecer un servicio de calidad y confiabilidad. En el balance de los intereses la adjudicación de la subasta 2015-001 se efectuó correctamente mediante la adquisición de equipos y servicios de calidad adecuados para el gobierno al mejor precio posible. Este aspecto es sumamente importante en este tiempo de crisis económica y austeridad en el desembolso de fondos gubernamentales. La adjudicación de la buena pro de la subasta respondió a un ejercicio razonable de discreción por parte de la Compañía de Turismo, es por ello que la sostenemos. Ricoh no demostró que la Junta de Subasta hubiese incurrido en abuso de discreción, arbitrariedad o irracionalidad.

DICTAMEN

Visto todo lo anterior, resolvemos **confirmar** la adjudicación de la Subasta 2015-001.

Notifíquese inmediatamente por correo electrónico, fax o teléfono y posteriormente 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

⁵ Aviso de Adjudicación, Apéndice pág. 177