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

XEROX CORPORATION Licitador-Peticionario v. CENTRO DE RECAUDACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES Agencia Recurrida CARIBBEAN DATA SYSTEM Licitador Agraciado	KLRA201800111	*REVISIÓN ADMINISTRATIVA* procedente del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales Subasta Núm. 2018-002 Sobre: IMPUGNACIÓN DE SUBASTA

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres.

Hernández Sánchez, Juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de mayo de 2018.

Comparece ante nuestra consideración Xerox Corporation (en adelante, Xerox) y nos solicita que revisemos la *Resolución de Adjudicación de Subasta,* emitida por la Junta de Subastas del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (en adelante, CRIM) el 21 de diciembre de 2017, respecto a la Subasta Núm. 2018-002.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se *confirma* la exclusión de Xerox de la licitación de la subasta.

I

Los hechos relevantes a la controversia que aquí atendemos se refieren a la Subasta Número 2018-002. En esta se subastó un contrato de servicio y arrendamiento de multifuncionales y fotocopiadoras para la Oficina Central y Oficinas Regionales del CRIM.

El 6 y 7 de noviembre de 2017, se publicó el anuncio de la subasta en cuestión y se invitó a los licitadores a una pre-subasta el 15 de noviembre de 2017, en la Oficina Central del CRIM. La pre-

subasta se celebró según pautada y las partes quedaron citadas para el *Acto de Apertura* a celebrarse el 30 de noviembre de 2017, en la que debían presentar sus ofertas en sobres sellados. En día del Acto de Apertura, comparecieron Data Supplies Corporation, Caribbean Data Systems, Ricoh y Xerox.

Así las cosas, el 21 de diciembre de 2017, la Junta de Subastas del CRIM emitió su *Resolución de Adjudicación*[1] en la que adjudicó la subasta a Caribbean Data Systems por: "[...]haber cumplido con todas las especificaciones, términos y condiciones de la subasta y ser la oferta más económica."[2] Además, en la misma resolución se consignó la documentación presentada por cada licitador y se expresó que la oferta de Xerox fue rechazada, ya que no presentó todos los documentos requeridos en el pliego de la subasta. Específicamente, se expresó que Xerox incumplió con el requisito de la presentación de una Declaración Jurada.

Inconforme con esta exclusión, el 8 de enero de 2018, Xerox presentó una *Solicitud de Reconsideración* que fue rechazada por el Director Ejecutivo del CRIM mediante la *Resolución Final* emitida el 7 de febrero de 2018.[3]

El 27 de febrero de 2018, Xerox presentó este recurso de revisión judicial e hizo los siguientes señalamientos de error:

> ERRÓ LA JUNTA AL RECHAZAR, ARBITRARIA Y CAPRICHOSAMENTE, LA OFERTA ECONÓMICA MÁS BENEFICIOSA PRESENTADA POR XEROX, BAJO EL FUNDAMENTO DE QUE ESTE NO INCLUYÓ UNA DECLARACIÓN JURADA, PUES DICHO REQUISITO ÚNICAMENTE APLICA A LOS LICITADORES NO INSCRITOS EN EL REGISTRO ÚNICO DE LICITADORES Y, POR CONSIGUIENTE, NO APLICABA A XEROX.
>
> ERRÓ LA JUNTA Y FUE ARBITRARIA AL NO CONSIDERAR LA PROPUESTA PRESENTADA POR XEROX Y NO ADJUDICARLE LA BUENA PRO, TODA VEZ QUE XEROX ES EL POSTOR MÁS BAJO QUE

---

[1] Véase la *Resolución de Adjudicación* en el anejo 6, págs. 233-245 del apéndice del recurso.
[2] Véase la *Resolución de Adjudicación* en el anejo 6, pág. 305 del apéndice del recurso.
[3] Véase la *Resolución Final* en el anejo 9, págs. 267-269 del apéndice del recurso.

CUMPLE CON LOS REQUISITOS MATERIALES DE LA SUBASTA.

El 21 de marzo de 2018, se presentó una moción en la que se solicitó la consolidación de este recurso con un recurso presentado posteriormente, enumerado KLRA201800112. Por tratar de asuntos distintos y separables, el 25 de abril de 2018, emitimos una Resolución en que declaramos no ha lugar dicha solicitud por entender que no es necesario consolidar ambos recursos.

II

Los contratos gubernamentales implican el desembolso de fondos del erario y, por ello, están revestidos de un alto interés público. Para evitar cualquier favoritismo o corrupción, así como para propender a la sana administración, se requiere que los organismos del Estado celebren subastas. De esta manera, el gobierno, en sus funciones como comprador, actúa con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y los dineros del Pueblo de Puerto Rico. *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 782-783 (2011). Además, a través de la subasta pública se genera la libre competencia y se logran allegar los recursos "disponibles en el mercado en un balance de precios y calidad". *CD Builders v. Mun. Las Piedras,* 196 DPR 336, (2016).

En atención a ello, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que la normativa que regula las subastas busca evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia, el descuido y minimizar los riesgos de incumplimiento al otorgar los contratos. *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971); *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 438-439 (2004); *Empresas Toledo v. Junta*, 168 DPR 771, 778-779 (2006); *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 782-783 (2011).

Los procedimientos de subastas son procedimientos informales *sui géneris* que tienen ciertas características

adjudicativas. Una vez se ha tomado la decisión administrativa, la parte adversamente afectada tiene derecho a solicitar la revisión judicial según el ordenamiento dispuesto por la Ley Núm. 38-2017, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, (LPAU); *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras y Transportación y otros, ICA Miramar Corp.*, 149 DPR 869, 877 (1999). Así pues, los tribunales tenemos la obligación de asegurar que las entidades públicas cumplan con las disposiciones normativas aplicables, reglamentos y procedimientos adoptados que rigen la celebración de subastas para la adquisición de bienes y servicios del sector privado. También debemos asegurar que en estos procesos exista un trato justo e igualitario hacia todos los licitadores, al momento de recibir, evaluar sus propuestas y de adjudicar la subasta. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 856 (1999).

Por lo tanto, es necesario exigir que las decisiones de las agencias estén fundamentadas para que los tribunales revisores podamos cumplir con nuestra obligación. De esta manera, los tribunales podemos asegurar la efectividad del derecho a obtener una revisión judicial, cuyo propósito principal es delimitar la discreción de los organismos administrativos y asegurarse de que estos desempeñen sus funciones conforme a la ley. *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras y Transportación y otros, ICA Miramar Corp.*, supra, 877-878.

Del mismo modo, la parte adversamente afectada por la determinación de una agencia debe conocer los motivos que cimentan el proceder de la decisión administrativa. De lo contrario, el trámite de revisión judicial se convertiría en un ejercicio fútil. *Id.,* pág. 878.

A pesar de que no se exigen determinaciones de hecho y de derecho, en la adjudicación de procedimientos informales deben estar presentes las bases sobre las que descansa su decisión. De

esta manera, las partes y el tribunal tendrán conocimiento de los fundamentos que propiciaron tal decisión. *Id.,* pág. 878. Por lo tanto, no basta con que la agencia informe la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión. *Id.*; *RBR Const., S.E. v. A.C.*, supra, pág. 854.

Al respecto, el caso *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras y Transportación y otros, ICA Miramar Corp.*, supra, detalla el mínimo de información que las agencias de gobierno deberán incluir en las notificaciones de las adjudicaciones de las subastas para cumplir con el debido proceso de ley, a saber: (1) los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; (2) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; (3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos; y (4) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial. *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, supra, pág. 879. Cuando se incumple con estos requisitos, la notificación no es válida. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 743-744 (2001).

Por tanto, en el ejercicio de sus facultades, los tribunales reconocemos la discreción de las juntas de subastas, "al momento de considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar la subasta a favor de la licitación que estime se ajusta mejor a las necesidades particulares de la agencia y al interés público en general". *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, supra, pág. 13, que cita a *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, supra, pág. 779; *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987); *Murphy Bernabe v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975).

III

En su recurso, Xerox hace dos señalamientos de error que discutiremos conjuntamente. Primero, sostiene que el CRIM rechazó arbitraria y caprichosamente su oferta, a pesar de que esta

era la más beneficiosa, con el fundamento de que no se presentó una declaración jurada. Al respecto, sostiene que tal requisito no le aplica a quienes, como ella, están registrados en el Registro Único de Licitadores (en adelante, RUL) de la Administración de Servicios Generales. De otra parte, en su segundo señalamiento, Xerox sostiene que el CRIM fue arbitraria al no elegir su oferta a pesar de que era la más económica.

Al repasar las normas que gobiernan la solución del recurso como el de autos, debemos considerar que las decisiones administrativas tienen a su favor una presunción de legalidad y corrección. Esta presunción debe respetarse mientras la parte que la impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y* otros, 172 DPR 232, 244 (2007).

Consecuentemente, los tribunales no debemos intervenir con la adjudicación de una subasta. Nuestra intervención se circunscribe a determinar si la agencia, en este caso, la Junta de Subastas del CRIM, actuó arbitrariamente o de manera tan irrazonable que su actuación constituye un claro abuso de discreción. *Aut. Carreteras v. CD Builders,* 177 DPR 398, 408 (2009).

Según se desprende del expediente ante nuestra consideración, el Pliego de Subasta constaba de diez (10) páginas y dos (2) anejos. En la parte II del pliego se especificaron las "Certificaciones y otros Documentos Indispensables". Al inicio de esta sección se les daba la opción a los licitadores de presentar el "Certificado de Elegibilidad" vigente provisto por el RUL como alternativa para no presentar todos los documentos requeridos en esta parte. Aquellos licitadores que no pertenecían al RUL, no tenían esta alternativa disponible.

Específicamente, el inciso I de la parte II requería a los licitadores lo siguiente:

Los licitadores deberán incluir en su oferta una declaración jurada específica para esta subasta que incluya las siguientes afirmaciones:

[…]

> Si como parte de las especificaciones técnicas para esta subasta le es solicitado otra declaración jurada, deberá incluir ambas como parte de su oferta. Afirmaciones dispuestas en este inciso podrían no estar contenidas en la declaración jurada requerida en las especificaciones técnicas. Puede, sin embargo, añadir en un solo documento juramentado ante notario las CUATRO afirmaciones indicadas arriba junto a todas aquellas afirmaciones requeridas para la declaración jurada en las especificaciones técnicas.[4]

Al final de esta sección se incluyó una advertencia expresó: "El incumplimiento con las certificaciones y otros documentos indispensables antes mencionados son condición esencial para la otorgación de esta subasta."[5]

En el Acto de Apertura, se adjudicó la subasta a otro licitador, respecto a Xerox, la Resolución expresó que, dado el incumplimiento con la presentación de la declaración jurada exigida en el pliego, la oferta de Xerox no se tomó en consideración.

Al examinar la actuación de la Junta de Subasta nos debe guiar la prudencia y deferencia que caracteriza este tipo de procedimientos. Sin embargo, ello no nos hace claudicar nuestra función revisora, la cual nos obliga a identificar si fue arbitraria la determinación de la Junta de Subasta. Hemos concluido que la Junta de Subasta actuó libre de capricho y arbitrariedad al no considerar la oferta de Xerox. Al examinar su proceder, observamos que la Junta emitió un Pliego que expresó claramente los requisitos para los licitadores, aplicó igualitariamente las exigencias a todos los licitadores, sin que mediara preferencia alguna y,

---

[4] *Véase* la pág. 5 del apéndice del recurso.
[5] *Véase* la pág. 6 del apéndice del recurso.

posteriormente, emitió una notificación en la que detalló los licitadores, las ofertas, el licitador rechazado y la razón para ello.

En particular, la Junta de Subastas no tomó en consideración la oferta de Xerox ya que esta no presentó la Declaración Jurada exigida en la Parte II del Pliego. Del Pliego se desprende que, aparte de la presentación de un Certificado de Elegibilidad del RUL, existían otros documentos requeridos entre los cuales estaba la Declaración Jurada omitida por Xerox.

Con ello aclarado, concluimos que ninguno de los errores señalados se cometió. Por el contrario, la Junta de Subastas actuó correctamente al no considerar la oferta de Xerox. Resolver de otra forma sería beneficiar un licitador que no cumplió con los requisitos claramente notificados y la Junta de Subastas no tiene discreción para alivianar tales exigencias. Así lo expresó el Tribunal Supremo en *Aut. Carreteras v. CD Builders,* supra, donde dijo:

> Permitir que un licitador subsane un defecto sustancial -como el no haber incluido una garantía de proposición aceptable conjuntamente con su propuesta- luego de la apertura de los pliegos de licitación, lesionaría el interés público de que los licitadores participen y sus propuestas sean consideradas en igualdad de condiciones. **A pesar de que la Autoridad puede tener un interés en adjudicar la subasta a favor del licitador que presente la propuesta más ventajosa en términos económicos, éste no constituye un elemento que justifique sacrificar el principio de competencia equitativa entre los licitadores**. (Énfasis nuestro)

Id., pág. 414.

Luego de evaluadas las posturas de las partes, es forzoso concluir que la Junta de Subastas del CRIM actuó libre de capricho o arbitrariedad al no considerar la oferta de Xerox. La determinación de la Junta de Subastas veló adecuadamente por los intereses del dinero público y cumplió puntillosamente con el ordenamiento vigente. En ausencia de error, abuso de discreción o arbitrariedad, procede que confirmemos la decisión administrativa.

IV

Por los fundamentos previamente expuestos, se *confirma* la actuación de la Junta de Subastas, específicamente respecto a no tomar en consideración la oferta de Xerox para la adjudicación de la Subasta.

Lo aquí resuelto no incide de manera alguna con las controversias planteadas en el recurso KLRA201800112. Esta decisión no tiene el alcance de confirmar o revocar de manera alguna la validez de la subasta o su licitador victorioso. Nada de ello está ante la consideración de este panel de jueces en este recurso, por lo que no tenemos autoridad para expresarnos al respecto.

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