

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

RICOH DE PUERTO
RICO, INC.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS
CENTRAL
DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN

Recurrido

KLRA202100337

**Revisión
Administrativa**
procedente del
Departamento de
Educación de
Sabana Grande

Caso Núm.:
JR-2021-02

Sobre:
Subas SF (OC)
2020-005

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Rivera Marchand, la Jueza Mateu Meléndez y la Jueza Rivera Pérez.

Rivera Pérez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de julio de 2022.

Comparece Ricoh Puerto Rico, Inc. (en adelante, Ricoh) y nos solicita la revisión de la *Resolución Final* emitida y notificada el 3 de junio de 2021 por la Junta de Revisión Administrativa del Departamento de Educación (en adelante, Junta de Revisión), mediante la cual se declaró No Ha Lugar la *Solicitud de Reconsideración* presentada el 5 de mayo de 2021 por Ricoh.

Por los fundamentos que exponremos, se confirma el dictamen recurrido.

I.

El 14 de octubre de 2020, la Junta de Subastas Central del Departamento de Educación (en adelante, Junta de Subastas) emitió *Aviso a Reunión Pre-Subasta e Invitación a Subasta*, mediante el cual citó a una reunión pre-subasta virtual para el 26 de octubre de 2020 a las 2:00 p.m. a los licitadores interesados en la subasta SF (OC) 2020-05, "*Contrato para la adquisición de anaqueles para*

Número Identificador

SEN2022 _____

libros, escritorios, mesas rectangulares de computadoras, proyectos digitales y sillas intuitivas para las bibliotecas escolares pertenecientes al DEPR".¹ Del aviso surgía que la asistencia del licitador a la reunión era requisito indispensable para poder participar en la subasta, la cual tendría fecha de apertura el 9 de noviembre de 2020 a las 2:00 p.m. en la Sala de los Secretarios del Departamento de Educación.

Luego de que la fecha de apertura fuera pospuesta, el 9 de febrero de 2021, la Junta de Subastas emitió *Aviso de Enmienda y Reinstalación de Apertura de Subasta #1*, mediante el cual avisó la apertura de la subasta se había reinstalado para el 4 de marzo de 2021 a las 2:00 p.m.²

Finalmente, el 4 de marzo de 2021, se celebró el *Acto de Apertura*.³ La parte recurrente, Ricoh, licitó única y exclusivamente en la Partida Núm. 4: Proyector Digital, cuyos requisitos mínimos eran los siguientes:

"3300 LUMENS/CONTRAST RATIO 600:1/CARRYING CASE
GARANTÍA: PROYECTOR-3 AÑOS/
GARANTÍA DE BOMBILLAS -3 AÑOS
CONTRASTE 10,000:1
RESOLUCION: 1080
+VERTICAL Y HORIZONTAL. AJUSTE CORNER Y BARREL
+2 HDMI, UNO DE ELLOS CON MHL
+WIRELESS DISPLAY A TRAVÉS DE DONGLE OPCIONAL NETWORK DISPLAY
+CONECTANDO EL PROYECTOR A LA RED A TRAVÉS DE RJ-45 MEMORY READER".⁴

El 18 de marzo de 2021, la Oficina de Sistemas de Información y Apoyo Técnico a la Docencia del Departamento de Educación (en adelante, OSIATD) emitió un informe de evaluación de las ofertas

¹ Apéndice 1, Revisión, a las págs. 1-27.

² Apéndice 2, Revisión, a las págs. 7-8; Véase, Aviso de Posposición #1, Apéndice 1, Revisión, a la pág. 2.

³ Apéndice 3, Revisión, a las págs. 14-18.

⁴ Apéndice 1, Revisión, a la pág. 12.

recibidas en la Partida Núm. 4 de la subasta.⁵ Surge de dicho informe, lo siguiente:

“Licitador – Ricoh Puerto Rico, Inc.

- Marca Infocus IN2138HD
 - Cumple con los requisitos técnicos de lumens, contraste ratio, carrying case, resolución, ajuste vertical y horizontal, ajuste corner y barrel, dos puertos hdmi uno con mhl, Wireless display a través de dongle opcional network display, conexión a network or RJ-45 y memory reader (usb).
 - No cumple con las especificaciones de garantía en proyector y bombilla.

Licitador- Office Gallery Inc.

- Marca Epson PowerLite S39
 - Cumple con los requisitos técnicos de lumens, ajuste vertical y horizontal, ajuste corner y barrel, Wireless display a través de dongle opcional network display y memory reader (usb).
 - No cumple con las especificaciones técnicas de resolución, hdmi con mhl y conexión a network por RJ-45. No incluye el carrying caswe. Tampoco cumple con las especificaciones de garantía de proyector y bombilla.

Licitador - Camera Mundi, Inc.

- Marca Nec MC372X
 - Cumple con los requisitos de lumens, contraste ratio, carrying case, resolución, ajuste vertical y horizontal, ajuste corner y barrel, dos puertos hdmi uno con mhl, Wireless display a través de dongle opcional network display, conexión a network por RJ-45 y memory reader (usb).

Licitador – Martel [System Integrators], Inc.

- Marca Nec Me & MC Series
 - Cumple con los requisitos de lumens, contraste ratio, carrying case, resolución, ajuste vertical y horizontal, ajuste corner y barrel, dos puertos hdmi uno con mhl, Wireless display a través de dongle opcional network display, conexión a network por RJ-45 y memory reader (usb). Garantía de proyector.
 - No cumple con garantía de bombilla.” (énfasis suplido).

El 13 de abril de 2021, se adjudicó la subasta y el *Aviso de Adjudicación* se notificó por correo el 15 de abril de 2021.⁶ Surge de dicho aviso que en la Partida Núm. 4 licitaron las compañías siguientes: Ricoh (precio por unidad \$829.07); Office Gallery, Inc.

⁵ Véase, *Informe de Evaluación de la Partida 4 Proyectores Digitales para la Subasta Formal SF (OC) 2020-005 “Contrato para la adquisición de anaqueles para libros, escritorios, mesas rectangulares de computadoras, proyectos digitales y sillas intuitivas para las bibliotecas escolares pertenecientes al DEPR”*, Apéndice 3, Revisión, a las págs. 30-31.

⁶ Apéndice 3, Revisión, a las págs. 14-18.

(precio por unidad \$439.00); Martel System Integrators, Inc. (precio por unidad \$728.95); y Camera Mundi, Inc. (en adelante, Camera Mundi) (precio por unidad \$625.00).⁷ Surge además que la Partida Núm. 4 fue finalmente adjudicada a Camera Mundi.⁸

El 5 de mayo de 2021, Ricoh presentó *Solicitud de Reconsideración* ante la Junta de Revisión.⁹ En esta, argumentó que fue el único licitador que cumplió con las especificaciones de los proyectores digitales. Específicamente, alegó que el proyector digital Marca Infocus IN2138HD era el único que cumplía con los requisitos técnicos requeridos, en particular con la capacidad de resolución requerida. Alegó además que, del informe de evaluación emitido por la OSIATD, surgía que su oferta cumplía con todas las especificaciones de la subasta, excepto con las de la garantía y la bombilla. Con relación a esta alegación, Ricoh incluyó, como Anejo Núm. 5, una certificación emitida por Infocus Corp., fabricante del proyector digital ofertado por él, en la cual, según alegó, se acredita que este equipo cuenta con los tres (3) años de garantía requeridos en la licitación.¹⁰

En *Solicitud de Reconsideración*, Ricoh alegó además que su licitación fue rechazada únicamente por el precio. Argumentó que este precio responde y refleja lo que cuesta cumplir con la especificación de la capacidad de resolución nativa, la cual es básica para garantizar el grado de eficiencia de un proyector para el ambiente escolar para el cual se está adquiriendo. Por último, alegó que es el único licitador que cumplió con las especificaciones de la *Invitación a Subasta*, resultando así su oferta en una responsable, responsiva y con el precio más económico conforme las especificaciones requeridas.

⁷ *Íd.*

⁸ *Íd.*, a la pág. 16.

⁹ Apéndice 4, Revisión, a las págs. 19-37.

¹⁰ *Íd.*, a la pág. 37.

El 10 de mayo de 2021, la Junta de Revisión emitió *Notificación*, en la cual indicó que se había recibido la solicitud de revisión de Ricoh y que la misma estaba ante se consideración; y le solicitó a la Junta de Subastas que sometiera su réplica a la impugnación presentada por Ricoh dentro del término de cinco (5) días y elevara el expediente de la subasta.¹¹

Fecha el 14 de mayo de 2021, Camera Mundi presentó *Oposición a Solicitud de Reconsideración*.¹² En esta, expresó que la “resolución que ofrece el proyector NEC modelo MC372X ofertado llega hasta 4K@30Hz, es decir 3840 X2160 que es superior a la resolución requerida de 1080P (1920X1080) y opera en todo el rango de resolución hasta la máxima presentada.”¹³ Argumentó que el proyector ofrecido en la licitación cumple y excede con el requisito y la especificidad en el parámetro de resolución.¹⁴ Camera- Mundi, además, alegó que el comité de evaluación técnico de OSIATD estableció que el proyector cumplía con las especificaciones de la subasta, que todas estas mismas alegaciones fueron traídas durante el acto de apertura, quedaron documentadas y fueron decididas por la Junta de Subastas.

El 24 de mayo de 2021, la Junta de Subastas presentó *Réplica “Recurso de Revisión Administrativa”*¹⁵ En esta, aclaró que lo solicitado en las especificaciones del pliego de subasta para la Partida Núm. 4 con respecto a resolución era que fuera 1080p y no como alegó Ricoh, resolución nativa. Además, aclaró que la oferta de Ricoh fue rechazada por el precio, ya que cotizó \$829.07 siendo el licitador que mayor precio cotizó entre los otros tres licitadores que participaron. En específico, la Junta de Subastas expresó que: “[e]sta partida fue adjudicada a Camera Mundi Inc[.], ya que cumplió

¹¹ Apéndice 5, Revisión, a la pág. 38.

¹² Apéndice 6, Revisión, a las págs. 39-55.

¹³ *Íd.*, a las págs. 41-42

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Apéndice 7, Revisión, a las págs. 56-67.

con todos los términos, condiciones y especificaciones del pliego de la subasta y fue el más económico \$625.00.”¹⁶ Respecto a las alegaciones de la resolución de los equipos, la Junta de Subastas expresó que el informe de evaluación sobre el análisis y hallazgos de las ofertas de las Partida Núm. 4 reportó que el modelo cotizado por Camera Mundi cumplía con las especificaciones requeridas en el pliego de subasta y ofrecía más garantías en el proyector y la bombilla. Al respecto, además, argumentó que el modelo cotizado por Camera Mundi a un costo unitario de \$625.00 y cuya resolución es 4K@30Hz (3840X2160) superior a la cotizada por Ricoh cuyo costo unitario es \$829.07 y resolución máxima es de 1920X1080. En su respuesta, la Junta de Subastas rechazó la solicitud de Ricoh de que se tomó en consideración el Anejo Núm. 5 sometido con su solicitud de reconsideración, toda vez que iba en contra de lo dispuesto en el Artículo 87 del *Reglamento para la Adquisición, Venta y Subastas de Bienes, Obras y Servicios no Personales, Reglamento 7040, Departamento de Estado, 30 de septiembre de 2005*, según enmendado, que establece que las condiciones que se establezcan para una subasta formal e informal deben ser las mismas para todos los licitadores, y dicho documento no formaba parte del expediente de la subasta.

El 3 de junio de 2021, la parte aquí recurrente presentó *Dúplica de Ricoh a Réplica Recurso de [Revisión Administrativa] de la Junta de Subastas Central a Solicitud de Reconsideración de Ricoh*.¹⁷

Ese mismo día, la Junta de Revisión emitió *Resolución Final*.

En la misma dispuso lo siguiente:

“[...]

Según se desprende del expediente de la Adjudicación de la Subasta en cuanto a la Partida #4, y los planteamientos presentados por las partes y por la Junta de Subastas, no vemos razones justificadas

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Apéndice 9, Revisión, a las págs. 104-112.

razonables ni basadas en el interés público, para no adjudicar la Partida 4 al postor más bajo. Camera Mundi, Inc. resultó ser el postor más bajo y fue el único licitador que cumplió con todos los requisitos tecnológicos y de garantías requeridos en el pliego de subastas. Además[,] de que Ricoh resultó ser el postor más oneroso, también incumplió con el requisito de las garantías requeridas en el pliego de subastas y no fue hasta el 30 de abril de 2021, luego de la fecha de la apertura, que presentó una certificación con la garantía del producto ofrecido.

A la luz de las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, actuó correctamente la Junta de Subastas al adjudicar la Partida #4 de la Subasta SF (OC) 2020-005 al postor que cumplió con todos los requisitos y resultó ser el postor con la oferta más económica. Por tanto, resolvemos declarar **No Ha Lugar** el recurso de revisión presentado por Ricoh. Considerando que la oferta de Camera Mundi, Inc., fue la oferta más económica que cumplió con los requisitos de la Subasta para la partida #4, conformamos la adjudicación de la Subasta. [...].”¹⁸

En cuanto al derecho a solicitar revisión judicial, dicha

Resolución Final, dispone lo siguiente:

“Se apercibe a las partes que la parte afectada por esta Resolución Final podrá presentar una solicitud de Revisión Judicial ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de veinte (20) días contados a partir del archivo en autos de la copia de la notificación de esta Resolución Final, según dispone la Sección 4.2 de la Ley 38-2017, supra. Se advierte a las partes que la mera presentación de una solicitud de Revisión Judicial no tendrá el efecto de paralizar la adjudicación de la subasta impugnada.”¹⁹

Inconforme con la determinación de la Junta de Revisión, Ricoh acudió ante nos el 23 de junio de 2021 mediante el presente recurso de revisión, en el cual señala que se cometieron los siguientes errores:

“Error Uno: No se reconoce que el requisito de la Resolución del Proyector en cuanto a los Pixeles requeridos es de 1080p, con el cual Camera Mundi no cumplió.

Error dos: No reconoce que Ricoh cumplió con la [g]arantía de 3 años requerida.”

¹⁸ Apéndice Revisión, a las págs. 119-126.

¹⁹ *Íd.*

El 20 de julio de 2021, Camera Mundi compareció, sin someterse a la jurisdicción, mediante *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción y en Oposición a Recurso Defectuoso*. En su comparecencia especial, argumenta que el Tribunal de Apelaciones no tiene jurisdicción para atender el recurso de revisión al no haber acumulado e incluido a dicha parte dentro del término de treinta (30) días establecido por ley para recurrir en revisión judicial. Además, mediante su comparecencia, Camera Mundi, aunque expresa que su comparecencia es sin someterse a la jurisdicción, se expresó sobre los méritos del recurso instado por Ricoh.

El 28 de julio de 2021, compareció el Departamento de Educación, en representación de la Junta de Subasta, por conducto del Procurador General y presentó *Alegato en Oposición*.

El 20 de septiembre de 2021, Ricoh presentó, según ordenado, *Moción en Cumplimiento de Orden Expresando Oposición a Desestimación Solicitada por Camera Mundi*. En la misma, expone que no es requerido en los casos de impugnación de subasta traer como parte recurrida al licitador agraciado.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes procedemos a resolver.

II.

A.

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin delimitar la discreción de los organismos administrativos, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme a la ley y de forma razonable. *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferré v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007). A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos: la concesión del remedio apropiado, la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial, y la revisión completa de las conclusiones de derecho. *Batista, Nobre v. Jta. Directores*, 185

DPR 206, 217 (2012), citando a *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al.* 11, 179 DPR 923, 940 (2010) y *Mun. de. San Juan v. J.CA.*, 149 DPR 263, 279-280 (1999).

El Tribunal Supremo ha establecido que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad. *Batista, Nobre v. Jta. Directores, supra*, pág. 216, citando a *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485, 511-512 (2011); *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 DPR 387, 397-398 (1999). La evidencia sustancial es “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Íd.*, citando a *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, *supra*; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, pág. 728. Dicho análisis requiere que la evidencia sea considerada en su totalidad, esto es, tanto la que sostenga la decisión administrativa como la que menoscabe el peso que la agencia le haya conferido. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 437 (1997). Ello implica que, de existir un conflicto razonable en la prueba, debe respetarse la apreciación de la agencia. *Hilton v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

Debido a la presunción de regularidad y corrección de los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas, quien alegue ausencia de evidencia sustancial tendrá que presentar prueba suficiente para derrotar esta presunción, no pudiendo descansar en meras alegaciones. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003). Para ello, deberá demostrar que existe otra prueba en el expediente, que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández*, 172 DPR 232, 245 (2007).

Si la parte afectada no demuestra la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca o menoscabe el valor de la evidencia impugnada, el tribunal respetará las determinaciones de hecho y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo. *Otero v. Toyota, supra*, pág. 728 (2005). En cambio, las conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos. *García Reyes v. Cruz Auto corp.*, 173 DPR 870, 894 (2008). De esta manera, los tribunales, al realizar su función revisora, están compelidos a considerar la especialización y la experiencia de la agencia con respecto a las leyes y reglamentos que administra. *Asoc. Vec. de H. San Jorge v. U. Med. cotp.*, 150 DPR 70, 75-76 (2000). Así pues, si el punto de derecho no conlleva interpretación dentro del marco de la especialidad de la agencia, entonces el mismo es revisable sin limitación. *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 461 (1997).

Sin embargo, aún cuando el tribunal tiene facultad para revisar en todos sus aspectos las conclusiones de derecho de una agencia, se ha establecido que ello no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta para descartarlas libremente. *Federation Des Ind. v. Ebel*, 172 DPR 615, 648 (2007); *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626 (2012).

En lo que nos atañe, las agencias gozan de una amplia discreción en la evaluación de las distintas propuestas sometidas en una subasta. *Accumail de P.R. v. Junta de Subastas de La AAA*, 170 DPR 821, 828-829 (2007). Ello en vista de 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”. *Íd.*, citando a *A.E.E. v. Maxón Engineering*, 163 DPR 434, 444 (2004).

De hecho, en reconocimiento de lo anterior, el Tribunal Supremo ha establecido consistentemente que un tribunal no debe sustituir el criterio de la agencia, sino que le debe dar deferencia a las determinaciones de hecho que hace la entidad, así como a su interpretación de las leyes y reglamentos que inciden en su funcionamiento, siempre que sean razonables. *Rivera Concepción v. ARPE*, 152 DPR 116 (2000). Por tanto, la revisión judicial de este tipo de actuación debe limitarse a evaluar la razonabilidad de la decisión recurrida, la cual deberá ser sostenida a menos que se demuestre que la misma es arbitraria o caprichosa. *Cruz Negrón v. Adm. de Corrección*, 164 DPR 341 (2005).

B.

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.*, supra, págs. 782-783.

Los procedimientos de subastas son procedimientos informales *sui generis* 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, según enmendada, conocida como "*Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*", 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*; *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. Además, 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, pág. 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. El requerimiento de que se incluyan los fundamentos en la notificación asegura que los tribunales puedan revisar esos fundamentos para determinar si la decisión fue arbitraria, caprichosa o irrazonable. Se ha señalado que ese aspecto cobra especial importancia en el caso de subastas públicas debido a que estas implican directamente el desembolso de fondos públicos. De no existir esta norma, el tribunal se vería en la necesidad de celebrar un juicio *de novo* cada vez que fuera a revisar las actuaciones de las agencias y los municipios, lo que sería sumamente ineficiente y promovería que esos organismos fundamentaran sus actuaciones *a posteriori*. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, págs. 742-743, (2001).

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*, supra, págs. 743-744.

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, citando a *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, supra, pág. 779; *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987); *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975).

A tono con lo anterior, el gobierno posee gran discreción en los procedimientos de subastas. Las agencias pueden adjudicar la subasta al postor que consideren más apropiado, aún cuando no sea el más bajo, si con ello se sirve al interés público. No existe una regla inflexible en el sentido de que la subasta se debe adjudicar al postor más bajo. Cuando se trata de la adquisición de servicios técnicos de gran costo y sofisticación, la selección de un proveedor sobre otros puede conllevar decisiones que descansen en criterios que no son estrictamente matemáticos. En estos casos se requiere hacer una valorización de la tecnología y los recursos humanos con que cuenta el proveedor, a la luz de las necesidades presentes y futuras de la agencia. *Empresas Toledo v. Junta*, supra.

La subasta formal o mediante ofertas selladas es el procedimiento más comúnmente utilizado por las entidades gubernamentales para la adjudicación de bienes y servicios. El proceso de subasta formal comienza cuando la agencia prepara los pliegos de condiciones y especificaciones, y emite una invitación o un aviso de subasta al público. Luego, los interesados someten sus propuestas selladas, que se hacen públicas mediante la celebración

del acto de apertura ante todos los postores. Posteriormente, las propuestas pasan a un comité evaluador que, luego de evaluarlas, emite una recomendación respecto a la adjudicación de la buena pro. Una vez ésta es recibida, el procedimiento concluye con la adjudicación de la buena pro y su notificación a todos los postores. La particularidad del procedimiento de subasta formal reside en que las ofertas se presentan selladas. El cumplimiento de este requisito es de suma importancia, ya que garantiza la secretividad en la etapa anterior a la apertura de la licitación. Este elemento es indispensable para que exista una competencia honesta, pues impide que un postor enmiende su propuesta para superar la de un competidor. *Caribbean Communications v. Policía de P.R.*, 176 DPR 978, 994-996 (2009).

Los procedimientos de subasta de las agencias o entidades gubernamentales no están regulados en una legislación especial, por lo que estas tienen la obligación de adoptar la reglamentación para guiar los mismos y delimitar el alcance de su discreción. *A.E.E. v. Maxon*, supra, pág. 444; *Perfect Cleaning Services Inc. v. Centro Cardiovascular*, 162 DPR 745, 757-758 (2004); *RBR Const. SE v. AC*, supra, pág. 850. Así pues, 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. Además, 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.*, supra, pág. 856. A esos efectos, las agencias tienen discreción para aprobar los reglamentos que establezcan los procedimientos y guías que regirán sus propias subastas. *Caribbean Communications v. Policía de P.R.*, supra.

C.

La Ley Núm. 85-2018, según enmendada, conocida como “*Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico*”, 3 LPRA sec. 9801 *et seq.*, faculta al Secretario de Educación a establecer las normas sobre las compras y suministros para el Departamento de Educación. Artículo 2.04 de la Ley Núm. 85-2018, *supra*. En virtud de ello, se aprobó el Reglamento Núm. 7040, *supra*, eventualmente enmendado por el Reglamento Núm. 7283 de 19 de enero de 2007, el Reglamento Núm. 7545 del 16 de julio de 2008 y el Reglamento Núm. 7934 del 20 de octubre de 2010. En dicho cuerpo reglamentario se establecen los parámetros para la compra, venta, arrendamiento o transferencias de bienes, obras, servicios no personales o de toda propiedad que sea necesaria para el logro de los objetivos programáticos y administrativos de la agencia. Además, se creó la Junta de Subastas y se establecieron las normas que regirán sus trámites y la celebración y adjudicación de las subastas. Artículo 1 del Reglamento Núm. 7040, *supra*.

Respecto a las guías para la sana administración y transparencia en las etapas de adquisición, el Artículo 6, Sec. 6.4 del Reglamento Núm. 7040, *supra*, establece lo siguiente:

“El proceso se implantará bajo guías de competitividad, objetividad, justicia, razonabilidad, rapidez y transparencia. Se regirá[,] además, por principios de estricta economía. Siempre prevalecerá la conveniencia para el Departamento por sobre toda otra consideración. Gustos personales, caprichos, preferencias o intereses particulares quedan prohibidos. Toda decisión estará respaldada por justificaciones bien documentadas disponibles para el examen de todos a quienes concierna.”

En relación con el Acto de Apertura, este Reglamento establece que esta es una actividad de carácter público en la cual estarán presentes los licitadores y todo el público con interés. Artículo 41 del Reglamento Núm. 7040, *supra*. En este acto se dará publicidad al precio de cada propuesta, así como los aspectos que

se desean resaltar. *Íd.* En ese momento, los licitadores que presentaron ofertas tienen la oportunidad de examinar el contenido de las ofertas. Además, se dispone que este acto será grabado en cinta magnetofónica u otro medio de reproducción de sonido. *Íd.*

En cuanto al examen de las ofertas de parte de los licitadores, el Artículo 41, Sec. 41.5.6 del Reglamento Núm. 7040, *supra*, establece:

“Una vez termine la lectura de las ofertas, los asistentes al Acto que hayan presentado ofertas podrán examinar las mismas. En este momento los licitadores podrán hacer por escrito los señalamientos, observaciones, aclaraciones, comentarios o recomendaciones sobre sus ofertas o sobre las ofertas de otros licitadores, entendiéndose que ninguna manifestación posterior a la Apertura tendrá el efecto de corregir errores o enmendar una oferta.”

Luego de concluido el “Acto de Apertura” de la subasta, la Junta de Subastas dará comienzo a la evaluación de las ofertas presentadas para la eventual adjudicación de la subasta. Véase Artículo 45 del Reglamento Núm. 7040, *supra*. De esta manera, la Junta de Subastas identifica las ofertas que cualifican para competir en la adjudicación por haberse determinado que satisfacen los requisitos siguientes:

“§ Sec. 45.1 – Cumplen con todas las disposiciones que se establecen en este Reglamento.

§ Sec. 45.2 – Cumplen con las condiciones, términos y directrices establecidas en la convocatoria de la subasta.

§ Sec. 45.3 – Los bienes, obras o servicios que se ofrecen son aquellos que fueron solicitados o cumplen o superan las especificaciones que se exigen para los mismos. Para determinar el cumplimiento de especificaciones técnico-disciplinarias, la Junta de Subastas podrá solicitar la colaboración de la Unidad Adquirente mediante la designación de expertos o de un Comité Evaluador Especializado en la materia con la que se relaciona el bien, obra o servicio que ofrecen los licitadores. El informe que rindan dichos expertos o el Comité Evaluador designado formará parte del expediente de la subasta y será considerado por la junta de Subastas en el proceso de adjudicación.

§ Sec. 45.4 – El precio que se ofrece es uno razonable de acuerdo con lo que se observa en el mercado competitivo o lo que es aceptable para el Departamento de Asuntos del Consumidor, la Comisión de Servicio Público u otras dependencias gubernamentales, según

aplique. Precios muy altos de acuerdo con estos criterios, serán considerados onerosos para el Departamento. Precios muy bajos que puedan dar la sensación de ser engañosos o de tener la intención de confundir, serán considerados como irrisorios y no se aceptarán.

§ Sec. 45.5 – Cumple con la garantía de oferta exigida. (Ver Capítulo XII de este Reglamento).

§ Sec. 45.6 – Para la evaluación de ofertas de subastas de equipo se consideran, además, los siguientes factores:

§ Sec. 45.6.1 – Economía en el consumo de combustible o fuerza eléctrica que generó el equipo.

§ Sec. 45.6.2 – Costo de mantenimiento requerido.

§ Sec. 45.6.3 – Disponibilidad de las piezas de repuesto.

§ Sec. 45.6.4 – Instalaciones físicas requeridas para seguridad y mantenimiento.

§ Sec. 45.6.5 – Garantía de mantenimiento y reparación que ofrece el licitador, además de la ofrecida por el fabricante.”

Con relación a los derechos de los licitadores, el Artículo 83 del Reglamento Núm. 7040, *supra*, establece el trato igualitario para todos los licitadores. Al respecto dispone:

“Las condiciones que se establezcan para una subasta formal o informal serán las mismas para todos los licitadores. El ofrecimiento de ventajas, preferencias o trato especial a un licitador está terminantemente prohibido.”⁵

El Artículo 58 del Reglamento Núm. 7040, *supra*, dispone respecto a las normas generales de adjudicación de subasta de adquisición las siguientes normas:

“Para la adjudicación de subasta de adquisición la Junta se atenderá a las siguientes reglas:

§ Sec. 58.1 – La adjudicación se hará a favor del licitador que tenga un buen historial de capacidad y cumplimiento, que demuestre a la Junta la seguridad y certeza de que cumplirá con los términos del contrato que se le otorgue.

§ Sec. 58.2 – Al licitador que tenga un historial de cumplimiento se le adjudicará la subasta, siempre y cuando su oferta reúna, en el orden establecido, los siguientes requisitos:

§ Sec. 58.2.1 – Que ofrezca el bien, obra o servicio, según haya sido solicitado.

§ Sec. 58.2.2 – Que cumpla con las especificaciones establecidas en la convocatoria.

§ Sec. 58.2.3 – Que cumpla con las condiciones, instrucciones y todos los demás requisitos especificados en los pliegos de la subasta.

⁵ Véase el Artículo 83, secc. 83.1 del Reglamento Núm. 7040, *supra*.

§ Sec. 58.2.4 – Que haya presentado una oferta responsiva.

§ Sec. 58.2.5 – Que habiendo cumplido con todo lo anterior, sea considerada como la mejor oferta.

§ Sec. 58.2.3 – Los descuentos ofrecidos por rapidez en los pagos no serán considerados para efectos de adjudicación.” (énfasis suplido).

Por último, el Reglamento provee para que el licitador que no esté de acuerdo con la adjudicación de una subasta en la que haya participado, presente una revisión ante la Junta de Revisión.⁶ Al respecto, el Artículo 66 del Reglamento 7040, *supra*, dispone lo siguiente:

“Todo licitador adversamente afectado por una decisión tomada por la Junta, podrá presentar una solicitud de revisión ante la Junta de Revisión Administrativa.

§ Sec. 66.1 - Radicación y notificación del recurso

El recurso de revisión deberá ser radicado dentro de los diez (10) días calendario, siguientes a la fecha en que se depositó en el correo el Aviso de Adjudicación, según lo dispone el Reglamento de la Junta de Revisión Administrativa. Este término será jurisdiccional.

La Junta de Subastas, al igual que todos los otros licitadores que participaron en la subasta, deberán ser debidamente notificados, entregándoseles o remitiéndoseles copia de la solicitud de revisión radicada dentro del mismo término de los diez (10) días concedidos para la radicación del recurso.”

En cuanto al procedimiento posterior a la radicación de una solicitud de revisión, el Artículo 67 del Reglamento 7040, *supra*, dispone lo siguiente:

“De creerlo pertinente, la Junta de Subastas podrá reaccionar a la solicitud de revisión que presente un licitador, radicando el documento de réplica correspondiente ante la Junta de Revisión Administrativa. La Junta de Subastas podrá optar, sin embargo, porque la Junta de Revisión resuelva la controversia en sus méritos utilizando el contenido del expediente de subasta.

En ambas instancias la Junta de Subastas no tomará ninguna otra acción hasta que la Junta de Revisión haya emitido una resolución adjudicando la controversia.

⁶ Véase el Art. 66 y 83, secc. 83.7 del Reglamento Núm. 7040, *supra*.

La decisión que tome la Junta de Revisión será acatada por el licitador recurrente o por la Junta de Subastas, o apelada judicialmente, según lo dispuesto en la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”.

En cuanto la solicitud de revisión judicial, el Artículo 4.2 de la Ley 38-2017, supra, dispone lo siguiente:

“Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la Sección 3.15 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. La parte notificará la presentación de la solicitud de revisión a la agencia y a todas las partes dentro del término para solicitar dicha revisión. La notificación podrá hacerse por correo. [...]

En los casos de impugnación de subasta, la parte adversamente afectada por una orden o resolución final de la agencia, de la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales, o de la entidad apelativa de subastas, según sea el caso, podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de veinte (20) días, contados a partir del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia, la referida Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales o la entidad apelativa, o dentro del término aplicable de veinte (20) días calendario de haber transcurrido el plazo dispuesto por la Sección 3.19 de esta Ley. La mera presentación de una solicitud de revisión al amparo de esta Sección no tendrá el efecto de paralizar la adjudicación de la subasta impugnada. El recurso de revisión judicial será atendido por el panel o paneles designados para atender los asuntos que se originen en la región judicial o regiones judiciales correspondientes al lugar donde se planee, se esté llevando a cabo o se haya llevado a cabo la actividad o incidente que hubiera dado lugar a la controversia; o el lugar de trámite y adjudicación de una subasta; o por los paneles designados para atender recursos por su materia o características, conforme lo dispuesto en el Reglamento del Tribunal de Apelaciones.”

III

Como cuestión de umbral, debemos auscultar si tenemos jurisdicción para entrar en los méritos del recurso ante nosotros. En su moción de desestimación, Camera Mundi alega que procede la desestimación del presente recurso de revisión por falta de jurisdicción. Argumenta que Ricoh lo debió haber incluido como parte dentro del término de treinta (30) días establecido por ley para recurrir en revisión judicial.

Analizadas las alegaciones de Camera Mundi a la luz del derecho expuesto, concluimos que no le asiste la razón a dicha parte. De un examen del expediente del presente caso, encontramos que Ricoh cumplió con los requisitos que exige la Sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, *supra*, presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones. Dicha parte notificó la presentación de la solicitud de revisión a la agencia y a todas las partes dentro del término para solicitar dicha revisión. En los casos de impugnación de subasta, no se requiere que la parte recurrente incluya como parte al licitador victorioso ni a los otros licitadores que participaron en la subasta como parte del proceso de revisión judicial. Solo se requiere que éstos, al igual que la agencia, sean notificados de la presentación de la solicitud de revisión. Por lo tanto, determinamos que tenemos jurisdicción para atender el presente recurso de revisión. Aclarado este asunto, procederemos a discutir los erros señalados en el recurso de revisión.

En sus señalamientos de error, Ricoh alega que “[n]o se reconoce que el requisito de la Resolución del Proyector en cuanto a los Pixeles requeridos es de 1080p, con el cual Camera Mundi no cumplió” y “[n]o reconoce que Ricoh cumplió con la [g]arantía de 3 años requerida”.

De la evaluación medida y ponderada del expediente judicial, surge que la subasta fue adjudicada al licitador que

cumplió con todas las especificaciones requeridas y, además, que resultó ser la oferta más ventajosa para los intereses de la agencia y de la ciudadanía puertorriqueña. Esta fue la oferta de Camera Mundi. De la *Resolución Final* emitida por la Junta de Revisión Administrativa, surge claramente que Camera Mundi cumplió con lo siguiente: (1) licitó un proyector digital que cumple con las especificaciones mínimas requeridas en el pliego de subasta, y más importante aún, cumplió con el mínimo de resolución requerida, hasta 4K@30hz, que es superior a la resolución requerida de 1080p; (2) ofreció garantías en el equipo que exceden las exigencias mínimas; y (3) ofertó el precio más bajo en el equipo. Aunque Ricoh cumplió con las exigencias mínimas de especificaciones del equipo, ofertó el precio más alto en la licitación. Por tanto, la Junta de Subastas, dentro de su pericia, hizo un análisis integrado de las ofertas de los licitadores conforme al Pliego de Subastas y contando con el informe de evaluación presentado por OSIATD. Estas determinaciones quedaron sustentadas del expediente administrativo.

A nuestro juicio, el foro administrativo actuó correctamente conforme a la evidencia sustancial que constaba en el expediente administrativo y no abusó de su discreción al adjudicar la subasta. Por tanto, la Junta de Subastas merece que se le conceda la debida deferencia a su determinación respecto a la revisión de la adjudicación de la subasta en su Partida Núm. 4 de proyector digital. La Junta de Subastas es quien está en mejor posición de evaluar la subasta y quien conoce las necesidades de los estudiantes del Departamento de Educación. En el recurso de autos, no se ha demostrado que en la adjudicación de la Partida Núm. 4 de la subasta haya sido adjudicada de forma ilegal ni incorrecta por lo que goza dicha presunción. Ricoh no ha podido rebatir la presunción *juris tantum* de legalidad y corrección, por el contrario, los

documentos que obran en el expediente judicial demuestran que la determinación de la Junta de Subasta es conforme a derecho y no ha mediado perjuicio, parcialidad, arbitrariedad e irracionalidad o error craso o manifiesto en la apreciación de la prueba.

Respecto a las alegaciones sobre la resolución del equipo solicitado para la subasta, lo requerido no era que el proyector tuviera resolución Nativa 1080p o 1920X1080. La subasta solo requería que el proyector pudiera operar en la resolución 1080p, según surge del *Aviso a Invitación a Subasta*. El proyector ofertado por Camera Mundi, según surge de la documentación que obra en el expediente, le da apoyo a la resolución 1080p, e incluso a resolución más alta y fue la oferta más baja en términos de costo de todos los licitadores.

Por último, al examinar el proceder de la Junta de Revisión concluimos que actuó conforme a derecho al validar las determinaciones de la Junta de Subasta respecto a la Partida Núm. 4 de la subasta SF (OC) 2020-05.

IV

Por los fundamentos antes expuesto, se confirma la *Resolución* recurrida.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones