

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

EXCALIBUR
TECHNOLOGIES, CORP.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS DE
LA ADMINISTRACIÓN DE
SERVICIOS GENERALES
DE PUERTO RICO

Recurrida

KLRA202100685

Revisión procedente
de la Junta de
Subastas de la
Administración de
Servicios Generales
de Puerto Rico

Número:
(RDP) 21-1290

Sobre: Decisión
Administrativa

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Ramos Torres y el Juez Candelaria Rosa.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de febrero de 2022.

La Administración de Servicios Generales (“ASG”) adjudicó una subasta de copadoras multiuso. Según se explica en detalle a continuación, se confirma la determinación recurrida, pues no se demostró que la agencia cometiese error de derecho alguno, y su decisión de no favorecer a la recurrente en cuanto a ciertos renglones fue razonable a la luz del costo sustancialmente más alto propuesto por esta.

I.

En mayo de 2021, la Junta de Subastas de la ASG (la “Junta”) publicó la *Solicitud de Propuestas Selladas Núm. 21-1290* (el “RFP”), para la adquisición y arrendamiento de copadoras multiuso para todas las entidades del Estado Libre Asociado. El pliego del RFP contenía las instrucciones, formularios, requisitos, especificaciones, términos y condiciones para presentar la propuesta. El referido pliego disponía, entre otras cosas, lo siguiente:

5 Evaluación, Selección y Adjudicación

5.1 Evaluación

El Gobierno espera adjudicar uno o varios contratos para los requisitos descritos en este RFP a los Proponentes cualificados que presenten el mejor valor al Gobierno. La evaluación consistirá en la propuesta de precios, la capacidad técnica, el desempeño pasado y la capacidad financiera. [...].

[...]

5.2 Propuesta de Precios:

Los documentos de este RFP incluirán una Hoja de Precios que tendrán que completar los Proponentes. La Hoja de precios incluye las especificaciones técnicas de cada copiadora solicitada. [...]

[...]

[...] El método para calcular la puntuación de la evaluación del precio del equipo y del servicio se explica a continuación:

- El RFP provee diez (10) niveles de modelos dependiendo del volumen mensual de copias. Se harán evaluaciones individuales por nivel. Por ende, un mismo Proponente puede ofrecer modelos en varios niveles o en todos. **También cualquier precio de equipo ofrecido que sea tres (3) veces más alto que el menor precio ofrecido del nivel por cualquier Proponente será descalificado y no será considerado para evaluación.** (Énfasis suplido).

[...]

5.3 Capacidad Técnica [...]

5.4 Desempeño Pasado [...]

5.5 Capacidad Financiera [...]

5.6 Puntuación de la Evaluación Combinada [...]

[...]

Para determinar qué oferta es la más conveniente y beneficiosa, el precio no solo se considerará como el factor principal, sino también el cumplimiento de los Términos, Condiciones, Especificaciones y Garantía requeridos por el RFP. [...] Es posible no otorgar una adjudicación al proponente que haya presentado un precio menor si, a juicio de la Junta de Subasta o la ASG, el Proponente propone un precio

mayor, pero su propuesta representa un valor mayor cuando se consideren los requisitos técnicos, plazos de entrega, desempeño pasado, garantía, entre otros.

[...]

5.7 Evaluación de Oferta Mejor y Final

Tras el análisis de todas las presentaciones de la primera ronda, la Junta de Subastas puede solicitar una Oferta Mejor y Final de todos los Proponentes cualificados para darles la oportunidad de presentar su último y más atractivo precio. El Reglamento No. 9230, indica el proceso y los protocolos de Evaluación de la Oferta Mejor y Final. [...].

5.8 Selección

Los precios recibidos en la Oferta Final serán reevaluados para encontrar un escenario óptimo que cumpla con los objetivos de este RFP. La Junta de Subastas examinará todas las propuestas enviadas antes de otorgar una adjudicación. Se dará preferencia a los proponentes que sean capaces de suministrar casi todos los elementos de la Hoja de precios. Es posible que más de un Proponente sea seleccionado para la adjudicación.

La Junta de Subastas adjudicará al(los) Proponentes(s) que cumpla con las Instrucciones Generales, Términos, Condiciones y Especificaciones, y represente el mejor valor para el Gobierno de Puerto Rico. La Junta de Subastas se reserva el derecho de seleccionar más de un proponente.¹
(Énfasis suplido).

Además, el pliego del RFP estableció que los proponentes debían proveer costos de servicio para cada modelo ofrecido.² Estos servicios fueron incluidos en la Hoja de Cálculo de Precios en filas separadas. Asimismo, los proponentes deberían proveer precios segregados para cada uno de los servicios. Los servicios solicitados a incluirse en cada propuesta fueron los siguientes:

- Mantenimiento preventivo.

¹ Véase, Apéndice IV del recurso, págs. 69-79.

² *Íd.*, a la pág. 84.

- Apoyo técnico.
- Copia adicional: costo por la página o copia adicional utilizada en exceso al volumen máximo de páginas mensuales.
- Reemplazo de tinta y desecho de la unidad reemplazada.³

Posteriormente, el RFP fue objeto de varias enmiendas. En lo pertinente, el *Aviso de Enmienda 6* se emitió con el propósito de aclarar las preguntas relacionadas con, y los puntos discutidos en, la reunión pre-licitación que se celebró el 14 de junio de 2021.⁴ Específicamente, en el *Aviso de Enmienda 6*, la Junta modificó el lenguaje de la Sección 5.2 del RFP para que, en lo pertinente al caso de epígrafe, leyera como sigue:

- El RFP provee diez (10) niveles modelos dependiendo del volumen mensual de copias. Se harán evaluaciones individuales por nivel. Por ende, un mismo Proponente puede ofrecer modelos en varios niveles o en todos. **También, cualquier precio de equipo que se encuentre a tres (3) desviaciones estándar por encima del precio promedio calculado para ese nivel, será descalificado y no será considerado para evaluación.**⁵ (Énfasis suplido).

El Acto de Apertura se celebró el 24 de junio de 2021, al cual comparecieron los siguientes proponentes: 1) Systronics, Inc.; 2) Document Support, Inc.; 3) National Copier & Office Supplies, Inc.; 4) Excalibur Technologies Corp. (la “Recurrente”); 5) Xerox Corporation; 6) Ricoh Puerto Rico, Inc.; 7) Facsimile Paper Connection, Inc.; 8) Caribbean Data System, Inc.; y 9) Computer Network Systems Corp. d/b/a Computerlink.

Recibidas las propuestas, el Comité de Evaluación de Propuestas (el “Comité”) emitió un informe. En el mismo, se recomendó solicitar a todos los proponentes una mejor oferta final (“*Best and Final Offer*”, u “Oferta Final”). Todos los proponentes

³ *Íd.*, a las págs. 84-85.

⁴ *Íd.*, a las págs. 158-161.

⁵ *Íd.*, a la pág. 158.

presentaron una Oferta Final, excepto National Copier & Office Supplies, Inc.

El 9 de noviembre, la Junta emitió una *Resolución de Adjudicación* en la que adjudicó 10 niveles para el renglón de adquisición de los equipos especificados en el RFP y 10 niveles para el renglón de arrendamiento.⁶

En cuanto a la evaluación de las ofertas, la Junta consignó que:

[...], en aras de resguardar el uso correcto de los fondos públicos de cumplir el fin de la centralización del Gobierno, que busca optimizar los recursos fiscales del Estado con ahorros, esta Junta comparó el precio más bajo ofrecido por equipo contra el precio brindado por todos los demás proponentes en un mismo nivel. Al realizar este cálculo nos encontramos con diferencias en precios que sobrepasan el 300% en un mismo nivel.

Observadas estas diferencias la Junta concluyó que, en cumplimiento con nuestro deber ministerial de velar por la mejor utilización de los fondos del pueblo de Puerto Rico, debíamos establecer un porcentaje máximo que se pudiera considerar como razonable para las variantes en precios que teníamos ante nuestra consideración. A esos efectos, y aunque en un principio consideramos que debíamos llegar a un 75% como diferencia en precio al ser comparado con el más bajo de cada nivel, concluimos que la junta no adjudicaría equipos que el costo excediera más de un 80% al precio del modelo más económico. Con el 80%, tanto en adquisición como en arrendamiento, garantizamos que el Gobierno contará con un catálogo de equipos completo y que cumpla con la necesidad de todas las Entidades Gubernamentales, a la vez que eliminamos la posibilidad de que alguna agencia haga una compra de equipo a un precio que no se justifique.⁷

Además, y en o pertinente al caso de autos, la Junta expuso que los siguientes niveles y equipos no le fueron adjudicados a la Recurrente: 1) Nivel 0 Color – Lexmark CX331 adwe; 2) Nivel 2 Blanco y Negro – Lexmark MX521de; 3) Nivel 2 Color – Lexmark CX

⁶ La Recurrente no presentó propuesta para el nivel de arrendamiento.

⁷ Véase, Apéndice I del recurso, pág. 5.

921de; 4) Nivel 3 Blanco y Negro – Lexmark MX721de; 5) Nivel 3 Color – Lexmark CX825de; 6) Nivel 4 Blanco y Negro – Lexmark MX822de; 7) Nivel 5 Blanco y Negro – Lexmark MX910de; y 8) Nivel 5 Color – Lexmark CX860de.⁸ Sobre los mismos, la Junta dispuso que fueron rechazadas porque la propuesta implicaría un “aumento en costo para el Gobierno que podría llegar hasta un 373%” en comparación con las propuestas finales más económicas.⁹

El 29 de noviembre, la Recurrente solicitó reconsideración, lo cual fue denegado mediante un dictamen notificado el 14 de diciembre.

Inconforme, el 30 de diciembre, la Recurrente presentó el recurso que nos ocupa, acompañado de una *Moción en Auxilio de Jurisdicción y Solicitud de Paralización de los Procedimientos de Compra en la Agencia Administrativa*, la cual fue denegada a principios de enero. La Recurrente formula el siguiente señalamiento de error:

Erró la Junta de Subastas de la ASG al modificar unilateralmente el método de evaluación de las propuestas económicas de los licitadores luego del acto de apertura del RFP, lo que constituye una violación a las especificaciones publicadas que establecían un método distinto de evaluación de propuestas.

Oportunamente, la ASG, por medio del Procurador General de Puerto Rico, presentó su alegato en oposición. Resolvemos.

II.

Los procedimientos de subasta y los requerimientos de propuestas están revestidos del más alto interés público. *Empresas Toledo, Inc. v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778 (2006). Tanto en los procedimientos de subasta, como en los RFPs, la agencia tiene que informar los parámetros que utilizará para la adjudicación del contrato, entiéndase los requerimientos, términos y condiciones y

⁸ *Íd.*, a las págs. 17 y 19.

⁹ *Íd.*, a la pág. 26.

los factores que se tomarán en cuenta en la evaluación de las propuestas. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 346 (2016).

El RFP se distingue de la subasta porque “permite la compra negociada y confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro”. *Íd.* Este mecanismo típicamente se utiliza cuando el gobierno necesita bienes y servicios especializados que involucran aspectos altamente complejos o cuando hay pocos competidores cualificados. *Íd.*; *Caribbean Communications v. Policía de PR*, 176 DPR 978, 996 (2009).

En Puerto Rico, no existe una ley especial que reglamente las subastas y los RFPs. La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (“LPAU”) expresamente excluye de su aplicación a los procedimientos informales de subasta. 3 LPRA secs. 9641, 9659, 9672. No obstante, reglamenta las etapas de reconsideración y revisión judicial. *Íd.*; *Cotto v. Depto. De Educación*, 138 DPR 658, 662-663 (1995). Estas disposiciones han sido extendidas a los RFPs. *R&B Power v. ELA*, 170 DPR 606, 624-625 (2007). Como resultado, un licitador no agraciado tiene que esperar a la adjudicación final de la agencia para poder presentar una reconsideración o revisión judicial.

Ciertamente, en la adquisición de bienes y servicios especializados, las agencias, “con su vasta experiencia y especialización, se encuentra[n], de ordinario, en mejor posición que nosotros para determinar el mejor licitador”. *Empresas Toledo*, 168 DPR a la pág. 779. Aunque se favorece la selección del licitador que ofrezca el menor costo, no hay una norma legislativa que obligue a las agencias a escoger al licitador más bajo. *Íd.* a la pág. 782. Al momento de evaluar a los licitadores, la agencia debe procurar

seleccionar al que esté mejor capacitado para proveer el bien o servicio en cuestión. *Íd.*

Precisamente por su experiencia y especialización, las agencias gozan de amplia discreción al momento de evaluar las propuestas sometidas ante su consideración. *Caribbean Communications*, 176 DPR a la pág. 1006. Los tribunales no deben sustituir el criterio de la agencia, a menos que se demuestre que la decisión fue arbitraria, caprichosa o que medió fraude o mala fe. *Íd.*; *Empresas Toledo*, 168 DPR a la pág. 783. En ausencia de estos, “ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa”. *Caribbean Communications*, 176 DPR a la pág. 1006. Cuando la agencia decide rechazar la oferta más baja, el criterio a examinar será el de razonabilidad. *Íd.*

III.

La Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, según enmendada, 3 LPRA sec. 9831 *et seq.* (“Ley 73”), se aprobó con el fin de: 1) transformar a la ASG en la única entidad con la facultad de realizar la adquisición de bienes, obras y servicios del gobierno; y 2) reestructurar los procesos de compras, o adquisición de bienes, obras o servicios. *Exposición de Motivos*, Ley 73-2019. La Ley 73 dispuso que la ASG adoptaría y promulgaría un Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios no Profesionales, conforme a la LPAU. Arts. 5 y 25 de la Ley 73, 3 LPRA secs. 9832 y 9834a.

La Ley 73 también creó la Junta, un ente cuasijudicial que evalúa y adjudica las subastas gubernamentales mediante un procedimiento uniforme. 3 LPRA sec. 9836.

De conformidad, la ASG promulgó el Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios no Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto

Rico, Reglamento Núm. 9230 de 18 de noviembre de 2020 (el “Reglamento”).

Según la Sección 1.6(1) del Reglamento, la adjudicación se define como el “[a]cto de evaluar las ofertas o propuestas recibidas en respuesta a un pliego de subasta o una solicitud de propuestas a fin de otorgar la buena pro al licitador que mejor cumpla con los criterios, las especificaciones, las condiciones y los términos establecidos, o sea, al licitador que ofrezca el mejor valor”. Además, la misma sección define el término “mejor valor” como:

Sera la oferta o propuesta que represente el mayor beneficio para el Gobierno de Puerto Rico; la oferta o propuesta del licitador o proponente que mejor cumpla con los requisitos establecidos en la hoja de cotización o en el pliego de la subasta o propuesta y en la cual quede establecido que el licitador o proponente ofrece el mejor bien o servicio, o que tiene la capacidad de realizar la obra de forma eficiente, al considerar todos los criterios, como lo son: inspección, pruebas, calidad, entrega, idoneidad para un propósito particular, garantías del bien o servicio y los términos bajo las cuales serían prestadas dichas garantías, ciclo de vida del bien a ser adquirido, descuentos, impacto económico en términos de creación de empleos e impacto fiscal sobre el gobierno de Puerto Rico. También, serán considerados como parte del mejor valor, los siguientes elementos: las condiciones y limitaciones de las garantías de piezas y servicios del producto o servicio ofrecido, así como el tiempo y lugar en que se honran y se ejecutan dichas garantías y el impacto fiscal sobre el gobierno de Puerto Rico del producto o servicio. Los criterios que afectaran el precio de la oferta y que se consideraran en la evaluación para la adjudicación, serán medibles de manera objetiva, como los descuentos, los costos de transporte tanto en su entrega original como para ejecutar sus garantías, y el costo de disposición del equipo, una vez termine su vida útil o utilización, entre otros criterios. El mejor valor no necesariamente será la oferta o propuesta que presente el más bajo costo o precio. Art. 1.6 inciso 41 del Reglamento 9230.

Por su parte, la Sección 7.4.16 del Reglamento establece que:

Las propuestas se evaluarán a la luz de los Criterios de Evaluación establecidos en el pliego correspondiente. La Administración Auxiliar de Adquisiciones o la Junta de Subastas, según sea el caso, con la ayuda del Comité Evaluador de

Subastas y Propuestas, podrá seleccionar una o más de las propuestas que considere que mejor sirve(n) los intereses del Gobierno de Puerto Rico. La Administración Auxiliar de Adquisiciones o la Junta de Subastas, según sea el caso, con la ayuda del Comité Evaluador de Subastas o Propuestas podrá sostener discusiones y negociar con los proponentes cuyas ofertas estén dentro de los márgenes de selección establecidos. Se entenderá que una oferta está dentro del margen de selección establecido cuando la misma cumple con las especificaciones, términos y condiciones establecidas en el pliego.

A los licitadores cuyas ofertas o propuestas cumplan con las disposiciones establecidas en el pliego se les otorgara un trato justo e igual en cuanto a la oportunidad de discutir y revisar las propuestas. Sec. 7.4.18 (3) del Reglamento. De llevarse a cabo discusiones y negociaciones, la Administración Auxiliar de Adquisiciones o la Junta podrá solicitar a los licitadores cuyas ofertas o propuestas cumplan con las disposiciones establecidas en el pliego, que sometan enmiendas a las Propuestas (“Best and final offer”) que respondan a las discusiones y negociaciones que se realicen. Sec. 7.4.18 (9), *supra*. Evaluadas las ofertas o propuestas, la Administración Auxiliar de Adquisiciones, con la aprobación del Administrador o la Junta, según sea el caso, adjudicará la “buena pro” al licitador responsivo cuya propuesta represente el mejor valor. Sec. 7.4.20 del Reglamento.

IV.

Contrario a lo que arguye la Recurrente, al evaluar y adjudicar el RFP, la Junta no incumplió con los términos del mismo, con el *Aviso de Enmienda 6* o con la reglamentación aplicable. Veamos.

En efecto, lo que surge del récord es que la Junta adjudicó de conformidad con los términos, requerimientos y condiciones publicados. Según avisado, se excluiría de consideración a quienes, inicialmente, sometieran propuestas muy altas, según ello fue

definido en el *Aviso de Enmienda 6*.¹⁰ La Recurrente no fue excluida, por lo cual se le solicitó que presentase Oferta Final.

Ahora bien, la Junta razonablemente determinó que, en esta segunda etapa de evaluación de las Ofertas Finales, no favorecería a quienes, dentro de cada renglón, sometieran propuestas muy costosas, en comparación con la propuesta más económica. Específicamente, determinó que no se favorecería a quien licitara un costo que superara por más de 80% el costo más bajo propuesto. Esta determinación, y método de evaluación, además de razonable, es compatible con los términos del RFP publicados desde el inicio, de conformidad con los cuales se advirtió que se tomaría en consideración, como factor principal, el costo de las distintas propuestas para determinar el mejor valor o mayor beneficio para la agencia.¹¹

La adjudicación de la *buena pro* a las compañías agraciadas, y la denegatoria a la Recurrente en sus propuestas para los niveles 3, 4 y 5, respondió a una elección de las ofertas más ventajosas del nivel para el cual se evaluaron. Véanse, por ejemplo, *Empresas Toledo*, 168 DPR a las págs. 786-787; *Great American Indemnity v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942). La Junta, al otorgar la *buena pro* para los niveles de adquisición de fotocopiadoras multiuso a las compañías agraciadas, cumplió con la reglamentación aplicable, en específico, con la Sección 7.4.16 del Reglamento y con el *Aviso de Enmienda 6*, pues se evaluó y se adjudicó la *buena pro* del RFP a los proponentes que cumplieron con las especificaciones y, a su vez, respondieron a los mejores intereses del Estado.

¹⁰ El *Aviso de Enmienda 6* dispuso que “cualquier precio de equipo ofrecido que sea tres (3) veces más alto que el menor precio ofrecido del nivel por cualquier Proponente será descalificado y no será considerado para evaluación”. Apéndice a la pág. 158.

¹¹ Véase, Apéndice IV del recurso, pág. 79.

Así pues, es razonable, y compatible con la reglamentación aplicable, así como con los términos del RFP, no favorecer a quien licitara, en su Oferta Final, más del 80% del precio más bajo ofrecido para un nivel. De esta forma, se puso en vigor lo relacionado a promover que se obtuviera el mejor valor posible para la agencia.¹²

En fin, la decisión recurrida es razonable y está sustentada por el récord, sin que se demostrara que la misma fuese arbitraria, caprichosa o contraria a derecho.

V.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se confirma la determinación recurrida.

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

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

¹² Véase, Apéndice I del recurso, pág. 5.