

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

FACSIMILE PAPER
CONNECTION, INC.

RECURRENTE

V.

ADMINISTRACIÓN DE
SERVICIOS GENERALES
DEL GOBIERNO DE
PUERTO RICO
RECURRIDA

KLRA202200002

REVISIÓN JUDICIAL
procedente de la
Junta de Subastas
Administración de
Servicios Generales
Gobierno de Puerto
Rico

PROPUESTAS SELLADAS
NÚM.:
21-1290

SOBRE:
SOLICITUD DE
PROPUESTAS SELLADAS A
LOS FINES DE
ESTABLECER CONTRATOS
PARA LA ADQUISICIÓN Y
ARRENDAMIENTO DE
COPIADORAS MULTIUSO
PARA LAS ENTIDADES
DEL GOBIERNO DE
PUERTO RICO

Panel integrado por su presidenta la Juez Domínguez Irizarry, la Juez Rivera Marchand y el Juez Salgado Schwarz.

Salgado Schwarz, Carlos G., Juez Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de mayo de 2022.

Comparece ante esta Curia la corporación FACSIMILE PAPER CONNECTION, INC. (FACSIMILE) y nos solicita que revoquemos la resolución de adjudicación de la Solicitud de Propuestas Selladas Núm. 21-1290 para establecer contratos para la adquisición y arrendamiento de copiatoras multiuso para todas las entidades del Gobierno de Puerto Rico (RFP Núm. 21-1290) de modo de que se le adjudique la contratación de adquisición y arrendamiento de los modelos Nivel 3.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, *confirmamos* la adjudicación recurrida.

-I-

El 10 de mayo de 2021, la Junta de Subastas de la Administración de Servicios Generales (Junta de Subastas)

emitió una invitación para participar del RFP Núm. 21-1290 para establecer contratos para la adquisición y arrendamiento de copiadoras multiuso para todas las entidades del gobierno de Puerto Rico. En lo pertinente, los contratos serían en torno a dos categorías: adquisición y arrendamiento. Cada categoría incluía dos modelos: a color, y blanco y negro. Es decir, la categoría de adquisición estaba dividida del nivel cero (0) al nivel diez (10), cada nivel con modelos a color, y modelos blanco y negro, excepto el nivel diez (10) el cual no establecía requisitos mínimos. La categoría de arrendamiento estaba dividida igual que la categoría de adquisición. Debemos puntualizar que en el recurso de ante nos, FACSIMILE solo objeta la adjudicación del nivel 3 de adquisición y nivel 3 de arrendamiento.

En lo pertinente a la controversia ante nuestra consideración, luego del pliego ser enmendado mediante el aviso de enmienda seis (6),¹ la sección 5.2 del pliego del RFP Núm. 21-1290 establecía que los precios cotizados del equipo y del servicio propuesto por cada proponente para cada tipo de configuración diferente, sería evaluado en primer lugar por ser un precio justo al comparar el precio ofrecido contra el "MSRP" provisto. Luego de la evaluación de precio justo, se calcularía la puntuación de la evaluación de precio por cada propuesta basado en un valor asignado de cincuenta por ciento (50%). Al haber dos precios asociados al precio de computadoras, los precios de compra por adquisición o costo mensual de financiamiento (por tiempo de arrendamiento) y el costo por impresión, se combinarían para calcular un precio total ofrecido por modelo.

¹ Emitido el 18 de junio de 2021.

En cuanto el método para calcular la puntuación establecía lo siguiente:

- 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 se encuentre a tres (3) desviaciones estándar por encima del precio promedio calculado para ese nivel, será descalificado y no será considerado para evaluación.
- Ya que cada equipo propuesto tendrá especificaciones distintas, basado en los rangos de velocidad de páginas por minuto y volumen máximo de impresiones mensuales, los precios mensuales ofrecidos para los modelos base y el costo por impresión serán convertidos a un precio por copia. Este precio se calculará sumando, los precios de compra por adquisición o costo mensual de financiamiento (por tiempo de arrendamiento) y el costo por impresión, dividido entre el volumen máximo de impresiones mensuales establecido en cada nivel, según mostrado en la Tabla 5.2. Este precio por copia será utilizado para facilitar la comparación en precios durante el proceso de evaluación.

Tabla 5.2 Fórmula para calcular precio por copia para cada modelo

Tipo de Puntuación	Fórmula usada para Calcular el Precio por Copia
Precio por copia calculado	$\frac{(\text{Precio de Compra o Costo Mensual de Financiamiento (por tiempo de arrendamiento) + Costo por Impresión})}{(\text{Volumen Máximo de Impresiones Mensuales})}$

- Según los precios por copia calculados que se obtengan para cada modelo propuesto, en cada nivel se identificará la mejor propuesta de adquisición y la mejor propuesta de arrendamiento.
- Una vez se obtengan los precios por copia calculados para todos los niveles, se establecerá un promedio de puntuación de precios para el Proponente basado en las puntuaciones individuales de todos los equipos propuestos.
- El proponente que provea el menor precio cotizado obtendrá la cantidad máxima de puntos para los criterios del precio de quinientos (500) puntos. Simultáneamente, el Proponente que provea el mayor precio cotizado obtendrá un mínimo de puntos calculado basado en la fórmula de la Tabla 5.3. Otros Proponentes obtendrán puntos en proporción al menor y mayor precio cotizado.

Luego de múltiples trámites procesales, en el Acto de Apertura se recibieron nueve (9) propuestas,² entre éstas las de FACSIMILE. Luego de la evaluación inicial por parte del Comité de Evaluación de Propuesta, éstos determinaron solicitar a los proponentes cualificados una Oferta Mejor y Final (BAFO, por sus siglas en inglés). Posteriormente, se recibieron ocho (8) propuestas enmendadas debido a que *National Copier & Office Supplies, Inc.* no presentó propuesta enmendada.

Tras ser evaluadas las propuestas, tanto por el Área de Adquisiciones de la Administración de Servicios Generales, quien proveyó sus recomendaciones a la Junta de Subastas, como por la Junta de Subastas, el 9 de noviembre de 2021 fue notificada a los participantes la resolución de la adjudicación del RFP Núm. 21-1290.

En lo pertinente, según la sección II de la resolución impugnada, *Evaluación de Ofertas*, las propuestas fueron evaluadas de forma integrada tomando como base: (1) el desempeño pasado; (2) el enfoque técnico; (3) la propuesta de precios; (4) la capacidad financiera; (5) cuál o cuáles representaban el mejor valor para el Gobierno de Puerto Rico; y (6) el cumplimiento con los términos y condiciones por parte de los proponentes. Especificaba, que el método de lo que representaba el "mejor valor" para los intereses del Gobierno, no necesariamente correspondía al precio ofrecido más bajo.

Surge de la resolución recurrida, que para determinar la razonabilidad del costo de cada equipo se evaluó en primer lugar si el precio era uno justo al comparar el precio ofrecido contra el MSRP provisto. Los precios de adquisición y arrendamiento se combinaron con el costo por impresión, y los

² Las propuestas recibidas fueron de las siguientes compañías: *Systronics, Inc.*; *Document Support, Inc.*; *National Copies & Office Supplies, Inc.*, *Excalibur Technologies Corp.*; *Xerox Corporation*; *Ricoh Puerto Rico, Inc.*; *Facsimile Paper Connection, Inc.*; *Caribbean Data System, Inc.*; *Computer Network Systems Corp. d/b/a Computerlink.*

demás costos incluidos por los proponentes para calcular un precio por modelo de forma equitativa entre todos los licitadores. Puntualizaba, que el costo por impresión, garantía, "toner", según aplicara, tenía que tomarse en consideración al momento de establecer el precio de cada equipo, ya que era un gasto recurrente para el Gobierno.³

Precisaba, que habían establecido un por ciento máximo a ser considerado razonable para las variantes en precios ante su consideración, por lo que determinaron que la Junta de Subastas no adjudicaría equipos que el costo excediera más de un ochenta por ciento (80%) al precio del modelo más económico. De esa manera garantizaban que el Gobierno contara con un catálogo de equipos completo y que cumpliera con la necesidad de todas las Entidades Gubernamentales a la vez que eliminaban la posibilidad de que alguna agencia hiciera una compra de equipo a un precio que no se justificara.

Según surge de la resolución recurrida, el nivel 3, tanto para adquisición como arrendamiento, blanco y negro, y a color, fueron adjudicados a Ricoh Puerto Rico, Inc. A FACSIMILE le fueron adjudicados los siguientes niveles:

Adquisición

Niveles 0, 1, 2 y 8: blanco y negro, y color.
Niveles 5, 6 y 7: color.

Arrendamiento

Niveles 1, 2 y 8: blanco y negro, y color.
Niveles 4, 5, 6, 7: color.

La resolución indicaba, que la compañía Systronics había incluido en su propuesta 10,000 copias mensuales sin costo alguno. Por su parte, Ricoh, en algunos modelos, había establecido una mensualidad fija con fotocopias ilimitadas, es decir, sin costo por copia adicional. La Junta sostuvo que los

³ Hizo constar que la evaluación sería defectuosa si la adjudicación se basara solo en el precio por máquina, sin evaluar cuanto pudiera incrementar el gasto al momento de sumarle los demás costos relacionados.

equipos adjudicados representaban el mejor valor para el Gobierno y los proponentes tenían la capacidad de satisfacer las necesidades del Gobierno.

De otra parte, la Junta sostuvo que los modelos presentados por los proponentes no agraciados no fueron elegidos pues los precios no eran razonables al compararlos con el precio más económico del nivel para el cual se evaluó.

En torno a FACSIMILE, la Junta indicó que presentó sus propuestas con equipos Lexmark y los modelos no adjudicados tenían un aumento en costo para el Gobierno que podía llegar hasta un doscientos quince por ciento (215%) para la adquisición, y un trecientos doce por ciento (312%) para el arrendamiento.

Insatisfecho, FACSIMILE solicitó un recurso de revisión ante la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales (Junta Revisora). Debido a la inhibición de uno de los miembros de la Junta, la Junta Revisora notificó que se veían imposibilitados de atender el recurso por falta de quorum.

En consecuencia, comparece FACSIMILE ante nos mediante el presente recurso, en el cual alega:

Erró la Junta de Subastas al no cualificar a FACSIMILE para la contratación de adquisición y/o arrendamiento de los modelos del Nivel 3, los modelos MX622adhe y CX725dhe.

Luego de revisar los alegatos de las partes, así como el expediente original del proceso de licitación, resolvemos.

-II-

A. El procedimiento de solicitud de propuestas (RFP).

El propósito de exigir que las obras y la contratación que realiza el Gobierno se efectúen mediante el proceso de subasta es proteger los intereses y dinero del Pueblo. Este mecanismo sirve para promover la competencia, lograr los

precios más bajos posibles, evita el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos y minimiza los riesgos de incumplimiento.⁴

Dado que el objetivo fundamental de una subasta es proteger el erario consiguiendo la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el gobierno al mejor precio posible, tales procedimientos están revestidos de un gran interés público.⁵ Por tanto, los tribunales tienen el deber de asegurarse que las instrumentalidades públicas cumplen con la ley, con sus propios procedimientos y que tratan de forma justa a los licitadores al momento de adjudicar una subasta.⁶

Ahora bien, nuestro más Alto Foro ha señalado que, aunque la subasta formal es el método tradicional para regular la adquisición de bienes y servicios, se ha validado como alternativa la compra negociada y el mecanismo de solicitud de propuestas, también conocido en inglés como "*Request for Proposal*" (RFP), cuando se trata de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos competidores cualificado.⁷ En comparación con las subastas formales, el requerimiento de propuestas se distingue por ser un procedimiento más flexible, por lo que resulta práctico cuando la subasta persigue la adquisición de bienes o servicios especializados que involucran asuntos técnicos o muy complejos o cuando existen pocos competidores cualificados.⁸

⁴ *Puerto Rico Eco Park, et al. v. Municipio de Yauco*, 202 DPR 525, 531 (2019); *Aluma Const. v. AAA*, 182 DPR 776, 782-783 (2011); *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978 (2009).

⁵ *Empresas Toledo, Inc. v. Junta de Revisión*, 168 DPR 771 (2006); *A.E.E. v. Maxon Eng. Servs., Inc.*, 163 DPR 434 (2004); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999).

⁶ *RBR Const., S.E. v. A.C.*, *supra*.

⁷ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*.

⁸ *Id.*

Los requisitos a considerar en la adjudicación del contrato se enumeran en el RFP, el cual incluye, entre otros, el valor que se le asigne a estos, el itinerario para recibir y evaluar las propuestas y adjudicar la buena pro, así como los términos del contrato.⁹ Estos asuntos pueden discutirse durante la celebración de reuniones, de forma tal que se logre un mejor entendimiento sobre los requisitos y condiciones del RFP.¹⁰

La característica principal del RFP es que permite entablar negociaciones entre los licitadores y el Gobierno durante la evaluación de las propuestas recibidas. Es decir, a diferencia del procedimiento formal de subasta -donde no hay cabida para la negociación de los términos de las ofertas- el RFP es un mecanismo que admite la compra negociada y, por lo tanto, confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro.¹¹

Con relación a lo anterior, la Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 73-2019, según enmendada, la Asamblea Legislativa centralizó y uniformó los procesos de compra para las entidades de la Rama Ejecutiva cobijadas por dicha ley.¹² Ello con el propósito de alcanzar mayor efectividad y competitividad en la adquisición de bienes y servicios de manera que redunde en un mejor precio y calidad para el Estado. Mediante dicho estatuto también se busca hacer mas efectiva la fiscalización de los procesos de subasta y adquisiciones del Gobierno de Puerto Rico. La Ley 73-2019,

⁹ *R&B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 623 (2007).

¹⁰ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*.

¹¹ Véanse, *Puerto Rico Eco Park, et al. v. Municipio de Yauco*, *supra*, pág. 531-532; *R&B Power v. ELA*, *supra*.

¹² 3 LPRA §§ 9831a, 9832b, 9832e.

supra, adoptó el procedimiento de solicitud de propuestas como uno de los métodos de licitación con el Estado.¹³

Por otra parte, es necesario señalar que, “[e]n el contexto de las subastas gubernamentales, la norma es que las agencias gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración.”¹⁴ Esta norma de deferencia es necesaria pues, usualmente, las agencias poseen “una vasta experiencia y especialización que la colocan en mejor posición que el foro judicial para seleccionar el postor que más convenga al interés público.”¹⁵ Por ello, una vez ASG adjudica la buena pro “los tribunales no deben sustituir el criterio de la agencia o junta concernida, excepto si se demuestra que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa, o mediando fraude o mala fe.”¹⁶ Por tanto, “[e]n 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.”¹⁷ De este modo, sostendremos la determinación de la agencia si se cumple con el criterio de razonabilidad.¹⁸

-III-

En el recurso ante nos, el recurrente esencialmente aduce que la Junta de Subastas erró en el cálculo matemático que utilizó para adjudicar en el nivel 3 de adquisición del RFP, lo cual representa un (1) nivel (con dos categorías) de los veintiún (22) niveles del RFP para las impresoras, uno con colores y otro monocromático. Argumentan que ese error en los cálculos de la Junta de Subastas conllevó la descalificación

¹³ 3 LPRA § 9834g (d).

¹⁴ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*, pág. 1006 (citando a *Accumail PR v. Junta de Subastas AAA*, 170 DPR 821 (2007))

¹⁵ *Id.* (citando a *Perfect Cleaning v. Cardiovascular II*, 172 DPR 139 (2007); *Accumail PR v. Junta de Subasta AAA*, *supra*).

¹⁶ *Id.* (citando a *Torres Prods. v. Junta de Subastas Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886 (2007)). Véase también, *Maranello v. OAT*, 186 DPR 780, 793 (2012) (Sentencia).

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

injusta de FASCIMILE en esos dos niveles. Por su parte, la Junta de Subastas argumenta que el recurrente nunca fue descualificado, sino que en los niveles en cuestión se eligió otra propuesta que resultaba más favorable para los intereses del estado a largo plazo en función de precio, calidad y mantenimiento.

Un análisis sosegado del expediente nos demuestra que no es correcta la alegación del recurrente de que no fue cualificado por la Junta de Subastas en los dos niveles impugnados. De la notificación de adjudicación se desprende que el recurrente sí cualificó y fue evaluado objetivamente conforme las métricas esbozadas en el RFP. Surge, además, que el recurrente fue agraciado en el mismo proceso con la buena pro en otros 21 niveles del mismo RFP. Asumiendo que ello fue un error en el recurso del recurrente y que realmente se refería a no haber sido agraciado con la buena pro, la controversia gira entonces sobre si el cálculo utilizado por la Junta de Subastas es el correcto. De un lado, el recurrente aduce que basado en un análisis de costo por impresión (CPI) estaría dentro del umbral de 80% por encima del postor más bajo, lo que según ellos debió haber conllevado su selección en esos niveles. Por otro lado, la Junta de Subastas arguye que, en aras de salvaguardar los mejores intereses del Estado, realizaron un análisis de costo que incluye el CPI, precio por unidad, garantía, tóner, servicios, entre otros factores que pudieran resultar en una carga o beneficio para el gobierno. En ello redunda la discrepancia entre los resultados.

La Junta de Subastas está capacitada para llevar a cabo un riguroso análisis de costo beneficio tomando en cuenta los factores que pudieran hacer que la adjudicación de la buena pro a un licitador vis a vis su competidor redunde en mayores costos para el gobierno. Es la Junta de Subastas de ASG la

agencia que tiene la experiencia y el peritaje para tomar una determinación sobre compras de equipo de impresión para el Gobierno de Puerto Rico. Del expediente no surge ninguna irregularidad en el proceso, ni tampoco existe señalamiento alguno a esos efectos en el recurso del recurrente. Por tanto, ante la ausencia de arbitrariedad, fraude, mala fe u otro vicio evidente en el proceso estamos llamados a dar deferencia a la determinación sustantiva tomada por la Junta de Subastas en la adjudicación del RFP en cuestión. Siendo de esta manera, resolvemos que el error señalado no se cometió.

-IV-

Por todo lo antes expuesto se confirma la adjudicación realizada por la Junta de Subasta de la Administración de Servicios Generales.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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