

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

KARLA FURNITURE
MANUFACTURING, INC.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTA DE
LA UNIVERSIDAD DE
PUERTO RICO EN
CAROLINA, PANEL DE
RECONSIDERACIÓN
UNIVERSIDAD DE
PUERTO RICO

Recurridos

KLRA202200621

Revisión Administrativa
procedente de la Junta
de Subastas de
Universidad de Puerto
Rico en Carolina

Caso Núm: 2022-
283006725;
Adquisición mesas y
sillas para laboratorios
de computadoras y
salones regulares

Sobre:
Impugnación
Adjudicación,
Notificación
Enmendada

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Birriel Cardona, el Juez Bonilla Ortiz y el Juez Pagán Ocasio.

Pagán Ocasio, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 2 de febrero de 2023.

I.

El 16 de noviembre de 2022, Karla Furniture Manufacturing, Inc. (Karla Furniture o parte recurrente) presentó un recurso de revisión judicial. Solicitó que revoquemos la *Notificación Enmendada de Adjudicación de Subasta Formal 2022-283006725*, emitida el 27 de octubre de 2022 por la Junta de Subastas para Compras y Suministros (Junta de Subastas) de la Universidad de Puerto Rico en Carolina (UPRC).¹ Mediante ésta, la Junta de Subastas adjudicó a AE Nova Dist., Inc. (AE Nova) la subasta para la adquisición de mesas y sillas para laboratorios de computadoras y salones de la UPRC.

¹ Apéndice del recurso de revisión judicial, págs. 1-4.

El 9 de enero de 2023, la Junta de Subastas presentó su *Oposición a Recurso de Revisión Administrativa*. Alegó que Karla Furniture no cumplió con las especificaciones establecidas por la UPRC, ni fue el postor más bajo. Adujo que AE Nova fue el postor más bajo que cumplió con todas las especificaciones de la subasta.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, pormenorizaremos los hechos atinentes al recurso de revisión judicial.

II.

El caso de marras tuvo su génesis en una *Invitación a Subasta Informal 2022-283006725*, para la adquisición de mesas y sillas para laboratorios de computadoras y salones regulares de la UPRC.² En la misma, la Junta de Subastas hizo constar los requisitos y las condiciones específicas de las sillas y mesas que necesitaba adquirir. La apertura de la subasta sería el jueves, 14 de julio de 2022, a las 2:30 pm. Los equipos fueron descritos de la siguiente manera:

1. Mesas para computadoras para once (11) laboratorios y quince (15) salones con las siguientes especificaciones:
C Leg with modesty panel Base w/Worksurface Rectangle 24" x 72" x 24" with Casters

Series tables/desks feature a durable powder coated steel base in silver or black finish. Base includes cavity legs for vertical cord management and embossed modesty panel. Horizontal wire management channels available.

Office Source Power Modules Desk Mount Power, 2 UL power outlets 2 USB ports.

2. Sillas Secretariales, sin descansa brazos.
Acrílico 24" W x 24" H Free Standing.

La parte recurrente sometió ante la Junta de Subastas su *Hoja de Cotización*, de la cual surgía un costo total del equipo por \$188,160.00.³ No obstante, el costo del equipo disminuiría al aplicarle un diez por ciento (10%), conforme al margen de

² Íd., págs. 42-46.

³ Íd., págs. 47-48.

preferencia establecido en las resoluciones y certificaciones de la Junta de Inversión en la Industria Puertorriqueña, al amparo de la Ley Núm. 14-2004, según enmendada, conocida como la *Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña*.⁴ Como resultado, el costo final del equipo sería de \$169,344.00.

Además, AE Nova y otras once (11) compañías participaron de la subasta.⁵ AE Nova cotizó el equipo por un total de \$178,560.00. Sin embargo, de la UPRC enviar un pronto pago en el término de quince (15) días, recibiría un descuento. Al aplicar dicho descuento, el costo del equipo sería \$168,320.00.

El 18 de agosto de 2022, la Junta de Subastas emitió una *Notificación de Adjudicación de Subasta Formal 2022-283006725 Adquisición Mesas y Sillas para Laboratorios de Computadoras y Salones Regulares de la Universidad de Puerto Rico en Carolina*.⁶ De las trece (13) compañías licitadoras, AE Nova fue la agraciada. Conforme a la notificación, el costo total del equipo ofrecido por AE Nova fue de \$178,560.00. En la parte de *Motivos/Observaciones*, la Junta de Subastas hizo constar: “[p]ostor más bajo que cumple con las especificaciones y requerimientos solicitados y cuenta con la experiencia necesaria para realizar el proyecto”. La compañía licitadora con el próximo costo de equipo más bajo fue Karla Furniture, por el total de \$188,160.00.

No conforme, el 29 de agosto de 2022, la parte recurrente presentó una *Solicitud de Reconsideración* ante el Panel de Reconsideración de la Administración Central de la UPR, Oficina de Asuntos Legales.⁷ En ésta, alegó que el precio que ofreció era el mejor y más bajo que el de la compañía agraciada. Adujo que, al aplicar el margen de preferencia de la Ley Núm. 14-2004, *supra*, el

⁴ 3 LPRA sec. 930 nota, *et seq.*

⁵ Apéndice de la *Oposición a Recurso de Revisión Administrativa*, págs. 1-2.

⁶ Apéndice del recurso de revisión judicial, págs. 49-52.

⁷ *Íd.*, págs. 68-71.

precio total sería de \$169,344.00. El Panel de Reconsideración no atendió dicha solicitud en el término correspondiente, por lo cual se entendió rechazada de plano.

En vista de lo anterior, el 21 de septiembre de 2022, la parte recurrente presentó un recurso de revisión judicial ante este Tribunal.⁸ El recurso fue identificado con el alfanumérico KLRA202200516 y fue asignado a este Panel del Tribunal de Apelaciones.

El 27 de octubre de 2022, la Junta de Subastas presentó una moción en el caso KLRA202200516, en la que informó que la notificación recurrida incumplía con el requisito de apercibir adecuadamente del término para solicitar revisión judicial. Por lo que, solicitó la desestimación del recurso. Así las cosas, el 9 de noviembre de 2022, este Panel emitió una *Resolución* mediante la cual desestimó el recurso por falta de jurisdicción, al ser prematuro.

El mismo 27 de octubre de 2022, la Junta de Subastas emitió la *Notificación Enmendada de Adjudicación de Subasta Formal 2022-283006725* recurrida. De la misma surge que Karla Furniture ofreció el costo de equipo por \$169,344.00. No obstante, la Junta de Subastas no varió su adjudicación. Por lo que, AE Nova se mantuvo como la licitadora agraciada, con un costo de equipo de \$178,560.00. En la parte de *Motivos/Observaciones*, la Junta de Subastas incluyó la misma expresión anterior, empero, enfatizó (sombreado) lo siguiente: “cumple con las especificaciones”.

Inconforme con la Notificación Enmendada, Karla Furniture imputó a la Junta de Subastas los siguientes errores:

Primer error: Err[ó] la Junta de Subastas recurrida, al rechazar al mejor postor, la parte aquí recurrente, mediante determinaciones de hechos incorrectas y contradictorias que representan una actuaci[ó]n administrativa caprichosa y arbitraria, sin base o evidencia sustancial en el expediente, en lo que constituy[ó] un abuso de discreci[ó]n.

⁸ Íd., págs. 53-74.

Segundo error: Err[ó] la Junta de Subastas recurrida, al adjudicar una subasta en forma adversa [a]l inter[é]s p[ú]blico en violaci[ó]n a la normativa jur[í]dica y doctrina aplicable al uso correcto de fondos p[ú]blicos, reconocidos en la jurisprudencia y pol[í]tica p[ú]blica vigente.

En su alegato en oposici[ó]n, la Junta de Subasta alegó que no se cometieron los errores imputados. Señaló que de la propia lista de materiales que proveyó Karla Furniture no surgía la disponibilidad de la mesa cuya descripci[ó]n era *C Leg with modesty panel base w/worksurface rectangle 24" x 72" x 24" with Casters*. Arguyó que la parte recurrente no especificó el precio de cada material y tampoco identificó si cada uno estaba cubierto por la Ley Núm. 14-2004, *supra*. Por lo que, adujo que dicha corporaci[ó]n no era el postor más bajo que cumpliera con las especificaciones de la Subasta.

III.

Las subastas son el medio a través del cual se invita a varios proponentes a presentar ofertas para la adquisici[ó]n de bienes y servicios. ***Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas***, 194 DPR 711, 716 (2016). Dado a su impacto al erario, nuestro Tribunal Supremo ha reconocido un alto interés p[ú]blico a estos procesos en el gobierno. Íd. Véase, además, ***Caribbean Communications v. Pol. de P.R.***, 176 DPR 978, 994-995 (2009); ***Hatton v. Mun. de Ponce***, 134 DPR 1001, 1005 (1994); ***Great Am. Indem. Co. v. Gobierno de la Capital***, 59 DPR 911, 916 (1942). El fin primordial del proceso de subasta “es proteger los fondos p[ú]blicos, fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles”. ***Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas***, *supra*, pág. 716; ***Empresas Toledo v. Junta de Subastas***, 168 DPR 771, 778 (2006).

Lo anterior procura evitar influencias contrarias al beneficio p[ú]blico. Íd. A su vez, por medio de las subastas gubernamentales, el Gobierno tiene mayor oportunidad de obtener el mejor contrato y, de ese modo, proteger los intereses y activos contra el dispendio, el

favoritismo, la corrupción y el descuido al otorgarse los contratos. **Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas**, supra, págs. 716-717; **Costa Azul v. Comisión**, 170 DPR 847, 854 (2007); **AEE. v. Maxon**, 163 DPR 434, 438-439 (2004). De esta forma, el Gobierno podrá llevar a cabo sus funciones como comprador de una manera eficiente, honesta y correcta para proteger el erario. **Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas**, ante, pág. 717.

El Reglamento sobre Adquisición de Equipos, Materiales y Servicios de la Universidad de Puerto Rico (el Reglamento), Certificación Núm. 36 (2018-2019) de 2 de octubre de 2018, regula lo atinente a “las normas y procedimientos a seguir en la Universidad de Puerto Rico para la adquisición de equipos, materiales, artículos y servicios no personales y pretende agilizar los procedimientos de adquisición de bienes y servicios no personales, y asegurar que éstos sean de óptima calidad”.⁹ Art. 3 del Reglamento, supra, pág. 4. Las formas de adquisición de los bienes y servicios reconocidas y autorizadas por la Universidad de Puerto Rico son las siguientes:

[C]ompras directas en sus diversas modalidades, incluyendo, entre otras: compras directas contra contratos; compras mediante pago con tarjetas de crédito, cuentas de crédito y tarjetas de débito a nombre de la Universidad, u otras similares; compras en caso de emergencias; única fuente de abasto o único proveedor; compras para proyectos de investigación; contratos por periodos anuales o específicos; permutas; trade-in, arrendamientos financieros; compras mediante solicitud de propuestas selladas (RFP) y compras mediante subastas. Art. 6 del Reglamento, supra, págs. 12-13.

La subasta se celebrará para toda adquisición de bienes y servicios cuyo costo exceda de cincuenta mil dólares (\$50,000) y, por tal razón, no puedan adquirirse a través de otras modalidades establecidas en el Reglamento. Art. 20 del Reglamento, supra, pág. 36. Además, podrían adquirirse equipos especializados para la

⁹ Véase, https://juntagobierno.upr.edu/wp-content/uploads/sites/16/2018/10/Cert_36_2018-2019.pdf.

investigación mediante subastas, cuando esté debidamente justificado y el costo estimado sea igual o mayor a ciento cincuenta mil dólares (\$150,000.00). Íd.

El Art. 23, inciso H, del Reglamento, *supra*, pág. 48, establece que:

La Junta adjudicará la subasta por escrito en un Aviso de Adjudicación y expondrá las razones que tuvo para la adjudicación. Como mínimo, el Aviso de Adjudicación deberá incluir:

1. Nombre y dirección de todos los licitadores;
2. Síntesis de las ofertas;
3. Factores o criterios que se tomaron en consideración para adjudicar la subasta;
4. Defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores perdedores;
5. La disponibilidad y los plazos para solicitar la apelación y la revisión judicial.

En otro extremo, al igual que las demás decisiones administrativas, las determinaciones de las agencias y de las juntas al adjudicar las subastas están revestidas de una presunción de legalidad y corrección. ***Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA***, 170 DPR 821, 828-829 (2007); ***Empresas Toledo v. Junta de Subastas***, *supra*, pág. 783. Ello, toda vez 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”. ***Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA***, *supra*, pág. 828; citando a ***Empresas Toledo v. Junta de Subastas***, *ante*, pág. 779. Véase, además, ***CD Builders v. Mun. Las Piedras***, *supra*, pág. 346; ***AEE v. Maxon***, *supra*, pág. 444. Por lo cual, las agencias administrativas gozan de amplia discreción al evaluar las propuestas de los licitadores. ***Accumail P.R. v. Junta de Sub. AA***, *supra*, págs. 828-829.

A tenor con la deferencia que merecen las decisiones de las agencias y las juntas, los tribunales no debemos intervenir en estas y sustituirlas si son razonables. ***Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA***, *supra*, pág. 829; ***Rivera Concepción v. ARPE***, 152 DPR116

(2000). Por esa razón, la determinación de una agencia administrativa prevalecerá a menos que se demuestre que la misma es arbitraria o caprichosa. **Accumail P.R. v. Junta de Sub. AAA**, ante, pág. 829; **Cruz Negrón v. Adm. de Corrección**, 164 DPR 341 (2005).

Es menester puntualizar que, en Puerto Rico, “no existe legislación especial que regule los procedimientos de subasta dirigidos a la adquisición de bienes y servicios para las entidades gubernamentales.” **Caribbean Communications v. Pol. de P. R.**, supra. Conforme a lo dispuesto en la LPAU, supra, los procedimientos administrativos sobre adjudicación de subastas se considerarán procedimientos informales no cuasi judiciales y, por consiguiente, no están sujetos a lo dispuesto en la LPAU, salvo lo relacionado a la reconsideración y la revisión judicial. **Puerto Rico Eco Park v. Municipio de Yauco**, 202 DPR 525 (2019); **Caribbean Communications v. Pol. de P. R.**, supra, págs. 993-994; 3 LPRA secs. 9641 y 9659.

IV.

En el caso marras, Karla Furniture imputó dos errores a la Junta de Subastas. En síntesis, en el primero, señaló que la Junta de Subastas erró al rechazar al mejor postor. Como segundo error, planteó que la adjudicación de la subasta fue adversa al interés público. Por estar relacionados entre sí, los discutiremos en conjunto.

Del expediente administrativo surge palmariamente que el costo de \$169,344.00 que ofreció la parte recurrente estaba sujeto a que se aplicara a los productos el margen de preferencia que establece la Ley Núm. 14-2004, supra. Sin embargo, de la Resolución de certificación para conceder el por ciento del parámetro de inversión a los productos de la empresa Karla Furniture, emitida por la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña, no

surge la disponibilidad de la mesa con la siguiente descripción “*C Leg with modesty panel base w/worksurface rectangle 24” x 72” x 24” with Casters*”. La parte recurrente tampoco aclaró si, a pesar de lo anterior, dicho equipo estaba cubierto por la Ley Núm. 14-2004 y estaba disponible. Así las cosas, el precio no sería de \$169,344.00. Cabe señalar que de la Hoja de Cotización no se incluyó un desglose de los costos de cada producto que necesitaba adquirir la UPRC, como en la Hoja de Cotización de AE Nova. Por lo que, la parte recurrente no cumplió con todas las especificaciones de la subasta.

Por otro lado, aunque AE Nova cotizó un costo total de \$178,560.00, ofreció un descuento a la UPRC si emitía el pago dentro de los quince (15) días siguientes. Como resultado, el costo sería de \$168,320.00. Ese último costo representa un precio menor al que ofreció Karla Furniture, aun aplicando el margen de preferencia. Por lo que, AE Nova fue el mejor postor.

Tras un análisis objetivo, sereno y cuidadoso del expediente del caso de marras, resolvemos que la Junta de Subastas no cometió los errores imputados. Karla Furniture no derrotó la presunción de legalidad y corrección que reviste la determinación recurrida. La parte recurrente no cumplió con las especificaciones de la subasta y tampoco fue el mejor postor. Por lo que, a tenor con la norma de deferencia judicial, los tribunales no debemos intervenir sobre las determinaciones de la Junta de Subastas, si son razonables y la parte que las cuestiona no demostró que son arbitrarias o caprichosas.

V.

Por los fundamentos expuestos, se *confirma* la *Notificación Enmendada de Adjudicación de Subasta Formal 2022-283006725*.

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