

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE AGUADILLA

ECA GENERAL CONTRACTORS
INC

Recurrente

v.

JUNTA DE REVISIÓN Y
APELACIÓN DE SUBASTAS
DE LA AUTORIDAD DE
EDIFICIOS PÚBLICOS

Recurridas

KARIMAR CONSTRUCTION,
INC.

KLRA2014001308

Revisión
Administrativa
(Impugnación de
de Adjudicación de
Subasta)

Caso JRAS:
JRAS-14-004

Subasta AEP-2022:
Centro de Gobierno,
Aguada

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, el Juez Rivera Colón y la Juez Nieves Figueroa.

Nieves Figueroa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de enero de 2015.

Comparece ante nosotros, mediante recurso de revisión judicial, ECA General Contractors, Inc. (en adelante “ECA”). Solicita la revocación de la *Resolución* emitida por la Junta de Revisión y Apelación de Subastas de la Autoridad de Edificios Públicos (en adelante “Junta de Revisión”), mediante la cual se declaró No Ha Lugar su solicitud de reconsideración a los efectos de que se le adjudicara cierta subasta por ser el postor más bajo.

Examinados los escritos presentados, así como el derecho aplicable, acordamos revocar la *Resolución* recurrida.

I.

Surge del expediente ante nuestra consideración que la Junta de Subastas de la Autoridad de Edificios Públicos (en adelante “Junta de Subastas”) emitió un *Segundo Aviso de Notificación de Subasta* para la Subasta Número AEP-2022 sobre el Proyecto Centro de Gobierno, Aguada, P.R. Entre los quince licitadores que presentaron propuestas se encontraban ECA y Karimar Construction, Inc. (en adelante “Karimar”). El 20 de octubre de 2014, notificada el 23 de octubre de 2014, la Junta de Subastas notificó haber adjudicado la subasta en cuestión a Karimar, aunque ECA había sido el postor más bajo. La Junta de Subastas concluyó que “[l]a razón por la cual no se adjudicó a favor de su firma obedece a que en su propuesta no presentó evidencia de construcción de edificios similares al subastado, incumplimiento con la [sic] Condiciones Especiales Suplementarias, en el Artículo 1, L.1. Además, su compañía tuvo un pobre desempeño en proyectos realizados con otras Agencias del Gobierno, incumpliendo con el Artículo VI Inciso I.1. B.5 del Reglamento de Subastas de la Autoridad de Edificios Públicos.”

Inconforme con la determinación de la Junta de Subastas, el 31 de octubre de 2014 la ECA presentó un *Escrito de Apelación* ante la Junta de Revisión, alegando que su propuesta era más baja que la de Karimar por tan solo una diferencia de \$117,000.00. También sostuvo que sí había presentado evidencia de la ejecución de múltiples proyectos de edificaciones similares al Proyecto en cuestión, tal como la remodelación y construcción de nuevas áreas de la Alcaldía de Isabela, cuyo proyecto se terminó a satisfacción del dueño. ECA adujo

que en cuanto su supuesto “pobre desempeño en otros proyectos”, la notificación de adjudicación de subasta no explicaba de forma alguna a qué otros proyectos se refería. También entiende que la Junta de Subastas se equivocó por haber evaluado evidencia extraña a su propuesta en cuanto un supuesto “pobre desempeño” en otros proyectos al haberle solicitado su opinión a un dueño de un proyecto trabajado previamente por ECA. Por tal razón, ECA sostuvo que la adjudicación de la subasta había sido arbitraria y caprichosa.

Así las cosas, el 6 de noviembre de 2014 la Junta de Subastas emitió una *Notificación Enmendada de Adjudicación*, en la que reiteró que una de las razones por las cuales no se adjudicó la subasta a favor de ECA había sido por no haber incluido experiencia relacionada a proyectos similares al subastado. A diferencia de la primera *Notificación de Adjudicación*, esta vez no se incluyó el fundamento de que ECA hubiera tenido “pobre desempeño en otros proyectos”. Por el contrario, se añadió una nueva razón a los efectos de que los costos informados en la propuesta de ECA estaban significativamente por debajo del costo del diseñador, de la Autoridad de Edificios Públicos y de la media de los demás licitadores. La Junta de Subastas concluyó que la falta de experiencia en la construcción de proyectos similares, unido a la desproporción de los costos estimados, convertían a ECA “en un licitador no responsivo y/o un serio riesgo para la ejecución del proyecto según contemplado y conceptualizado”.

Insatisfecho con la decisión de la Junta de Subastas, el 13 de noviembre de 2014 ECA presentó una *Solicitud de Reconsideración/Escrito de Apelación*. En primer lugar, solicitó la

reconsideración de lo que entendió fue un rechazo de plano de su *Escrito de Apelación* presentado el 31 de octubre de 2014. En la alternativa, apeló la *Notificación Enmendada de Adjudicación* emitida el 6 de noviembre de 2014 por entender que en efecto tenía la experiencia previa en proyectos similares según requerido por la Junta de Subastas y que la propuesta de Karimar, si no se tomaba en cuenta la de ECA, también estaba 15.30% por debajo de la media y 11.89% por debajo del estimado del diseñador y de la Autoridad de Edificios Públicos.

Atendida la postura de ECA, el 21 de noviembre de 2014 la Junta de Revisión emitió una *Resolución* en la que declaró No Ha Lugar la solicitud de reconsideración presentada por ECA y confirmó la *Notificación Enmendada de Adjudicación* emitida el 6 de noviembre de 2014. La Junta de Revisión concluyó que “[l]uego de evaluar la controversia en sus méritos, entendemos que la parte apelante, no demostró poseer la experiencia suficiente para realizar la construcción del proyecto subastado”. A pesar de lo anterior, la Junta de Revisión no incluyó determinaciones de hecho ni de derecho para fundamentar su decisión.

Inconforme con dicha determinación, ECA acude ante nosotros mediante el recurso de revisión judicial de epígrafe, en el cual le imputa a la Junta de Revisión la comisión del siguiente error:

ERRÓ LA JUNTA DE REVISIÓN AL SOSTENER LA DETERMINACIÓN DE LA JUNTA DE SUBASTAS, LA CUAL ACTUÓ DE FORMA ARBITRARIA Y CAPRICIOSA AL ADJUDICAR LA SUBASTA NÚMERO AEP-2011 DEL PROYECTO CENTRO DE GOBIERNO, AGUADA, P.R. A KARIMAR CONSTRUCTION, INC., A PESAR QUE LA PARTE COMPARECIENTE FUE EL LICITADOR RESPONSABLE Y RESPONSIVO CON LA OFERTA ECONÓMICA MÁS BAJA.

II.

A. La Revisión Judicial de las Adjudicaciones de Subastas

Es norma establecida que, al igual que otras decisiones administrativas, las resoluciones de las agencias adjudicando subastas se presumen correctas y gozan de deferencia ante los tribunales. Accumail P.R. v. Junta de Subastas A.A.A., 170 D.P.R. 821, 828-829 (2007); Empresas Toledo v. Junta de Subastas, 168 D.P.R. 771, 783 (2006). Las agencias administrativas, en este sentido, gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas de los licitadores. Debido a su experiencia y especialización, estas se encuentran en mejor posición que los tribunales para determinar el mejor postor considerando los factores establecidos en la ley y el reglamento. Accumail P.R. v. Junta de Subastas A.A.A., *supra*; Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*.

En la revisión judicial de la adjudicación de una subasta el tribunal no debe sustituir el criterio de la agencia y debe dar deferencia a las determinaciones de hechos que ésta hace, al igual que a su interpretación de las leyes y reglamentos, siempre que sean razonables. Accumail P.R. v. Junta de Subastas A.A.A., *supra*. Las agencias pueden adjudicar la subasta al postor que consideren más apropiado, aun cuando no sea el más bajo, si con ello se sirve el interés público.

La revisión judicial de determinaciones administrativas está limitada por los parámetros establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. secs. 2101 *et seq.* (en adelante "LPAU").

A tenor del mandato legislativo, la revisión se circunscribe a determinar si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado, si las determinaciones de la agencia están sostenidas por evidencia sustancial y si las conclusiones de derecho fueron correctas. Rebollo v. Yiyi Motors, 161 D.P.R. 69 (2004); Rivera Rentas v. A. & C. Development Corp., 144 D.P.R. 450, 460 (1997).

Como señalamos, al ejercer la función revisora, los tribunales apelativos mostrarán gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas por razón de su experiencia y conocimiento especializado. Sin embargo, las determinaciones de una agencia no gozan de deferencia cuando ésta actúa de forma arbitraria e irrazonable o cuando hay ausencia de prueba adecuada para sostenerla o se cometió error manifiesto en su apreciación. Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409 (2003); O.E.G. v. Rodríguez, 159 D.P.R. 98 (2003).

La parte que impugna las determinaciones de hechos de la agencia administrativa tiene la obligación de identificar la existencia de prueba distinta a la considerada por la agencia que reduzca o menoscabe el valor de la prueba tomada en cuenta por el organismo administrativo para emitir su determinación. El criterio que debe considerar el tribunal apelativo es si, luego de considerada la prueba identificada por el recurrente para sostener la revisión, la determinación administrativa aún es razonable y si está apoyada en evidencia sustancial a la luz de la totalidad del expediente. Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64, 131 (1998).

Después de todo, las decisiones administrativas tienen a su favor una presunción de legalidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que la impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla. Henríquez v. Consejo de Educación Superior, 120 D.P.R. 194, 210 (1987); Murphy Bernabe v. Tribunal Superior, 103 D.P.R. 692, 699 (1975).

B. La Subasta

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 dineros del Pueblo. Este mecanismo sirve para promover la competencia, lograr los precios más bajos posibles, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento. Cordero Vélez v. Mun. de Guánica, 170 D.P.R. 237, 245 (2007); A.E.E. v. Maxon, 163 D.P.R. 434, 438-439 (2004); Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens., 126 D.P.R. 864, 871 (1990).

Aunque los procesos de subasta no están regulados por la LPAU debido a que son procesos informales, 3 L.P.R.A. sec. 2169; Rafael Rosario & Assoc. v. Depto. Familia, 157 D.P.R. 306, 328-329 (2002), la LPAU regula lo relativo a la solicitud de reconsideración y revisión de la adjudicación de las subastas, 3 L.P.R.A. secs. 2169 y 2172. Estos trámites posteriores son formales, Cotto v. Depto. de Educación, 138 D.P.R. 658, 663-664 (1995), y conllevan requisitos rigurosos de notificación y exposición de los fundamentos de la actuación administrativa, de manera que las partes puedan ejercitar su derecho

a la revisión judicial, RBR Const., S.E. v. A.C., 149 D.P.R. 836, 854-855 (2000).

La resolución que emita la agencia en estos casos debe contener, por lo menos, la siguiente información: los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; los defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores perdidosos y la disponibilidad y el plazo para solicitar reconsideración o revisión. L.P.C. & D., Inc. v. A.C., 149 D.P.R. 869, 879 (1999).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que en estos casos los tribunales deben asegurarse que las actuaciones de las agencias se mantengan dentro del ámbito de la autoridad que les ha sido delegada a éstas por la Asamblea Legislativa. Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64, 130 (1998); Assoc. Ins. Agencies v. Com. Seg. P.R., 144 D.P.R. 425, 435 (1997).

La adjudicación de una subasta debe fundamentarse en el cumplimiento de las condiciones impuestas en la invitación que se cursa a los licitadores potenciales. Por las características particulares y la finalidad pública que busca este mecanismo de contratación, es importante que los licitadores, como cuestión de política pública, se encuentren en igualdad de condiciones. En consecuencia, para que un licitador sea elegible y pueda resultar beneficiado con la adjudicación, su propuesta tiene que presentarse de manera responsable y la oferta debe ser la más baja y responsiva. D.P. Arnavas y otros, Government Contract Guidebook, West Group, 3ra ed., 2001, págs. 3-22 a 3-24.

C. La Doctrina de Agotamiento de Remedios Administrativos

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (“LPAU”), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A., sec. 2101, *et seq.*, dispone:

*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 Circuito 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 Sec. 2165 de este título, 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. Sección 4.2, 3 L.P.R.A. sec. 2171. (Énfasis suplido.)*

En otras palabras, un tribunal carece de jurisdicción para entender en una controversia en aquellas instancias en las que una parte no ha agotado los remedios administrativos disponibles ante una agencia. La doctrina de agotamiento de remedios administrativos es una de autolimitación judicial. Ello implica que los tribunales se abstienen de revisar las actuaciones de una agencia administrativa hasta que el agraviado agote todos los remedios administrativos disponibles, de manera que la decisión de la agencia refleje su posición final. Su fin primordial es determinar el momento y la etapa en la cual un litigante puede recurrir a los tribunales, evitando así una intervención a destiempo e innecesaria. Guadalupe v. Saldaña, Pres. U.P.R., 133 D.P.R. 42 (1993); Rivera v. E.L.A., 121 D.P.R. 582 (1988); Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer, 121 D.P.R. 347 (1988).

En conformidad con ello, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone, en su Sec. 4.3 que el tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos: (i) en el caso de que dicho remedio sea inadecuado; (ii) cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios (iii) cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, que amerite pronta reivindicación; (iv) cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva de los procedimientos; (v) cuando sea un claro caso de falta de jurisdicción de la agencia, o (vi) cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa. 3 L.P.R.A sec. 2173.

En virtud de tal disposición estatutaria, este Tribunal ha sido enfático en advertir que el requisito de agotar los remedios ante la agencia administrativa no se puede preterir para acceder dicha jurisdicción al foro judicial, a menos que se cumplan algunas de las excepciones previamente mencionadas, la que, según indicáramos, relevan al querellante de ejercer tal requerimiento. Acevedo v. Mun. de Aguadilla, 153 D.P.R. 788 (2001).

A los tribunales se nos delega el deber de ser fieles guardianes de nuestra jurisdicción, incluso cuando ninguna de las partes alegue tal defecto. Carattini v. Collazo Systems Analysis, Inc., 158 D.P.R. 345 (2003). Los asuntos sobre jurisdicción son materia privilegiada, por lo que deben ser resueltos con preferencia y en los casos que proceda, debe desestimarse el recurso. Vega et al. v. Telefónica, 156 D.P.R. 584

(2002). La ausencia de jurisdicción en cuanto a un recurso de revisión administrativa no puede ser subsanada por el Foro Apelativo, ni pueden las partes conferírsela cuando no la tiene. Una vez el tribunal determina que no tiene jurisdicción sobre la materia, viene obligado a desestimar el caso sin entender en sus méritos.

III.

Luego de examinar determinadamente el tracto procesal del caso de epígrafe, es evidente que este Tribunal carece de jurisdicción para entender en el mismo toda vez que la Junta de Revisión aún no ha resuelto el *Escrito de Apelación* que presentó ECA el 31 de octubre de 2014.

Surge del expediente ante nuestra consideración, que el 31 de octubre de 2014 ECA presentó un *Escrito de Apelación* solicitando la revocación de la *Notificación de Adjudicación* emitida por la Junta de Subastas el 21 de octubre de 2013. Estando pendiente de resolver dicho *Escrito de Apelación*, la Junta de Subastas emitió una *Notificación Enmendada de Adjudicación* en la que modificó las razones que justificaban la adjudicación de la subasta a favor de Karimar. Inconforme con dicha determinación y dado que la Junta de Subastas no especificó si estaba resolviendo el *Escrito de Apelación*, el 13 de noviembre de 2014 ECA presentó una *Solicitud de Reconsideración/Escrito de Apelación*. En respuesta a dicho escrito, el 21 de noviembre de 2014 la Junta de Revisión emitió una *Resolución* declarando No Ha Lugar la solicitud de reconsideración presentada por ECA y confirmando la *Notificación Enmendada de Adjudicación*.

En primer lugar, entendemos que la Junta de Subastas estaba impedida de emitir una *Notificación Enmendada de Adjudicación* cuando se encontraba pendiente de adjudicar ante la Junta de Revisión un *Escrito de Apelación* presentado oportunamente. Ello así, la *Notificación Enmendada de Adjudicación* fue emitida sin jurisdicción y carece de validez jurídica alguna.

Aún si para efectos argumentativos se considerara que la *Notificación Enmendada de Adjudicación* atendió el primer *Escrito de Apelación*, lo cierto es que dicha determinación no apercibió a las partes de su derecho a solicitar reconsideración ante la Junta de Revisión, según requerido por la LPAU¹ y por el propio Reglamento de la Junta de Subastas de la Autoridad de Edificios Públicos². Por tanto, la misma es contraria a derecho y nuevamente carece de validez alguna.

De lo anterior se desprende que la Junta de Revisión todavía no ha resuelto el primer *Escrito de Apelación* presentado por ECA el 31 de octubre de 2014, por lo que no se han agotado los remedios administrativos disponibles antes de acudir en revisión judicial de una determinación final de la agencia. Ante estas circunstancias, es forzoso concluir que este Tribunal carece de jurisdicción para entender en los méritos del caso.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la *Resolución* recurrida. Se devuelve el caso a la Junta de Revisión para resuelva el

¹ 3 L.P.R.A. secs. 2169 y 2172.

² Artículo IX(D)(1-2) del Reglamento de la Junta de Subastas de la Autoridad de Edificios Públicos.

Escrito de Apelación presentado el 31 de octubre de 2014 y aperciba a las partes de su derecho a solicitar reconsideración de dicha determinación antes de acudir en revisión judicial.

Adelántese inmediatamente por teléfono, correo electrónico y fax y luego notifíquese por la vía ordinaria.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones