

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL V

<p>CONSOLIDATED WASTE SERVICES, LLC, Recurrente, v. DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS; SECRETARIO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS; JUNTA DE SUBASTAS DEL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS, Recurrida.</p>	<p>KLRA201700840</p>	<p>REVISIÓN procedente del Departamento de Transportación y Obras Públicas. Caso núm. 2018-02. Sobre: Adjudicación de requerimiento de propuesta.</p>
---	----------------------	---

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Romero García y la Jueza Jiménez Velázquez¹.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de diciembre de 2017.

La parte recurrente, *Consolidated Waste Services, LLC (ConWaste)*, instó el presente recurso de revisión el 4 de diciembre de 2017. En él, impugnó la notificación de adjudicación del requerimiento de propuesta núm. 2018-02, emitida el 8 de noviembre de 2017, y notificada el 13 de noviembre de 2017, por el Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP).

Luego de evaluar el recurso, nos es forzoso desestimarlos por falta de jurisdicción.

I.

Allá para el 26 de octubre de 2017, el DTOP emitió el requerimiento de propuesta núm. 2018-02, *Contract for Hurricane María Debris Removal, Hauling, Processing and Disposition*. El 3 de noviembre de 2017,

¹ Conforme a la Orden Administrativa Núm. TA-2017-237, emitida el 13 de diciembre de 2017, se modificó la composición de este Panel.

ConWaste presentó su propuesta para dicho requerimiento. El 8 de noviembre de 2017, el Comité de Evaluación, cual designado por el Secretario del DTOP, emitió su notificación de adjudicación del requerimiento de la mencionada propuesta. En ella, consta el nombre de los licitadores agraciados y los correspondientes apercebimientos.

Según consignado en la mencionada notificación, el proceso de adjudicación fue tramitado al amparo de lo dispuesto en la Orden Ejecutiva OE-2017-053, *Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo Rosselló Nevárez, para viabilizar y acelerar la recuperación de Puerto Rico luego del paso del Huracán María*, emitida el 28 de septiembre de 2017².

Insatisfecha, la parte recurrente incoó el presente recurso y señaló el siguiente error:

Primer Error:

Erró el DTOP al notificar la adjudicación del Requerimiento de Propuesta en violación a las garantías y requisitos mínimos de notificación requeridos por el debido proceso de ley.

(Énfasis suprimido).

Esencialmente, articuló que la notificación no cumple con las garantías mínimas del debido proceso de ley, al carecer de fundamento alguno que justifique la adjudicación de los contratos³. Acorde con lo anterior, puntualizó que la notificación de adjudicación fue defectuosa y no adquirió finalidad ni surtió efecto alguno en cuanto a los licitadores que presentaron propuestas.

Enfatizó que, para que el derecho a obtener revisión judicial surta efecto, resulta imprescindible que la notificación esté fundamentada, aunque sea de forma sumaria. Ello, para que la parte que sea

² La referida Orden Ejecutiva flexibiliza el trámite para el otorgamiento de contratos. En lo atinente, "exime a los contratistas, y a cualquier agencia, instrumentalidad, corporación pública y/o entidad adscrita a la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, de cumplir con cualquier requisito impuesto por Ley, reglamento, orden administrativa o directriz aplicables que regule el proceso de contratación gubernamental".

³ La notificación objeto del recurso únicamente provee los nombres de los licitadores agraciados y el servicio adjudicado.

adversamente afectada pueda cuestionar la decisión de la agencia mediante la revisión judicial. Además, apuntó que el requisito de que la determinación esté fundamentada es necesario para asegurar que esta no haya sido arbitraria, caprichosa o irrazonable.

Por último, planteó que la Orden Ejecutiva OE-2017-053 no puede ser utilizada para obviar las formalidades exigidas para los contratos gubernamentales. A esos efectos, articuló que, a pesar de que las contrataciones de servicios de emergencia están exentas de los requisitos aplicables a las subastas formales, el DTOP tiene la obligación de velar por el cumplimiento de los requisitos establecidos para los procedimientos de requerimientos de propuestas.

II.

A.

La doctrina prevaleciente dispone que los tribunales tenemos la obligación de ser los guardianes de nuestra propia jurisdicción. También, que la ausencia de jurisdicción no puede ser subsanada, ni un tribunal asumirla, atribuírsela o arrogársela cuando no la tiene. *Martínez v. Junta de Planificación*, 109 DPR 839, 842 (1980); *Maldonado v. Pichardo*, 104 DPR 778, 782 (1976). De determinarse que no hay jurisdicción sobre un recurso o sobre una controversia determinada, procede su desestimación. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009).

De otra parte, la falta de jurisdicción sobre la materia: (1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente otorgarle jurisdicción sobre la materia a un tribunal ni el tribunal lo puede hacer *motu proprio*; (3) los dictámenes son nulos (nulidad absoluta); (4) los tribunales deben auscultar su propia jurisdicción; (5) los tribunales apelativos deben examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso y, (6) el planteamiento sobre jurisdicción sobre la materia puede hacerse en cualquier etapa del procedimiento por cualquiera de las partes o por el tribunal *motu proprio*. *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991).

De determinarse que no hay jurisdicción sobre un recurso o sobre una controversia determinada, procede su desestimación. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009). Por su parte, la Regla 83 (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83 (C), nos permite desestimar un recurso de apelación o denegar un auto discrecional, a iniciativa propia, por los motivos consignados en el inciso (B) de la Regla 83. En específico, la Regla 83 (B) (1) provee para la desestimación de un pleito por falta de jurisdicción.

B.

La Ley Núm. 201-2003, *Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 4 LPRA sec. 24 *et seq.*, establece en su Art. 4.006 que este Tribunal podrá revisar, mediante distintos recursos, las resoluciones, órdenes o sentencias emitidas por el Tribunal de Primera Instancia y los dictámenes emitidos por agencias administrativas. 4 LPRA sec. 24y.

Por su parte, la Sec. 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU)⁴, establece el procedimiento que la parte adversamente afectada deberá seguir para solicitar la revisión, ante este Tribunal, de una determinación **final** de una agencia administrativa, **luego de agotar todos los remedios**. En lo atinente al agotamiento de los remedios en los procedimientos de adjudicación de subastas, la Sec. 3.19 de la LPAU establece que:

Los procedimientos de adjudicación de subastas serán informales; su reglamentación y términos serán establecidos por las agencias, pero siempre en estricto cumplimiento con la legislación sustantiva que aplica a las compras del Gobierno de Puerto Rico y sin menoscabo de los derechos y obligaciones de los licitadores bajo la política pública y leyes vigentes en la jurisdicción de Puerto Rico. **La parte adversamente afectada por una decisión** podrá, dentro del término de veinte (20) días a partir del depósito en el correo federal notificando la adjudicación de la subasta, presentar una moción de reconsideración ante la agencia. En la alternativa, **podrá presentar una solicitud de revisión ante la Junta Revisora de la Administración de Servicios**

⁴ A pesar de que la citada Ley derogó la antigua Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 3 LPRA sec. 2101 *et seq.*, el principio de revisión judicial no ha variado.

Generales o la entidad apelativa que corresponda en ley o reglamento, dentro del término de veinte (20) días calendario, a partir del depósito en el correo federal notificando la adjudicación de la subasta. La agencia o la Junta Revisora deberá considerarla dentro de los treinta (30) días de haberse presentado. La Junta podrá extender dicho término una sola vez, por un término adicional de quince (15) días calendario. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para instar el recurso de revisión judicial empezará a contarse desde la fecha en que se depositó en el correo federal copia de la notificación de la decisión de la agencia, la entidad apelativa o la Junta Revisora resolviendo la moción. Si la agencia, la entidad apelativa o la Junta Revisora dejare de tomar alguna acción con relación a la moción de reconsideración o solicitud de revisión, dentro del término correspondiente, según dispuesto en esta Ley, se entenderá que ésta ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha comenzará a correr el término para la revisión judicial.

(Énfasis nuestro).

Es pertinente recalcar que la Sec. 4.2 es clara, a los efectos de que las órdenes y resoluciones interlocutorias de una agencia no son revisables directamente, ello incluye “aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas”. De querer impugnar una disposición interlocutoria, esta “podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia”⁵. Véase, Sec. 4.2 de la LPAU.

Valga señalar que, “para que una orden o resolución sea considerada final, se requiere que esta le ponga fin al caso ante la agencia y que tenga efectos sustanciales sobre las partes”. *Crespo Claudio v. O.E.G.*, 173 DPR 804, 812-813 (2008). Además, debe incluir determinaciones de hecho, conclusiones de derecho, y una advertencia sobre el derecho de solicitar la reconsideración o revisión. Igualmente, dicha determinación debe estar firmada por el jefe de la agencia o por algún funcionario autorizado para emitir la decisión final de la agencia. *Id.*, a la pág. 813.

En ese sentido, **un dictamen final es el que pone fin a todas las controversias presentadas ante el organismo administrativo**, “sin dejar pendiente una para ser decidida en el futuro”. *Comisionado Seguros v. Universal*, 167 DPR 21, 29 (2006). La finalidad de una determinación

⁵ Ello sin perjuicio de aquellas instancias en las que una agencia carece de jurisdicción para adjudicar un caso, lo que constituiría una actuación *ultra vires*. *J. Exam. Tec. Med. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 492 (1997).

administrativa puede equipararse a una sentencia en los procedimientos judiciales, “porque resuelve finalmente la cuestión litigiosa y de la misma puede apelarse o solicitarse revisión”. *Comisionado Seguros v. Universal*, 167 DPR, a la pág. 29.

Esta norma se adoptó de la jurisdicción federal, en la que se estableció que el derecho a la revisión judicial solo se activa cuando se emite una “acción administrativa final”. *Crespo Claudio v. O.E.G.*, 173 DPR, a la pág., 813. Así pues, **“el legislador se aseguró de que la intervención judicial se realizara después de que concluyeran los trámites administrativos y se adjudicaran todas las controversias pendientes ante la agencia, de manera que no haya una intromisión de los tribunales a destiempo”**. *Id.* (Énfasis nuestro).

Acorde con lo anterior, es evidente que es prematuro presentar un recurso de revisión judicial para impugnar una determinación administrativa que no es final. “Ello, a su vez, es cónsono con la finalidad del requisito de madurez empleado por los tribunales [...]”. *Id.*

III.

En su recurso, *ConWaste* impugnó la notificación de la adjudicación del requerimiento de propuesta núm. 2018-02. Específicamente, razonó que dicha notificación carece de fundamento alguno, por lo que no constituye una determinación final. Asimismo, esgrimió que ello incide sobre la revisión judicial de la adjudicación. Por tanto, la parte recurrente nos solicita la revisión de una determinación que, a su vez, arguye no es final.

En lo atinente, la Sec. 4.2 de la LPAU establece el procedimiento que la parte adversamente afectada deberá seguir para solicitar la revisión, ante este Tribunal, de una determinación **final** de una agencia administrativa, **luego de agotar todos los remedios provistos**. Surge de los apercebimientos contenidos en la notificación impugnada que, antes de acudir ante nos, la parte recurrente debió haber presentado una solicitud de revisión ante la Junta Revisora de la Administración de Servicios

Generales⁶, mas no lo hizo. Lo anterior es cónsono con lo establecido en la Sec. 3.19 de la LPAU, sobre los procedimientos y términos para solicitar revisión en la adjudicación de subastas⁷.

Los requisitos para la revisión judicial establecidos en la Sec. 4.2 de la LPAU fueron establecidos para asegurar que la intervención judicial se realizara después de que concluyeran los trámites administrativos y se adjudicaran **todas las controversias pendientes ante la agencia, de manera que no haya una intromisión de los tribunales a destiempo**⁸. Ello no ocurrió en la presente controversia.

La falta de una determinación de la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales que atendiese los planteamientos aquí esbozados, incide sobre la facultad de este foro de revisar la notificación de adjudicación impugnada⁹. Acorde con lo anterior, concluimos que no ostentamos jurisdicción para atender el presente recurso, pues la parte recurrente no agotó todos los remedios administrativos previo a instar su solicitud de revisión y, como consecuencia, no nos colocó en posición de atender su recurso.

Según expuesto, es norma reiterada que los tribunales tenemos la obligación de ser los guardianes de nuestra propia jurisdicción. También, que la ausencia de jurisdicción **no** puede ser subsanada, ni un tribunal asumirla, atribuírsela o arrogársela cuando no la tiene. Por todo lo anterior, nos encontramos despojados de autoridad para examinar los méritos del recurso y, a la luz del derecho aplicable, procede su desestimación.

⁶ Con copia al Comité de Evaluación del DTOP y demás licitadores que participaron en el proceso de requerimiento de propuesta. Véase, además, 3 LPRA Ap. XIX, Art. 61.

⁷ La citada Sec. 3.19 de la LPAU comprende el mecanismo de requerimiento de propuestas. Véase, *R & B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 625 (2007).

⁸ Precisa mencionar que, según se desprende de los apercibimientos contenidos en la notificación impugnada, la adjudicación de la buena pro a los licitadores agraciados está sujeta a la aprobación y autorización subsiguiente de la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico. En ese sentido, el trámite de adjudicación tiene una etapa posterior, cuyo estatus tampoco surge claramente del recurso de revisión.

⁹ Le correspondería a la parte recurrente, de estimarlo procedente, solicitarle a la mencionada Junta atender los referidos planteamientos.

IV.

Conforme a lo antes expuesto, desestimamos el recurso ante nuestra consideración por falta de jurisdicción.

El Juez Sánchez Ramos disiente, pues la LPAU no requiere, como requisito para solicitar revisión, ante este Tribunal, de la adjudicación final de una subasta o de solicitudes de propuestas (*RFP*) por la agencia correspondiente, que se haya solicitado reconsideración ante la agencia o revisión ante la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales. Según lo dispuesto en la LPAU (Sección 3.19), la parte “podrá” solicitar la reconsideración o la revisión ante la Junta, lo cual implica que ello no es mandatorio.

Notifíquese.

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