

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

DATA @CCESS
COMMUNICATIONS, INC.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS DE LA
ADMINISTRACIÓN DE
SERVICIOS GENERALES

Recurrido

CLARO PR/TELEPHONE CO.
WORLD NET
TELECOMMUNICATIONS,
INC.

Licitadores Agraciados-
Recurridos

KLRA201900734

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Administración de
la Administración
de Servicios
Generales

Sobre:
Impugnación de
Subasta

Caso Núm.:
19-039-OGP

Panel integrado por su presidenta, la Juez Cintrón Cintrón, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Rivera Torres

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2020.

El 26 de noviembre de 2019, compareció ante nos Data @ccess Communications (en adelante, Data @ccess o recurrente), impugnando la adjudicación de la Subasta Formal Núm. 19-039-OGP (en adelante, Subasta Núm. 19-039-OGP) emitida por la Administración de Servicios Generales (en adelante, ASG o recurrida). Además, para la misma fecha, nos solicitó la paralización de los procedimientos de la subasta en una moción en auxilio de jurisdicción; la cual se declaró Ha Lugar ese mismo día.

Sin embargo, luego de examinar minuciosamente la determinación recurrida, resolvemos desestimar el recurso por falta de jurisdicción.

Resumimos brevemente el tracto procesal que origina la presentación de este recurso.

Número Identificador

SEN2020_____

-I-

El 13 de septiembre de 2018, la ASG notificó la Invitación a la Subasta Núm. 19-039-OGP para establecer contrato para los servicios de líneas de conexión (red) y telefonía para la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) y Agencias Gubernamentales Asociadas del Gobierno de Puerto Rico.

Tras varias posposiciones y enmiendas al pliego, el Acto de Apertura se celebró finalmente el 15 de febrero de 2019, al cual comparecieron tres licitadores, a saber: Data @ccess, WorldNet Telecommunications, Inc. (en adelante, WorldNet) y la Puerto Rico Telephone Company, Inc., h/n/c Claro (en adelante, Claro).¹

Luego del estudio y análisis de rigor a las propuestas sometidas, el 16 de septiembre de 2019, la Junta de Subastas emitió el Aviso de Adjudicación (en adelante, Aviso) concediendo la buena pro de la subasta a los licitadores Claro y WorldNet, rechazando así la propuesta de Data @ccess.

En cuanto al recurrente, las razones por las cuales no se adjudicó la subasta a su favor, según surge del propio Aviso, son: (1) la fianza de licitación o "*bid bond*" no se realizó a favor de la ASG, sino que se ofreció a nombre del Secretario de Hacienda; (2) Data @ccess no presentó equipos para circuitos de internet; (3) el recurrente no detalló en su propuesta todos los puntos relacionados de facilidades y servicios del Centro de Llamadas (NOCC) requeridos; y (4) Data @ccess no presentó información sobre los procesos de facturación.

Inconforme, el 7 de octubre de 2019, Data @ccess instó una Solicitud de Revisión ante la Junta Revisora de la ASG. En esencia, argumentó: (1) que la fianza a favor del Secretario de Hacienda es un error subsanable que no afectó las condiciones de

¹ Neptuno Netwroks también estuvo presente, pero su propuesta no fue recibida porque no fue presentada a tiempo.

la subasta en detrimento del interés público; (2) que presentó información detallada sobre todos los equipos y modelos a utilizarse, así como el precio por cada circuito; (3) que aceptó contar con las facilidades y servicios del Centro de Llamadas (NOCC) requeridos, información que no requería ser detallada conforme al Pliego de Subasta y, además; (4) que en ningún momento el pliego requirió información sobre los procesos de facturación. Tanto WorldNet como Claro presentaron su oposición a la solicitud de revisión.

El 7 de noviembre de 2019, la Junta Revisora emitió y notificó una Resolución en la que extendió el término conforme dispone la Sec. 3.19 de la LPAU.² Dentro de dicha extensión, emitió la Resolución recurrida. Mediante la referida Resolución, la Junta Revisora determinó que el primer fundamento de rechazo a la oferta de Data @ccess —sébase, el incumplimiento con la fianza de licitación a favor de la ASG— era un error subsanable. Asimismo, resolvió que los fundamentos tercero y cuarto para el rechazo de la propuesta de Data @ccess no eran suficientes para descalificarlo. Ahora bien, sostuvo, en cuanto al alegado desglose de equipos de circuitos de internet realizado por Data @ccess, que éste “*se limitó a proveer una descripción técnica de los equipos a ser utilizados de ésta ser seleccionada, lo cual no cumple con el requerimiento de la Subasta*”³. Tampoco Data @ccess hizo especificación o referencias claras en torno a donde surge la información requerida. Esta falta constituyó fundamento suficiente para confirmar a la Junta de Subastas.

Así, la Junta Revisora notificó su determinación final el 21 de noviembre de 2019, certificando haber “archivado en autos el original de la Resolución y [...] enviado por correo regular o correo

² Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*. 3 LPRA sec. 9601 et seq.

³ Apéndice 20 del recurso de revisión, págs. 973-974.

electrónico copia fiel y exacta de la misma a la ASG y a todos los licitadores según surge de la Solicitud de Reconsideración”.

Aún en desacuerdo, el 26 de noviembre de 2019, Data @ccess recurrió ante este Foro. En primera instancia, indicó que recurre del Aviso de Adjudicación propiamente, por entender que su Solicitud de Revisión ante la Junta Revisora de la ASG fue rechazada de plano el 7 de noviembre de 2019, al no acogerla dentro del término estatutario. En cualquier caso, Data @ccess esbozó en su recurso los señalamientos de error que transcribimos a continuación.

ERRORES PERTINENTES A LA JUNTA REVISORA:

ERRÓ LA HONORABLE JUNTA REVISORA AL DICTAR UNA RESOLUCIÓN FINAL NULA POR CARECER DE JURISDICCIÓN PARA EMITIR LA MISMA.

ERRÓ LA HONORABLE JUNTA REVISORA AL CONCLUIR QUE DATA @CCESS NO PRESENTÓ EQUIPOS PARA CIRCUITO DE INTERNET EN SU PROPUESTA NI LA INFRAESTRUCTURA DE EQUIPOS TERMINALES, CONFIGURACIONES, ETC., AUN CUANDO DICHA INFORMACIÓN SURGE DE LA PROPUESTA Y CONSTA EN EL EXPEDIENTE DE LA SUBASTA.

ERRORES PERTINENTES A LA JUNTA DE SUBASTAS:

ERRÓ LA HONORABLE JUNTA DE SUBASTAS DE LA ASG AL CONSIDERAR COMO UN ERROR INSUBSANABLE EL OTORGAR LA FIANZA DE LICITACIÓN A FAVOR DEL SECRETARIO DE HACIENDA, EN VEZ DE A NOMBRE DE ASG, Y EN SU CONSECUENCIA RECHAZAR LA PROPUESTA PRESENTADA POR DATA @CCESS.

ERRÓ LA HONORABLE JUNTA DE SUBASTAS DE LA ASG AL CONCLUIR QUE DATA @CCESS NO PRESENTÓ EQUIPOS PARA CIRCUITO DE INTERNET EN SU PROPUESTA NI LA INFRAESTRUCTURA DE EQUIPOS, TERMINALES Y CONFIGURACIONES, ETC., AUN CUANDO DICHA INFORMACIÓN SURGE DE LA PROPUESTA Y CONSTA EN EL EXPEDIENTE DE LA SUBASTA.

ERRÓ LA HONORABLE JUNTA DE SUBASTA DE LA ASG AL EXIGIR LA PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN ADICIONAL QUE NO FUE REQUERIDA EN EL PLIEGO DE SUBASTA.

Data @ccess presentó junto al recurso una *Moción Solicitando Orden de Paralización en Auxilio de Jurisdicción*, la

cual, el 26 de noviembre de 2019, este Honorable Tribunal determinó declararla Ha Lugar. Transcurrido el término concedido para comparecer, la ASG presentó el 17 de diciembre de 2019 su escrito en oposición. Los licitadores agraciados, WorldNet y Claro, hicieron lo propio el 4 de diciembre de 2019.

-II-

A. La subasta y la revisión judicial

Como cuestión de umbral, es fundamental recordar que el objetivo de exigir que las obras y la contratación que realiza el Gobierno se efectúe mediante el proceso de subasta, es *proteger los intereses y el dinero público*. Este mecanismo intenta *promover la competencia, lograr los mejores precios, evitar el favoritismo y la corrupción, el descuido en la otorgación de los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento*.⁴

La ausencia de un estatuto general que regule los procesos de subasta en el ámbito gubernamental, exige que cada agencia adopte las normas que han de regir sus respectivos procedimientos de subasta. Ahora bien, las etapas de reconsideración y revisión judicial de una subasta se encuentran reglamentadas por la LPAU.⁵

Al respecto la Sec. 3.19 del estatuto dispone:

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 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

⁴ AEE v. Maxon, 163 DPR 434, 439 (2004).

⁵ 3 LPRA sec. 9659.

*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 este capítulo, se entenderá que ésta ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha comenzará a correr el término para la revisión judicial.⁶*

En resumen, según lo dispuesto en la LPAU, en los casos de impugnación de subasta, la parte adversamente afectada por una resolución final de la Junta Revisora podrá presentar una solicitud de revisión judicial ante este Foro Apelativo dentro del término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación mediante correo postal de la decisión emitada por la agencia.⁷

Por otra parte, una de las controversias en el presente caso se ciñe en determinar si la Junta Revisora de la ASG perdió jurisdicción una vez decidió extender por quince (15) días el término para atender la solicitud de revisión, habiendo transcurrido los treinta (30) días que tenía para hacerlo. Ante la falta de expresiones por parte del Mas Alto Foro que conteste nuestra interrogante, razonamos prudente remitirnos por analogía a la interpretación del Tribunal Supremo de Puerto Rico relativa a la falta de jurisdicción de las agencias administrativas una vez transcurre el término de quince (15) días concedido por la Sec. 3.15 de la LPAU para atender las solicitudes de reconsideración en un procedimiento administrativo adjudicativo.⁸

⁶ *Ibid.* (Énfasis nuestro).

⁷ Véase, además, Sec. 4.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9672.

⁸ La Sec. 3.15 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9655, dispone en lo pertinente:

La parte adversamente afectada por una resolución u orden parcial o final podrá, dentro del término de veinte (20) días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la resolución u orden, presentar una moción de reconsideración de la resolución u orden. La agencia dentro de los quince (15) días de haberse presentado dicha moción deberá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión comenzará a correr

Al respecto, en *Flores Concepción v. Taíno Motors, Inc.*⁹, el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que una agencia administrativa tiene jurisdicción para acoger una moción de reconsideración, aun después de transcurrido el término de quince (15) días de haberse presentado, siempre y cuando no hayan transcurrido los treinta (30) días para acudir en revisión ante el Tribunal de Apelaciones y, no se haya presentado un recurso ante dicho foro.¹⁰

*[E]l hecho de que una agencia administrativa pueda acoger una moción de reconsideración —luego de transcurrido el plazo de quince días que se establece para que la agencia la atienda y antes de que se presente un recurso judicial en revisión de la decisión administrativa emitida—ciertamente no produce incertidumbre alguna respecto a cuándo comienza a transcurrir el término para recurrir en revisión judicial. **Sólo cuando todavía no ha transcurrido el término para acudir en revisión ante el foro judicial y no se haya presentado el recurso de revisión judicial, es que la agencia tendría jurisdicción para tomar alguna determinación fuera del mencionado término de quince días** sobre la moción de reconsideración presentada.¹¹*

De modo que, en los procedimientos de subastas la Junta Revisora de la ASG goza de jurisdicción para atender un recurso de revisión siempre que no haya transcurrido el término para acudir en revisión judicial y el licitador afectado no haya presentado un recurso ante dicho foro.

B. Notificación defectuosa

De igual forma, se exige de la agencia una notificación correcta que es característica imprescindible del *debido proceso de ley*. El propósito que sirve la notificación es proteger el derecho de

*nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para solicitar revisión empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución de la agencia resolviendo definitivamente la moción de reconsideración.
[...]*

⁹ 168 DPR 504 (2006).

¹⁰ Véase, además, *Lagares v. E.L.A.*, 144 DPR 601 (1997).

¹¹ *Flores Concepción v. Taíno Motors*, supra. (Énfasis nuestro).

procurar la revisión judicial de la parte afectada por un dictamen *a quo adverso*.¹²

La notificación concede a las partes la oportunidad de tomar conocimiento real de la acción tomada por la agencia y otorga a las personas, cuyos derechos pudieran quedar afectados, la oportunidad de decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar la determinación.¹³ Ante ello, resulta indispensable que se notifique adecuadamente cualquier determinación de la agencia que afecte los intereses de un ciudadano.¹⁴

La notificación adecuada supone la advertencia de los siguientes preceptos: (1) *derecho a solicitar reconsideración de la decisión tomada*; (2) *derecho a solicitar revisión judicial o juicio de novo, según sea el caso*; y (3) *los términos correspondientes para ejercitar dichos derechos. El incumplimiento con alguno de estos requisitos resulta en una notificación defectuosa, por lo que no comienzan a transcurrir los términos para solicitar los mecanismos procesales posteriores o la revisión judicial del dictamen.*¹⁵ Es decir, el deber de notificar a las partes una determinación administrativa de manera adecuada y completa **no constituye un mero requisito**.¹⁶

En resumen, si una parte no es notificada de la determinación de una agencia conforme a derecho, no se le pueden oponer los términos jurisdiccionales para recurrir de la determinación.¹⁷ Para que se activen y comiencen a transcurrir los términos jurisdiccionales o de cumplimiento estricto para presentar una moción de reconsideración o un recurso de revisión

¹² *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310 (2006); *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc.*, 133 DPR 881 (1993).

¹³ *Asoc. Vec. Altamesa Este v. Municipio de San Juan*, 140 DPR 24 (1996).

¹⁴ *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, supra; *Asoc. Vec. de Altamesa Este v. Mun. San Juan*, supra.

¹⁵ *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46 (2007); *Asoc. Vec. de Altamesa Este v. Mun. San Juan*, supra.

¹⁶ *Río Const. Corp. v. Mun. de Caguas*, 155 DPR 394 (2001).

¹⁷ *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998 (2008).

ante el Tribunal Apelativo, es necesario que se haya notificado la determinación cuestionada por correo, a las partes y sus abogados, a la brevedad posible y se deberá archivar en autos copia de la orden o resolución y de la constancia de la notificación. No se podrá requerir a una parte el cumplimiento con una resolución final, a menos que haya sido notificada de la misma.¹⁸

C. Consideraciones jurisdiccionales.

Por otro lado, es norma conocida que los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción. Por lo que estamos obligados a considerar dicho asunto aún en ausencia de un señalamiento de las partes a esos efectos.¹⁹ Conforme a ello, las cuestiones relativas a la jurisdicción de un tribunal son privilegiadas y deben resolverse con preferencia a cualesquiera otras.²⁰ La jurisdicción no se presume toda vez que, previo a la consideración en los méritos de un recurso, el tribunal tiene que determinar si tiene facultad para entender el mismo.²¹

La falta de jurisdicción de un tribunal no es susceptible de ser subsanada. Los tribunales carecen de discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. Cuando un tribunal acoge un recurso a sabiendas de que carece de autoridad para entender en él, actúa ilegítimamente. Por ello, cuando un tribunal no tiene jurisdicción o autoridad para considerar un recurso, procede que se desestime el mismo.²²

-III-

En primer lugar, Data @ccess plantea que la Resolución final emitida por la Junta Revisora de la ASG el 21 de noviembre de 2019 se emitió sin jurisdicción y, por ende, es nula. El recurrente explica que aun cuando la Junta Revisora hizo uso de su facultad

¹⁸ Véase, Sec. 3.14 de la LPAU, 3 LPRa sec. 9654.

¹⁹ *Ponce Fed. Bank v. Chubb Life Ins. Co.*, 155 DPR 309 (2001).

²⁰ *S.L.G. Ramos Szendrey v. F. Castillo*, 169 DPR 873, (2007).

²¹ *Sociedad de Gananciales v. A.F.F.*, 108 DPR 644 (1979).

²² *S.L.G. Szendrey Ramos v. F. Castillo*, supra; *Souffront v. A.A.A.*, 164 DPR 663 (2005).

para extender por quince (15) días el término para considerar la Solicitud de Revisión, lo hizo de forma tardía. En vista de lo anterior, Data @ccess aclara que recurre propiamente del Aviso de Adjudicación emitido 16 de septiembre de 2019 por entenderse rechazada de plano su solicitud de revisión el 7 de noviembre del mismo año.

Diferimos de la interpretación de la parte recurrente. Es un hecho cierto que la Junta Revisora emitió el 7 de noviembre de 2019 —al día treinta y uno (31) de Data @ccess haber presentado la solicitud de revisión— una Resolución extendiendo por quince (15) días el término para considerar la misma, según provee la Sec. 3.19 de la LPAU, *supra*.²³ Allí, también advirtió que emitiría su determinación final en o antes del 22 de noviembre de 2019.²⁴ Es decir, que la Junta Revisora notificaría su decisión en o antes de transcurrido los treinta (30) días con extensión que le provee la LPAU para resolver las impugnaciones de los procedimientos de subasta. De hecho, así lo hizo cuando el 21 de noviembre de 2019 —a los 45 días de haberse presentado el recurso de revisión— emitió y notificó, la Resolución Final confirmando el Aviso de Adjudicación.²⁵

Además, razonamos que la actuación de la agencia es permitida y avalada por la normativa de derecho arriba discutida. Es decir, la Junta Revisora actuó con jurisdicción sobre el caso toda vez que: (1) emitió su decisión cuando aún no habían transcurrido los veinte (20) días para acudir en revisión ante el Foro Apelativo, y (2) Data @ccess no había presentado ante nos recurso de revisión alguno.

En consecuencia, la Resolución de 21 de noviembre de 2019 es válida.

²³ Apéndice 19 del recurso de revisión administrativa, págs. 960-961.

²⁴ *Id.*, pág. 960.

²⁵ *Id.*, Apéndice 20, págs. 963-985.

Ahora bien, al examinar la *notificación* de la resolución recurrida, advertimos que la misma es inoficiosa toda vez que no se hizo conforme a derecho; lo cual nos priva de jurisdicción para atender el recurso de revisión judicial en sus méritos. Nos explicamos.

El 21 de noviembre de 2019, la Junta Revisora acreditó haber archivado en autos la original de la decisión y de haber enviado “*por correo regular o correo electrónico*” copia fiel y exacta de la misma a la Junta de Subastas y a los licitadores.²⁶ Acto seguido, ***únicamente*** anotó los nombres de las partes notificadas junto al correo electrónico de cada una.²⁷ No consta en el expediente que se haya remitido notificación vía correo federal como requiere el Art. 3.19 de la LPAU, *supra*.

Es decir, dicha notificación presupone que la resolución recurrida fue enviada a las partes por correo electrónico, siendo un medio de notificación ***no contemplado*** por el Art. 3.19 de la LPAU, *supra*. De modo que ello contraviene el deber legal de la agencia de notificar su determinación mediante *correo postal*.

En consecuencia, conforme a la jurisprudencia antes citada, el plazo para poder acudir ante este Foro Apelativo no ha comenzado a transcurrir. Una vez la Junta Revisora efectúe la notificación de forma adecuada, Data @ccess podrá acudir en revisión judicial y así examinar los efectos de la adjudicación de la subasta.

En virtud de lo anterior, carecemos de jurisdicción para atender el recurso de revisión judicial ante nuestra consideración.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el recurso de revisión de epígrafe por falta de jurisdicción.

²⁶ *Id.*, pág. 985.

²⁷ *Id.*

Se deja sin efecto la paralización de los procedimientos y, se remite el caso a la Junta Revisora de la ASG para que notifique la Resolución de 21 de noviembre de 2019 conforme a derecho.

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