

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL
ORDEN ADMINISTRATIVA TA-2020-109

J & J BUILDER
CONTRACTORS
GROUP, CORP.

Recurrente

Vs.

OFICINA DE COMPRAS
UNIVERSIDAD DE
PUERTO RICO

Recurrido

KLRA202000172

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Universidad de
Puerto Rico

Sobre: Impugnación
de Adjudicación de
Subasta

Subasta Formal
#220001623 para
Impermeabilización
Temporera para
Varios Edificios del
Recinto de Río
Piedras

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Juez Brignoni Mártir y la Juez Domínguez Irizarry.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 12 de agosto de 2020.

Comparece ante nuestra consideración, J & J Builders Contractors Group, Corp. (Recurrente o JJ Builder) y nos solicita que revisemos la adjudicación de la Subasta #220001623 (Subasta) emitida el 27 de febrero de 2020 y notificada el 11 de marzo de 2020 por la Oficina de Compras de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras (Recurrida). La Subasta fue adjudicada a la Recurrente y a otros cuatro (4) licitadores.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, *se desestima* el recurso por falta de jurisdicción por prematuridad.

I.

Los hechos relevantes a esta controversia comenzaron el 18 de agosto de 2019, cuando la Presidenta Interina de la Junta de Subastas de Suministros del Recinto de Río Piedras convocó, mediante anuncio público a una *Subasta Formal para*

*Impermeabilidades Temporeras para Varios Edificios.*¹ Según la Oficina de Planificación y Desarrollo Físico de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras, el alcance del trabajo y las especificaciones técnicas de la referida Subasta eran las siguientes:

1. Remoción y disposición de membrana existente y preparación de la superficie para aplicación de membrana nueva.
2. Instalación de tela poliéster parcial a todas las esquinas y bordes y condiciones de piso y pared (8 pulgadas mínimas sobrelapadas) (primer refuerzo).
3. Instalación sobre el área completa sobre losa de techo y parapetos (segundo refuerzo).
4. Instalación de capa de 30 mm de “100% solids, liquid elastomeric styrene acrylic resin modified with silicone or approved substitution”.
5. Proveer todos los materiales relacionados y labor requerido para completar la membrana especificada para que cumpla con la garantía estipulada por el fabricante (5 años).
6. Someter carta de fabricante en la propuesta indicando que el contratista es un instalador autorizado y reconoce el compromiso de apoyar una garantía de 5 años.
7. Proveer certificación y hoja de nómina de empleados como evidencia de cumplimiento de Orden Ejecutiva 2018-033 (salario mínimo de trabajadores de la construcción).

Además, la Subasta requería, entre otras cosas, que los licitadores ofrecieran un precio desglosado por su cotización, un itinerario de actividades y una certificación de experiencia en proyectos similares.²

A la subasta comparecieron y sometieron propuestas formales un total de nueve (9) licitadores. A saber, Tripoli Construction, JC Remodeling Inc., C&L Group, LLC., American Roofing of PR, Taller 34 Inc., JVCE Investment, Superior Roofing, FOR Roofing Contractors y el Recurrente. Posteriormente, el 27 de febrero de 2020, se firmó el *Aviso de Adjudicación de Subasta* y se notificó el 11 de marzo de 2020. La Subasta se adjudicó a cinco (5) de los nueve (9) licitadores.³ Estos fueron, JC Remodeling Inc.⁴, Superior

¹ Véase *Subasta Formal para Impermeabilizaciones Temporeras para Varios Edificios*, pág. 1 del apéndice del Recurso.

² Véase pág. 26 del apéndice del Recurso.

³ Véase *Aviso de Adjudicación*, pág. 15 del apéndice del Recurso.

⁴ A esta compañía se le adjudicó un costo de \$847,990.60.

Roofing⁵, American Roofing of PR⁶, FOR Roofing Contractors⁷ y al Recurrente⁸. Según el referido aviso, estos últimos cumplieron con tiempo, precio, experiencia con el tipo de proyecto y especificaciones sometidas en la referencia ocho (8), nueve (9) y diez (10) del alcance de trabajo.⁹ Así, en el resumen y observaciones de las ofertas se especificó cuales fueron los licitadores con precios más bajos. Entre ellos, a) JJ Builder (oferta con la mayor cantidad de edificios con precios más bajos); b) JC Remodeling Inc. (segunda oferta con precios más bajos); c) Superior Roofing (tercera oferta con precios más bajos); y d) FOR Roofing Contractors (quinta oferta con precios más bajos).¹⁰

Inconforme con esta determinación, el 30 de abril de 2020, el Recurrente presentó una *Petición de Reconsideración de Adjudicación de Subasta* ante el Panel de Reconsideración de Subastas de la UPR la cual no fue considerada.¹¹ En consecuencia, el 7 de julio de 2020, presentó este Recurso e hizo los siguientes señalamientos de error:

ERRÓ LA OFICINA DE COMPRAS AL ADJUDICAR LA SUBASTA SIN AUTORIDAD LEGAL PARA ELLO; DEBIDO A QUE SOLO LA JUNTA DE SUBASTAS DEL RECINTO DE RIO PIEDRAS PODÍA ADJUCAR LA SUBASTA.

ERRÓ LA OFICINA DE COMPRAS AL NO ADJUDICAR LA TOTALIDAD DE LOS EDIFICIOS A LA COMPARECIENTE, POR SER ESTA LA LICITADORA MÁS BAJA, QUE CUMPLE CON LA TOTALIDAD DE LOS REQUISITOS DE LA SUBASTA.

Junto con su Recurso, el Recurrido presentó una *Moción en Auxilio de Jurisdicción* en la cual solicitó que paralizáramos el

⁵ A esta compañía se le adjudicó un costo de \$533,249.68.

⁶ A esta compañía se le adjudicó un costo de \$501,866.45.

⁷ A esta compañía se le adjudicó un costo de \$1,058,947.89.

⁸ Al Recurrente se le adjudicó un costo de \$150,785.90.

⁹ Véase *Aviso de Adjudicación*, pág. 15 del apéndice del Recurso.

¹⁰ Véase *Aviso de Adjudicación*, pág. 17 del apéndice del Recurso.

¹¹ Véase *Petición de Reconsideración de Adjudicación de Subasta*, pág. 2 del apéndice del Recurso.

proceso de adjudicación de la subasta y la firma de contratos hasta que se dilucidara la controversia.¹² Atendida la *Moción en Auxilio de Jurisdicción*, el 13 de julio de 2020, este Tribunal la declaró ha lugar, ordenó la paralización del proceso de adjudicación de la subasta y concedió un término de 10 días a la parte recurrida, incluyendo a los licitadores, para que presentaran sus alegatos.

Así las cosas, el 22 de julio de 2020, la Recurrida presentó *Solicitud de breve prórroga para presentar alegato*. Atendida su solicitud, este Tribunal le concedió un término adicional de diez (10) días, contados a partir de la notificación de la *Resolución* para presentar su alegato. En cumplimiento con lo anterior, el 2 de agosto de 2020, la Recurrida presentó su oposición al Recurso.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, a la luz del derecho aplicable, procedemos a resolver.

II.

A. Jurisdicción

La jurisdicción es la autoridad que posee un tribunal o un foro administrativo para considerar y adjudicar determinada controversia o asunto. *Pérez López v. CFSE*, 189 DPR 877, 882 (2013). La falta de jurisdicción trae consigo las consecuencias siguientes:

- (a) no es susceptible de ser subsanada; (b) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal, como tampoco puede este arrogársela; (c) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (d) impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (e) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso; y (f) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal motu proprio. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009).

¹² Véase *Moción en Auxilio de Jurisdicción*, pág. 1-3.

A tono con lo anterior, nuestro Más Alto Foro ha expresado que los tribunales **“debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción”, por lo que tenemos la indelegable labor de auscultarla, incluso cuando ello no se nos haya planteado.**¹³

Cordero v. Oficina de Gerencia de Permisos y otros, 187 DPR 445, 457 (2012); *SLG Solá Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011). Las cuestiones jurisdiccionales deben ser resueltas con preferencia, y de carecer un tribunal de jurisdicción lo único que puede hacer es así declararlo”. Íd. Ello, ya que los tribunales no tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la tenemos. *Constructora Estelar v. Aut. Edif. Púb.*, 183 DPR 1, 22 (2011). Cuando este Foro carece de jurisdicción, “procede la inmediata desestimación del recurso apelativo conforme lo ordenado por las leyes y reglamentos para el perfeccionamiento de estos recursos”. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 884 (2007).

Un recurso presentado prematura o tardíamente priva insubsanablemente de jurisdicción y autoridad al tribunal ante el cual se recurre para atender el asunto, caso o controversia. *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, 98 (2008). Estos tipos de recursos carecen de eficacia y no producen ningún efecto jurídico, pues, al momento de su presentación, su naturaleza prematura o tardía hace que el foro apelativo no tenga autoridad alguna para acogerlo. Íd.; *S.L.G. Szendrey Ramos v. F. Castillo*, supra, pág. 883. Así, este Tribunal de Apelaciones puede desestimar, motu proprio, un recurso prematuro o tardío por carecer de jurisdicción. Regla 83 (B) (1) y (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B.

¹³ Énfasis suplido.

B. Notificación adecuada

El derecho a cuestionar una resolución administrativa mediante revisión judicial proviene del derecho constitucional al debido proceso de ley, y por ello, es indispensable que las agencias cumplan cabalmente con el requisito de notificación adecuada. *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, 179 DPR 720, 736 (2010). Para que todo procedimiento cumpla con el debido proceso de ley en su vertiente procesal, se requiere que, en primer lugar, se cumpla con una notificación adecuada. Íd. El deber de notificar a las partes adecuadamente no constituye un mero requisito, esto ya que una notificación insuficiente puede traer consigo consecuencias adversas a la sana administración de la justicia. *Olivo v. Srio. de Hacienda*, 164 DPR 165, 178 (2005). Una notificación adecuada brinda a las partes la oportunidad de advenir en conocimiento real de la determinación tomada, y les otorga una mayor oportunidad de decidir si ejercen o no los remedios disponibles en ley. *Picorelli López v. Depto. de Hacienda, supra*, pág. 737. Así, “se obtiene un balance justo entre los derechos de todas las partes y se logra un ordenado sistema de revisión judicial”. Íd. En protección de este derecho, el Tribunal Supremo resolvió que “no se le pueden oponer los términos jurisdiccionales para recurrir de una determinación administrativa a una parte que no ha sido notificada de dicha determinación conforme a derecho”. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008).

La Ley Núm. 38-2017, también conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA sec. 9659, en lo pertinente, dispone que la revisión en los procesos de adjudicación de subastas será de la siguiente forma:

[l]a 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.

[. . .]

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 termino para la revisión judicial. Íd.

Sin embargo, lo anterior se trata del término para acudir en revisión, una vez la parte cuente con una notificación adecuada. Para determinar lo que es una notificación adecuada, pasamos a discutir el procedimiento de subasta y lo establecido jurisprudencialmente al respecto.

C. Contratos gubernamentales

Los contratos gubernamentales implican el desembolso de fondos del erario y, por ello, están revestidos de un alto interés público. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 343 (2016). Es por esto que, para evitar cualquier favoritismo o corrupción, así como para propender a la sana administración, se requiere que los organismos del Estado celebren subastas. *Autoridad de Carreteras v. CD Builders Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009). De esta manera, el gobierno, en sus funciones como comprador, actúa con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y el dinero del pueblo de Puerto Rico. *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 782-783 (2011). Además, a través de la subasta pública se genera la libre competencia y se logra allegar los recursos “disponibles en el mercado en un balance de precios y calidad”. *CD Builders v. Mun. Las Piedras, supra*, pág. 343.

En atención a ello, nuestro Tribunal Supremo resolvió que la normativa que regula las subastas busca evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia, el descuido y minimizar los riesgos de incumplimiento al otorgar los contratos. *Aluma Const. v. AAA*, supra, pág. 783; *Empresas Toledo v. Junta*, 168 DPR 771, 778-779 (2006); *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434, 439 (2004); *Justiniano v. ELA*, 100 DPR 334, 338 (1971).

Los procedimientos de subasta de las agencias o entidades gubernamentales no están regulados en una legislación especial, por lo que estas tienen la obligación de adoptar la reglamentación para guiarlos y delimitar el alcance de su discreción. *AEE v. Maxon*, supra, pág. 440; *Perfect Cleaning Services Inc. v. Centro Cardiovascular*, 162 DPR 745, 757 (2004); *RBR Const. SE v. AC*, 149 DPR 836, 850 (1999). En contraste con lo anterior, los tribunales tenemos la obligación de asegurar que las entidades públicas cumplan con las disposiciones normativas aplicables y con los reglamentos y procedimientos adoptados por ellas para regir la celebración de subastas para la adquisición de bienes y servicios del sector privado. *RBR Const. SE v. AC*, supra, pág. 856. También, debemos asegurar que en estos procesos se trate de forma justa e igualitaria a todos los licitadores, al momento de recibir y evaluar sus propuestas y de adjudicar la subasta. *Íd.*

Los tribunales reconocemos la discreción de las juntas de subastas, “al momento de considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar la subasta a favor de la licitación que estime se ajusta mejor a las necesidades particulares de la agencia y al interés público en general”. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, supra, pág. 348-349. Esta discreción le permite a las agencias adjudicar la subasta al postor que consideren más apropiado, aun cuando no sea el más bajo, si con ello se sirve al interés público. *Caribbean Communications v. Pol. de PR*, 176 DPR 978, 1007 (2009). No

obstante, los procedimientos de subastas son procedimientos con ciertas características adjudicativas, por eso, una vez se ha tomado la decisión administrativa, la parte adversamente afectada tiene derecho a solicitar la revisión judicial según el ordenamiento dispuesto por la LPAU; *LPC & D. Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, 877 (1999).

En relación con la notificación de adjudicación de la subasta, la jurisprudencia dispone que se debe incluir lo siguiente: (1) los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; (2) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; (3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos; y (4) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial.¹⁴ *Pta Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733 (2001). **Cuando se incumple con estos requisitos, la notificación no es válida.**¹⁵ *Íd.* **El requerimiento de que se incluyan los fundamentos en la notificación asegura que los tribunales podamos revisar esos fundamentos para determinar si la decisión fue arbitraria, caprichosa o irrazonable.**¹⁶ *Junta Dir. Portofino v. PDCM*, 173 DPR 455, 467 (2008).

El criterio de la notificación adecuada cobra especial importancia en el caso de subastas públicas, debido a que estas implican directamente el desembolso de fondos públicos. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra, págs. 742. De ahí que, de no existir esta norma, el tribunal se vería en la necesidad de celebrar un juicio *de novo* cada vez que fuera a revisar las actuaciones de las agencias y los municipios, lo que sería

¹⁴ Énfasis suplido.

¹⁵ Énfasis suplido.

¹⁶ Énfasis suplido.

sumamente ineficiente y promovería que esos organismos fundamentaran sus actuaciones *a posteriori*. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra, págs. 743.

III.

En su primer señalamiento de error, la Recurrente adujo que la oficina de compras erró al adjudicar la subasta sin autoridad legal para ello, debido a que solo la Junta de Subastas del Recinto de Rio Piedras podía hacerlo. Además, alegó que la oficina de compras erró al no adjudicarle la totalidad de los edificios a ella, a pesar de que, fue la licitadora más baja, y cumplió con la totalidad de los requisitos de la subasta. Antes de evaluar los señalamientos de error de la Recurrente, es menester analizar, en primer lugar, los aspectos jurisdiccionales relacionados a la controversia que nos ocupa. Esto ya que como reseñamos, los tribunales tenemos la indelegable labor de auscultar nuestra propia jurisdicción, incluso cuando ello no se nos haya planteado.

Como mencionamos antes, el requisito de notificación adecuada es un corolario del debido proceso de ley. En este se recoge, entre otras cosas, el derecho de las partes a impugnar una determinación con una defensa adecuada. Naturalmente, la ausencia de fundamentos entorpece la capacidad de la parte perdedora de impugnar una determinación con argumentos oportunos. A tono con lo anterior, nuestra jurisprudencia establece que una notificación adecuada debe contener: 1) los nombres de todos los licitadores de la subasta y una síntesis de sus propuestas; 2) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; 3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdedores; y 4) la disponibilidad y el plazo para solicitar reconsideración y revisión judicial.

Al examinar la notificación de la adjudicación de la subasta en controversia, notamos que se incluyeron: a) los nombres de los licitadores participantes; b) las cotizaciones (precios) de los licitadores; c) una lista de los precios desde el más bajo hasta el más alto; y d) la disponibilidad y plazo para solicitar reconsideración y revisión judicial. Sin embargo, no se incluyeron los resúmenes de las propuestas de los licitadores, los factores o criterios que se tomaron en consideración para adjudicar la subasta, ni los defectos que tuvieron las propuestas de los licitadores perdedores. En cuanto a los licitadores a los que se le adjudicó la buena pro, tampoco se incluyó una explicación sobre qué factores se tomaron en consideración para conceder determinada cantidad de edificios a cada uno. Sin esa información no podemos analizar si la actuación de la agencia fue arbitraria, irrazonable o caprichosa. Por ende, su omisión transgrede nuestra función revisora.

En consecuencia, las omisiones aquí señaladas convierten la notificación en una defectuosa, lo cual incide, a su vez, en el término que tiene la Recurrente para acudir ante este foro apelativo en revisión judicial. Por tal razón, estamos obligados a desestimar el Recurso por falta de jurisdicción por prematuridad. A partir del momento en que la Recurrida enmiende la notificación de adjudicación para atemperarlo a los requisitos establecidos en nuestro ordenamiento es que comenzará a transcurrir el término para que JJ Builder presente su recurso de revisión ante este Foro. Por lo que antecede, es innecesario atender los señalamientos de error de la Recurrente.

IV.

Por los fundamentos esbozados, desestimamos el recurso por falta de jurisdicción debido a su presentación prematura y dejamos sin efecto la orden de paralización de los procedimientos.

Se ordena el desglose del apéndice.

Notifíquese inmediatamente.

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