

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

WORLDNET
TELECOMMUNICATIONS,
INC.

RECURRENTE

V.

DEPARTAMENTO DE LA
FAMILIA

RECURRIDA

KLRA202000393

*Revisión
Administrativa
procedente del
Departamento de
la Familia*

Caso Núm.
2021 PSUB
000001

Sobre:
Adquisición Ilegal

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Juez Brignoni Mártir y la Juez Grana Martínez

Grana Martínez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de enero de 2021.

La recurrente, WorldNet Telecommunications Inc., en Adelante WorldNet, comparece ante nos mediante recurso de revisión administrativa. Nos solicita la revocación de una Resolución emitida por el Departamento de la Familia. A continuación, los hechos que dieron génesis a la controversia ante nosotros.

I

WorldNet cuestiona la determinación del Secretariado y la Administración de Familias y Niños (ADFAN) de adquirir los servicios de Data Access Communications, Inc., en adelante Data Access, en violación a la Carta Circular Núm. 2020-02, emitida el 23 de junio de 2020 por la Principal Ejecutiva de Innovación e Información del Gobierno de Puerto Rico.

Alega WorldNet en su recurso que, el 27 de julio del 2020, envió una comunicación al Secretario del Departamento de la Familia, en adelante el Secretario. En la misiva, WorldNet alega que le informó al secretario que había recibido una solicitud de

portabilidad de números de Data Access relacionada a ciertos servicios de telecomunicaciones que hasta ese momento prestaba WorldNet al secretariado y a la Administración de Familias y Niños (ADFAN). También le informó que la migración de dicha data contravenía las disposiciones de la Carta Circular antes mencionada, la cual ordenaba que, a partir del 1 de julio de 2020 y, ante la pendencia de la subasta núm. 19-039-OGP ante la Administración de Servicios Generales, para la centralización de servicios de líneas de conexión (RED) y telefonía para la Oficina de Gerencia y Presupuesto y agencias e instrumentalidades asociadas al Gobierno de Puerto Rico, todos los servicios de telecomunicaciones que actualmente recibían las agencias e instrumentalidades solo podían continuar recibéndose mediante la renovación de contratos existentes, conforme los mismos términos y condiciones y por un término de tiempo que no excediera el 30 de junio de 2021. De manera que WorldNet solicitó que se renovara su contrato conforme las disposiciones de la Carta Circular.

El 30 de julio de 2020, no habiendo recibido contestación del Secretario presentó una apelación ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, en la que reprodujo el mismo planteamiento incluido en su carta. Además, WorldNet solicitó que la Junta Adjudicativa, a tenor con el Artículo XVII del Reglamento Núm. 5449, determinara lo siguiente: que el contrato debía cumplir con la Carta Circular antes mencionada; que ADFAN y el Secretario no podían contratar los servicios de WorldNet con Data Access; dejara sin efecto la determinación del secretariado y ADFAN de entrar en un nuevo contrato para los servicios de telecomunicaciones que ya WorldNet proveía y ordenara la extensión del contrato actual.

Con el beneficio de las posturas del Departamento de la Familia y ADFAN, el 24 de agosto de 2020, la Junta Adjudicativa

emitió una Resolución desestimando la apelación presentada por WorldNet por falta de jurisdicción. Concluyeron que, en ausencia de una Notificación conforme al Artículo 6 del Reglamento Núm. 7757, la Junta Adjudicativa carecía de jurisdicción. Inconforme, WorldNet presentó una solicitud de reconsideración que fue rechazada por la Junta Adjudicativa el 17 de septiembre de 2020. El 19 de octubre de 2020 presentaron el recurso que nos ocupa en el que señaló como error lo siguiente.

LA JUNTA ERRÓ EN LA INTERPRETACIÓN DE SUS REGLAMENTOS AL DECLARARSE SIN JURISDICCIÓN PARA ATENDER LA APELACIÓN RECURRIDA, LO CUAL, A SU VEZ, VIOLÓ EL DEBIDO PROCESO DE LEY DE WORLDNET.

WorldNet sostiene que procede la revocación de la Resolución de la Junta Adjudicativa, toda vez que ésta erró en la interpretación de los Reglamentos Núm. 7757 y 5450, al entender que no tenían jurisdicción para atender en los méritos la situación planteada por WorldNet. Afirman que, al así hacerlo, la Junta Adjudicativa vulneró los principios más básicos del debido proceso de ley, al no permitir a WorldNet tener su día en corte y que se ventilaran sus planteamientos como indica el Artículo 22.1 del Reglamento Núm. 5450. Específicamente WorldNet sostiene que las instancias expresamente definidas en el Artículo 6 del Reglamento Núm. 7757, no es un listado taxativo sino una lista abierta de las instancias en las que la Junta podrá intervenir. Fundamenta su conclusión en que el lenguaje del artículo antes citado indica en lo pertinente que: “la Junta tendrá la autoridad legal para considerar y resolver controversias en apelaciones iniciadas por solicitantes y participantes de programas de servicios o beneficios económicos, así como las iniciadas por proveedores de servicios bajo los programas del Departamento, o cualquier otro asunto dispuesto por ley o reglamento. Incluirá, pero sin limitarse a:....”. Para WorldNet, la mera inclusión de dicha frase necesariamente significa que hay

materias sobre las cuales la Junta tiene jurisdicción más allá de las detalladas en el Artículo 6. Afirma que erró la Junta Adjudicativa al concluir que la notificación es un requisito *sine qua non* que le confiere jurisdicción para atender los asuntos que le han sido delegados. WorldNet enfatiza en que, un requisito *sine qua non*, es una condición esencial para activar algún derecho o remedio, los cuales típicamente se detallan de manera expresa. Aseveran que el Artículo 6 no contiene una lista taxativa que condicione la jurisdicción de la Junta Adjudicativa a los ejemplos allí incluidos. Además, WorldNet sostiene que el Artículo 22.1 del Reglamento Núm. 5450 dispone: “22.1. Las mociones de reconsideración y/o impugnación relacionadas con convocatorias, subastas formales e informales, compras en mercado abierto, compras mediante procedimientos extraordinarios, compras en caso de emergencia, compras mediante negociación y asuntos relacionados con la inclusión o exclusión de nombres en el Registro de Licitadores, deberán ser radicadas en la Oficina del Secretario. Serán canalizadas por el Secretario o su Representante autorizado y atendidas conforme al Reglamento promulgado por el Departamento de la Familia de acuerdo a lo establecido en la Ley 170 conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” del 12 de agosto de 1988, según enmendada. Dicho reglamento se conoce como el Reglamento de Adjudicación de Controversias del Departamento de la Familia. Arguye que tal disposición en unión a la directriz del Artículo XVII del Reglamento 5449, de que todos los contratos que se formalicen a su amparo cumplan con todo lo establecido en las Órdenes Ejecutivas, Reglamentación y Cartas Circulares aplicables, le confiere a WorldNet un derecho sustantivo a solicitar la revisión de cualquier decisión del Departamento que lo afecte adversamente y no cumpla con las disposiciones legales y reglamentarias. Por último, afirma que de no ser así, WorldNet no

tendría manera de hacer valer su derecho sustantivo de solicitar reconsideración y o impugnación de todo tipo de compras del Departamento en procesos extraordinarios en donde no medie subasta.

WorldNet sostiene que el Artículo 22.1 dice que las solicitudes deben ser radicadas en la oficina del Secretario y que serán atendidas conforme la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme y el Reglamento de Adjudicación de Controversias del Departamento de la Familia. Dice que el Reglamento Núm. 7757 es el único reglamento del Departamento mediante el cual WorldNet puede hacer valer su derecho a impugnar la contratación ilegal de Data Access. Así sostiene que es la Junta Adjudicativa y no la Oficina del Secretario, quien puede atender la apelación según indica el Artículo 22.1 del Reglamento Núm. 5450. Por último, reconoce que la contratación con Data Access se realizó mediante un proceso excepcional o de emergencia que obvió la notificación formal.

II

El Artículo 4.006 de la Ley de la Judicatura de 2003 dispone que el Tribunal Apelativo conocerá “mediante recurso de revisión judicial, que se acogerá como cuestión de derecho, de las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas.... El procedimiento a seguir será de acuerdo con lo establecido por la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. 4 LPRA § 24(y). La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fue derogada por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley 38-2017, la cual define una orden o resolución como, “cualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que adjudique derechos u

obligaciones de una o más personas específicas, o que imponga penalidades o sanciones administrativas excluyendo órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador. 3 LPRÁ § 9603 (g). La adjudicación, a su vez, es definida como el pronunciamiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios que correspondan a una parte. 3 LPRÁ § 9603(b). Una vez adjudicado un derecho, obligación o privilegio, la 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 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. 9655 de este título, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. 3 LPRÁ § 9672.

Como asunto de primer orden para evaluar la jurisdicción de este tribunal para entender en este asunto corresponde determinar si el asunto que genera esta controversia; la contratación del servicio de telecomunicaciones es un asunto que la agencia debió haber adjudicado mediante un proceso formal. Esto así, ya que la Ley 38-2017 nos señala que cuando por disposición de una ley, regla o reglamento o del capítulo de procedimientos adjudicativos de la Ley, una agencia deba adjudicar formalmente una controversia, los procedimientos deberán regirse por las disposiciones de los procedimientos adjudicativos de la misma.¹

¹ Véase 3 LPRÁ § 9641 a § 9661.

El 5 de agosto de 2017 se aprobó la Ley 80-2017, para crear la “Ley para la Competencia Justa en Servicios de Telecomunicaciones, de Información y Televisión por Paga en Puerto Rico”; y enmendar el Artículo 9 del Capítulo III de la Ley 213-1996, según enmendada. La Ley 80-2017, la cual se aprobó con el objetivo de propender a la transparencia en la gestión gubernamental, requiere que; a partir del 1 de julio de 2017, toda agencia, departamento, corporación pública, municipio, corporación municipal y subdivisión política del Gobierno que contrate servicios de telecomunicaciones y/o servicios de información tales como: servicios de voz, centros de data (data centers), VOIP, banda ancha, cable televisión, celulares, IPTV y DBS, entre otros, así como equipos y programación para servicios de información y de telecomunicaciones, lo haga a través de una subasta asegurándose que tanto las entidades privadas como gubernamentales que ofrezcan los servicios lo hagan en una base justa y en igualdad de condiciones y oportunidades. Ahora bien, de igual manera, toda agencia, departamento, corporación pública, municipio, corporación municipal y subdivisión política del Gobierno, que tenga un contrato con una persona natural o jurídica privada para proveer, al detal, servicios de telecomunicaciones, servicios de información, cable televisión, IPTV y DBS, ya sea de forma directa o a través de alguna división, subsidiaria o tercero, cumplirá con el mismo hasta tanto venza el término pactado. No obstante, la parte privada podrá cancelar dicho contrato, sin penalidad alguna, en cualquier momento luego de la aprobación de esta Ley. 27 LPRA § 545. Es decir, la Ley 80-2017 impuso la contratación de servicios de telecomunicaciones mediante los procesos de subasta, a una contratación que, hasta entonces, había sido efectuada como una contratación de servicios profesionales. De conformidad con dicho mandato, la Administración de Servicios Generales del Gobierno de

Puerto Rico (ASG) celebró la Subasta 19-039-OGP 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. Según la Carta Circular Núm. 2020-02 de la Principal Oficial Ejecutiva de Innovación e Información del Gobierno de Puerto Rico, la subasta celebrada fue adjudicada el 26 de septiembre de 2019, pero desde entonces ha sido cuestionada en los tribunales sin que la determinación de la agencia, a la fecha de la Carta Circular, fuera final y firme.² Por dicha razón, la Oficial del Gobierno antes mencionada solicitó que se autorizara a las agencias a contratar servicios de telecomunicaciones mediante el mecanismo de compra excepcional, según provisto en la Ley 73-2019 y la Carta Circular de ASG Núm. 2020-07. La solicitud fue evaluada positivamente por la ASG permitiendo la contratación de los servicios mediante el mecanismo de compra excepcional bajo los mismos términos y condiciones de los contratos previamente otorgados.

El Artículo 4, inciso i, de la Ley 73-2019, define la compra excepcional como, “toda compra que está exenta de tramitarse mediante el procedimiento de subasta formal o informal, solicitud de propuestas o solicitud de cualificaciones.” Ahora bien, el legislador al crear la Ley 73-2019 decidió exceptuar el proceso de compra excepcional del procedimiento adjudicativo formal.³ Precisa recordar que la revisión judicial del Tribunal Apelativo en virtud de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico será aplicable a aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias o funcionarios administrativos.

² Véase Carta Circular Núm. 2020-02 de Principal Oficial Ejecutiva de Innovación e Información del Gobierno de Puerto Rico, págs. 37 a 40 del apéndice del recurso.

³ Véase Artículo 34 de la Ley 73-2019.

III

En esta ocasión, no estamos ante un trámite adjudicativo formal, sino ante una compra excepcional, similar en su trato a la contratación de servicios profesionales. No hay proceso de competencia ni orden, resolución ni providencia adjudicativa final que revisar ante este tribunal. Estamos ante una contratación cuyo nombre, precisamente, es excepcional y, la cual no está sujeta al proceso de revisión judicial delimitado para los procesos adjudicativos de las agencias al amparo de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico. Por lo que actuó correctamente la Junta Adjudicativa al desestimar la apelación presentada por el recurrente.

IV

Por lo antes expresado, confirmamos la Resolución recurrida.

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