

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

CMA-CPM-CSA JOINT VENTURE, LLC Recurrente v. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN; JUNTA DE REVISION ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Recurrido	KLRA202100391	Revisión Judicial procedente del Departamento de Educación Caso núm.: JR-2021-003 Sobre: Requerimiento DE Propuestas Número RFP PRDE (ER)-2020-01
--	---------------	---

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Ortiz Flores, la Jueza Romero García y la Jueza Reyes Berríos.¹

Ortiz Flores, Jueza Ponente

**SENTENCIA
NUNC PRO TUNC²**

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de agosto de 2021.

Comparece ante nosotros CMA-CPM-CSA JOINT VENTURE, LLC (en adelante, JV3; recurrente), mediante recurso de revisión judicial y nos solicita que revisemos la *Resolución* emitida y notificada el 1 de julio de 2021, por la Junta de Revisión Administrativa del Departamento de Educación (en adelante, Junta; Departamento; recurrida).³ En virtud de esta, la Junta determinó que carecía de jurisdicción para atender la *Solicitud de Reconsideración* presentada por el recurrente el 10 de mayo de 2021, debido a que fue sometida fuera del término jurisdiccional de veinte (20) días a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la *Resolución* emitida por el Departamento el 8 de abril de 2021, y notificada el 18 de abril de 2021.⁴

Por los fundamentos que expondremos, se revoca la *Resolución* recurrida y se devuelve el recurso a la Junta de Revisión Administrativa

¹ Orden Administrativa OAJP-2021-080 de 20 de julio de 2021, sobre designación de Paneles en el Tribunal de Apelaciones.

² Se elimina la frase "se expide auto de certiorari" en las páginas 1 y 19.

³ Páginas 1450-1455 del apéndice de este recurso.

⁴ Páginas 1306-1320 del apéndice de este recurso.

del Departamento de Educación para que acoja y resuelva en los méritos la *Solicitud de Reconsideración* presentada por el recurrente.

I

Ante los estragos causados por los eventos atmosféricos Irma y María, los terremotos durante el año 2020, y los efectos de la pandemia del Covid-19 en la Isla, el 4 de diciembre de 2020 el Departamento de Educación procedió a publicar un Requerimiento de Propuestas (*Request for Proposals*), en adelante, RFP Núm. PRDE (ER)-2020-01. Esto, con el propósito de llevar a cabo la contratación de una firma que, a su vez, proveyera Servicios de Administración de Proyectos (*Project Management Services*) al Departamento. De esta manera, la firma contratada estaría a cargo de ejecutar los proyectos de construcción como parte de los esfuerzos del Departamento de reconstruir aproximadamente 857 escuelas abiertas y 252 escuelas cerradas, para un total de 1,109 instalaciones distribuidas en siete regiones a través de todo Puerto Rico.⁵

De este modo, la firma contratada tendría la responsabilidad de elaborar e inspeccionar un plan para la reconstrucción y reacondicionamiento de todas las escuelas, determinar el impacto ambiental e histórico, y supervisar periódicamente las obras.⁶ Así pues, el Departamento delegó en el Comité Evaluador la labor de analizar las propuestas que serían sometidas. Asimismo, el Comité procedió a atender varias preguntas sometidas por los proponentes (CBRE, Grupo Atabaya, LLC, Horne, LLP y JV3), las cuales fueron incorporadas al RFP mediante varios *addenda*.⁷ Consecuentemente, se presentaron las respectivas propuestas ante el Comité.⁸ En ese sentido, este último como parte de sus funciones, les formuló preguntas a algunos de los proponentes para finiquitar su evaluación.⁹ Sin embargo, a pesar de este haber entablado varias reuniones de manera virtual con los licitadores,

⁵ Página 6 del apéndice de este recurso.

⁶ Páginas 14-18 del apéndice de este recurso; página 4 de este recurso.

⁷ Páginas 100-123 del apéndice de este recurso.

⁸ Páginas 124-1270 del apéndice de este recurso.

⁹ Páginas 1271-1286 del apéndice de este recurso.

JV3 no fue partícipe de estas por el fundamento del alto precio de su propuesta.¹⁰

Finalmente, el **8 de abril de 2021**, el Departamento emitió el aviso de la adjudicación, *Notice of Intent to Award and Acceptance Acknowledgement Letter*,¹¹ a **favor de CBRE**, entre otras razones, por ser el postor que ofreció el precio más bajo luego de realizado el prorratio entre los cinco años de contratación. Asimismo, el Departamento detalló los precios ofrecidos por los licitadores en las propuestas de la siguiente manera: **CBRE- \$76,351,530**; Grupo Atabaya, LLC- \$224,595,227; Horne, LLP- \$108,916,186; y **JV3- \$119,790,790**. Además, cabe destacar que en el aviso de adjudicación el Departamento informó a los proponentes de su derecho a solicitar revisión de la determinación emitida por este, ante la Junta de Revisión Administrativa del Departamento dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación; y de su derecho a solicitar una posterior revisión ante el Tribunal de Apelaciones.¹² A la luz de ello, el **9 de abril de 2021**, el Departamento procedió a enviar a todas las partes, a través de correo certificado con acuse de recibo, el aviso de la adjudicación.¹³

Cónsono con lo anterior, el Departamento, por iniciativa propia, le envió el **18 de abril de 2021** al Sr. Héctor J. Rivera, quien ejerce la posición de *Manager* en JV3, un correo electrónico titulado *RFP PRDE (ER)-2020-01 Notice of Award*. Mediante este le expresó lo siguiente: “*Dear Mr. Rivera: Attached please find electronic copy of the award for the above referenced RFP. On Friday, April 9, 2021 we sent the notice by certified mail, return receipt requested. If you do not receive it, please indicate so to us.*”¹⁴ Por su parte, JV3 emitió un comunicado el **19 de abril de 2021**, en virtud del cual expuso que la notificación del aviso de adjudicación le fue efectuada el **18 de abril de 2021**, mediante correo

¹⁰ Página 1314 del apéndice de este recurso.

¹¹ Páginas 1306-1320 del apéndice de este recurso.

¹² Página 1317 del apéndice de este recurso.

¹³ Página 1321 del apéndice de este recurso.

¹⁴ Página 1322 del apéndice de este recurso.

electrónico, y que no fue hasta esa fecha que recibió la copia de este.¹⁵ Además, le solicitó al Departamento que produjera una copia certificada del expediente administrativo relacionado al aviso, toda las propuestas de todos los licitadores, al igual que las minutas o recomendaciones realizadas por el Comité.¹⁶ Consecuentemente, el Departamento, mediante correo electrónico, le compartió a JV3 un enlace digital para que tuviera acceso a los documentos solicitados.¹⁷ No obstante, cabe destacar que no fue hasta el **21 de abril de 2021**, que JV3 recibió la notificación del aviso de la adjudicación a través del correo federal.¹⁸

En discrepancia con la determinación del Departamento, el **10 de mayo de 2021**, JV3 presentó ante la Junta de Revisión Administrativa del Departamento una *Solicitud de reconsideración con relación a "Notice of Intent of Award RFP No. PRDE (ER)-2020-01."*¹⁹ Por su parte, la Junta le solicitó tanto al Comité como a CBRE que sometieran cada uno su réplica a la impugnación presentada en un término de cinco (5) días.²⁰ Más adelante, el Departamento petitionó una prórroga para presentar su oposición.²¹ De igual modo, procedió CBRE.²² En ese sentido, el 25 de mayo de 2021, la Junta emitió varias notificaciones en virtud de las cuales autorizó las prórrogas solicitadas.²³

En consonancia con lo antes expuesto, el Departamento presentó su *Escrito en Oposición a Solicitud de Reconsideración* el 14 de junio de 2021.²⁴ Igualmente, CBRE sometió su *Oposición a "Solicitud de Reconsideración con Relación a 'Notice of Intent of Award RFP NO. PRDE (ER)-2020-01'."*²⁵ A esos fines, luego de evaluadas las oposiciones, la Junta emitió una *Resolución* el **1 de julio de 2021**,

¹⁵ Páginas 1323-1324 del apéndice de este recurso.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Páginas 1325-1326 del apéndice de este recurso.

¹⁸ Páginas 1456-1457 del apéndice de este recurso.

¹⁹ Páginas 1327-1371 del apéndice de este recurso.

²⁰ Páginas 1372-1373 del apéndice de este recurso.

²¹ Páginas 1374-1375 del apéndice de este recurso.

²² Páginas 1376-1377 del apéndice de este recurso.

²³ Páginas 1378-1381 del apéndice de este recurso.

²⁴ Páginas 1382-1403 del apéndice de este recurso.

²⁵ Páginas 1404-1449 del apéndice de este recurso.

notificada el mismo día.²⁶ Mediante esta, la Junta expresó que la adjudicación del RFP “fue notificada a todas las partes concernientes, de manera simultánea, por correo federal, certificado, con acuse de recibo, el 9 de abril de 2021”.²⁷ En lo que a JV3 respecta, señaló que este fue notificado por correo certificado Núm. 7019-0700-0001-2878-6800, a la dirección oficial provista por el proponente incluida en el *Front Cover Sheet: Corporate Office Park, CPM Plaza Suite 200, Road 20, km. 2.5 Guaynabo, Puerto Rico 00966*.²⁸ Por ello, concluyó que, “luego de una revisión exhausta del expediente del RFP, determinó que esta Junta carece de jurisdicción para evaluar la impugnación presentada por JV3 el 10 de mayo de 2021.”²⁹

Inconforme el recurrente con la *Resolución* emitida por la Junta, comparece ante nosotros el **21 de julio de 2021**, y expone los siguientes señalamientos de errores:

PRIMER SEÑALAMIENTO DE ERROR

ERRO LA JUNTA DE REVISIÓN AL DECLARARSE SIN JURISDICCION A PESAR DE QUE LA PARTE RECURRENTE PRESENTÓ SU *SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN* OPORTUNAMENTE DE CONFORMIDAD CON LA SECCIÓN 3.19 DE LA LPAU.

SEGUNDO SEÑALAMIENTO DE ERROR

ERRO LA JUNTA DE REVISIÓN AL NO ATENDER LOS MÉRITOS DE LA *SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN* DE LA PARTE RECURRENTE Y AL NO DEJAR SIN EFECTO LA ADJUDICACIÓN RECURRIDA, HABIDA CUENTA DE QUE LA MISMA FUE ARBITRARIA Y CAPRICHOSA.

A esos fines, simultáneamente, el 21 de julio de 2021, JV3 presentó una *Moción en Auxilio de Jurisdicción* mediante la cual solicitó la paralización de los procedimientos ante la agencia administrativa hasta tanto fuese resuelto en sus méritos el *Recurso de Revisión*. Consecuentemente, este foro emitió una *Resolución* el mismo día, en virtud de la cual declaró *ha lugar* la moción presentada, lo cual tuvo el efecto de paralizar los procedimientos ante el Departamento.

²⁶ Páginas 1450-1455 del apéndice de este recurso.

²⁷ Página 1452 del apéndice de este recurso.

²⁸ Página 58 del apéndice de este recurso; *Appendix III Proposal Format, 1A*.

²⁹ Página 1450 del apéndice de este recurso.

Posteriormente, el 30 de julio de 2021, CBRE presentó una *Moción Informativa y en Solicitud de Remedios Urgentes ante el Honorable Tribunal de Apelaciones*, mediante la cual alegó que este foro procedió a paralizar los procedimientos sin haber escuchado las posturas de las partes, lo cual colocó en riesgo la reconstrucción y condición de las escuelas del sistema público. En ese sentido, solicitó que se dejara sin efecto la *Moción en Auxilio de Jurisdicción*, y petitionó que se le concediera hasta el 13 de agosto de 2021, para presentar su *Oposición al Recurso y a la Moción de en Auxilio de Jurisdicción*. En respuesta, este foro emitió una *Resolución* el 30 de julio de 2021, en virtud de la cual denegó la solicitud de reconsideración de la paralización, la vista oral, la imposición de la fianza, y dejó vigente la extensión de término solicitada para que se diera cumplimiento con lo ordenado en la *Resolución* emitida el 21 de julio de 2021.

Así pues, el 13 de agosto de 2021, el Departamento presentó una *Moción en Torno a Paralización y en Solicitud de Trámite Expedito*, el *Alegato del Departamento de Educación*, y una *Solicitud de Autorización para Presentar Alegato en Exceso del Limite Reglamentario de Páginas*. De igual modo, el mismo día, CBRE *presentó su Alegato en Oposición a Recurso de Revisión Judicial*.

De este modo, con el beneficio de la comparecencia de todas las partes, resolvemos.

II

A

La jurisdicción es el poder o autoridad que posee un tribunal para considerar y decidir un caso o controversia. *A.S.G. v. Mun. San Juan*, 168 DPR 337, 343 (2006). Los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción y no tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. *García Ramis v. Serrallés*, 171 DPR 250, 254 (2007). Por ello, corresponde a los foros adjudicativos examinar su propia jurisdicción. De este modo, una vez el tribunal determina que no

tiene jurisdicción para entender en el asunto presentado ante su consideración, procede la inmediata desestimación del recurso apelativo conforme lo ordenado por las leyes y reglamentos para el perfeccionamiento de estos recursos. *Szendrey v. F. Castillo Family Properties, Inc.*, 169 DPR 873, 883 (2007). Así pues, ante la falta de jurisdicción, lo único que puede hacer es así declararlo. *González v. Mayagüez*, 176 DPR 848, 856 (2009).

Cónsono con lo antes expuesto, la Regla 83(C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-A, R. 83(C), le concede a este Tribunal la facultad de desestimar por iniciativa propia un recurso de apelación por los siguientes fundamentos:

- (1) **que el Tribunal de Apelaciones carece de jurisdicción;**
- (2) que el recurso fue presentado fuera del término de cumplimiento estricto dispuesto por ley sin que exista justa causa para ello;
- (3) que no se ha presentado o proseguido con diligencia o de buena fe;
- (4) **que el recurso es frívolo y surge claramente que no se ha presentado una controversia sustancial** o que ha sido interpuesto para demorar los procedimientos;
- (5) que el recurso se ha convertido en académico. (Énfasis suplido.)

B

El Art. 4.006 de la Ley Núm. 201-2003 conocida como la *Ley de la Judicatura de 2003*, 4 LPRA sec. 24y, establece en su inciso (c) que este Tribunal conocerá, mediante el recurso de revisión judicial, que se acogerá como cuestión de derecho, las **decisiones, órdenes y resoluciones finales** de organismos o agencias administrativas. (Énfasis nuestro.) Así lo decreta también la sección 4.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9671, al disponer que la revisión judicial de decisiones administrativas sólo puede instarse ante este Tribunal, contra una **orden, resolución y providencia adjudicativa final dictada por una agencia o funcionario administrativo**. Por su parte, la sección 4.6 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9676, dispone lo siguiente:

El Tribunal de Apelaciones revisará como cuestión de derecho las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas.

[...]. (Énfasis nuestro.)

Al respecto, la sección 1.3(f) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603(g), 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. Es decir, una orden o resolución final de una agencia administrativa es aquella que dispone del caso ante la agencia y tiene efectos adjudicativos y dispositivos sobre las partes. **La misma pone fin al procedimiento administrativo, al resolver todas las controversias.**

Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías, 144 DPR 483 (1997).

Por su parte, la sección 4.2 del precitado estatuto, dispone en lo pertinente como sigue:

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 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.

La revisión judicial aquí dispuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de este capítulo. 3 LPRA sec. 9672.

Según lo discutido, lo que este Tribunal revisará judicialmente será **la decisión de la agencia que finalmente adjudique la controversia entre las partes.** *Olmeda Díaz v. Departamento de Justicia*, 143 DPR 596, 604 (1997). Es decir, para que una orden o resolución administrativa sea revisable judicialmente tiene que cumplir con los siguientes requisitos:

(1) que la resolución que se pretenda revisar sea final y no interlocutoria; y, (2) que la parte adversamente afectada por la orden haya agotado los remedios provistos por la agencia. *Dpto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño*, 168 DPR 527 (2006). Así, se evita una intromisión indebida y a destiempo en el trámite administrativo por parte de los tribunales. *Comisionado Seguros v. Universal.*, 167 DPR 21 (2006).

C

A tenor con esto, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos constituye, junto a la jurisdicción primaria, una norma de abstención judicial que pretende lograr que las reclamaciones sometidas inicialmente a la esfera administrativa lleguen al foro judicial en el momento adecuado. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.* 147 DPR 318, 331 (1998). Su objetivo básico es evitar una intervención judicial innecesaria y a destiempo que tienda a interferir con el cauce y desenlace normal del procedimiento administrativo. *Id.*; y *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 121 DPR 347, 355 (1988).

En este sentido, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos está recogida en la sección 4.2 de la Ley Núm. 38 del 1 de julio de 2017, 3 LPRA sec. 9672, según enmendada y mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), la cual establece lo siguiente:

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 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.

.

La revisión judicial aquí dispuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea

ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de este capítulo. 3 LPRA sec. 9672.

De esta manera, es por medio de la adopción de la **doctrina de agotamiento de remedios administrativos** se logra adelantar las siguientes consideraciones de política pública: (1) evitar la interrupción prematura del procedimiento administrativo; (2) **permitir a la agencia administrativa desarrollar el trasfondo fáctico (*factual background*) que habrá de servir de fundamento a la decisión;** (3) **permitir que la agencia administrativa ejerza su discreción o aplique su conocimiento pericial (*expertise*);** (4) mejorar la eficiencia del procedimiento administrativo; (5) conservar los escasos recursos judiciales, debido a que la parte querellante puede resultar con éxito en la vindicación de sus derechos en el procedimiento administrativo, sin necesidad de intervención judicial; (6) **darle una oportunidad a la agencia administrativa de descubrir y corregir sus errores;** y (7) evitar el posible debilitamiento de la efectividad de la agencia administrativa, mediante la tramitación frecuente y deliberada de los asuntos que a éstas atañen, en el foro judicial. *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 DPR 273, 282-283, en la nota al calce núm. 4 (1991).

Por consiguiente, el cumplimiento de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos es de **carácter jurisdiccional**, por lo cual no debe ser soslayado. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.* 147 DPR 318, 331 (1998); *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 DPR 433 (1992). Esto significa que, si alguna parte en un procedimiento administrativo acude a un tribunal sin haber cumplido con el requisito de agotamiento del remedio administrativo o bajo algunas de las excepciones reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico, entonces el Tribunal ante el cual la parte recurrió carece de jurisdicción para acoger su reclamación. No obstante, es menester enfatizar que el Tribunal solo puede relevar a un peticionario de agotar remedios administrativos por

medio de excepción. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.* 147 DPR 318, 331 (1998). En consonancia, la sección 4.3 de la LPAU dispone lo siguiente:

El tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, o cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa. (3 LPRA sec. 9673).

D

La revisión judicial de las determinaciones finales administrativas por este Tribunal se realiza al amparo de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.* Así pues, la LPAU dispone que la revisión judicial se circunscribe a evaluar lo siguiente: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la **evidencia sustancial** que surge de la totalidad de expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio el foro revisor no tiene limitación alguna. 3 LPRA sec. 9675.

Del mismo modo, es norma reiterada que los procedimientos y las decisiones de los organismos administrativos están cobijados por una **presunción de regularidad y corrección**. Debido a ello, la revisión judicial se limita al examen de la razonabilidad de la actuación de la agencia. Por ello, el tribunal revisor podrá intervenir con los foros administrativos cuando la decisión adoptada no está basada en evidencia sustancial, o ha errado en la aplicación de la ley, o cuando la actuación es arbitraria, irrazonable, ilegal o afecta derechos fundamentales. *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006 (2009); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009).

Conforme a ello, la norma general es que las **decisiones de las agencias administrativas** deben ser consideradas con **gran deferencia**

por los tribunales apelativos, por razón de la experiencia y conocimiento especializado de éstas respecto a las facultades que se les han delegado. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR, a la pág. 186; *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545, 566 (2009). Es por ello, que **las determinaciones de hechos del ente administrativo se sostendrán si se basan en la evidencia sustancial que obra en el expediente, considerado en su totalidad.** A esos fines, **evidencia sustancial** es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR, a las págs. 186-187; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005), que cita a *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998), y a *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953). Es decir, “los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad’.” *Otero v. Toyota*, 163 DPR, a las págs. 727-728.

Sin embargo, aunque “[l]as conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos por el tribunal”,³⁰ le “corresponde a los tribunales la tarea de interpretar las leyes y la Constitución.” *Pueblo v. Méndez Rivera*, 188 DPR 148, 157 (2013), que cita a *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 470 (2009). No obstante, “merece gran deferencia y respeto la interpretación razonable de un estatuto que hace el organismo que lo administra y del cual es responsable.” *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR, a la pág. 187.

A tenor con lo anterior, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado que “*para que un tribunal pueda decidir que la evidencia en el expediente administrativo no es sustancial, es necesario que la parte afectada demuestre que existe otra prueba en el expediente que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia (...).* Si

³⁰ *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 469-470 (2009).

en la solicitud de revisión la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de hecho de la agencia deben sostenerse por el tribunal revisor.” (Citas omitidas.) *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 DPR 387, 397-398 (1999).

Por tanto, la parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa **tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables.** *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004); *Misión Ind. P.R. v. J. P.*, 146 DPR, pág. 131. De otro lado, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el foro revisor. Los tribunales, como concedores del derecho, no tienen que dar deferencia a las interpretaciones de derecho que hacen las agencias administrativas. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR, a las págs. 469-470. No obstante, los tribunales no pueden descartar liberalmente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. Incluso, en los casos dudosos, y aun cuando pueda haber una interpretación distinta de las leyes y reglamentos que administran, “*la determinación de la agencia merece deferencia sustancial*”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR, a la pág. 187.

E

Tanto la Constitución de los Estados Unidos, como la Constitución de Puerto Rico, exigen que en aquellas instancias donde el Estado pretenda afectar un interés propietario o libertario de los ciudadanos se les garantice un **debido proceso de ley**.³¹ Resulta fundamental identificar que, efectivamente, la persona goce de un interés propietario o libertario que se vea afectado, para entonces identificar el debido proceso que hay que garantizarle al ciudadano afectado. *Pueblo v. Esquilín Maldonado*, 152 DPR 257 (2000).

En cuanto a las exigencias del debido proceso de ley, en su **vertiente procesal**, se ha establecido que deberán cumplirse los

³¹ Constitución de los Estados Unidos Enmienda Quinta, USCA Enda. V.; Constitución de Puerto Rico Art. II sec. 7, 1 LPRA Art. II sec. 7.

siguientes requisitos: **(1) notificación adecuada del proceso;** (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (5) derecho a contrainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (6) tener asistencia de abogado, y (7) que la decisión se base en el récord. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 DPR 881, 889 (1993). Nuestro más Alto Foro ha reiterado que es un principio en nuestro derecho y es parte esencial del debido proceso de ley, garantizarles a las personas, cuyos intereses estén en controversia, la oportunidad de tener su día en corte. *Marrero et al. v. Vázquez et al.*, 135 DPR 174 (1994).

Al respecto, la LPAU imparte vitalidad a las garantías constitucionales del debido proceso de ley a través de ciertas exigencias procesales.³² Por ejemplo, la sección 3.9 del precitado estatuto establece lo siguiente:

La agencia notificará por escrito **a todas** las partes o a sus representantes autorizados e interventores la fecha, hora y lugar en que se celebrará la vista adjudicativa. [...] ³³ (Énfasis nuestro).

Culminada la vista administrativa, la sección 3.14 de la LPAU especifica el contenido de la **orden o resolución final** que eventualmente emita la agencia.³⁴ En lo pertinente, dicha sección dispone como sigue:

Una orden o resolución final deberá ser emitida por escrito dentro de los noventa (90) días después de concluida la vista... [...]

[...]

La agencia deberá especificar en la certificación de sus órdenes o resoluciones los nombres y direcciones de las personas naturales o jurídicas a quienes, en calidad de partes, les fue notificado el dictamen, a los fines de que éstas puedan ejercer efectivamente el derecho a la revisión judicial conferido por ley.

La agencia deberá notificar por correo a las partes, y a sus abogados de tenerlos, la orden o resolución a la brevedad posible, y deberá archivar en autos copia de la **orden o resolución final** y de la constancia de la notificación. **Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma.** (énfasis nuestro).

³² 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*

³³ 3 LPRA sec. 9649.

³⁴ 3 LPRA sec. 9654.

Adviértase, que la precitada sección establece que **los términos no comenzarán a transcurrir hasta que la agencia administrativa haya cumplido con los requisitos que en ella se exigen.** *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1014 (2008). Cónsono con dicho precepto, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que **el derecho a una notificación adecuada es parte del debido proceso de ley y que, por ello, la notificación defectuosa de una resolución no activará los términos para utilizar los mecanismos post-sentencia.** *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46, 57-58 (2007). Asimismo, nuestro más alto foro ha aclarado que **la vertiente procesal del debido proceso de ley requiere que se notifique un dictamen final** de manera que la parte afectada pueda enterarse de la decisión final en su contra. *Río Const. Corp. v. Mun. de Caguas*, 155 DPR 394, 405 (2001). Por ello, la falta de una notificación adecuada afectará el derecho de la parte que no está conforme y desea cuestionar el dictamen, lo que debilita el debido proceso de ley. *Id.*, págs. 405-406.

En fin, la correcta y oportuna notificación de una decisión final, sea judicial o administrativa, es un requisito *sine qua non* para un ordenado sistema judicial. De lo contrario, se crearía una incertidumbre sobre cuándo comienzan los términos para incoar los remedios post-dictamen, entre otras graves consecuencias y demoras. *Dávila Pollock et al v. R. F. Mortgage*, 182 DPR 86, 74 (2011). Cuando una sentencia no es notificada a una de las partes en el pleito, la notificación resultará defectuosa y, por ende, no comenzarán a transcurrir los términos para procedimientos post-sentencia para ninguna de las partes. *Medio Mundo, Inc. v. Rivera*, 154 DPR 315 (2001). **Consecuentemente, hasta que no se notifique adecuadamente la orden o resolución final, la misma no surtirá efecto y los distintos términos que de ella nacen no comenzarán a transcurrir.** *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR, a la pág. 58. **Es por ello que una notificación defectuosa nos priva de revisar la decisión administrativa.** Hasta tanto se notifique

adecuadamente la decisión final administrativa, el recurso apelativo resultará prematuro, y como foro apelativo, careceremos de jurisdicción.

En ese sentido y cónsono con lo anterior, la sección 3.19 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9659, establece el procedimiento y el término para solicitar reconsideración en la adjudicación de subastas de la siguiente manera:

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 o correo electrónico 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 o correo electrónico 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 o correo electrónico 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 suplido).

III

Por estar relacionados entre sí, discutiremos en conjunto los errores señalados por el recurrente. De entrada, cabe puntualizar que el Departamento de Educación delegó en el Comité Evaluador (*Evaluation Committee RFP PRDE (ER)-2020-01*) la contratación de una firma que proveyera los Servicios de Administración de Proyectos (*Project Management Services*), para la coordinación de un plan de construcción y

reparación de las escuelas afectadas por el embate de los huracanes Irma y María, de los terremotos ocurridos en el año 2020, y los efectos de la pandemia del Covid-19. De este modo, finalizado el proceso de evaluación, el Departamento le otorgó el *RFP* a la corporación CBRE Heery, Inc. Por ello, el 8 de abril de 2021, este procedió a emitir el aviso de adjudicación (*Notice of Intent to Award and Acceptance Acknowledgment Letter*) a todos los participantes mediante correo certificado tal y como se desprende del recibo incluido como parte del expediente.³⁵

No obstante, a pesar de haber utilizado el método del correo federal como notificación de la adjudicación, el Departamento también le envió copia del aviso de adjudicación al *Manager* de JV3 el 18 de abril de 2021, a través del correo electrónico. Es decir, el 9 de abril de 2021, se envió por correo certificado la notificación de la adjudicación. Sin embargo, del expediente ante nuestra consideración surge que JV3 advino por primera vez en conocimiento de la determinación del Departamento el 18 de abril de 2021, mediante el correo electrónico enviado en esa fecha. Asimismo, del análisis de los autos se desprende mediante prueba documental que JV3 recibió finalmente la notificación por correo certificado el 21 de abril de 2021; es decir, tres días luego de haber recibido el correo electrónico.

Así pues, acorde a nuestro ordenamiento jurídico, la sección 3.19 de la LPAU se enmendó con el fin de adoptar procesos de notificación más eficaces y rápidos. Ahora bien, esta enmienda mediante la cual se introdujo mecanismos de comunicación con herramientas tecnológicas, como lo es el correo electrónico a través del canal del *Internet*, no tuvo el efecto de dejar a un lado las notificaciones mediante correo federal. En ese sentido, la sección 3.19 provee tanto el correo federal como el correo electrónico como vías de comunicación para efectuar las notificaciones. De igual modo, ha quedado establecido que ambas están hábiles, por lo

³⁵ Página 1321 del apéndice de este recurso.

cual, la primera notificación ejecutada es la que activa el término jurisdiccional para solicitar reconsideración de las determinaciones de la agencia.

Por consiguiente, el Departamento ni la Junta nos colocó en posición de determinar que JV3 hubiese sometido a destiempo su *Solicitud de Reconsideración* presentada el lunes, 10 de mayo de 2021, al vencer el término de veinte (20) días el sábado, 8 de mayo de 2021. Así pues, determinamos que actuó correctamente JV3 en utilizar como punto de partida para el cómputo de los veinte (20) días la fecha de la notificación electrónica, es decir, el 18 de abril de 2021. No obstante, aunque CBRE expuso en su alegato en oposición³⁶ que el Departamento clasificó en el *RFP* que el único medio de notificación sería el correo federal,³⁷ del expediente ante nuestra consideración surge que el correo federal realizó dos intentos de entrega el 17 y el 19 de abril de 2021, los cuales no tuvieron éxito, razón por la cual finalmente JV3 recibió el aviso de adjudicación mediante este medio el 21 de abril de 2021, a las 9:36 am.

Adicional a esto, cabe destacar que, contrario a la alegación de CBRE, el Departamento en el aviso de adjudicación indicó lo siguiente: *To be sent by certified mail, return receipt requested and by electronic email.*³⁸ Nótese que los intentos de entrega mediante correo federal, el 17 y 19 de abril de 2021, fueron infructuosos, pues no hubo acceso a la localidad por encontrarse fuera de horas laborables, razón por la cual el correo pudo entregarlo de manera efectiva el 21 de abril de 2021.³⁹ De este modo, no podemos pretender que el término para solicitar reconsideración del aviso de adjudicación comenzara a correr en contra de una parte la cual no había advenido en conocimiento de la determinación del Departamento. Por lo antes dicho, el término de JV3 para solicitar la reconsideración a la Junta comenzó a correr desde el

³⁶ Páginas 7-8 del Recurso de Oposición presentado por CBRE.

³⁷ Páginas 50-51 del apéndice de este recurso.

³⁸ Página 139 del apéndice de este recurso.

³⁹ Páginas 1456-1457 del apéndice de este recurso.

envío de la notificación por correo electrónico emitida el 18 de abril de 2021, cuando JV3, advino en conocimiento.

Simultáneamente, somos de la opinión que, cónsono a la autoridad que se nos ha conferido para llevar a cabo las revisiones de determinaciones administrativas, en este momento, ante la oportuna presentación de la *Solicitud de Reconsideración* sometida ante el ente revisor del Departamento, concluimos que carecemos de jurisdicción para revisar los méritos de la adjudicación del RFP. Por tanto, ante la ausencia de autoridad, estamos impedidos de revisar y actuar en contra de la presunción de regularidad y corrección, además del conocimiento especializado que albergan las determinaciones administrativas.

IV

Por los fundamentos antes expresados, se revoca la *Resolución* recurrida y se devuelve el recurso a la Junta de Revisión Administrativa del Departamento de Educación para que acoja la *Solicitud de Reconsideración* presentada por el recurrente y la resuelva en sus méritos.

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