

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XI

ACCIONA AGUA
PUERTO RICO, LLC;
BTD PROYECTOS 12
S.A. CORP.

Recurrente

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DE LA AUTORIDAD DE
ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS

Recurrida

KLRA202300140

Consolidado

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Junta Revisora de la
Administración de
Servicios Generales
de Puerto Rico

Caso Núm.:
JR-23-102
Subasta Núm.:
22-SP-049

Sobre:
Revisión de
Adjudicación de
Subasta; Resolución
en reconsideración de
la Junta Revisora de
la ASG dictada sin
jurisdicción

ACCIONA AGUA-BTD

Recurrida

v.

JUNTA DE SUBASTAS
DE LA AUTORIDAD DE
ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS

Recurrida

BERMÚDEZ, LONGO,
DÍAZ-MASSÓ, LLC

Recurrente

KLRA202300141

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Junta Revisora de la
Administración de
Servicios Generales
de Puerto Rico

Caso Núm.:
JR-23-102
Subasta Núm.:
22-SP-049

Sobre:
Revisión de
Adjudicación de
Subasta; Resolución
en reconsideración de
la Junta Revisora de
la ASG dictada sin
jurisdicción

Panel integrado por su presidenta, la Juez Lebrón Nieves, el Juez Adames Soto y la Jueza Martínez Cordero.

Martínez Cordero, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de mayo de 2023

Comparece Acciona Agua Puerto Rico, LLC y BTD Proyectos 12 S.A. Corp. (en adelante, Acciona Agua-BTD), en el recurso

Número Identificador

SEN2023_____

KLRA202300140, así como Bermúdez, Longo, Díaz-Massó, LLC (en adelante, BLDM), en el recurso de revisión **KLRA202300141**. Por encontrarse estrechamente relacionados los recursos de epígrafe y en aras de la economía procesal, esta Curia ordenó la consolidación de los recursos, presentados por Acciona Agua Puerto-BTD, y BLDM, a tenor con las disposiciones de la Regla 80.1 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones¹.

En el recurso **KLRA202300140**, Acciona Agua-BTD nos solicita la revisión de (i) la adjudicación de la subasta número 22-SP-049, emitida y notificada el 28 de diciembre de 2022², por la Junta de Subastas de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (en adelante, Junta de Subastas AAA) y la revisión de (ii) la *Resolución* en Reconsideración emitida y notificada el 17 de marzo de 2023, por la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales (en adelante, Junta Revisora ASG), en relación a la *Resolución* emitida y notificada el 28 de diciembre de 2022, por la Junta Revisora ASG³.

Por su parte, en el recurso **KLRA202300141**, BLDM solicita la revisión de la *Resolución* emitida y notificada el 28 de febrero de 2023, por la Junta Revisora ASG.

I

El 31 de mayo de 2022, la Junta de Subastas AAA emitió un *Aviso de Subasta* (Subasta Número 22-SP-049), para la rehabilitación de la planta de tratamiento de aguas Enrique Ortega en Toa Alta, Puerto Rico, por los daños causados por el paso de los

¹ 4 LPRA Ap. XXII-B, R.80.1.

² BLDM adujo, en síntesis, que en caso de que la procedencia de la solicitud de reconsideración en el caso KLRA202300140, presentada por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y la jurisdicción de la Junta Revisora ASG para resolverla, no fuese cuestionada por esta Curia, su recurso resultaría académico.

³ El 28 de enero de 2023, la Junta Revisora ASG emitió y notificó *Resolución* en la cual: (i) declaró el rechazo global de las ofertas y (ii) determinó que la Junta de Subastas AAA no abusó de discreción al rechazar la oferta de Acciona Agua-BTD. Sobre ella, el 13 de enero de 2023, la Junta de Subastas AAA presentó una solicitud de reconsideración, resuelta mediante *Resolución* emitida y notificada el 17 de marzo de 2023, y es la que da base a la controversia ante nos, en el recurso KLRA202300140.

huracanes Irma y María en el año 2017, la cual tenía un costo estimado de \$84,980.693⁴. El *Pliego de Subasta* estuvo disponible para ser entregado por los licitadores interesados, desde el 31 de mayo hasta el 12 de julio de 2022.⁵ Posteriormente, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (en adelante, AAA) emitió un *Aviso de Subasta* revisado, en el cual se estableció que la entrega del *Pliego de Subasta* sería desde el 13 de junio hasta el 12 de julio de 2022.⁶

La *Apertura de la Subasta* debía celebrarse el 19 de julio de 2022, no obstante, la misma se llevó a cabo el 30 de septiembre de 2022. En esa fecha, la Junta de Subastas AAA recibió las propuestas de cuatro (4) licitadores: (i) Acciona Agua-BTD; (ii) BLDM; (iii) Ferrovial Construcción PR, LLC (en adelante, Ferrovial); y (iv) Lemartec PR Corporation (en adelante, Lemartec).⁷ En lo relativo a las incidencias en el acto de *Apertura de Subasta*, lo allí actuado fue documentado en el documento intitulado *Acta de Apertura de Subasta*.⁸ Surge de las incidencias del *Acta de Apertura de Subasta*, que los documentos leídos de los cuatro (4) licitadores, aparentaban estar en cumplimiento y que tanto los representantes de los licitadores Ferrovial y BLDM vieron la propuesta de Acciona Agua-BTD, mientras que el representante del licitador Lemartec vio la propuesta de BLDM⁹. En la *Apertura de Subasta*, entre otras cosas, se llenó una *Hoja de Cotejo para Apertura de Subasta PMC*, en la cual se constató lo siguiente: (i) *Lista de requisitos cotejados durante*

⁴ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1. Véase, además, Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140 a la pág. 1567, en el cual el costo estimado fue enmendado a la suma de \$125,594,820.00. El Memorando notificado por el Comité Evaluador AAA al presidente de la Junta de Subastas AAA, intitulado “*Comprehensive Evaluation of Proposals*”, suscrito el 4 de octubre de 2022, en la parte I (B) en lo relativo al costo estimado del proyecto lee de la siguiente forma:

[. .]

B. Funds

The project will be financed with PRASA and FEMA funds, under the FEMA’s Accelerated Obligation Strategy (FAAST).

The PRASA cost estimate for this project is \$125,594,820.00.

⁵ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 3.

⁶ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1.

⁷ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1264-1269 y 1727.

⁸ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1265-1274.

⁹ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1268-1269.

la apertura de subasta; (ii) “Proposal-Base-Bid”; y (iii) “Proposal-Cost Breakdown”.¹⁰

Seguido a la *Apertura de Subasta*, el Comité Evaluador de la AAA (en adelante, Comité), llevó a cabo un proceso de análisis en torno a las propuestas sometidas por cada licitador. De ahí, el 4 de octubre de 2022, el Comité rindió al presidente de la Junta de Subastas AAA, un memorando intitulado “*Comprehensive Evaluation of Proposals*”.¹¹ En este memorando, se detalló y explicó el análisis de las ofertas recibidas por parte de los licitadores. La recomendación del Comité fue que la subasta le fuese adjudicada a Acciona Agua-BTD, basado en que fue responsiva con todos los requisitos para ser considerado y quien propuso la oferta más baja para el proyecto en cuestión, por la cantidad de \$129,993,469.00.¹²

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2022, el memorando antes aludido sufrió una enmienda.¹³ Producto de esta enmienda,

¹⁰ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1272-1273.

¹¹ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1567-1694.

¹² Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1575.

¹³ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1724-1725. El Memorando notificado por el Comité Evaluador AAA al presidente de la Junta de Subastas AAA, intitulado “**Amendment to Comprehensive Evaluation of Proposals**”, suscrito el 20 de diciembre de 2022, lee de la siguiente forma:

I. Proposal Revision Summary

On November 18, 2022, during the Board of Award Ordinary meeting, the members bring up the compliance with the System for Award Management (SAM) registration for the different legal entities, specifically for the joint venture. After a discussion with the PRASA Board of Award President and a reevaluation of the documents submitted by Acciona Agua – BTD the following are the committee findings:

1. **Acciona Agua-BTD** is a Joint Venture “(Sociedad)” of two Contractors. They submit all the documents and forms signed by **Acciona Agua-BTD**.
2. The System for Award Management (SAM) registration was submitted by **BTD** and **Acciona Agua** included a document that the registration is in process.
3. The “Registro [Ú]nico de Licitadores (RUL) were submitted by each contractor individually.
4. Therefore, the legal entity **Acciona Agua-BTD** did not include the SAM and RUL in the proposal.
5. This finding does render the bidder as non-responsive.

II. Summary and Recommendations

1. The lowest responsive bidder for this project **is Bermúdez, Longo, Díaz-Massó, LLC**. The Committee understands that this bidder complied with all requirements as to be considered adequate to complete this project.

el Comité notificó al presidente de la Junta de Subastas AAA un memorando intitulado “*Amendment to the Comprehensive Evaluation of Proposals*”. En este memorando, se detalló que luego de la reevaluación de los documentos presentados por Acciona Agua-BTD, encontraron ciertos hallazgos en relación con este licitador.

En lo pertinente, sus hallazgos fueron que Acciona Agua-BTD: (i) es una sociedad (“*Joint Venture*”) de dos contratistas que sometieron todos sus documentos y formularios firmados por Acciona Agua-BTD; (ii) En cuanto al “*System for Award Management*” (en adelante, SAM), el mismo fue presentado por BTD y Acciona Agua, incluyendo un documento que refiere que el registro está en proceso; (iii) el Registro Único de Licitadores (en adelante, RUL) fue presentado por cada contratista de forma individual; (iv) concluyó que la persona jurídica, Acciona Agua-BTD no incluyó el SAM ni RUL en la propuesta; y (v) concluyó que ese hallazgo ocasionaba que el licitador (Acciona Agua-BTD) fuese catalogado como no responsivo. Además, modificaron la recomendación inicial sobre adjudicación. Por tanto, con su enmienda, recomendaron que la subasta le fuese adjudicada a BLDM. Para ello, se basaron en que BLDM: (i) fue responsivo con todos los requisitos; y (ii) fue quien propuso la oferta más baja para el proyecto en cuestión, por la cantidad de \$144,950,000.00.¹⁴

Así las cosas, el 27 de diciembre de 2022, la Junta de Subastas AAA notificó su *Recomendación para Adjudicación*, en la cual concurrió con las recomendaciones del Comité, de adjudicar la subasta a BLDM, por lo que solicitaron a la Presidenta Ejecutiva de

2. Based upon the facts presented herein, the Committee recommends the Board of Awards to award this contract to Bermúdez, Longo, Díaz-Massó LLC for the proposed amount of the **One Hundred Forty-Four Million Nine Hundred Fifty Thousand Dollars (\$144,950,000.00)**, and in strict compliance with all requirements of the inquiry documents.

¹⁴ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1724-1725.

la AAA que: (i) aprobara la adjudicación de esta; y que mediante esta aprobación (ii) autorizara a la Junta de Subastas AAA a notificar a los licitadores participantes.

Al día siguiente, el 28 de diciembre de 2022, se notificó la adjudicación de la subasta.¹⁵ Surge de la notificación, que el Comité realizó una evaluación y análisis respecto a las propuestas sometidas, así como los documentos presentados, al amparo de los mejores intereses de la AAA.

En *primer* lugar, se determinó que Acciona Agua-BTD fue considerada no responsiva e incluyó fundamentos en apoyo. En *segundo* lugar, se determinó que Lemartec fue considerada responsiva e incluyeron fundamentos en apoyo.

Respecto a Acciona Agua-BTD los fundamentos desglosados fueron que: (i) la compañía no entregó lo solicitado en el Artículo 2 del Acápite A.3. del *Pliego de Subasta* titulado “*Supplementary Instruction to Bidders*”, en el cual se incluyó la lista de documentos que se requerían fueran sometidos como parte de la propuesta, entiéndase la evidencia de registro en el SAM, lo cual era obligatorio al ser un proyecto financiado con fondos federales de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (en adelante, FEMA); (ii) la compañía no entregó lo solicitado en el Artículo 2 Inciso 6 del *Pliego de Subasta*, que requería que se sometiera evidencia del certificado del RUL; y, (iii) tampoco incluyó, aunque esto no la descalifica de la subasta, la declaración jurada en cumplimiento con la Ley Núm. 42 de 21 de enero de 2018, Ley de Preferencia para Contratistas y Proveedores Locales de Construcción, la cual sirve como referente para determinar qué contratistas pueden ser clasificados como proveedores locales de servicios de construcción y así poder reservar al menos un veinte por ciento (20%) de las contrataciones de obras

¹⁵ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1726-1738.

gubernamentales para los que cualifiquen bajo los parámetros que establece el aludido estatuto.

Por su parte, en lo que respecta a Lemartec, fundamentaron que: (i) no incluyó la declaración jurada en cumplimiento con la Ley Núm. 42-2018, no obstante, esto no la descalificaba de la subasta; y, (ii) se encontró un error matemático en dos (2) de los precios unitarios (en la partida 2a, el total indicaba \$96,390.00, cuando debió ser \$96,500.00 y en la partida 2b, el total indicaba \$478,905.00, cuando debió ser \$478,500.00.); asimismo, en la suma total del “cost breakdown” se encontró error matemático, el monto total corregido de la propuesta era \$175,277,085.00.¹⁶

Ahora bien, en *tercer* y *cuarto* lugar, determinó que a (i) BLDM y (ii) Ferrovia, fueron consideradas como responsivas, más no se incluyeron fundamentos en apoyo. Lo único que incluyó el documento donde se notificó la adjudicación de subasta fue que ambas fueron consideradas responsivas, al cumplir con las instrucciones generales, los términos, las condiciones y/o especificaciones de la subasta.¹⁷ Finalmente, y según surge de la notificación de adjudicación, la recomendación de la Junta de Subastas AAA para la adjudicación de la subasta 22-SP-049, fue a favor de BLDM. Según surge de la aludida notificación, la recomendación sobre adjudicación de subasta fue aprobada por el presidente ejecutivo interino de la AAA, el señor Arnaldo Jiménez, el mismo 28 de diciembre de 2022, por lo que se le adjudicó la misma.¹⁸ Vale la pena aclarar, que de los autos se desprende que quien realmente aprobó la recomendación no fue el presidente ejecutivo interino de la AAA, sino la presidenta ejecutiva de la AAA,

¹⁶ Reglamento de Subastas, Art. IX (d): “[...] de haber alguna discrepancia entre [...], el precio de contrato se tomará como la suma de las partidas del cost breakdown, la cual dominará sobre la presentada en el “proposal form”. En caso de error en la extensión, el precio unitario regirá para los efectos de adjudicación”.

¹⁷ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1730.

¹⁸ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1730.

la Ingeniera Doriel I. Pagán Crespo, en la misma fecha.¹⁹ En atención a la notificación de adjudicación, y según se desprende, la subasta fue adjudicada a BLDM, por ser el licitador responsivo más bajo que cumplió con todas las especificaciones, términos y condiciones de la subasta en cuestión, por la cantidad de \$144,950,000.00.²⁰

Conforme surge de los autos, la notificación de la adjudicación de subasta fue realizada mediante correo certificado a los licitadores participantes.²¹ Como parte del documento sobre notificación de la adjudicación de subasta, se incluyó una información la cual, por su pertinencia, transcribimos:

El licitador que se considere adversamente afectado por la determinación aquí contenida, incluyendo aquellos casos en que se impugne la subasta por asuntos relacionados al cumplimiento con la Ley 42 de 21 de enero de 2018, "Ley de Preferencia para Contratistas y Proveedores Locales de Construcción", podrá presentar, dentro del término de veinte (20) días calendario a partir del depósito en el correo federal o de envío de correo electrónico, de la notificación de la adjudicación de la subasta, una solicitud de revisión administrativa ante la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales (en adelante Junta Revisora de ASG). La dirección de la Junta Revisora de ASG es la siguiente: Avenida José De Jesús, Centro Gubernamental Minillas, Torre Norte Piso 12, Hato Rey, Puerto Rico.

El licitador (también conocido como parte recurrente) que presente la solicitud de revisión administrativa deberá notificar a todos los licitadores participantes, y a la Junta de Subastas de la AAA de la presentación de la solicitud. En el propio escrito de solicitud de revisión, la parte recurrente certificará a la Junta Revisora de ASG su cumplimiento con este requisito de notificación. Este requisito es de carácter jurisdiccional. Si la fecha de archivo en autos de la copia de la notificación de la determinación final de la adjudicación es distinta a la del depósito en el correo federal o correo electrónico, el término se calcula a partir de la fecha del depósito en el correo federal. Esto, de conformidad con lo dispuesto en la sección 3.19 de la Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada, "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico".

La Junta Revisora de ASG deberá considerar dicha moción dentro de los treinta (30) días calendario de

¹⁹ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1735.

²⁰ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1730.

²¹ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1726.

haberse presentado. La Junta Revisora de ASG podrá extender dicho término una sola vez, por un término adicional de quince (15) días calendario.

Si la Junta Revisora de ASG tomare alguna determinación sobre la moción reconsideración, el término de veinte (20) días calendarios para solicitar revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones comenzará a contarse desde la fecha en que se depositó en el correo federal o envío por correo electrónico copia de la notificación de la decisión de la Junta Revisora de ASG resolviendo la reconsideración. Si la Junta Revisora de ASG dejare de tomar alguna acción con relación a la moción reconsideración dentro de los treinta (30) días calendarios de haberse presentado la misma, se entenderá que ésta ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha, comenzará a correr el término de veinte (20) días calendarios para solicitar revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. La mera presentación de una solicitud de revisión judicial no tendrá el efecto de paralizar la adjudicación de la subasta impugnada.”²²

Inconforme con la adjudicación de la subasta, el 13 de enero de 2023, Acciona Agua-BTD, presentó en término y notificó una *Solicitud de Revisión Administrativa* ante la Junta Revisora ASG.²³ En apretada síntesis, Acciona Agua-BTD solicitó a la Junta Revisora ASG, (i) la revisión de la adjudicación de la aludida subasta, (ii) que dejara sin efecto la adjudicación y que, a su vez, (iii) le adjudicara la misma a Acciona Agua-BTD.²⁴

Acciona Agua-BTD fundamentó su solicitud en la alegada comisión de cuatro (4) señalamientos de error por parte de la Junta de Subastas AAA.²⁵

²² Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1730-1731.

²³ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1739-1760.

²⁴ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1739.

²⁵ Los cuatro (4) errores señalados fueron los siguientes:

1. Erró la Junta de Subastas al notificar una carta de adjudicación de subasta que no contiene los fundamentos requeridos por la jurisprudencia para cumplir con el debido proceso de ley de los licitadores perdidosos y permitir la revisión de su determinación.
2. Erró la Junta de Subastas al denominar a los licitadores comparecientes como la “la compañía Acciona Agua-BTD”, cuando de la propuesta surge con meridiana claridad que es una asociación o sociedad que no puede registrarse en el RUL y el SAM como tal, sino por cada entidad separada que la compone.
3. Erró la Junta de Subastas al no adjudicarle la subasta a Acciona Agua-BTD tras determinar que no fue responsiva y, por lo contrario, adjudicarla a BLDM quien no lo fue y quien además

En respuesta, el 20 de enero de 2023, la Junta Revisora ASG emitió y notificó en término, *Resolución* en la cual acogió la *Solicitud de Revisión Administrativa*.²⁶ Así las cosas, el 6 de febrero de 2023, la Junta de Subastas AAA presentó *Oposición a Solicitud de Revisión Administrativa*.²⁷ En su escrito, adujo, en síntesis, que Acciona Agua-BTD no cumplió con los requisitos determinados en el *Pliego de Subasta*, por tanto, fue correcto que la Junta de Subastas AAA la declarara como un “no responsivo” y descalificara su oferta, tal y cual habían sido advertidos los licitadores en el *Pliego de Subasta*. Expuso, además, que el reclamo sobre ausencia de fundamentos por los cuales BLDM obtuvo la buena pro de la subasta era improcedente, puesto a que la notificación de adjudicación detalló que el licitador agraciado cumplió con todas las especificaciones, términos y condiciones de la subasta. También arguyó que era improcedente lo expresado por Acciona Agua-BTD en lo relativo a que BLDM no fue responsivo indicando que la Junta de Subastas AAA había determinado que este licitador tenía experiencia adecuada, así como que BLDM cumplió con la fianza de licitación requerida.

De ahí, el 10 de febrero de 2023, la Junta Revisora ASG notificó en término, mediante *Resolución*, una determinación para extender el término para resolver el caso por un periodo de quince (15) días.²⁸ En esa misma fecha, Acciona Agua-BTD presentó un *Escrito de Réplica en Apoyo Adicional a la Solicitud de Revisión*

falló en incluir experiencia de relevancia y similar magnitud al proyecto licitado.

4. Erró la Junta de Subastas al ignorar la recomendación inicial del Comité Evaluador de que Acciona Agua-BTD fue responsiva y, contrario a ello, adjudicarle la subasta a BLDM conforme a una reconsideración de dicho Comité producto de una reunión irregular y anómala con la Junta de Subasta.

²⁶ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1761-1762.

²⁷ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1802-1837.

²⁸ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1784-1785.

Administrativa.²⁹ Posteriormente, el 21 de febrero de 2023, la Junta de Subastas AAA presentó *Oposición a Réplica en Apoyo Adicional a la Revisión Administrativa*.³⁰

En atención a la *Solicitud de Revisión Administrativa* presentado ante la Junta Revisora ASG, el 28 de febrero de 2023, emitió y notificó *Resolución*.³¹ En su dictamen, la Junta Revisora ASG determinó lo siguiente:

En virtud de todo lo anterior, determinamos que no constituyó un abuso de discreción por parte de la AAA el rechazo de la oferta de Acciona Agua-BTD. Sin embargo, concurrimos con el señalamiento de la [r]ecurrente en cuanto al incumplimiento de BLDM y demás licitadores con el término de la fianza, por lo que **se revoca la adjudicación de la Subasta Núm. 22-SP-049 y se declara el Rechazo Global de las ofertas.**

Se advierte que cualquier parte adversamente afectada por esta Resolución podrá presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de veinte (20) días, contados a partir del archivo en autos de copia de esta Resolución.³² (Énfasis suplido).

En *primer* lugar, Junta Revisora ASG fundamentó su determinación de coincidir con la Junta de Subastas AAA, en relación con el incumplimiento de Acciona Agua-BTD, por lo que se determinó que era no responsiva. Razonó que “le correspondía a la Sociedad Acciona Agua-BTD, como licitador en la subasta, someter las correspondientes certificaciones RUL y SAM”.³³ Expuso, además, en lo atinente, lo siguiente:

[D]e conformidad con el Artículo 2 del Acápite A.3 del Pliego de la Subasta, le correspondía al **licitador** incluir con su oferta una certificación del RUL, y evidencia de registro o trámite en el SAM... En el caso que nos ocupa, la parte [r]ecurrente incumplió con ambos requisitos de la Junta de Subastas.

[...]

Según los documentos que obran en el expediente, incluyendo el *Partnership Agreement*

²⁹ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1764-1783

³⁰ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1786-1789.

³¹ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1790-1801.

³² Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1799.

³³ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1796.

y la propia *Solicitud de Revisión Administrativa* presentada por la [r]ecurrente, Acciona Agua-BTD es una **sociedad creada** con el fin de participar como **entidad licitadora** en la Subasta Núm. 22-SP-049 de forma separada e independientemente de sus miembros constituyentes. En virtud del *Partnership Agreement* se creó una sociedad con el nombre de Acciona Agua-BTD, estableció las aportaciones que sus integrantes realizarían a la sociedad, y el porcentaje de participación de cada uno en la entidad, y designó un representante autorizado o apoderado legal para la sociedad, quien compareció como firmante en la propuesta.

[...] [E]l *Partnership Agreement* estableció claramente que Acciona Agua-BTD sería el licitador de la subasta, la entidad responsable de ejecutar el proyecto objeto de la licitación, y la entidad que suscribiría el contrato con la AAA de resultar agraciada en la subasta.

[...] [L]os documentos de la fianza de licitación, la declaración jurada bajo la Ley 2-2018, el “*Firm Information, Experience an Equipment Statement Form*”, la *Certificación sobre el Uso de Cemento Hecho en Puerto Rico* y el “*FEMA Declaration Clause*”, **todos fueron presentados a nombre de Acciona Agua-BTD. Otros documentos de licitación, como la propuesta, fueron firmados por Acciona Agua-BTD y también por uno o ambos integrantes de la sociedad. Sin embargo, los certificados del RUL y el trámite del registro en SAM fueron presentados solamente a nombre de los socios que componen la Sociedad Acciona Agua-BTD.**³⁴ (Énfasis suplido).

La Junta Revisora ASG razonó que “**los miembros individuales de la sociedad no fungen como licitadores** en la subasta de acápite, sino que **el licitador es la Sociedad Acciona Agua-BTD**, entidad creada por ellos para participar en la subasta...”.³⁵ (Énfasis suplido). Juzgó, además, que le correspondía a Acciona Agua-BTD someter una certificación de RUL y evidencia de registro en el SAM, de la misma forma en que entregó la fianza de licitación, así como otros documentos y certificaciones requeridos **a nombre de Acciona Agua-BTD**, según surge del propio *Pliego de*

³⁴ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1796-1797.

³⁵ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1797.

Subasta.³⁶ (Énfasis suplido). Concluyó que, habida cuenta de que Acciona Agua-BTD no incluyó la certificación del RUL y evidencia de registro en SAM, incumplió con los términos y condiciones del Pliego de la Subasta por lo que se determinó “no responsivo”.

En *segundo* lugar, tras haber concluido que Acciona Agua-BTD no fue un licitador responsivo, la Junta Revisora ASG procedió a fundamentar su determinación de revocar la subasta en cuestión y declarar el rechazo total de las ofertas, en relación con el resto de los licitadores, incluyendo a BLDM. La Junta Revisora ASG juzgó que hubo incumplimiento con el término de la fianza de licitación. Expresó que, conforme a lo esbozado por Acciona Agua-BTD en su *Solicitud de Revisión Administrativa* ante la Junta Revisora ASG, salvo por ésta, el resto de los licitadores de la subasta en cuestión incumplieron con el término requerido en lo que respecta a la fianza de licitación. Sintetizó, además, que, en el recurso ante su consideración, Acciona Agua-BTD adujo que, de los licitadores de la subasta en cuestión, ellos fueron los únicos que cumplieron con el requisito de someter una fianza de licitación por el término de ciento ochenta (180) días, según requerido por el *Pliego de Subasta* y que, específicamente, BLDM, quien fue el licitador agraciado, sometió una fianza de licitación por el término de noventa (90) días. Revisados los autos pudimos constatar que, en efecto, BLDM, Ferrovial y Lemartec, presentaron fianzas por el término de noventa (90) días, mientras que Acciona Agua-BTD lo hizo por ciento ochenta (180) días.

Por otra parte, expresó que la Junta de Subastas de la AAA, adujo que el formulario provisto para la referida fianza establecía un término de noventa (90) días, por lo que estaban en cumplimiento. La Junta Revisora ASG concluyó que no le asistía razón a la Junta

³⁶ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1797-1798.

de Subastas AAA. Fundamentó su determinación en que la Junta de Subastas AAA ignoró las instrucciones provistas por la AAA en el *Pliego de Subasta*, específicamente, en el Volumen A “*Project Documents*”, acápite A.3, Artículo 2, inciso 2³⁷. En el artículo antes citado, se detalla la lista de documentos a presentarse con la propuesta de licitación.³⁸ Detalló que dichas instrucciones ilustran a los licitadores, en lo relativo a que la fianza de licitación debía cumplir con los requisitos establecidos en los “*Supplement to General Conditions*” y el “*Program Manual*”, los cuales establecen que la fianza de licitación permanecerá en vigor al menos por el término de ciento ochenta (180) días después de la fecha de *Apertura de Subasta* o por un tiempo mayor, si así se especifica en el *Pliego de Subasta*.³⁹

Determinó, además, que los licitadores debían cumplir con las condiciones especiales como parte del *Pliego de Subasta* y que el formulario que fue provisto a los licitadores relacionado a la fianza no podía ser considerado una enmienda al *Pliego de Subasta*. Razonó que la inclusión en el referido formulario, de un término de vigencia de la fianza, menor al requerido en el *Pliego de Subasta*, no eximía a los licitadores de cumplir con el término que disponía el *Pliego de Subasta*. Destacó que, incluso en la reunión pre-subasta, la AAA enfatizó a los licitadores, en lo pertinente, que debían prestar

³⁷ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1869. **ARTICLE 2. – LIST OF DOCUMENTS TO BE SUBMITTED WITH THE PROPOSAL**

[. . .]

Proposal Guarantee. The proposal (bid) bond form is found below in Article 3 and **must be submitted according to the “Supplemental General Conditions for the Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority Owner Controlled Insurance Program (OCIP) and Other Insurance and Bond Requirements for Contractors and Subcontractors” and the “Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority Owner Controlled Insurance Program (OCIP) Manual”**, found on the Volume B of the Standard PRASA's Contract Book. (Énfasis suplido).

[. . .]

³⁸ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1869.

³⁹ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 3804 y 3840-3841.

especial atención a los requisitos de fianzas de licitación, de acuerdo con el Volumen B del *Pliego de Subasta*.⁴⁰

En fin, y según hemos expuesto, mediante *Resolución* emitida y notificada el 28 de febrero de 2023, la Junta Revisora ASG: (i) determinó que no constituyó un abuso de discreción por la Junta de Subastas AAA, el rechazar la oferta de Acciona Agua-BTD; y (ii) revocó la adjudicación de la Subasta Núm. 22-SP-049, así como también declaró el rechazo global de las ofertas.⁴¹

Notificada la *Resolución*, el 9 de marzo de 2023 la Junta de Subastas AAA presentó escrito intitulado *Solicitud de Reconsideración*.⁴² Circunscribió su solicitud en argumentos por los cuales debía entenderse que la fianza de licitación presentada por BLDM estaba en cumplimiento y que, por tanto, debía sostenerse la adjudicación emitida por la Junta de Subastas AAA, en la cual se determinó una adjudicación a favor de BLDM. Por su parte, el 16 de marzo de 2023, Acciona Agua-BTD presentó un escrito en el cual solicitó el desglose de la *Solicitud de Reconsideración*. Con su escrito, lanzó una advertencia al juzgador ante la Junta Revisora ASG, en la cual incluyó la siguiente expresión, como fundamento a su petitorio:

[E]sta Junta Revisora no tiene jurisdicción para considerar la *Solicitud de Reconsideración* presentada por la Junta de Subastas, por lo que este escrito no puede constar en el expediente de este caso y debe ordenarse su desglose.⁴³

En su escrito expresó, además, en síntesis, que el Artículo 66 de la Ley Núm. 73-2019⁴⁴, dispone que el Tribunal de Apelaciones es el foro con jurisdicción para revisar, mediante recurso de revisión judicial, las determinaciones de la Junta Revisora ASG en procedimientos de revisión de adjudicación de subastas y que esta

⁴⁰ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1799.

⁴¹ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1799.

⁴² Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1838-1846.

⁴³ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1848.

⁴⁴ Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73 del 23 de julio de 2019, Art. 66, 3 LPRA § 9838c.

Ley no contempla las solicitudes de reconsideración ante la misma Junta Revisora ASG como uno de los mecanismos para cuestionar el dictamen emitido en este caso. Apostó, que la jurisdicción para revisar es exclusiva del Tribunal de Apelaciones.

Finalmente, mediante *Resolución* emitida y notificada el 17 de marzo de 2023, la Junta Revisora ASG reconsideró su *Resolución* del 28 de febrero de 2023.⁴⁵ Apreciamos que, luego de que la Junta Revisora ASG consignó en su *Resolución* fundamentos para determinar las razones por las cuales entendía tener jurisdicción para atender la *Solicitud de Reconsideración*, procedió a resolver. Específicamente, en su dictamen en reconsideración, determinó lo siguiente:

En virtud de lo anterior, esta Junta Revisora reconsidera su Resolución de [] 28 de febrero de 2023, y en consecuencia confirma la adjudicación efectuada por la AAA en la Subasta Núm. 22-SP-049.

Se advierte que cualquier parte adversamente afectada por esta Resolución podrá presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de veinte (20) días, contados a partir del archivo en autos de copia de esta Resolución.⁴⁶

De ahí, por una parte, el 20 de marzo de 2023, Acciona Agua-BTD, inconforme con el proceder de la Junta Revisora ASG, presentó recurso de revisión judicial en el caso **KLRA202300140**, en el cual esgrimió la comisión de dos (2) errores por parte de la Junta Revisora ASG a saber:

PRIMER ERROR: Erró la Junta Revisora de la ASG al abrogarse jurisdicción para atender una moción de reconsideración de la Resolución Inicial que declaró el rechazo global de las ofertas, a pesar de que el único remedio en dicha etapa era el recurso de revisión judicial.

SEGUNDO ERROR: Erró la Junta Revisora de la ASG al declarar el rechazo global de las ofertas, a pesar de que Acciona Agua-BTD fue el licitador responsivo más bajo, que cumplió con los requisitos del pliego de subastas, incluyendo el registro en el RUL y el SAM y la fianza con vigencia de 180 días.

⁴⁵ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a las págs. 1850-1856.

⁴⁶ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1855.

Junto al recurso de revisión judicial, Acciona Agua-BTD, presentó, además, una *Moción en Auxilio de Jurisdicción*.

Por otra parte, pero en la misma fecha, entiéndase el 20 de marzo de 2023, BLDM presentó recurso de revisión judicial en el caso **KLRA202300141**, en el cual esgrimió la comisión de un (1) error por parte de la Junta Revisora ASG a saber:

ERRÓ LA ASG Y ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN EN LA MEDIDA QUE SE ENTENDIERA QUE REVOCÓ LA ADJUDICACIÓN DE LA SUBASTA DE LA AAA, RECHAZANDO LAS LICITACIONES DE MANERA GLOBAL Y SUSTITUYENDO EL CRITERIO Y PERICIA DE LA JUNTA DE SUBASTA DE LA AAA.

Así las cosas, mediante *Resolución* emitida el 21 de marzo de 2023, este tribunal intermedio determinó lo siguiente: (i) se denegó la *Moción en Auxilio de Jurisdicción*; (ii) se concedió a la parte recurrida hasta el 10 de abril de 2023, para presentar su posición en torno al recurso **KLRA202300140**; (iii) se concedió a Acciona Agua-BTD, así como a la Junta de Subastas AAA, hasta el 10 de abril de 2023, para presentar su posición en torno al recurso **KLRA202300141** y (iv) se ordenó la consolidación de los recursos de revisión judicial **KLRA202300140** y **KLRA202300141**.

Así las cosas, y en lo atinente, el 10 de abril de 2023, se presentaron tres (3) escritos en relación con los recursos consolidados, sujetos a revisión. En *primer* lugar, BLDM presentó *Alegato en Oposición de la Parte Recurrida* en relación con el recurso **KLRA202300140**. En *segundo* lugar, Acciona Agua-BTD presentó *Alegato en Oposición a Recurso de "Revisión Administrativa"* en relación con el recurso **KLRA202300141**. Por último, en *tercer* lugar, la Junta de Subastas AAA presentó *Alegato sobre Recursos de Revisión Administrativa*.

Contando con el beneficio de la comparecencia de las partes en ambos recursos de revisión, resolvemos.

II

A. Revisión Judicial

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin delimitar la discreción de los organismos administrativos, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.⁴⁷ Esta doctrina dispone que corresponde a los tribunales examinar si las decisiones de las agencias administrativas fueron tomadas dentro de los poderes delegados y si son compatibles con la política pública que las origina.⁴⁸ A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos: (i) la concesión del remedio apropiado; (ii) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y, (iii) la revisión completa de las conclusiones de derecho.⁴⁹ Dentro de este marco, nuestro Tribunal Supremo de Puerto Rico (en adelante, Tribunal Supremo) ha reiterado que **los tribunales apelativos, al ejercer su función revisora, deben conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados.**⁵⁰ (Énfasis suplido). Por un lado, nuestro Tribunal Supremo ha enfatizado que **los tribunales, aplicando el criterio de razonabilidad y deferencia, no alterarán las determinaciones de hechos de las agencias, siempre que surja del expediente administrativo evidencia sustancial que las sustente.**⁵¹ (Énfasis suplido).

Igualmente, las determinaciones de los entes administrativos tienen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales

⁴⁷ *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011). *Empresas Ferré v. ARPe*, 172 DPR 254, 264 (2007).

⁴⁸ *Rolón Martínez v. Caldero López*, 201 DPR 26, 35 (2018).

⁴⁹ *Batista, Nobre v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012). *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010). *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 279-280 (1999).

⁵⁰ *Rolón Martínez v. Caldero López*, *supra*. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, *supra*, 940.

⁵¹ *Id.*

deben respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas.⁵² A la luz de esto, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados.⁵³ Ahora bien, esta deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas cede en algunas situaciones: (i) cuando la decisión no esté basada en evidencia sustancial; (ii) cuando la agencia haya errado en la aplicación de la ley; (iii) cuando su actuación resulte ser arbitraria, irrazonable o ilegal; y (iv) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales.⁵⁴

El Tribunal Supremo ha establecido que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el Tribunal, si se basan en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad.⁵⁵ La evidencia sustancial es "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión".⁵⁶ Dicho análisis requiere que la evidencia sea considerada en su totalidad, esto es, tanto la que sostenga la decisión administrativa como la que menoscabe el peso que la agencia le haya conferido.⁵⁷ Ello implica que, de existir un conflicto razonable en la prueba, debe respetarse la apreciación de la agencia.⁵⁸ Además, la norma de prueba sustancial se sostiene en la

⁵² *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 892 (2008).

⁵³ *Id.*

⁵⁴ *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 822 (2012). *Empresas Ferrer v. ARPe, supra.*

⁵⁵ *Batista, Nobre v. Jta. Directores, supra*, 216, citando. *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485, 511-512 (2011). *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 DPR 387, 397-398 (1999).

⁵⁶ *Id.*; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

⁵⁷ *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 437 (1997).

⁵⁸ *Hilton v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

premisa de que son las agencias las que producen y determinan los hechos en los procesos administrativos y no los tribunales.⁵⁹

Debido a la presunción de regularidad y corrección de los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas, quien alegue ausencia de evidencia sustancial tendrá que presentar prueba suficiente para derrotar esta presunción, no pudiendo descansar en meras alegaciones.⁶⁰

(Énfasis suplido). Para ello, deberá demostrar que existe otra prueba en el expediente, que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración.⁶¹

Si la parte afectada no demuestra la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca o menoscabe el valor de la evidencia impugnada, el Tribunal respetará las determinaciones de hecho y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo.⁶² En cambio, las conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos.⁶³ De esta manera, **los tribunales, al realizar su función revisora, están compelidos a considerar la especialización y la experiencia de la agencia con respecto a las leyes y reglamentos que administra.**⁶⁴ (Énfasis suplido). Así pues, si el punto de derecho no conlleva interpretación dentro del marco de la especialidad de la agencia, entonces el mismo es revisable sin limitación.⁶⁵

Sin embargo, aun cuando el Tribunal tiene facultad para revisar en todos sus aspectos las conclusiones de derecho de una

⁵⁹ *OCS v. Triple-S*, 191 DPR 536, 554 (2014). Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, Ed. Forum, 2013.

⁶⁰ *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

⁶¹ *Gutiérrez Vázquez v. Hernández*, 172 DPR 232, 245 (2007).

⁶² *Otero v. Toyota*, *supra*.

⁶³ *García Reyes v. Cruz Auto corp.*, *supra*, 894.

⁶⁴ *Asoc. Vec. de H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75-76 (2000).

⁶⁵ *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 461 (1997).

agencia, se ha establecido que ello no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta para descartarlas libremente.⁶⁶ Si del análisis realizado se desprende que la interpretación que hace una agencia de su reglamento o de la ley que viene llamada a poner en vigor resulta razonable, el Tribunal debe abstenerse de intervenir.⁶⁷

B. Falta de Jurisdicción

La jurisdicción es el poder o la autoridad que posee un tribunal para resolver las controversias presentadas ante su consideración.⁶⁸ Los tribunales adquieren jurisdicción por virtud de ley, por lo que no pueden arrogársela ni las partes pueden otorgársela.⁶⁹ Es norma reiterada en nuestro ordenamiento, que: “los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y que no tienen discreción para asumir jurisdicción allí donde no la tienen”.⁷⁰ Es norma reconocida que las cuestiones relativas a la jurisdicción de los tribunales para atender los recursos ante su consideración constituyen materia privilegiada.⁷¹ De manera que, debido a su naturaleza privilegiada, las cuestiones de jurisdicción deben ser resueltas con preferencia, ya sea porque fuera cuestionada o motu proprio, pues, por su naturaleza, incide directamente sobre el poder que tiene para adjudicar las controversias.⁷²

Por tal motivo, cuando un tribunal carece de jurisdicción, debe declararlo y desestimar la reclamación sin entrar en sus méritos.⁷³ De lo contrario, cualquier dictamen en los méritos será

⁶⁶ *Federation Des Ind. v. Ebel*, 172 DPR 615, 648 (2007). *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626 (2012).

⁶⁷ *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341, 357 (2005).

⁶⁸ *AAA v. Unión Independiente Auténtica de Empleados de la AAA*, 199 DPR 638, 651-52.

⁶⁹ *Ríos Martínez, Com. Alt. PNP v. CLE*, 196 DPR 289, 296 (2016).

⁷⁰ *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 250 (2012). *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007). *Ríos Martínez, Com. Alt. PNP v. CLE, supra*.

⁷¹ *AAA v. Unión Abo. AAA*, 158 DPR 273, 279 (2002).

⁷² *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364, 372 (2018).

⁷³ Regla 83 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B.

nulo y, por ser ultra vires, no se puede ejecutar.⁷⁴ Es decir, una sentencia, dictada sin jurisdicción por un tribunal, es una sentencia nula en derecho y, por lo tanto, inexistente.⁷⁵

C. Agotamiento de Remedios Administrativos

En nuestro ordenamiento jurídico, la doctrina sobre el agotamiento de remedios administrativos es una norma de autolimitación judicial de carácter fundamentalmente práctico.⁷⁶ Mediante esta doctrina, los tribunales discrecionalmente se abstienen de revisar una actuación de una agencia hasta tanto la persona afectada agota todos los remedios administrativos disponibles, de forma tal que la decisión administrativa refleje la posición final de la entidad estatal.⁷⁷ A través de la Sección 2.4 de la LPAU, se expone lo que se conoce como la doctrina de agotamiento de remedios administrativos.⁷⁸

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 Sección 3.15 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración.⁷⁹ (Énfasis suplido).

Esta doctrina tiene como propósito evitar que surja una intervención judicial innecesaria e inoportuna que pueda interferir con el curso y la culminación normal del procedimiento

⁷⁴ *Bco. Santander v. Correa García*, 196 DPR 452, 470 (2016). *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 55 (2007).

⁷⁵ *Montañez v. Policía de Puerto Rico*, 150 DPR 917, 921-922 (2000).

⁷⁶ *Ofic. Proc. Paciente v. Aseg. MCS*, 163 DPR 21, 35 (2004).

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal*, 209 DPR 430, 435 (2022).

⁷⁹ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada, §4.2, 3 LPRA § 9672.

administrativo.⁸⁰ Así, su propósito es evitar una intervención judicial innecesaria y a destiempo que tienda a interferir con el cauce y desenlace normal del procedimiento administrativo.⁸¹ De esta manera, se pretende lograr que las reclamaciones que se presenten inicialmente en la esfera administrativa lleguen al foro judicial en el momento adecuado.⁸² Con esta doctrina se logra que: (i) la agencia concernida, antes de la intervención judicial, pueda desarrollar un historial completo del asunto ante su consideración; (ii) pueda utilizar el conocimiento especializado de sus funcionarios para adoptar las medidas correspondientes de conformidad con la política pública formulada por la entidad; y (iii) pueda aplicar uniformemente sus poderes para poner en vigor las leyes, rectificar oportunamente sus errores o reconsiderar el alcance de sus pronunciamientos.⁸³

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos aplica cuando una parte que instó o tiene instada una acción ante una agencia administrativa, acude al tribunal sin antes haber completado todo el trámite administrativo.⁸⁴ En otras palabras, “el agotamiento de remedios presupone la existencia de un procedimiento administrativo que comenzó, o debió haber comenzado, pero que no finalizó porque la parte concernida recurrió al foro judicial antes de que se completase el referido procedimiento administrativo.”⁸⁵

Ahora bien, esta doctrina puede evitarse en caso de que se configure alguna de las excepciones contempladas en la LPAU. A tales efectos, la Sección 4.3 de la LPAU dispone que el Tribunal

⁸⁰ *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal, supra. Procuradora Paciente v. MCS, supra. Mun. de Caguas v. AT&T*, 254 DPR 401 (2001).

⁸¹ *Igartua de la Rosa v. Administración del Trabajo*, 147 DPR 318, 331 (1998).

⁸² *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal, Id. Igartua de la Rosa v. ADT, Id.*

⁸³ *Ofic. Proc. Paciente v. Aseg. MCS, supra. SLG Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 852 (2008).

⁸⁴ *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal, supra*, 436.

⁸⁵ *Id.*

puede relevar a una persona de agotar los remedios administrativos cuando (i) ese remedio sea inadecuado; (ii) requerir su agotamiento resulte en un daño irreparable al promovente y, en el balance de intereses, no se justifique agotar esos remedios; (iii) se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales; (iv) sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos; (v) sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o (vi) sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.⁸⁶ Además, quien recurre al foro judicial, alegando que debe prescindirse del requisito de agotamiento de remedios administrativos, debe señalar hechos específicos y bien definidos que así lo justifiquen, y los exponga de manera tal que le permita al tribunal evaluar la defensa del Estado.⁸⁷

D. Ley Núm. 42-2018

El objetivo de Ley de Preferencia para Contratistas y Proveedores Locales de Construcción es otorgar preferencia al adjudicar un proyecto a negocios y proveedores locales de construcción.⁸⁸ Esta legislación dispone que las empresas o los interesados en participar en las subastas o licitaciones cuenten, por lo menos, con un término mínimo de seis (6) años de establecidos en Puerto Rico, ello con el fin de garantizar el arraigo y el profesionalismo con el que prestan los productos, servicios y las obras con manos locales.⁸⁹

Dicha Ley, en su Artículo 4, inciso E dispone respecto a los procedimientos de selección, adjudicación y contratación de Servicios de Construcción que:

⁸⁶ 3 LPRA § 9673. *Oficina para Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc.*, 204 DPR 229, 241 (2020).

⁸⁷ *Guadalupe v. Saldaña, Pres. UPR*, 133 DPR 42, 450 (1993). *Rivera v. ELA*, 121 DPR 582, 596 (1988).

⁸⁸ Ley de Preferencia para Contratistas y Proveedores Locales de Construcción, Ley Núm. 42 de 21 de enero de 2018, según enmendada, Exposición de Motivos.

⁸⁹ *Id.*

E) Se ordena a la ASG y a las Entidades Gubernamentales a instituir un procedimiento administrativo expedito, mediante el cual se provea un remedio rápido y efectivo a todo aquel licitador que impugne la legalidad de la subasta o cualquier otro procedimiento adjudicativo, cuando se contravienen las disposiciones de la presente Ley. Tal impugnación se regirá de conformidad con los derechos a **reconsideración** y revisión judicial establecidos en 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", o cualquier estatuto que le suceda, los cuales amparan a todo licitador que resulte perjudicado por una adjudicación adversa. La impugnación no tendrá el efecto de suspender la validez y exigibilidad de las obligaciones contraídas en la subasta o en otros procedimientos adjudicativos, salvo que un Tribunal competente emita una orden fundamentada para paralizar los procesos.⁹⁰ (Énfasis suplido).

Luego de la aprobación de esta Ley, se aprobó la Ley Núm. 73-2019, mejor conocida como la Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019 y el Reglamento Núm. 9230-2020, conocido como el Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico, los cuales **obviaron el mecanismo de reconsideración** como parte del agotamiento de remedios administrativos previo a acudir al foro intermedio revisor. (Énfasis suplido).

E. Ley Núm. 73-2019

El objetivo de la Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019 es unificar el poder de compras en la Administración de Servicios Generales en una sola entidad gubernamental que tendrá la capacidad, de lograr ahorros significativos en todos los procesos de adquisición gubernamental.⁹¹

⁹⁰ *Id.*, Art. 4(E), 3 LPRA § 8674.

⁹¹ Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73 del 23 de julio de 2019, Exposición de Motivos.

El Artículo 3 aborda el alcance de esta Ley, y en lo pertinente, dispone que:

Las disposiciones de esta Ley regirán los procesos de compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales en todas las Entidades Gubernamentales y las **Entidades Exentas**. [...]

Las Entidades Gubernamentales, según definidas en esta Ley, realizarán todas las compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales a través de la Administración de Servicios Generales, **sin excepción alguna**.⁹² (Énfasis suplido). [...]

Por su parte, el Artículo 4⁹³ menciona algunas definiciones importantes para la mejor comprensión de la legislación. En lo aquí pertinente, destacamos los siguientes incisos:

[...]

e) **Certificado de Elegibilidad**: Certificación expedida por la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico, acreditativa del cumplimiento por parte de un licitador, suplidor o proveedor, de los requisitos que mediante reglamento sean requeridos para pertenecer al **Registro Único de Licitadores** y/o Registro Único de Proveedores de Servicios Profesionales.⁹⁴ (Énfasis suplido).

[...]

o) **Entidad Exenta**: Entidad Gubernamental que no viene obligada a realizar sus compras a través de la Administración, ya sea por razón de operar bajo lo dispuesto en un plan fiscal vigente o por tratarse de entidades fiscalizadoras de la integridad del servicio público y la eficiencia gubernamental. Para propósitos de esta Ley, se considerarán entidades exentas las siguientes: [...] **Autoridad de Acueductos y Alcantarillados** [...].

No obstante, las entidades exentas tienen que realizar sus procesos de licitación acogiendo los métodos de licitación establecidos en esta Ley. [...].⁹⁵ (Énfasis suplido).

[...]

u) **Licitador**: Persona natural o jurídica inscrita en el Registro Único de Licitadores de la Administración de Servicios Generales, disponible e interesada en comparecer y presentar cotizaciones, ofertas o propuestas de bienes, obras, servicios profesionales y servicios no profesionales en cualquier procedimiento de propuestas o subastas del Gobierno de Puerto Rico.⁹⁶

v) **Licitador Responsivo**: Licitador que ha presentado oferta y/o propuesta al haberse celebrado un proceso de licitación y **cumple con todos los términos**,

⁹² *Id.*, Art. 3, 3 LPRA § 9831b.

⁹³ *Id.*, Art. 4, 3 LPRA § 9831c.

⁹⁴ *Id.*, Art. 4 (e), 3 LPRA § 9831c.

⁹⁵ *Id.*, Art. 4 (o), 3 LPRA § 9831c.

⁹⁶ *Id.*, Art. 4 (u), 3 LPRA § 9831c.

condiciones, especificaciones y requerimientos especiales contenidos en la Invitación a Subasta y sus pliegos.⁹⁷ (Énfasis suplido).

Resulta importante destacar, la aclaración que hace el

Artículo 63:

Los procedimientos de adjudicación de subastas ante la Administración y la Junta de Subastas y los procedimientos de revisión de la adjudicación de subastas **ante la Junta Revisora de Subastas**, se regirán por los procedimientos establecidos en esta Ley y por cualquier disposición de la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”, **que no contravenga las disposiciones de esta Ley.**⁹⁸ (Énfasis suplido).

Cónsono con lo anterior mencionado, el Artículo 64 dispone cuál es el término para revisar:

La parte adversamente afectada por una decisión de la Administración, de la Junta de Subastas y/o **de cualquier Junta de Subastas de Entidad Exenta 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 solicitud de revisión ante la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales.**⁹⁹ (Énfasis suplido).
[...]

A la luz de lo anterior, el Artículo 66 establece cómo se llevará a cabo el proceso de revisión administrativa ante la Junta Revisora ASG:

La Junta Revisora deberá considerar la revisión administrativa, dentro de los treinta (30) días de haberse presentado. La Junta Revisora podrá extender dicho término una sola vez, por un término adicional de quince (15) días calendario.

La Junta Revisora podrá citar a las partes, dentro del término de diez (10) días de haberse notificado la solicitud de revisión a las partes, a una vista evidenciaria en la cual podrá recibir prueba adicional, sea testifical, documental, o física, que le permita tomar una determinación, en torno a la revisión ante su consideración. Asimismo, la Junta Revisora podrá recibir testimonio pericial, podrá recibir y solicitar exámenes de muestras de los productos en cuestión y podrá efectuar un análisis independiente y propio de los hechos, aspectos técnicos, y los demás asuntos

⁹⁷ *Id.*, Art. 4 (v), 3 LPRA § 9831c.

⁹⁸ *Id.*, Art. 63, 3 LPRA § 9838.

⁹⁹ *Id.*, Art. 64, 3 LPRA § 9838^a.

contenidos en el expediente de la subasta o el requerimiento en cuestión. **Además, podrá revisar de forma independiente y autónoma las determinaciones de hecho y conclusiones de la Junta de Subastas de la que se origina la solicitud de revisión, siendo las mismas revisables en todos sus aspectos.**

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 Junta Revisora resolviendo la moción.

Si la Administración o la Junta Revisora dejare de tomar alguna acción con relación a la 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.

El Tribunal Apelativo será el foro con jurisdicción para revisar, mediante recurso de revisión judicial, las determinaciones administrativas arriba dispuestas.¹⁰⁰ (Énfasis suplido).

De tomarse alguna determinación por parte de la Junta Revisora ASG, el Artículo 67 dispone que: “[...] Dicha notificación expondrá los fundamentos y razones que sustentan tal determinación”.¹⁰¹

En lo que a esta ley respecta, finalmente, establece que el término para recurrir en revisión judicial se regirá por lo siguiente: “La parte adversamente afectada por la determinación de la Junta Revisora podrá presentar un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones conforme a lo establecido en Ley 38-2017, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico””.¹⁰²

Aunque la Ley Núm. 38-2017, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (en adelante, LPAU) dispone sobre la posibilidad de un proceso de reconsideración en los procedimientos de subasta, este **contraviene**

¹⁰⁰ *Id.*, Art. 66, 3 LPRA § 9838c.

¹⁰¹ *Id.* Art. 67, 3 LPRA § 9838d.

¹⁰² *Id.*, Art. 68, 3 LPRA § 9838e.

las disposiciones de la Ley Núm. 73-2019. (Énfasis suplido). Bajo esta Ley, **no** se contempló el derecho a reconsideración ante una determinación de la Junta Revisora ASG. (Énfasis suplido).

F. Reglamento Núm. 9230-2020

El Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico fue adoptado en virtud de la autoridad conferida por el Artículo 25 de la Ley Núm. 73-2019.¹⁰³

El Artículo 3.16 aborda la notificación de la adjudicación de la determinación de la Junta de Subastas de la ASG, igual que el Artículo 53 de la Ley Núm. 73-2019.¹⁰⁴

El Artículo 4.1 dispone cómo será la creación y composición de la Junta Revisora ASG:

[...]

Conforme dispone dicho estatuto, la Junta Revisora de Subastas tendrá naturaleza cuasijudicial y estará facultada para revisar cualquier impugnación de las determinaciones o adjudicaciones hechas por [...] las Juntas de Subastas de las Entidades Exentas.¹⁰⁵ (Énfasis suplido).

[...]

Por su parte, respecto a la jurisdicción, el Artículo 4.8 lee como sigue:

La Junta Revisora de Subastas tendrá jurisdicción para entender en toda impugnación de adjudicación de cualquier subasta informal, subasta formal, solicitud de propuesta o solicitud de propuesta sellada de cualquier entidad gubernamental o entidad exenta. [...].¹⁰⁶ (Énfasis suplido).

[...]

Respecto a las facultades y deberes de la Junta Revisora ASG, el Artículo 4.9 particularmente menciona:

[...]

¹⁰³ Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico, Núm. 9230, Art. 1.2, 18 de noviembre de 2020.

¹⁰⁴ *Id.*, Art. 3.16.

¹⁰⁵ *Id.*, Art. 4.1.

¹⁰⁶ *Id.*, Art. 4.8.

2. Revisar y adjudicar con criterio independiente cualquier impugnación a las adjudicaciones sobre subastas formales realizadas por la Junta de Subastas;

[...]

4. Revisar y adjudicar con criterio independiente cualquier impugnación a las adjudicaciones sobre propuestas selladas y determinación sobre cualificaciones, realizadas por la Junta de Subastas;¹⁰⁷

[...]

A esos efectos, el Artículo 5.1 dispone la aplicabilidad de los procedimientos de revisión ante la Junta Revisora ASG: “Los procedimientos de **Revisión Administrativa** ante la consideración de la Junta Revisora de Subastas se regirán por los parámetros establecidos en la Ley Núm. 73-2019, según enmendada, la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, así como también, por lo dispuesto en este Reglamento”.¹⁰⁸ (Énfasis suplido).

En lo que respecta al término para revisar, el Artículo 5.2 establece que:

La parte adversamente afectada por una decisión de la Administración Auxiliar de Adquisiciones, de la Junta de Subastas o de cualquier Junta de Subastas de Entidad Exenta podrá, dentro del término de veinte (20) días a partir de la notificación de la adjudicación de la subasta o propuesta, presentar una solicitud de revisión ante la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales.¹⁰⁹ (Énfasis suplido).

[...]

A su vez, el Art. 5.5 del Reglamento, aborda el procedimiento de revisión administrativa ante la Junta Revisora ASG, igual que lo hace el Artículo 66 de la Ley Núm. 73-2019.¹¹⁰ Sobre la resolución que se emita en el procedimiento de revisión administrativa, el Artículo 5.6 expresa que: “[...] **Dicha Resolución expondrá los fundamentos y razones que sustentan tal determinación. Además, dicha Resolución advertirá sobre el derecho a recurrir en Revisión Judicial**”.¹¹¹ (Énfasis suplido).

¹⁰⁷ *Id.*, Art. 4.9.

¹⁰⁸ *Id.*, Art. 5.1.

¹⁰⁹ *Id.*, Art. 5.2.

¹¹⁰ *Id.*, Art. 5.5.

¹¹¹ *Id.*, Art. 5.6.

En lo que al Reglamento respecta, el Artículo 5.7 dispone lo siguiente sobre el término para recurrir en revisión judicial:

De conformidad con la Sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, **la parte adversamente afectada por la determinación de la Junta Revisora podrá presentar un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de veinte (20) días, contados a partir del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la Junta Revisora de Subastas.** [...].¹¹² (Énfasis suplido).

Por último, el Artículo 7.3.13 inciso 10 menciona cuando se puede determinar el **rechazo global de las ofertas** de una subasta: “[...] a. Los licitadores no cumplan con algunos de los requisitos, especificaciones o condiciones estipuladas”. [...].¹¹³ (Énfasis suplido).

G. Reglamento Núm. 9301-2021

El Reglamento del Registro Único de Licitadores para el Gobierno de Puerto Rico (RUL)¹¹⁴ fue adoptado en virtud de la autoridad conferida en el Artículo 42 de la Ley Núm. 73-2019. Por su parte, el Artículo 43 de la Ley Núm. 73-2019, nos ilustra sobre la importancia de la inscripción en el Registro.¹¹⁵ El propósito de este reglamento es establecer las normas y procedimientos por el cual la ASG preparará, administrará, mantendrá y manejará el RUL.¹¹⁶ El RUL es un registro electrónico en el cual habrán de constar los nombres, direcciones y toda la información requerida por la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico

¹¹² *Id.*, Art. 5.7.

¹¹³ *Id.*, Art. 7.3.17 (10).

¹¹⁴ Reglamento del Registro Único de Licitadores para el Gobierno de Puerto Rico, Núm. 9301, Art. 1.1, 26 de agosto de 2021.

¹¹⁵ *Supra*, Art. 43, 3 LPRA § 9835a.

Toda **persona natural o jurídica** interesada en participar en cualquier proceso de compra gubernamental mediante cualquier método de licitación y/o compras excepcionales, según dispuesto en esta Ley, **estará obligada a estar inscrita en el Registro desde el momento que participa del proceso de licitación.** [...]

Disponiéndose que será obligatorio para las personas naturales o jurídicas que deseen contratar para la prestación de servicios profesionales con las entidades gubernamentales, entidades exentas y municipios participantes del Gobierno de Puerto Rico inscribirse en el Registro. (Énfasis suplido).

¹¹⁶ *Supra*, Art. 1.3.

(en adelante, ASG) a las personas naturales o jurídicas cualificadas y clasificadas para contratar con el gobierno.¹¹⁷

El Artículo 1.6 define algunos términos importantes para la comprensión del reglamento, entre estos destacamos el siguiente: “[...] g. **Certificado de Elegibilidad** – Certificación expedida por la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico, acreditativa del cumplimiento por parte de un suplidor o proveedor, licitador o proponente de los requisitos que mediante este reglamento son requeridos para pertenecer al **Registro Único de Licitadores**”.¹¹⁸ (Énfasis suplido).

H. Reglamento Núm. 2732-1980

El Reglamento de Subastas¹¹⁹ se promulgó en virtud de la Ley de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico¹²⁰. Dicha Ley, en su Sección II, dispone: “Todas las compras y contratos de suministro o servicios, excepto servicios personales que se hagan por la Autoridad, incluyendo contratos para la construcción de sus obras, deberán hacerse mediante subasta [...]”.¹²¹

El Artículo II explica que el propósito de este reglamento es establecer las normas y procedimientos para la tramitación, celebración, adjudicación de subastas y para las actuaciones de la Junta de Subastas AAA en la celebración y recomendación de adjudicación de subastas y de contratos relacionados con la ejecución de compras y obras de construcción.¹²²

En su Artículo IX, en lo aquí pertinente, se mencionan las obligaciones del licitador. Dicho artículo lee como sigue:

La Junta de Subastas se reserva el derecho y estará facultada para imponer sanciones en caso de licitadores que intenten defraudar a la Autoridad en forma alguna y se reserva el derecho de no aceptar proposiciones de

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ *Id.*, Art. 1.6 (g).

¹¹⁹ Reglamento de Subastas, 14 de noviembre de 1980, Art. I.

¹²⁰ Ley de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, según enmendada, 3 de mayo de 1949.

¹²¹ Reglamento de Subastas, *supra*, Art. I.

¹²² *Id.*, Art. II.

licitadores que en algún modo hayan dejado de cumplir con los requisitos de contrataciones previas con la Autoridad.

[...]

B. Proposiciones: El licitador deberá dar toda la información requerida en los pliegos.

[...]

7. Toda oferta que se someta condicionada por el licitador en forma tal que cambie o modifique las condiciones originalmente estipuladas, que no traiga fianza o esta sea insuficiente, en los casos en que aplique, será rechazada por la Junta de Subastas (“non-responsive”).¹²³ (Énfasis suplido).

[...]

Por su parte, el Artículo XIII dispone en lo relacionado a la Recomendación para la adjudicación de una subasta, lo siguiente:

A. Todo contrato de compra o de construcción para el cual se requiera una subasta, será adjudicado al postor responsable más bajo **tomando en consideración que las propuestas sean conforme a especificaciones, términos de entrega y otras condiciones insertadas en el pliego de subasta.** La Junta de Subastas se reserva el derecho de obviar cualquier informalidad, de rechazar o aceptar cualquiera o todas las proposiciones y adjudicar por renglones individuales, duales o agrupadas, o bajo otras consideraciones que no sean las del precio solamente, a menos que la invitación a la Subasta disponga lo contrario. En caso de contrato de venta será adjudicado al postor más alto.

[...]

D. La Junta de Subastas recomendará que no se adjudique una subasta al licitador más bajo cuando comprueba que no es el licitador más bajo responsable o el licitador haya dejado de cumplir con los términos estipulados en los pliegos (no respondiente- “non responsible”).

[...]

G. La Junta deberá examinar cuidadosamente los informes de recomendaciones sometidos y procederá a su vez a recomendar adjudicación al Director Ejecutivo con la mayor rapidez posible, dentro del tiempo establecido en los pliegos de subasta.¹²⁴ (Énfasis suplido).

[...]

Resaltamos que, hay unos acuerdos en torno al proceso de subasta:

A. Toda resolución, recomendación de adjudicación y/o decisión que adopte la Junta será aprobada por la mayoría de los miembros presentes en una reunión debidamente constituida.

[...]

C. Los acuerdos sobre adjudicación de subasta de la Junta, son recomendaciones que no surten efecto sobre

¹²³ *Id.*, Art. IX (B)(7).

¹²⁴ *Id.*, Art. XIII (A) (D) (G).

la Autoridad hasta que dicho acuerdo sea aprobado por el Director Ejecutivo.¹²⁵
[...]

Finalmente, el Artículo XII explica cómo se realizará el análisis de las proposiciones. Este artículo lee como sigue:

A. La Junta de Subastas tendrá la responsabilidad de analizar las proposiciones de cada subasta para hacer sus recomendaciones al Director Ejecutivo. En el descargo de esta responsabilidad, utilizará los Comités Evaluadores creados a tal efecto y además podrá hacer uso del asesoramiento que estime necesario, tanto de empleados o funcionarios de la Autoridad como personas particulares.¹²⁶

E. Code of Federal Regulations

El Code of Federal Regulations (en adelante, CFR), en su inciso 14.405 define lo que son “*Minor informalities or irregularities*”, es decir, informalidades o irregularidades menores en procesos de licitación” como sigue:

A minor informality or irregularity is one that is merely a matter of form and not of substance. It also pertains to some immaterial defect in a bid or variation of a bid from the exact requirements of the invitation that can be corrected or waived without being prejudicial to other bidders. The defect or variation is immaterial when the effect on price, quantity, quality, or delivery is negligible when contrasted with the total cost or scope of the supplies or services being acquired. [...] Examples of minor informalities or irregularities include failure of a bidder to— [...]¹²⁷ (Énfasis suplido).

Por su parte, el CFR en su sección relacionada al SAM, menciona los requisitos para el aviso de oportunidades de financiamiento, regulaciones e instrucciones de solicitud. Esta sección lee como sigue:

(a) Each Federal awarding agency that awards the types of Federal financial assistance defined in § 25.406 must include the requirements described in paragraph (b) of this section in each notice of funding opportunity, regulation, or other issuance containing instructions for applicants that is issued on or after August 13, 2020.
(b) The notice of funding opportunity, regulation, or other issuance must require each applicant that applies and does not have an exemption under § 25.110 to:

¹²⁵ *Id.*, Art. VII (A) (C).

¹²⁶ *Id.*, Art. XII (A).

¹²⁷ 48 CFR 14.405.

(1) **Be registered in the SAM prior to submitting an application or plan;**

(2) **Maintain an active SAM registration with current information**, including information on a recipient's immediate and highest level owner and subsidiaries, as well as on all predecessors that have been awarded a Federal contract or grant within the last three years, if applicable, at all times during which it has an active Federal award or an application or plan under consideration by a Federal awarding agency; and

(3) Provide its unique entity identifier in each application or plan it submits to the Federal awarding agency.

(c) **For purposes of this policy:**

(1) **The applicant meets the Federal awarding agency's eligibility criteria and has the legal authority to apply and to receive the Federal award.**

For example, if a consortium applies for a Federal award to be made to the consortium as the recipient, the consortium must have a unique entity identifier. If a consortium is eligible to receive funding under a Federal awarding agency program but the agency's policy is to make the Federal award to a lead entity for the consortium, the unique entity identifier of the lead applicant will be used.

(2) A notice of funding opportunity is any paper or electronic issuance that an agency uses to announce a funding opportunity, whether it is called a "program announcement," "notice of funding availability," "broad agency announcement," "research announcement," "solicitation," or some other term.

(3) To remain registered in the SAM database after the initial registration, the applicant is required to review and update its information in the SAM database on an annual basis from the date of initial registration or subsequent updates to ensure it is current, accurate and complete.¹²⁸ (Énfasis suplido).

Por otro lado, la sección 25.205 explica el efecto del incumplimiento de un requisito para obtener un identificador único para la entidad o registrarse en el SAM. La sección lee como sigue:

(a) A Federal awarding agency may not make a Federal award or financial modification to an existing Federal award to an applicant or recipient until the entity has complied with the requirements described in § 25.200 to provide a valid unique entity identifier and **maintain an active SAM registration** with current information (other than any requirement that is not applicable because the entity is exempted under § 25.110).

(b) At the time a Federal awarding agency is ready to make a Federal award, if the intended recipient has not complied with an applicable requirement to provide a unique entity identifier or **maintain an active SAM registration** with current information, the Federal awarding agency:

¹²⁸ 2 CFR § 25.200.

- (1) May determine that the applicant is not qualified to receive a Federal award; and
- (2) May use that determination as a basis for making a Federal award to another applicant.¹²⁹ (Énfasis suplido).

F. Ley Núm. 38-2017

La LPAU establece un procedimiento uniforme de revisión judicial a la acción tomada por una agencia de Gobierno al adoptar un reglamento o al adjudicar un caso.¹³⁰ Hacemos hincapié en que, **los términos en los asuntos de subasta los establece la Ley Núm. 73-2019 y el Reglamento Núm. 9230-2020, y por la LPAU en lo que no contravenga a las dos disposiciones antes mencionadas.** (Énfasis suplido). Por consiguiente, solo abordaremos algunas secciones de esta ley con fines ilustrativos.

La Ley Núm. 38-2017, dispone como se llevará a cabo la reconsideración en la Sección 3.15:

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.¹³¹ [...]

Ahora bien, **en los procesos posteriores a la adjudicación de una subasta**, la Ley en su Sección 3.19 provee para que se lleve a cabo **uno de dos (2) procedimientos** cuando existe una inconformidad. (Énfasis suplido). Existe **(i)** el Procedimiento y Término para Solicitar Reconsideración, siendo esta, la **primera alternativa** y el de **(ii)** Revisión Administrativa en la Adjudicación de Subastas o Solicitud de Propuestas, siendo esta, la **segunda alternativa**. Específicamente, esta sección 3.19, ha experimentado cambios a través de los años. (Énfasis suplido).

¹²⁹ 2 CFR § 25.205.

¹³⁰ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada, Exposición de Motivos.

¹³¹ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada, Secc. 3.15, 3 LPRA § 9655.

La Sección 3.19, según estaba dispuesta en la Ley Núm. 150-2020¹³², fue derogada por la Ley Núm. 110-2022¹³³. La Sección 3.15, vigente lee como sigue:

Los procedimientos de adjudicación de subastas o solicitud de propuestas serán informales; su reglamentación y términos serán establecidos por la Administración de Servicios Generales en estricto cumplimiento con los procedimientos que establece la Ley 73-2019, según enmendada, sin menoscabo de los derechos y obligaciones de los licitadores bajo la política pública y leyes vigentes en la jurisdicción de Puerto Rico. (Énfasis Suplido).

La *primera alternativa* que aborda esta sección es la presentación de una moción de reconsideración. El proceso para utilizar esta *primera alternativa* se lleva a cabo de la siguiente manera:

La parte adversamente afectada por una decisión podrá presentar una **moción de reconsideración ante la Administración de Servicios Generales o ante la entidad gubernamental correspondiente**, según sea el caso, dentro del término de diez (10) días desde la

¹³² Ley para enmendar [...] y la Sección 3.19 de la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico” [...], Ley Núm. 150 de 18 de noviembre de 2020, Secc. 3.19, derogada, disponía lo siguiente:

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 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).

¹³³ Ley para eliminar la Sección 3.19 y añadir una nueva Sección 3.19 a la Ley Núm. 38 de 2017, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme [...], Ley Núm. 110 de 22 de diciembre de 2022, Secc. 3.19.

fecha de la notificación de la adjudicación de la subasta o propuesta. La Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, deberá considerar la moción de reconsideración dentro de los diez (10) días laborables de haberse presentado. 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 archive en autos, copia de la notificación de la decisión de la Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, resolviendo la moción de reconsideración. [...] Si la Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, dejare de tomar alguna acción con relación a la moción de reconsideración dentro de los diez (10) días de haberse presentado, se entenderá que esta ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha comenzará a correr el término para la revisión judicial.

Si la Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, acoge la solicitud de reconsideración dentro del término provisto para ello, deberá emitir la resolución en reconsideración dentro de los treinta (30) días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, acoge la moción de reconsideración, pero dejase de tomar alguna acción con relación a la moción dentro de los treinta (30) días de esta haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de treinta (30) días. La Administración de Servicios Generales o la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, podrá extender dicho término una sola vez, antes de que este culmine, por un término adicional de quince (15) días. (Énfasis suplido).

Por otro lado, la *segunda alternativa* que aborda esta sección es la presentación de un recurso de revisión administrativa, y se lleva a cabo de la siguiente manera:

En la alternativa, la parte adversamente afectada por una decisión podrá presentar un **recurso de revisión administrativa ante la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales**, dentro del término de diez (10) días desde la fecha de la notificación de la adjudicación de la subasta o propuesta. La Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales, deberá considerar el recurso de revisión administrativa dentro de los diez (10) días laborables de haberse presentado. 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 archive en autos, copia de la notificación de la decisión de la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales resolviendo el recurso. Si la fecha de archivo en autos

de copia de la notificación de la orden o resolución es distinta a la del depósito en el correo ordinario o del envío por medio electrónico de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo ordinario o del envío por medio electrónico, según corresponda. Si la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales dejare de tomar alguna acción con relación a la revisión administrativa dentro de los diez (10) días de haberse presentado, se entenderá que esta ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha comenzará a correr el término para la revisión judicial.

Si la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales acoge el recurso de revisión administrativa dentro del término provisto para ello, deberá emitir su resolución dentro de los treinta (30) días siguientes a la radicación del recurso de revisión. Si la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales acoge el recurso de revisión administrativa, pero deja de tomar alguna acción con relación al recurso de revisión dentro de los treinta (30) días de esta haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de treinta (30) días. La Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales podrá extender dicho término una sola vez, por un término adicional de quince (15) días.¹³⁴ (Énfasis suplido).

Destacamos que, entre otros, y según veremos adelante, los términos que provee esta sección **contravienen** con los dispuestos en la Ley Núm. 73-2019. (Énfasis suplido).

Por último, la Sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, menciona los términos para presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones:

[...]

En los casos de impugnación de subasta, la parte adversamente afectada por una orden o resolución final de la agencia, de la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales, o de la entidad apelativa de subastas, según sea el caso, podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de veinte (20) días, contados a partir del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia, la referida Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales o la entidad apelativa, o dentro del término aplicable de veinte (20) días calendario de haber transcurrido el

¹³⁴ *Id.*, Secc. 3.19, 3 LPRÁ § 9659.

plazo dispuesto por la Sección 3.19 de esta Ley.[...] ¹³⁵ (Énfasis suplido).
[...]

G. Código Civil de Puerto Rico de 2020

El Artículo 217 del Código Civil de Puerto Rico (en adelante, Código Civil) menciona quien es considerado una persona jurídica: “[...] (b) la corporación, compañía, **sociedad**, sociedad especial, fundación y otras asociaciones de personas con manifiesto interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, tengan o no fines de lucro, **a las que la ley concede personalidad jurídica independiente de la de sus constituyentes**”.¹³⁶ (Énfasis suplido).

III

La sana administración del Gobierno es una virtud de la democracia, y parte de una buena administración que implica llevar a cabo sus funciones como comprador con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y finanzas del pueblo, a quien representa.¹³⁷ El objetivo fundamental de las subastas es proteger al erario consiguiendo la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno al mejor precio posible, por lo que es necesario fomentar la competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores posible.¹³⁸

A esos efectos, la adjudicación de la buena pro se hará a favor de aquel licitador que presente la propuesta idónea o más responsiva y que más favorezca el interés del Estado.¹³⁹ A tales efectos, debido a que la adjudicación de una subasta es un asunto de interés público, es imperante que en el proceso de licitación los licitadores cumplan cabalmente con los *Pliego de Subasta*. Es decir, no hay cabida para errores incidentales, pero perjudiciales, que

¹³⁵ *Id.*, Secc. 4.2, 3 LPRA § 9672.

¹³⁶ Cód. Civ. PR art. 217, 31 LPRA § 5862.

¹³⁷ *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 848 (2000). *Mar-Mol, Co. v. Adm. Servicios Gens*, 126 DPR 864, 871 (1990).

¹³⁸ *RBR Const., S.E. v. A.C., Id.*, 848-849.

¹³⁹ D.P. Arnavas, W.J. Rubbery, Judge, *Government Contract Text*, 1ra. Ed., 1985, págs. 3-23.

afecten la forma en que se lleve a cabo el procedimiento de subasta. A raíz de ello, los tribunales tienen el deber de asegurar que, al efectuar sus gestiones de compra y contratación, las instrumentalidades públicas cumplan con la ley, con sus propios procedimientos y que traten de forma justa a los licitadores.¹⁴⁰

Nuestro más Alto Foro, ha sintetizado el procedimiento de subasta de la siguiente manera:

En términos generales, el procedimiento de subasta formal consta de varias etapas, a saber: la preparación por parte del ente gubernamental de los pliegos de condiciones y especificaciones, el aviso de subasta al público, el recibo y posterior apertura pública de las propuestas selladas recibidas, la evaluación y el estudio de las mismas por un comité evaluador, la recomendación del comité respecto a la adjudicación de la buena pro, la adjudicación de ésta y la notificación a todos los licitadores.¹⁴¹

Cabe resaltar, que sobre los pliegos dicho foro ha expresado que: “Una vez sometidos los pliegos de licitación y abiertos éstos, los mismos no admiten modificaciones. La apertura de los pliegos de licitación se efectúa públicamente ante todos los licitadores. No hay cabida en este proceso para la negociación de los términos sometidos entre agencia y licitador”.¹⁴²

A

Como cuestión de umbral, habida cuenta de que el **primer error** esgrimido en el recurso **KLRA202300140**, trata sobre un asunto jurisdiccional, procederemos a discutir el mismo, sin más aplazamiento. Esto, dado a que, por su naturaleza privilegiada, las cuestiones de jurisdicción deben ser resueltas con preferencia, ya sea porque fuera cuestionada o *motu proprio*, pues, incide directamente sobre el poder que tienen los tribunales para adjudicar las controversias.¹⁴³ Es imperativo puntualizar, que nos

¹⁴⁰ *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 856 (2000).

¹⁴¹ *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606, 621 (2007).

¹⁴² *Id.*

¹⁴³ *Fuentes Bonilla v. ELA, supra.*

encontramos ante una revisión judicial administrativa relacionada a un proceso sobre adjudicación de subasta.

En esencia, debemos resolver si la Junta Revisora ASG tenía jurisdicción para atender la *Solicitud de Reconsideración* que le fue presentada por la Junta de Subastas AAA, como consecuencia de su inconformidad con la *Resolución* emitida el 28 de febrero de 2023, producto de una *Solicitud de Revisión Administrativa*, o si por el contrario, la Junta Revisora ASG carecía y actuó sin jurisdicción al atender una *Solicitud de Reconsideración*, puesto a que el único remedio que tenía disponible la parte inconforme, era acudir ante nos en revisión judicial. Consecuentemente, adelantamos que la Junta Revisora ASG no tenía autoridad para intervenir y resolver una *Solicitud de Reconsideración*, por lo que actuó sin jurisdicción.

La Ley Núm. 73-2019 declaró política pública el perseguir la optimización del nivel de efectividad y eficiencia de la gestión gubernamental, la agilización de los procesos de adquisición de bienes y servicios [...] y la simplificación de los reglamentos que regulan las adquisiciones del Gobierno de Puerto Rico.¹⁴⁴ Por su parte, y según hemos expuesto, los procedimientos de adjudicación de subastas ante la Junta Revisora ASG, se rigen por los procedimientos establecidos en la Ley Núm. 73-2019. Estos procedimientos también se rigen por cualquier disposición de la Ley Núm. 38-2017, siempre y cuando **no contravenga** con las disposiciones de la Ley Núm. 73-2019. (Énfasis suplido). Es de ver que, los procesos para la adjudicación de subasta son procesos expeditos en su tramitación comparables, en cierta medida, en su celeridad con otros que provee nuestro ordenamiento jurídico para atender asuntos, tales como el procedimiento de desahucio, según dispuesto en el Código de Enjuiciamiento Civil¹⁴⁵, y los casos al

¹⁴⁴ *Supra*, Art. 2, 3 LPRA § 9831a.

¹⁴⁵ CÓD. ENJ. CIV. PR arts. 620-634, 32 LPRA secc. 2821-2838.

amparo de la Ley de Procedimiento Sumario de Reclamaciones Laborales¹⁴⁶. Es de ver, además, que los procesos de adjudicación de subastas se encuentran altamente regulados, pero siempre con el norte de que los mismos sean atendidos con prontitud.

En el presente caso, la ruta delineada para el trámite de agotamiento de remedios se fue hilvanando de acuerdo con el camino elegido por la primera parte que estuvo inconforme con el curso decisorio de la Junta de Subastas AAA, entiéndase, Acciona Agua-BTD. Vemos pues, que, a raíz la inconformidad de Acciona Agua-BTD con la adjudicación de la subasta realizada por la Junta de Subastas AAA, esta eligió comenzar a trazar su ruta hasta llegar ante nos. Echando un vistazo a la notificación de la adjudicación de subasta notamos que contiene lo siguiente:

[...]

Si la Junta Revisora de ASG tomare alguna determinación sobre la moción reconsideración, el término de veinte (20) días calendarios para solicitar revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones comenzará a contarse desde la fecha en que se depositó en el correo federal o envío por correo electrónico copia de la notificación de la decisión de la Junta Revisora de ASG resolviendo la reconsideración.

[...]

Al dar lectura a lo anterior, es imperativo enfatizar los procesos que provee la Ley Núm. 38-2017, para un mejor entendimiento. La Ley Núm. 38-2017, dispone en su Sección 3.19, en lo pertinente, que los términos en los procedimientos de adjudicación de subastas serán establecidos por la ASG, en estricto cumplimiento con la Ley Núm. 73-2019. En la misma sección también dispone sobre **dos (2) alternativas**, cuando existe una inconformidad con una adjudicación de subasta. (Énfasis suplido).

Destacamos que, en el caso ante nuestra consideración, Acciona Agua-BTD eligió su ruta cuando optó por la **segunda**

¹⁴⁶ Ley de Procedimiento Sumario de Reclamaciones Laborales, Ley Núm. 2 de 17 de octubre de 1961, según enmendada, 32 LPRA § 3118 *et seq.*

alternativa que provee la sección antes aludida. (Énfasis suplido). Entiéndase, Acciona Agua-BTD optó ante su inconformidad, por la presentación de un *Recurso de Revisión Administrativa* ante la Junta Revisora ASG. Es decir, ante su inconformidad Acciona Agua-BTD tenía disponible (i) acudir mediante la presentación de una *Moción de Reconsideración* ante la Junta de Subastas AAA, para de ahí escalar hasta esta Curia (advertencia provista en la *Resolución* del 28 de febrero de 2023); o (ii) presentar un *Recurso de Revisión Administrativa* ante la Junta Revisora ASG, **para de ahí, tal y como hizo, acudir hasta esta Curia** (advertencia provista en la *Resolución* del 28 de febrero de 2023). (Énfasis suplido).

En este punto, conviene resaltar que los términos provistos para presentar el recurso de revisión en el Sección 3.19 de la Ley Núm. 38-2017, **contravienen** con los dispuestos en la Ley Núm. 73-2019, por lo que los aplicables son los que surgen del Artículo 64 de esta última, y así se hizo. (Énfasis suplido). Ahora bien, todas estas disposiciones, al igual que la Sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, establecen los términos específicos y los pasos que nutren el trámite de agotamiento de remedios administrativos en los procedimientos de subasta. Mediante la doctrina de agotamiento de remedios, los tribunales discrecionalmente se abstienen de revisar una actuación de una agencia hasta tanto la persona afectada agota todos los remedios administrativos disponibles, de forma tal que la decisión administrativa refleje la posición final de la entidad estatal.¹⁴⁷ Es claro que todas estas disposiciones que rigen los procesos de licitación, de acuerdo a la Ley Núm. 73-2019, las cuales se encuentran enmarcadas en un **proceso expedito**, se encuentran huérfanas de una disposición que instituya la reconsideración, como paso previo a la revisión ante esta Curia. (Énfasis suplido). De

¹⁴⁷ *Ofic. Proc. Paciente v. Aseg. MCS, supra.*

ahí, pero tomando en consideración la celeridad que caracteriza estos procesos, razonamos que, en este caso, el único trámite restante en el agotamiento de remedios disponible era acudir ante este foro revisor.

Puntualizamos, por último, que saltan a la vista ciertos detalles en la *Resolución* emitida por la Junta Revisora ASG el 28 de febrero de 2023. De una simple lectura, quedan meridianamente claros los siguientes dos (2) datos: (i) la Junta Revisora ASG emitió **una sola advertencia**, en caso de inconformidad: el derecho de las partes acudir a este tribunal revisor; y (ii) la Junta Revisora ASG **no incluyó una advertencia** sobre el derecho, si alguno, a presentar una *Solicitud de Reconsideración*. (Énfasis suplido). Por tanto, aun asumiendo que hubiese derecho a solicitar la reconsideración en los procedimientos de subasta, a raíz de la vigencia de la Ley Núm. 73-2019 y su Reglamento Núm. 9230, dato con el que no colegimos, igual, la actuación de la Junta Revisora ASG, al atender una *Solicitud de Reconsideración* hubiese carecido de validez, por contener la *Resolución* del 28 de febrero de 2023, un defecto en la notificación, la falta de una advertencia relacionada a este particular, de haber procedido. Por tanto, su actuación, en todo caso, hubiese sido prematura.

Por los fundamentos que anteceden, colegimos que ante la falta de autoridad para que la Junta Revisora ASG, para atender y resolver la *Solicitud de Reconsideración* presentada por la Junta de Subastas AAA, actuó sin jurisdicción. En su consecuencia, el **primer error** esgrimido en el recurso **KLRA202300140**, fue cometido. En su consecuencia, lo actuado por la Junta Revisora ASG, al atender y resolver la *Solicitud de Reconsideración* presentada por la Junta de Subastas AAA es nulo y la *Resolución* prevaleciente es la emitida y notificada el 28 de febrero de 2023.

B

Tomando como punto de partida nuestra determinación sobre la falta de jurisdicción de la Junta Revisora ASG para atender y resolver una *Solicitud de Reconsideración*, debe quedar meridianamente claro que, a los fines de evaluar el **segundo error** esgrimido en el recurso **KLRA202300140**, así como el único error esgrimido en el recurso **KLRA202300141**, hemos revisado y estudiado con exclusividad, la *Resolución* emitida por la Junta Revisora ASG, emitida el 28 de febrero de 2023, la cual señalamos, ha prevalecido. Puntualizamos, además, que en relación con el **primer error** esgrimido en el recurso **KLRA202300140**, que, según reseñamos en nuestro criterio, fue cometido, procede pues, atender el único error esgrimido en el recurso **KLRA202300141**, habida cuenta de que el mismo no se tornó académico, según propuso BLDM.

El **segundo error** esgrimido en el recurso **KLRA202300140**, presentado por Acciona Agua-BTD, así como el **único error** esgrimido en el recurso **KLRA202300141**, presentado por BLDM, guardan abundante similitud. Es por ello, que ambos errores se discutirán en conjunto. Veamos.

En los dos (2) alegados errores que nos restan por considerar, se encuentran las siguientes tres (3) cuestiones en debate: (i) los licitadores Acciona Agua-BTD y BLDM, plantean que la Junta Revisora ASG erró al decretar el rechazo global de las ofertas; (ii) Acciona Agua-BTD sostiene que, como licitador, fue responsivo, el más bajo y que cumplió con los requisitos en el RUL, SAM y con la fianza de licitación por el término de ciento ochenta (180) días; mientras que (iii) BLDM plantea que hubo abuso de discreción por parte de la Junta Revisora ASG al revocar la determinación de la Junta de Subastas AAA, en donde se le adjudicó la buena pro,

determinando que no fue responsivo por no cumplir con el término de la fianza de licitación.

Esta Curia, al ejercer su función revisora, debe conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados.¹⁴⁸ Por lo tanto, aplicando el criterio de razonabilidad y deferencia, **no se alterarán las determinaciones** de hechos de las agencias, siempre que surja del expediente administrativo **evidencia sustancial que las sustente.**¹⁴⁹ (Énfasis suplido). Es por esto por lo que, debido a la presunción de regularidad y corrección de los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas, **quien alegue ausencia de evidencia sustancial tendrá que presentar prueba suficiente para derrotar esta presunción, no pudiendo descansar en meras alegaciones.**¹⁵⁰ (Énfasis suplido). Quiérase decir que, los tribunales, al realizar su función revisora, están compelidos a considerar la especialización y la experiencia de la agencia con respecto a las leyes y reglamentos que administra.¹⁵¹

En esa dirección, conforme a nuestro estándar de revisión, examinamos las razones por las cuales la Junta Revisora ASG determinó el rechazo total de las ofertas, tomando como punto de partida, los tres (3) hallazgos encontrados por la Junta Revisora ASG y que constituyen las tres (3) cuestiones en debate, según reseñamos en la discusión que precede. Conviene señalar, que dos (2) de estos hallazgos fueron inicialmente atendidos por la propia Junta de Subastas AAA y ratificados por la Junta Revisora ASG en su *Resolución* del 28 de febrero de 2023, quedando como un nuevo asunto, únicamente, el de la fianza de licitación. Nos explicamos.

¹⁴⁸ *Rolón Martínez v. Caldero López, supra. Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II., supra.*

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ *Pacheco v. Estancias, supra.*

¹⁵¹ *Asoc. Vec. de H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75-76 (2000).

El Registro Único de Licitadores (RUL) y el “System for Award Management” (SAM)

En *primer* y *segundo* lugar, el ente licitador Acciona Agua-BTD nos plantea, en lo pertinente, que erró la Junta Revisora ASG al declarar el rechazo global de las ofertas, aun cuando entiende que fue el licitador responsivo más bajo que cumplió con los requisitos del *Pliego de Subasta*, incluyendo el registro en el RUL y en el SAM y con el término requerido de ciento ochenta (180) días para la fianza de licitación. Cabe señalar, sin embargo, que el Artículo XIII del Reglamento Núm. 2732-1980, dispone que: “La Junta de Subastas recomendará que no se adjudique una subasta al licitador más bajo cuando comprueba que no es el licitador más bajo responsable o el licitador haya dejado de cumplir con los términos estipulados en los pliegos (no respondiente- “non responsible”)”.¹⁵²

Adelantamos que, en atención a nuestro estándar de revisión, y en lo específico a la determinación emitida por la Junta Revisora ASG, en la que determinó que la Junta de Subastas AAA actuó de forma razonable al rechazar la oferta de Acciona Agua-BTD, basado en su incumplimiento con los requisitos del Artículo 2 del Volumen A del *Pliego de Subasta*, en lo relativo a que no sometió la correspondiente certificación de RUL y de SAM, de acuerdo a la forma en que compareció como licitador (“*Joint Venture*”), concurrimos con la determinación.

En *primer* lugar, el Registro Único de Licitadores (RUL), no es otra cosa que un registro electrónico en el cual habrán de constar los nombres, direcciones y toda la información requerida por la ASG a las personas naturales o jurídicas calificadas y clasificadas para contratar con el gobierno.¹⁵³

¹⁵² *Supra*, Art. XIII (D).

¹⁵³ *Supra*, Art. 1.3.

Por su parte, el “*System for Award Management*” (SAM) conocido por sus siglas en inglés, en términos generales no es otra cosa que un sistema o base de datos para la administración de subvenciones con fondos federales. Apuntamos que, la subasta adjudicada y que se encuentra en revisión ante nos, le aplican los requerimientos de SAM. Aunque no es un asunto en controversia, destacamos que la evidencia del registro de los licitadores en el SAM era obligatoria, al ser un proyecto financiado con fondos federales de FEMA.

Haciendo referencia a los incisos A, B (1-3) y C (1) de la Sección 25.200 del CFR resulta claro que un licitador interesado, debe realizar el registro en el SAM previo a que una agencia o entidad delegada realice el proceso de subasta, en este caso, la AAA. Es decir, esto lo requiere la reglamentación federal. Además, en los escenarios donde existen arreglos entre dos (2) o más empresas (BTD y Acciona Agua), quienes interesan licitar de forma conjunta, como lo es Acciona Agua-BTD, la cual colegimos es un “*Joint Venture*”, la fusión resultante a los fines de esta licitación debe tener su número de registro de forma independiente y separada a la de los socios que la componen. A su vez, los incisos B (1-2) de la Sección 25.205 enfatizan que, si un licitador no ha cumplido con los requerimientos federales, en lo específico, su registro en SAM, previo a una subasta que será sufragada con fondos federales, como la que tenemos ante nos, no podría ser recipiente de los fondos, por lo que no es elegible, es decir, no sería responsivo.

Fue la apreciación de la Junta Revisora ASG que, Acciona Agua-BTD es una sociedad (“*Joint Venture*”) de dos (2) contratistas (BTD y Acciona Agua) que sometió todos sus documentos y formularios firmados por Acciona Agua-BTD. No obstante, en el RUL, el licitador Acciona Agua-BTD optó por presentarlo por cada contratista de forma individual, es decir, BTD y Acciona Agua. Por

su parte, en cuanto al SAM, el licitador Acciona Agua-BTD optó por presentarlo como BTD y Acciona Agua, incluyendo un documento que refiere que el registro estaba en proceso. En resumidas cuentas, el registro de RUL y la evidencia de que el registro en el SAM estaba en proceso, no fue presentado, específicamente, por el licitador Acciona Agua-BTD, como ente licitador. Puntualizamos que, específicamente, en cuanto al SAM, de acuerdo con el *Pliego de Subasta*, el registro podía estar en proceso, distinto al RUL. Luego de la evaluación realizada, tanto por la Junta de Subastas AAA como por la Junta Revisora ASG, se determinó que, por razones muy parecidas al incumplimiento con el RUL, Acciona Agua-BTD tampoco cumplió con el SAM. Es decir, el ente licitador Acciona Agua-BTD, como ente licitador, no incluyó el SAM ni el RUL en la propuesta, de ahí que fuese catalogado como no responsivo. El RUL y la evidencia de que el SAM estaba en proceso fue presentado por Acciona Agua-BTD, solamente a nombre de los socios que componen la Sociedad Acciona Agua-BTD y no a nombre de Acciona Agua-BTD, según procedía. Al no cumplir con los requisitos determinados en el *Pliego de Subasta* fue declarada como “no responsiva”, por lo que se descalificó su oferta, tal y cual había sido advertido en el *Pliego de Subasta*. Coincidimos con la apreciación de la Junta Revisora ASG.

La Sociedad Acciona Agua-BTD es una entidad creada por un “*Joint Venture*” entre Acciona Agua y BTD, que compareció como licitador en la Subasta Núm. 22-SP-049, por lo que, de conformidad con los requerimientos del *Pliego de Subasta*, es a quien le corresponde someter las certificaciones del RUL y el SAM. El Artículo 217 del Código Civil menciona quien es considerado una persona jurídica: “[...] (b) la [...] **sociedad**, [...] de personas con manifiesto interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, tengan o

no fines de lucro, **a las que la ley concede personalidad jurídica independiente de la de sus constituyentes**".¹⁵⁴ (Énfasis suplido).

Los miembros individuales de la sociedad no fungen como licitadores en la subasta. Recalcamos, al ser Acciona Agua-BTD la entidad licitadora en el proceso de subasta, le correspondía a esta someter la certificación del RUL y la evidencia de registro en el SAM, como tal. Esto, de la misma forma, que entregó la fianza de licitación y otros documentos y certificaciones requeridos a nombre de Acciona Agua-BTD.

Acentuamos que, es considerado **licitador**, una persona natural o **jurídica** inscrita en el RUL, la cual esté disponible e interesada en comparecer y presentar cotizaciones, ofertas o propuestas de bienes, obras, servicios profesionales y servicios no profesionales en cualquier procedimiento de propuestas o subastas del Gobierno de Puerto Rico. (Énfasis suplido). A su vez, dicho licitador será considerado responsivo al momento de adjudicar la subasta si cumple con todos los términos, condiciones, especificaciones y requerimientos especiales contenidos en la Invitación a Subasta y sus **pliegos**. (Énfasis suplido).

Evaluated los autos del presente caso, incluyendo las posiciones de las partes y el ordenamiento jurídico aplicable, concediendo, además, la deferencia que merecen las decisiones administrativas, no atisbamos circunstancia alguna para entender que la decisión de la Junta Revisora ASG, en lo relativo a ratificar que Acciona Agua-BTD no cumplió con el RUL y SAM, no esté basada en evidencia sustancial, ni que haya sido una arbitraria, irrazonable o ilegal, que merezca intervenir con la misma. Por tanto, hasta este punto, la determinación de la Junta Revisora ASG se sostiene.

¹⁵⁴ CÓD. CIV. PR art. 217, 31 LPRA § 5862.

La fianza de licitación

En *tercer* y último lugar, BLDM nos plantea que hubo abuso de discreción por parte de la Junta Revisora ASG, al revocar la determinación de la Junta de Subastas AAA en la cual le adjudicó la buena pro, nombrándolo como “no responsivo”, tras determinar que no cumplió con el término requerido en la fianza de licitación y determinando el rechazo global de las ofertas. En este punto, destacamos dos (2) datos que conformaron el curso de decisorio de la Junta Revisora ASG: (i) la Junta Revisora ASG determinó que BLDM no fue responsivo tras razonar que no presentó su fianza de licitación por el término de ciento ochenta (180) días, según requerido en el *Pliego de Subasta*; y (ii) tras determinar que la fianza de licitación conforme al *Pliego de Subasta* debía ser de ciento ochenta (180) días, y salvo por Acciona Agua-BTD (quien según expusimos en la discusión que precede, fue determinado no responsivo por otros dos (2) incumplimientos), ningún otro licitador cumplió, por tanto, procedía el rechazo global de las ofertas.

El Reglamento de Subastas, Reglamento Núm. 2732-1980, no provee una definición de lo que constituye una fianza de licitación. Sin embargo, es de ver que el propósito de una fianza de licitación es asegurar que se habrá de sostener la oferta establecida por un licitador durante el proceso de subasta y su posible contratación.

Un panel hermano de este foro intermedio resolvió que el único propósito que puede tener la exigencia del término de vigencia de una fianza de licitación es el de asegurar la validez de la oferta por un término razonable en el que la Junta de Subastas espera poder evaluar y adjudicar, respecto a la oferta que más le convenga y proceder al otorgamiento del contrato correspondiente.¹⁵⁵

¹⁵⁵ *Katz Development Corporation v. Dept. de la Vivienda, et. al*, KLRA200600588 (2006).

De otro lado, es de ver que el requisito de someter una fianza de licitación era por el término de ciento ochenta (180) días, según requerido por el *Pliego de Subasta*. Revisados los autos pudimos constatar que, en efecto, BLDM, Ferrovial y Lemartec presentaron fianzas por el término de noventa (90) días, mientras que Acciona Agua-BTD lo hizo por ciento ochenta (180) días.

Para poder analizar el asunto ante nos, examinamos detenidamente los dos (2) volúmenes del *Pliego de Subasta* y el ordenamiento jurídico aplicable. Previo a ello, recordemos que el propio Reglamento 2732, dispone que: “toda oferta que se someta condicionada por el licitador en forma tal que cambie o modifique las condiciones originalmente estipuladas, que no traiga fianza o que esta sea insuficiente, en los casos en que aplique, será rechazada por la Junta de Subastas (“non responsive”)”.¹⁵⁶ Veamos.

El Artículo 6 del Volumen A del *Pliego de Subasta* aborda lo relativo a los “Documentos de Contrato”. Específicamente, en la Sección 6.01 intitulada “Coordination of Contract Documents” expresa lo siguiente:

1. The Contract Documents are essential parts of the contract. They are complementary and a requirement occurring in one is binding as though occurring in all. They are intended to be complimentary and to describe and provide for a complete Work. **In case of discrepancy, the following Contract Documents will prevail in the order shown:**

1. Written Amendment
2. Agreement including its Exhibits.
3. Change Orders – those of a later date taking precedence over those of an earlier date.
4. **Proposal Form, including all documents to be submitted with Proposal as specified in Article 2 of the Supplementary Instructions to Bidders.**
5. Addenda.
6. General Information for Contractor.

¹⁵⁶ *Supra*, Art. IX (B)(7).

7. Supplementary Instruction to Bidders.
8. Standard Instructions to Bidders.
9. Supplementary Conditions.
10. General Conditions.
11. Supplementary Technical Specifications, Permits and Endorsements.
12. Standard Technical Specifications.
13. Construction Drawings and Specifications submitted by Contractor and approved by PRASA.
14. Detailed Construction Drawings and written specifications or clarifications issued by Engineer during construction.
15. Descriptive Memoir.

Nevertheless, the applicable Federal laws and regulations take precedence over any other contract provision.

If there should be a difference between the text of this Agreement and the Exhibit and/or schedules that may be or are attached hereto, (in the Contract File, Volume A or Volume B) then the text of this Agreement shall always prevail.¹⁵⁷ (Énfasis suplido).

De acuerdo con esta sección, existe un orden de prelación en caso de que exista discrepancia con los documentos presentados. Sin embargo, específicamente, el inciso cuatro (4) de ese orden de prelación, dispone que todos los documentos serán presentados de acuerdo con lo especificado en el Artículo 2, entiéndase: “*Supplementary Instruction to Bidders*”¹⁵⁸. Recalcamos que, Acciona Agua-BTD no entregó la evidencia de registro en el SAM, lo cual era obligatorio al ser un proyecto financiado con fondos federales de FEMA. Además, tampoco entregó la evidencia del certificado del RUL. Este artículo se encuentra en Volumen A del *Pliego de Subasta*.

El referido Artículo 2, establece cuál es la lista de documentos que cada licitador presentará con su propuesta. Específicamente, dispone lo siguiente:

PRASA reserves the right to reject any or all Proposals, including without limitation, nonconforming, nonresponsive, unbalanced, or conditional Proposals. PRASA further reserves the right to reject the Proposal of any Bidders whom it finds, after reasonable inquiry

¹⁵⁷ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 2591.

¹⁵⁸ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1869.

and evaluation, to be non-responsible. **PRASA also reserves the right to waive all informalities not involving price, time, quantity, quality, delivery, changes in the Work, compliance with laws and regulations of federal funding agency requirements, as applicable.**

Prospective Bidders will submit in their proposals, duly completed, and signed, one (1) valid original and two (2) and exact copies of the following using the forms provided below in Article 3. The original will be submitted in a separate envelope. Both envelopes will be submitted following the instructions provided in the proposal's documents. **The Proposal will include the following information:**

1. The proposal form found below in Article 3.
2. **Proposal Guarantee. The proposal (bid) bond form is found below in Article 3 and must be submitted according to the “Supplemental General Conditions for the Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority Owner Controlled Insurance Program (OCIP) and Other Insurance and Bond Requirements for Contractors and Subcontractors” and the “Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority Owner Controlled Insurance Program (OCIP) Manual”, found on the Volume B of the Standard PRASA's Contract Book.**
[...]
6. **An eligibility certificate from the Bidder Registration Office of the General Service Administration (*Registro Único de Licitadores de la Administración de Servicios Generales*) indicating Bidder is eligible to participate in proposals from Agencies of the Government of Puerto Rico.**
[...]
12. **System for Award Management (SAM) Registration or evidence that the registration is in process.**¹⁵⁹ (Énfasis suplido).

Puntualizamos que, al repasar, específicamente, el inciso 2 de este Artículo, vemos que indica que el documento sobre fianza de licitación se encuentra en el Artículo 3 y deberá ser entregado de acuerdo a: (i) “*Supplemental General Conditions for the Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority Owner Controlled Insurance Program (OCIP) and Other Insurance and Bond Requirements for Contractors and Subcontractors*”; (ii) “*Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority*

¹⁵⁹ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1869.

Owner Controlled Insurance Program (OCIP) Manual” los cuales se encuentran en el Volumen B del *Pliego de Subasta*.

Así pues, al evaluar el contenido del referido Artículo 3, inciso 2 del Volumen A del *Pliego de Subasta*, encontramos que lee de la siguiente forma:

Note:

If Contractor is partnership, all partners should execute BOND.

This Proposal Bond will be valid for ninety (90) days after Proposal opening.

IMPORTANT: Surety companies executing BONDS must appear on the Treasury Department's most current List (Circular 570 as amended) and be authorized to transact business in the state where the Project is located.¹⁶⁰ (Énfasis suplido).

Forzosamente, concluimos que el cumplimiento no se lograba con entregar el formulario “tipo llena blanco” sobre fianza de licitación, sino que debía ser entregado en cumplimiento con: (i) “*Supplemental General Conditions for the Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority Owner Controlled Insurance Program (OCIP) and Other Insurance and Bond Requirements for Contractors and Subcontractors*”; (ii) “*Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority Owner Controlled Insurance Program (OCIP) Manual*”.

Por tanto, al evaluar “*Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority Owner Controlled Insurance Program (OCIP) Manual*”, el cual se encuentra en el Volumen B, del *Pliego de Subasta*, se desprende lo siguiente:

**CONTRACTOR/SUBCONTRACTOR PROVIDED
INSURANCE COVERAGES**

[...]

III. Proposal Guarantee - Unless otherwise stated in the Bid Documents, proposals must be accompanied by a Proposal Guarantee in an amount equal to five (5%) percent of the proposal and complying with the requirements for bonds in Section IV and Section VII. If the proposal guarantee is a bid bond, an original and four (4) copies of the bid bond must be submitted, duly completed and signed, using the forms provided by PRASA in the

¹⁶⁰ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1878.

Bid Documents. **The bid bond shall remain effective for at least one-hundred eighty (180) days after the bid opening date or for greater time, if so specified in the Bid Documents.**¹⁶¹ (Énfasis suplido).

[...]

Por otro lado, al evaluar el “*Supplemental General Conditions for the Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority Owner Controlled Insurance Program (OCIP) and Other Insurance and Bond Requirements for Contractors and Subcontractors*”, el cual se encuentra también en el Volumen B del *Pliego de Subasta*, se desprende lo siguiente:

VII. Contractor's-Provided Coverage

[...]

3. Proposal Guarantee - Unless otherwise stated in the Bid Documents, proposals must be accompanied by a Proposal Guarantee in an amount equal to five (5%) percent of the proposal and complying with the requirements for bonds in Section 4 and Section 7.

If the proposal guarantee is a bid bond, an original and four (4) copies of the bid bond must be submitted, duly completed and signed, using the forms provided by PRASA in the Bid Documents. **The bid bond shall remain effective for at least one-hundred eighty (180) days after the bid opening date or for greater time, if so specified in the Bid Documents.**¹⁶² (Énfasis suplido).

[...]

A la luz de todo lo anterior, estamos de acuerdo con la determinación de la Junta Revisora ASG, en la cual determinó que la Junta de Subastas AAA ignoró las instrucciones provistas por la AAA en el *Pliego de Subasta*, específicamente, en el Volumen A “*Project Documents*”, acápite A.3, Artículo 2, inciso 2. Reiteramos que dichas instrucciones ilustraban a los licitadores, en lo relativo a que la fianza de licitación debía cumplir con los requisitos establecidos en los “*Supplement to General Conditions*” y el “*Program Manual*”, los cuales establecen que la fianza de licitación

¹⁶¹ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 3804.

¹⁶² Apéndice de la parte peticionaria KLRA202300140, a las págs. 3840-3841.

permanecerá en vigor al menos por el término de **ciento ochenta (180) días** después de la fecha de *Apertura de Subasta* o por un tiempo mayor, si así se especifica en el *Pliego de Subasta*. (Énfasis suplido).

En los escritos presentados tanto por BLDM como por la Junta de Subastas AAA, se ha intimado a esta Curia a entender dos (2) cosas: (i) que el formulario¹⁶³ “tipo llena blanco” provisto por la AAA, puede enmendar un *Pliego de Subasta* y/o que de no coincidir con esta apreciación; (ii) aspiran a que comulguemos con su posición de aceptar (como para catalogar como -licitador responsivo-), una fianza menor a la que surge del *Pliego de Subasta* bajo el exiguo fundamento de que constituye una “mera informalidad”, por lo que aducen que la Junta de Subastas AAA tenía discreción para variar la exigencia que surge del *Pliego de Subasta*. No coincidimos.

Cónsono con la explicación que da la Sección 14.405 del CPR sobre lo que son “*minor informalities*”, una fianza menor a la que surge del *Pliego de Subasta* no puede considerarse una mera informalidad. El Artículo XIII del Reglamento Núm. 2732-1980 expone que en el proceso de adjudicación de subasta: “[...] La Junta de Subastas se reserva el derecho de obviar cualquier informalidad [...]”.¹⁶⁴ Una lectura integrada, serena y desapasionada de los requerimientos del *Pliego de Subasta* solo llevaba a una conclusión lógica: la fianza de licitación era por el término de ciento ochenta (180) días y no por el término noventa (90) días. En todo caso, una inobservancia al momento de preparar y publicar el formulario tipo “llena blanco” no es un asunto subsanable por la AAA o una mera informalidad de la cual se podía prescindir. Esta teoría

¹⁶³ Apéndice de la parte recurrente KLRA202300140, a la pág. 1878.

¹⁶⁴ *Supra*, Art. XIII (A).

definitivamente lo único que provocaría es un proceso inconsistente y confuso para los licitadores. No le asiste la razón.

El Artículo 2 del Volumen A del *Pliego de Subasta* expresamente dispone que: “[...] PRASA also reserves the right to waive all informalities **not involving price, time**, quantity, quality, delivery, changes in the Work, compliance with laws and regulations of federal funding agency requirements, as applicable [...]”. (Énfasis suplido). El orden de prelación de los documentos requiere que se sometan en cumplimiento con todo requerimiento que surja del Artículo 2 del “*Supplementary Instruction to Bidders*”, entre estos, se encuentra la aludida fianza. Entiéndase, los licitadores debían observar todas las instrucciones contenidas en las condiciones generales y en los manuales, no se trata de un asunto discrecional. Como corolario de lo anterior, el “*Puerto Rico Aqueduct & Sewer Authority Owner Controlled Insurance Program (OCIP) Manual*”, Volumen B, del *Pliego de Subasta*, expresa que: “[...] Unless otherwise stated in the Bid Documents, proposals must be accompanied by a Proposal Guarantee in an amount equal to five (5%) percent of the proposal [...] **The bid bond shall remain effective for at least one-hundred eighty (180) days after the bid opening date or for greater time, if so specified in the Bid Documents**”. (Énfasis suplido). Quiérase decir, la única variación que a lo sumo podría ser permitida es que sea por un periodo de vigencia mayor, si así lo requieren los documentos de la subasta.

A modo ilustrativo, reseñamos *RBR Const., S.E. v. A.C.*¹⁶⁵, en el cual la fecha de la subasta no se incluyó en el documento de fianza. El Tribunal Supremo resolvió que esto no era un defecto sustancial, sino una deficiencia totalmente inocua e insustancial que difícilmente podría justificar el rechazo de una licitación que

¹⁶⁵ *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999).

cumpla con el resto de los requisitos. De otro lado, en *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*¹⁶⁶, se presentó un documento de fianza en el cual no se incluyó la cantidad afianzada y, por lo tanto, no se consignó que la fianza satisfacía la cantidad requerida en el aviso de subasta. El Alto Foro expresó que tal insuficiencia colocaba a la Autoridad de Carreteras en una situación de incertidumbre y riesgo en caso de que el licitador agraciado desistiera de otorgar el contrato. En fin, resolvió que la determinación de la Junta de Subastas al permitir que LPC & D, Inc. presentara un nuevo documento de fianza para subsanar un defecto sustancial era contrario al Reglamento de Subastas y las Condiciones Generales y, además, vulneraba objetivos fundamentales del proceso de pública subasta; por lo que la Autoridad actuó de forma arbitraria al adjudicar la subasta a favor de un licitador cuya propuesta incumplió un requisito sustancial el cual requería la descalificación de la licitación.

De igual forma, en el caso que nos ocupa, se trata del incumplimiento con los requerimientos que, de forma clara, surgen del *Pliego de Subasta*, por haberse dejado llevar por el formulario tipo “llena blanco”, provisto por la AAA. A esos efectos, nos encontramos ante un defecto sustancial, por lo que no era una mera informalidad, ni un asunto que podía despacharse *so color* de la discreción que pueda tener para algunos asuntos, la Junta de Subasta AAA.

Evaluada los autos del presente caso, incluyendo las posiciones de las partes y el ordenamiento jurídico aplicable, concediendo, además, la deferencia que merecen las decisiones administrativas, no atisbamos circunstancia alguna para entender que la decisión de la Junta Revisora ASG en lo relativo a que la

¹⁶⁶ *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398 (2009).

fianza de licitación requerida era de ciento ochenta (180) días, por lo que tres (3) de los cuatro licitadores, no cumplieron con la misma, no esté basada en evidencia sustancial, ni que haya sido una arbitraria, irrazonable o ilegal, que merezca intervenir con decisión emitida.

Por los fundamentos que anteceden, somos del criterio de que el **segundo error** esgrimido por Acciona Agua-BTD en el recurso **KLRA202300140**, así como el **único error** esgrimido por BLDM en el recurso **KLRA202300141**, no fueron cometidos. Razonamos, además, que no se ha cumplido con el estándar de prueba requerido como para que podamos intervenir con la decisión administrativa por lo que resolvemos confirmando la *Resolución* emitida el 28 de febrero de 2022, por la Junta Revisora ASG. Sostenemos que, no abusó de discreción la Junta Revisora ASG al tomar la decisión de alterar la determinación de la Junta de Subastas AAA. Así las cosas, es forzoso concluir que no fue rebatida la presunción de corrección que cobija a las determinaciones administrativas, específicamente, la de la Junta Revisora ASG.

IV

Por los fundamentos expuestos, *confirmamos* el dictamen recurrido, emitido y notificado por la Junta Revisora ASG el 28 de febrero de 2023, en el cual se revocó la adjudicación de la Subasta Núm. 22-SP-049 y se declaró el rechazo global de las ofertas.

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