

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO Recurrente V. ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO, REPRESENTADA POR LA LCDA. KARLA MERCADO RIVERA, Y EL GOBIERNO DE PUERTO RICO, REPRESENTADO POR LA SECRETARIA DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, HON. LOURDES L. GÓMEZ TORRES Recurridos	TA2026RA00102	<i>Revisión Administrativa</i> Procedente de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico Sobre: IMPUGNACIÓN POR NULIDAD DEL REGLAMENTO NÚMERO 9734, 9 DE FEBRERO DE 2026, CONFORME A LA SECCIÓN 2.7 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO, LEY NÚM. 38-2017, SEGÚN ENMENDADA.
Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Juez Barresi Ramos y la Jueza Santiago Calderón. Rodríguez Casillas, juez ponente. SENTENCIA En San Juan, Puerto Rico, a 13 de agosto de 2026. Comparece ante nos la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico (en adelante, AFI o Recurrente) e impugna de su faz el Reglamento Núm. 9734, <i>Reglamento Uniforme de Compras, Licitaciones y Contrataciones de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico</i> (en adelante, Reglamento Núm. 9734) aprobado el 9 de febrero de 2026 por la Administración de Servicios Generales (en adelante, ASG o Recurrida). En síntesis, AFI alega que el Reglamento Núm. 9734 se adoptó en contravención		

a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (en adelante, “LPAU”).

Por los fundamentos que expresamos a continuación, **desestimamos** el recurso por carecer de jurisdicción. Explicamos.

-I-

Según surge del expediente ante nuestra consideración, el **25 de agosto de 2025**, la **ASG** publicó avisos en español e inglés mediante los cuales informó su intención de promulgar un nuevo reglamento uniforme de compras y subastas.¹ Entiéndase, el Reglamento Núm. 9734. Estos avisos se publicaron tanto en un periódico de circulación general como en la red de internet. En los mencionados avisos, la **ASG** notificó que el reglamento propuesto tendría el efecto de derogar el Reglamento Núm. 9230 del 18 de noviembre de 2020, según enmendado por el Reglamento Núm. 9292 del 23 de julio de 2021.

De igual forma, los avisos hicieron constar: **(1)** la facultad legal de la **ASG** para adoptar el nuevo reglamento; **(2)** las fechas programadas para la celebración de vistas públicas junto a la dirección física de las facilidades de la **ASG**; **(3)** el término para someter comentarios escritos, al igual que el correo electrónico y dirección postal donde podían someter sus escritos; y **(4)** el enlace electrónico mediante el cual el público podía acceder a los borradores del reglamento propuesto.²

Así las cosas, los días **16 y 17 de septiembre de 2025**, se celebraron las vistas públicas en el Centro Gubernamental de Minillas, Torre Norte, Piso 12.³ Ambas vistas comenzaron a la 1:00 p.m., y culminaron a la 1:30 p.m. A pesar del aviso publicado, no se personó público a ninguna de las vistas.

¹ Véase, Apéndice 2 de la Recurrente, pág. 146.

² *Íd.*

³ Véase, Apéndice 3 de la Recurrente, págs. 1-4.

Aproximadamente seis (6) meses después, el **5 de febrero de 2026**, la Junta de Control Fiscal (en adelante “Junta”) le remitió un comunicado a la Administradora de la **ASG** y Principal Oficial de Compras del Gobierno de Puerto Rico mediante el cual **aprobó** formalmente el reglamento propuesto.⁴

Contando con la aprobación de la **Junta**, el **6 de febrero de 2026**, la **ASG** presentó ante el Departamento de Estado el documento debidamente firmado del Reglamento Núm. 9734 junto a una carta de presentación, el supletorio debidamente cumplimentado y la evidencia de cumplimiento con el procedimiento de reglamentación dispuesto en la **LPAU**, *infra*.⁵

El **9 de febrero de 2026**, la Secretaria de Estado certificó el cumplimiento de los documentos presentados y acto seguido, inscribió el reglamento en el Registro de Reglamentos del Departamento de Estado de Puerto Rico y le asignó el número 9734.⁶ Conforme al ordenamiento jurídico vigente, el Reglamento Núm. 9734 entró en vigor el **11 de marzo de 2026**, treinta (30) días después de su radicación ante el Departamento de Estado.

En esa misma fecha, **AFI** acudió ante esta Curia mediante el presente recurso de revisión administrativa.⁷ En apretada síntesis, arguye que el Reglamento Núm. 9734 es nulo de su faz, ya que la **ASG** incumplió con los requisitos establecidos en la Sección 2.1 de la **LPAU**, *infra*, sobre contenido de la notificación. Específicamente, señala la comisión de los siguientes errores:

- 1. ERRÓ LA ASG AL NO ESTABLECER EN EL AVISO PÚBLICO EL LUGAR FÍSICO DONDE EL PÚBLICO PUDIERA EXAMINAR EL TEXTO COMPLETO DEL REGLAMENTO PROPUESTO.**
- 2. ERRÓ LA ASG AL NO INCLUIR EN EL AVISO PÚBLICO LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA DONDE SE**

⁴ Véase, Apéndice 2 de la Recurrente, págs. 148-151.
El **8 de agosto de 2025**, la ASG sometió a la consideración de la Junta de Supervisión Fiscal un borrador para la adopción del Reglamento Núm. 9734 al amparo de la autoridad conferida por el Artículo 25 de la Ley Núm. 73-2019, *infra*.
⁵ Véase, Apéndice 2 de la Recurrente, págs. 3-145.
⁶ Véase, Apéndice 2 de la Recurrente, págs. 1-2.
⁷ Entrada Núm. 1 del Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (en adelante, “SUMAC”).

PUBLICARÍA EL AVISO EN LA RED DE INTERNET, COMO EXPRESAMENTE EXIGE LA SECCIÓN 2.1 DE LA LPAU, Y AL NO INCLUIR LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA ESPECÍFICA DONDE SE PUBLICARÍA EL REGLAMENTO PROPUESTO.

3. ERRÓ LA ASG AL NO PUBLICAR EL AVISO PÚBLICO EN LA RED DE INTERNET CONFORME A LOS PARÁMETROS EXIGIDOS EN LA SECCIÓN 2.1 DE LA LPAU.

Oportunamente, la **ASG** presentó el correspondiente *Alegato en Oposición*.⁸ En esencia, sostiene que la **AFI** carece de legitimación activa para instar la presente acción sobre nulidad del reglamento toda vez que dicho procedimiento se creó exclusivamente para la ciudadanía y no así para las corporaciones públicas e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Resumido el tracto procesal y contando con el beneficio de la comparecencia de las partes, examinemos el derecho aplicable.

-II-

-A-

Sabido es que toda agencia de gobierno que pretenda **aprobar**, enmendar o derogar una regla o reglamento de naturaleza legislativa, debe cumplir con el proceso formal establecido en la **LPAU**.⁹ Así, para que la reglamentación sea válida deben cumplirse cuatro requisitos básicos: **(1)** notificar al público sobre la reglamentación propuesta; **(2)** proveer oportunidad para la participación ciudadana, incluyendo vistas públicas cuando sea necesario u obligatorio; **(3)** presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación; y, **(4)** publicar el reglamento de que se trate.¹⁰ Su cumplimiento es imprescindible e ineludible,¹¹ porque de lo contrario, el reglamento **carecería de validez**.¹²

⁸ Entrada Núm. 13 de SUMAC.

⁹ 3 LPRA secs. 9611-9630.

¹⁰ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, 185 DPR 684, 694 (2012).

¹¹ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, supra, pág. 695.

¹² *Hernández v. Colegio de Optómetras*, 157 DPR 332, 344 (2002).

De manera que —para cumplir con el proceso de reglamentación formal— la **LPAU** exige que la agencia cumpla con el **requisito de notificación mediante la publicación de**: un aviso en español e inglés donde se detalle el propósito de la reglamentación propuesta, la fuente legal que lo autoriza, la forma en que se podrán someter comentarios o solicitar la celebración de una vista, así como la indicación del lugar donde estará disponible al público el texto completo del reglamento propuesto.¹³

Lo anterior está ligado a la **obligación** de la agencia de proveerle a la ciudadanía oportunidad de participar en el proceso de reglamentación. Así, una vez publicado el aviso, las personas tienen un término no menor de treinta (30) días para someter sus comentarios por escrito.¹⁴ Además, es **deber** de la agencia mantener disponible para inspección pública un expediente con toda la información relacionada a la adopción, enmienda o derogación de la regla o reglamento en cuestión.¹⁵

Ahora bien —culminado el proceso de participación ciudadana y en su prerrogativa de aprobar el reglamento propuesto— la agencia **deberá** incluir en el mismo: la disposición legal que lo autoriza, una explicación breve y concisa de sus propósitos, la justificación, costos y beneficios de la reglamentación propuesta, una referencia de las reglas o reglamentos que se enmiendan, deroguen o suspendan mediante su adopción, la fecha de su aprobación y la fecha de vigencia.¹⁶

Una vez se aprueba el reglamento, la Sección 2.8(a) de la **LPAU** requiere que la agencia lo presente ante el Departamento de Estado para su aprobación.¹⁷ Como norma general, los reglamentos comenzarán a regir a los treinta (30) días después de su

¹³ 3 LPRA sec. 9611.

¹⁴ 3 LPRA sec. 9612.

¹⁵ 3 LPRA sec. 9616.

¹⁶ 3 LPRA sec. 9615.

¹⁷ 3 LPRA sec. 9618(a).

radicación.¹⁸ Así, toda vez que las agencias **no tienen discreción** para apartarse del procedimiento establecido por la **LPAU**, cualquier incumplimiento sustancial con sus normas **vicia de nulidad** el reglamento aprobado.¹⁹

-B-

La **LPAU** permite a una **persona** impugnar de su faz una regla o reglamento aprobado por una agencia, en aquellas situaciones donde se alega el incumplimiento con las garantías procesales mínimas requeridas por el estatuto. Este escenario se encuentra regulado por la Sección 2.7 de la **LPAU**, la cual dispone específicamente que un reglamento **“será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de esta Ley”**.²⁰ Como mencionáramos, el incumplimiento con los criterios básicos de notificación, participación ciudadana y publicación, acarrea la **nulidad del reglamento** aprobado por la agencia.

Ahora bien, antes de considerar los méritos de una impugnación reglamentaria, los tribunales deben asegurarse de que: *“(1) la Legislatura permitió la revisión judicial; (2) **la parte apropiada presentó la acción**; (3) el reclamo se instó contra el demandado correcto; (4) la controversia goza de la necesaria madurez, y (5) se utilizó el recurso adecuado”*.²¹ El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que cualquier **persona** puede impugnar la validez de un reglamento aprobado por una agencia administrativa por el incumplimiento con las disposiciones de la **LPAU**.²² La persona que impugne un reglamento no tiene que ser afectada por la aplicación de un reglamento para tener capacidad para promover la impugnación ante el Tribunal de Apelaciones.²³ Sin embargo, esto no impide que cualquier persona afectada por la

¹⁸ *Íd.*

¹⁹ *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174, 184 (2008).

²⁰ 3 LPRA sec. 9617.

²¹ *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, supra, pág. 182.

²² *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445, 462 (2005).

²³ *Íd.*, pág. 463.

aplicación de un reglamento aprobado por una agencia administrativa pueda impugnar su validez constitucional en cualquier momento ante un foro primario.²⁴

Ahora bien, para efectos de la **LPAU, persona** “[s]ignifica toda *persona natural o jurídica de carácter público o privado que no sea una agencia*”.²⁵ Para ese fin, **agencia** significa:

*cualquier junta, cuerpo, tribunal examinador, **corporación pública**, comisión, oficina independiente, división, administración, negociado, departamento, autoridad, funcionario, persona, entidad o **cualquier instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico** u organismo administrativo autorizado por ley a llevar a cabo funciones de reglamentar, investigar, o que pueda emitir una decisión, o con facultades para expedir licencias, certificados, permisos, concesiones, acreditaciones, privilegios, franquicias, acusar o adjudicar, [...].*²⁶

-C-

Es harto conocido que los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción y que no tenemos discreción para asumir jurisdicción allí donde no la tenemos.²⁷ Es por ello que la jurisdicción, como fuente principal de la autoridad de los tribunales para interpretar y hacer cumplir las leyes en nuestro sistema de gobierno, está gobernada por la aplicación de las diversas doctrinas que dan vida al principio de justiciabilidad.²⁸

Los tribunales existen para atender casos que sean *justiciables*. De manera que, nuestro deber es adjudicar controversias reales. La doctrina de *justiciabilidad* persigue evitar emitir decisiones en casos que realmente no existen o dictar una sentencia que no tendrá efectos prácticos sobre una controversia.²⁹

En ese sentido, el ejercicio de la función revisora de los tribunales está gobernado por doctrinas de autolimitación que se

²⁴ *Íd.*

²⁵ 3 LPRA sec. 9603(j).

²⁶ 3 LPRA sec. 9603(a).

²⁷ *Peerles Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 250 (2012); *SLG Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007).

²⁸ *Sánchez et al. v. Srio. De Justicia et al.*, 157 DPR 360, 370 (2002).

²⁹ *Moreno Orama v. UPR*, 178 DPR 969, 973 (2010).

originan a su vez en consideraciones tanto constitucionales como de prudencia. En ese contexto, un asunto no es *justiciable* cuando: se trata de resolver una *cuestión política*, ***una de las partes carece de legitimación activa para promover un pleito***, después de comenzado el litigio hechos posteriores lo tornan en académico, las partes pretenden obtener una *opinión consultiva* y cuando se pretende promover un pleito que no está *maduro*.³⁰

En consecuencia, antes de evaluar los méritos de un recurso, los tribunales debemos determinar si la controversia es *justiciable* o no. Ello es así, pues debemos resolver *controversias genuinas* dentro de una situación adversativa en la cual las partes tengan un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas.³¹

-III-

Resolvemos **desestimar** el recurso de revisión administrativa por falta de legitimación activa. Veamos.

En el presente caso, la **AFI** impugna de su faz el Reglamento Núm. 9734, *supra*, aprobado por la **ASG**. La posición de la **Recurrida** es que la **Recurrente** no tiene legitimación activa para presentar una acción de nulidad reglamentaria al amparo de la Sección 2.7 de la **LPAU**, *supra*. En específico, la **ASG** sostiene que, de acuerdo a la definición provista por la **LPAU**, la **AFI** no es una persona y ello impide que sea la parte apropiada para presentar una acción de impugnación reglamentaria. Ante un argumento de esta clase, donde se cuestiona la jurisdicción de esta Curia y la justiciabilidad del recurso, es menester que evaluemos los méritos del recurso antes de adentrarnos en la controversia para determinar si esta es *justiciable* o no.

³⁰ *Crespo v. Cintrón*, 159 DPR 290, 298 (2003).

³¹ *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I*, 180 DPR 253, 279-280 (2010); *Sánchez et al. v. Srio. De Justicia et al.*, *supra*.

Recordemos que la **LPAU** define **persona** como “*toda persona natural o jurídica de carácter público o privado que no sea una agencia*”.³² Para ese fin, **agencia** según definida en la **LPAU** significa, entre otras, **cualquier corporación pública o cualquier instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico**.³³ Ahora bien, la **AFI** se creó a través de la Ley de la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, Ley 44 de 21 de junio de 1988, según enmendada. Si acudimos al Artículo 4 de la precitada ley, en este se dispone que “[s]e crea una **corporación pública e instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico** [...]”.³⁴

Ante este cuadro, resulta forzoso concluir que la **AFI** no tiene legitimación activa para presentar la acción sobre nulidad reglamentaria al amparo de la Sección 2.7 de la **LPAU**, *supra*. Esto responde a que la **LPAU** no reconoce como persona a la **Recurrente**, por ser una **agencia**, según definida en este estatuto. En consecuencia, la **AFI** no es la parte apropiada para presentar la acción sobre impugnación reglamentaria. Por lo tanto, nos encontramos ante una causa de acción que no es justiciable e inevitablemente acarrea su desestimación.

-IV-

Por todo lo anteriormente consignado, resolvemos **desestimar** el recurso de revisión administrativa por carecer de jurisdicción ante la falta de legitimación activa de la **AFI**.

Notifiquese inmediatamente.

Lo acordó el Tribunal y lo certifica la secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

³² 3 LPRA sec. 9603(j).

³³ 3 LPRA sec. 9603(a).

³⁴ 3 LPRA sec. 1903.