

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL II

PUERTO RICO ASPHALT,  
LLC,

Recurrente,

v.

JUNTA DE SUBASTAS DE  
LA AUTORIDAD DE  
CARRETERAS Y  
TRANSPORTACIÓN,

Recurrida,

v.

FERROVIAL AGROMÁN,  
LLC,

Licitadora-Agraciada,

v.

DESIGN BUILD, LLC;  
LUJANI GENERAL  
CONTRACTORS, INC.;  
HARRY AUTO KOOL, INC.;  
DEL VALLE GROUP, S.P.;  
JR SITE CONSTRUCTION  
CORP.; JM CARIBBEAN  
BUILDERS CORP.;  
DESARROLLADORA JA,  
INC.; CJO  
CONSTRUCTION, INC.;  
A&M GROUP, INC.; JR  
ASPHALT, INC.; SUPER  
ASPHALT PAVEMENT  
CORP.,

Otras Licitadoras.

A & M GROUP, INC.,

Recurrente,

v.

JUNTA DE SUBASTAS DE  
LA AUTORIDAD DE  
CARRETERAS Y  
TRANSPORTACIÓN DE  
PUERTO RICO,

Recurrida.

KLRA202000372

KLRA202000375

REVISIÓN  
proveniente de la  
Junta de Subastas de  
la Autoridad de  
Carreteras y  
Transportación.

Núm.: P-20-34,  
AC-000315,  
R000000315.

Sobre:  
impugnación de  
adjudicación de  
subasta por *Ley para  
la inversión en la  
industria  
puertorriqueña.*

REVISIÓN  
proveniente de la  
Junta de Subastas de  
la Autoridad de  
Carreteras y  
Transportación de  
Puerto Rico.

Subasta núm.:  
P-20-34.  
AC-000315,  
R000000315.

Sobre:  
impugnación de  
adjudicación de  
subasta.

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas<sup>1</sup>, la Jueza Romero García y la Jueza Méndez Miró.

Romero García, jueza ponente.

### SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de abril de 2021.

Las partes recurrentes, cuyos recursos son consolidados por este Tribunal mediante esta *Sentencia*<sup>2</sup>, instaron sus sendas peticiones el 9 de octubre de 2020, y el 6 de octubre de 2020. En ellas, impugnan la adjudicación de la Subasta Núm. P-20-34 emitida y notificada el 3 de agosto de 2020<sup>3</sup>, por la Junta de Subastas de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico (Junta de Subastas de la ACT). Mediante la referida adjudicación, la Junta de Subastas de la ACT seleccionó a la compañía Ferroviaal Agromán, LLC, como licitadora agraciada para el mantenimiento de carreteras con métodos de alta calidad en varios sectores de Puerto Rico.

Por su parte, la recurrente Puerto Rico Asphalt, LLC (Puerto Rico Asphalt) sostiene que la notificación de la adjudicación de la subasta sin consignar la fecha de envío era defectuosa, y que la Junta de Subastas de la ACT erró al no aplicar el porcentaje de preferencia a su precio de cotización.

De otra parte, A & M Group, Inc. (A & M Group), en esencia, señala que la Junta de Subastas de la ACT erró al rechazar de plano su propuesta, por el argumento de que no había cumplido con el requisito del Art. 102.14 (a)(4) de las *Generals Provisions*<sup>4</sup> (Disposiciones Generales) de la subasta.

---

<sup>1</sup> Este recurso fue asignado originalmente al Panel II, presidido por la Hon. Nélide Jiménez Velázquez. No obstante, conforme la Orden Administrativa TA-2021-030, se designó al Juez Roberto Rodríguez Casillas en sustitución de la Hon. Nélide Jiménez Velázquez, por esta última haberse acogido a su retiro.

<sup>2</sup> Debemos destacar que, el 18 de noviembre de 2020, este Tribunal declaró sin lugar la solicitud presentada por la ACT para la consolidación de los recursos. Sin embargo, el 13 de noviembre de 2020, un panel hermano refirió a la Secretaría el recurso alfanumérico KLRA202000375, que, a su vez, fue reasignado a este Panel. En ánimo de evitar determinaciones contradictorias, **ordenamos la consolidación de ambos recursos** y disponemos conjuntamente de los mismos.

<sup>3</sup> Del expediente del recurrente Puerto Rico Asphalt, LLC surge que la notificación fue depositada en el correo el 4 de agosto de 2020. Véase, Apéndice del recurso de Puerto Rico Asphalt, LLC, a la pág. 44.

<sup>4</sup> Véase, Apéndice del recurso de A & M Group, Inc., a las págs. 9-41.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, confirmamos la determinación recurrida, que adjudicó la Subasta Núm. P-20-34 a favor de Ferrovia Agromán, LLC.

I

El 4 de marzo de 2020<sup>5</sup>, la Junta de Subastas de la ACT publicó el aviso de la Subasta Núm. P-20-34<sup>6</sup>, para solicitar propuestas de servicios para el *Mantenimiento de carreteras por métodos de alta calidad, Región Metropolitana, Carretera PR-39, PR-41, PR-176, PR-831, PR-842, PR-845 y PR-8869 AC-000316 (R000000315)*, en o antes del 25 de marzo de 2020.

El 17 de junio de 2020<sup>7</sup>, fue celebrada la subasta formal P-20-34. La apertura de las propuestas fue realizada en una reunión virtual vía *Cisco Webex Meeting*. A ella comparecieron los siguientes licitadores: Ferrovia Agromán, LLC; Design Build, LLC; Lujani General Contractors, Inc.; Harry Auto Kool, Inc.; Del Valle Group, S.P.; JR Site Construction Corp.; JM Caribbean Builders Corp.; Maglez Engineering & Contractors Corp.; Desarrolladora JA, Inc.; CJO Construction Corp.; JR Asphalt, Inc.; **A & M Group, Inc.**; **Puerto Rico Asphalt, LLC**; y, Super Asphalt Pavement Corp.

Culminados los trámites, el 3 de agosto de 2020<sup>8</sup>, la Junta de Subastas de la ACT emitió la correspondiente notificación de adjudicación mediante la cual adjudicó la buena pro a Ferrovia Agromán, LLC. Con respecto a las licitadoras no agraciadas, surge que rechazó de plano las propuestas de las siguientes licitadoras: (1) **A & M Group, Inc.**; (2) **Puerto Rico Asphalt, LLC**; y, (3) Super Asphalt Pavement Corp.

No conforme, el 20 de agosto de 2020<sup>9</sup>, A & M Group, Inc., impugnó la adjudicación de la subasta ante la Junta Revisora de la ACT. En síntesis, arguyó que fue el único licitador que cumplió con todas las especificaciones requeridas por la subasta, por lo que no procedía la adjudicación de la

---

<sup>5</sup> Véase, Apéndice del recurso de Puerto Rico Asphalt, LLC, a las págs. 34-35.

<sup>6</sup> Véase, Apéndice del recurso de A & M Group, Inc., a las págs. 7-8.

<sup>7</sup> Véase, Apéndice del recurso de A & M Group, Inc., a las págs. 1-6.

<sup>8</sup> *Íd.*

<sup>9</sup> Véase, Apéndice del recurso de A & M Group, Inc., a las págs. 76-84.

buena pro a Ferrovia Agromán, LLC. Del mismo modo, indicó que la descalificación de su propuesta al amparo del Art. 102.14 (a)(4) de las Disposiciones Generales, i.e., por no haber escrito en palabras la cantidad de veinticinco centavos en las partidas uno (1) y veintiuno (21) y, en su lugar, escribir la fracción veinticinco céntimos (25/100), constituía un error inmaterial, inocuo y subsanable<sup>10</sup>.

Por su parte, luego de varios trámites procesales<sup>11</sup>, inconforme con la adjudicación, el 6 de octubre de 2020<sup>12</sup>, notificada el mismo día, Puerto Rico Asphalt presentó el recurso que nos ocupa. Señaló los siguientes errores:

Erró la Honorable Junta de Subastas de la ACT al notificar la adjudicación de subasta sin consignar la fecha de envío por correo, por lo cual es una notificación defectuosa.

Erró la Honorable Junta de Subastas de la ACT al adjudicar la subasta sin aplicar ningún porcentaje de descuento a Puerto Rico [Asphalt] en contravención a las disposiciones de la Ley de Inversión de la Industria Puertorriqueña, por lo cual incurrió en una actuación arbitraria, descuidada y caprichosa.

En lo pertinente, Puerto Rico Asphalt sostiene en sus señalamientos de error que la notificación de la adjudicación de subasta fue defectuosa. Expuso que, a pesar de que se le advirtió sobre su derecho a solicitar reconsideración y revisión judicial, y que la adjudicación de subasta fue notificada y archivada en autos el mismo día, esta no indicó fecha cierta del envío y depósito en el correo<sup>13</sup>. En específico, reiteró que era necesario consignar la fecha cierta, en la propia notificación, del depósito en el correo

---

<sup>10</sup> Véase, Apéndice del recurso de A & M Group, Inc., a las págs. 3-4.

<sup>11</sup> El 24 de agosto de 2020, Puerto Rico Asphalt, LLC presentó ante el Tribunal de Apelaciones su primer recurso de revisión judicial con el alfanumérico KLRA20200286. Sin embargo, el 6 de octubre de 2020, este Tribunal desestimó el primer recurso de revisión de Puerto Rico Asphalt, LLC, por haber sido presentado de manera prematura. Lo anterior, debido a que, el 20 de agosto de 2020, A & M Group, Inc., había presentado una moción de reconsideración ante la Junta de Subastas de la ACT, la cual interrumpió el término para acudir ante nos.

Apuntamos, además, que, el 9 de octubre de 2020, A & M Group, Inc., presentó ante este Tribunal una *Moción en auxilio de jurisdicción*, la cual fue declarada con lugar mediante la *Resolución* dictada el mismo día. En la referida *Resolución*, un panel hermano ordenó la paralización de los procedimientos de la Subasta Núm. P-20-34, hasta tanto este Tribunal adjudicara las controversias planteadas en los recursos de revisión.

<sup>12</sup> Véase, Apéndice del recurso de Puerto Rico Asphalt, LLC, a la pág. 4.

<sup>13</sup> Véase, Apéndice del recurso de Puerto Rico Asphalt, LLC, a la pág. 2.

para que comiencen a transcurrir los términos para solicitar revisión judicial. Del mismo modo, arguyó que la Junta de Subastas de la ACT actuó de manera arbitraria al no aplicar el quince por ciento (15%)<sup>14</sup> de preferencia conforme a lo dispuesto en la *Ley para la inversión en la industria puertorriqueña*, Ley Núm. 14-2004, según enmendada. Adujo que, de haber sido aplicado el por ciento de preferencia, hubiese sido el postor agraciado.

Por otra parte, también insatisfecha, el 9 de octubre de 2020<sup>15</sup>, A & M Group incoó el presente recurso de revisión. Señaló los siguientes errores:

Erró la Honorable Junta de Subastas al adjudicar la subasta formal P-20-34 a Ferrovia Agrom[á]n, LLC, habiendo este presentado una licitación mayor a la presentada por A & M [Group, Inc.] por la cantidad de \$67,502.00.

Erró la Honorable Junta de Subastas al rechazar una licitación que cumple con los requisitos sustantivos de la subasta, por el mero hecho de haber incluido numerales ("25/100") en lugar de haber escrito "veinticinco centavos" en el precio licitado para dos (2) de las veintidós (22) partidas de la subasta.

Erró la Honorable Junta de Subastas al descartar una licitación basado en una deficiencia inocua e insustancial, fácilmente subsanable, por lo cual incurrió en arbitrariedad e irracionalidad que amerita revocar la adjudicación de la subasta y la adjudicación de la misma a favor de A & M Group, Inc.

Erró la Honorable Junta de Subastas al descartar la licitación de A&M, sin que tal determinación se encuentre sustentada por evidencia sustancial en el récord, según lo requiere el debido proceso de ley, siendo tal determinación una irrazonable.

Según esbozado en los señalamientos de error, A & M Group arguye que la aplicación del Art. 102.14 (a)(4) de las Disposiciones Generales no es mandatoria, sino que su aplicación está sujeta a la discreción de la Junta de Subastas de la ACT. Sostuvo que la misma disposición establece la prerrogativa de la Junta de Subastas de la ACT de rechazar una oferta cuando el licitador falle en expresar los precios unitarios de su propuesta

---

<sup>14</sup> Véase, Apéndice del recurso de Puerto Rico Asphalt, LLC, a las págs. 21-31.

<sup>15</sup> Véase, Apéndice del recurso de A & M Group, Inc., a la pág. 7.

en dólares y centavos, ambos expresados en palabras y números<sup>16</sup>. Asimismo, señaló que, en ocasiones previas, licitaciones sometidas con la misma situación en la que omitió el numeral en palabras fueron aceptadas y adjudicadas. En consecuencia, manifiesta que, al rechazar la propuesta de subasta por un error fácilmente subsanable, se descartó una licitación que resultaría la más económica al gobierno.

Por su parte, el 30 de diciembre de 2020, la Junta de Subastas de la ACT presentó un escrito titulado *Alegato de la ACT sobre recursos presentados por Puerto Rico Asphalt LLC y A & M Group, Inc.* Debidamente perfeccionado el recurso, este Tribunal resuelve.

## II

### A

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Además, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

Así pues, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

Cónsono con lo anterior, con el propósito de “convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se fundamentó la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe demostrar

---

<sup>16</sup> Véase, Apéndice del recurso de A & M Group, Inc., a las págs. 11-12.

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". *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998).

No obstante, las conclusiones de derecho de las agencias administrativas serán revisables en toda su extensión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011); *Asoc. Fcias. V. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 941 (2010). Sin embargo, esto no significa que los tribunales podemos descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005).

En fin, como ha consignado el Tribunal Supremo, la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irrazonable o ilegalmente, al realizar determinaciones carentes de una base racional; o, (4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744-745 (2012).

## B

Las subastas son invitaciones que hace determinada entidad para que se presenten ofertas para la realización de obras o la adquisición de bienes y servicios. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 172 DPR 139, 143 (2007). El objetivo fundamental de las subastas es proteger al erario mediante la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno y al mejor precio posible. Para ello es necesario que haya competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores posible, de manera que el Estado consiga que se realice la obra

al precio más bajo posible. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778 (2006).

Por tanto, la normativa relacionada con las subastas gubernamentales persigue los siguientes propósitos: (1) proteger los intereses y el dinero del pueblo al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles; (2) evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos; y, (3) minimizar los riesgos de incumplimiento. Asimismo, el esquema de subasta evita la corrupción gubernamental y protege al erario, al garantizar la contratación de servicios al postor más bajo. *Íd.*, a las págs. 778-779. En consecuencia, la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas debe ser el interés público en proteger los fondos del Pueblo de Puerto Rico. *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009).

No existe una ley especial que regule los procedimientos de subastas aplicables a las compras gubernamentales. En su lugar, siempre que el estatuto habilitador le delegue la facultad, cada agencia cuenta con la discreción para aprobar reglamentos que establezcan el procedimiento y las guías a seguir en sus propias subastas. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009). Esta facultad le fue delegada a la ACT en el Art. 11 de la *Ley de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico*, Ley Núm. 74 de 23 de junio de 1965, según enmendada, 9 LPRa sec. 2011 (Ley de la Autoridad de Carreteras y Transportación). En dicha disposición se establece que, en la adjudicación de subastas, la ACT considerará “aquellos factores, además del precio, que a su juicio permita[n] la selección más beneficiosa para la Autoridad [...]”. *Íd.* Uno de estos factores es el cumplimiento con las especificaciones, las reglas y los reglamentos que la agencia haya aprobado. *Íd.*

Cónsono con lo anterior, la ACT adoptó el Reglamento de Subastas Núm. 5263 de la Autoridad de Carreteras y Transportación de 30 de junio



de 1995 (Reglamento de Subastas). En el Reglamento de Subastas se establecen las normas para la celebración y adjudicación de las subastas. Como parte de las normas establecidas se dispone que, además de cumplir con las disposiciones del Reglamento de Subastas, las propuestas deben satisfacer las condiciones específicas que la ACT establezca para una subasta en particular. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR, a la pág. 405. Véase, además, el Art. IX (2) del Reglamento de Subastas y el Art. 11 de la Ley de la Autoridad de Carreteras y Transportación, 9 LPRA sec. 2011.

Las especificaciones de una subasta se establecen en los documentos de licitación. Estos son aquellos que “la Autoridad le proporciona al licitador o proponente, y a base de los cuales éstos someten su licitación o propuestas”. Art. IV (L) del Reglamento de Subastas.

El Reglamento de Subastas faculta a la Junta de Subastas de la ACT a recibir y evaluar las propuestas presentadas y hacer las correspondientes recomendaciones al Director Ejecutivo, “basadas en las especificaciones de la subasta y en armonía con los mejores intereses de la Autoridad”. Art. V (B) 2 del Reglamento de Subastas. En atención a esta disposición, **la Junta de Subastas no recomendará que se adjudique la subasta al postor más bajo cuando este incumpla con las condiciones de la subasta.** Véase, Art. IX (A) (2) del Reglamento de Subastas.

No obstante, dentro de su sana discreción, la Junta de Subastas de la ACT puede obviar cualquier informalidad o tecnicismo en las propuestas. Art. VII (F) (6) del Reglamento de Subastas. Sin embargo, las Disposiciones Generales establecen aquellas instancias en las cuales el rechazo de la Autoridad es mandatorio<sup>17</sup>. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR,

---

<sup>17</sup> El inciso (b) del Art. 103.1 de las Disposiciones Generales establece lo siguiente:

**103.01 Consideration of Proposals**

b. The Authority reserves the right to disqualify any bidder or reject any proposal, before or after reading, for any of the reasons specified in Article 102.14 of these General Provisions or to waive any technicality or irregularity **for which rejection is not mandatory.**

(Énfasis nuestro).

a las págs. 409-410. En lo pertinente a la controversia ante nuestra consideración, el inciso 4 de la Art. 102.14 de las Disposiciones Generales establece que:

**102.14 Rechazo de propuestas y descalificación de licitadores**

a. La Junta de Subastas rechazará una propuesta por cualquiera de las siguientes irregularidades:

.....

Si la propuesta no contiene un precio unitario, en tinta o mecanografiado, para cada artículo indicado, excepto en el caso de artículos alternativos autorizados, y si el licitador no mostró los precios por unidad en dólares y centavos tanto en palabras como en cifras en el *proposal schedule*. Los precios unitarios cero no serán aceptables.

.....

(Traducción nuestra).

Por consiguiente, la propuesta que incumpla con la disposición anterior deberá ser rechazada sin ulterior consideración<sup>18</sup>.

C

Como parte del proceso de adjudicación de subastas, las agencias del Gobierno de Puerto Rico tienen que cumplir con la política pública establecida en la *Ley para la Inversión de la Industria Puertorriqueña*, Ley Núm. 14-2004, según enmendada, 3 LPRA sec. 930, *et seq.* (Ley para la inversión de la Industria Puertorriqueña), en lo relativo a las compras gubernamentales de bienes y servicios. Sin embargo, los efectos de la referida Ley, “**no pueden ser en detrimento [del] erario ni contrarios al interés público**”. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el*

---

<sup>18</sup> El Art. 102.14 de las Condiciones Generales dispone lo siguiente:

**102.14 Rejection of Proposals and Disqualification of Bidders**

a. The Board of Awards **will** reject a proposal for any of the following irregularities:

.....

(4) If the proposal fails to contain a unit price, in ink or typed, for every item indicated, except in the case of authorized alternate items, and if the bidder failed to show the unit prices in dollars and cents in both words and figures in the proposal schedule. Zero unit prices will not be acceptable.

.....

(Énfasis nuestro).

*Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, 2021 TSPR 45, a la pág. 28, 206 DPR \_\_. (Énfasis en el original).*

El Art. 7 de la referida Ley regula la política preferencial para las compras del Gobierno de Puerto Rico. En lo pertinente, el Art. 7 de la Ley para la Inversión de la Industria Puertorriqueña dispone que:

En toda compra de artículos o servicios que efectúe el Gobierno de Puerto Rico, se adquirirán los referidos servicios o artículos extraídos, producidos o manufacturados, ensamblados o envasados en Puerto Rico, o distribuidos por agentes establecidos en Puerto Rico, o de servicios rendidos en Puerto Rico, **siempre que dichos artículos y servicios cumplan con las especificaciones, términos y condiciones establecidos en el pliego de subasta u orden de compra**, y que su precio, luego de aplicado el parámetro de inversión correspondiente, sea el más bajo o brinde las condiciones de calidad, entrega y disponibilidad de los bienes o servicios.

3 LPRA sec. 930c. (Énfasis nuestro).

En aras de regular la implementación de la Ley para la inversión de la Industria Puertorriqueña se estableció el *Reglamento general para promover la política de preferencia en las compras de gobierno* MO-DNE-013, Reglamento Núm. 8488 de 17 de junio de 2014 (Reglamento Núm. 8488). En su inciso (G) del Artículo IX, el Reglamento Núm. 8488 dispone que:

1. La persona natural o jurídica que obtenga un porcentaje de preferencia para un producto, presentará la Resolución aprobada por la Junta o Certificación del Secretario(a) Ejecutivo(a) acompañada de los pliegos de licitación o documentos relacionados a su participación en el proceso de compra de la agencia. Esta última deberá reconocerle el porcentaje de preferencia asignado [...].

2. Las empresas s[o]lo pueden obtener el porcentaje de preferencia otorgado por la Junta para un mismo producto en una sola de las categorías por tipo de operación para las que [e]ste es concedido, entiéndase manufactura, ensamblaje, envasado o distribución, así como servicio no profesional. Si una empresa tiene un porcentaje concedido por manufactura para algunos productos y otro porcentaje de preferencia por distribución para otros productos, no podrá sumar los porcentajes al momento de reclamar su preferencia en su participación en el proceso de compra de la Agencia.

Por su parte, el inciso (I) del Artículo IX del Reglamento Núm. 8488  
añade que:

En toda compra de una Agencia se adquirirán preferiblemente, los artículos producidos, manufacturados, ensamblados o envasados en Puerto rico, así como los distribuidos por agentes establecidos en Puerto Rico. Se dará igual trato a los servicios no profesionales ofrecidos por empresas con operaciones sustanciales en Puerto Rico. **Estos deberán cumplir con las especificaciones, términos y condiciones establecidos en el proceso de compra.**

Para la adjudicación de las compras, la Agencia y sus representantes autorizados aplicaran el porcentaje de preferencia para el artículo, **según la Resolución otorgada por la Junta** y restará a lo cotizado la cantidad que resulte al calcular tal porcentaje del precio cotizado, previo a determinar el postor más bajo. Si una vez realizado este ejercicio, la empresa que posea la Resolución resulta con el precio o valor más bajo, se le adjudicará a ésta la compra o subasta. El precio a pagar será el licitado antes de aplicar la preferencia.

#### Fórmula

$$P \text{ Cotizado} - ((P \text{ Cotizado}) (\% \text{ de Preferencia})) = \text{Precio a Considerar para la Adjudicación}$$

Lo anterior no alterará los criterios de cumplimiento que exijan las Agencias y Juntas de Subastas en cuanto a los requisitos, especificaciones, términos y condiciones. Sin embargo[,] la Junta velará porque los organismos públicos no eludan o circunvalen el mandato de la Ley y este Reglamento, mediante tecnicismos o especificaciones que no representan elementos esenciales del producto o el servicio que es objeto de compra por el Gobierno.

. . . . .  
(Énfasis nuestro).

#### D

En el caso particular de las subastas, el procedimiento tiene varias etapas y finaliza con la adjudicación de la buena pro y la notificación a todos los licitadores. *R&B Power v. ELA*, 170 DPR 606, 621 (2007). Ahora bien, la notificación tiene que ser adecuada para que los términos para solicitar reconsideración y la revisión judicial comiencen a transcurrir.

Para que una notificación de subasta de la ACT, o cualquier otra agencia, sea adecuada, como mínimo, esta debe incluir la información siguiente:

. . . . .

[L]os nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos y la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial.

*L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, 879 (1999).

### III

Al tratarse de casos consolidados, atenderemos en primer lugar los planteamientos de Puerto Rico Asphalt, y luego los de A & M Group.

En su primer señalamiento de error, Puerto Rico Asphalt argumenta que, de conformidad con el caso de *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019), la notificación de la adjudicación de la subasta no advirtió que el término para recurrir comienza cuando se deposita la notificación en el correo, cuando dicha fecha es distinta a la fecha de archivo en autos, ni consigna la fecha cierta del depósito en el correo de la Notificación. De manera que la notificación es defectuosa y no comenzaron a transcurrir los términos para recurrir. No le asiste la razón. Veamos.

La decisión del Tribunal Supremo en *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019), se fundamentó estrictamente en la aplicación de lo dispuesto en los Arts. 10.006 y 15.002 de la entonces *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, 21 LPRA ant. secs. 4505 y 4702. Dichas disposiciones no aplican a las notificaciones de adjudicación de subastas de las agencias<sup>19</sup>.

Por su parte, el Tribunal Supremo ya se expresó en *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869 (1999), en cuanto a la información mínima que debe contener la notificación de adjudicación de la subasta de una agencia, conforme a la Sec. 3.19 de la *Ley de Procedimiento Administrativo*

---

<sup>19</sup> En la propia opinión del Tribunal Supremo en *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019), antes de entrar a discutir la Ley de Municipios Autónomos, se indica que los municipios están excluidos de la definición de “agencias” de la LPAU. Razón por la cual es conforme a la Ley de Municipios Autónomos, y no conforme a la LPAU, que estos deben regir sus procesos de subastas. *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR, a la pág. 533. Además, desde *Pta Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, ya el Tribunal Supremo advertía que las subastas de los municipios se regían por una legislación diferente a la de las agencias. *Pta Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 739 (2001).

*Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9659 (LPAU), y su jurisprudencia interpretativa. Esto es: los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos, y la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial. *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 DPR, a la pág. 879.

La notificación de la adjudicación de la Subasta Núm. P-20-34 cumplió con cada uno de los requisitos antes expuestos. Al no ser necesaria la expresión de la fecha cierta del depósito en el correo y que a partir de esta fecha es que comienzan a transcurrir los términos, no se cometió el primer error señalado por Puerto Rico Asphalt.

En su segundo señalamiento de error, Puerto Rico Asphalt nos indica que la Junta de Subastas de la ACT erró al no aplicar a su precio de cotización el porcentaje de preferencia concedido a esta por la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña, para el artículo **Warm Mix Asphalt Pavement S(75)(12)**; ello, según lo dispuesto en la Ley para la Inversión de la Industria Puertorriqueña. No le asiste la razón. Veamos.

Mediante la Ley para la Inversión de la Industria Puertorriqueña se procura que las compras del Gobierno de Puerto Rico sean de artículos o servicios locales, siempre y cuando **dichos artículos y servicios cumplan con las especificaciones, términos y condiciones establecidos en el pliego de subasta u orden de compra**. Por su parte, el Reglamento Núm. 8488 dispone que, **las agencias aplicarán el porcentaje de preferencia según lo dispuesto en la resolución otorgada por la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña a la empresa en cuestión**.

A solicitud de Puerto Rico Asphalt, el 15 de enero de 2019, la Junta de Inversión en la Industria Puertorriqueña emitió una *Resolución* en la que detalló los artículos a los cuales le asignó el correspondiente porcentaje de

preferencia<sup>20</sup>. Puerto Rico Asphalt adjuntó dicha *Resolución* a su propuesta de licitación<sup>21</sup>. Los productos que aparecen en la *Resolución* son los siguientes:

PRODUCTO	MARCA
ASFALTO	RECICLADO
HOT MIX ASPHALT CON RECICLADO	S (75)
HOT MIX ASPHALT CON RECICLADO	B (75)(1)
HOT MIX ASPHALT CON RECICLADO	L (75)
HOT MIX ASPHALT CON RECICLADO	S-1
HOT MIX ASPHALT CON RECICLADO	B-1
HOT MIX ASPHALT CON RECICLADO	L-1
HOT MIX ASPHALT CON RECICLADO	V-b
HOT MIX ASPHALT SUPERPAVE CON RECICLADO	SPS
HOT MIX ASPHALT SUPERPAVE CON RECICLADO	SPB
HOT MIX ASPHALT SUPERPAVE CON RECICLADO	SPL
WARM MIX ASPHALT CON RECICLADO	S-WMA (75)
WARM MIX ASPHALT CON RECICLADO	B-WMA (75)(1)
WARM MIX ASPHALT CON RECICLADO	L-WMA (75)
WARM MIX ASPHALT CON RECICLADO	V-b-WMA
WARM MIX ASPHALT SUPERPAVE CON RECICLADO	SPS-WMA
WARM MIX ASPHALT SUPERPAVE CON RECICLADO	SPB-WMA

De un análisis de la lista de productos a los cuales se les asignó un porcentaje de preferencia mediante la *Resolución* de la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña, se puede observar que no aparece el nombre del artículo que fue objeto de la licitación en la Subasta Núm. P-20-34: **Warm Mix Asphalt Pavement S(75)(12)**. Por consiguiente, el segundo error señalado por Puerto Rico Asphalt tampoco se cometió.

Discutidos los errores apuntados por Puerto Rico Asphalt, pasamos a los errores señalados por A & M Group. En total, A & M Group apunta la

<sup>20</sup> Véase, Apéndice del recurso de Puerto Rico Asphalt, LLC, a las págs. 21-29.

<sup>21</sup> *Íd.*

comisión de cuatro errores, sin embargo, por estar estrechamente relacionados entre sí los atenderemos conjuntamente.

En esencia, A & M Group señala que la Junta de Subastas de la ACT erró al rechazar de plano su propuesta por incumplir con el inciso (4) del Art. 102.14 de las Disposiciones Generales, que establece que los licitadores tienen que presentar los precios tanto en palabras como en numerales. En específico, la Junta de Subastas de la ACT señaló que, en dos renglones de la propuesta de licitación de A & M Group, esta consignó numerales en el espacio correspondiente para escribir los precios en palabras. Por su parte, A & M Group argumenta que, si bien escribió numerales en el espacio reservado para poner el precio en palabras, tal error era uno subsanable. Además, argumenta que, con su proceder, la Junta de Subastas de la ACT había incurrido en arbitrariedad e irracionalidad. No le asiste la razón. Veamos.

De entrada, este Tribunal no puede sustituir el juicio o el criterio de la Junta de Subastas de la ACT por el suyo, a menos que el ente administrativo haya actuado de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o **fuera del marco de los poderes que se le delegaron**. Con esto en mente, discutimos los errores señalados por A & M Group.

Del expediente ante nuestra consideración surge que, en dos renglones de su propuesta, A & M Group escribió numerales en el espacio provisto para poner el precio en palabras; es decir, escribió: “Ciento setenta y cinco mil veinticinco dólares con **25/100**”, y “Cuatro dólares con **25/100**”<sup>22</sup>. Esto, a pesar de que en el Art. 102.14 de las Disposiciones Generales se dispone que la inobservancia de lo dispuesto en el inciso (4) del referido artículo conlleva el rechazo de la propuesta sin ulterior consideración<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Véase, Apéndice del recurso de A & M Group, Inc., a las págs. 42-49.

<sup>23</sup> En el Art. 102.14 de las Disposiciones Generales se dispone que, con relación a los incisos (1) al (8) del acápite (a), “[t]he Board of Awards **will** reject a proposal for any of the following irregularities”. (Énfasis nuestro). La conclusión de que las Disposiciones Generales señalan una serie de inobservancias que acarrearán el rechazo de la propuesta sin ulterior consideración también está sustentada jurisprudencialmente. Véase, *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR, 398, 409-410 (2009).



Las Disposiciones Generales fueron incorporadas a los documentos de la subasta<sup>24</sup>. Por tanto, A & M Group y los demás licitadores debían tener conocimiento de lo establecido en estas. Igualmente, debían tener conocimiento de que la Junta de Subastas de la ACT estaba facultada para rechazar su propuesta si se le encontraba incurso en algunas de las irregularidades establecidas en el acápite (a) del Art. 102.14 de las Disposiciones Generales. Cónsono con lo anterior, también debían tener conocimiento de que el Reglamento de Subastas faculta a la Junta de Subastas de la ACT a recibir y evaluar las propuestas presentadas y hacer las correspondientes recomendaciones “basadas en las **especificaciones** de la Subasta y en armonía con los mejores intereses de la Autoridad”. Art. V(B)2 del Reglamento de Subastas (énfasis nuestro). *A contrario sensu*, la falta de conocimiento de las disposiciones que rigen el proceso de subastas de la ACT, cuando se es un licitador en una de estas, constituirá un error no subsanable.

De acuerdo con lo antes expresado, este Tribunal concluye que la Junta de Subastas de la ACT no actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que le fueron delegados, al rechazar de plano la propuesta de A & M Group, por esta contener irregularidades en el precio de cotización. La Junta de Subastas de la ACT estaba en todo su derecho de rechazar la propuesta de A & M Group, según se dispone en la Ley de la Autoridad de Carreteras y Transportación, el Reglamento de Subastas y las Disposiciones Generales.

Por otro lado, A & M Group nos plantea que, en una subasta anterior, había cometido el mismo error y, aun así, la Junta de Subastas de la ACT le había adjudicado la buena pro. Este Tribunal no puede tomar conocimiento de subastas adjudicadas, cuyos resultados no estuvieron ante su consideración. No obstante, surge del expediente<sup>25</sup> que, en aquella ocasión, en ninguno de los renglones de la propuesta de licitación de A &

---

<sup>24</sup> Véase, recurso de A & M Group, Inc., a las págs. 2-3.

<sup>25</sup> Véase, Apéndice del recurso de A & M Group, Inc., a las págs. 56-75.

M Group se incluyó partida en centavos, por lo que la expresión de los centavos en numerales (**00/100**) en el espacio dedicado a la expresión del precio en palabras no afectó el precio de cotización.

Por consiguiente, ninguno de los errores señalados por A & M Group se cometieron.

#### IV

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la determinación de la Junta de Subastas de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico, que adjudicó la Subasta Núm. P-20-34 a favor de Ferrovial Agromán, LLC.

Por último, dejamos sin efecto la orden de paralización de los procedimientos.

Notifíquese.

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