

(P. del S. 1264)
(Conferencia)

LEY

Para derogar la Sección 3.19 y sustituir por una nueva Sección 3.19 del Capítulo 3 y enmendar la Sección 4.2 del Capítulo 4 de la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”, y enmendar el título del Capítulo V y los Artículos 4, 10, 22, 25, 31, 32, 35, 42, 46, 50, 51, 53, 64, 66, 72 y 79 de la Ley 73-2019, según enmendada, conocida como “Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019”, con el fin de uniformar los términos de revisión judicial en los procesos de licitación pública, disponer sobre los métodos de licitación, uniformar las cuantías en las compras y subastas formales e informales con lo establecido en la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como el “Código Municipal de Puerto Rico” y la reglamentación federal; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico exige que la propiedad y los fondos públicos se utilicen para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento del Estado.¹ Este mandato constitucional requiere el establecimiento de normas jurídicas y procesos administrativos que garanticen la protección del erario.

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en su obligación de hacer obra pública y proveer servicios a la ciudadanía, utiliza diversos medios de licitación pública dirigidos a obtener bienes y servicios y realizar obras al mejor precio posible.² De conformidad con la reglamentación federal se distinguen los procesos de licitación pública, entre los informales, los formales y los métodos no competitivos o compras excepcionales, basado en un criterio principalmente del monto de la compra. Dentro de los procesos informales se encuentran la: a) compra informal o mecanismos de solicitud de cotizaciones; b) subastas informales; y c) solicitud de propuestas (RFP). Por su parte, los procesos formales incluyen: a) subastas formales; b) solicitud de propuestas selladas y c) solicitud de calificaciones (RFQ). Finalmente, se encuentran los métodos no competitivos o compras excepcionales, según definidos en la Ley 73-2019, según enmendada, conocida como “Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019”, en la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como el “Código Municipal de Puerto Rico” y en la reglamentación federal aplicable.

¹ Art. VI, § 9, Constitución Estado Libre Asociado de Puerto Rico

² *Betterrecycling, Corp. v. Junta de Subastas*, 194 D.P.R. 711, 716 (2016). Véase, además, *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 D.P.R. 978, 994–995 (2009); *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 D.P.R. 1001, 1005 (1994); *Great Am. Indem. Co. v. Gobierno de la Capital*, 59 D.P.R. 911, 916 (1942).

En *Betterecycling, Corp. v. Junta de Subastas*, *supra*, a las págs. 716-717, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reiteró que:

El propósito primordial del proceso de subasta es proteger los fondos públicos, fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles. Así, se pretenden evitar influencias ajenas al beneficio para el interés público. Por medio de las subastas gubernamentales el Gobierno maximiza la posibilidad de obtener el mejor contrato, mientras se protegen los intereses y activos del pueblo contra el dispendio, el favoritismo, la corrupción y el descuido al otorgarse los contratos. De esta forma, el Gobierno puede llevar a cabo sus funciones como comprador de una forma eficiente, honesta y correcta para proteger los intereses y el dinero del pueblo.

El Plan de Reorganización Núm. 3 de 2011 (en adelante, el “Plan”) de la Administración de Servicios Generales (ASG)³ estableció un marco regulatorio de las compras de bienes y servicios no profesionales⁴ del Gobierno y de los procesos de revisión judicial de las subastas. Sin embargo, en la medida en que muchos de los procesos de subastas en las agencias administrativas evadían el escrutinio de esta legislación, y eran pocas las impugnaciones ante los tribunales bajo este esquema jurídico, la legislación resultó ineficiente e insuficiente.⁵ Lo anterior, provocó que el Tribunal Supremo reiterara en sus opiniones que, en Puerto Rico, “los procedimientos de subastas no estaban regulados por una ley especial general”⁶.

La ausencia de un marco legal uniforme generaba otros problemas que incidían sobre la pureza de los procesos de licitación pública y el erario.⁷ Específicamente, la ausencia de una legislación permitía la selección y constitución de juntas de subastas de manera arbitraria y constituida por personas sin el conocimiento especializado. Asimismo, provocaba la falta de uniformidad en los métodos de licitación, en los procesos y garantías a los licitadores y se presentaban reiteradas violaciones al derecho de los licitadores a impugnar los procesos de licitación pública en las agencias administrativas y en los tribunales. Además, los largos procesos judiciales y la invalidez de los procesos de subastas provocaban que el Gobierno no contara con los bienes y servicios necesarios para cumplir con su responsabilidad con los ciudadanos.⁸ Los problemas vinculados a la ausencia de legislación exigían una respuesta y solución urgente.

³ Véase, Plan de Reorganización Núm. 3 de 21 de noviembre de 2011, según enmendado por la Ley 153-2015 y por la Ley 181-2016 (derogado).

⁴ Para efectos de la Ley 73-2019, *Supra*, se consideran servicios no profesionales las compañías que ofrecen servicios de seguridad, empleo temporero, venta de materiales, entre otros.

⁵ Véase, KLRA2016-0005 y los recursos consolidados, KLRA2016-0036 y KLRA2016-0078.

⁶ *Empresas Toledo, Inc., vs. Junta de Revisión y Apelación de Subastas de la Autoridad de Edificios Públicos y Autoridad de Edificios Públicos*, 168 D.P.R. 771, 779

⁷ Véase, Gerardo A. Flores García, *Derecho Administrativo*, 86 Rev. Jur. UPR 696 (2017)

⁸ *Id.*

Por tanto, mediante la Ley 73-2019, *supra*, se derogó el Plan de Reorganización Núm. 3 de 2011 y se adoptó la “Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de 2019”. La legislación creó la Administración de Servicios Generales como la agencia responsable de “la centralización de los procesos de compras gubernamentales de bienes, obras y servicios, en aras de lograr mayores ahorros fiscales en beneficio del pueblo de Puerto Rico. La Administración de Servicios Generales será la agencia responsable de implementar esta política pública y de coordinar y dirigir el proceso de adquisición de bienes y servicios y la contratación de servicios del Gobierno. Cualquier disposición legal que contravenga lo aquí dispuesto queda derogada mediante la presente Ley.” Véase, Exposición de Motivos, Ley 73-2019.

La Ley 73-2019 establece la centralización de las compras como pilar fundamental y su marco regulatorio. A tales fines, el Artículo 24 de la referida Ley, dispone:

En aras de lograr ahorros considerables en el proceso de compras se establece la centralización de las compras gubernamentales. La Administración será el único ente autorizado a realizar y negociar la adquisición de bienes, obras y servicios no profesionales para las Entidades Gubernamentales, según definidas en la presente Ley, conforme los métodos de licitación y compras excepcionales aquí establecidos. Todas las entidades gubernamentales, independientemente la fuente de fondos para la adquisición (estatales o federales), adquirirán todos los bienes, obras y servicios no profesionales a través de la Administración.

El alcance de los procesos que regula la Ley 73-2019 es abarcador, pues en su Artículo 3 se establece que incluye “los procesos de compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales en todas las Entidades Gubernamentales y las Entidades Exentas”. Además, establece una Junta de Subastas adscrita a la ASG, de naturaleza cuasi-judicial, facultada para evaluar y adjudicar mediante un procedimiento uniforme las subastas sobre toda compra, contratación o alquileres de bienes y servicios no profesionales. Las adjudicaciones realizadas por la Administración Auxiliar del Área de Adquisiciones, por la Junta de Subastas de la Administración de Servicios Generales o por las Juntas de Subastas de las Entidades Exentas quedan sujetas a la revisión de una Junta Revisora de Subastas creada por el Artículo 55 de la Ley 73-2019 que en su parte pertinente dispone lo siguiente:

Se crea la Junta Revisora de Subastas, adscrita a la Administración, la cual tendrá naturaleza cuasi judicial y estará facultada para revisar cualquier impugnación de las determinaciones o adjudicaciones hechas por la Administración Auxiliar del Área de Adquisiciones, por la Junta de Subastas de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico o por las Juntas de Subastas de las Entidades Exentas.

Por su parte, el Artículo 59 de la Ley 73 dispone las facultades y deberes, como ente especializado en revisión de subastas, de la Junta Revisora.

El nuevo esquema jurídico adoptado por la Ley 73, *supra*, fue avalado recientemente por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso PVH Motor v. Junta, 2022 TSPR 42, donde expresó lo siguiente:

[E]l foro intermedio no solo hizo abstracción de la Ley Núm. 73-2019, *supra*, la cual regula los procedimientos de subastas a nivel Isla, sino que afirmó que ante “[l]a ausencia de un estatuto general que regule los procesos de subasta en el ámbito gubernamental, exige que cada agencia adopte las normas que han de regir sus respectivos procedimientos de subasta”.

Aclaramos que contrario a lo que indica el Tribunal de Apelaciones existe una ley que regula estos procesos, la Ley Núm. 73-2019, *supra*, el cual tiene como propósito principal “[unificar] el poder de compras en una sola entidad gubernamental que tendrá la capacidad, mediante una planificación adecuada y la implementación de estrategias de vanguardia, de lograr ahorros significativos en todos los procesos de adquisición gubernamental.⁹

El Tribunal Supremo ha extendido el derecho constitucional a un debido proceso de ley como un derecho de los licitadores en los procesos de licitación pública¹⁰. Este derecho incluye el derecho a una notificación adecuada y fundamentada.¹¹ Es por eso por lo que la Ley 73, *supra*, recoge un detallado proceso de adjudicación, notificación e impugnación de las adjudicaciones en los procesos de licitación pública.

Por su parte, mediante las Secciones 3.19 y 4.2 de la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”, se regulan aspectos limitados sobre el derecho a impugnar los procesos de licitación pública en las agencias administrativas y en los tribunales.

La Sección 3.19 actualmente lee:

“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.

La parte adversamente afectada por una decisión podrá presentar una moción de reconsideración ante la Administración de Servicios

⁹ *Id.*, a las págs. 14-15.

¹⁰ PVH Motor v. Junta, *supra*.

¹¹ *Id.*

Generales o ante la entidad gubernamental correspondiente, según sea el caso, dentro del término de diez (10) días desde la 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 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 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.

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.”

La ley vigente permite el derecho a solicitar reconsideración “ante la Administración de Servicios Generales”, por lo que resulta confuso si como “Administración de Servicios Generales” se refiere ante la Junta de Subastas, ante la Junta Revisora o ante la propia Administradora de la ASG. Lo anterior, a pesar de que luego establece el derecho a solicitar revisión administrativa ante la Junta Revisora. Mediante esta legislación se aclara que el mecanismo disponible para impugnar las determinaciones de la Junta de Subastas será la revisión administrativa y que la Junta Revisora de la ASG es el único organismo para impugnar las determinaciones de la Junta de Subastas y presentar el recurso de revisión administrativa.

Por otro lado, entre los problemas principales que presentan las secciones pertinentes a la LPAU se encuentra la confusión del término “considerar” para fines de entender sobre la moción de reconsideración. Del texto y a la luz de las variadas enmiendas introducidas a la Sección 3.19, no surge claramente si el término “considerar” se refiere a “adjudicar” o a determinar si se acoge o no la moción de reconsideración. Mediante esta Ley se elimina el confuso término “considerar” y distingue de manera diáfana el término que tiene la Junta Revisora para determinar si acoge o no la revisión administrativa y el término que tiene para adjudicar la revisión administrativa, si la acoge.

El texto de la referida Sección también genera confusión, pues luego de describir el proceso de reconsideración ante la “Administración de Servicios Generales o ante la entidad gubernamental correspondiente”, añade el párrafo siguiente que: “en la alternativa”, la parte adversamente afectada puede presentar un recurso de revisión administrativa ante la Junta Revisora.¹² Lo expresado en la legislación puede provocar que distintos licitadores acudan a foros distintos, a saber, la ASG o la agencia o la Junta Revisora y que presenten recursos distintos, ya sea uno de reconsideración o de revisión administrativa. Lo anterior implica que una parte adversamente afectada podría hacer una cosa o la otra: solicitar la reconsideración ante la agencia o solicitar la “revisión” ante la Junta Revisora o el ente apelativo. Por lo tanto, la actual legislación no atiende el choque jurisdiccional que podría surgir cuando dos partes adversamente afectadas por una misma adjudicación acuden, una en “reconsideración” ante la agencia y la otra en “revisión administrativa”, ante el ente apelativo o a la Junta Revisora. Este lenguaje mandata aclaración inmediata, por lo que mediante esta medida legislativa se elimina el recurso de “reconsideración”, se establece la “revisión administrativa” como el único mecanismo para atender las impugnaciones de las subastas y se dispone que la Junta Revisora será el único organismo para entender sobre los recursos de revisión administrativa.

Por otro lado, los términos para acudir en revisión administrativa ante la Junta Revisora de la ASG en la legislación actual son inconsistentes, por lo que exigen conciliación. Por un lado, la Sección 3.19 de la LPAU establece un término de diez (10) días para presentar el recurso de revisión administrativa ante la Junta Revisora de la ASG. Sin embargo, la Ley 73, *supra*, en su Artículo 64 dispone de un término de veinte (20) días para presentar el recurso de revisión administrativa ante la Junta Revisora. Resulta evidente la discordancia entre los términos en la LPAU y la Ley 73 para un mismo remedio en el mismo foro. Mediante esta Ley se corrige lo anterior y establece un término uniforme de diez (10) días laborables para presentar el recurso de revisión administrativa en ambas leyes.

Por otra parte, la Sección 3.19 permite a la Junta Revisora de la ASG acogerse a un término adicional de quince (15) días para “considerar” la moción de reconsideración.

¹² El Informe Positivo de 22 de abril de 2014, de la Cámara de Representantes en torno al P. de la C. 1266, proyecto que originó la Ley 153, establece en las páginas 2 y 3, que la ley, “otorga un término más amplio (varía de los originales 10 días a 20), para que la parte adversamente afectada por la adjudicación de una subasta, presente su moción de reconsideración ante la agencia o en la alternativa, una solicitud de revisión ante la Junta Revisora. Asimismo, el término para que se exprese o actúe la Junta Revisora, se amplía de diez a treinta días (que se pueden extender por quince días adicionales). Así que sólo al vencerse ese período total (de 45 días), comenzará a decursar el término para acudir al Tribunal de Apelaciones. Véase, además, Informe Positivo de 14 de mayo de 2014 de la Comisión de Gobierno, Eficiencia Gubernamental e Innovación Económica del Senado de Puerto Rico en torno al P. de la C. 1266, proyecto que originó la Ley Núm. 153, págs. 4 y 5. (“En ese sentido, la primera enmienda propuesta a este cuerpo de ley dispone para que de ahora en adelante los procedimientos de adjudicación de subastas establecidos por las agencias siempre deberán cumplir con la legislación sustantiva que aplica a las compras del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La parte adversamente afectada por una decisión podrá presentar una moción de reconsideración ante la agencia administrativa o en la alternativa ante la Junta Revisora de la ASG.”)

Lo anterior ha provocado confusión, pues las agencias administrativas al entender sobre una moción de reconsideración ante sí han pretendido utilizar este término adicional de quince (15) días que la legislación reserva exclusivamente a la Junta Revisora de la ASG. Esta controversia ha sido objeto de adjudicación en el Tribunal de Apelaciones del Tribunal General de Justicia.¹³ Mediante esta Ley se consolida la facultad de revisar las adjudicaciones de los procesos de licitación pública en la Junta Revisora y se despeja la utilización de este término adicional por cualquier otro ente revisor. No obstante, se mantiene la extensión del término por quince (15) días adicionales exclusivamente para la Junta Revisora.

Esta Ley además reconoce el recurso de revisión administrativa como el único recurso para impugnar las adjudicaciones en los procesos de licitación pública regulados por la Ley 73, *supra*, y dispone que su presentación es un requisito jurisdiccional antes de presentar un recurso de revisión judicial. Lo anterior elimina las confusas opciones que la legislación le otorgaba a las partes y que provocaba que las partes presentaran tanto el recurso de reconsideración, como el de revisión administrativa en foros distintos. Al instituir el recurso de revisión administrativa ante la Junta Revisora como el único mecanismo de impugnación de las adjudicaciones se da uniformidad y certeza el proceso. Asimismo, al establecer el recurso de revisión administrativa como un requisito jurisdiccional para presentar un recurso de revisión judicial se garantiza que las partes tengan la oportunidad de acudir a un organismo especializado para corregir cualquier error sin la necesidad de incurrir en los costos que conlleva la presentación de un recurso de revisión judicial y esperar el tiempo que conlleva la adjudicación de un recurso en el Tribunal de Apelaciones.

Por otro lado, como resultado de la implantación de los métodos electrónicos de notificación, reconocidos recientemente por el Tribunal Supremo como un método válido de notificación, se han creado una serie de controversias que esta Ley pretende corregir. Mediante esta legislación se exige a las agencias administrativas vinculadas a los procesos de licitación pública utilizar el mismo método de notificación a todas las partes y realizarlo de manera simultánea. Este mandato legislativo impedirá que las agencias administrativas notifiquen sus determinaciones utilizando métodos de notificación distintos y los notifiquen en fechas distintas.

Con la aprobación de la Ley 73-2019 se le encomendó a la ASG la obligación de reestructurar sus procesos de compra o adquisición de bienes, obras y servicios del Gobierno con el fin de simplificar los procesos de compra y generar economías.

A partir de la puesta en vigor de su nueva ley orgánica, la ASG comenzó su proceso de reestructuración interna y de transformación de los procesos de licitación pública gubernamental. Lo anterior implicó la creación de nuevas estructuras, la consolidación del capital humano de compras de las agencias administrativas en la ASG, la constitución de la Junta de Subastas y la Junta Revisora, la adopción de reglas

¹³ Véase, *Securus Technologies v. Junta de Reconsideración de Subastas del Departamento de Corrección*, KLRA201900749