

## DERECHO ADMINISTRATIVO

### ARTÍCULO

HON. GERARDO A. FLORES\*

Introducción .....	696
I. Notificación a las partes de los recursos de revisión judicial .....	696
II. Procesos de subastas .....	700
A. Subastas estatales.....	700
B. Subastas municipales .....	712
Consideraciones finales .....	714

### INTRODUCCIÓN

**E**N ESTE ANÁLISIS SE INCLUYEN VARIAS OPINIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE Puerto Rico que inciden sobre el estudio del Derecho Administrativo. En particular, para el término objeto de consideración, la casuística de nuestra tercera instancia judicial se centró en los temas de notificación a las partes de los recursos de revisión judicial de las determinaciones administrativas y la adjudicación de subastas. Intrínsecamente relacionado con la casuística reseñada, se incluye el análisis de cierta legislación aprobada durante este término.

### I. NOTIFICACIÓN A LAS PARTES DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN JUDICIAL

Según se conoce, la notificación de los escritos apelativos a las partes — incluyendo los recursos de revisión judicial— forma parte de las garantías constitucionales que surgen del derecho a un debido proceso de ley en los procedimientos judiciales.<sup>1</sup> En el ámbito administrativo, la Ley Núm. 170-1988, conocida

---

\* Juez del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico; miembro de la Junta examinadora de aspirantes al ejercicio de la abogacía y de la Junta de educación jurídica continua del Tribunal Supremo de Puerto Rico; Profesor Adjunto, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. B.A., J.D. Universidad de Puerto Rico; LL.M. Georgetown University Law Center. Las expresiones, análisis, ideas y teorías jurídicas de este escrito surgen en el ejercicio inherente de mi función como profesor universitario y están cobijadas por la libertad de cátedra. No representan su posición oficial como Juez del Tribunal de Apelaciones, tampoco de la Junta examinadora de aspirantes al ejercicio de la abogacía, de la Junta de educación jurídica continua, ni de la Rama Judicial. C. ÉTIC. JUD. 24, 4 LPRA Ap. IV-B, C. 24 (2012).

<sup>1</sup> *Vistas Health Care Corp. v. Hospicio la Fe*, 190 DPR 56 (2014); *Soto Pino v. Uno Radio Group*, 189 DPR 84 (2013); *Rosario & Associates, Inc. v. Depto. Familia*, 157 DPR 306 (2002); *Montañez Rivera*

como la *Ley de procedimiento administrativo uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (LPAU),<sup>2</sup> le exige a una parte que solicite la revisión judicial de una orden o resolución final de una agencia administrativa notificar “a la agencia y a todas las partes dentro del término para solicitar dicha revisión” ante el Tribunal de Apelaciones.<sup>3</sup> De igual forma, el artículo 4.006(c) de la Ley Núm. 201-2003, mejor conocida como la *Ley de la judicatura de 2003*, establece que el proceso de presentación de los recursos de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones será de acuerdo a la LPAU.<sup>4</sup>

En *Febles v. Romar*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, apuntando la importancia del requisito de notificación de la moción de reconsideración a la otra parte en el proceso adjudicativo administrativo, señaló que: “[l]a notificación le brinda la oportunidad a las otras partes del caso a expresarse, si así lo desean, y les alerta sobre la posibilidad de que el término jurisdiccional para presentar el recurso de revisión sea interrumpido”.<sup>5</sup>

En *Spyder Media, Inc. v. Municipio Autónomo de San Juan*,<sup>6</sup> le correspondió al Tribunal Supremo determinar si el proceso de notificación de un recurso de revisión judicial al amparo de la Ley Núm. 161-2009, conocida como la *Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico*,<sup>7</sup> según enmendada por la Ley Núm. 151-2013, se regía por los términos establecidos en esta legislación especial, o conforme a la LPAU. El artículo 50 de la Ley Núm. 151-2013, el cual enmendó el artículo 13.2 de la Ley Núm. 161-2009, dispuso lo siguiente sobre el proceso de notificación:

La parte recurrente notificará con copia de la presentación de la solicitud del recurso de revisión de decisión administrativa a todas las partes, incluyendo a la

v. Policía de PR, 150 DPR 917 (2000); Constructora I. Meléndez S.E. v. Autoridad de Carreteras, 146 DPR 743 (1998); Olmeda v. Depto. Justicia, 143 DPR 596 (1997).

<sup>2</sup> Ley de procedimiento administrativo uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2101-2201 (2011 & Supl. 2016).

<sup>3</sup> *Id.* § 2172.

<sup>4</sup> Ley de la judicatura de 2003, Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, 4 LPRA §§ 24-25f & 24y(c) (2010). La Regla 58(B)(1) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones detalla que:

La parte recurrente notificará el escrito de revisión debidamente sellado con la fecha y hora de su presentación a los abogados(as) de récord del trámite administrativo o, en su defecto, a las partes, así como a la agencia o al funcionario(a) administrativo(a) de cuyo dictamen se recurre, dentro del término para presentar el recurso, siendo éste un término de cumplimiento estricto.

Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 58B(1) (2012).

<sup>5</sup> *Febles v. Romar*, 159 DPR 714, 719 (2003).

<sup>6</sup> *Spyder Media, Inc. v. Mun. San Juan*, 194 DPR 547 (2016).

<sup>7</sup> Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, 23 LPRA §§ 9011-9028i (2011 & Supl. 2015); Enmienda a la Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 151 de 10 de diciembre de 2013, 2013 LPR 1446 (Nótese, que la Ley Núm. 151-2013 enmienda la *Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico* y la *Ley de procedimiento administrativo uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*).

Oficina de Gerencia de Permisos[,] el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, o el profesional autorizado, según aplique, *el mismo día de haber presentado el recurso, mediante el procedimiento establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Este requisito es de carácter jurisdiccional.*<sup>8</sup>

Lo anterior provocó que el Tribunal de Apelaciones interpretara que la nueva versión del artículo 13.2 era “ambigua” al exigir, por un lado, que la notificación del recurso se hiciera el mismo día de la presentación, y por el otro, que la notificación se realizara en el término disponible para solicitar revisión judicial, según los procedimientos de la LPAU.<sup>9</sup> Consecuentemente, el Tribunal de Apelaciones denegó unas mociones de desestimación promovidas por la parte recurrida, en la que alegaba que el recurso de revisión judicial no había sido notificado el mismo día que se presentó.<sup>10</sup>

El Tribunal Supremo revocó la determinación del Tribunal de Apelaciones y desestimó el recurso por no haberse notificado el mismo día a la parte recurrida. La Curia identificó que el artículo 18.6 de la Ley Núm. 161-2009, según enmendada, dispone que los preceptos de la LPAU serán de aplicación a estos procesos, salvo en las instancias en que expresamente se disponga lo contrario o en aquellos casos donde ambas legislaciones entren en conflicto.<sup>11</sup> El Tribunal estableció que la LPAU regula la legislación de permisos de forma supletoria, “[e]s decir, el cuerpo normativo de la LPAU únicamente será utilizado cuando en la precitada ley de permisos no exista una disposición contraria”.<sup>12</sup> El Tribunal Supremo concluyó:

Por lo tanto, el subcapítulo de la LPAU que prescribe el método y modo de notificar un recurso de revisión entra en conflicto directo con el término de notificación dispuesto en la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, según enmendada, y viene obligado a prevalecer este último por mandato legislativo expreso. Como resultado, el término dispuesto por la LPAU para notificar un recurso de revisión no puede tener el efecto de alterar el texto claro e inequívoco del Art. 13.2. En vista de lo anterior, el término jurisdiccional para notificar un recurso de revisión es el mismo día de su presentación.<sup>13</sup>

Nótese que esta interpretación es cónsona con la que ha realizado el Tribunal Supremo en torno a la notificación del recurso de revisión judicial bajo otras leyes especiales del ámbito administrativo<sup>14</sup> y civil.<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> *Id.* § 9023(a) (énfasis suplido).

<sup>9</sup> *Spyder Media*, 194 DPR en la pág. 556.

<sup>10</sup> *Id.* en la pág. 551.

<sup>11</sup> 23 LPRA § 9028(e) (2011 & Supl. 2015).

<sup>12</sup> *Spyder Media*, 194 DPR en la pág. 557.

<sup>13</sup> *Id.* (citas omitidas).

<sup>14</sup> Véase *Vistas Health Care Corp. v. Hospicio la Fe*, 190 DPR 56 (2014); *Soto Pino v. Uno Radio Group*, 189 DPR 84 (2013); *Rosario & Associates, Inc. v. Depto. Familia*, 157 DPR 306 (2002); *Montañez*

Me parece que la norma general de notificación a las partes de los recursos de revisión judicial en el ámbito del Derecho Administrativo merece ser uniformada según el esquema de estas leyes especiales y a la acogida en el ámbito civil,<sup>16</sup> en cuanto a la notificación simultánea de la moción de reconsideración a la otra parte.<sup>17</sup>

La oportunidad que ofrece la LPAU de notificar el recurso de revisión judicial dentro del término para presentar el recurso, sin exigirlo mandatoriamente de forma simultánea, podría provocar un problema jurídico y práctico. Bajo el ordenamiento jurídico vigente, una parte adversamente afectada por una determinación administrativa podría presentar un recurso de revisión judicial antes del vencimiento del término de treinta días y notificarla a la otra parte el día de su vencimiento, o sea el día treinta.<sup>18</sup>

Entre algunos de los efectos del ejemplo reseñado se encuentra que una parte adversamente afectada presente el recurso de revisión judicial dentro del término de veinte días, sin notificarle a la otra parte la presentación del recurso de revisión judicial hasta el día treinta. Esto privaría a la otra parte de su derecho a presentar una moción de reconsideración y dejaría sin jurisdicción al foro administrativo para considerarla, con la consecuencia de que la otra parte, ni el foro administrativo, advengan en conocimiento pues no han sido notificados de la revisión judicial. En otras palabras, la presentación de un recurso de revisión judicial, sin notificar a la otra parte, podría tener el efecto de reducir el término para que una parte presente una moción de reconsideración.

De igual forma, la falta de notificación simultánea podría ocasionar que la agencia, por desconocimiento del recurso presentado, no pueda reconsiderar un asunto vencido el término que contaba para reconsiderar. Esto, bajo la premisa

---

Rivera v. Policía de PR, 150 DPR 917 (2000); Constructora I. Meléndez S.E. v. Autoridad de Carreteras, 146 DPR 743 (1998); Olmeda v. Depto. Justicia, 143 DPR 596 (1997).

<sup>15</sup> Véase Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 13 (B)(1); véase también Hernández Jiménez v. Autoridad de Energía Eléctrica, 194 DPR 378 (2015); Soto Pino, 189 DPR en la pág. 84.

<sup>16</sup> Igual propuesta haría para el ámbito civil de la notificación de los recursos de apelación y *certiorari*.

<sup>17</sup> En el caso *Rivera Marcucci v. Suiza Dairy Inc.*, el Tribunal Supremo indicó:

[C]uando una parte no cumple con el requisito de notificar una moción de reconsideración dentro del término de cumplimiento estricto que establece la Regla 47 de Procedimiento Civil, el efecto que pueda tener dicha moción en cuanto a interrumpir el término para recurrir en alzada queda supeditado a la determinación judicial que posteriormente se haga sobre si hubo o no justa causa que ameritara la tardanza.

Rivera Marcucci v. Suiza Dairy Inc., 2016 TSPR 172, en la pág. 26 (cita omitida). Véase además la Regla 67.1 de las Reglas de Procedimiento Civil donde se indica que: "Toda orden emitida por el tribunal y todo escrito presentado por las partes será notificado a todas las partes. La notificación se efectuará el mismo día en que se emita la orden o se presente el escrito". R.P. CIV. 67.1, 32 LPRA Ap. V, R. 67.1 (2010).

<sup>18</sup> Ley de procedimiento administrativo uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2172 (2011 & Supl. 2016).

de que no existía un recurso de revisión judicial, según autorizado por el Tribunal Supremo en *Flores Concepción v. Taíno Motors*.<sup>19</sup> En el caso citado, el Tribunal Supremo decidió que vencido el término que contaba la agencia administrativa para reconsiderar una determinación, sin que la parte hubiese presentado un recurso de revisión judicial o se hubiese vencido el término de treinta días, la agencia podía reconsiderar su dictamen.<sup>20</sup>

Otra posibilidad que presenta el problema reseñado, es que la notificación de un recurso de revisión judicial con posterioridad a su presentación, podría provocar que el Tribunal de Apelaciones tome alguna acción sobre el recurso antes del término de treinta días que tiene la parte para notificar su presentación. Como resultado, la otra parte podría estar inadvertida de la presentación del recurso al momento que el Tribunal de Apelaciones comience a atender o adjudique el caso.

Los potenciales escenarios planteados no surgen con frecuencia, pues por la naturaleza y el alcance que conlleva la presentación de un recurso de revisión judicial, las partes, en su mayoría, presentan su recurso en la fecha límite para esto, notificando el recurso a las partes en ese término final. Entonces, la controversia recurrente se circunscribe a determinar si la parte notificó el recurso de revisión judicial antes del vencimiento de los treinta días y por los medios adecuados. Lo anterior, sin embargo, no resta méritos al hecho de que, como cuestión de política pública, la LPAU debe ser enmendada para exigir la notificación simultánea a las partes de la presentación del recurso de revisión judicial. Esto evitaría la incertidumbre y la ausencia de rigor procesal que exhibe la norma vigente.

## II. PROCESOS DE SUBASTAS

### A. Subastas estatales

La Constitución de Puerto Rico exige que la propiedad y los “fondos públicos [se utilicen] para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado”.<sup>21</sup> Este mandato constitucional requiere el establecimiento de normas jurídicas y procesos administrativos que garanticen la protección del erario.

El Estado, en su obligación de proveer servicios a la ciudadanía, utiliza diversos medios de licitación pública o subastas, por el cual invitan a uno o varios proponentes a presentar ofertas para la realización de obras o para la adquisición

---

<sup>19</sup> *Flores Concepción v. Taíno Motors*, 168 DPR 504 (2006).

<sup>20</sup> *Id.* en la pág. 522.

<sup>21</sup> CONST. PR art. VI, § 9.

de bienes y servicios.<sup>22</sup> En *Transporte Rodríguez v. Junta de Subastas*, caso objeto de análisis para este término, el Tribunal Supremo 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.<sup>23</sup>

A pesar de que los procesos de licitación pública representan el mecanismo principal para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, en Puerto Rico no se han logrado canalizar estos procesos a través de un cuerpo de reglas uniformes. El *Plan de reorganización Núm. 3 de 2011 de la Administración de Servicios Generales* (en adelante, “Plan”) y sus enmiendas recientes, establecen un marco regulatorio de las compras y servicios no profesionales del gobierno y de los procesos de revisión judicial de las subastas.<sup>24</sup> Sin embargo, muchos de los procesos de subastas en las agencias administrativas evaden el escrutinio de esta legislación y son pocas las impugnaciones ante los tribunales bajo este esquema jurídico.<sup>25</sup>

El alcance de los procesos que regula el Plan es uno abarcador, pues según establecido, “regirán los [procesos de compra] y adquisición de bienes y servicios no profesionales en la Rama Ejecutiva, según definida en este Plan”.<sup>26</sup> El artículo 22 añade que la Administración de Servicios Generales (en adelante, “la Administración”) tramitará y negociará los contratos abiertos de las compras de bienes y servicios no profesionales de la Rama Ejecutiva y de aquellas corporaciones pú-

---

<sup>22</sup> Véase *Transporte Rodríguez Asfalto Inc., v. Mun. de Aguadilla*, 194 DPR 711 (2016); *Caribbean Communications v. Policía de PR*, 176 DPR 978, 994–96 (2009); *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 DPR 1001 (1994); *Great Am. Indemnity Co., v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942).

<sup>23</sup> *Transporte Rodríguez*, 194 DPR en las págs. 716-17 (notas omitidas).

<sup>24</sup> Plan de reorganización de la Administración de Servicios Generales de 2011, Plan de reorganización Núm. 3 de 21 de noviembre de 2011, según enmendado, 3 LPRA Ap. XIX, arts. 1-86 (2011 & Supl. 2016).

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo *Rivera López v. Mun. Humacao*, KLRA201600005, 2016 PR App. WL 5845385, en la pág. \*1 (TA PR 23 de agosto de 2016); y los recursos consolidados, *Aireko Construction LLC v. Junta de Subastas de Mejoras Permanentes de la UPR*, KLRA201600036, 2016 PR App. WL 1697299, en la pág. \*1 (TA PR 10 de marzo de 2016); y *F & R Construction Group, Inc., v. Junta de Subastas de Mejoras Permanentes de la UPR*, KLRA201600078, 2016 PR App. WL 1697299, en la pág. \*4 (TA PR 10 de marzo de 2016).

<sup>26</sup> 3 LPRA Ap. XIX, art. 3 (2011 & Supl. 2016). El artículo 26 del Plan parece restarle obligatoriedad a realizar las compras a través de la Administración al disponer que “la Rama Ejecutiva y aquellas corporaciones públicas y municipios que *voluntariamente decidan utilizar los servicios de la Administración*, estarán obligados a realizar sus compras a través del sistema de compras centralizadas de la Administración”. 3 LPRA Ap. XIX, art. 26 (2011 & Supl. 2016) (énfasis suplido).

blicas y municipios que se acojan a este proceso.<sup>27</sup> De igual forma, el artículo 24 del Plan, exige la utilización del mecanismo de subasta pública cuando el monto de la compra sea mayor de \$195,000, permitiendo al administrador variar por reglamento esa cantidad.<sup>28</sup>

Por otro lado, el Plan establece una junta de subastas adscrita a la Administración de naturaleza cuasi-judicial, facultada para evaluar y adjudicar mediante un procedimiento uniforme las subastas sobre toda compra, contratación o alquiler de bienes y servicios no profesionales.<sup>29</sup> Las adjudicaciones realizadas por la Junta de Subastas estarán sujetas a la revisión de una Junta Revisora de Subastas creada por el artículo 51 del Plan. El artículo 51 del Plan, lee, en su parte pertinente:

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 Junta de Subastas o las Juntas de Subastas de las agencias o instrumentalidades de la Rama Ejecutiva. . . .

Se dispone que en aquellas agencias que por virtud de las disposiciones de este Plan, esta Junta Revisora tenga jurisdicción para revisar las decisiones de su Junta de Subastas, todas las partes que estén en desacuerdo con alguna determinación de la Junta de Subastas en cuestión, deberán agotar los remedios procesales a través de la presente Junta Revisora, como paso previo a la revisión del Tribunal Apelativo.<sup>30</sup>

El artículo 55 del Plan, dispuso que entre las facultades y deberes que tendría la Junta Revisora se encontrarían:

[R]evisar y adjudicar cualquier impugnación a las adjudicaciones sobre subastas hechas por la Junta de Subastas, el requerimiento de propuestas (RFP) realizadas por la Administración, o las adjudicaciones sobre subastas o requerimientos de propuestas o cualificaciones, hechas por cualquier otra agencia, instrumentalidad o entidad gubernamental de la Rama Ejecutiva no excluida del presente Plan.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> 3 LPR Ap. XIX, art. 22 (2011 & Supl. 2016). Véase también 3 LPR Ap. XIX, art. 26 (2011 & Supl. 2016), para información sobre las compras regulares.

<sup>28</sup> *Id.* art. 24. El Plan permite al Administrador regular mediante reglamento, además, los procesos de solicitud de cualificaciones (Request for Qualifications o R.F.Q.), solicitudes de información (Request for Information o R.F.I.) y solicitudes de propuestas (Requests for Proposals o R.F.P.). *Id.* art. 24. El Plan contiene una serie de excepciones a las compras mediante subasta pública. *Id.* art. 25.

<sup>29</sup> *Id.* arts. 44-50.

<sup>30</sup> *Id.* art. 51. El Informe positivo de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes del P. de la C. 1266 establece que la Junta Revisora tendrá a su cargo revisar tanto las adjudicaciones de la Junta de Subastas de la Administración como “de las demás agencias e instrumentalidades”. Informe positivo sobre el P. de la C. 1266, Com. de Gobierno, Cámara de Representantes, 14 de mayo de 2014, 3ra. Ses. Ord., 17ma. Asam. Leg., en la pág. 2.

<sup>31</sup> 3 LPR Ap. XIX, art. 55.

La legislación contiene además una serie de criterios y estándares generales de evaluación y adjudicación en los procesos de subastas y licitación pública que las agencias de la Rama Ejecutiva cobijadas por el Plan tienen que cumplir. Estos criterios representan un gran avance para impartirle uniformidad y certeza a los procesos de adjudicación. No obstante, la legislación desaprovechó la oportunidad de incluir las garantías procesales en la adjudicación de subastas que ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

El reseñado intento de regular los procesos de subastas a través de la Administración no ha logrado crear un marco jurídico general, revestido de uniformidad y certidumbre. Una gran mayoría de los procesos de licitación pública ha quedado excluidos del alcance de esta legislación. Esto, como resultado de: (1) las excepciones que establece la propia ley; (2) las leyes especiales que eximen a algunas agencias y procesos de su cumplimiento;<sup>32</sup> (3) los diversos mecanismos establecidos por las agencias administrativas para evitar canalizar sus compras y licitaciones en esta agencia, y (4) porque simplemente las agencias administrativas se niegan a cumplir con la legislación. El propio gobierno no ha podido articular una estructura que garantice un marco jurídico y práctico coherente para uniformar estos procesos, lo que ocasiona que en la mayoría de los casos permanezcan desregulados.

La LPAU se limita a establecer los términos y el proceso de impugnación de las subastas en las agencias administrativas, así como a otorgarles el poder de adoptar reglamentación para regular los procesos.<sup>33</sup> Por tanto, en ausencia de un marco legal uniforme, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha impartido formalidad y rigor a este tipo de procedimientos para asegurar a las partes la protección de las garantías mínimas del debido proceso de ley, y velar por la transparencia y la protección del erario.

Por otro lado, la inexistencia de un marco jurídico que regule los procesos de licitación pública, fuera de los adscritos a la Administración y a los municipios, facilita que los funcionarios del Estado determinen el tipo de mecanismo de subasta que utilizan y las reglas para su adjudicación. En muchos casos, las agencias ostentan la discreción de emplear el tipo de mecanismo de adjudicación que estimen necesario conforme a sus reglamentos o a las circunstancias del caso. Entre los diversos mecanismos, se identifican: la subasta pública formal, la adjudicación a través del registro de licitadores, las adjudicaciones de emergencia y las subastas informales. Estas últimas incluyen la solicitud de propuestas selladas (*Requests for Proposals*, R.F.P.) y la solicitud de cotizaciones (*Request for Qualifications*, R.F.Q.), entre otros. Aunque en ocasiones es necesario utilizar un tipo de subasta en particular, dependiendo del bien o la necesidad de la agencia, el ente administrativo goza de la discreción de emplear el mecanismo que estime

---

<sup>32</sup> Véase, Informe positivo sobre el P. de la C. 1266, Com. De Gobierno, Eficiencia Gubernamental e Innovación Económica, Senado de Puerto Rico, 14 de mayo de 2014, 3ra. Ses. Ord., 17ma. Asam. Leg., en la pág. 5.

<sup>33</sup> Ley de procedimiento administrativo uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2169 (2011 & Supl. 2016).

conveniente. Lo anterior, le resta certeza y uniformidad a los procesos y propicia la falta de transparencia y arbitrariedad.

La ausencia de un cuerpo permanente de funcionarios con el conocimiento especializado necesario para llevar a cabo estos procesos conforme a Derecho, de forma transparente y velando por el interés público abona al problema planteado. En estos procesos, la mayoría de los miembros de las Juntas de Subastas son empleados de confianza que responden directamente al jefe de la agencia o al alcalde.<sup>34</sup> Como resultado, su composición se altera con facilidad, sujeta a los vaivenes políticos. Lo anterior mina la confianza de los licitadores y provoca que la adjudicación culmine en errores de Derecho, pues los miembros carecen de la pericia y el conocimiento sobre las garantías mínimas que ha exigido el Tribunal Supremo en estos procesos.

Asimismo, se pueden identificar instancias en las cuales las agencias y municipios delegan en un ente independiente y ajeno a la función pública la determinación de recomendar el mejor postor. En ocasiones, este consultor se trata de una persona natural o jurídica que por su conocimiento especializado de la industria está en mejor posición de hacer una recomendación técnica. Sin embargo, la posible escasez de proveedores de bienes y servicios dentro de nuestra limitación territorial, provoca que en ocasiones el consultor externo esté inherentemente relacionado al mercado de los licitadores que evalúa y recomienda. En estos casos, las agencias administrativas y los municipios no pueden descansar exclusivamente en la recomendación de este consultor, sino que tendrían que exponer y justificar los fundamentos que los persuaden a adoptar la recomendación de este especialista. El meramente adoptar la recomendación de un ente independiente, ajeno a la Junta de Subasta, representa una renuncia impermisible de la función pública delegada. Los componentes de las juntas no pueden delegar a terceros o eludir su obligación de velar por el interés público en la adquisición de los mejores bienes o servicios para el Estado.

De igual forma, no existe legislación que establezca las garantías procesales que tienen que observarse en estos procesos, así como los derechos de los licitadores, según establecidas por el Tribunal Supremo. Como resultado, los organismos adjudicadores de subasta fallan en establecer pliegos suficientes y precisos; omiten consignar de forma escrita sus determinaciones, las ofertas de todos los licitadores, los fundamentos de la agencia y la notificación a todas las partes.<sup>35</sup> Lo anterior ocasiona que se impugnen las adjudicaciones con regularidad, se decreten ilegales por los tribunales y, consecuentemente se paraliquen los bienes y servicios que recibe y ofrece el Estado. La falta de regulación y transparen-

---

<sup>34</sup> Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ §§ 4001-4958, 4504 (2014) (explicando que, en el caso de los municipios, se establece una Junta de Subastas de cinco miembros, cuatro de ellos, funcionarios municipales nombrados por el alcalde y confirmados por la Legislatura Municipal).

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., 177 DPR 398, 408 (2009); Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas, 153 DPR 733, 743-744 (2001); L.P.C. & D., Inc. v. Aut. Carreteras, 149 DPR 869, 878-79 (1999).

cia en las subastas podría provocar que los procesos se celebren a puertas cerradas, privando al Estado de recibir propuestas diversas y más competitivas.

Finalmente, la desregulación del ejercicio legítimo de presentar y cabildear propuestas ha evidenciado la influencia de sujetos y entidades externas, promoviendo así la corrupción en los procesos de adjudicación de subastas.<sup>36</sup>

Según señalamos, los intentos de regular los procesos de compras de bienes y servicios no profesionales a través del Plan, según enmendado, no han sido exitosos. En ese sentido, en la gran mayoría de los casos, prevalecen las normas mínimas sobre el proceso de revisión judicial y la casuística del Tribunal Supremo. El proceso formal de revisión judicial de subastas en las agencias administrativas está regulado por la LPAU y por el Plan. En cambio, los procesos de adjudicación de subastas en los municipios están regulados por la Ley Núm. 81-1991, conocida como la *Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.<sup>37</sup>

La sección 3.19 de la LPAU regula el procedimiento y el término para solicitar la reconsideración de la adjudicación de las subastas en las agencias administrativas.<sup>38</sup> Asimismo, la sección 4.2 de la referida legislación dispone el término para impugnar judicialmente la determinación.<sup>39</sup>

En los pasados años, la sección 3.19 ha sido objeto de varias enmiendas introducidas por las Ley Núm. 132-2013, la Ley Núm. 46-2015 y la Ley Núm. 153-2015.<sup>40</sup> El lenguaje vigente es ambiguo y confuso, por lo que exige ser interpretado armoniosamente con el lenguaje adoptado en el Plan, según enmendado. La sección 3.19 de la LPAU dispone, en parte pertinente:

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 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

---

<sup>36</sup> Al igual que los procesos de licitación pública, los intentos por regular el ejercicio del cabildeo en el gobierno han fracasado. Véase P. del S. 1220 de 23 de junio de 2015, 5ta. Ses. Ord., 17ma. Asam. Leg. (comprobando que es el último intento aprobado por el Senado de Puerto Rico y remitido a la Comisión de reglas y calendario de la Cámara de Representantes, donde permaneció pendiente para su aprobación).

<sup>37</sup> 21 LPR §§ 4501-4508 (2014).

<sup>38</sup> 3 LPR § 2169 (2011 & Supl. 2016).

<sup>39</sup> *Id.* § 2172.

<sup>40</sup> Enmienda a la Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 132 del 15 de noviembre de 2013, 2013 LPR 1305 (derogada marzo 2015); Enmienda a la Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 46 del 31 de marzo de 2015, 2015 LPR 317 (derogada septiembre 2015); Enmienda al Plan de reorganización de la Administración de Servicios Generales, Ley Núm. 153 del 18 de septiembre de 2015, 2015 LPR 1206.

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 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 dejara 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.<sup>41</sup>

Conforme a la última enmienda a la legislación, introducida por la Ley Núm. 153-2015,<sup>42</sup> se destacan, los cambios en los términos para reconsiderar y acudir en revisión judicial, la inclusión de la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales como ente apelativo en reconsideración y la supresión del lenguaje sobre el término para determinar si se acogía la moción de reconsideración incluida por la Ley Núm. 46-2015. El lenguaje de esta última ley expresaba que una parte adversamente afectada por una subasta contaba con un término de diez días para presentar la moción de reconsideración ante la agencia administrativa o el ente apelativo.<sup>43</sup> La agencia y el ente apelativo tenían un término de quince días para *considerarla* y si la acogía dentro de ese término, contaba entonces con un término de treinta días para emitir y archivar su determinación, salvo que, mediando justa causa dentro del término se extendiera por un periodo de quince días adicionales.<sup>44</sup>

El nuevo marco jurídico aumentó el término con el que cuenta una parte adversamente afectada para solicitar la reconsideración ante la agencia administrativa de diez días a veinte días.<sup>45</sup> Además, incluyó un lenguaje que permite, *en la alternativa*, presentar en el mismo término de veinte días una “solicitud de revisión ante la Junta Revisora de la Administración de Servicios Generales o la entidad apelativa de la agencia”.<sup>46</sup> De lo descrito, se destaca un aumento en el término para presentar la moción de reconsideración de diez a veinte días y el lenguaje *en la alternativa*, para presentar *una solicitud de revisión* ante la Junta Revisora o el ente apelativo correspondiente. Lo anterior implica que una parte adversamente afectada podría: solicitar la *reconsideración* ante la agencia, solicitar la *revisión* ante la Junta Revisora o solicitar la *revisión* en el ente apelativo.<sup>47</sup> La

---

<sup>41</sup> 3 LPR § 2169 (2011 & Supl. 2016) (énfasis suplido).

<sup>42</sup> Enmienda al Plan de reorganización de la Administración de Servicios Generales, Ley Núm. 153 del 18 de septiembre de 2015, 2015 LPR 1206.

<sup>43</sup> Enmienda a la Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 46 del 31 de marzo de 2015, 2015 LPR 317 (derogada septiembre 2015).

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> 3 LPR § 2169 (2011 & Supl. 2016).

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> El Informe positivo de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes del Proyecto de la Cámara 1266, proyecto que originó la Ley Núm. 153-2015 establece que la ley:

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.

El lenguaje añade confusión al texto y, consecuentemente, a su interpretación, pues bajo la Ley Núm. 46-2015 se establecía que la agencia administrativa y el ente apelativo contaban con un término de quince días para *considerar* la moción de reconsideración, y si la acogían, entonces tenía un término de treinta días para adjudicarla.<sup>48</sup> La disposición vigente eliminó el proceso para determinar si se acoge la moción de reconsideración, conforme también se hace en el proceso adjudicativo ordinario, pues estableció llanamente que la agencia o la Junta Revisora deberá “considerarla” dentro de los treinta días de haberse presentado. A partir del vencimiento de ese término, comienza entonces a decursar el tiempo para acudir en revisión judicial.<sup>49</sup> En otras palabras, conforme al lenguaje de la legislación aprobada ocho meses antes de la ley vigente, entiéndase la Ley Núm. 46-2015, se estimaba que *considerarla*, implicaba el tiempo que contaba la agencia para determinar si acogía o no la moción de reconsideración.<sup>50</sup> Bajo el nuevo lenguaje, el término *considerarla* se refiere al plazo que tiene la agencia para adjudicar la moción de reconsideración en sí.<sup>51</sup>

---

[O]torga 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.

Informe positivo sobre el P. de la C. 1266, Com. de Gobierno, Cámara de Representantes, 14 de mayo de 2014, 3ra. Ses. Ord., 17ma. Asam. Leg., en las págs. 2-3. Véase también el Informe del Senado recomendando la aprobación del Proyecto de la Cámara 1266 en el cual se indica lo siguiente:

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 a la agencia administrativa o en la alternativa ante la Junta Revisora de la ASG.

Informe positivo sobre el P. de la C. 1266, Com. de Gobierno, Eficiencia Gubernamental e Innovación Económica, Senado de Puerto Rico, 14 de mayo de 2014, 3ra. Ses. Ord., 17ma. Asam. Leg., en las pág. 5.

<sup>48</sup> Enmienda a la Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 46 del 31 de marzo de 2015, 2015 LPR 312 (derogada septiembre 2015).

<sup>49</sup> 3 LPR § 2169 (2011 & Supl. 2016).

<sup>50</sup> Enmienda a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 46 del 31 de marzo de 2015, 2015 LPR 312 (derogada septiembre 2015).

<sup>51</sup> 3 LPR § 2169 (2011 & Supl. 2016).

A tenor con la legislación vigente, tan pronto una parte resulte adversamente afectada por la adjudicación de una subasta en una agencia administrativa, puede seleccionar entre dos cursos de acción. Primero, si determina presentar una moción de reconsideración ante la agencia administrativa, esta última cuenta con un término de treinta días para *considerarla*, lo que implica la adjudicación de la moción en sus méritos.<sup>52</sup> En la alternativa, si la parte presenta una revisión administrativa ante el ente apelativo de la agencia administrativa o ante la Junta Revisora de la Administración, estas cuentan con un término de treinta días para *adjudicar* el recurso de revisión administrativa en sus méritos.<sup>53</sup> Nótese que, una vez presentado el recurso de revisión administrativa ante la Junta Revisora, la legislación —por acción u omisión— solo concedió a la Junta Revisora un término adicional de quince días para adjudicar la revisión administrativa.<sup>54</sup> Este término adicional solo se le concedió a la Junta Revisora y no al ente apelativo, ni a la agencia administrativa.<sup>55</sup>

En aquellos casos en que se impugne una adjudicación de una subasta realizada por la agencia administrativa, la presentación de una moción de reconsideración o de un recurso de revisión administrativa, no constituye un requisito jurisdiccional para presentar el recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones.<sup>56</sup> Sin embargo, es menester señalar que cuando la parte afectada impugne una adjudicación de subasta realizada por la Junta de Subastas de la Administración, el licitador afectado tiene que agotar los remedios administrativos presentando un recurso de revisión administrativa ante la Junta Revisora de la Administración.<sup>57</sup>

Cuando la Junta Revisora *considera* la revisión administrativa en sus méritos, de conformidad con las facultades y los deberes que le concede el artículo 55 del Plan, esta podrá celebrar audiencias, citar testigos, ver prueba y tendrá la obligación de emitir una resolución con determinaciones de hechos y conclusiones de Derecho.<sup>58</sup> Este proceso de revisión administrativa *de novo* tendrá que llevarse a

---

52 *Id.*

53 *Id.*

54 *Id.*; Plan de reorganización de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico de 2011, Plan de reorganización Núm. 3 de 21 de noviembre de 2011, según enmendado, 3 LPR Ap. XIX, art. 62 (2011 & Supl. 2016).

55 3 LPR Ap. XIX, art. 62 (2011 & Supl. 2016).

56 3 LPR Ap. § 2169 (2011 & Supl. 2016); 3 LPR Ap. XIX, art. 60 (2011 & Supl. 2016); véase también Informe positivo sobre el P. de la C. 1266, Com. De Gobierno, Eficiencia Gubernamental e Innovación Económica, Senado de Puerto Rico, 14 de mayo de 2014, 3ra. Ses. Ord., 17ma. Asam. Leg., en las págs. 4-5.

57 3 LPR Ap. XIX, art. 51 (2011 & Supl. 2016).

58 3 LPR Ap. XIX, art. 55 (b), (c), (h) (2011 & Supl. 2016); así mismo, el artículo 62 del Plan, dispone además que:

La Junta Revisora citará a las partes, dentro del término de diez (10) días de haberse notificado la solicitud de revisión a las partes, a una vista evidenciaría en la cual podrá recibir prueba adicional, sea testifical, documental, o física, que le permita tomar una deter-

cabo en un término máximo de cuarenta y cinco días.<sup>59</sup> El razonamiento descrito se nutre del lenguaje incluido en la sección 4.2 de la LPAU y en el Plan. La sección 10 de la Ley Núm. 153–2015 enmendó el segundo párrafo de la sección 4.2 de la LPAU, por lo que ahora dispone:

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 plazo dispuesto por la sec. 2169 de esta Ley.<sup>60</sup>

Por su parte, el artículo 60 del Plan, establece que:

Una parte adversamente afectada por una adjudicación de la Junta de Subastas de la Administración o de cualquier otra Junta de Subastas de la Rama Ejecutiva, sujeto a lo dispuesto en este Plan, *podrá presentar un recurso de revisión de subasta ante la Junta Revisora, dentro del término jurisdiccional de veinte (20) días naturales contados a partir del depósito en el correo federal de copia de la notificación de la determinación de la Junta de Subastas en torno a la adjudicación de la subasta.* Presentada la revisión administrativa, la Junta de Subastas correspondiente elevará a la Junta Revisora copia certificada del expediente del caso, dentro de los tres (3) días naturales siguientes a la radicación del recurso.<sup>61</sup>

La Ley Núm. 153, también enmendó el artículo 62 del Plan y exige que:

Al revisar las adjudicaciones de subastas hechas por la Junta de Subastas, la Junta Revisora dispondrá del recurso dentro del término de treinta (30) días calendario, término que podrá extenderse por justa causa por quince (15) días adi-

---

minación, 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 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 derecho de la Junta de Subastas de la que se origina la solicitud de revisión, siendo las mismas revisables en todos sus aspectos.

Como parte del examen y evaluación que haga la Junta Revisora, deberán tomarse en cuenta, entre otros factores afectados por la determinación revisada, los ahorros en fondos públicos que puede suponer la adquisición del producto o el servicio, la actividad económica, empleos, pago de salarios, ingresos para el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y para la economía de Puerto Rico.

<sup>3</sup> LPRA Ap. XIX, art. 62 (2011 & Supl. 2016).

<sup>59</sup> *Id.*

<sup>60</sup> <sup>3</sup> LPRA § 2172 (énfasis suplido).

<sup>61</sup> <sup>3</sup> LPRA Ap. XIX, art. 60 (2011 & Supl. 2016) (énfasis suplido).

cionales. La Junta Revisora deberá emitir un dictamen, luego de lo cual cualquier parte interesada podrá acudir ante el Tribunal de Apelaciones, mediante recurso de revisión, conforme a lo establecido en este Plan.

Si la Junta Revisora no resuelve la revisión administrativa dentro del término aquí dispuesto, o la extensión del mismo, según antes dispuesto, la revisión se entenderá rechazada de plano. Vencido dicho término, comenzará a decaer el término para recurrir al Tribunal de Apelaciones.<sup>62</sup>

Finalmente, obsérvese que el lenguaje del artículo 51 del Plan, sobre la creación de la Junta Revisora, parece exigir agotar los remedios administrativos a través de la Junta Revisora como paso previo para solicitar la revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. El artículo 51 del Plan establece en su parte pertinente, que:

Se dispone que en aquellas agencias que por virtud de las disposiciones de este Plan, esta Junta Revisora tenga jurisdicción para revisar las decisiones de su Junta de Subastas, todas las partes que estén en desacuerdo con alguna determinación de la Junta de Subastas en cuestión, deberán agotar los remedios procesales a través de la presente Junta Revisora, como paso previo a la revisión del Tribunal Apelativo.<sup>63</sup>

Este lenguaje contradictorio exige ser analizado dando una lectura e interpretación conjunta de las dos legislaciones aplicables. Por un lado, tanto las normas establecidas en la LPAU, como en el Plan, utilizan un lenguaje potestativo en términos de la determinación de las partes para solicitar la reconsideración ante la agencia, o la revisión ante el ente apelativo o la Junta Revisora.<sup>64</sup> Lo anterior manifiesta lo innecesario de agotar los remedios administrativos como requisito jurisdiccional para acudir en revisión judicial.

Por otro lado, el precitado lenguaje del artículo 51 del Plan condiciona el deber de agotar remedios —como paso previo a la revisión judicial— a las decisiones de las agencias que estén bajo la jurisdicción de la Junta.<sup>65</sup> Por tanto, según reseñé, la Junta Revisora cuenta con jurisdicción para atender: (1) las adjudicaciones de subastas bajo la Junta de Subastas de la Administración; (2) de cualquier otra agencia que esté bajo el Plan, y (3) aquellas agencias que aunque no estén bajo el Plan presenten voluntariamente una revisión administrativa ante la Junta. También, aun cuando la agencia no se encuentre bajo el Plan, si una parte presenta voluntariamente una revisión administrativa ante la Junta, está bajo la jurisdicción de la Junta Revisora. Sin embargo, en cualquier caso, la Junta Revisora adquirirá jurisdicción si la parte determina solicitar la revisión administrativa ante la misma; de lo contrario, la parte no tiene la obligación de solicitar la re-

---

<sup>62</sup> *Id.* art. 62 (énfasis suplido).

<sup>63</sup> *Id.* art. 51 (énfasis suplido).

<sup>64</sup> *Id.* art. 60; 3 LPPRA §§ 2169, 2172; Véase además Informe positivo sobre el P. de la C. 1266, Com. de Gobierno, Cámara de Representantes, 14 de mayo de 2014, 3ra. Ses. Ord., 17ma. Asam. Leg., en las págs. 4-5.

<sup>65</sup> 3 LPPRA Ap. XIX, art. 51 (2011 & Supl. 2016).

consideración o la revisión administrativa y podría acudir directamente en revisión judicial.<sup>66</sup>

Al detallar el proceso de revisión de adjudicaciones de subastas hechas por la Junta de Subastas,<sup>67</sup> el artículo 62 del Plan establece que la “Junta Revisora deberá emitir un dictamen, *luego de lo cual* cualquier parte interesada podrá acudir ante el Tribunal de Apelaciones”.<sup>68</sup> El lenguaje del artículo 62, junto a la expresión contenida en el artículo 51, en torno al requisito de agotar remedios administrativos, podría razonablemente implicar que los casos en que se exige agotar remedios administrativos, mediante la presentación del recurso de revisión administrativa ante la Junta Revisora, se refiere a aquellas impugnaciones que surjan al amparo de las adjudicaciones realizadas por la Junta de Subastas de la Administración. Considere que el artículo 59 del Plan dispone que “los procedimientos de adjudicación de subastas ante la Junta de Subastas y de revisión” ante la Junta Revisora se regirán por la LPAU, siempre y cuando, no contravengan el Plan.<sup>69</sup> Corresponderá a los tribunales, definir el alcance de la contradicción que representa el lenguaje del artículo 51 que exige agotar remedios administrativos mediante la presentación de una revisión administrativa. Sin embargo, una conclusión plausible conforme al lenguaje del Plan, podría limitar este requisito a aquellas subastas adjudicadas dentro de la Administración por la Junta de Subastas de la Administración. De igual forma, otra posible interpretación sería que su alcance se limita a establecer que, una vez se presenta la revisión administrativa ante la Junta Revisora, la parte tiene que agotar los remedios administrativos ante ese organismo.

El marco jurídico vigente para impugnar las adjudicaciones de subastas en las agencias administrativas, sean cobijadas o no por el Plan, es uno confuso y extenso, que tiene el tortuoso efecto de dilatar la adjudicación final de la subasta y el objetivo final de permitir que el Estado adquiera bienes y servicios no profesionales de manera transparente y efectiva. Las normas jurídicas que ofrecen acceso judicial a las partes para impugnar una determinación administrativa, deben ser claras y libres de tanta ambigüedad e intervención de organismos aje-

---

<sup>66</sup> El artículo 50 del Plan, establece, en su parte pertinente que “[l]a parte adversamente afectada por una actuación, determinación final o resolución de la Junta de Subastas podrá presentar un recurso de revisión, conforme a lo establecido en la Parte VII de[l] Plan.” 3 LPRA Ap. XIX, art. 50. De igual forma, tanto el artículo 51, de donde surge la obligación de agotar los remedios administrativos, como el artículo 55 sobre las facultades de la Junta Revisora, le permite “revisar cualquier impugnación de las determinaciones o adjudicaciones hechas por la Junta de Subastas o las Juntas de Subastas de las agencias”. Sin embargo, el lenguaje facultativo no establece como requisito jurisdiccional la revisión administrativa ante la Junta Revisora. 3 LPRA Ap. XIX, arts. 51, 55. Nótese además que el artículo 60 dispone que una parte adversamente afectada “podrá presentar un recurso de revisión de subasta”, sin convertirlo en un requisito jurisdiccional. 3 LPRA Ap. XIX, art. 60.

<sup>67</sup> *Id.* art. 4(n) (explicando que conforme al artículo 4 del Plan, sobre las definiciones, el inciso (n) define el término, “Junta de Subastas” en el Plan, como la, “Junta de Subastas de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico”).

<sup>68</sup> *Id.* art. 62 (énfasis suplido).

<sup>69</sup> *Id.* art. 59.

nos a las necesidades de la agencia administrativa. Asimismo, la creación de una Junta Revisora con el poder de hacer una adjudicación de *novus* sobre una subasta, plantea graves preocupaciones. Por un lado, sobre la concentración de tanto poder en unos pocos funcionarios; por otro, la falta de finalidad de un proceso adjudicativo y su extensión. La uniformidad de los procesos en las agencias administrativas para la adjudicación e impugnación de subastas, no necesariamente tiene que estar atada a la concentración del poder de adjudicación en un organismo, aún guiada por criterios subjetivos al momento de emitir su determinación y sin el conocimiento especializado de las necesidades de cada agencia. Los procesos de adjudicación de subastas deben exhibir organismos de adjudicación transparentes, con pericia y reglas precisas, tanto en la publicación del bien o servicio como en su adjudicación. Solo así, se garantiza el propósito primordial de que el Estado consiga los mejores bienes y servicios al mejor precio.

### B. Subastas municipales

Por otro lado, los procesos de adquisición de bienes y servicios en los municipios de Puerto Rico están regulados por la *Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.<sup>70</sup> Como resultado, esta ley establece su propia serie de normas generales que regula y exige el establecimiento de una junta de subastas para adjudicar los procedimientos de adquisiciones en los municipios.<sup>71</sup>

Durante este término, en *Transporte Rodríguez v. Junta de Subastas*, el Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de expresarse en torno a la extensión del proceso de revisión judicial de subastas municipales, particularmente sobre la procedencia de la moción de reconsideración en estos procesos.<sup>72</sup> En este caso, un licitador impugnó mediante un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones una subasta realizada por el Municipio Autónomo de Aguadilla. El foro apelativo revocó la determinación del ayuntamiento sosteniendo que la notificación de la subasta resultó insuficiente, pues no advirtió a las partes sobre el término para solicitar la reconsideración de la adjudicación ante la Junta de Subastas.<sup>73</sup> Sostuvo que, una vez la Junta de Subastas notificara la adjudicación de la subasta incluyendo el derecho a solicitar reconsideración, la parte adversamente afectada podía entonces presentar el recurso de revisión judicial.

El Tribunal Supremo revocó la determinación del foro intermedio. El artículo 10.006 de la *Ley de municipios autónomos*, según enmendado por la Ley Núm.

---

<sup>70</sup> Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA §§ 4001-4958, 4504-4508 (2014); Véase Ley de procedimiento administrativo uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2102(a) (2011 & Supl. 2016) (comprobando que la LPAU excluye a los municipios de la definición de agencias).

<sup>71</sup> 21 LPRA §§ 4501-4508 (2014); *Caribbean Communications v. Policía de PR*, 176 DPR 978 (2009).

<sup>72</sup> *Transporte Rodríguez v. J. Subastas*, 194 DPR 711 (2016).

<sup>73</sup> *Id.* en la pág. 715.

213–2009, establece que “[t]oda adjudicación tendrá que ser notificada a cada uno de los licitadores apercibiéndolos del término jurisdiccional de diez días para solicitar revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones de conformidad con la [sección] 4702 de este título”.<sup>74</sup> La sección aludida, que dispone sobre la jurisdicción exclusiva del Tribunal de Apelaciones para adjudicar las revisiones judiciales de las subastas regula la notificación y el proceso de revisión de las licitaciones municipales. En parte pertinente, expone que:

La notificación deberá incluir el derecho de la(s) parte(s) afectada(s) de acudir ante el Tribunal de Apelaciones para la revisión judicial; [el] término para apelar la decisión; [la] fecha de archivo en auto de la copia de la notificación y a partir de qué fecha comenzará a transcurrir el término.<sup>75</sup>

El Tribunal Supremo ultimó que, a diferencia de los procesos de subastas en las agencias administrativas, la moción de reconsideración no está disponible en los procesos de subastas municipales por lo que los municipios no tienen la obligación de incluirlo como parte de las advertencias de la notificación de la adjudicación.<sup>76</sup> Nuestro máximo foro en Derecho local concluyó que, “[e]n lo relativo a la adjudicación de subastas municipales, la parte adversamente afectada no tiene disponible el mecanismo de reconsideración ante la Junta de Subastas, sino que deberá acudir en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones”.<sup>77</sup> En este caso, el Tribunal Supremo concluyó que la notificación de la subasta realizada por el Municipio de Aguadilla fue una adecuada, que cumplió con el derecho constitucional a un debido proceso de ley, pues incluyó la información requerida por la *Ley de municipios autónomos* y la casuística del Tribunal Supremo.<sup>78</sup>

El Tribunal Supremo reiteró la importancia de una notificación adecuada de la adjudicación de los procesos de subastas municipales, como parte de las garantías del proceso debido de la ley para hacer efectiva la revisión judicial. Al reseñar la trillada norma, el Tribunal Supremo de Puerto Rico se aferró exclusivamente a la casuística de notificación adecuada para los casos de adjudicación de subastas, evitando así extender a estos procesos de subastas la acuñada norma sobre los efectos de una notificación defectuosa de las resoluciones finales de las agencias administrativas.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> 21 LPRSA § 4506 (2014).

<sup>75</sup> *Id.* § 4702. El Tribunal Supremo descansó además en el lenguaje de la sección 13 del Reglamento para la administración municipal Núm. 7539, de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales de 18 de julio de 2008 y del artículo XXVIII del Reglamento de la Junta de Subastas de Municipio de Aguadilla. Véase *Transporte Rodríguez*, 194 DPR en las págs. 719–20.

<sup>76</sup> *Transporte Rodríguez*, 194 DPR en la pág. 722.

<sup>77</sup> *Id.*

<sup>78</sup> *Id.*

<sup>79</sup> Véase *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237, 247 (2007); *Torres Products v. J. Mun. de Aguadilla*, 169 DPR 886, 893–94 (2007); *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 742 (2001); *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla*, 151 DPR 30, 38 (2000).

A diferencia del ámbito civil, el Tribunal ha reiterado que en los casos de revisión judicial de una determinación administrativa que exista una notificación insuficiente se le debe conceder tiempo a la parte perjudicada para que ejerza su derecho a la revisión judicial, o a atender el recurso de revisión ya presentado, siempre que no haya mediado incuria.<sup>80</sup> En este caso, el Tribunal Supremo omitió distinguir el procedimiento de revisión judicial —incluyendo el requisito de revisión administrativa ante la Junta Revisora de la Administración— de aquellas subastas que los municipios voluntariamente determinen canalizar a través del Plan de la Administración.<sup>81</sup>

### CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de las decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico y de la legislación vinculada al tema de los procesos de subastas públicas, evidencia la necesidad urgente de revisar tanto el esquema de adjudicación, como las normas jurídicas aplicables. La insuficiencia de fondos del Estado para adquirir los bienes y ofrecer sus servicios, el continuo cuestionamiento de la transparencia de estos procesos, la fragilidad de las estructuras adjudicativas, así como la imprecisa norma jurídica, exigen una nueva política pública. La falta de regulación de estos procesos donde el Estado desembolsa millones de dólares y se convierte en bugía de la economía, además de perpetuar los conocidos esquemas de corrupción pública, incide sobre la obligación constitucional del Estado de asegurar que sus recursos se optimicen para el sostenimiento y funcionamiento del mismo.

---

<sup>80</sup> Véase además *García Sierra v. Adm. de Corrección*, 192 DPR 936, 943 (2015) (Estrella Martínez, voto disidente); *Horizon Media Corp., v. J. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 235-36 (2014); *Molini Gronau v. Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública*, 179 DPR 674, 687 (2010).

<sup>81</sup> Plan de reorganización de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico de 2011, Plan de reorganización Núm. 3 de 21 de noviembre de 2011, según enmendado, 3 LPRA Ap. XIX, arts. 3, 22, 26 (2011 & Supl. 2016).