

ANÁLISIS DEL TÉRMINO 2023-2024: DERECHO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO

WILLIAM VÁZQUEZ IRIZARRY*

INTRODUCCIÓN	25
I. PODERES DE LAS AGENCIAS	25
II. REGLAMENTACIÓN Y ADJUDICACIÓN	34
III. CONTROL Y REVISIÓN JUDICIAL	40
A. Agotamiento de remedio.....	40
B. Revisión de denegatoria de intervención	45
IV. SUBASTAS Y ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	49
A. Reconsideración	49
B. Requisito de experiencia.....	57

INTRODUCCIÓN

Durante este término, el Tribunal Supremo de Puerto Rico (en adelante, “Tribunal Supremo”) emitió varias decisiones que de algún modo u otro pueden catalogarse dentro del tema de Derecho Administrativo. Esto incluye, no solo decisiones relativas a la *Ley de procedimiento administrativo uniforme* (en adelante, “LPAU”) y tópicos doctrinales clásicos, sino también discusiones que se dan dentro de un ámbito sectorial, pero que se enmarcan en el examen de esquemas regulatorios, por lo que son pertinentes al estudio del Derecho Administrativo. En este análisis nos hemos concentrado en seis decisiones que abordan la regulación de cooperativas, la distinción entre reglas legislativas y no legislativas, el agotamiento de remedios, la revisión de una denegatoria de intervención, la reconsideración de subastas, y la evaluación de experiencias previas para adjudicación de propuestas.

I. PODERES DE LAS AGENCIAS

El caso *Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial* (en adelante, “Legal Coop”) v. *Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico* (en adelante, “COSSEC”),¹ se origina a raíz de la creación de

* Catedrático, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

¹ Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial (Legal Coop) v. COSSEC, 213 DPR 777 (2024).

Legal Coop, entidad que “ofrece asesoría, asistencia y representación legal, y servicios notariales, a empresas cooperativas y de la economía solidaria”.² Según indica la opinión del Tribunal Supremo, su organización fue realizada como una “cooperativa de trabajo asociado”,³ bajo la Ley Núm. 239-2004, conocida como la *Ley general de sociedades cooperativas de Puerto Rico de 2004* (en adelante, “Ley general de cooperativas de 2004”).⁴

Conforme a lo requerido por ley, Legal Coop. sometió sus documentos de incorporación a la Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico (en adelante, “CDCOOP”).⁵ Luego de examinarlos, CDCOOP los refirió al Departamento de Estado, paso que también es parte del proceso contemplado por ley:

La Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico examinará los documentos constitutivos, si éstos cumplen con todos los requisitos de esta Ley, y si ninguna de sus disposiciones está en contravención con las leyes de Puerto Rico.

La Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico someterá las cláusulas de incorporación al Secretario de Estado dentro del término prescriptivo de cuarenta y cinco (45) días hábiles desde la fecha de radicación.⁶

Adviértase que esta gestión no es automática, pues, de CDCOOP encontrar deficiencias como parte de su examen, procede que las notifique al peticionario.⁷ La *Ley general de cooperativas* contempla también el escenario donde la CDCOOP no actúa, ni para remitir los documentos al Departamento de Estado, ni para levantar deficiencias.⁸ En tal caso, se autoriza que el peticionario presente los documentos directamente al Departamento de Estado, “que luego de determinar que cumplen con la ley, registrará las cláusulas y expedirá el correspondiente certificado de incorporación”.⁹

En el Departamento de Estado se realizaron gestiones conducentes a registrar las cláusulas de incorporación y expedir el correspondiente certificado, resultando Legal Coop debidamente incorporada como cooperativa el diecisiete de junio de 2020.¹⁰ Según dispone

² *Id.* en la pág. 781.

³ *Id.*

⁴ Según la *Ley general de sociedades cooperativas de Puerto Rico*:

El propósito de las cooperativas de trabajo asociado es la ejecución en común de las tareas productivas de servicios o profesionales con el objetivo de proporcionarse fuentes de trabajo estables y convenientes, en las que sus socios trabajadores dirigen todas las actividades de la misma con el fin de generar actividades productivas que les permitan recibir beneficios de tipo económico y social. El régimen de propiedad de los medios de producción en estas cooperativas es de carácter social e indivisible.

Ley general de sociedades cooperativas de Puerto Rico de 2004, Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA § 4570 (2004) (2023).

⁵ *Id.* § 4410; *Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial (Legal Coop)*, 213 DPR, en la pág. 781.

⁶ 5 LPRA § 4411.

⁷ *Id.* § 4412.

⁸ *Id.* § 4413.

⁹ Este tipo de diseño procesal es lo que el Derecho Administrativo en otras jurisdicciones denomina silencio administrativo. En su vertiente negativa, es una norma donde la inacción es interpretada como una denegatoria de lo solicitado, mientras que, en su vertiente positiva, lo contrario, se le imputa a la agencia haber validado lo peticionado. Este último sería el caso de la citada disposición legal. Véase *Id.*; JOSÉ ESTEVE PARDO, LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO 191 (201).

¹⁰ *Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial (Legal Coop)*, 213 DPR, en la pág. 781.

la *Ley general de cooperativas de 2004*, la “cooperativa quedará debidamente constituida cuando el Departamento de Estado registre sus cláusulas y emita el correspondiente certificado de registro”.¹¹

Ahora bien, de manera simultánea, CDCOOP procedió a referir toda esta documentación a COSSEC.¹² Dicho trámite se da en el contexto de la siguiente disposición legal:

La cooperativa podrá comenzar sus operaciones oficialmente cuando el Departamento de Estado haya registrado sus cláusulas de incorporación. La Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico enviará el certificado de inscripción y dos (2) copias de las cláusulas y del reglamento a toda cooperativa debidamente constituida y al Inspector de Cooperativas.¹³

Esta referencia a un envío de documentos al Inspector de Cooperativas se relaciona a su vez con el artículo 37 de la *Ley general de cooperativas de 2004*, conforme al cual corresponde a dicha oficina “otorgar un permiso escrito a toda cooperativa que hubiese cumplido con los requisitos de esta Ley para que pueda comenzar sus operaciones”.¹⁴ Como se explica más adelante, esta referencia al Inspector de Cooperativas debe ser interpretada hoy a la luz de que dicha oficina fue sustituida, para esta función, por COSSEC.

Recibida la documentación, COSSEC procedió entonces a realizar un examen que culminó en un señalamiento a Legal Coop, relacionado a una cuenta bancaria con un balance de alrededor de \$140,000.00.¹⁵ Como explicación, Legal Coop indicó que la cuenta correspondía al registro de anticipos de dividendos a los socios, como mecanismo de pago por los servicios prestados por estos.¹⁶ Ante dicha justificación, COSSEC asumió la posición que la *Ley general de cooperativas de 2004* no contemplaba tal tipo de anticipo.¹⁷ Legal Coop, por su parte, rebatió que ese planteamiento no aplicaba a cooperativas de trabajo asociado, donde los socios no eran empleados, sino dueños.¹⁸ Por esto, planteaba que el pago por servicios no era salario, sino un anticipo de los dividendos que como dueños hubieran recibido en su día.¹⁹ Insatisfechos con la explicación, COSSEC determinó no otorgarle el permiso para operar.²⁰

De esa determinación, Legal Coop solicitó reconsideración, la cual fue denegada por COSSEC, informándole su derecho a revisar ante la Junta de Directores del organismo.²¹ Aunque Legal Coop solicitó tal revisión ante la Junta, el organismo emitió una

¹¹ 5 LPRA § 4414.

¹² Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial (Legal Coop), 213 DPR, en la pág. 782.

¹³ 5 LPRA § 4415.

¹⁴ Id. § 4645.

¹⁵ Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial (Legal Coop), 213 DPR, en la pág. 782.

¹⁶ Id.

¹⁷ Id.

¹⁸ Id. en la pág. 783.

¹⁹ Id.

²⁰ Id.

²¹ Id. en las págs. 783-84.

Resolución declarando no ha lugar el recurso por entender que carecían de jurisdicción.²² La Junta asumió como posición que la revisión era prematura porque las actuaciones de COSSEC no eran determinaciones administrativas finales.²³ Aparenta ser que las determinaciones de COSEEC no las había firmado su presidenta ejecutiva, lo que entonces fue subsanado con una nueva resolución denegando el permiso de operación con su firma.²⁴

Legal Coop volvió entonces a solicitar reconsideración, cuestionando que COSSEC tuviera autoridad para revocar la determinación de CDCOOP, respecto a que una entidad cumple con los requisitos para constituirse como cooperativa.²⁵ Legal Coop recibió fallos adversos a nivel administrativo y llegó entonces en recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, foro que confirmó la determinación administrativa.²⁶ Ante el Tribunal Supremo, la controversia quedó esbozada del siguiente modo: “debemos determinar si COSSEC puede denegar a una cooperativa de tipo diverso un permiso para operar, cuanto esta ya ha obtenido la autorización de la [CDCOOP] y del Departamento de Estado”.²⁷

Para atender esta pregunta, el Tribunal Supremo comienza brindando una amplia explicación del marco regulatorio de las cooperativas en Puerto Rico. Para esto, la opinión agrupa las leyes que inciden en el ámbito cooperativista, en tres áreas: las que autorizan la organización de una cooperativa, las que crean autoridades gubernamentales para promoverlas y fomentar su desarrollo, y las que asignan autoridades gubernamentales para supervisarlas.²⁸ De otra parte, respecto a las que sirven el propósito de permitir la organización de cooperativas, hay algunas de carácter general como la *Ley general de cooperativas de 2004* y otras de carácter sectorial, incluyendo temas particulares como ahorro y crédito, juveniles, y energía.

Para propósitos de claridad, hemos preparado una tabla que procura explicar el marco regulatorio general histórico del cooperativismo en Puerto Rico, según se consigna en la opinión del Tribunal Supremo.

²² *Id.* en la pág. 784.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.* en la pág. 785.

²⁶ *Id.* en las págs. 785-87.

²⁷ *Id.* en las págs. 780-81.

²⁸ *Id.* en las págs. 790-91.

TABLA 1. MARCO REGULATORIO GENERAL HISTÓRICO DEL COOPERATIVISMO EN PUERTO RICO

Ley	Entidad responsable de examinar documentos constitutivos	Entidad responsable de autorizar el comienzo de operaciones	Entidad responsable de supervisar
<i>Ley General de Cooperativas de 1946.</i> ²⁹	El Inspector de Cooperativas aprobaba o rechazaba cláusulas de incorporación y reglamento interno. Además, recomendaba la expedición del certificado de registro al Departamento de Estado.	No se explica.	Oficina del Inspector de Cooperativas
<i>Ley General de Cooperativas de 1994.</i> ³⁰	El Inspector de Cooperativas recibía documentos, y si cumplían, los remitía al Departamento de Estado en cuarenta y cinco días. En caso de que el Inspector de Cooperativas no actuara, el peticionario podía acudir directamente al Departamento de Estado.	Una vez el Departamento de Estado registrara las cláusulas de incorporación, la cooperativa podía comenzar operaciones. El Inspector de Cooperativas debía otorgar un permiso escrito a toda cooperativa para comenzar operaciones.	Oficina del Inspector de Cooperativas
Ley Núm. 186-2001, ³¹ que enmendó la Ley de 1994.	La Administración de Fomento Cooperativo sustituye al Inspector de Cooperativas con relación a la etapa inicial.	No se modifica.	Oficina del Inspector de Cooperativas
<i>Ley General de Cooperativas de 2004.</i> ³²	Mantiene el rol de la Administración de Fomento Cooperativo.	No se modifica.	Oficina del Inspector de Cooperativas

Bajo la *Ley general de cooperativas de 1994*,³³ había disposiciones relacionadas al proceso de constitución de cooperativas, consignados en el artículo 5 y sus subincisos, así como en el artículo 36, donde se contemplaba la existencia de “un permiso para operar”, cuya concesión estaba en manos del Inspector de Cooperativas y que existía separado de la responsabilidad del Departamento de Estado a los efectos de expedir un certificado de registro de la cooperativa.³⁴ Luego, aunque una enmienda del 2001 y la *Ley general de cooperativas de 2004* colocaron la responsabilidad sobre el proceso constitutivo en manos de la Administración de Fomento Cooperativo (en adelante, “AFC”), el artículo 36 no fue

²⁹ Ley general de sociedades cooperativas, Ley Núm. 291 de 9 de abril de 1946 (derogada 1994).

³⁰ Ley general de sociedades cooperativas de 1994, Ley Núm. 50-1994, 5 LPRA §§ 881-910 (derogada 2004).

³¹ Ley general de sociedades cooperativas, Ley Núm. 186-2001 (derogada 2004).

³² Ley general de sociedades cooperativas de Puerto Rico de 2004, Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA §§ 4381-4667 (2023 & Supl. 2024).

³³ 5 LPRA §§ 881-910.

³⁴ 5 LPRA §§ 4050, 4360.

alterado, reteniendo el Inspector de Cooperativas la función de otorgar el referido permiso para operar.³⁵

Al amparo de mantener dicha facultad, el Inspector de Cooperativas aprobó la Carta Normativa Núm. 2006-02-03 sobre Otorgación de Permisos a las Cooperativas de 17 de marzo de 2006, donde se disponía que el certificado de registro del Departamento de Estado no constituía un permiso para operar.³⁶ En cambio, se establecía que, como parte de su responsabilidad de otorgar el permiso, le tocaba al Inspector de Cooperativas examinar el sistema de contabilidad de la cooperativa solicitante y el contenido de su reglamento interno.³⁷ Partiendo de la realización de dichas gestiones, esta normativa contemplaba que el Inspector General pudiera conceder un permiso provisional por no más de treinta días.³⁸ En fin, se reafirmaba la noción de que el comienzo de operaciones de una cooperativa requería un permiso del Inspector de Cooperativas.

Lo próximo a considerar es la creación de la Corporación de Seguro de Acciones y Depósitos de Cooperativas de Ahorro y Crédito, entidad que en su origen fue establecida mediante la Ley Núm. 5 de 15 de enero de 1990, como parte un marco regulatorio particular de las cooperativas de ahorro y crédito.³⁹ Dicho rol fue luego reafirmado a través de la Ley Núm. 114-2001, *Ley de la corporación pública para la supervisión y seguro de cooperativas de Puerto Rico*, de donde se desprenden las siglas COSSEC.⁴⁰

Conforme describe la opinión del Tribunal Supremo, pocos años después, resultaba evidente que el andamiaje de leyes regulando la actividad cooperativista lucía disperso y desarticulado. De un lado, había gestiones de promoción bajo la responsabilidad de dos entidades distintas: la AFC y el Fondo de Inversión de Desarrollo Cooperativo (en adelante, “FIDC”, por sus siglas en inglés).⁴¹ De otro lado, los esfuerzos de carácter educativo estaban en manos del Instituto de Cooperativismo de la Universidad de Puerto Rico.⁴² Mientras, la gestión de fiscalización y reglamentación estaba en manos del Inspector de Cooperativas para la mayoría de los casos y de COSSEC para las cooperativas de ahorro y crédito.⁴³

En ese contexto, resulta necesario comprender lo que buscaba la Asamblea Legislativa al adoptar la *Ley de la comisión de desarrollo cooperativo* en el 2008.⁴⁴ La misma reestructuró el ordenamiento cooperativista armonizando las funciones de promoción y fiscalización.⁴⁵ Para esto se adoptaron diversos cambios, incluyendo:

³⁵ *Id.* § 4645; (Hoy día el artículo 36 de la Ley Núm. 50-1994 es el art. 37 de la Ley general de sociedades cooperativas de 2004, luego de que la disposición fuera reenumerada por la Ley Núm. 258-2018.)

³⁶ OIC, Carta normativa número 2006-02-03 otorgación de permisos a las cooperativas, Núm. 7108 (17 de marzo de 2006), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/7108.pdf>.

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.*

³⁹ Ley de la Corporación de Seguros de acciones y depósitos de cooperativas de ahorro y crédito, Ley Núm. 5 de 15 de enero de 1990, 7 LPRA §§ 1301-1318 (derogada 2001).

⁴⁰ Ley de la Corporación Pública para la supervisión y seguro de cooperativas de ahorro y crédito, Ley Núm. 114-2001, 7 LPRA §§ 1334-1335h (2020).

⁴¹ Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial (Legal Coop) v. COSSEC, 213 DPR 777, 800-01 (2024).

⁴² *Id.* en la pág. 801.

⁴³ *Id.*

⁴⁴ Ley orgánica de la Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico, Ley Núm. 247-2008, 23 LPRA §§ 625-644 (2020).

1. Se incorporó la participación del movimiento cooperativista en la formulación e implementación de política pública;
2. Se creó CDCOOP y quedaron adscritas al ente el FIDC y COSSEC;
3. Se encomendó a la junta rectora de CDCOOP coordinar e integrar políticas y funcionamiento de entes adscritos, incluyendo resolver posibles inconsistencias;
4. Se eliminó la AFC eliminó y se transfirieron sus funciones a CDCOOP;
5. Se eliminó la Oficina de Inspector de Cooperativas y se transfirieron sus funciones a COSSEC.⁴⁶

Con lo anterior, conforme explica el Tribunal Supremo en su opinión, el marco regulatorio resultante y vigente es el siguiente:

TABLA 2. MARCO REGULATORIO VIGENTE DEL COOPERATIVISMO EN PUERTO RICO

Leyes	Ente responsable de constitución de cooperativa	Ente responsable de comienzo de operaciones	Ente responsable de supervisar
<i>Ley general de sociedades cooperativas de 2004</i>	CDCOOP recibe documentos y, si cumplen, los remite al Departamento de Estado en cuarenta y cinco días o devuelve con reparos. De CDCOOP no actuar dentro del referido término, el peticionario puede acudir directamente al Departamento de Estado.	“La cooperativa podrá comenzar sus operaciones oficialmente cuando el Departamento de Estado haya registrado sus cláusulas de incorporación”. ⁴⁷	
<i>Ley de la Comisión de Desarrollo Cooperativo (2008)</i>		Pero COSSEC debe “otorgar un permiso escrito a toda cooperativa ... para que pueda comenzar sus operaciones”. ⁴⁸	COSSEC

En ese contexto, el Tribunal Supremo termina fallando a favor de Legal Coop.⁴⁹ Por un lado, concluyó que permitir que COSSEC impida el comienzo de operaciones de una cooperativa, colocaría a dicho organismo en una posición superior a CDCOOP, cuando en realidad es un ente subordinado al último.⁵⁰ Conforme explica la opinión, un resultado de

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ Ley general de sociedades cooperativas de Puerto Rico de 2004, Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA § 4415 (2004) (2023).

⁴⁸ *Id.* § 4645.

⁴⁹ Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial (Legal Coop) v. COSSEC, 213 DPR 777, 805 (2024).

⁵⁰ *Id.*; Según el artículo 13 de la *Ley de la Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico*:

Por la presente se adscriben a la Comisión, como componentes operacionales de éste, la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico y el Fondo de Inversión y Desarrollo Cooperativo, disponiéndose que aquellas determinaciones de dichas entidades que impliquen definición de política pública habrán de ser cónsonas con la política pública de desarrollo del Cooperativismo, según la misma sea definida e interpretada por la Junta Rectora de la Comisión.

Ley orgánica de la Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico, Ley Núm. 247-2008, 23 LPRA § 637 (2020).

esa naturaleza derrotaría la primacía de CDCOOP y generaría la inconexión y duplicidad que se quiso superar mediante la reforma del 2008.⁵¹ De otra parte, sobre la Carta Normativa de 2006, conforme a la cual una cooperativa no podía comenzar a operar hasta que el Inspector de Cooperativas lo autorizara, el Tribunal Supremo estimó que COSSEC no podía invocar un reglamento “que, a todas luces, contraviene la política pública claramente establecida en la Ley de la Comisión de Desarrollo Cooperativo”.⁵²

En fin, según la opinión del Tribunal Supremo, “la autoridad de COSSEC sobre este tipo de cooperativas se limita a su regulación y fiscalización luego de incorporadas”.⁵³ En el caso de Legal Coop, habiendo recibido el visto bueno de CDCOOP y registrado sus artículos de incorporación con el Departamento de Estado, podía comenzar a operar sin estar ello supeditado a una autorización por parte de COSSEC.

La opinión del Tribunal Supremo representa un importante esfuerzo en sintetizar el desarrollo histórico y la situación actual del esquema regulatorio aplicable a las cooperativas en Puerto Rico. Sin embargo, no podemos dejar de observar que un planteamiento obvio que encierra la controversia no recibe al final una clara contestación en dicha opinión. Nos referimos a que la ponencia mayoritaria nunca brinda una explicación clara y convincente sobre qué continúa significando que, conforme al texto del artículo 37 de la *Ley general de cooperativas de 2004*, corresponde a COSSEC “otorgar un permiso escrito a toda cooperativa que hubiese cumplido con los requisitos de esta Ley para que pueda comenzar sus operaciones”.⁵⁴ Esto, a la luz de las otras enmiendas realizadas a la misma ley, parecen haberle conferido la misma autoridad a CDCOOP. Nos explicamos.

Si bien es meritorio el esfuerzo que realiza el Tribunal Supremo por desenredar un tortuoso desarrollo legislativo en lo respectivo a la regulación de cooperativas, llama la atención que no hubiera mayor candidez en reconocer el saldo neto al cual nos conduce ese análisis: la facultad de COSSEC bajo el artículo 37 de la *Ley general de cooperativas de 2004* para emitir una autorización que permita la operación de una cooperativa, es incompatible con lo dispuesto de manera más reciente por el artículo 5.5 de la misma ley.⁵⁵ La contradicción es obvia, pero llama la atención que en la opinión no se reconozca como tal, sino que simplemente se interpreta que prevalece la autoridad de CDCOOP. A tales efectos, como ya indicamos, queda sin responder una pregunta: ¿Qué significa hoy día la autoridad conferida a COSSEC para emitir un permiso de operación de una cooperativa bajo el artículo 37? La respuesta parece ser que *nada* y por ello mismo es que la opinión invalida, casi sin decirlo, la Carta Normativa de 2006, que para estos procesos había adoptado el Inspector de Cooperativas.

En todo caso, una alternativa que hubiera brindado una solución más completa era interpretar que lo sucedido fue una derogación tácita de la autoridad de COSSEC. Esto

⁵¹ Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial (Legal Coop), 213 DPR en las págs. 805-06.

⁵² *Id.* en la pág. 806.

⁵³ *Id.*

⁵⁴ Ley general de sociedades cooperativas de Puerto Rico de 2004, Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA § 4645 (2004) (2023).

⁵⁵ *Id.* §§ 4415, 4645.

es, reconocer que existía un conflicto y debía prevalecer la autoridad conferida a CD-COOP por ser una disposición aprobada con posterioridad a la autoridad reconocida a COSSEC.⁵⁶

Ahora bien, reconocer de forma directa ese conflicto abría las puertas a otra posible solución a la controversia, conforme identifica la jueza asociada Pabón Charneco en su opinión disidente, indicando lo siguiente:

Si una cooperativa entiende que COSSEC actuó contrario a la política pública de desarrollo del Cooperativismo cuando denegó la expedición de un permiso de operación, esta podrá recurrir a CDCOOP, hecho que no sucedió en la controversia que hoy atendemos. Al ser ello así, confirmaría la Sentencia que emitió el Tribunal de Apelaciones en el caso de autos.⁵⁷

Para comprender esta aseveración, es necesario acudir al artículo 13 de la ley habilitadora de CDCOOP, la Ley Núm. 247-2008, donde se indica:

(b) La Junta Rectora tendrá la facultad de resolver posibles inconsistencias entre las normas, reglamentos, procedimientos, cartas circulares o normativas de las entidades adscritas, tanto en su aprobación, aplicación e interpretación, y la política pública de desarrollo del Cooperativismo. La Junta definirá normas y procedimientos para atender dichas posibles inconsistencias de manera expedita para evitar el menoscabo de la política pública de desarrollo del Cooperativismo y evitar atrasos en el funcionamiento de las entidades adscritas. La determinación de la Junta Rectora podrá reafirmar la normativa en discusión o declararla inconsistente con la política pública de desarrollo del Cooperativismo, en cuyo caso la misma perderá vigencia y efectividad según lo disponga la determinación de la Junta Rectora. Las determinaciones de la Junta Rectora que estén relacionadas a la aprobación o desaprobación de normativa posiblemente inconsistente con la política pública enunciada en esta Ley o aquella a ser promulgada por dicho organismo, según dispuesto en el Artículo 9 de la presente Ley, será concluyente y no estarán sujetas a revisión por otro ente, salvo que la propia Junta entienda pertinente reconsiderarlo y salvo por la revisión judicial en caso de que la determinación resulte caprichosa, arbitraria o se haya hecho en violación al debido proceso de ley.

(c) Cualquier persona con interés, incluyendo, pero sin limitarse a cualesquiera de los miembros de la Junta Rectora o cooperativas, podrán presentar ante la consideración de dicho organismo, planteamientos de posible inconsistencia de política pública, cuya petición deberá ajustarse a las normas que para esos fines defina por reglamento la propia entidad. Los procesos de conciliación de

⁵⁶ *Id.*; Depto. Hacienda v. Telefónica, 164 DPR 195, 208 (2005) (“Ante dos disposiciones legales antagónicas, debe prevalecer la última voluntad legislativa, que es la expuesta en la nueva ley.”).

⁵⁷ *Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial (Legal Coop)*, 213 DPR en las págs. 812-13 (Pabón Charneco, opinión disidente).

política pública llevados a cabo por virtud de lo antes dispuesto, no estarán sujetos a la [LPAU].⁵⁸

Esta disposición de ley es sumamente importante pues supone un reconocimiento por parte de la Asamblea Legislativa de que el andamiaje regulatorio resultante de su propia gestión pudiera generar contradicciones a la luz de diversas normas distribuidas entre distintos organismos adscritos a CDCOOP. En tal circunstancia, es posible entonces plantear que el proceso de interpretación judicial y la aplicación de principios básicos de hermenéutica como la derogación tácita, debe ceder ante el mandato legislativo de que le toca a CDCOOP atender ese tipo de conflicto.

Esto fue en esencia el planteamiento de la opinión disidente y coincidimos con el mismo. Nótese que es un asunto procesal, por lo que este resultado alterno no entra en conflicto con la interpretación sustantiva que realizó la opinión mayoritaria. Por más claro que sea llegar a la conclusión de que COSSEC no podía impedir que la cooperativa comenzara a operar, las disposiciones citadas sobre la autoridad de *CDCOOP* para armonizar conflictos interpretativos también son muy claras. Asunto aparte e interesante es la manera en que CDCOOP asumiría esta potestad y cómo interpretar la parte final del inciso (b) del artículo 13 de su ley orgánica, la cual parece querer limitar el criterio de revisión judicial aplicable a una posible impugnación de la decisión de CDCOOP ante un conflicto.⁵⁹

II. REGLAMENTACIÓN Y ADJUDICACIÓN

En *R&B Power, Inc. v. Junta de Subastas de la ASG de Puerto Rico*, la controversia se origina el diecinueve de julio de 2022 con la publicación de una invitación a una subasta formal por parte de la Junta de Subastas de la Administración de Servicios Generales (en adelante, “ASG”), para la adquisición de un equipo de excavadoras compactas para el Departamento de Transportación y Obras Públicas y otras agencias.⁶⁰ El treinta y uno de agosto de 2022, la Junta de Subastas notificó una resolución de rechazo global, determinando que los únicos dos licitadores habían incumplido con los requisitos del proceso.⁶¹ La notificación advertía que las partes afectadas podían impugnar ante la Junta Revisora de ASG y que debían “cubrir los costos dispuestos en la Carta Circular ASG Núm. 2021-06”.⁶²

De dicha notificación, R&B Power acudió ante la Junta Revisora el veinte de septiembre de 2022.⁶³ Entonces, al cabo de treinta días, el veinte de octubre de 2022, venció el término que tenía la Junta Revisora para considerar la reconsideración o extender el término para considerarla.⁶⁴ Sin embargo, el veinticuatro de octubre de 2022, la Junta Revisora notificó una resolución extendiendo el término para resolver.⁶⁵ Finalmente, el 8 de noviembre de

⁵⁸ Ley orgánica de la Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico, Ley Núm. 247-2008, 23 LPRA § 637(b)-(c) (2020).

⁵⁹ *Id.* § 637(b).

⁶⁰ *R&B Power, Inc. v. Junta de Subastas de la ASG de Puerto Rico*, 213 DPR 685, 690-91 (2024).

⁶¹ *Id.* en las págs. 691-92.

⁶² *Id.* en la pág. 692.

⁶³ *Id.*

2022, el organismo emitió una resolución denegando la revisión, fundamentado en que R&B Power no pagó el arancel requerido por la Carta Circular ASG Núm. 2021-06.⁶⁶ De esa determinación es que acude el día siguiente R&B Power en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, impugnando el requisito del pago de tarifa para la presentación de un recurso ante la Junta Revisora, conforme dispuesto en la citada carta circular.⁶⁷ El foro apelativo intermedio desestimó el recurso, asumiendo la misma postura de que R&B Power incumplió con el requisito de pagar los aranceles.⁶⁸ El caso llegó entonces al Tribunal Supremo y allí la controversia quedó trabada en los siguientes dos planteamientos:

¿Puede una agencia administrativa aplicar una disposición contenida en una carta circular que es, a todas luces, una regla legislativa, pero que para su adopción no atravesó el procedimiento de reglamentación dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU)?

....

[S]i la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico (Junta Revisora) actúa con jurisdicción sobre una revisión administrativa que se insta ante sí, aun cuando la resuelve fuera del término original con el que contaba para ello.⁶⁹

Sobre el primer planteamiento, el análisis del Tribunal Supremo no resultó muy complicado, utilizando la distinción doctrinal básica de reglas legislativas y no legislativas.⁷⁰ Al respecto, era claro que la ASG pretendió impactar sustancialmente los derechos de una persona o entidad privada, mediante una carta circular que no cumplía con el proceso de adopción de reglamentos de la LPAU. Es importante resaltar que la opinión reconoce que este tipo de incumplimiento no puede ser apreciado como la mera omisión de una formalidad, sino que están en juego importantes consideraciones de política pública. Al respecto, se indica:

El procedimiento de reglamentación estatuido en la LPAU no es un mero formalismo. Toda vez que las reglas legislativas “tienen fuerza y efecto de ley porque son una extensión del proceso legislativo”, es imperativo que, previo a su adopción, la ciudadanía esté plenamente informada sobre su contenido y participe en su formulación por medio del ofrecimiento de comentarios y a través de vistas públicas, de ser aplicable esto último.⁷¹

⁶⁴ *Id.* en la pág. 693; Enmienda a la Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 110-2022, 3 L.P.R.A § 9659 (2023 & Supl. 2024) (el término era dispuesto por la versión vigente en ese momento del proceso de reconsideración de subastas.)

⁶⁵ *R&B Power, Inc.*, 213 DPR en la pág. 693.

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Id.* en la pág. 694.

⁶⁹ *Id.* en la pág. 690.

⁷⁰ *Id.* en las págs. 701-05; Véase, Tosado Cortés v. AEE, 165 DPR 377 (2005).

⁷¹ *R&B Power, Inc.*, 213 DPR en la pág. 715 (citas omitidas).

Ahora, es menester apuntar que la conclusión de que se debió aprobar un reglamento conforme a la LPAU tiene en este caso un carácter doctrinal y otro puramente normativo. Nos referimos a que, más allá de lo que pretendía hacer la ASG al colocar su carta circular en el renglón de un documento que afectaba sustancialmente derechos y obligaciones de la ciudadanía, aquí había una ley con un mandato claro y directo de reglamentar.⁷² La autoridad de la agencia para imponer el pago de aranceles de presentación se desprende de una ley que exige a la ASG atender el asunto por la vía reglamentaria. El artículo 62 de la *Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico* (en adelante, “*Ley de compras de ASG*”) dispone lo siguiente:

La Junta Revisora fijará, mediante reglamento, los cargos, derechos o aranceles a ser satisfechos por: (a) la presentación de recursos, según aplique; (b) las copias de cualquier documento de carácter público que se le requieran; y (c) cualquier otro trámite o servicio que preste a solicitud del público en cumplimiento con las disposiciones de esta Ley.⁷³

Nótese que, de no haber existido esta disposición legal, el resultado hubiera sido el mismo. Estaríamos ante una carta circular fungiendo como un reglamento, sin haber cumplido con los requisitos del segundo capítulo de la LPAU.⁷⁴ Ahora, al existir un mandato legal específico, se refuerza la obligación de la agencia de utilizar el proceso dispuesto en ley para reglamentar, y en cierto modo agrava el manejo brindado por la ASG a la imposición del pago de aranceles en este caso.

Sobre este tema consideramos meritorio realizar dos comentarios adicionales. Primero, conviene reconocer que algunas leyes hacen lo contrario a lo aquí expuesto. Tienen un lenguaje donde parecen facultar a una agencia a establecer definiciones y tomar determinaciones, descansando en documentos que no requerirían cumplir con procesos de reglamentación. Por ejemplo, el *Código de incentivos de Puerto Rico*, está repleto de disposiciones que brindan al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio la autoridad para actuar mediante reglamento, “carta circular, determinación administrativa o cualquier otro documento informativo”.⁷⁵ Consideramos que aun en esas instancias, se debe aplicar el análisis doctrinal para aquellas cartas circulares que afecten sustancialmente los derechos de la ciudadanía y evitar atribuirle a la Asamblea Legislativa que de manera tácita permita a una agencia crear normas sin cumplir con las políticas públicas que subyacen al proceso de reglamentación bajo la LPAU. De hecho, asumir esta postura sería cónsono con lo expresado por el propio Tribunal Supremo en términos de “la mera clasificación de un reglamento como legislativo o interno no es determinante”.⁷⁶

72 *Id.* en las págs. 713-14.

73 Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, 3 LPRA § 9837g (2023 & Supl. 2024).

74 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9630 (2023 & Supl. 2024).

75 CÓD. INCS. PR secc. 2022.05, 13 LPRA § 45145 (2023 & Supl. 2024).

76 *R&B Power, Inc.*, 213 DPR en la pág. 704.

El segundo comentario es que, si bien el Tribunal Supremo sigue resolviendo este tipo de controversia descansando en sus precedentes sobre reglas legislativas y no legislativas, todavía no existe una opinión que discuta las disposiciones incorporadas a la LPAU al momento de la Ley Núm. 68-2015 crear la actual sección 2.20.⁷⁷ Nos referimos a la ley que adoptó el término “documento guía” para referirse a:

[U]n documento físico o electrónico de aplicabilidad general desarrollado por una agencia, que carece de fuerza de ley pero expresa la interpretación de la agencia sobre alguna legislación, la política pública de la agencia o que describe cómo y cuándo la agencia ejercerá sus funciones discretionales. Incluye interpretaciones oficiales, según definidas en este capítulo. Este término no incluye documentos que son reglamentos o reglas según definidas en este capítulo.⁷⁸

Claramente es una definición que corresponde a las llamadas cartas circulares. Ahora, se debe resaltar que esta sección 2.20 incorporó de manera particular ciertas garantías que la Asamblea Legislativa consideró necesarias a los fines de proteger a los ciudadanos frente al uso que puede dar una agencia a sus documentos guías. La más relevante es el inciso (b) donde se indica lo siguiente:

Una agencia que proponga descansar sobre el contenido de un documento guía en detrimento de una persona en cualquier procedimiento administrativo dará a la persona oportunidad adecuada para retar la legalidad o razonabilidad de una posición tomada en dicho documento.⁷⁹

En un caso como el que estamos discutiendo, se pudo haber planteado de qué manera la agencia cumplió con la obligación dispuesta por ley. Sin embargo, lo cierto es que esta disposición todavía no ha sido interpretada por el Tribunal Supremo y su alcance queda por ser visto. Por ejemplo, si lo requerido es que la agencia realice una gestión afirmativa para que la persona afectada pueda cuestionar el uso del documento guía o si meramente debe proveer un espacio procesal donde la persona pueda canalizar este tipo de planteamiento.

Otro asunto que el Tribunal Supremo tuvo que atender fue el planteamiento de ASG cuando alegó que no procedía que R&B Power impugnara la carta circular mediante un recurso de revisión judicial de una adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones.⁸⁰ Añadió que lo procedente era impugnar de su faz ante dicho foro, dentro de los treinta días de publicada la carta circular o bien mediante una impugnación en su aplicación ante el Tribunal de Primera Instancia.⁸¹ Como correctamente indica la opinión del Tribunal Supremo, este planteamiento fue improcedente, pues ya desde *Fuentes Bonilla v. ELA* se

⁷⁷ Enmienda a la Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 110-2022, 3 LPRA § 9630 (2023 & Supl. 2024).

⁷⁸ *Id.* § 9603(c).

⁷⁹ *Id.* § 9630(b).

⁸⁰ *R&B Power Inc.*, 213 DPR en la pág. 697.

⁸¹ *Id.*

había aclarado que una impugnación reglamentaria podía ser presentada dentro de un procedimiento de revisión judicial de determinaciones administrativas finales bajo la sección 4.2 de la LPAU.⁸²

Ahora, aunque coincidimos en que fue correcto que el Tribunal de Apelaciones atendiera la impugnación de la carta circular dentro del proceso de revisión judicial de la desestimación dictada por la Junta de Subastas de ASG, es menester señalar que existe una controversia subyacente a esta discusión. Se trata de cuál es la vía procesal adecuada para impugnar; no un reglamento, sino una carta circular. Nos parece que este asunto no ha sido discutido por el Tribunal Supremo y lo cierto es que existen precedentes que apuntan a dos enfoques distintos.

Uno es tratar la carta circular como un reglamento que no ha cumplido con los requisitos exigibles para su validez, por lo que debe ser impugnado precisamente como si fuera un reglamento. Esto es: (1) de su faz bajo la sección 2.7 de la LPAU, dentro de los treinta días de su aprobación ante el Tribunal de Apelaciones; (2) en su aplicación ante el Tribunal de Primera Instancia, o (3) dentro de un proceso de revisión judicial de adjudicación.⁸³ Por ejemplo, en *Sierra Club v. JP*, se impugnó una resolución administrativa que pretendía derogar resoluciones previas, las cuales cumplieron con el proceso de reglamentación de la LPAU, mientras que la que pretendía derogarlas no.⁸⁴ Esta resolución fue impugnada como si fuera un reglamento ante el Tribunal de Apelaciones.⁸⁵ De igual manera, en *Mun. de Toa Baja v. DRNA* se impugnó el acto administrativo de una agencia al designar al coquí llanero como especie en peligro crítico de extinción, bajo el fundamento de que esto era un acto reglamentario que incumplió con los requisitos de la LPAU.⁸⁶ De nuevo, el reclamante trató el documento como si fuera un reglamento y lo impugnó ante el Tribunal de Apelaciones bajo la sección 2.7 de la LPAU.⁸⁷

Sin embargo, hay otro enfoque alternativo. El mismo parte de que el documento guía, sea carta circular, resolución, entre otros, no es un reglamento inválido, sino una mera actuación que no tiene sustento en ley. En tales circunstancias, no estaría disponible la impugnación de su faz que la sección 2.7 solo contempla para reglamentos, sino una acción civil de invalidez ante el Tribunal de Primera Instancia. Por ejemplo, en *Asociación de Maestros v. Comisión*, se cuestionaba una resolución administrativa que imponía obligaciones del mismo modo que lo hubiera hecho un reglamento, pero la misma fue impugnada ante el Tribunal de Primera Instancia.⁸⁸

Exponemos lo anterior en la medida que el Tribunal Supremo invoque *Fuentes Bonilla* para justificar que una carta circular puede ser impugnada dentro de un recurso bajo la sección 4.2 de la LPAU, porque esto pudiera interpretarse en el sentido de que una carta circular es equivalente a un reglamento para efectos de impugnación.⁸⁹ Si esa fuera la im-

⁸² *Id.* en las págs. 710-12; *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364 (2018); 3 LPRA § 9672.

⁸³ 3 LPRA § 9617; *Fuentes Bonillas*, 200 DPR en las págs. 390-91.

⁸⁴ *Sierra Club v. JP*, 203 DPR 596, 600 (2019).

⁸⁵ *Id.* en la pág. 609.

⁸⁶ *Mun. de Toa Baja v. DRNA*, 185 DPR 684, 689 (2012).

⁸⁷ *Id.* en la pág. 698; 3 LPRA § 9617.

⁸⁸ *Asociación de Maestros v. Comisión*, 159 DPR 81 (2003).

⁸⁹ 3 LPRA § 9672.

plicación, estamos en desacuerdo. Nuestro parecer es que una carta circular no debe ser tratada como un reglamento para efectos de impugnación. Algunas de las razones para esta postura son prácticas. Por ejemplo, una impugnación de su faz se enfrentaría a la posible falta de certeza respecto al cumplimiento del término de treinta días para impugnar, si consideramos que una carta circular no pasa por los procesos de publicidad dentro del Departamento de Estado. Además, para quien impugne no conviene que el foro judicial sea el Tribunal de Apelaciones, pues la lógica es la de un trámite apelativo y el proceso estaría limitado por lo contenido en el “expediente”. En tal caso, la existencia misma del expediente se vuelve también incierta si consideramos que para efectos de la agencia no estaban aprobando un reglamento, por lo que nunca tuvieron que operar bajo el entendido de que debía existir un expediente reglamentario con el contenido requerido por la sección 2.6 de la LPAU.⁹⁰

El otro asunto en torno al cual se expresó el Tribunal Supremo fue si la Junta Revisora de Subastas de la ASG podía haber actuado sobre la solicitud de reconsideración, aun cuando hubiera pasado el término original con el que contaba para ello. Nótese que, planteado así, de primera impresión la respuesta es que sí a la luz de lo resuelto por el Tribunal Supremo en *Flores Concepción v. Taino Motors*, en el sentido de que:

[U]na agencia administrativa tiene jurisdicción para acoger una moción de reconsideración, aun después de transcurrido el término establecido para ello en la Sec. 3.15 de la [LPAU], ante, siempre y cuando no haya transcurrido el término para acudir en revisión ante el Tribunal de Apelaciones y no se haya presentado un recurso ante dicho foro.⁹¹

Ahora, lo que ocurre es que en este caso no se trataba de una reconsideración al amparo de la sección 3.15 de la LPAU, sino bajo el artículo 66 de la *Ley de compras de ASG*, conforme estaba vigente al momento del Tribunal Supremo resolver la controversia.⁹² Allí se disponía lo siguiente:

[L]a Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales . . . tendrá un término de treinta (30) días calendario adicionales para adjudicarla, contados a partir del vencimiento de los diez (10) días calendario que tenía para determinar si la acogía o no. La Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales podrá extender el término de treinta (30) días calendario, una sola vez, por un término adicional de quince (15) días calendario.

. . .

Si la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales dejare de tomar alguna acción con relación a la solicitud de revisión dentro del término correspondiente, según dispuesto en este capítulo, se entenderá que ésta

⁹⁰ *Id.* § 9616.

⁹¹ *Flores Concepción v. Taino Motors*, 168 DPR 504, 522 (2006).

⁹² 3 LPRA §9655; Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, 3 LPRA § 9838c (2023 & Supl. 2024).

ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha comenzará a correr el término para la revisión judicial.⁹³

La controversia se genera cuando la Junta Revisora extendió el tiempo para considerar la solicitud de reconsideración, pasados los treinta días que tenía disponibles, pero antes de culminar dicho término para acudir en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones.⁹⁴ Para el Tribunal Supremo, sin embargo, la solución fue relativamente sencilla. Se aplicó por analogía lo resuelto en *Flores Concepción* bajo la sección 3.15 de la LPAU.⁹⁵

Sobre esto procede hacer dos comentarios. Primero, hay que recordar siempre que la actuación requerida a la agencia no es “resolver” la reconsideración, sino actuar sobre la misma. Después de todo, lo que hizo *Flores Concepción* fue incorporar al ámbito administrativo lo que ya había resuelto el Tribunal sobre la reconsideración en el ámbito judicial.⁹⁶ Al respecto, en *Lagares v. ELA*, se había dicho que:

Lo determinativo para que se interrumpa el término de apelación o revisión es que el foro de instancia tome alguna acción para acoger la moción de reconsideración mientras aún tiene jurisdicción sobre el caso. Ello significa que el tribunal haya hecho alguna determinación demostrativa de que ha de atender la moción de reconsideración, como sería el señalamiento de una vista para oír a las partes sobre tal moción o dirigirse a la parte adversa para que exponga su posición sobre ésta por escrito.⁹⁷

En segundo lugar, la disposición objeto de discusión en *R&B Power*, ya no está en vigor. El artículo 66 de la *Ley de compras de ASG*, fue enmendado por la Ley Núm. 153-2024 y los términos relativos a la reconsideración ante la Junta Revisora fueron objeto de modificación.⁹⁸ Esto no debe afectar, sin embargo, el principio de lo resuelto en la opinión del Tribunal Supremo sobre la manera de interpretar el poder general de las agencias en lo relativo a reconsideraciones. En la quinta parte de este escrito se entra en el detalle de las enmiendas relativas a la reconsideración en ASG y para subastas en general.

III. CONTROL Y REVISIÓN JUDICIAL

A. Agotamiento de remedio

En *Muñoz Barrientos v. ELA*, la controversia se origina en un incidente ocurrido en enero de 2019 dentro de una institución correccional donde estaba internado el Sr. Muñoz Barrientos.⁹⁹ En dicha institución, el Sr. Muñoz Barrientos descubrió un agujero en una

⁹³ 3 LPRA § 9838c.

⁹⁴ R&B Power, Inc. v. Junta de Subastas de la ASG de Puerto Rico, 213 DPR 685 (2024); (El artículo 68 de la Ley Núm. 73-2019 dispone que el término para acudir en revisión judicial de una determinación de la Junta Revisora es el dispuesto en la LPAU, por lo que se trata de los treinta días que establece la sección 4.2 de dicha ley.) 3 LPRA § 9838e.

⁹⁵ *Flores Concepción*, 168 DPR en la pág. 522; 3 LPRA § 9655.

⁹⁶ *Flores Concepción*, 168 DPR en la pág. 522.

⁹⁷ *Lagares v. ELA*, 144 DPR 601, 613 (1997) (cita omitida).

⁹⁸ Enmienda para la Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 153-2024, 3 LPRA § 9838c (2023 & Supl. 2024).

⁹⁹ *Muñoz Barrientos v. ELA*, 212 DPR 714, 718-19 (2023).

verja y decidió aprovechar la oportunidad para escapar.¹⁰⁰ Sin embargo, se arrepintió y optó por volver a entrar.¹⁰¹ Es en ese momento donde tuvo un encuentro con oficiales correccionales, donde el confinado alega que fue agredido de manera injustificada.¹⁰²

A raíz de lo anterior, en diciembre de 2019, Muñoz Barrientos presentó una demanda en daños y perjuicios en contra del Estado Libre Asociado y varios oficiales correccionales.¹⁰³ Sin embargo, la misma no prosperó pues el foro de instancia acogió una solicitud de desestimación del Gobierno, concluyendo que el Departamento de Corrección y Rehabilitación (en adelante, “DCR”):

[T]enía jurisdicción primaria para adjudicar las quejas presentadas por los miembros de la población correccional por los actos o incidentes que afectaran su bienestar físico. En virtud de esto, el foro primario concluyó que como la controversia de autos versaba sobre una presunta agresión física por parte de ciertos oficiales correccionales en contra de un confinado, correspondía que el señor Muñoz Barrientos agotara los remedios administrativos disponibles previo a acudir al Tribunal de Primera Instancia.¹⁰⁴

El demandante apeló esta determinación ante el Tribunal de Apelaciones, foro que confirmó a instancia al resolver que “las alegaciones del señor Muñoz Barrientos debían ser adjudicadas, en primera instancia, por el Departamento de Corrección y Rehabilitación, quien, a su modo de ver, era la agencia con el conocimiento especializado sobre la seguridad y los procesos disciplinarios de las instituciones carcelarias”.¹⁰⁵ Al llegar la controversia ante el Tribunal Supremo, la misma fue planteada por dicho foro en los siguientes términos:

[N]os corresponde determinar si los foros *a quo* erraron al desestimar cierta demanda en daños y perjuicios instada por un miembro de la población correccional. Esto, al concluir que, previo a tocar las puertas del foro judicial, este debía agotar determinados remedios administrativos ante el Departamento de Corrección y Rehabilitación.¹⁰⁶

La controversia tenía como trasfondo que el DCR contaba con el Reglamento Núm. 8583, titulado *Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional* (en adelante, “*Reglamento Correccional*”).¹⁰⁷ Allí se provee para que un miembro de la población correccional que alegue haber

¹⁰⁰ *Id.* en la pág. 719.

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.* en las págs. 718-19.

¹⁰⁴ *Id.* en la pág. 720.

¹⁰⁵ *Id.* en la pág. 721. (esta confirmación fue producto de que el panel de cuatro jueces del Tribunal de Apelaciones se dividiera en una votación 2-2.)

¹⁰⁶ *Id.* en la pág. 718.

¹⁰⁷ *Id.* en la pág. 729; Depto. Corrección, Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional, Núm. 8583 R. VI (4 de mayo de 2015), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8583.pdf>.

sufrido un agravio, inicie un procedimiento administrativo ante la División de Remedios Administrativos de la agencia. En específico, el reglamento provee que la referida División tiene jurisdicción sobre lo siguiente:

- a. Actos o incidentes que afecten personalmente al miembro de la población correccional en su bienestar físico, mental, en su seguridad o en su plan institucional.
- b. Cualquier incidente o reclamación comprendida bajo las disposiciones de este Reglamento.
- c. Cuando el superintendente impone la suspensión de privilegios sin celebración de vista alguna, conforme a la reglamentación vigente sobre la “Suspensión de Privilegios por Razones de Seguridad”.
- d. Alegaciones de violencia sexual por parte de un miembro de la población correccional conforme [al] “Prision Rape Elimination ACT” (PREA).¹⁰⁸

Sin embargo, si bien el inciso (a) provee para que se dilucide lo ocurrido en incidentes como el reclamado por el Sr. Muñoz Barrientos, para el Tribunal Supremo fue importante aclarar que “no se desprende que, como remedio, ni expresa ni implícitamente, la Asamblea Legislativa haya delegado al [DRC] la facultad de atender y conceder indemnización por los daños y perjuicios reclamados por los miembros de la población correccional”.¹⁰⁹ En ausencia de una concesión de autoridad a la agencia, la opinión hizo entonces referencia al tipo de análisis que al respecto ha brindado en controversias similares ante dicho foro:

[E]s necesario notar que no todas las agencias administrativas poseen autoridad para otorgar indemnización en daños y perjuicios. En consecuencia, cuando un foro administrativo no está facultado por ley para conceder compensación por los daños y perjuicios sufridos, este Tribunal ha sido claro en que la parte perjudicada puede acudir directamente al foro judicial con su acción civil extra-contractual.¹¹⁰

Al amparo de lo anterior, se procedió a revocar los foros inferiores.¹¹¹ Nuestro parecer es que este análisis es correcto en tanto responde a los precedentes establecidos en torno al mismo tema. Merece atención entonces comprender por qué dos jueces disintieron.

La jueza asociada Pabón Charneco suscribió una opinión disidente que contó con el voto del juez asociado Rivera García.¹¹² La ponencia asume la posición de que el Sr. Muñoz Barrientos:

¹⁰⁸ Muñoz Barrientos, 212 DPR en la pág. 730; Depto. Corrección, Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional, Núm. 8583 R. VI (4 de mayo de 2015), <http://app.estado.gobierno.pr/-ReglamentosORregla/Reglamentos/8583.pdf>.

¹⁰⁹ Muñoz Barrientos, 212 DPR en la pág. 730.

¹¹⁰ *Id.* en la pág. 725 (citas omitidas).

¹¹¹ *Id.* en la pág. 731.

¹¹² *Id.* (Pabón Charneco, opinión disidente).

[D]ebió cumplir en primera instancia con el proceso administrativo dispuesto en el [*Reglamento Correccional*] para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional. Esto hubiese permitido al [DRC] realizar la investigación y evaluación correspondiente del asunto. Aunque este no pudiera conceder los daños emocionales reclamados, posteriormente, el foro judicial podría adjudicarlos por estar facultado para conceder el remedio solicitado y con el beneficio de un expediente completo.¹¹³

La opinión disidente llega a esta conclusión al amparo del marco legal dentro del cual el DCR adoptó el *Reglamento Correccional* bajo el cual habría de dilucidar la controversia a nivel administrativo.¹¹⁴ Se trata de que el reglamento del DCR fue adoptado en cumplimiento con la ley federal titulada *Civil Rights of Institutionalized Persons Act* (en adelante, “CRIPA”), que procura proteger los derechos de personas recluidas en facilidades correccionales estatales y locales.¹¹⁵ Lo anterior es pertinente a la luz de lo resuelto por la Corte Suprema federal en *Booth v. Churner*.¹¹⁶ Allí se determinó que un reclamo judicial de compensación económica bajo una causa de acción federal, requiere que el confinado agote remedios aunque el foro administrativo no compense en daños.¹¹⁷ Según la opinión disidente, correspondía aplicar aquí el mismo razonamiento, aunque en este caso la causa de acción fuera bajo el Código Civil de Puerto Rico.¹¹⁸

Nótese que la disidente no afirma de manera directa que el agotamiento de remedios ante el DCR sea en este caso un requisito dispuesto por ley.¹¹⁹ El argumento parece reconocer que la norma general es requerir el agotamiento, que existe una excepción para reclamos judiciales de daños y perjuicios si la agencia no concede ese remedio, pero que aquí esa excepción no aplica, pues la mejor interpretación del reglamento de la agencia es que el agotamiento procede porque es la voluntad detrás de la ley federal que fundamenta el reglamento. El argumento parece ser que es el proceder más sensato y adecuado. El planteamiento levanta, sin embargo, varias preguntas.

En primer lugar, el caso federal responde a la interpretación de un mandato expreso del Congreso. Esto es, en *Booth v. Churner*, la Corte Suprema federal interpretó que había un claro mandato federal para que la causa de acción “federal” bajo la ley CRIPA, solo pudiera ser atendida en los tribunales, luego de agotarse los remedios administrativos.¹²⁰ Aquí, sin embargo, el Sr. Muñoz Barrientos presenta una demanda reclamando bajo las leyes de Puerto Rico, donde no existe un mandato similar.¹²¹

¹¹³ *Id.* en la pág. 732 (Pabón Charneco, opinión disidente).

¹¹⁴ *Id.* en la pág. 734 (Pabón Charneco, opinión disidente).

¹¹⁵ *Id.* en las págs. 734-35 (Pabón Charneco, opinión disidente); *Civil Rights of Institutionalized Persons Act*, 42 U.S.C. § 1997-1997j (1980).

¹¹⁶ *Muñoz Barrientos*, 212 DPR en la pág. 735 (Pabón Charneco, opinión disidente); *Booth v. Churner*, 532 U.S. 731 (2001).

¹¹⁷ *Muñoz Barrientos*, 212 DPR en las págs. 736-37 (Pabón Charneco, opinión disidente); *Booth*, 532 U.S. en las págs. 738-39.

¹¹⁸ *Muñoz Barrientos*, 212 DPR en la pág. 740 (Pabón Charneco, opinión disidente).

¹¹⁹ *Id.* en las págs. 738-39 (Pabón Charneco, opinión disidente).

¹²⁰ *Booth*, 532 U.S. en la pág. 741.

¹²¹ *Muñoz Barrientos*, 212 DPR en la pág. 720 n.1.

De otra parte, nos parece que la lógica e implicaciones de la alternativa propuesta por la opinión disidente son cuestionables. Se indica en la ponencia disidente lo siguiente:

El Tribunal de Primera Instancia pudo haber paralizado los procedimientos. . . para que el peticionario acudiera al foro administrativo. De esta manera, el Tribunal retendría su jurisdicción sobre la reclamación de daños hasta la culminación del procedimiento administrativo ante el DCR. De esta forma, se cumple y protege el mandato legislativo de que el DCR evalúe los reclamos de la población correccional en cuanto a situaciones dentro de sus instituciones y se permite que la agencia emplee su conocimiento especializado sobre sus leyes, reglamentos y funcionamiento interno. Esto, a su vez, sirve para que el foro judicial cuente con un expediente robusto y un procedimiento en una etapa más avanzada que facilite la revisión y adjudicación final del procedimiento administrativo.¹²²

Primero, cabe cuestionar el significado, el efecto y la posibilidad de que el proceso administrativo pueda generar un “expediente robusto” que beneficie el caso judicial. Después de todo, el proceso judicial que se sugiere ocurriría posterior al administrativo, no es la típica revisión judicial de una adjudicación administrativa que tiene un carácter apelativo y, por tanto, descansa exclusivamente en el expediente.¹²³ Si se reconoce que el ciudadano no pierde su causa de acción judicial, sino que meramente se posterga su atención, pues es de esperar que al volver al tribunal el demandante tenga todas las garantías procesales que el derecho procesal civil reconoce, incluyendo realizar descubrimiento de prueba. No está claro cómo la dilucidación de los hechos que corresponde realizar en el caso judicial civil de forma *de novo*, se beneficiaría de determinaciones de hechos contenidos en el expediente “robusto” desarrollado a nivel administrativo. Parece claro que la verdadera posibilidad del reclamante para descubrir información que beneficie su posición ocurriría en el tribunal, no en la agencia.

Además, tampoco debe pasarse por alto la desconfianza, no irrazonable, que pueda tener el demandante respecto a que su reclamo judicial se vea de algún modo afectado o limitado por la manera en que la agencia evalúe a nivel interno su denuncia de que funcionarios actuaron de manera abusiva y violentando sus derechos civiles. Si no hay mandato de ley para agotar los remedios, tener que hacerlo en este tipo de controversias puede ser adecuado para el Gobierno, pero no para el ciudadano que reclama. Este planteamiento no menoscaba la importancia de los procesos internos de investigación y disciplinarios, los cuales son esenciales para asegurar una buena administración de la gestión pública. Ese interés del Estado, sin embargo, es distinto al del ciudadano que busca resarcir el daño sufrido.

Segundo, aunque la disidente hace referencia a una ley federal especial, su argumentación sobre las virtudes de que un proceso de litigio civil se beneficie del expediente generado por el proceso administrativo previo, es una lógica que puede extenderse a otros

¹²² *Id.* en la pág. 741.

¹²³ Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9658 (2017 & Supl. 2024). (“El expediente de la agencia constituirá la base exclusiva para la acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo bajo esta Ley y para la revisión judicial ulterior.”) *Id.*

escenarios. Por ejemplo, bajo esa explicación, a un demandante que reclame una violación de derechos civiles por parte de un oficial de orden público, se le podría exigir que primero debe presentar una querella administrativa ante la Policía de Puerto Rico. De nuevo, no consideramos ni razonable, ni procedente en derecho, exigirle eso a un reclamante.

B. Revisión de denegatoria de intervención

En *Simpson v. Consejo de Titulares*, dos titulares de un condominio presentaron una querella administrativa ante el Departamento de Asuntos del Consumidor (en adelante, “DACo”) en contra del Consejo de Titulares y la Junta de Directores. La querella tenía que ver con la validez de ciertas enmiendas al reglamento del condominio, que permitían arrendamientos a corto plazo. Otros dos titulares, arrendadores de este tipo de alquiler, solicitaron intervenir. DACo denegó la intervención e incluyó apercibimientos respecto a poder acudir en revisión judicial.¹²⁴

Los dos peticionarios de la intervención acudieron entonces en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, solicitando además la paralización de los procesos ante la agencia. Conforme se indica en la opinión, el foro apelativo intermedio:

[D]esestimó el recurso por falta de jurisdicción. Concluyó que la denegatoria de intervención era una resolución interlocutoria no susceptible de revisión judicial. A su vez, el foro intermedio intimó que los peticionarios tendrían la oportunidad de presentar su objeción luego de que concluyera de manera definitiva el proceso adjudicativo ante DACo.¹²⁵

De ese modo, la controversia llegó ante el Tribunal Supremo, donde fue expuesta en los siguientes términos: “Nos corresponde auscultar si actuó correctamente el Tribunal de Apelaciones al concluir que no tenía jurisdicción para revisar una denegatoria de intervención emitida por el [DACo]durante un proceso de adjudicación formal”.¹²⁶

Se decidió que no, bajo un análisis y conclusión que era ineludible. Por un lado, debido a que la denegatoria de una agencia a una solicitud de intervención es revisable por disposición expresa de ley y, del otro, por la naturaleza misma de lo que significa la denegatoria para los intereses del peticionario.

El punto de partida de un tema como este es la regla de finalidad. Al momento de diseñar un proceso decisional cuyo resultado final sea susceptible de ser impugnado en un foro superior, uno de los elementos a considerar es si las decisiones interlocutorias pueden generar un trámite propio de revisión o si cualquier cuestionamiento tiene que esperar a que culmine el proceso decisional. Nuestro ordenamiento jurídico demuestra distintos ejemplos de lo anterior.

Si observamos el desarrollo histórico de nuestras Reglas de Procedimiento Civil, veremos que la versión de 1979 permitía de manera general que se llevara a un foro superior

¹²⁴ *Simpson v. Consejo de Titulares*, 2024 TSPR 64, en la pág. 3.

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ *Id.* en la pág. 1.

el planteamiento de que una determinación interlocutoria era equivocada. Claro, en tanto esto ocurría previo a la creación del Tribunal de Apelaciones, el recurso para tales reclamos no era una apelación, sino un *certiorari* cuya expedición era discrecional. Sin embargo, como cuestión de realidad, no era inusual que fuera acogido y la decisión interlocutoria objeto de atención apelativa. Para la parte peticionaria en este tipo de proceso, la oportunidad de cuestionar estas decisiones claramente permitía hacer justicia respecto a lo que consideraban decisiones equivocadas de un foro inferior. Sin embargo, había otro enfoque respecto a lo anterior.

Desde un punto de vista del proceso, observado de manera amplia, se planteaba que el saldo final de estos trámites apelativos interlocutorios era retrasar la adjudicación final de las controversias. Después de todo, se trataba de recursos de *certiorari* que se originaban en asuntos interlocutorios que no tendían a disponer de la totalidad del caso. Por tanto, resolver estos *certiorari*, luego de meses o años, meramente resultaba en la continuación del proceso en sus méritos, con los meses o años que eso también podía tardar.

Es bajo ese tipo de preocupación que se plantea entonces la conveniencia de tener un diseño bajo el cual la atención apelativa de controversias interlocutorias sea la excepción y que, como regla general, todo planteamiento relativo a alegados errores en decisiones interlocutorias, esperen al final de la adjudicación. Esto supone precisamente que no todo error interlocutorio se convertirá necesariamente en objeto de apelación posterior, pues muchos simplemente se vuelven académicos. Por ejemplo, la parte afectada por el error puede prevalecer en la decisión final. En otros casos, el error se pudo haber cometido, pero finalizado el caso, habría que poder articularlo como un error que afecta la decisión final. Pensemos en un juicio que es pospuesto por razones que claramente no lo ameritaban. Si en efecto se realiza en una etapa posterior y la persona que se hubiera opuesto a la suspensión pierde, es difícil poder articular el error como base para apelar la decisión final, asumiendo que todas las demás garantías procesales fueron respetadas. La “impunidad” respecto al error de decretar la suspensión sin fundamentos adecuados, es el costo que el sistema está dispuesto a asumir a los fines de garantizar un proceso que no quede empantanado en controversias interlocutorias. Bajo este enfoque es que las Reglas de Procedimiento Civil de 2009, se movieron a un modelo que limita la revisión de decisiones interlocutorias.¹²⁷

En el caso de la LPAU, desde su adopción original en el 1988, el modelo es uno de finalidad, con las contadas circunstancias en que la propia Ley hace referencia a decisiones interlocutorias susceptibles de revisión. Esto ocurre en al menos tres temas: (1) intervención; (2) rebeldía, (3) terminación del proceso. Según se contempla en la LPAU:

Si la agencia decide denegar una solicitud de intervención en un procedimiento adjudicativo notificará su determinación por escrito al peticionario, los fundamentos para la misma y *el recurso de revisión disponible*.

....

Si una parte debidamente citada no comparece a la conferencia con antelación a la vista, o a cualquier otra etapa durante el procedimiento adjudicativo el

¹²⁷ Job Connection Center v. Supermercados Econo, 185 DPR 585, 593-594 (2012).

funcionario que presida la misma podrá declararla en rebeldía y continuar el procedimiento sin su participación, pero notificará por escrito a dicha parte su determinación, los fundamentos para la misma y *el recurso de revisión disponible*.

.... Si la agencia concluye o decide no iniciar o continuar un procedimiento adjudicativo en un caso en particular, terminará el procedimiento y notificará por escrito mediante correo ordinario o electrónico a las partes, y a sus abogados de tenerlos, su determinación, los fundamentos para la misma y *el recurso de revisión disponible*, incluyendo las advertencias dispuestas en la Sección 3.14 de esta Ley.¹²⁸

En *Simpson v. Consejo de Titulares*, al momento del Tribunal Supremo examinar la sección 3.6 de la LPAU, su apreciación fue sumamente clara: “surge diáfanalemente de la LPAU que la denegatoria de una solicitud de intervención es susceptible de revisión judicial”¹²⁹ Sin embargo, la decisión no descansó meramente en una lectura de la ley, sino que entró en un análisis de la naturaleza misma de lo que es una denegatoria de intervención y su efecto sobre quien la recibe.¹³⁰

Al respecto, nadie explicó el dilema en que el Tribunal de Apelaciones colocó a los solicitantes de la intervención, mejor que ellos mismos. Conforme indica la opinión, estos reclamaban que “al no haber sido acumulados como partes en el procedimiento, [estaban] impedidos de instar un recurso de revisión respecto a la determinación final de la agencia”.¹³¹ Esto es, para quien solicita intervenir en un proceso administrativo al amparo de la sección 3.5 de la LPAU, una denegatoria pone punto final a su petición. Afirman, como lo hizo el Tribunal de Apelaciones, que una persona en esa posición puede canalizar su reclamo presentando una revisión judicial al concluir el caso, obvia que es principio básico que este recurso solo está disponible para una parte adversamente afectada.¹³² Una persona a quien se le deniega una solicitud de intervención, nunca se convirtió en “parte”, por lo que el remedio y oportunidad sugerido por el Tribunal de Apelaciones, simplemente era inexistente.

Nótese que hay otro caso al cual el Tribunal Supremo no hace referencia, pero cuyo racional guarda similitud con este. En *Oficina para Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc.*, se examinó si una orden de descalificación de un abogado, emitida dentro un proceso de adjudicación administrativa, era susceptible de revisión judicial directa.¹³³ Una parte planteaba que la revisión debía esperar a la adjudicación final del caso, puesto que la descalificación era una determinación de tipo “interlocutorio”. Al rechazar tal postura, el Tribunal Supremo indicó lo siguiente:

¹²⁸ Secciones 3.6, 3.10, y 3.16 de la LPAU, 3 LPRA § 9646, 9650, 9656 (énfasis suprido).

¹²⁹ *Simpson*, 2024 TSPR en la pág. 12. (De hecho, conforme los hechos consignados en la opinión, en este caso la propia agencia incluyó en su notificación de denegatoria, el debido apercibimiento respecto a la posibilidad de presentar un recurso de revisión judicial en torno a su decisión.)

¹³⁰ *Id.* en las págs. 4-12.

¹³¹ *Id.* en la pág. 4.

¹³² *Fundación Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563 (2010).

¹³³ *Oficina para Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc.*, 204 DPR 229 (2020).

Entiéndase que, si operara la limitación revisora bajo el requisito de que la revisión judicial se dará solo cuando se trate de órdenes o resoluciones finales, sería infructuoso acudir al Tribunal de Apelaciones debido a que cuando se pretende revisar una orden de descalificación de abogado o abogada es precisamente con el propósito de lograr establecer que el abogado o la abogada descalificado(a) debe continuar en el caso. Entonces, esperar hasta la determinación final de la agencia administrativa sería absurdo, por lo que amerita preterir el cauce administrativo.¹³⁴

Adviértase que, bajo este mismo razonamiento, una denegatoria de intervención debe ser objeto de revisión judicial directa, aun cuando la sección 3.6 de la LPAU, no lo dispusiera como lo hace. Más allá de lo anterior, son de rigor tres comentarios adicionales.

El primero es que los hechos del caso apuntan a un problema básico, que es posible asumir enfrenta de ordinario quien solicita intervenir, y es el elemento del tiempo. Recorremos que al hablar de intervenir en un procedimiento de adjudicación administrativa, la propia LPAU establece en su sección 3.13(g), que el mismo debe completarse en un término de seis meses.¹³⁵ Por tanto, el tiempo que le tome a la agencia responder a una solicitud de intervención y el que le pueda tomar al Tribunal de Apelaciones resolver un recurso de revisión cuestionando una denegatoria de intervención, milita en contra del interés del peticionario de poder participar en un proceso que no se detiene por estas circunstancias. Por esto, resulta prácticamente ineludible que quien acuda en revisión judicial al foro apelativo, solicite la paralización del proceso administrativo, como ocurrió en este caso.¹³⁶

En segundo lugar, es necesario enfatizar que no se trata solo de que la ley disponga la revisabilidad de la denegatoria o de que debe entenderse que el efecto de la decisión la hace susceptible de revisión judicial directa. La discusión del tema debe tener como punto de referencia primordial lo que está en juego en una solicitud de intervención. Nos referimos a la política pública de participación ciudadana que permea las dos funciones básicas de las agencias administrativas que son reguladas por la LPAU. En el caso de la reglamentación, se trata del requisito de invitar a la ciudadanía a presentar comentarios escritos y, en los casos apropiados, celebrar vistas públicas.¹³⁷ En la adjudicación de controversias, precisamente lo relativo a la intervención. No olvidemos que la sección 3.5 de la LPAU, luego de identificar los criterios de evaluación que debe utilizar una agencia al momento de evaluar una solicitud de intervención, consigna en su oración final que “[l]a agencia deberá aplicar los criterios que anteceden de manera liberal”.¹³⁸ La relevancia de esto es reconocida de

¹³⁴ *Id.* en las págs. 246-47.

¹³⁵ Lab. Clínico Inst. Central Medicina Avanzada v. Lab. Clínico Borinken, 149 DPR 121 (1999) (resolviendo que es un término directivo, no jurisdiccional.) (*citando a* Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9653g (2017 & Supl. 2024)).

¹³⁶ *Id.* Respecto al tiempo que le tome a la agencia contestar la solicitud de intervención, la Ley Núm. 210-2016, que intentó enmendar en variados aspectos la LPAU, pero que fue derogada por la Ley Núm. 38-2017, atendía el tema disponiendo un límite de veinte días para la agencia resolver una solicitud de intervención. Cualquier revisión futura de la LPAU debe retomar este tipo de solución.

¹³⁷ 3 LPRA §§ 9612-9613.

¹³⁸ *Id.* § 9645.

forma elocuente en la expresión de conformidad en este caso, por parte del juez asociado Estrella Martínez, a la cual se une el juez asociado Colón Pérez:

[L]a revisabilidad directa y oportuna de estas solicitudes por parte del Poder Judicial contribuye a velar por la adecuada implantación de la política pública de promover la participación en los procesos administrativos y a propiciar una intervención adecuada del mayor grado posible de los componentes de determinadas controversias administrativas.¹³⁹

En tercer y último lugar, volvemos a hacer referencia a las otras dos disposiciones de la LPAU que tienen un lenguaje similar al dispuesto para la revisión de la denegatoria de intervención. Nos referimos a la determinación de rebeldía por falta de comparecencia bajo la sección 3.10,¹⁴⁰ y la determinación de terminación de un proceso bajo la sección 3.16.¹⁴¹ No es el espacio para discutir estas situaciones, las cuales no parecen haber sido objeto de discusión por parte del Tribunal Supremo en casos previos.¹⁴² Sin embargo, suponemos que la estructura de análisis debiera ser similar a la utilizada aquí para la denegatoria de intervención.

IV. SUBASTAS Y ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

A. Reconsideración

La controversia de *St. James Security Services, LLC v. AEE* involucra un requerimiento de propuestas (en adelante, “RFP”, por sus siglas en inglés) publicado por la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante, “AEE”) para contratar servicios de vigilancia y seguridad en varias de sus instalaciones.¹⁴³ Tras evaluar las propuestas recibidas, un comité evaluador emitió un informe en el cual recomendaba al Comité de Subastas de la AEE la contratación de la empresa St. James Security, aun cuando su oferta excedía en un quince por ciento el costo estimado por la AEE y excedía también las propuestas de otros licitadores.¹⁴⁴ A pesar de la recomendación, el Comité de Subastas seleccionó a un postor distinto, de menor costo.¹⁴⁵

El quince de diciembre de 2021, la AEE notificó la adjudicación de la subasta, e incluyó un apercibimiento respecto a la posibilidad de solicitar una reconsideración, conforme lo

¹³⁹ Simpson v. Consejo de Titulares, 2024 TSPR 64, en la pág. 2 (Estrella Martínez, opinión de conformidad).

¹⁴⁰ 3 LPRA § 9650.

¹⁴¹ 3 LPRA § 9656.

¹⁴² Como mínimo, podemos adelantar que la aplicación y alcance de estas disposiciones levanta varias preguntas. En el caso de la rebeldía por incomparcencia, es de suponer que el proceso adjudicativo continua, por lo que el problema del término que le tome al afectado recurrir y obtener un remedio judicial, con relación a la etapa avanzada del proceso adjudicativo, es más grave. En el caso de la terminación del proceso, lo primero a determinar es cómo se diferencia esta acción administrativa de cualquier otra resolución dispositiva de la controversia y que conllevaría de por sí, la oportunidad de revisión judicial.

¹⁴³ St. James Security Services, LLC v. AEE, 213 DPR 366 (2023).

¹⁴⁴ *Id.* en la pág. 371.

¹⁴⁵ *Id.* en la pág. 372.

dispuesto en la sección 3.19 de la LPAU.¹⁴⁶ En respuesta a la notificación, el veintitrés de diciembre de 2021, St. James presentó ante la AEE una solicitud de reconsideración.¹⁴⁷ En adición a esta solicitud, el cuatro de enero de 2022, St. James también presentó una solicitud de revisión ante la Junta Revisora de Subastas de la ASG.¹⁴⁸ En esa ocasión, cuestionó la corrección de la notificación de la adjudicación de la subasta, aduciendo que la misma había incumplido con los términos y el proceso de reconsideración dispuestos bajo la Ley Núm. 73-2019.¹⁴⁹

Subsiguientemente, el veintitrés de febrero de 2022, St. James acudió ante el Tribunal de Apelaciones en revisión judicial del proceso de reconsideración ante la AEE.¹⁵⁰ Por su parte, la corporación pública solicitó la desestimación del recurso, aduciendo que se había presentado fuera del término dispuesto en la LPAU.¹⁵¹ Conforme a la sección 3.19 vigente en ese momento, un peticionario podía solicitar reconsideración ante la agencia en un término de veinte días o, en la alternativa, dentro del mismo término ante la Junta Revisora de la ASG o ante una entidad apelativa, a partir de lo cual el foro tendría treinta días para considerar la petición desde que fue presentada y, de no actuar, comenzaría a contar un término de veinte días para acudir al Tribunal de Apelaciones.¹⁵² Dentro de ese marco, tras presentarse la reconsideración ante la AEE el veintitrés de diciembre de 2021, el término de treinta días para la agencia atenderla vencía el veinticuatro de enero de 2022 y, a partir de entonces, había veinte días para acudir en revisión judicial, los cuales vencían el catorce de febrero de 2022. Bajo este planteamiento, el recurso presentado por St. James el veintitrés de febrero de 2022 estaba fuera de término.

A esto, ripostó St. James que bajo la *Ley de compras de ASG*, sí estaba en término, puesto que el octavo capítulo de la ley disponía veinte días para acudir en revisión judicial, pasado un término de treinta días para que la Junta Revisora de ASG considerase la revisión administrativa.¹⁵³ Nótese que eran términos parecidos a los de la LPAU, pero que tomaban como punto de partida la fecha en que se presentó la solicitud de revisión administrativa ante la ASG el cuatro de enero de 2022. Esto fue posterior a la presentación de la solicitud de reconsideración ante la AEE, por lo que, bajo ese argumento, el recurso de revisión judicial de St. James había sido presentado dentro del término jurisdiccional.

El Tribunal de Apelaciones le dio la razón a St. James al resolver que aplicaba el esquema de reconsideración de la Ley Núm. 73-2019, pero desestimó por considerar que el recurso era prematuro ante lo que fue un incumplimiento por parte de la AEE al realizar una notificación defectuosa que descansaba en la LPAU.¹⁵⁴ De este modo, al llegar el caso

¹⁴⁶ *Id.* en las págs. 372-73.

¹⁴⁷ *Id.* en las págs. 373-74.

¹⁴⁸ *Id.* en la pág. 374.

¹⁴⁹ *Id.*; Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, 3 LPRA § 9838-9848e (2023 & Supl. 2024).

¹⁵⁰ *St. James Security Services, LLC*, 213 DPR en la pág. 374.

¹⁵¹ *Id.* en la pág. 375.

¹⁵² Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9659 (2017 & Supl. 2024). (Esta versión enmendada de la sec. 3.19 de la LPAU fue adoptada por la Ley Núm. 150-2020.)

¹⁵³ 3 LPRA §§ 9831-9841.

¹⁵⁴ *St. James Security Services*, 213 DPR en las págs. 375-76.

ante el Tribunal Supremo, la controversia fue expuesta en los siguientes términos: “En el presente caso nos corresponde determinar si, debido a determinados requerimientos estatales y federales, ciertos servicios de vigilancia y protección que se exigen en las instalaciones de la Autoridad de Energía Eléctrica deben considerarse servicios profesionales”.¹⁵⁵ La relevancia respecto al tipo de servicio a contratar se explica a continuación.

El punto de partida para la discusión es la ASG y sus funciones. La ASG fue originalmente creada bajo el Plan de reorganización Núm. 2 de 1971 con la intención de integrar servicios auxiliares que se encontraban dispersos en distintas agencias, entre ellos, transporte, documentos públicos, compra de servicios y otras funciones.¹⁵⁶ Pocos años después, se aprobó la *Ley de la Administración de Servicios Generales*, Ley Núm. 164 de 23 de julio de 1974, en reconocimiento de que lo realizado en el 1971 no era suficiente y que “no estableció con el detalle necesario las normas que gobernarían el funcionamiento de la agencia”.¹⁵⁷ A tales efectos, la *Ley de la Administración de Servicios Generales* funcionó como una verdadera ley orgánica y estableció como propósito de la ASG: “integrar servicios auxiliares dispersos en diversos organismos gubernamentales para que se provean conforme a normas que propendan a simplificar y aligerar los trámites, mejorar la calidad de los servicios y controlar los costos de operación”.¹⁵⁸

Décadas después, existía una amplia insatisfacción respecto al funcionamiento de la ASG. Al igual que el Gobierno había perdido confianza en la eficiencia de la gestión pública, existía un sentido de inconformidad dentro del Gobierno mismo respecto a las entidades públicas que brindaban servicios a las propias agencias. Por ello, se volvió algo común que las agencias buscaran ser eximidas de los procesos de la ASG. Esto quedó consignado en el *Plan de Reorganización de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico de 2011*, en el cual se indica lo siguiente:

Sin embargo, con el pasar de los años, la Administración se ha vuelto cada vez más inefectiva debido a, entre otros factores, no incorporar los avances tecnológicos en los procesos de compras de bienes y servicios no profesionales y a la continua aprobación de leyes que han eximido a las distintas agencias gubernamentales de la obligación de someterse a los procesos establecidos por la Administración.¹⁵⁹

Este *Plan de Reorganización de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico de 2011* buscaba entonces:

¹⁵⁵ *Id.* en la pág. 370.

¹⁵⁶ Plan de Reorganización de la Administración de Servicios Generales, Plan Núm. 2-1971, 3 LPRA Ap. I (1971) (derogado 2011).

¹⁵⁷ Exposición de motivos, Ley de la Administración de Servicios Generales, Ley Núm. 164 de 23 de julio de 1974, 1974 LPR 164 (1974) (derogada 2011).

¹⁵⁸ Ley de la Administración de Servicios Generales, Ley Núm. 164 de 23 de julio de 1974, 3 LPRA § 931c (derogada 2011).

¹⁵⁹ Plan de Reorganización de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico, Plan Núm. 3-2011, 3 LPRA Ap. XIX (2011) (derogado 2019).

[L]a optimización del nivel de efectividad y eficiencia de la gestión gubernamental, la agilización de los procesos de prestación de servicios mediante el uso de los avances tecnológicos, la reducción del gasto público, la asignación estratégica de los recursos, una mayor accesibilidad de los servicios públicos a los ciudadanos, la simplificación de los reglamentos que regulan la actividad privada sin menoscabo del interés público y la reducción de la carga contributiva de los puertorriqueños.¹⁶⁰

Sin embargo, esto tampoco produjo los resultados deseados. No había pasado una década cuando la Asamblea Legislativa decidió dotar a la ASG con una nueva ley orgánica, la *Ley de compras de ASG*. Conforme a su Exposición de Motivos:

Esta Ley tiene dos (2) objetivos principales, a saber: (i) la transformación de la Administración de Servicios Generales, con el propósito de convertirla en la única entidad gubernamental facultada para establecer y llevar a cabo todo procedimiento de adquisición de bienes, obras y servicios del Gobierno de Puerto Rico; y, (ii) la reestructuración de sus procesos de compra o adquisición de bienes, obras y servicios del Gobierno de Puerto Rico, a los fines de proporcionar las herramientas necesarias para cumplir plenamente con la misión de simplificar dicho proceso.¹⁶¹

No podemos pasar por alto que en esta ocasión la actuación legislativa estaba enmarcada en la crisis fiscal y la aprobación de la Ley PROMESA. La nueva ley en realidad respondía a los propósitos iniciales de la ASG (i.e. mayor eficiencia en las compras de Gobierno), pero justificados ahora por la situación de limitación presupuestaria que implicaba la adopción de planes fiscales por parte de la Junta de Control Fiscal. De nuevo, conviene repasar la Exposición de Motivos de la *Ley de compras de ASG*:

El 29 de junio de 2018, la Junta de Supervisión Fiscal certificó el Nuevo Plan Fiscal para el Gobierno de Puerto Rico (el Nuevo Plan Fiscal), el cual incorpora el compromiso de esta administración de reformar el aparato gubernamental a los fines de reestructurar estructuras obsoletas e inefficientes para lograr transparencia y eficiencia en la gestión gubernamental. El Nuevo Plan Fiscal establece como una de las prioridades la centralización de las adquisiciones de bienes y servicios de las instrumentalidades gubernamentales para de esta manera lograr ahorros para el Gobierno de Puerto Rico.

Conforme al plan fiscal, la centralización del manejo de las finanzas del Gobierno incluye mejoras al proceso presupuestario, monitoreo de gastos, y la estandarización de los procesos de compras, contrataciones, y recursos humanos. El plan fiscal del Gobierno incluye un llamado claro a la centralización de las compras y contrataciones del Gobierno, para así lograr ahorros en los presupues-

¹⁶⁰ *Id.* art. 2.

¹⁶¹ Exposición de motivos, Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 73-2019, 2019 LPR 73.

tos de todas las entidades gubernamentales, pero también lograr un proceso transparente y uniforme.

La ASG, siendo la entidad responsable de implementar la política pública relativa a las adquisiciones de bienes y servicios no profesionales, tiene las herramientas para llevar a cabo una reforma en los procesos de adquisición para el Gobierno de Puerto Rico.¹⁶²

Este contexto nos coloca entonces en posición de examinar la opinión del Tribunal Supremo. Citando la *Ley de compras de ASG*, la opinión indica que la ASG es una entidad creada con el propósito de “implementar la política pública relativa a la adquisición de bienes y servicios *no profesionales* del Gobierno de Puerto Rico”.¹⁶³ En igual sentido, se describe que las “disposiciones de esta Ley regirán los procesos de compras y subastas de bienes, obras y *servicios no profesionales* en todas las Entidades Gubernamentales y las Entidades Exentas”.¹⁶⁴

Adviértase la relevancia del tipo de servicio cubierto por la ley, en la cual se distingue entre servicios profesionales y no profesionales. Los servicios no profesionales son aquellos “que *no son ofrecidos por una persona natural o jurídica con conocimientos o habilidades especializadas* a quien se le requiere poseer un título universitario o licencia que lo acredite como profesional especializado”.¹⁶⁵ Mientras, los servicios profesionales son definidos como aquellos prestados por la persona natural o jurídica que posee “*conocimientos o habilidades especializadas* a quien se le requiere poseer un título universitario o licencia que lo acredite como profesional especializado; o cuya prestación principal consiste en el producto de la labor intelectual, creativa o artística, o en el manejo de destrezas altamente técnicas o especializadas”.¹⁶⁶ La distinción era relevante por cuanto el esquema de reconsideración de la ASG invocado por St. James para defender que su recurso de revisión judicial fue presentado oportunamente, solo aplica a los servicios no profesionales.

Resolver la controversia requería entonces determinar cuál era la naturaleza de los servicios a ser contratados por la AEE para la vigilancia y seguridad en diversas instalaciones de la corporación pública. Para esto, el Tribunal Supremo acudió a la *Ley para regular las profesiones de detectives privados y guardias de seguridad de Puerto Rico*, la cual dispone los requisitos para una licencia de guardia de seguridad.¹⁶⁷ Según el Tribunal Supremo, un examen de sus disposiciones apuntaba a que este tipo de servicio no llega al grado de ser considerado un servicio profesional.¹⁶⁸ Sin embargo, dicha apreciación se descartó al examinar de manera particular el RFP preparado por la AEE en este caso, el cual disponía

¹⁶² *Id.*

¹⁶³ *St. James Security Services, LLC v. AEE*, 213 DPR 366, 382 (2023) (*citando a* 2019 LPR 73 (Expo. mots.)).

¹⁶⁴ *St. James Security Services, LLC*, 213 DPR en la pág. 383 (*citando a* Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, 3 LPRA § 9831b (2023 & Supl. 2024)).

¹⁶⁵ *St. James Security Services, LLC*, 213 DPR en la pág. 383 (*citando 3* LPRA § 9831c(hh)).

¹⁶⁶ *St. James Security Services, LLC*, 213 DPR en las págs. 383-84 (*citando 3* LPRA § 9831c(ii)).

¹⁶⁷ Ley para regular las profesiones de detectives privados y guardias de seguridad en Puerto Rico, Ley Núm. 108 de 29 de junio de 1965, 25 LPRA §§ 285-286d (2023 & Supl. 2024).

¹⁶⁸ *St. James Security Services*, 213 DPR en la pág. 386.

que quienes prestaran los servicios habrían de cumplir con requisitos adicionales tales como: (1) tener dominio básico del español y el inglés a nivel oral y escrito; (2) poseer credenciales vigentes de Identificación de Trabajador de Transporte (TWIC, por sus siglas en inglés), y (3) demostrar estar adiestrados en el manejo de amenaza o hallazgo de artefactos explosivos, en reconocimiento de comportamiento de personas y en técnicas de control de grupos.¹⁶⁹

Estos requisitos resultaron cruciales para la resolución del caso. Indica la opinión del Tribunal Supremo que “tras una detenida y cuidadosa lectura del expediente ante nos, queda patentemente claro que el RFP realizado por la AEE tenía como propósito el adquirir servicios de vigilancia y seguridad sumamente especializados, con requisitos distintos a los que se pudiese esperar de un guardia de seguridad ordinariamente”¹⁷⁰ Entonces, al ser considerados los servicios a prestarse como profesionales, no aplicaba la *Ley de compras de ASG*, sino la LPAU y bajo el esquema de reconsideración de esa ley, el recurso fue presentado de manera tardía.¹⁷¹

La apreciación del Tribunal Supremo sobre la naturaleza de los servicios contratados no fue unánime. Hubo una opinión disidente de la jueza asociada Pabón Charneco, a la cual se unió el juez asociado Rivera García.¹⁷² Conforme a la misma, en este caso los requisitos del RFP no eran suficientes para clasificar los servicios como profesionales. Además, la ponencia disidente expresó preocupación respecto a que la decisión de la opinión mayoritaria estableciese algún tipo de incentivo para que las agencias evadieran la aplicación de la *Ley de compras de ASG*:

La postura que hoy asume este Tribunal pudiese tener el efecto indeseable de que otras Entidades Exentas añadan requisitos inmeritorios a sus Requerimientos de Propuestas, con el fin de intentar convertir los servicios solicitados en “servicios profesionales” para efectos de la Ley Núm. 73-2019 y así evadir el cumplimiento de las disposiciones de esta importante legislación.¹⁷³

Nuestra única observación a lo expuesto por la ponencia disidente es que captura la realidad histórica respecto al reto que presupone cualquier esfuerzo de “reinventar” la ASG. La desconfianza hacia la gestión pública se da también dentro del propio Gobierno y la tendencia de que algunas agencias buscan ser exentas de tener que depender de la ASG, parece en ocasiones la institucionalización de una visión donde la “salvación es individual”. En vez de buscar corregir las inefficiencias de estructuras de aplicación general,

¹⁶⁹ *Id.* en las págs. 386-87.

¹⁷⁰ *Id.* en la pág. 388.

¹⁷¹ *Id.* en la pág. 389. La opinión también discute la aplicación de la Ley Núm. 73-2019 a la AEE. La propia ley define la AEE como una entidad exenta, lo que significa que no está obligada a realizar sus compras a través de la ASG, pero que debe acoger los métodos establecidos en la ley. Esto no aplicaba en este caso debido a la determinación que hizo el Tribunal Supremo sobre la naturaleza “profesional” de los servicios a contratar. Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, 3 LPRA § 9831c(p) (2023 & Supl. 2024).

¹⁷² *Id.* en la pág. 390 (Pabón Charneco, opinión disidente).

¹⁷³ *Id.* en la pág. 403 (Pabón Charneco, opinión disidente) (cita omitida).

se procura ser eximidos de las mismas. El comentario de la opinión disidente valida el reto que tiene el nuevo intento que supone la *Ley de compras de ASG*.¹⁷⁴

Lo último a comentar es que el marco normativo al amparo del cual se resolvió el caso *St. James Security Services, LLC v. AEE*, ya no está vigente. Esto, como parte de un accidentado desarrollo de lo relativo a la reconsideración en procesos de subastas, donde la sección 3.19 de la LPAU, ha sido objeto de variadas enmiendas en el transcurso de once años.¹⁷⁵ Adviértase que desde la adopción de la LPAU original en el 1988,¹⁷⁶ la reconsideración para casos de subastas ha tenido un trato distinto a las normas de reconsideración aplicadas al resto de las adjudicaciones. En particular, los términos para reconsiderar y acudir en revisión judicial siempre han sido más breves, lo cual es comprensible si consideramos que el origen del procedimiento es la necesidad por parte del Gobierno de adquirir un bien o servicio. Esta necesidad no deja desprovisto de remedios a quien compite y no prevalece, pero por razón de interés público se puede entender que el diseño legislativo provea términos abreviados a los fines de lograr culminar de manera pronta el proceso de adquisición.

En concreto, mientras la reconsideración en casos generales bajo la sección 3.15 debía ser presentada en un término de veinte días a partir de la notificación de la resolución final;¹⁷⁷ bajo la sección 3.19, este término se reducía a diez días para las subastas.¹⁷⁸ Mientras la agencia tenía quince días para considerar si atender una reconsideración bajo la sección 3.15;¹⁷⁹ bajo la sección 3.19, este término era de diez días.¹⁸⁰

El problema con este diseño era que la sección 3.19,¹⁸¹ omitía un elemento fundamental de la reconsideración bajo la sección 3.15.¹⁸² Nos referimos a lo que ocurría si la agencia decidía acoger, para luego resolver, la solicitud de reconsideración. Bajo la sección 3.15, la actuación de la agencia activa un término de noventa días para resolver la reconsideración, a partir de la presentación de la moción solicitando la misma.¹⁸³ El efecto de esto era que una parte que solicita reconsideración no queda a merced del tiempo que se tarde la agencia en resolverla. Si no lo hace dentro de los noventa días o si utiliza la oportunidad que la ley provee para extender ese término por treinta días adicionales,¹⁸⁴ y no resuelve, el efecto es que la reconsideración se considera denegada de plano, lo cual libera al solici-

¹⁷⁴ Vale indicar que, desde su adopción, la ley ya ha sido enmendada en cuatro ocasiones para reducir la dependencia de diversos organismos públicos respecto a la ASG o los procedimientos dispuestos en su ley: la Ley Núm. 21-2020 (aplicable a los municipios); la Ley Núm. 22-2020 (aplicable a la Autoridad de Edificios Públicos, la Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico, el Centro Médico, el Hospital Cardiovascular, el Hospital Industrial, la Corporación del Fondo del Seguro del Estado y la Autoridad Metropolitana de Autobuses); la Ley Núm. 116-2020 (aplicable a la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña); y, la Ley Núm. 107-2022 (aplicable a la Universidad de Puerto Rico).

¹⁷⁵ Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9659 (2017 & Supl. 2024).

¹⁷⁶ Ley de procedimiento administrativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2101 (2016) (derogado 2017).

¹⁷⁷ 3 LPRA § 9655.

¹⁷⁸ *Id.* § 9659.

¹⁷⁹ *Id.* § 9655.

¹⁸⁰ *Id.* § 9659.

¹⁸¹ *Id.*

¹⁸² *Id.* § 9655.

¹⁸³ *Id.*

¹⁸⁴ *Id.*

tante para acudir en revisión judicial. En cambio, bajo la sección 3.19, nada se disponía al respecto, por lo que se prestaba para que una agencia que acogiera una moción de reconsideración, pudiera tardar semanas o meses en resolverla, sin que la parte afectada pudiera hacer nada.¹⁸⁵ El Tribunal Supremo atendió este problema en el caso *Aluma Construction Corp. v. AAA*, donde procuró brindar alguna protección a la parte afectada indicando que lo correcto en estos casos era que la agencia paralizara el procedimiento de adjudicación y no otorgara el contrato, en tanto resolviera la solicitud de reconsideración.¹⁸⁶

A partir de ese caso, la Asamblea Legislativa ha intentado reconfigurar la sección 3.19, a lo cual ha dedicado esfuerzos infructuosos e inconexos.¹⁸⁷ En general, a partir de *Aluma Construction* es claro el interés en establecer un esquema análogo a la sección 3.15, pero con términos más breves. Esto se entrecruzó, entonces, con la irrupción de la política pública de centralización en ASG de los procesos de compra y lo dispuesto para ello en la *Ley de compras de ASG*.¹⁸⁸ En fin, se trata de una evolución que abarca las siguientes leyes: Ley Núm. 170 de 1988,¹⁸⁹ Ley Núm. 46-2015,¹⁹⁰ Ley Núm. 153-2015,¹⁹¹ Ley Núm. 210-2016,¹⁹² Ley Núm. 150-2020,¹⁹³ Ley Núm. 110-2022,¹⁹⁴ Ley Núm. 48-2024,¹⁹⁵ y la Ley Núm. 153-2024.¹⁹⁶

¹⁸⁵ *Id.* § 9659.

¹⁸⁶ *Aluma Construction Corp. V. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados*, 182 DPR 776 (2011).

¹⁸⁷ Gerardo A. Flores García, *Derecho Administrativo*, 86 REV. JUR. UPR 696, 705-712 (2017).

¹⁸⁸ Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, 3 LPRA §§ 9831-9841 (2023 & Supl. 2024).

¹⁸⁹ Ley de procedimiento administrativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2101 (2016) (derogado 2017). (La Ley Núm. 132-2013 mantuvo los mismos términos, pero aclaró que, si la fecha de archivo en autos de copia de una notificación era distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación, el término se calcula a partir de la fecha del depósito en el correo.) Ley para enmendar las secciones 3.14, 3.15, 3.19, 4.2 y 4.7 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, Ley Núm. 132-2013, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogg/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2/0132-2013.pdf> (última visita 30 de enero de 2025).

¹⁹⁰ Ley para enmendar la sección 3.19 de la Ley Núm. 170 de 1988, Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 46-2015, <https://sutra.oslpr.org/prontuarios/leyes-aprobadas/21747> (última visita 30 de enero de 2025).

¹⁹¹ Ley para adoptar estándares uniformes de evaluación, adjudicación y revisión de las adquisiciones de productos y servicios del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 153-2015, 3 LPRA Ap. XIX (2015 & Supl. 2018).

¹⁹² Ley para adoptar la “Ley de reforma del Derecho Administrativo”, Ley Núm. 210-2016, https://sutra.oslpr.org/SutraFiles/anejos_conv/2013-2016/%7B3B5DF56-72F2-4199-A7FF-CC66BBC3B-19D%7D.pdf (última visita 30 de enero de 2025). (Nunca entró en vigor debido a que la sección 8.3 de la Ley Núm. 38-2017 derogó la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, pero con el efecto de restaurar el lenguaje original del Art. 3.19, aprobado en el 1988.)

¹⁹³ Ley para enmendar los artículos 4, 7, 34, 38, 46, 53, 64, 65, 66, 67, 73 y 79 de la Ley 73-2019, Ley Núm. 150-2020, https://sutra.oslpr.org/SutraFiles/anejos_136228/Ley%20150-2020.pdf (última visita 30 de enero de 2025).

¹⁹⁴ Ley para eliminar la sección 3.19 y añadir una nueva Sección 3.19 a la Ley Núm. 38 de 2017, Ley de procedimiento administrativo uniforme y enmendar el artículo 31 del capítulo IV inciso (b) de la Ley Núm. 73 de 2019, Ley de la administración de servicios generales, Ley Núm. 110-2020, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogg/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2/0210-2016.pdf> (última visita 30 de enero de 2025).

¹⁹⁵ Ley para sustituir la sección 3.19 y enmendar la sección 4.2 de la Ley Núm. 38 de 2017, Ley de procedimiento uniforme, y enmendar el título del capítulo V y los varios artículos de la Ley Núm. 73 de 2019, Ley de la Administración de Servicios Generales, Ley Núm. 48-2024, https://sutra.oslpr.org/SutraFiles/anejos_144277/Ley%2048-2024.pdf (última visita 30 de enero de 2025).

¹⁹⁶ Ley para enmendar la sección 3.19 de la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como “Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico”, y los artículos 4, 64 y 66 de la Ley 73-2019, según enmendada, conocida como “Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las com-

Las versiones más recientes reafirman el interés en dotar a la ASG con un rol protagónico en este proceso y termina de eliminar la opción de poder acudir en reconsideración ante la propia agencia. Habrá que esperar a ver si los últimos desarrollos, realizados a conciencia de los trapiés previos, brinda estabilidad al tema.

B. Requisito de experiencia

En *Mun. de Aguada v. W Construction, LLC*, el Municipio de Aguada realizó un proceso para contratar el recogido de escombros producidos tras el huracán María.¹⁹⁷ En particular, había tres criterios que debían cumplir las compañías interesadas:

1. Tener un mínimo de dos años de experiencia en operación logística para la recuperación de desastres y eliminación de escombros
2. Conocimiento y experiencia en los procedimientos de reembolso de asistencia pública de FEMA
3. Haber provisto servicios similares a los requeridos por lo menos a una jurisdicción con una población de al menos diez mil (10,000) habitantes.¹⁹⁸

El contrato fue eventualmente otorgado a W Construction por una cantidad, luego de una enmienda, de \$7 millones de dólares.¹⁹⁹ Aunque los hechos apuntan a que los servicios fueron rendidos, el municipio solo realizó una fracción de los pagos, negándose a pagar cerca de \$6.1 millones de dólares, bajo el planteamiento de que el contrato era nulo.²⁰⁰ Veamos el contexto para tal postura.

En agosto de 2019, el Lcdo. Christian E. Cortés Feliciano, legislador municipal que luego se convertiría en Alcalde, presentó una querella ante el Departamento de Justicia imputando un alegado esquema de corrupción en el referido proceso de contratación.²⁰¹ La agencia investigó y si bien concluyó que no se constituyeron los elementos de un delito, estimó que el contrato era nulo por haberse incumplido con un requisito donde se exigía al proponente dos años de experiencia.²⁰² El informe final fue referido al Panel de la Oficina del Fiscal Especial Independiente, quienes remitieron el caso a la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario, organismo que, en marzo de 2021, concurrió en que el contrato era nulo.²⁰³

En noviembre de 2021, el Municipio de Aguada, bajo una nueva administración, presentó una acción civil de sentencia declaratoria, alegando la nulidad del contrato.²⁰⁴ Según se indica en la opinión, durante el trámite judicial de esta reclamación:

pras del Gobierno de Puerto Rico de 2019”, a los fines de conciliar los términos de revisión conforme a lo establecido en la Ley 48-2024; y para otros fines relacionados, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp-/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2020/0153-2024.pdf> (última visita 30 de abril de 2025).

¹⁹⁷ *Mun. de Aguada v. W Construction, LLC.*, 2024 TSPR 69, en la pág. 2.

¹⁹⁸ *Id.*

¹⁹⁹ *Id.* en la pág. 3.

²⁰⁰ *Id.* en la pág. 6

²⁰¹ *Id.* en las págs. 4-5.

²⁰² *Id.* en la pág. 5.

²⁰³ *Id.*

²⁰⁴ *Id.* en las págs. 5-6.

W Construction presentó el testimonio de su presidente, el Sr. Wilson Matos Ruiz (señor Matos Ruiz). En su declaración, afirmó que ha sido contratista por más de [diecisiete] años y que su experiencia abarcaba la realización de demoliciones, desganches, recogido de material vegetativo, cemento, disposición, construcción industrial, comercial y residencial, cortes de terreno y operación de maquinarias.²⁰⁵

El Tribunal de Primera Instancia terminó coincidiendo en que el contrato era nulo por varios incumplimientos, incluyendo la ausencia de la experiencia requerida al proponente.²⁰⁶ El Tribunal de Apelaciones, por su parte, confirmó la nulidad enfocándose para ello en interpretar si el requisito de experiencia exigido a un proponente se podía cumplir considerando la experiencia de los oficiales de una empresa proponente.²⁰⁷ Para ello comparó la controversia con lo resuelto por el Tribunal Supremo en *AEE v. Maxon*,²⁰⁸ donde se permitió cumplir del modo descrito en circunstancias en que los servicios a adquirir eran de carácter técnico, de gran costo y sofisticación.²⁰⁹ En el marco de lo anterior, es que entonces, a nivel del Tribunal Supremo, la controversia es descrita en los siguientes términos: “nos toca aclarar si [la norma de *Maxon* respecto a que la experiencia de las empresas se mide a través de los seres humanos que la componen] aplica solamente a situaciones en las que se adquieren servicios de gran costo y sofisticación”.²¹⁰

Al examinar el razonamiento utilizado en el caso previo, para el Tribunal Supremo resultó claro que sus fundamentos no estaban realmente limitados a las referidas situaciones especiales de contrataciones técnicas, de gran costo y sofisticación.²¹¹ Se explica que el fundamento esencial en *Maxon* fue que, en los contratos de servicios, la evaluación del licitador no debe descansar en un enfoque forzado de que la experiencia de los empleados es algo separado o diferente de la experiencia de la compañía.²¹² Sobre ello, el Tribunal Supremo expresó que:

Después de todo, las personas jurídicas, como lo serían en este caso los proveedores de servicios para la rehabilitación de calderas, no pueden operar si no es a través de seres humanos que les asisten, y que son éstos en última instancia, y no aquéllas, los que pueden ejecutar acciones y acumular experiencia.²¹³

Lo anterior, sin importar el tipo de contrato en particular, era lo relevante, por lo que en *Mun. de Aguada v. W Construction, LLC*, se concluye lo siguiente:

²⁰⁵ *Id.* en la pág. 8.

²⁰⁶ *Id.* en la pág. 11.

²⁰⁷ *Id.* en las págs. 12-13.

²⁰⁸ AEE v. Maxon, 163 DPR 434 (2004).

²⁰⁹ *Id.* en la pág. 13.

²¹⁰ *Id.* en la pág. 1.

²¹¹ *Id.* en la pág. 33.

²¹² *Id.* en la pág. 32.

²¹³ *Id.* (citando a *AEE*, 163 DPR en la pág. 443).

[E]l análisis que cada ente gubernamental debe realizar sobre el requisito de experiencia es mucho más abarcador que simplemente mirar si el tiempo que la empresa lleva organizada, según la documentación ofrecida por el Departamento de Estado, es igual o mayor al requerido en la solicitud de propuestas. La realidad es que no es decisivo el tiempo de creada que tenga la compañía contratada, siempre y cuando las habilidades, los conocimientos, las destrezas, el adiestramiento y la pericia de los que la integran sobrepase las exigencias establecidas.²¹⁴

En vista de lo anterior, se revocaron los dictámenes previos y en cuanto a otros planteamientos de incumplimiento, la opinión concluyó que tampoco se sostenían con la prueba.²¹⁵ De este modo, terminó desestimando la reclamación del Municipio de Aguada.

Hubo una opinión disidente por parte del juez asociado Colón Pérez, en la cual manifestó una preocupación por las implicaciones de lo decidido respecto al rigor que deben recibir los requisitos de contratación pública a los fines de evitar la corrupción y el favoritismo. Sus reparos se resumen así:

En primer lugar, consideramos que la norma que hoy se pauta pasa por alto que el hecho de que la efectiva administración de una empresa, compañía y/o corporación conlleva muchos otros elementos que en nada se relacionan a la experiencia de su personal en el servicio a proveer. Es decir, el conocimiento que tenga una o varias personas no necesariamente equivale a que una entidad pueda, en efecto, y en su todo, cumplir con lo acordado.

En segundo lugar, y aún más importante, entendemos que la norma que hoy se pauta pudiese fomentar la creación de nuevas personas jurídicas cuyo único interés sea obtener contratos gubernamentales, sin la experiencia que verdaderamente se requiera para ello.²¹⁶

Aunque podemos comprender este tipo de preocupación, no nos parece que el problema haya sido claramente expresado. Parece descansar en una preocupación que es común en la discusión pública, respecto a compañías que aparentan ser creadas con el fin específico de la otorgación de un contrato con una dependencia pública. La imputación en estos casos es que existe un favoritismo respecto a determinadas personas privadas y que es lesivo al interés público el que se contrate a una compañía que pretenda garantizar un tipo de servicio para el cual realmente no cuenta con experiencia. Nos parece que, si bien la preocupación es legítima, la solución de limitar la experiencia requerida a que la empresa cuente con la misma puede constituir una solución forzada.

Pensemos en el escenario en que tres personas naturales con una trayectoria de excelencia y múltiples experiencias de servicio deciden unirse para crear una nueva empresa. Si se requiere dos años de experiencia para presentar propuestas, la compañía no cualificaría, aun cuando las personas sean, como indicamos, de excelencia. Es posible que una reacción a este ejemplo sea indicar que perder la posibilidad de recibir dicha oferta es un

²¹⁴ *Mun. de Aguada, 2024 TSPR* en las págs. 32-33.

²¹⁵ *Id.* en las págs. 37-38.

²¹⁶ *Id.* en las págs. 8-9 (Colón Pérez, opinión disidente).

precio que hay que pagar en beneficio de la protección del interés público. Sin embargo, nos parece que este tipo de razonamiento descarta diseños que armonicen los distintos planteamientos.

En realidad, nadie parece cuestionar la deseabilidad de pedir experiencia, el problema es cómo se garantiza el cumplimiento con ese requisito. Es correcto, como afirma la opinión disidente, que “el conocimiento que tenga una o varias personas no necesariamente equivale a que una entidad pueda, en efecto, y en su todo, cumplir con lo acordado”.²¹⁷ Lo que ocurre es que esta observación requiere aclarar donde está el problema. Si el conocimiento de la persona no es suficiente para completar el requisito de experiencia que establece el requerimiento de propuesta, pues ese proponente no cumple. Establecido el nivel de experiencia requerido, puede haber distintas maneras de acreditarlo, pero siempre deberá ser, en efecto, acreditado. Es por eso por lo que, una vez se cumpla, la fecha de nacimiento de la empresa no debe ser un factor excluyente. No debe confundirse el tema que discutimos con que la nueva empresa, con las tres personas naturales expertas, haya sido creada dos días antes y no cuente con una infraestructura administrativa y organizacional para acometer la encomienda. Reconocemos que el requisito de la experiencia bien pudiera querer atender lo anterior, pero lo cierto es que eso es un asunto de cómo se diseña el requerimiento de propuesta.²¹⁸

De hecho, nos parece que tanto la opinión mayoritaria, así como la disidente, discuten el asunto en términos algo absolutistas, tal como si fuera un debate sobre permitir o no considerar la experiencia de las personas naturales. En tal sentido, se obvia que el asunto dependerá en gran medida de la manera en que se prepare el requerimiento de propuestas. Si no se exige de manera detallada la acreditación de la experiencia, poco importa que se utilice la experiencia de una persona natural, como defiende la opinión mayoritaria. Al contrario, si se es exigente en pedir que se acredite la experiencia, se podrían atender las dudas de la opinión disidente.

A modo de ejemplo, véase lo que dispone la reglamentación federal sobre adquisición respecto a la evaluación del historial de desempeño:

(i) La información sobre el historial de desempeño de un proponente es un indicador clave de su capacidad para cumplir con el contrato de manera satisfactoria. Para evaluarlo, se debe tomar en cuenta la actualidad y relevancia de los datos, su fuente, el contexto en el que fueron generados y las tendencias generales en el rendimiento del contratista. Esta evaluación es independiente del análisis de responsabilidad establecido en la subparte 9.1.

(ii) La convocatoria deberá detallar el proceso de evaluación del historial de desempeño, incluyendo el tratamiento de proponentes sin experiencia relevante. También deberá permitir que los proponentes presenten antecedentes de contratos previos o en curso (tanto con entidades gubernamentales federales, estatales y municipales como con empresas privadas) que sean comparables con el contra-

²¹⁷ *Id.* en la pág. 8 (Colón Pérez, opinión disidente).

²¹⁸ De hecho, debemos tener cuidado de no confundir el tema que se quiere atender con el método para hacerlo. Si lo que se quiere es asegurar capacidad de ejecución, la experiencia es una manera de hacerlo, pero puede haber otros requisitos que permitan atender ese criterio.

to en licitación. Asimismo, los proponentes podrán aportar información sobre problemas que hayan enfrentado en dichos contratos y las acciones correctivas implementadas. Esta información, junto con cualquier otro dato obtenido por el Gobierno de fuentes independientes, será considerada en la evaluación del desempeño previo del proponente. La autoridad encargada de la selección determinará la relevancia de la información en función de su similitud con el contrato en cuestión.

(iii) La evaluación también deberá tomar en cuenta el desempeño de empresas predecesoras, del personal clave con experiencia relevante y de subcontratistas responsables de aspectos críticos del contrato, siempre que dicha información sea pertinente para la adquisición.

(iv) Si un proponente no cuenta con historial de desempeño relevante o no existen datos disponibles sobre su rendimiento anterior, este factor no podrá ser utilizado ni a su favor ni en su contra en la evaluación.

(v) La evaluación incluirá también el desempeño de los proponentes en relación con el cumplimiento de los objetivos de sus planes de subcontratación para empresas en desventaja (SDB, por sus siglas en inglés), conforme a lo establecido en la subparte 19.7.

(vi) En el caso de empresas conjuntas, se deberá considerar el desempeño previo de la sociedad en su conjunto. Si la empresa conjunta no tiene un historial de desempeño que pueda evaluarse, el oficial de contratación deberá analizar el desempeño pasado de cada una de las empresas que la integran.²¹⁹

Nótese que se trata de criterios que, debidamente atendidos por el organismo público al momento de diseñar su requerimiento de propuestas, permiten conciliar muchas de las preocupaciones que se manifiestan en el caso bajo discusión. Se trata de asignar las responsabilidades correspondientes. En el caso del organismo público, la preparación de un requerimiento de propuestas que exija la información apropiada y detallada, que luego posibilite un ejercicio de evaluación completo y responsable. En el caso de los proponentes, establecer de forma clara que estos tienen el peso de demostrar que cumplen con lo requerido. Respecto a lo último, obsérvese que, en este caso, lo que el Tribunal Supremo validó es que W Construction tenía la experiencia requerida a través de su presidente.²²⁰ Sin embargo, conforme lo que explica la opinión, esto fue acreditado mediante el testimonio bajo juramento de ese oficial, en el pleito judicial presentado por el Municipio de Aguada solicitando la nulidad del contrato.²²¹ Adviértase que lo anterior no es igual a afirmar, que el expediente del RFP tenía la información demostrativa de que, al presentar su propuesta, la empresa acreditó dicha experiencia. El enfoque riguroso que proponemos hubiera exigido tal constatación.

²¹⁹ Federal Acquisition Regulation, sec. 15.305(a)(2), 48 CFR sec. 15.305(a)(2) (traducción suplida). La opinión mayoritaria cita esta disposición en la nota al calce 3, pero lo hace solo para demostrar que es razonable utilizar la experiencia de personas naturales. *Mun. de Aguada, 2024 TSPR* en la pág. 37, n.º 3. En eso coincidimos, pero nuestra propuesta es que la verdadera importancia de esta normativa federal es incorporar disposiciones análogas en los requerimientos de propuestas.

²²⁰ *Mun. de Aguada, 2024 TSPR* en la pág. 34.

²²¹ *Id.* en las págs. 5-6, 8.