



Estado Libre Asociado de Puerto Rico Oficina del Contralor

Yesmín M. Valdivieso
Contralora

Carta Circular
OC-20-16

Año Fiscal 2019-2020
30 de enero de 2020

Gobernadora, Departamento de la Familia, Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez, alcaldes, Administración de Servicios Generales y Oficina de Gerencia y Presupuesto¹

Asunto: Proceso de Adjudicación de Subastas Programa de Head Start²

Estimados señores y señoras:

La Oficina del Contralor de Puerto Rico ha recibido una comunicación respecto a ciertas inquietudes que han surgido por motivo del cumplimiento con los requisitos y la gobernanza de los fondos de asistencia para desastres provistos por la agencia federal *Office of Head Start* (OHS) bajo la ley federal *Bipartisan Budget Act of 2018* para atender las consecuencias de los daños ocasionados por los huracanes Harvey, Irma y María.

Esta Carta Circular es para aclarar, entre otros, la preocupación que algunas entidades gubernamentales tienen referente a la selección del mejor postor en un proceso de adjudicación de subasta cuando se van a adquirir materiales, suministros y equipos con fondos de OHS. Sobre el particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que las subastas son el proceso por el cual se invitan a varios proponentes para que presenten ofertas para la realización de obras o adquisición de bienes y servicios. También ha señalado el alto interés público del proceso de subastas en el gobierno debido a que el propósito primordial de este proceso es proteger los fondos públicos al fomentar la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles. De esta manera, se pretende evitar influencias ajenas al beneficio para el interés público. Además, se maximiza la posibilidad de obtener el mejor contrato, mientras se protegen los intereses y activos del pueblo contra el dispendio, el favoritismo, la corrupción, y el descuido al otorgarse los contratos.

Esto contribuye a que las entidades gubernamentales puedan llevar a cabo sus funciones como comprador de una forma eficiente, honesta y correcta para proteger los intereses y el dinero del pueblo³.



¹ Las normas de la Oficina prohíben el discrimen por cualquier motivo prohibido por ley. Para propósitos de esta *Carta Circular*, se debe entender que todo término utilizado para referirse a una persona o puesto es sin alusión a géneros.

² Esta comunicación se emite en virtud del Artículo 14 de la *Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952*, según enmendada, conforme se detalla en la Certificación autorizada el 24 de enero de 2020 por la Comisión Estatal de Elecciones. CEE-SA-2020-2008.

³ *Transporte Rodriguez vs. Junta de Subastas*, 194 D.P.R. 711 (2016); *Trans Ad de P.R. vs. Junta de Subastas*, 174 D.P.R. 56 (2008).

PO BOX 366069 SAN JUAN PUERTO RICO 00936-6069
105 AVENIDA PONCE DE LEÓN, HATO REY, PUERTO RICO 00917-1136
TEL. (787) 754-3030 FAX (787) 751-6768

E-MAIL: ocpr@ocpr.gov.pr INTERNET: www.ocpr.gov.pr

 www.facebook.com/ocpronline  www.twitter.com/ocpronline

Es pertinente indicar que en nuestra jurisdicción no existe una ley que regule los procedimientos de subasta con uniformidad entre todas las entidades gubernamentales. Por tal motivo, cada una de ellas tiene la responsabilidad de cumplir con su legislación aplicable y crear su propia reglamentación⁴.

Por tanto, y en lo que se refiere a esta orientación, opinamos que “[...] la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas debe ser el interés público en proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico”⁵. **Esto significa que el aplicar lo anterior a la adquisición de materiales, suministros y equipo con fondos de la OHS el criterio de seleccionar el licitador con el precio más bajo no es, ni debe ser, el criterio único o principal a considerar al momento de adjudicar una subasta, sino evaluar la calidad en la compra de estos.** Véase lo que estableció el Tribunal Supremo en el caso *Empresas Toledo vs. Junta de Subastas*⁶. En este caso el licitador Empresas Toledo impugnó la adjudicación de una subasta porque alegó que él fue el postor con la oferta más baja y que cumplió con todos los demás requisitos establecidos, y, sin embargo, se adjudicó la misma a otra compañía con una oferta más alta.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó lo siguiente⁷:

Es menester enfatizar que la Junta de Subastas tendrá la facultad de recomendar al Director Ejecutivo de la Autoridad el rechazo de las licitaciones en una subasta. De particular relevancia al presente caso, la Junta tendrá facultad para recomendar al Director Ejecutivo el rechazo de la licitación más baja en precio, cuando ésta no cumpla con las especificaciones, términos y condiciones de la subasta y cuando tenga conocimiento y exista evidencia de que el licitador que hace la licitación no ha dado atención y cumplimiento satisfactorio a contratos que le hayan sido otorgados. Así también, cuando se estime que los mejores intereses de la Autoridad no estarían adecuadamente protegidos. Artículo VI Sección H(2)(d)(4).

De la discusión anterior se desprende; primero: que al no existir una ley especial que regule los procedimientos de subasta, no existe una norma legislativa que obligue a las agencias del gobierno a adjudicar las subastas celebradas al licitador más bajo. Segundo, es de notar, específicamente, que el Reglamento de Subastas de la Autoridad de Edificios Públicos no garantiza la adjudicación de la subasta al postor más bajo, toda vez que está facultada para rechazar la licitación más baja en precio cuando, entre otras razones, la Autoridad entienda que sus intereses no estarán adecuadamente protegidos.

En cuanto a la evaluación de las propuestas sometidas en el caso hoy ante nuestra consideración, precisa enfatizar que el Inciso (9) del Artículo II del Reglamento de Subastas de la Autoridad de Edificios Públicos define el proceso de adjudicación de subastas como aquel que proporcione el mayor beneficio (“best value”) a la agencia.

⁴ *Transporte Rodríguez vs. Junta de Subastas, supra, Aluma Const. vs. AAA*, 182 DPR 776 (2011) y *Puerto Rico Asphalt, LLC vs. Junta de Subastas del Municipio de Naranjito*, 2019 TSPR 239.

⁵ *Cordero Vélez vs. Mun. de Guánica*, 170 D.P.R. 237 (2007).

⁶ 168 D.P.R. 771 (2006).

⁷ *Ídem*.

4m

Lo anterior responde a que uno de los objetivos en la contratación gubernamental es que el contrato final sea otorgado a aquel ente que esté más capacitado para realizar la obra específica en cuestión. Esto, en aras de obtener la mejor calidad de mano de obra y garantizar que el trabajo sea realizado de forma eficiente y dentro del tiempo acordado.

Por ello, un organismo gubernamental está facultado para rechazar la licitación más baja en todas aquellas ocasiones en que estime que los servicios técnicos, probabilidad de realizar la obra de forma satisfactoria y dentro del tiempo acordado, materiales, etc., que ofrezca un postor más alto corresponde a sus mejores intereses. **Claro está, la agencia tiene discreción de rechazar la oferta más baja por una más alta siempre y cuando esta determinación no esté viciada por fraude o sea claramente irrazonable.** (Énfasis nuestro)

Por consiguiente, y como expresáramos previamente, es responsabilidad de cada entidad gubernamental cumplir tanto con la legislación estatal como la federal.

En cuanto a la legislación federal es pertinente indicar que **la OHS ha requerido a los concesionarios que adquieran solamente materiales, suministros y equipos de alta calidad**, que cumplan con la Sección 1302.47 del *Code of Federal Regulations*⁸. Esto implica que no necesariamente el licitador con el precio más bajo va a ser el agraciado. Es cierto que el costo de los materiales, los suministros y los equipos que se compran con los fondos de la OHS tiene que ser razonable, pero la razonabilidad tiene que estar atada, a su vez, con la alta calidad de los productos, esto es, que se cumpla con los requisitos del Head Start Program Performance Standards (HSPPS).

También en lo que se refiere a **facilidades la OHS dispone que los subvencionados pueden utilizar los Fondos de Recuperación de Desastres para actividades de instalaciones**, según la ACF-HS-18-02. Las definiciones para las actividades de las instalaciones, que incluye reparaciones, renovaciones menores, renovaciones mayores, construcción y compra se encuentran en la Sección 1305.2 del *Code of Federal Regulations*⁹. Aclaremos, además, que la reglamentación para las instalaciones de la OHS aplica a la compra, la construcción y la renovación mayor. Solo aplicará a las renovaciones y las reparaciones pequeñas cuando las mismas se incluyan con una solicitud de compra y sean parte de los costos de compra, de acuerdo con la Sección 1303.40 del *Code of Federal Regulations*¹⁰.

De igual manera que se debe cumplir con los estándares de calidad en la adquisición de los materiales, los suministros y los equipos, es necesario que las instalaciones que se adquieran construyan o se renueven significativamente y que sean financiadas por la OHS, cumplan con los códigos de construcción actuales, así como con las mejores prácticas para entornos de aprendizaje saludables. En las solicitudes para instalaciones que presenten los subvencionados se deberá anticipar los costos necesarios para cumplir con los requisitos de calidad establecidos por el HSPPS, en lugar de utilizar el estimado estándar de costo por pie cuadrado para instalaciones comerciales.

⁸ 45 C.F.R. §1302.47.

⁹ 45 C.F.R. §1305.2.

¹⁰ 45 C.F.R. §1303.40.



Carta Circular OC-20-16

Página 4

30 de enero de 2020

Esperamos que estas recomendaciones le sean de utilidad al momento de adquirir, mediante el proceso de subasta, materiales, suministros y equipos relacionados con fondos provenientes de la OHS, es decir, que se cumpla con la reglamentación dispuesta por el *Code of Federal Regulations*, y se seleccione el licitador que satisfaga los mejores intereses de la entidad gubernamental.

Mejorar la fiscalización y la administración de la propiedad y de los fondos públicos es un compromiso de todos.

Cordialmente,


Yesmín M. Valdivieso

c Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF)

Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia (COR3)

Belinda D. Rinker
Senior Policy Analyst
Disaster Recovery Lead
Oficina de Head Star

Carolyn Baker
Regional Program Manager
Region II: NY, NJ, PR, USVI

Junta de Supervisión Fiscal