**EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 73 CONOCIDA COMO LEY DE COMPRAS DEL GOBIERNO Y SU RESPECTIVO REGLAMENTO EN LA ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE PROYECTOS SUBVENCIONADOS EN ESPECÍFICO AUSPICIADOS CON FONDOS FEDERALES.**

En julio de 2019 se aprobó la ***“Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019***” (Ley 73). El tema central de la ley 73 es consolidar, uniformar y centralizar las compras del gobierno y que las mismas sean administradas por la Administración de Servicios Generales (ASG). Aunque esta ley se promulga con el objetivo de traer mayor transparencia a las compras del gobierno, lo cual es un objetivo loable, inserta retos adicionales a la Universidad de Puerto Rico (UPR) para competir en los ambientes en que opera. Esta realidad es particularmente critica en el área de investigación y labor creativa. Este documento recoge las preocupaciones de la UPR y los argumentos correspondientes por los cuales entendemos que no debe aplicarse la ley a la UPR y los efectos que tendría tal aplicación.

La ley 73 de plano excluye a la UPR de su aplicabilidad total por tratarse de un “entidad exenta”[[1]](#footnote-1) la cual se encuentra bajo un plan fiscal vigente de la Junta de Supervisión Fiscal (JSF). Esta exclusión aplica a la realización de las compras a través de la ASG, pero no de los mecanismos y requisitos establecidos en la ley. En la propia definición de “Entidad Exenta” se establece:

 *“No obstante, las entidades exentas tienen que realizar sus procesos de licitación acogiendo los métodos de licitación establecidos en esta Ley”*

Estos métodos de licitación se describen en el artículo 31 en la propia ley, aunque también se incluyen en el reglamento[[2]](#footnote-2) promulgado por la ASG en más detalle. La Tabla 1 establece resumen comparativo de las disposiciones de los métodos de licitación contra los métodos establecidos en el Reglamento para la adquisición de equipos, materiales y servicios no personales[[3]](#footnote-3) de la UPR y los requeridos por el gobierno federal[[4]](#footnote-4).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Disposiciones (Procurement) | Reglamento ASG (Ley 73) | Reglamento de Compras Vigente (Certificación 30, 2008-2009) | Federal (2 CFR 200) |
| Compras Micro/Compra Directa | N/A | Menor de $3,000.00 No requiere cotizaciones.(Parte II, Art. 8(A)(1)) | Hasta $10,000.00 No requiere cotizaciones.(2 CFR §200.67; 2 CFR §200.320(a)) |
| Compras Pequeñas/Compra Directa | Menor de $15,000.00 (Compra informal).Se requiere un mínimo de tres (3) cotizaciones.(Capítulo 7, Art. 7.1, Sec. 7.1.1) | Mayor de $3,000.00 hasta $50,00.00 Se requiere un mínimo de tres (3) cotizaciones.(Parte II, Art. 8(A)(2); Art. 9(A)(2)) | Mayor de $10,000.00 hasta $250,000.00 (Se requiere número razonable de cotizaciones)(2 CFR §200.88; 2 CFR §200.320(a)) |
| Subasta Informal (ASG) | Mayor de $15,000.00 hasta $100,000.00 (Capítulo 7, Art. 7.2, Sec. 7.2.1) | Véase Propuestas Selladas/Subastas Formales | Véase Propuestas Selladas/Subastas Formales |
| Propuestas Selladas/Subastas Formales | Mayor de $100,000.00(Capítulo 7, Art. 7.3, Sec. 7.3.1) | Mayor de $50,000.00 (Parte V, Art. 20(A))Equipo Especializado: Mayor de $150,000.00 (según aprobado en propuesta) (Parte II, Art. 15) | Mayor de $250,000.00(2 CFR §200.88; 2 CFR §200.320(b)) |
| Propuestas Competitivas (RFP) | Menor de $100,000.00- solicitud de propuestasMayor de $100,000.00 – solicitud de propuestas selladas(Capítulo 7, Art. 7.4, Sec. 7.4.1) | Mayor de $50,000.00(Parte III, Art. 18) | Mayor de $250,000.00(2 CFR 200.88; 2 CFR 200.320(b)) |
| Único Suplidor/Compras Excepcionales (ASG) | Casos de emergencia (declaración estado de emergencia)No competencia (Único suplidor)Compra al Gobierno de E.U.Suplidor tiene contrato con la ASG(Capítulo 6, Art.6.3) | Casos de emergencia (decretada por el presidente de la UPR/Rector de unidad institucional) (Art. 12)No competencia (Único suplidor) (Art. 13) | En casos de emergenciaNo Competencia (Único suplidor)(2 CFR §200.320(c)) |

Tabla 1: Comparativa de métodos de licitación ASG, UPR, FEDERAL

De este resumen básico ya se pueden observar retos significativos sin siquiera entrar en el detalle de los requisitos administrativos que exige cada método de licitación. Por ejemplo, el reglamento de la ASG no provee mecanismos para realizar compras directas o micro-compras (2CFR200). El método de compra directa permite la compra sin necesidad de múltiples cotizaciones, siempre y cuando los precios sean determinados como razonables. En el ambiente de los proyectos subvencionados este tipo de compras se utiliza a menudo para compras de materiales necesarios para realizar investigación y labor creativa donde se opera en un marco sumamente sensitivo a tiempo, ya sea por las particularidades del experimento y la ciencia como tal, por la adherencia al periodo de ejecución de los proyectos o por ser el primero en publicar algún descubrimiento. No contar con este mecanismo pone a la UPR en una posición donde no puede competir con sus pares de una manera efectiva. De hecho**, implementar este concepto en la UPR significaría eliminar TODAS las tarjetas de compras otorgadas a los investigadores** precisamente para poder operar en este ambiente de creación y descubrimiento. Estas compras que utilizan el mecanismo de tarjeta descansan en las disposiciones de compra directa o micro-compra. Tener que proveer cotizaciones para todas las compras derrota el objetivo de agilidad que se pretende solucionar con las tarjetas de crédito.

El renglón de compras pequeñas, o sea, que requieren al menos 3 cotizaciones en el caso de la UPR y la ASG y más de una en el caso del gobierno federal, la ASG lo limita a hasta un máximo de $15,000, mientras que la UPR y el gobierno federal lo limita a $50,000 y $250,000, respectivamente. Esta condición, de igual forma, limita la habilidad de la UPR en cumplir con los objetivos de los proyectos subvencionados. Los proyectos subvencionados por su naturaleza compran equipos y materiales que son costosos, pero indispensables para la operación continua. Por ejemplo, digamos que un laboratorio tiene un refrigerador de laboratorio, lo cual es un equipo muy común, que se está dañando o no podrá manejar la capacidad en el futuro cercano. Dependiendo de sus especificaciones este equipo puede sobrepasar $15,000 fácilmente. Utilizando 3 cotizaciones es muy factible poder procesar una orden de compra el mismo día y poder atender la situación con poca o ninguna interrupción, pérdida de tiempo, dinero y activos científicos. En cambio, si nos vemos forzados a realizar una “subasta informal” como dicta el reglamento de la ASG, el proceso establece al menos 20 días de periodos reglamentarios esto sin tomar en consideración los problemas que surjan como la no comparecencia de licitadores, preparaciones de pliego, publicaciones de anuncios, etc. Además, muchos suplidores competentes no estarán disponibles para operar en un esquema de subasta por los altos costos que representa este esfuerzo vs el margen de ganancia que representan sus productos. Esto inevitablemente aumentará los costos para la UPR al tener que utilizar intermediarios que estén disponibles para el proceso de subasta, retrasará la entrega y puesta en operación de los bienes en detrimento de la operación y éxito de los proyectos.

Un argumento que se pudiera tratar de levantar es que el reglamento de la ASG provee para compras excepcionales y el tipo de compras descritas pudiera atenderse como compra excepcional. Sin embargo, una inspección de este mecanismo nos muestra que para poder utilizarlo en la mayoría de los escenarios es necesario correr el procedimiento regular y luego que el mismo falle, entonces se activa el mecanismo de compra excepcional. En los casos donde no es necesario correr el procedimiento regular en la mayoría de los escenarios no existen las condiciones para activarlos como lo son el único suplidor o compras de emergencia.

Las subastas formales en la UPR actualmente están establecidas para transacciones de $50,000 o más, mientras que el reglamento de la ASG este limite esta establecido en 100,000 o más. Sin embargo, causa preocupación que los procesos descritos no agilizan el tramite cuando se compara con el de la UPR. Solo en términos de espera el reglamento de la ASG tiene al menos 60 días.

Además de las desventajas competitivas inherentes a la aplicación de este reglamento en la UPR, existen otros problemas de carácter de cumplimiento con la reglamentación federal. En su sección §200.319- Competition[[5]](#footnote-5) establece (extractos, para ver contexto completo favor utilizar enlace abajo) :

(*a)* ***All procurement transactions*** *for the acquisition of property or services required under a Federal award must be conducted in a manner providing* ***full and open competition*** *consistent with the standards of this section and §200.320.*

*Some of the situations considered to be restrictive of competition include but are not limited to:*

*(1) Placing* ***unreasonable requirements*** *on firms in order for them to qualify to do business;*

*(c) The non-Federal entity must conduct procurements in a manner that* ***prohibits the use of statutorily or administratively imposed state, local, or tribal geographical preferences*** *in the evaluation of bids or proposals, except in those cases where applicable Federal statutes expressly mandate or encourage geographic preference.*

El gobierno federal establece la necesidad de competencia abierta. Algunos requisitos del reglamento de la ASG pueden ser considerados irrazonables (unreasonable) como el requisito de estar registrado en el registro único de licitadores (RUL). Levanta la pregunta como me aseguro de la competencia con compañías e individuos fuera del estado. Si excluimos este grupo de este requisito, entonces estoy discriminando geográficamente a los licitadores locales. Además, el reglamento de la ASG y sus procedimientos están plagados de preferencias geográficas que están evidentemente en contravención de las regulaciones federales, que de ser dejadas sin efecto en transacciones con fondos federales son susceptibles a impugnaciones por parte de licitadores no seleccionados por incumplimiento del reglamento.

El primer impulso al contemplar todos los planteamientos aquí expuestos es excluir las compras y transacciones federales del reglamento y mantener las demás. Esto sin embargo también está en contravención de la reglamentación federal. La sección § 200.403 Factors affecting allowability of costs[[6]](#footnote-6) establece (extracto, para ver contexto completo favor ver enlace abajo):

*Except where otherwise authorized by statute, costs must meet the following general criteria in order to be allowable under Federal awards:*

*(c) Be consistent with* ***policies and procedures that apply uniformly to both federally-financed and other activities of the non-Federal entity.***

Por lo tanto, utilizar reglas para procurar bienes y servicios distintas para fondos institucionales y federales no es una práctica aceptada, además de complicar el quehacer administrativo en la ejecución.

El reglamento de compras de la UPR fue aprobado en el 2008 y ha sido un mecanismo que ha servido bien a la institución. De hecho, en el 2014 entro en vigor la reglamentación federal que incluye métodos para procurar bienes, y mientras la mayoría de las instituciones tuvieron que enmendar sus políticas, luego de un análisis riguroso la UPR no tuvo que enmendar su reglamento porque el mismo cumplía con todas las disposiciones de la reglamentación federal. Durante todo el 2020, la UPR ha realizado un esfuerzo en consenso con las 11 unidades y los interesados en el tema para actualizar el mencionado reglamento. Se han logrado consensos para equiparar los métodos de licitación (procurement), particularmente los niveles que activan los distintos métodos de licitación con la reglamentación federal y atemperar los procesos con los avances tecnológicos, precisamente para ser mas ágiles y competitivos en el ambiente que se opera.

Consideramos que la UPR debe ser excluida por completo de la ley 73 por todas las razones reglamentarias y de razonabilidad expuestas, pero muy en particular por la perdida de agilidad y por consiguiente competitividad. La ley de la Universidad[[7]](#footnote-7) en su Articulo 1 establece:

 *Artículo 1. — Declaración de Propósitos de la Ley. (18 L.P.R.A. § 601 nota) Esta ley tiene el propósito de reorganizar la Universidad de Puerto Rico,* ***reafirmar y robustecer su autonomía y facilitar su continuo crecimiento****. La Universidad de Puerto Rico* ***continuará siendo una corporación pública.***

La UPR es la única corporación publica exitosa que compite en el espacio en que opera. Cerca de dos terceras partes de toda la producción académica de Puerto Rico ocurre dentro de la UPR. La habilidad de la UPR de operar como una corporación ágil va al tuétano de la competitividad. Entendemos el objetivo de la ley 73, pero el mismo no debe ser aplicado a la UPR porque los patrones de compras y operaciones no se compara con las agencias y corporaciones públicas para la cual se diseñó la reglamentación. Someter a la UPR a la ley 73 lejos de lograr el propósito expuesto en la ley, pondría en riesgo a la UPR a le irrelevancia.

1. Ver articulo 4 Definiciones – o) Entidad Exenta <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/BVirtual/LeyesOrganicas/pdf/73-2019.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Reglamento ASG - [Reglamento 9230 - Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales.pdf](http://www.asg.pr.gov/Leyes%20Espanol/Reglamento%209230%20-%20Reglamento%20Uniforme%20de%20Compras%20y%20Subastas%20de%20Bienes%2C%20Obras%20y%20Servicios%20No%20Profesionales.pdf) [↑](#footnote-ref-2)
3. [Reglamento de adquisición de equipos, materiales y servicios no personales de la UPR](http://www.vcertifica.upr.edu/PDF/CERTIFICACION/2008-2009/30%202008-2009.pdf) [↑](#footnote-ref-3)
4. [§200.320   Methods of procurement to be followed.](https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=66517047467ca16e819a8cef123f7465&mc=true&node=se2.1.200_1320&rgn=div8) [↑](#footnote-ref-4)
5. [§200.319   Competition](https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=bf79da8ba40c73a9039480d98c62d621&mc=true&node=se2.1.200_1319&rgn=div8)**.** [↑](#footnote-ref-5)
6. [§ 200.403 Factors affecting allowability of costs](https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=fbb70fe83009e152ac327498f6ec18c4&node=se2.1.200_1403&rgn=div8). [↑](#footnote-ref-6)
7. [Ley de la Universidad de Puerto Rico](https://www.uprrp.edu/wp-content/uploads/2018/11/Ley-UPR-1-1966-seg%C3%BAn-enmendado.pdf) [↑](#footnote-ref-7)