ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista
Director

13 de agosto de 2015

Hon. José A. Rodríguez Quiles
Presidente
Comisión de Asuntos Municipales y Regionalización
Cámara de Representantes
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2026.** El mismo propone enmendar los Artículos 5.006 y 16.013 de la Ley Núm. 81-1991, según enmendada, conocida como "Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico", con el propósito de autorizar a los municipios y agencias estatales a contratar a las asociaciones de ciudadanos y asociaciones de distrito comercial para realizar obras, trabajos de mejoramiento, programas y servicios mediante el establecimiento de un procedimiento de margen preferencial hasta un máximo de diez (10) por ciento, a discreción del Municipio, conforme al proceso de subasta pública; y para que se adopte un Reglamento para establecer el procedimiento y cualesquiera otros que promuevan el interés público; y para otros fines relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, *supra*, (en adelante, LMA), crea el "Programa de Participación Ciudadana", que permite la organización de asociaciones comunitarias para que realicen aquellas obras, programas y servicios que se estimen necesarios para mejorar la calidad de vida de una zona o estimular la actividad comercial en un distrito. El referido programa permite a los ciudadanos canalizar sus iniciativas por medio de la creación de sus propias asociaciones, designando áreas con intereses y problemas comunes, lo que permite adoptar un esquema de soluciones, y el plan de obras y servicios que sea necesario. Según se explica en la medida evaluada, dicho Programa se nutre de asignaciones de fondos que realiza anualmente la Asamblea Legislativa, así como de cualesquiera otros fondos del Gobierno Federal y Estatal consignados en el Centro de Recaudaciones Municipales para tales fines. Añade la medida que los municipios y agencias estatales llevan a cabo funciones y servicios públicos que podrían ser realizados por las asociaciones comunitarias creadas por medio del Programa de Participación Ciudadana, mediante la contratación de sus servicios, no obstante actualmente solo pueden utilizarse los fondos del Programa para realizar mejoras permanentes. Consecuentemente, el proponente entiende beneficioso enmendar la LMA para viabilizar la contratación de los servicios de estas asociaciones comunitarias de una forma expedita.

Conforme a ello, la presente medida legislativa propone enmendar el Artículo 5.006 de la LMA, de manera que la contratación de los servicios o de obras de las Asociaciones de Ciudadanos o Asociaciones de Distrito Comercial para el mejoramiento de sus comunidades en ciertas áreas, requieran una ordenanza o resolución aprobada por 2/3 partes del número total de los miembros de la Legislatura Municipal. Asimismo, la presente propuesta legislativa tiene el fin de enmendar el Artículo 16.013 de la

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.725.3521
www.ogp.pr.gov

LMA para que los municipios y agencias del Estado Libre Asociado tengan la facultad de contratar los servicios de las asociaciones comunitarias, debidamente constituidas según las disposiciones de la Ley, mediante el establecimiento de un procedimiento de margen preferencial de hasta un diez por ciento (10%), a discreción del Municipio, conforme al proceso de subasta pública establecido en la propia LMA.

Expuesto el propósito y contenido de la medida ante nuestra consideración, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre la misma.

En primer lugar, es conveniente destacar que, conforme a su Exposición de Motivos, la presente pieza legislativa propone "viabilizar la contratación de servicios de asociaciones comunitarias de forma expedita." No obstante, la medida establece en su texto decretativo que "[l]os municipios y agencias del Estado Libre Asociado tendrán la facultad de contratar servicios prestados por asociaciones comunitarias debidamente constituidas según las disposiciones de este capítulo mediante el establecimiento de un procedimiento de margen preferencial de hasta un diez (10) porciento a discreción del Municipio conforme al proceso de subasta pública establecido por esta ley." Por lo que, en su contenido decretativo, no se trata propiamente de un proceso expedito.

Asimismo, es menester señalar que LMA crea el Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal para fomentar la coparticipación entre el gobierno municipal y los ciudadanos para el desarrollo de comunidades locales. Añade que, los fondos de cada municipio deben ser utilizados de tal forma que "promueva la organización y participación de Asociaciones Ciudadanas y Asociaciones de Distrito Comercial para el mejoramiento de sus comunidades, desde las etapas de definición, identificación y planificación de obras y proyectos de mejoras permanentes, hasta su ejecución, operación y mantenimiento." Estas asociaciones se organizarán como corporaciones sin fines de lucro.

A su vez, el Artículo 16.001 de la Ley establece que los fondos del Programa solamente podrán usarse para el desarrollo de obras y mejoras permanentes, las cuales deben ser presentadas por las asociaciones mediante propuesta. El artículo añade que las propuestas deben estar acompañadas por una aportación económica por parte del proponente. Esta aportación tiene que ser "proporcional" al costo total de la obra. Por su parte, el Artículo 16.003 (n) establece que las propuestas a ser aceptadas sólo pueden incluir proyectos de obras y mejoras permanentes "para solucionar o atender necesidades urgentes de la población del municipio." A esos efectos, la Ley plantea que el objetivo fundamental de las asociaciones será buscar "alternativas y soluciones a los problemas que afecten el área o sector residencial o comercial".

En su Artículo 16.013 (b), la Ley añade que las propuestas de mejoramiento podrán incluir control y uniformidad de rótulos, ornato público, mantenimiento de mejoras y fachadas, servicio de vigilancia o de recogido de basura, siembra de árboles y otras. Estas son las mismas labores que la medida propone incorporar mediante al enmienda al Artículo 5.006. Actualmente, las mismas tienen que ser realizadas por la asociación, agencias gubernamentales o el municipio en "cuyo caso la asociación transferirá los recursos necesarios para llevar a cabo tales actividades." Por lo tanto, entendemos que la intención del legislador ya está cubierta por la LMA, que le permite a las asociaciones presentar propuestas para realizar ciertas mejoras, que pueden llevarse a cabo por ellos mismos, o por entes municipales o estatales.

Ahora bien, según mencionado, los fondos del Programa de Participación Ciudadana surgen de asignaciones legislativas locales, aportaciones federales y otras. De acuerdo a la Ley Núm. 80-1991, según enmendada, conocida como la "Ley del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales", el CRIM recibe y distribuye los fondos de las asignaciones que deberá asignar la Asamblea Legislativa al referido Programa, así como las aportaciones federales y otras, que nutren el mismo, consignando estos fondos en el Fondo de Mejoras Públicas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (FMP).[1] Sin embargo, es importante destacar que el FMP se compone de recursos obtenidos de la venta de emisiones de bonos autorizadas por la Asamblea Legislativa, mediante leyes al efecto, y estos recursos deben ser utilizados para financiar el programa de mejoras permanentes. [2] Los mismos no pueden utilizarse para sufragar gastos operacionales de las agencias o actividades de naturaleza tal que no constituyan mejoras permanentes. *Id.*

La Carta Circular Núm. 1300-06-15 aprobada por el Departamento de Hacienda el 25 de noviembre de 2014, dispone los criterios a seguir por los municipios y agencias del Estado en el uso de fondos provenientes las emisiones de bonos realizadas por el Gobierno. La misma plantea que los proyectos de mejoras permanentes se deben definir a base de una o más características comunes. Las características más importantes según el documento son las siguientes:

1- Está fijo en un sitio, ya sea al terreno o una estructura, ubicándose dentro de los conceptos de activos fijos y bienes inmuebles.
2- Su vida útil es relativamente larga, mayor de un año, muchas veces 20 o 30 años, antes de ser reemplazadas, no obstante, existen excepciones cuando la vida útil del activo a ser financiado se amortiza con la vigencia de la deuda a ser incurrida, usando el mecanismo, entre otros, de Bonos de Serie.
3- Obras de infraestructura aunque no todos los proyectos tienen que ser parte de la infraestructura de un país.
4- Son costosos y por lo tanto su desarrollo no ocurre todos los días, por lo mismo hay que planificarlos cuidadosamente.
5- Su construcción, adquisición o desarrollo se financia frecuentemente por emisiones de deuda, que suele ser amortizada a largo plazo, a través de la vida útil del proyecto.
6- Los gobiernos suelen ser los responsables principales por su desarrollo o adquisición, en el caso de privatización actúan como facilitadores, tanto en la etapa de desarrollo como en la de operación.
7- Suelen cumplir un fin público o contribuir al bien común.
8- Una vez terminado y/o pagado forman parte del patrimonio común de todos los ciudadanos.
9- Si es de infraestructura constituye un requisito necesario para el desarrollo socio-económico de un municipio, región o del país.
10- Al planificar los mismos se tiene que tomar en consideración que una vez estén operacionales, afectarán el presupuesto operacional y el servicio de la deuda del organismo que los desarrolla o financia.

---

[1] Inciso (w), Artículo 4, Ley Núm. 80-1991, según enmendada, conocida como la "Ley del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales".

[2] Definición de Términos, portal cibernético de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, accedido el 8 de abril de 2015, a través de la dirección electrónica: http://www.presupuesto.gobierno.pr/PresupuestosAnteriores/AF99/INFOREFE/DEFTERmi.htm.

Así pues, resulta necesario que los fondos que provengan de esta fuente se utilicen de acuerdo a la reglamentación federal que rige las emisiones de bonos. Por lo que, la medida debería reconocer que cualquier fondo proveniente del Programa debe ser utilizado a los fines de realizar mejoras permanentes. Sobre el particular, sugerimos que se ausculte la opinión del Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico.

Por otro lado, la medida ante nuestra consideración propone que las agencias y municipios del ELA tengan facultad para contratar servicios prestados por asociaciones comunitarias debidamente constituidas por la LMA, **mediante un procedimiento de margen preferencial de hasta un diez por ciento (10%), a discreción del Municipio, y conforme al proceso de subasta establecido en esta Ley**.

Al observar la redacción de la enmienda propuesta, observamos que la misma no distingue entre la contratación por el municipio y la contratación por las agencias. Debe considerarse que, cada entidad tiene sus propios procedimientos de contratación, y que a las agencias no son de aplicación los procedimientos que establece la LMA para los municipios.

Por otro lado, debemos observar que, la Ley 14-2004, según enmendada, conocida como la "Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña", ya establece la política pública actual del ELA, en lo relativo a las compras gubernamentales de bienes y servicios. La referida Ley establece, entre otras, que el ELA proveerá las estructuras y los mecanismos necesarios para que una mayor cantidad de productores locales puedan acceder al mercado de compras del Gobierno, ya sea mediante subasta formal, informal, mercado abierto, contrato o procedimiento especial. Así pues, esta Ley, aplicable al Gobierno de Puerto Rico, incluyendo los gobiernos municipales, dispone el por ciento de preferencia que se le otorgará a los artículos distribuidos, envasados, ensamblados o manufacturados en Puerto Rico, **incluyendo servicios rendidos en Puerto Rico**.

Más aún, dicha Ley dispone que en toda compra de artículos o servicios que efectúe el Gobierno de Puerto Rico, se adquirirán los referidos servicios o artículos producidos o manufacturados, ensamblados o envasados o distribuidos por agentes establecidos en Puerto Rico, o de servicios rendidos en Puerto Rico, siempre que dichos artículos y servicios cumplan con las especificaciones, términos y condiciones establecidas en el pliego de subasta u orden de compra, y que su precio, luego de aplicado el parámetro de inversión correspondiente, sea el más bajo o brinde las condiciones de calidad, entrega y disponibilidad de los bienes o servicios.[3] Es en el descargue de dicha obligación, que la entidadse de gobierno, incluyendo los municipios, deberán establecer un orden de prelación, al conceder prioridad y preferencia de compra según las leyes y reglamentos aplicables a los productos hechos en Puerto Rico. *Id.* Cónsono con lo anterior, la misma Ley dispone, en su Artículo 9, el parámetro de inversión correspondiente para los distintos tipos de artículos o servicios a adquirirse. Es decir, que dicho artículo establece los márgenes preferenciales, de igual manera como se propone en la presente medida.

Por tal razón, es indispensable que al evaluar la presente medida, se tome en consideración que ya el Gobierno del ELA otorga márgenes preferenciales a los productos y servicios puertorriqueños, de los cuales las asociaciones comunitarias constituidas a base de la LMA, se podrían beneficiar. Este margen, aun cuando sirve el objetivo de beneficiar a las compañías puertorriqueñas, también considera las

[3] Art. 7, Ley 14-2004, según enmendada, conocida como la "Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña".

limitaciones económicas del gobierno al requerir que el costo sea el menor o cubra ciertos criterios de calidad.

Ante ello, entendemos que otorgar el diez por ciento (10%) de margen preferencial a los servicios prestados por las asociaciones organizadas a base de la LMA, sin un balance de otros criterios, podría traducirse en un costo adicional para las agencias y municipios, el cual en muchos casos sería insostenible. Nótese que, lo propuesto en la pieza legislativa ante nuestra consideración, según redactada, implica que se pagarían estos servicios por encima del costo que representaría contratar a otros suplidores que compiten en el mercado. Aunque tiene un loable propósito, esta propuesta no considera la difícil situación fiscal que atraviesan la mayor parte de los municipios del ELA, al igual que el gobierno central. Tampoco considera las medidas de disciplina fiscal y austeridad que han sido tomadas por esta Administración. En atención a lo anterior, sugerimos se evalúe con sumo cuidado la implementación de un margen preferencial adicional, como el propuesto en esta medida.

Por otro lado, debemos resaltar que la contratación gubernamental es un asunto altamente regulado en nuestro ordenamiento jurídico. En Puerto Rico, existen varios preceptos legales que guían el proceso de contratación gubernamental, diseñados para lograr la fiscalización de los fondos públicos. Ello, ya que el Estado está obligado por imperativo constitucional, a manejar los fondos públicos con los principios fiduciarios y éticos más altos.[4]

Particularmente, la contratación de servicios por parte de los municipios está expresamente regulada en la LMA. El Capítulo 10 de dicha Ley establece que "[e]xcepto en los casos que expresamente se disponga otra cosa en la Ley, **el municipio cumplirá con el procedimiento de subasta pública**, cuando se trate de: (a) Las compras de materiales, equipo, comestibles, medicinas y otros suministros de igual o similar naturaleza, uso o características que excedan de ochenta mil (80,000) dólares; (b) **Toda obra de construcción o mejora pública por contrato que exceda de doscientos mil (200,000) dólares;** (c) Cualquier venta de propiedad mueble e inmueble, con excepción a lo dispuesto en el Artículo 9.005 de esta Ley. Además, el inciso (a) del Artículo 10.006 de la LMA dispone entre las facultades de la Junta de Subastas de cada municipio, que éstas podrán adjudicar subastas a favor del postor razonable más bajo. Sin embargo, de igual forma se dispone que no necesariamente deberá ser adjudicada al postor más bajo, si con ello se beneficia el interés público, para lo cual la Junta deberá entonces, hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas que justifican tal adjudicación. *Id.*

De igual forma, la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (OCAM), promulgó reglamentación dirigida a establecer que toda compra de materiales, comestibles, **servicios**, medicinas, equipo y todo contrato para cualquier construcción, obra o mejora pública, debe ser efectuada mediante competencia al postor responsable cuya oferta sea más ventajosa al Gobierno Municipal, considerando el precio y las especificaciones, términos y estipulaciones requeridas.[5]

---

[4] *JAAP Corp. v. Dpto. Estado, et al.*, 187 D.P.R. 730, 739 (2013); *C.F.S.E. v. Unión de Médicos*, 170 D.P.R. 443, 452 (2007).

[5] Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales. Reglamento para la Administración Municipal. Reglamento Núm. 7539 de 18 de julio de 2008. Capítulo VIII, Sección 1. Disponible en: http://www2.pr.gov/agencias/ocam/Documents/Reglamentos/7539-REGLAMENTO%20PARA%20LA%20ADMINISTRACION%20MUNICIPAL.pdf

Así pues, vemos que toda contratación municipal se tiene que guiar por el ordenamiento existente, el cual no es enmendado en la medida. Por lo tanto, sugerimos se consulte los aspectos sustantivos de la presente medida con la OCAM, de manera que se evalúen todos los aspectos que pudieran verse impactados por la aprobación de la misma.

Por otro lado, como explicamos, las disposiciones anteriores no son aplicables a las agencias, cuyos procesos de compras y adquisición de bienes y servicios no profesionales se rigen sustancialmente por los procedimientos de la Administración de Servicios Generales bajo el Plan de Reorganización Núm. 3 de 2011, según enmendado. Advertimos que estas disposiciones tampoco son consideradas en esta medida, por lo cual sería necesario auscultar la opinión de la Administración de Servicios General sobre el particular.

Finalmente, es importante señalar que la "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", Ley 66-2014, exige una reducción de diez por ciento (10%) en la partida de servicios comprados y profesionales de la Rama Ejecutiva. El establecimiento de un nuevo margen preferencial podría reducir la posibilidad de que las Entidades de la Rama Ejecutiva puedan contratar los servicios de las asociaciones, según propuesto en la medida, ante el impacto que ello tendría en su presupuesto.

En términos fiscales, es importante notar que en muchas ocasiones los proyectos de mejora, según establecido previamente, requieren una inversión considerable de recursos. Un diez por ciento (10%), de miles o millones de dólares resulta en cantidades sustanciales que pueden ser utilizadas para realizar otras labores de mejora, estimulando aún más la economía y asegurando la igual competencia entre suplidores puertorriqueños.

Conforme a lo anterior, debemos recomendar que se consulte con la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura, la Administración de Servicios General, el Departamento de Justicia y el Banco Gubernamental de Fomento, en cuanto a la viabilidad de lo propuesto. Además, recomendamos que se consulte con la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad en la evaluación del **Proyecto de la Cámara Núm. 2026**.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista