



GOBIERNO DE PUERTO RICO

OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO

Director | Juan Carlos Blanco | juan.blanco@ogp.pr.gov

27 de noviembre de 2023

Hon. Joanne Rodríguez Veve
Portavoz
Proyecto Dignidad
Senado de Puerto Rico
San Juan, P.R.

Respuesta a petición de información 2023-0165 sobre la Ley 129-2005, según enmendada, mejor conocida como "Ley de Reservas en las Compras del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico".

Estimada Senadora:

Reciba un cordial saludo de parte del equipo de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Por la presente, atendemos la petición de información con el número, "2023-0165" mediante la cual se nos solicita información relacionada al cumplimiento de la Ley 129-2005, según enmendada, mejor conocida como "Ley de Reservas en las Compras del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" por la cual se establece la política pública en torno a la compra de productos a pequeños y medianos comerciantes de capital local. Además, se requiere compartir datos sobre los mecanismos de control presupuestario, informe de compras y fiscalización, certificaciones de incumplimiento y transferencias de fondos establecido para el debido cumplimiento con la Ley 129-2005, *supra*.

En adelante, presentaremos, los mecanismos establecidos para el cumplimiento de la Ley 129-2005, *supra*. Adelantamos, que tras analizar el desarrollo de la implementación de políticas públicas para crear reservas a favor de nuestros pequeños y medianos comerciantes, es notable que han surgidos cambios en torno a la facultad y autoridades de diversas agencias sobre este tema, que merecen especial atención. En específico para fines de continuar implementando una política pública la cual estimula la participación de los pequeños comerciantes, en los procesos de compra del Gobierno de Puerto Rico. En especial, prestaremos particular atención a la creación por virtud de la Ley Núm. 73-2019, mejor conocida como la Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico (en adelante ASG por sus siglas), medida por la cual la Asamblea legislativa delegó ciertas facultades para asegurarse con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 129-2005, *supra*.

Así las cosas, procedemos a discutir en primera mano, el marco de política pública que propulsó la Ley 129-2005, *supra*. Como conocemos, por virtud de la antes citada ley, se establece la política pública en torno a la compra de productos a pequeños y medianos comerciantes de capital local. Mediante esta ley se persigue que el gobierno local patrocine, preferencialmente, al pequeño y mediano comerciante en la adquisición de bienes y servicios. Conforme con ello, se estableció el



Programa de Reservas que requiere al Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades, superar determinado por ciento del total de la partida asignada a compras de su presupuesto general, para ser utilizado en la adquisición de bienes y servicios provenientes de microempresas, pequeñas y medianas empresas, que conocemos cotidianamente como PYMES.

Según surge de la Exposición de Motivos de la Ley 129-2005, *supra*, la Asamblea Legislativa considera necesario “[...] la aprobación de esta medida, como una estrategia eficaz de desarrollo económico y creación de empleos, para sustituir la legislación de reserva preferencial orientada hacia la producción de los bienes adquiridos.” Ha establecido la Honorable Asamblea Legislativa que “Este acercamiento al desarrollo económico puertorriqueño, es fundamental si deseamos promover nuestra economía y apoyar nuestro mayor recurso, el capital humano.” Véase, Exposición de Motivos, Ley 129-2005, *supra*.

Resalta del análisis estatutario que nos ocupa que, para lograr el objetivo de apoyo al capital local, se estableció el sistema de reserva el cual obliga al gobierno separar partidas específicas del presupuesto de compras de cada agencia de forma escalonada. Sobre esto, lee el Art. 2 de la Ley 129-2005, *supra*:

“Será política pública del Gobierno de Puerto Rico, establecer un Programa de Reservas que requiera al Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades, asignar un veinte por ciento (20%) del total de la partida certificada a compras de su presupuesto general para ser otorgado a microempresas, pequeñas y medianas empresas, siempre que la situación fiscal así lo permita o produzca ahorros al fisco. Las instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico deberán adjudicar la mitad del antedicho veinte por ciento (20%) a mujeres empresarias propietarias de microempresas, pequeñas o medianas empresas, según definido en la presente Ley, siempre que dicha adjudicación sea beneficiosa al erario, y que cumpla con los requisitos legales aplicables. Disponiéndose que, en aras de continuar fortaleciendo al sector de las microempresas, pequeñas y medianas empresas, se establece que el por ciento de reserva a esos fines continuará en aumento de forma escalonada de la siguiente forma: 1. Un treinta por ciento (30%) para el año fiscal 2016-2017; 2. Un treinta y dos por ciento (32%) para el año fiscal 2017-2018; 3. Un treinta y cinco por ciento (35%) para el año fiscal 2018-2019; 4. Un treinta y ocho por ciento (38%) para el año fiscal 2019-2020; 5. Un cuarenta por ciento (40%) para el año fiscal 2020-2021 [...]”

Además, por virtud del mismo estatuto se estableció que se creará un nuevo objeto de gastos para colocar el veinte por ciento (20%) del presupuesto de las partidas de compra de cada agencia. Y, la mitad de dicho veinte por ciento (20%), será para microempresas, pequeñas y medianas empresas poseídas u operadas por mujeres residentes de Puerto Rico. Es el organismo llamado a establecer si aplicará los aumentos escalonados conforme al análisis fiscal aplicable. Sobre esto, abundaremos más adelante.

Por ello, y por disposición de la Carta Circular Núm. 133-16, del 17 de junio de 2016, la OGP estableció que:

“Para obtener la liberación de los fondos objeto de la reserva creada al amparo de esta Carta Circular, la entidad pública deberá someter su solicitud a través del sistema de Procesamiento de Planteamientos (PP’s), acompañada de la certificación de cumplimiento con la Ley Núm.

129, supra, emitida por la Administración de Servicios Generales, quien podrá solicitar la colaboración de la Compañía de Comercio y Exportación en dicho ejercicio."

Ahora bien, a pesar de que la política pública para promover el capital local queda bien establecida en la ley 129-2005, existe un tracto histórico de al menos unos sesenta y dos (62) años en el cual se retrata la importancia de fomentar la participación de nuestras PYMES. Vemos que, en el transcurso del tiempo, y conforme al análisis legislativo, diversos organismos han sido llamados a cumplir con la promoción del capital local, en ocasiones quedando la autoridad dividida entre múltiples organismos. Por ejemplo, en el año 1961, se aprobó la "Ley de Preferencia para las Compras del Gobierno" con el propósito de estimular la sustitución de importaciones por productos de Puerto Rico para contribuir a la formación de capital nativo y a la creación de nuevos empleos y para reconocer la calidad de los productos locales.

En esa ocasión se estableció el orden de preferencia en que debían adjudicarse las subastas del gobierno para proteger los artículos producidos y manufacturados en la isla. Luego, en el año 1977 se aprobó la Ley Núm. 103 de 24 de junio de 1977, enmendada, conocida como la "Ley de Preferencia para las Compras del gobierno de Puerto Rico". Por virtud de esta, se estableció un porcentaje de preferencia a favor de artículos producidos o manufacturados localmente.¹

De igual, forma por virtud del Artículo 4 de la derogada Ley 42-1989, *supra*, se creó la Junta de Preferencia para Compras del Gobierno, la cual era compuesta por el Administrador de Servicios Generales, el Administrador de Fomento Económico, el Secretario de Agricultura y dos miembros adicionales designados por el Gobernador. La Ley 42-1989, *supra* fue derogada por la "Ley para la Ley Núm. 14 de 2004, mejor conocida como "Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña". Esta, tiene como propósito: "Establecer la política pública en lo relativo a las compras gubernamentales en bienes y servicios; crear la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña; asignar responsabilidades a la Compañía de Fomento Industrial; definir los parámetros para la inversión gubernamental en productos y servicios producidos localmente."

Años más tarde, y todavía persiguiendo esfuerzos similares, por virtud del Art. 5 de la Ley 14-2004, se creó la "Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña" adscrito al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico, con el objetivo de ser "[...] el ente gubernativo con la autoridad para fiscalizar a las entidades públicas en el cumplimiento pleno de los estándares de acción...". Entre las facultades de la Junta para la Inversión, destacamos que se le delegó por mandato legislativo la autoridad para "Interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley y las reglas y reglamentos que establecen los deberes y funciones del personal del gobierno, con respecto a la implementación de esta Ley." (Véase, inciso (m) Ley 14-2004). Por tanto, se trata del organismo con la autoridad para "Formular políticas, cartas circulares, opiniones consultivas, que permitan a los funcionarios con la responsabilidad de compra, los jefes de los diversos organismos de las entidades del gobierno de Puerto Rico, conozca, entienda y cumpla en forma estricta y fiel con el mandato de esta Ley." (Véase, Inciso (l) Ley 14-2004).

¹ Véase, Exposición de Motivos, Ley Núm. 42 de 1989, conocida como Ley de Política Preferencial para las Compras del Gobierno.

Por otro lado, la Administración de Servicios Generales (la Administración o ASG) creada mediante el Plan de Reorganización Núm. 2 de 1971 ha sido la entidad gubernamental responsable de implementar la política pública relativa a la adquisición de bienes y servicios no profesionales del Gobierno de Puerto Rico. El Plan de Reorganización Núm. 3 de 21 de noviembre de 2011, según enmendado, conocido como "Plan de Reorganización de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico de 2011" (el Plan de Reorganización), estableció como política pública del Gobierno de Puerto Rico uniformar los procesos de adquisición de bienes y servicios para las distintas agencias públicas con el fin de adquirir las más alta calidad en bienes y servicios, al menor costo posible, garantizando así el máximo rendimiento de los fondos públicos.

No obstante, es mediante la Ley 73 de 2019, mejor conocida como la "Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019", la ley por la cual "[...]la Asamblea Legislativa adoptó un nuevo modelo para la compra de bienes, obras y servicios por parte del gobierno, enmarcado dentro de los principios de transparencia, uniformidad y sana competencia. (Véase Exposición de Motivos, Ley 73-2019, *supra*)

En particular, resaltamos que el Art. 37 de la Ley 73-2019, *supra* regula lo relacionado al "Cumplimiento con la Política de Preferencias en Compras". Por esto, merece examinar que lo conforme al estatuto, es la ASG el organismo con la facultad para cumplir con lo dispuesto en la Ley 14-2004, *supra*, la Ley 129-2005 *supra*, la Ley 253-2006 mejor conocida como "Ley de Contratos de Selección Múltiples en los Proceso de Compras" y la Ley 42-2018, mejor conocida como "Ley de Preferencia para Contratistas y Proveedores Locales de Construcción". Fue la intención legislativa recoger las iniciativas reconocidas por décadas por la Asamblea Legislativa a favor de las PYMES, para que éstas participen en la economía local en el proceso de compras del Gobierno de Puerto Rico. En parte, se trata de un esfuerzo de uniformar la implementación de la política para cumplir con el objetivo de estimular la sustitución de importaciones por productos de Puerto Rico para contribuir a la formación de capital nativo. Tal como planteado en desde al menos 1961, cuando se aprobó la "Ley de Preferencia para las Compras del Gobierno"

En cuanto a la Ley 129-2005, *supra*, que nos ocupa, y la que es parte del requerimiento de información la OGP, ha establecido desde mecanismos para determinar cuando la situación fiscal permite la aplicación de los porcentos de reserva establecidos en el Artículo 2 de la ley 129-2005, *supra*. El cual establece que "Este aumento escalonado se aplicará si la Oficina de Gerencia y Presupuesto establece que la situación fiscal permite el aumento o si produce un ahorro al fisco." (Véase, Art. 2 Ley 129-2005, *supra*)

Por otra parte, por disposición de ley, se ordena a la OGP y a la Administración de Servicios Generales a establecer mecanismos de control presupuestarios. Sobre esto, establece el Art. 7 de la Ley 129-2005 que:

"Se ordena al Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) a establecer los mecanismos de control presupuestario necesarios, incluyendo la separación de fondos y reservas, para asegurar el cumplimiento con lo dispuesto en esta Ley, relativo a separar el por ciento que corresponda según el inciso (1) del Artículo 6 de esta ley, del presupuesto de compras para la adquisición de bienes producidos o mercadeados por microempresas, pequeñas y medianas empresas, por parte de los departamentos, agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas

cuyos gastos de funcionamiento se sufraguen en todo o en parte del Fondo General. Además, la Administración de Servicios Generales, al siguiente mes de finalizar el año fiscal, preparará y presentará en la Secretaría de cada Cuerpo Legislativo y a la OGP, un informe detallado de las compras realizadas por las entidades sujetas, y de las medidas tomadas para fiscalizar que los fondos públicos asignados sean utilizados de conformidad con los parámetros que establece esta Ley.”

Los procesos relacionados al cumplimiento interno de la OGP obligados por la Ley 129-2005, quedan contenidos en la Carta Circular Núm. 133-16 antes citada. Allí se establecen los mecanismos de control presupuestarios, incluyendo la separación de fondos y reservas, como medida para asegurar el cumplimiento de las entidades públicas con las disposiciones de la mencionada ley. Resaltamos que, conforme a la Carta Circular Núm. 133-16, la OGP, al inicio de cada año fiscal, es llamada a establecer la reserva correspondiente al por ciento aplicable de reserva para compras a la PYMES, según obligado por, la ley 129,2005, conocida como “Ley de Reservas en las Compras del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. (Véase Carta Circular Oficina de Gerencia y Presupuesto: Núm. 133-16 del 17 de junio de 2026).

Pr
Por otro parte, y no menos importante, merece señalar que con la puesta en vigor del 30 de junio de 2016 de la Ley Pública 114-187, Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, (“PROMESA”, por sus siglas en inglés) alteró los mecanismos de implementación de la Ley 129-2005, *supra*. A tenor con esa legislación, se incorporó un nuevo proceso para el manejo de las finanzas del Gobierno de Puerto Rico, regido por la Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSAF) con el fin de velar que se cumpla con los parámetros establecidos en un Plan Fiscal. En simples términos, al amparo de la Sección 201 de PROMESA, 48 U.S.C. sec. 2141, el órgano supervisor certifica un Plan Fiscal que establece las bases para la operación gubernamental y el presupuesto operacional el cual tiene un impacto directo sobre el establecimiento de reservas. A consecuencia de lo anterior, el gobierno está obligado en ceder su autonomía fiscal en cumplimiento con la legislación federal.

Añadimos que el andamiaje a nivel local para cumplir con la ley federal PROMESA, *supra*, permite a otras agencias de nueva creación establecer medidas correctivas conforme a los planes fiscales certificados, que en definitiva pueden colisionar con disposiciones anteriores relacionadas a la protección del capital local. Entre estas, destacamos las facultades de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (en adelante AAFAF), creada por virtud de la Ley Núm. 2 -2017, según enmendada, conocida como la Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF) a los fines de disponer las facultades de la AAFAF para fiscalizar el cumplimiento del presupuesto certificado. Las acciones correctivas que puede llevar la AAFAF quedan contenidas en los incisos (i-v) del Artículo 8, Ley Núm. 2 -2017, *supra*. Para fines de comprender el alcance impositivo, es recomendable separar aquellas facultades que se refieren a requerimientos de información, autoridades para auditar y monitorear los entes gubernamentales con aquellas que en efecto se refiere a la autoridad legal de la AAFAF de coaccionar los entes de gobiernos a llevar a cabo ciertas funciones. Son estas últimas medidas de alcance impositivo las que en ocasiones friccionan con otras autoridades delgadas a la OGP.

Vemos pues, que la AAFAF puede: (i) implementar congelaciones de contratos²; (ii) reducir gastos, no destinados a deuda para garantizar los recaudos que cumplan con el Plan Fiscal³ (iii) prohibir suscribir contratos o entablar cualquier otra transacción incluyendo subastas, a menos que el contrato o la transacción tenga la aprobación de la AAFAF⁴. Por otro lado, la AAFAF tiene la autoridad para "...[e]n su discreción, nombrar un síndico, para cualquier ente del Gobierno de Puerto Rico que esté encargado de velar por que el ente haya sido encontrado en incumplimiento con (i) el Presupuesto certificado; (ii) el Plan Fiscal aprobado; y/o (iii) cualquier disposición de esta Ley, cumpla con las órdenes o medidas correctivas establecidas por la AAFAF."

Así las cosas, la OGP reitera su disposición para dentro del marco legal estatal y federal, cumplir y fomentar una política cabal para la promoción del capital local, del cual las PYMES son pieza angular. Como relatado por la presente, la Asamblea Legislativa, ha impulsado políticas públicas, con trascendencia histórica desde principio de los años sesenta, para establecer políticas equitativas a favor de los pequeños y medianos comerciantes. En específico, la OGP estableció la Carta Circular Núm. 133-16 antes citada por virtud de la cual se establecen los mecanismos de control presupuestarios, incluyendo la separación de fondos y reservas, como medida para asegurar el cumplimiento de las entidades públicas con las disposiciones de la mencionada ley. Por parte de la OGP, se reitera en ser parte aliada en todo esfuerzo posible para continuar proveyendo mecanismos de administración pública que incidan en el beneficio de nuestras PYMES.

Esperamos que la información aquí provista sea de utilidad. Cualquier no duden en comunicarse con nuestra Oficina.

Cordialmente,



Juan C. Blanco

² Artículo 8, inciso (i-iii) de la Ley Núm. Ley Núm. 2 de 18 de enero de 2017, *supra*

³ Id.

⁴ Id.