



GOBIERNO DE PUERTO RICO

OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO

Director | Orlando C. Rivera Berríos

VÍA CORREO ELECTRÓNICO

jucollazo@camara.pr.gov

3 de marzo de 2026

Hon. Sergio Estévez Vélez
Presidente
Comisión de Pequeños y Medianos Negocios
Cámara de Representantes de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado Presidente:

Re: Memorial Explicativo del Proyecto de la Cámara Núm. 914

Se nos ha referido para evaluación y comentarios el Proyecto del Senado Núm. 914 (en adelante, el P. de la C. 914), el cual se titula como sigue:

“Para enmendar el Artículo 3, inciso (a) de la Ley Núm. 454-2000, según enmendada, conocida como la "Ley de Flexibilidad Administrativa y Reglamentaria para el Pequeño Negocio", a los fines de disponer que una primera infracción a un pequeño negocio conllevará exclusivamente un aviso de multa y se le concederá un término para corregir la falta, antes de la imposición de cualquier penalidad económica y la facultad de modificar penalidades económicas; y para otros fines relacionados.”

I.

Conforme a la Exposición de Motivos del proyecto de ley, la medida atiende la carga regulatoria y punitiva que enfrentan los pequeños negocios al interactuar con las agencias gubernamentales. Se reconoce que este sector es esencial para el desarrollo económico del País, pero que con frecuencia se ve afectado por esquemas de fiscalización que no distinguen entre errores iniciales y conductas reincidentes. En ese contexto, se plantea la necesidad de que el gobierno actúe como un facilitador del cumplimiento normativo y no como un ente sancionador desde el primer señalamiento.

La Exposición de Motivos destaca que, aunque la Ley Núm. 454-2000 ya permite cierta discreción administrativa para modificar penalidades, esta no establece un mecanismo obligatorio que diferencie una primera infracción de violaciones subsiguientes. Como resultado, los pequeños negocios pueden enfrentar multas económicas inmediatas que

resultan desproporcionadas y desalientan la actividad empresarial, la innovación y la inversión privada.

Como respuesta a esta realidad, el proyecto de ley propone enmendar el Artículo 3, inciso (a) de la Ley Núm. 454-2000 para disponer que toda primera infracción cometida por un pequeño negocio conlleve exclusivamente un aviso de multa y la concesión de un término razonable para corregir la falta. La medida establece que, de corregirse la violación dentro del término concedido, o de una extensión autorizada por la agencia, no se impondrá penalidad económica alguna, reservando la multa únicamente para los casos de incumplimiento.

Además, el proyecto fortalece la facultad de las agencias para modificar, reducir o condonar penalidades económicas en infracciones subsiguientes cuando el pequeño negocio corrija la violación en un período apropiado. Incluso, autoriza la condonación de hasta un cien por ciento de la multa si los fondos se destinan a corregir la falta. De esta forma, la medida promueve el cumplimiento voluntario, la equidad regulatoria y la sostenibilidad del pequeño negocio, en armonía con la política pública de desarrollo económico del País.

II.

Nuestra Oficina es el organismo asesor y auxiliar para ayudar a la Gobernadora en el descargue de sus funciones y responsabilidades de dirección y administración. La OGP bajo las reglas, reglamentos, instrucciones y órdenes que la Gobernadora prescribiere, asesora a esta, a la Asamblea Legislativa y a los organismos gubernamentales en los asuntos de índole presupuestarios, programáticos y de gerencia administrativa, así como en asuntos de naturaleza fiscal relativos a sus funciones; lleva a cabo las funciones necesarias que permitan a la Gobernadora someter a la Asamblea Legislativa la propuesta del Presupuesto General del Gobierno, incluyendo las Corporaciones Públicas. La OGP también vela por que la ejecución y administración del presupuesto por parte de los organismos públicos se conduzcan de acuerdo con las leyes y resoluciones de asignaciones, con las más sanas y adecuadas normas de administración fiscal y gerencial, entre otras.

III.

Expuesto lo anterior, es pertinente mencionar que la Ley 454-2000, según enmendada, conocida como la Ley de Flexibilidad Administrativa y Reglamentaria para el Pequeño Negocio, constituye el marco legal principal que rige la relación entre las agencias gubernamentales y los pequeños negocios en materia de fiscalización y penalidades administrativas. Dicha ley fue aprobada con el propósito de evitar una reglamentación excesiva y autorizar a las agencias a considerar el tamaño y la capacidad económica del pequeño negocio al imponer sanciones por incumplimientos regulatorios.

Bajo este marco normativo vigente, la ley reconoce la facultad discrecional de las agencias para modificar o reducir penalidades económicas cuando un pequeño negocio

corrige una violación dentro de un término razonable. No obstante, la legislación actual no establece una distinción obligatoria entre una primera infracción y conductas reincidentes, ni impone el requisito de emitir un aviso previo antes de la imposición de una multa, dejando dicha determinación al criterio administrativo de cada agencia.

Asimismo, el esquema legal vigente coexiste con múltiples leyes y reglamentos sectoriales que imponen obligaciones específicas de cumplimiento, algunas de las cuales responden a mandatos federales y a condiciones asociadas al uso de fondos federales. En estos casos, las agencias cuentan con un margen limitado, o inexistente, de discreción, ya que la imposición de penalidades forma parte de los mecanismos de control y rendición de cuentas exigidos por el ordenamiento federal.

En ausencia de disposiciones claras que armonicen la Ley 454-2000, *supra*, con estos regímenes regulatorios particulares, la aplicación de la política pública ha dependido históricamente de interpretaciones administrativas caso a caso. Este marco previo, aunque flexible, no impone obligaciones uniformes sobre el manejo de primeras infracciones ni delimita con precisión los límites de la discreción administrativa, lo que sirve de base para la medida propuesta y explica la intención de redefinir el tratamiento de las penalidades aplicables a los pequeños negocios.

A. Recomendaciones y justificación administrativa

Desde una perspectiva de política pública, reconocemos que la medida bajo consideración persigue un objetivo legítimo al intentar fomentar el desarrollo económico y reducir cargas regulatorias desproporcionadas sobre los pequeños negocios. Promover el cumplimiento normativo mediante mecanismos correctivos, en lugar de punitivos, puede incentivar la formalización, la continuidad operacional y la inversión privada. No obstante, para que dicha política pública sea efectiva y responsable, debe armonizarse con otros intereses apremiantes del Estado, como la protección de fondos públicos y el cumplimiento de obligaciones legales.

Cabe destacar que, aun cuando el proyecto de ley persigue aliviar la carga regulatoria sobre los pequeños negocios y fomentar la actividad económica, su redacción plantea serias preocupaciones operacionales y legales para las agencias fiscalizadoras. Es decir, la medida no distingue adecuadamente entre infracciones administrativas de carácter local y aquellas que surgen del cumplimiento de requisitos impuestos por leyes y reglamentos federales, lo que puede generar conflictos en su aplicación práctica y limitar la capacidad de las agencias para cumplir con mandatos superiores.

Desde un punto de vista administrativo y gerencial, resulta necesario aclarar los límites de la discreción que se pretende imponer a las agencias fiscalizadoras. En particular, la medida debe reconocer que existen programas y reglamentos en los que la imposición de multas no es opcional, sino un requisito exigido por el Gobierno Federal como parte de los mecanismos de control y auditoría. Un marco estatutario que obligue a emitir únicamente avisos en primeras infracciones, sin contemplar excepciones, podría colocar

a las agencias en conflicto con mandatos federales y exponer al Estado a sanciones o a la pérdida de fondos.

Un ejemplo claro de esta problemática lo representa la Administración para el Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF) en la fiscalización de los comercios autorizados a debitar fondos de la tarjeta del Programa de Asistencia Nutricional (PAN). Las multas que se imponen a los comercios que venden productos no autorizados y/o realizan transacciones fraudulentas no responden a un ejercicio discrecional de la agencia, sino a exigencias directas del Gobierno Federal, impuestas mediante instrucciones específicas contenidas en el Bloque de Subvención ("Block Grant") mediante el cual se le otorgan fondos a Puerto Rico, particularmente en el contexto de auditorías federales. En estos casos, la imposición de penalidades constituye un requisito indispensable para garantizar el cumplimiento del programa y salvaguardar la continuidad de los fondos asignados.

Bajo ese escenario, una disposición que obligue a las agencias a emitir únicamente un aviso en una primera infracción, sin penalidad económica, podría colocar a ADSEF, y a otras agencias en situaciones similares, en una posición administrativa y legal insostenible. La agencia carece de discreción cuando se trata de fondos federales, ya que hacerlo podría interpretarse como incumplimiento de los acuerdos federales y poner en riesgo la elegibilidad de los programas completamente, con consecuencias fiscales significativamente mayores que cualquier multa individual impuesta a un comercio.

Además, resulta indispensable considerar la naturaleza de la conducta que se penaliza, ya que no todas las infracciones persiguen el mismo propósito regulatorio. No es equiparable una falta técnica o administrativa subsanable con conductas expresamente prohibidas, como el uso indebido o fraudulento de fondos públicos, aun cuando estas ocurran por primera vez. En estos casos, la penalidad cumple una función disuasiva esencial que busca prevenir la repetición de conductas que afectan la integridad de los programas gubernamentales.

Desde la perspectiva administrativa y de cumplimiento, imponer un esquema de advertencias automáticas para toda primera infracción, sin distinguir entre errores corregibles y violaciones sustantivas, podría incidir en debilitar los mecanismos de control interno de las agencias. En programas que administran fondos públicos, particularmente fondos federales, la ausencia de consecuencias inmediatas puede enviar un mensaje de tolerancia indebida frente a prácticas que el ordenamiento jurídico busca erradicar y sancionar de manera contundente.

Finalmente, el proyecto también plantea un posible planteamiento de trato desigual. Cuando un mismo reglamento aplica por igual a pequeños y grandes comercios, imponer consecuencias distintas por la misma conducta, únicamente en función del tamaño del negocio, puede considerarse discriminatorio y susceptible de cuestionamiento legal bajo principios de igualdad ante la ley. Este riesgo se intensifica a falta de criterios objetivos para diferenciar entre faltas menores o técnicas, que pueden ser corregidas fácilmente, y

violaciones sustantivas o de carácter fraudulento, que afectan directamente la integridad de programas estatales o federales y requieren sanciones inmediatas.

La ausencia de lineamientos claros no solo genera incertidumbre para los comercios, que no sabrán con exactitud qué conductas son objeto de flexibilización, sino que también coloca a las agencias fiscalizadoras en una posición difícil al tener que interpretar de manera discrecional cuáles infracciones merecen tolerancia y cuáles no. Esta discrecionalidad puede derivar en inconsistencias en la aplicación de la ley, percepción de favoritismo y conflictos con el marco regulatorio federal o estatal, especialmente en programas que involucran fondos federales y auditorías obligatorias.

En consecuencia, esta situación refuerza la necesidad de un marco legal más preciso, balanceado y jurídicamente sostenible, que contemple criterios objetivos para clasificar las infracciones, establezca límites claros a la discreción administrativa y garantice que las sanciones cumplan su función disuasiva, protejan recursos públicos y preserven la equidad entre todos los comercios regulados, independientemente de su tamaño o capacidad económica.

B. Impacto Presupuestario

Expuesto lo anterior, y luego de un análisis de la medida propuesta, entendemos que el proyecto de ley no crea fondos especiales ni establece nuevas asignaciones presupuestarias con cargo al Fondo General del Estado. La medida se limita a enmendar disposiciones de la Ley 454-2000, *supra*, para modificar el tratamiento de las penalidades administrativas aplicables a los pequeños negocios, sin autorizar gastos adicionales, programas nuevos ni estructuras administrativas paralelas que conlleven un impacto fiscal directo.

No obstante, desde una perspectiva presupuestaria, resulta necesario considerar los posibles impactos indirectos que la medida podría generar en los ingresos del Estado. Al establecer que una primera infracción conlleve exclusivamente un aviso y permitir la condonación total o parcial de multas, el proyecto podría provocar una reducción en los recaudos derivados de penalidades administrativas. Si bien estas multas no constituyen una fuente primaria de ingresos, sí forman parte de los mecanismos de cumplimiento y fiscalización que apoyan la operación de ciertas agencias, particularmente aquellas que administran programas con fondos asignados y costos operacionales asociados a auditorías y supervisión.

Asimismo, en el contexto de programas financiados con fondos federales, la flexibilización indiscriminada de penalidades podría tener consecuencias presupuestarias significativas. El incumplimiento de requisitos federales, como la imposición de sanciones obligatorias, podría exponer al Estado a señalamientos en auditorías, requerimientos de devolución de fondos o incluso a la pérdida de asignaciones futuras. Estos escenarios representarían un impacto fiscal adverso considerable, muy superior al beneficio económico que pudiera derivarse de la condonación de multas individuales a comercios.

En fin, aunque el proyecto no impone un impacto presupuestario directo ni requiere asignaciones adicionales, su implantación sin salvaguardas claras podría generar riesgos fiscales y presupuestarios a mediano y largo plazo. Por ello, cualquier evaluación del impacto presupuestario de la medida debe considerar no solo la ausencia de gastos inmediatos, sino también la necesidad de preservar los mecanismos de cumplimiento que protegen fondos públicos y garantizan la sostenibilidad fiscal del Estado, en armonía con las obligaciones legales y federales aplicables.

C. Otras Consideraciones

Dicho ello, para una evaluación adecuada del presente proyecto de ley, entendemos necesario consultar la opinión del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) y el la Oficina del Procurador de Pequeños Negocios, como entidades encargadas de la política pública relacionada al fomento y desarrollo de los pequeños negocios en Puerto Rico. Su participación permitiría evaluar si la medida armoniza con los programas existentes de apoyo empresarial y si los cambios propuestos en el manejo de penalidades adelantan efectivamente los objetivos de desarrollo económico sin menoscabar otros intereses públicos.

Asimismo, resulta indispensable solicitar el insumo del Departamento de Justicia, dada la posible incidencia del proyecto sobre principios constitucionales como la igual protección de las leyes, el debido proceso de ley y la preeminencia de mandatos federales sobre legislación estatal. La evaluación legal de esta agencia permitiría identificar riesgos de ambigüedad normativa, conflictos con leyes federales y posibles exposiciones a litigios derivados de un trato diferenciado entre comercios por razón de su tamaño.

Adicionalmente, es indispensable consultar a la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF), dado que cualquier medida que modifique la recaudación de multas o la imposición de penalidades podría tener implicaciones sobre los ingresos proyectados del Estado y sobre la certificación del plan fiscal.

Resulta igualmente pertinente solicitar la opinión de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, considerando que la medida incide sobre mecanismos de fiscalización, control interno y rendición de cuentas. Su evaluación permitiría analizar si la eliminación de penalidades económicas en primeras infracciones debilita los controles existentes y aumenta el riesgo de incumplimientos recurrentes, uso indebido de fondos públicos o señalamientos en auditorías estatales y federales.

Por otro lado, entendemos necesario consultar a agencias con programas financiados con fondos federales, tales como la mencionada ADSEF, el Departamento de la Familia y el Departamento de Salud, entre otras. Estas entidades pueden aportar información concreta sobre las limitaciones reales de discreción administrativa que imponen los acuerdos federales, particularmente en lo relacionado con sanciones obligatorias,

auditorías y requisitos de cumplimiento que no pueden ser alterados por legislación estatal.

Por lo antes expuesto, al presente no favorecemos la aprobación de la medida tal y como está redactada. La OGP recomienda un lenguaje más claro y preciso que distinga entre infracciones técnicas y violaciones sustantivas, que reconozca las limitaciones impuestas por mandatos federales y que evite un trato desigual entre entidades reguladas. Sin estas aclaraciones, consideramos que la medida podría generar conflictos legales, administrativos y fiscales que contravienen los objetivos de política pública que pretende adelantar.

Finalmente, si durante el transcurso de su investigación existe algún asunto enmarcado dentro del deber ministerial de nuestra agencia, estaremos prestos a asistir a esta Honorable Comisión a descargar su responsabilidad.

IV.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad durante el proceso legislativo y consideración de la medida.

Cordialmente,



Orlando C. Rivera Berríos