



GOBIERNO DE PUERTO RICO OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO

Director | Orlando C. Rivera Berríos

VÍA CORREO ELECTRÓNICO: comgobierno@camara.pr.gov; jrosado@camara.pr.gov

8 de abril de 2025

Hon. Víctor L. Páres-Otero
Presidente
Comisión de Gobierno
Cámara de Representantes
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor presidente:

RE: Memorial explicativo de P. de la C. Núm. 1167

Se ha referido a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (“OGP” u “Oficina”) para evaluación y comentarios la medida titulada:

Para enmendar los Artículos 2 y 3 de la Ley 44 de 21 de junio de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico”, a los fines de ampliar su acceso a fondos, otorgarle mayor autonomía administrativa y agilizar la ejecución de proyectos de infraestructura crítica; excluir a la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de las disposiciones de la Ley 73-2019, según enmendada, conocida como “Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019”, permitiéndole gestionar sus propios procesos sin interferencias burocráticas; y para otros fines relacionados.

I.

La Exposición de Motivos explica que la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura (“AFI”), creada bajo la Ley Núm. 44 de 21 de junio de 1988, según enmendada, conocida como la “Ley de la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico” (“Ley 44”), ofrece apoyo técnico, administrativo, legal y financiero para desarrollar y mejorar la infraestructura de la Isla. También maneja los fondos rotatorios de agua potable y aguas limpias bajo regulaciones federales administradas por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (“EPA”, por sus siglas en inglés).

Actualmente, el Gobierno de Puerto Rico (“Gobierno”) debe cumplir con dos decretos por consentimiento federales que exigen respuestas rápidas a señalamientos ambientales. Sin embargo, se arguye que la burocracia administrativa ha limitado la capacidad de AFI para ejecutar proyectos con mayor agilidad y acceder oportunamente a diversas fuentes de fondos federales. Según se expone, esta situación quedó evidenciada durante la implantación de programas como el *American Recovery and Reinvestment Act* (“ARRA”), que requirió enmendar la Ley 44 para que AFI pudiera participar.

Además, se señala que la falta de autonomía administrativa ha generado choques con la Ley 73-2019, según enmendada, conocida como la “Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019” (Ley 73), la cual centraliza los procesos de compras gubernamentales y, según se plantea, ha provocado retrasos que pondrían poner en riesgo la utilización de fondos federales. Por ello, se han aprobado excepciones para varias entidades y programas, pero se reconoce que aún se necesita mayor flexibilidad para la ejecución de proyectos de recuperación e infraestructura.

La medida propone fortalecer a AFI otorgándole mayor autonomía operacional, acceso expreso a fondos federales, exclusión de las disposiciones de la Ley 73 y la facultad de asistir a organizaciones sin fines de lucro en la administración de fondos. Esto ampliaría sus fuentes de financiamiento y fortalecería su capacidad de ejecución.

Finalmente, se sostiene que estas reformas permitirán optimizar el uso de fondos estatales y federales, eliminar trabas burocráticas y mejorar la infraestructura esencial de Puerto Rico, impactando positivamente la calidad de vida y el desarrollo económico de la Isla.

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 el propósito y contenido del proyecto ante nuestra consideración, así como nuestras funciones, procedemos a ofrecer nuestros comentarios y recomendaciones desde el punto de vista de nuestra competencia técnica. Veamos.

Al evaluar la presente pieza legislativa reconocemos el interés de la iniciativa propuesta en agilizar y fortalecer la capacidad del Gobierno para ejecutar proyectos de infraestructura crítica y cumplir con obligaciones ambientales y de reconstrucción. Ello, mediante la aplicación de la flexibilidad operacional de AFI para acceder y administrar fondos estatales y federales (incluyendo fondos vinculados a los programas rotatorios de agua y a proyectos de infraestructura), con el propósito de reducir retrasos que puedan afectar la continuidad de proyectos y el cumplimiento regulatorio correspondiente.

El marco jurídico aplicable incluye la Ley 44, la cual crea la AFI y define su rol como corporación pública encargada de apoyar proyectos de infraestructura y mecanismos alternos de financiamiento. En materia de compras públicas, la Ley 73 establece la política pública de centralización de compras y contrataciones no profesionales bajo la Administración de Servicios Generales (“ASG”), orientada a promover uniformidad, transparencia y eficiencia administrativa, así como el cumplimiento con compromisos de reforma administrativa y del Plan Fiscal vigente.

La medida propone autorizar expresamente la participación de AFI como recipiente o administrador de fondos federales cuando el programa correspondiente así lo disponga, incluyendo proyectos de “infraestructura” e “infraestructura crítica” más ampliamente definidos, y excluir a AFI de las disposiciones de la Ley 73.

En primer lugar, se amplía el propósito legal de la Ley 44 para reconocer expresamente que el Gobierno puede requerir asistencia técnica, legal, financiera y administrativa para ejecutar proyectos de infraestructura como recipiente de fondos estatales, federales, municipales o combinados. El mismo modo, se refuerza la intención legislativa de facilitar el acceso a legislación y programas federales relacionados con infraestructura e infraestructura crítica.

En segundo lugar, la medida dispone expresamente que AFI estará excluida de las disposiciones de la Ley 73. A su vez, incorpora lenguaje para permitir que AFI pueda ser recipiente o administrador de fondos federales cuando el programa correspondiente lo permita, incluso en beneficio de organizaciones sin fines de lucro.

En tercer lugar, se amplía la definición de “Entidad Beneficiada” para incluir organizaciones sin fines de lucro con las certificaciones contributivas correspondiente, y se amplía el concepto de “Infraestructura” para incluir, entre otros, escuelas y facilidades deportivas gubernamentales, además de añadir una exclusión amplia de la Ley 73 para actividades relacionadas con infraestructura en las que AFI intervenga.

La controversia pública en contratación gubernamental y los procesos de subasta pública en Puerto Rico se rige por un cuerpo doctrinal que exige razonabilidad, integridad, transparencia y estricto cumplimiento normativo, particularmente cuando se trata de la utilización de fondos públicos y adjudicaciones competitivas. La propia jurisprudencia apelativa reciente reconoce que los procesos de subasta pública se encuentran regulados por la Ley 73 y que uno de sus objetivos principales es uniformar y ordenar los procedimientos de compras gubernamentales.

Además, la Oficina del Contralor de Puerto Rico (“OC”) ha sistematizado doctrina y mejores prácticas en materia de contratación gubernamental, destacando la importancia de controles internos, documentación adecuada y mecanismos efectivos de cumplimiento para salvaguardar el interés público.

La medida bajo consideración se inserta dentro de una tendencia legislativa reciente dirigida a flexibilizar o exceptuar ciertas entidades de las disposiciones de la Ley 73, con el propósito de evitar retrasos que puedan comprometer la ejecución de proyectos y la utilización de fondos federales. La propia exposición de motivos hace referencia a legislaciones como la Ley 21-2020, Ley 116-2020, Ley 107-2022 y Ley 71-2021 como ejemplos de excepciones y ajustes legislativos adoptados en contextos de recuperación y reconstrucción.

En términos comparativos, la medida se distingue por proponer una exclusión cuya redacción podría operar de manera particularmente amplia abarcando cualquier actividad de infraestructura en la cual AFI intervenga y por incorporar expresamente la posibilidad de administrar fondos en beneficio de organizaciones sin fines de lucro.

Ahora bien, desde una perspectiva gerencial y administrativa, esta medida representa una reconfiguración del modelo de gobernanza y contratación pública aplicable a AFI. La intención legislativa procura aumentar la autonomía operacional de la corporación pública para agilizar la ejecución de proyectos y la administración de fondos mediante una exclusión expresa de la Ley 73, reduciendo fricciones administrativas y acelerando los ciclos de contratación y ejecución.

No obstante, dicha flexibilidad requiere el fortalecimiento de controles internos, mecanismos de trazabilidad y cumplimiento normativo, ya que el beneficio operacional perseguido dependerá de que la mayor autonomía no menoscabe los principios de transparencia, competencia y control fiscal que rigen la contratación pública.

Desde la perspectiva de la OGP, resulta importante reconocer que la reforma propuesta incide directamente sobre un ámbito —compras y contratación pública— directamente vinculado a compromisos de disciplina fiscal y uniformidad institucional. La propia Ley 73 establece como política pública la centralización de compras gubernamentales para promover ahorros operacionales y mayor transparencia administrativa.

Bajo la ley federal *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* (“PROMESA”), toda legislación nueva debe ser sometida a la Junta de Supervisión y Administración Financiera (“JSAF”) con un estimado formal de impacto fiscal preparado por una entidad con peritaje presupuestario y financiero. Además, discusiones recientes dentro del marco fiscal y regulatorio reflejan que los procesos de contratación pública continúan bajo atención activa de las entidades fiscalizadoras correspondientes.

Se estima que este tipo de política pública genera una tensión estructural entre agilidad operacional y centralización administrativa. Por un lado, podría acelerar la ejecución de proyectos de infraestructura crítica y mejorar la capacidad de absorción de fondos

federales; por otro, podría aumentar el riesgo de fragmentación en la política pública de compras si no se acompaña de controles equivalentes o superiores a los contemplados bajo el régimen centralizado actual.

En términos fiscales y administrativos, la medida podría contribuir a reducir costos asociados a retrasos y fortalecer el cumplimiento con programas federales; sin embargo, ello requerirá una estructura robusta de gobernanza, transparencia y fiscalización para preservar la confianza pública, evitar hallazgos de auditoría y mantener consistencia con el marco fiscal vigente.

Cabe mencionar que la medida se alinea con el Programa de Gobierno en la medida en que busca fortalecer la capacidad de ejecución del Estado y reducir fricciones administrativas que atrasan proyectos de infraestructura crítica y cumplimiento regulatorio, mediante un modelo más ágil de gestión y contratación pública en AFI. Ese enfoque resulta consistente con la política pública del Programa de Gobierno dirigida a modernizar los servicios gubernamentales y continuar una reforma administrativa del servicio público orientada a la efectividad, eficiencia operacional y cultura de ejecución, siempre acompañada de controles, métricas y mecanismos de rendición de cuentas que aseguren responsabilidad fiscal.

La ejecución del proyecto requerirá coordinación entre la AFI, ASG, el Departamento de Justicia (DJ), Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF), OC y la Oficina del Inspector General (OIG). La OGP recomienda:

1. Adoptar un manual de compras y contratación para AFI alineado con los requisitos federales aplicables, incluyendo procedimientos documentados, competencia plena y abierta, manejo de conflictos de interés, expedientes adecuados y retención de documentos, de forma que la exclusión de la Ley 73 no menoscabe el cumplimiento normativo aplicable.
2. Fortalecer los controles internos mediante segregación de funciones, revisiones preadjudicación, trazabilidad de decisiones, control de cambios y validación de pagos, así como auditorías periódicas, para mitigar riesgos de fraude o deficiencias de gobernanza.
3. Delimitar adecuadamente el alcance de la exclusión de la Ley 73 mediante reglamentación y, de ser necesario, mediante enmiendas técnicas, a fin de evitar interpretaciones excesivamente amplias que erosionen la uniformidad administrativa más allá de lo necesario para lograr agilidad operacional.
4. Establecer métricas de desempeño dirigidas a evidenciar beneficios gerenciales concretos, tales como reducción en tiempos de contratación, cumplimiento de hitos de obra, cumplimiento de términos de subvenciones, y ahorro o mitigación n de costos asociados a retrasos.
5. Realizar la evaluación fiscal correspondiente y cumplir con los procesos requeridos bajo PROMESA, incluyendo la preparación de estimados de impacto fiscal y la tramitación pertinente ante la JSAF.

Conforme a lo anterior y en ánimo de colaborar con esta Honorable Comisión, reiteramos nuestra recomendación de consultar con AFI, ASG, DJ, AAFAF OC y OIG.

Consideramos que estas agencias se encuentran en mejor posición ilustrar sobre la viabilidad operacional, fiscal y jurídica de la medida propuesta, así como para aportar información adicional relevante para su análisis.

Así pues, si durante el transcurso del trámite legislativo, surgiera algún asunto enmarcado dentro del deber ministerial de nuestra agencia estaremos prestos a asistir a esta Honorable Comisión en este o cualquier otro asunto que así lo amerite.

En síntesis, consideramos que la medida bajo consideración constituye una oportunidad para ampliar la política pública esbozada en el Programa de Gobierno de esta administración dirigida a implementar medidas fiscalmente responsables y sensibles al contexto social y económico actual.

Por todo lo antes expuesto, la OGP no tiene objeción al Proyecto de la Cámara 1167 y nos reiteramos en la mejor disposición de colaborar con las agencias concernidas para viabilizar su implementación conforme a las leyes, reglamentos y principios de sana administración pública.

IV.

Esperamos que nuestros comentarios sean de utilidad durante el proceso legislativo y consideración del **Proyecto de la Cámara 1167**.

Cordialmente,



Orlando C. Rivera Berríos