



Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia
Gobernador

Lcda. Karla G. Mercado Rivera
Administradora y Principal Oficial de Compras

Gobierno de Puerto Rico Administración de Servicios Generales

DOCUMENTO GUÍA Regla Interpretativa Núm. 002

La Ley Núm. 73-2019 no es aplicable a los programas CDBG, CDBG-DR y CDBG-MIT administrados por el Departamento de la Vivienda del Gobierno de Puerto Rico.

I. Base Legal

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, (en adelante, “Ley 73-2019”) creó la Administración de Servicios Generales (“Administración” o “ASG”). El Artículo 5 de la Ley 73-2019 otorgó a la Administración la facultad de establecer la política pública relacionada con las compras de bienes, obras y servicios no profesionales para todas las Entidades Gubernamentales¹ y Entidades Exentas² y de implementar la centralización de las compras gubernamentales. 3 L.P.R.A. § 9832.

¹ Significará toda dependencia y departamento de la Rama Ejecutiva y toda corporación pública del Gobierno de Puerto Rico. 3 L.P.R.A. § 9831c (p).

² Entidad Gubernamental que no viene obligada a realizar sus compras a través de la Administración, ya sea por razón de operar bajo lo dispuesto en un plan fiscal vigente o por tratarse de entidades fiscalizadoras de la integridad del servicio público y la eficiencia gubernamental. Para propósitos de esta Ley, se considerarán entidades exentas las siguientes: Oficina de Ética Gubernamental, Oficina del Inspector General de Puerto Rico, Comisión Estatal de Elecciones, Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico, Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, Autoridad para las Alianzas Público Privadas de Puerto Rico, Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Autoridad de Energía Eléctrica, Autoridad de Carreteras y Transportación, Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña, la Corporación Pública para la Supervisión de Seguros de Cooperativas de Puerto Rico, programas e instalaciones de la Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico, el Centro Médico, el Hospital Cardiovascular, el Hospital Universitario de Adultos, el Hospital Pediátrico Universitario, el Hospital Universitario Dr. Ramón Ruiz Arnau, los Centros de Diagnóstico y Tratamiento y instalaciones de discapacidad intelectual adscritos al Departamento de Salud, el Hospital Industrial y dispensarios regionales e intermedios, la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, la Autoridad Metropolitana de Autobuses y la Autoridad de Edificios Públicos. No obstante, las entidades exentas tienen que realizar sus procesos de licitación acogiendo los métodos de licitación establecidos en esta Ley. Además, las mismas deben acogerse a las categorías previamente licitadas y contratos otorgados por la Administración de Servicios Generales. 3 L.P.R.A. § 9831c (o).

La Ley 38-2017, según enmendada, titulada Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, (en adelante, “Ley 38-2017”) en su Artículo 2.20 establece que una agencia podrá emitir documentos guías sin sujeción al proceso reglamentario definido en las Secciones 2.1 a 2.12 de dicha Ley. El término “documentos guías” es definido como un documento físico o electrónico de aplicabilidad general desarrollado por una agencia que carece de fuerza de ley, pero expresa la interpretación de la agencia sobre alguna legislación, la política pública de la agencia o que describe cómo y cuándo la agencia ejercerá sus funciones discrecionales, incluyendo interpretaciones oficiales. 3 L.P.R.A. § 9603(c). A su vez, una interpretación oficial es definida como la interpretación oficial de la agencia sobre alguna ley o reglamento que esté bajo su administración la cual forma parte del repertorio formal de interpretaciones de la agencia. *Id.*, (e).

II. Propósito

De conformidad con las facultades y deberes conferidos para asesorar sobre la política pública establecida por la Ley 73-2019, y a tenor con la Sección 2.20 de la Ley 38-2017, la Administración emite el siguiente Documento Guía: Regla Interpretativa 2 (en adelante, “Regla Interpretativa”), para discutir si la Ley 73-2019 es aplicable a las compras hechas bajo los programas CDBG, CDBG-DR, y CDBG-MIT, administrados por el Departamento de la Vivienda del Gobierno de Puerto Rico.

III. Aplicabilidad

Esta Regla Interpretativa será aplicable a todo proceso de compras realizado bajo los programas CDBG, CDBG-DR, y CDBG-MIT, administrados por el Departamento de la Vivienda del Gobierno de Puerto Rico.



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@ asg.pr.gov



IV. Derecho Aplicable

- A. **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” (en adelante, “Ley 73-2019”) y Reglamento Núm. 9230, de 18 de diciembre de 2020, conocido como “Reglamento Uniforme de Compras y Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico” (en adelante, “Reglamento 9230”)**

La Ley 73-2019 establece como política pública del Gobierno de Puerto Rico la optimización del nivel de efectividad y eficiencia de la gestión gubernamental, la agilización de los procesos de adquisición de bienes y servicios mediante el uso de avances tecnológicos, la reducción del gasto público, la asignación estratégica de recursos y la simplificación de los reglamentos que regulan las adquisiciones gubernamentales. Con este propósito, crea la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico, como el organismo de la Rama Ejecutiva responsable de establecer la política pública relacionada con las compras de bienes, obras y servicios no profesionales para todas las Entidades Gubernamentales y Entidades Exentas, según definidas en la Ley; así como de implementar la centralización de las compras gubernamentales. Véase, Artículo 24, 3 L.P.R.A. § 9834. Conforme a lo dispuesto en el Artículo 3 de la Ley, ésta regirá los procesos de compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales en todas las Entidades Gubernamentales y las Entidades Exentas. Véase, 3 L.P.R.A. § 9831b. El Departamento de la Vivienda es una Entidad Gubernamental dentro de la jurisdicción y alcance de la Ley 73-2019.

De acuerdo con el Artículo 24 de la Ley 73-2019, la ASG es el único ente autorizado a realizar y negociar la adquisición de bienes, obras y servicios no profesionales para las Entidades Gubernamentales, según definidas en la Ley. El mismo dispone, además que

Todas las entidades gubernamentales, independientemente la fuente de fondos para la adquisición (locales o federales), adquirirán todos los bienes, obras y servicios no profesionales a través de la Administración. En aquellas circunstancias donde la ley o reglamentación federal requiera otro procedimiento al esbozado en esta Ley, la Administración seguirá dicho procedimiento; si fuere el caso, la Administración emitirá una declaración escrita a la Junta de Subastas y a la Junta



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@asg.pr.gov

Revisadora, o a ambas, describiendo las leyes o reglamentos federales aplicables para la adquisición correspondiente. 3 L.P.R.A. § 9834.

En cumplimiento con los deberes impuestos por la Ley 73-2019, la Administración de Servicios Generales aprobó el Reglamento Núm. 9230, de 18 de diciembre de 2020, con el propósito de:

[E]stablecer las normas y procedimientos a seguir por la Administración de Servicios Generales para tramitar todas las compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales. Además, para establecer los principios y normas generales para garantizar la mejor utilización de los fondos públicos con el propósito de promover la sana competencia a fin de lograr precios más competitivos y el mejor valor para adquirir bienes, obras y servicios de mayor calidad, dentro de un marco de transparencia y que procure estimular el desarrollo económico. (*Véase*, Art. 1.3)

En su Artículo 1.4, sobre Jurisdicción y Alcance, el Reglamento dispone que

Las disposiciones de este Reglamento regirán los procesos de compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales, independientemente de la fuente de fondos para la adquisición (estatales o federales). En aquellas circunstancias donde la ley o reglamentación federal (incluidas guías, procedimientos o acuerdos suscritos por o con el gobierno federal o sus entidades) requiera otro procedimiento al aquí establecido, prevalecerá dicho procedimiento sobre el aquí dispuesto. Si fuere el caso, la Administración emitirá una declaración escrita a la Junta de Subastas o Junta Revisora, según correspondiese, donde detallará las leyes y reglamentos federales aplicables para la adquisición correspondiente.

Toda compra o subasta tramitada conforme un procedimiento distinto al establecido en este Reglamento deberá incluir en su expediente, un escrito que detalle el procedimiento llevado



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@ asg.pr.gov

a cabo y la disposición legal, reglamentaria o contractual que establece y autoriza tramitar la adquisición acorde dicho procedimiento.

De la ley 73-2019 y el Reglamento 9230 surge claramente la jurisdicción de la Administración sobre los procesos de compras en el Gobierno de Puerto Rico, independientemente de la fuente de los fondos a utilizarse, sean de carácter estatal o federal.

B. Ley Núm. 71-2021, conocida como “Ley para la Tramitación Expedita en los Procedimientos relacionados exclusivamente a los Fondos Federales conferidos a las Agencias, Dependencias, Instrumentalidades, Municipios y Corporaciones Públicas bajo el Programa Community Development Block Grant for Disaster Recovery” (en adelante, “Ley 71-2021”).

La Ley 71-2021 declara política pública del Gobierno de Puerto Rico establecer, entre varios asuntos, que

[T]odo tramite relacionado a la fase de reconstrucción con los fondos federales conferidos a individuos, agencias, dependencias, instrumentalidades, municipios y corporaciones públicas exclusivamente bajo los Programa Community Development Block Grant for Disaster Recovery, FEMA y ARPA se regirán por un proceso flexible y expedito, a fin de lograr la rápida construcción de las obras y proyectos para el beneficio de nuestra ciudadanía. [...] Art. 2.

Con tal propósito, establece un procedimiento de tramitación expedita para los procesos de subastas sobre obras y mejoras públicas a subvencionarse, en todo o en parte, exclusivamente por el programa “Community Development Block Grant for Disaster Recovery (CDBG-DR), al disponer que:

Las agencias, dependencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@ asg.pr.gov

Puerto Rico, municipios y corporaciones públicas que tengan proyectos subvencionados, en todo o en parte, exclusivamente por el Programa Community Development Block Grant for Disaster Recovery (CDBG-DR), podrán iniciar y culminar los procesos relacionados a subastas sobre las obras y mejoras públicas con la obtención, por parte del Departamento de la Vivienda, de una Certificación de Disponibilidad de Fondos específica para el proyecto a subastarse.

La Certificación de Disponibilidad de Fondos expedida por el Departamento de la Vivienda dará fe de lo siguiente:

- (a) Identificará el proyecto que se trate;
- (b) La cantidad de recursos asignada y separada exclusivamente para el proyecto que se trate;
- (c) El proyecto ha sido aprobado como elegible y cumple con todos los parámetros federales y estatales requeridos.

Una vez obtenida la Certificación de Disponibilidad de Fondos, las agencias, dependencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, municipios y corporaciones públicas podrán iniciar y completar todo el proceso referente a la subasta y adjudicación de la obra.

Una vez se presenten las facturas por parte del contratista que obtuvo la subasta, la agencia, dependencia e instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, municipio o corporaciones pública que se trate presentará dichos documentos al Departamento de la Vivienda a fin de que, utilizando el sistema de reembolso o contra factura, dicha dependencia pueda gestionar los fondos del Department of Housing and Urban Development (HUD). Art. 3.



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@asg.pr.gov

La Ley 71, *supra*, dispone además que las agencias, dependencias e instrumentalidades gubernamentales, previo a implementar el proceso descrito, tendrán que cumplir “con todos los parámetros legales y procesales impuestos por las agencias federales para la utilización y desembolso de los fondos bajo los programas Community Development Block Grant for Disaster Recovery (CDBG-DR), y los programas de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) y del Plan de Rescate Americano (ARPA, por sus siglas en inglés)”. Art. 5.

C. Doctrina Del Campo Ocupado

La doctrina de campo ocupado tiene su origen en la Cláusula de Supremacía de la Constitución federal, la cual dispone que la referida Constitución será la ley suprema, por lo que todas las leyes y los tratados están subordinados a ésta. Esta doctrina dispone que una ley federal puede desplazar cualquier legislación estatal que esté en conflicto con la disposición federal y cuando las mismas no puedan coexistir. Si existe una ley que expresamente ocupa el campo o si la ley estatal incide de forma sustancial en la política pública establecida en la legislación federal, el campo queda desplazado u ocupado por la legislación federal. El propósito de este principio es evitar la reglamentación conflictiva entre leyes estatales y federales. *Vega v. Soto*, 164 D.P.R. 113, 120 (2005); *Bordas & Co. v. Srio. de Agricultura*, 87 D.P.R. 534, 552-553 (1963).

Si no existe una disposición expresa en la ley federal que comunique la intención de desplazar la legislación estatal, la norma general es que el Congreso no ha intentado desplazar la ley estatal. *Rice v. Santa Fe Elevator Corp.*, 331 U.S. 218, 230. Sin embargo, aun cuando el Congreso no haya desplazado la regulación estatal en un área específica, la ley estatal quedará desplazada en aquella parte que conflija con la ley federal. *Fidelity Federal S. & L. Assn. v. de la Cuesta*, 458 U.S 141, 153 (1982). Dicho conflicto surge cuando la ley del estado constituye un obstáculo para el logro de los propósitos y objetivos del Congreso. *Id.*



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@asg.pr.gov

En síntesis, no habrá cabida para la legislación local por estar el campo ocupado cuando: (1) el Congreso -al aprobar una legislación - expresamente lo disponga; o (2) si, al regular un área concreta, lo realiza de una forma tan abarcadora que no da margen a duda de que el propósito federal es reglamentar la totalidad del área, por lo que no brinda espacio a ninguna otra legislación estatal. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 D.P.R. 848, 856 (2009). De igual modo, se entiende que hay desplazamiento cuando cierto interés o propósito federal es tan dominante que no debe existir reglamentación estatal, o cuando la normativa estatal podría producir un resultado incompatible con los objetivos federales en determinada área. *Rodríguez v. Overseas Military*, 160 D.P.R. 270, 282 (2003). Por otro lado, no se presume que la legislación federal sustituye la estatal por el sólo hecho de que el Congreso reglamente un área limitadamente. *Rodríguez v. Overseas Military, supra.*, en la pág. 282; *Bordas & Co. v. Srio. De Agricultura, supra.*, en las págs. 552-553. Ausente una prohibición específica a esos efectos, la legislación local que complementa a la ley federal es válida, siempre y cuando la primera no esté sustancialmente en conflicto con la segunda. *Id.*

D. Obligaciones Contractuales del Gobierno de Puerto Rico con el Gobierno Federal en Relación con los Programas CDBG

1. Planes de Acción y Acuerdos de Subvención de los Programas CDBG

6 El 29 de julio de 2018, el Departamento Federal de Vivienda y Desarrollo Urbano (“HUD”, por sus siglas en inglés), aprobó el Plan de Acción del Gobierno para los fondos CDBG-DR asignados en virtud de la “*Additional Supplemental Appropriations for Disaster Relief Requirements Act*”, 2017, Public Law (P.L.) 115-56, la cual asignó \$1,507,179,000 destinados a esfuerzos de recuperación a largo plazo y designó al Gobierno de Puerto Rico como el beneficiario de dicha subvención y al Departamento de la Vivienda como la agencia a cargo de administrar la misma. En consecuencia, el 20 de septiembre de 2018 se firmó el Acuerdo de Subvención (“09-20-18 Grant Agreement”).



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@asg.pr.gov

Los procedimientos de contratación para el Programa CDBG del Departamento de la Vivienda fueron específicamente diseñados para cumplir con los requisitos de las regulaciones del Programa CDBG federal, los cuales se establecen en el Plan de Acción y sus posteriores enmiendas. El Departamento de Vivienda Federal, al designar al Departamento de la Vivienda como administrador de los fondos, concluyó que Puerto Rico, como beneficiario, cuenta con controles financieros y programas de adquisiciones competentes, así como procedimientos adecuados para garantizar el manejo apropiado de la subvención. Con anterioridad a la aprobación del Plan de Acción, el Departamento de la Vivienda tuvo que demostrar a HUD que contaba con la capacidad de administrar los fondos asignados e identificar los riesgos asociados. Hasta la culminación del programa CDBG-DR, Puerto Rico está contractualmente obligado con el Gobierno Federal a cumplir con los procesos de compras establecidos por HUD, y cualquier cambio a dichos procesos debe ser aprobado previamente por HUD. Un incumplimiento con las condiciones especiales pactadas con HUD resultaría en limitaciones para el uso de los fondos.

2. Manual de Adquisiciones y Requerimientos Contractuales para CDBG-DR

El 26 de febrero de 2019, el Departamento de la Vivienda del Gobierno de Puerto Rico, como agencia administradora del programa CDBG-DR, aprobó el Reglamento Núm. 9075, conocido como el “Manual de Adquisiciones y Requerimientos Contractuales para CDBG-DR”, el cual dispone en su Sección 2 que el Departamento de la Vivienda, en la administración del programa CDBG-DR utilizará sus propios procedimientos de adquisición, según establecidos en dicho Manual, los cuales reflejan las leyes y reglamentos locales y estatales aplicables, así como los reglamentos y requisitos basados en 2 CFR 200.318-200.326.



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@asg.pr.gov

V. Análisis e Interpretación Oficial de la Administración

Conforme a la Ley 73-2019, el Reglamento 9230 y 2 CFR 200, no existe duda que la Administración de Servicios Generales tiene jurisdicción ordinaria sobre los procesos de compras de bienes, obras y servicios no profesionales en el Departamento de la Vivienda del Gobierno de Puerto Rico. Sin embargo, ejercer dicha jurisdicción sobre los Programas CDBG iría en detrimento al propósito principal de la asignación de fondos CDBG.

El Acuerdo de Subvención o “Grant Agreement” entre HUD y el Gobierno de Puerto Rico contiene suficientes salvaguardas legales para garantizar el cumplimiento con la política pública establecida en la Ley 73-2019, al imponer al Departamento de la Vivienda el cumplimiento con 2 CFR 200. Más aún, el mismo Acuerdo excluye específicamente la aplicación de la Ley 73-2019 en favor de las leyes federales; por lo que la ley federal prevalece sobre la ley estatal para propósitos de los Programas CDBG en Puerto Rico. En consecuencia, los Programas CDBG, CDBG-DR y CEBG-MIT administrados por el Departamento de la Vivienda estatal están excluidos de la aplicación de la Ley 73-2019.

El Departamento de la Vivienda cuenta con personal que labora exclusivamente en la aplicación del Programa CDBG-DR, el cual ha sido adiestrado sobre las particularidades de este, incluyendo el cumplimiento con los procesos de adquisiciones permitidos, los requerimientos de auditorías, entre otras cosas. Estos procesos han sido desarrollados e implementados en cooperación con HUD, y dicha agencia federal ha evaluado y aprobado todas las labores realizadas por el Departamento de la Vivienda.

Por tanto, es razonable concluir que el funcionamiento y ejecución del Programa CDBG-DR cumple los propósitos que pretende adelantar la legislación federal y el Acuerdo de Subvención entre las agencias locales y federales, si la misma continúa bajo la supervisión del Departamento de la Vivienda, según aprobado por HUD.



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@asg.pr.gov

Por tanto, concluimos que, bajo el ordenamiento jurídico actual y los hechos reseñados, para fines de los Programas CDBG, CDBG-DR y CDBG-MIT administrados por el Departamento de la Vivienda, no serán de aplicación los mecanismos de licitación pública celebrados a través de la ASG, así como las normas legales y reglamentarias aplicables, según mandata la Ley 73-2019. Lo anterior, no excluye la aplicación de la Ley 73, *supra*, al Departamento de Vivienda y a otros programas que se nutran de fondos federales. Tampoco implica que el Departamento de la Vivienda se pueda acoger o no a ciertos servicios u otras disposiciones de la Ley 73, *supra*, según se interprete.

Esta interpretación se realiza descansando en los hechos y supuestos descritos, incluyendo el Derecho aplicable, cualquier cambio en las circunstancias consideradas para fines de este Documento Guía, podría implicar un cambio en la interpretación.

VI. Derogación

Esta Regla Interpretativa deja sin efecto cualquier otra interpretación, en todo o en parte, sea incompatible con lo aquí dispuesto, hasta donde existiera tal incompatibilidad.

VII. Vigencia

Esta Regla Interpretativa entrará en vigor inmediatamente.

VIII. Separabilidad

Las disposiciones de esta Regla Interpretativa son independientes y separadas unas de otras y si un tribunal con jurisdicción y competencia declarase inconstitucional, nula o inválida cualquier parte, sección, disposición u oración de esta Regla Interpretativa, la determinación a tales efectos no afectará la validez de las disposiciones restantes las cuales permanecerán en pleno vigor.



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@asg.pr.gov

IX. Publicación

Esta Regla Interpretativa estará disponible de forma electrónica en la página de internet de la Administración de forma permanente, continua, gratuita y de fácil acceso. Además, una copia física se incluirá en el Registro de Decisiones e Interpretaciones de la Administración.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, se expide la presente Regla Interpretativa Núm. 002 como Documento Guía bajo mi firma.

SE ORDENA incluir esta Regla Interpretativa Núm. 002 como Documento Guía en el Registro de Decisiones e Interpretaciones de la Administración y a publicar el mismo en la página de internet de la Administración en un término de treinta (30) días desde la fecha de su aprobación.

En San Juan, Puerto Rico, a 1 de septiembre de 2023.



Lcda. Karla G. Mercado Rivera
Administradora y Principal Oficial de Compras



ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES
Gobierno de Puerto Rico
PO Box 41249
San Juan, PR 00940
(787) 759-7676
administracion@ asg.pr.gov

