



## GOBIERNO DE PUERTO RICO

Departamento del Trabajo y  
Recursos Humanos

Hon. Carlos J. Saavedra Gutiérrez  
Secretario

19 de septiembre de 2018

Lcdo. Juan M. Maldonado  
Subsecretario DTOP  
Principal Oficial de Cumplimiento  
Plan Fiscal ACT  
PO Box 42007  
San Juan, Puerto Rico 00940-2007  
jumaldonado@dtop.pr.gov

### Consulta Construcción Núm. 2018-01

 Estimado licenciado Maldonado:

#### I. INTRODUCCIÓN:

Atendemos su solicitud de consulta, mediante la cual interesa que le clarifiquemos si los proyectos financiados cien por ciento (100%) con fondos federales de la Administración Federal de Autopistas ("FHWA") bajo el *Federal-Aid Highway Program*,<sup>1</sup> están cubiertos por las disposiciones de la Orden Ejecutiva emitida el 30 de julio de 2018 por el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares, "para aumentar el salario mínimo de los trabajadores de la construcción, poner en vigor las leyes que requieren el uso de acuerdos laborales en proyectos de construcción sufragados con fondos públicos", Boletín Administrativo Núm. OE-2018-033 ("OE-2018-033").

Nos informa que el "proceso de contratación" para llevar a cabo los proyectos sufragados con fondos del *Federal-Aid Highway Program* comienza cuando los proyectos son incluidos en el *Long Range Transportation Plan* ("LRTP") y aprobados en el *State Transportation Improvement Program* ("STIP"). Por tanto, usted entiende que dichos proyectos están

---

<sup>1</sup> Nos explica que el veinte por ciento (20%) de la aportación que deben hacer los estados bajo estos programas se cubre también con fondos federales por razón de unos *Toll Credits* del gobierno federal, "haciendo que el programa sea 100% federal".



### OFICINA DEL SECRETARIO

505 Edificio Prudencio Rivera Martínez, Ave. Muñoz Rivera, Hato Rey, PR 00918 • PO Box 195540, San Juan, PR 00919-5540

Tel. (787) 754-2119 • Fax (787) 753-9550 • [www.trabajo.pr.gov](http://www.trabajo.pr.gov)

excluidos de la OE-2018-033 por razón de la Sección 8va del Por Tanto. Arguye que, de concluirse lo contrario, habría que enmendar el STIP, “atrasando por meses el programa federal de infraestructura”.

Por las razones que exponemos a continuación, resolvemos que, debido a la peculiaridad del proceso para solicitar y recibir fondos otorgados al amparo del Programa FHWA, los proyectos incluidos y aprobados en el STIP no están cubiertos por las disposiciones de la OE-2018-033.

## II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS:

El 30 de julio de 2018, el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares emitió la OE-2018-033, mediante la cual requirió a todos los jefes de agencia, instrumentalidades, dependencias, oficinas, y corporaciones públicas del Gobierno Central de Puerto Rico, incluir en las convocatorias o invitaciones a subastas o requerimiento de propuestas encaminados a la contratación de un “Proyecto de Construcción” financiado total o parcialmente con fondos del Gobierno de Puerto Rico, sus agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas, una referencia directa a la OE-2018-033. Mediante dicha Orden Ejecutiva se exigió a los contratistas y subcontratistas de los “Proyectos de Construcción” cubiertos por la misma que cumplan con los siguientes requisitos: (1) pagar un salario mínimo de quince dólares (\$15.00) a los obreros de construcción por la labor que allí realicen, y (2) utilicen cemento producido en Puerto Rico, a tenor con la Ley Núm. 109 del 12 de julio de 1985, según enmendada. Además, cuando la cuantía del contrato rebase dos millones de dólares, la entidad contratante y el contratista principal deberán firmar un Acuerdo Laboral de Proyecto, el cual vinculará a todo subcontratista de cualquier nivel y fomentará los siguientes objetivos exclusivamente: contener herramientas para evitar interrupciones derivadas de disputas laborales y promover la armonía laboral durante la duración del Proyecto, proporcionar mecanismos uniformes para la solución de conflictos laborales, y procurar la cooperación entre los contratistas y sus trabajadores en asuntos relacionados a la productividad y la seguridad ocupacional.

La Sección 10ma del Por Tanto de la OE-2018-033 delegó al Secretario del Trabajo y Recursos Humanos la tarea de supervisar, interpretar y poner en vigor el cumplimiento de sus disposiciones. Así, el 22 de agosto de 2018, emitimos la Carta Circular Núm. 2018-01 (“CC-2018-01”) a los fines de proveer una guía interpretativa y establecer normas vinculantes para las entidades contratantes y los contratistas principales. Ahora bien, aclaramos que el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos podría emitir otras opiniones, memorandos y otros documentos relevantes para lograr la más eficaz implementación de la OE-2018-033.

Al ejercer los poderes que nos fueron delegados en la Orden Ejecutiva, tuvimos como norte el objetivo principal de esta Administración de promover medidas de desarrollo económico y de promover la más rápida y ágil recuperación de nuestra Isla tras la devastación que causaron los huracanes Irma y María. Expusimos que lo dispuesto en nuestra Carta Circular no pretendía atender todos los cuestionamientos que pudieran surgir con relación a la OE-

2018-033, por lo que cualquier persona o entidad que tuviera una duda particular sobre la aplicabilidad de la misma, podía dirigirla al correo electrónico: [consultasconstruccion@trabajo.pr.gov](mailto:consultasconstruccion@trabajo.pr.gov).

En vista de lo anterior, el 7 de septiembre de 2018, usted hizo la consulta que nos ocupa, la cual requiere que interpretemos la Sección 8va del Por Tanto de la OE-2018-033, que íntegramente lee:

Los Contratos ya firmados **y los procesos para la contratación ya comenzados** o publicados antes de la aprobación de esta Orden Ejecutiva no estarán sujetos a sus disposiciones. Disponiéndose a su vez que las disposiciones del apartado “TERCERO” de los “POR TANTO” de la presente no aplicarán a proyectos cuando algún requisito federal prohíba el uso de acuerdos laborales de proyecto.

(Énfasis suplido). En el inciso (C) de la Parte II de la CC-2018-01 indicamos que para que se trate de un “Proyecto de Construcción” cobijado por la OE-2018-033, era necesario cumplir con los siguientes criterios:

- 
- (1) La invitación a subasta o requerimiento de propuesta, o cualquier otro método lícito de adquisición en el Gobierno, se hizo con posterioridad a la fecha en que se emitió la OE-2018-033;
  - (2) Sea sufragado total o parcialmente con fondos del Gobierno de Puerto Rico, sus agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas; y
  - (3) Esté dentro de la definición de “Proyecto de Construcción” que provee la Sección 1ra del Por Tanto.<sup>2</sup>

Ahora bien, lo allí dispuesto **no** cubre aquellas instancias, como las que hoy analizamos, en las que el “proceso de contratación” se entiende que ha comenzado **desde un momento anterior** a la invitación o publicación del proceso de adquisición. Veamos.

De entrada, debemos tener en mente que las vías de transportación son vitales para el soporte de las actividades económicas y sociales. Contar con un buen sistema vial propende a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, puesto que permite un adecuado movimiento de los bienes y servicios. Por tanto, se requiere de un proceso de planificación a largo plazo, que sea continuo, cooperativo y comprensivo entre el Gobierno federal y los estados. Asimismo, es necesario la identificación y el mantenimiento de fuentes de fondos que sean estables y a largo plazo para que se puedan atender las necesidades de una forma eficaz. Ejemplo de lo anterior, son los fondos que se confieren a los estados a través de la *Federal-Aid Highway Program* (“Programa”), 23 U.S.C. § 101, *et seq.* Puerto Rico se considera un

---

<sup>2</sup> “Proyecto de Construcción” significará la construcción de cualquier obra, edificación o facilidad donde se utilicen materiales como el asfalto, cemento, hormigón u otros productos de construcción según se interprete por la agencia. Esto incluirá la construcción de edificios, carreteras, facilidades de transportación pública de naturaleza permanente y la reparación mayor de estructuras y carreteras existentes”. Véase, Sección 1ra del Por Tanto.

estado para propósitos del Programa. 23 U.S.C.S. § 101(a)(26).<sup>3</sup>

El proceso de asignación de fondos bajo el Programa es complejo e involucra varias etapas separadas unas de otras. En lo pertinente, se exige a cada estado (en el caso de Puerto Rico a través de la: Autoridad de Carreteras y Transportación, y el Departamento de Transportación y Obras Públicas) que, en conjunto con el *Metropolitan Planning Organization* ("MPO"), preparen un LRTP de conformidad con lo dispuesto en el título 23, sección 450.216 del Código de Regulaciones Federal ("CFR", por sus siglas en inglés). Es importante mencionar que el LRTP constituye una herramienta de planificación a largo plazo (mínimo 20 años) que incluye el desarrollo e implementación del sistema de transportación multimodal del estado. 23 U.S.C. § 135(f)(1).

Además, se debe preparar un *Transportation Improvement Program* ("TIP") que incluya, entre otras cosas, los proyectos consistentes con el LRTP. 23 U.S.C. § 134(j)(3)(C). Una vez el MPO y el estado aprueban el TIP, el mismo debe ser incluido sin cambios en el STIP. 23 C.F.R. § 450.216(b). Únicamente los proyectos que están incluidos en el STIP, pueden ser elegibles para recibir fondos del Programa. 23 C.F.R. § 450.220. Además, sólo se permite incluir un proyecto o parte de un proyecto que se pueda anticipar cuenta con el financiamiento total bajo el Programa dentro del tiempo contemplado para su culminación total o de la fase del proyecto identificada. 23 U.S.C. § 134(j)(3)(D).

Con relación a la aprobación de proyectos, debemos referirnos a la Sección 106 del *Federal-Aid Highways*, la cual dispone, en lo pertinente:

§ 106 Project approval and oversight

(a) In general

- (1) Submission of plans, specifications, and estimates. Except as otherwise provided in this section, each State transportation department shall submit to the Secretary for approval such plans, specifications, and estimates for each proposed project as the Secretary may require.
- (2) Project agreement. The Secretary shall act on the plans, specifications, and estimates as soon as practicable after the date of their submission and shall enter into a formal project agreement with the State transportation department recipient formalizing the conditions of the project approval.
- (3) Contractual obligation. The execution of the project agreement shall be deemed a contractual obligation of the Federal Government for the payment of the Federal share of the cost of the project.

.....

23 U.S.C. § 106(a). Finalmente, es menester señalar que el Secretario de Transportación de

---

<sup>3</sup> State. The term "State" means any of the 50 States, the District of Columbia, or Puerto Rico.

los Estados Unidos podrá aprobar los fondos para un proyecto, únicamente si el mismo fue incluido en el STIP. 23 U.S.C. § 115(c).

En atención a todo lo anterior, usted expone lo siguiente:



En la Sección 8va se establece que “[l]os contratos ya firmados y los procesos para la contratación ya comenzados o publicados antes de la aprobación de esta Orden Ejecutiva no estarán sujetos a sus disposiciones.” En este sentido, y en relación a la pregunta objeto de esta consulta, el lenguaje de esta sección se limita a excluir a aquellos proyectos en donde ya se haya comenzado el proceso de contratación o para los que la subasta ya se hubiera publicado. Nada se dispone en cuanto a la exclusión proyectos cuyo presupuesto ya hubiese sido aprobado, pero que aún queda pendiente comenzar el proceso de publicación y contratación. Ante la realidad que el aumento del salario mínimo a \$15.00 implementado por la OE tiene un impacto sustancial en los costos de múltiples proyectos de la Autoridad- impacto que no se podía anticipar al momento de establecer los presupuestos y recibir la aprobación y asistencia federal para los mismos- y el consecuente atraso que ello tiene en el proceso de publicación, contratación y comienzo de la obra, entendemos que el efecto de la aplicación de la [OE] a estos proyectos en particular es de la misma naturaleza que el que la OE intentó evitar en la exclusión de la Sección 8va.

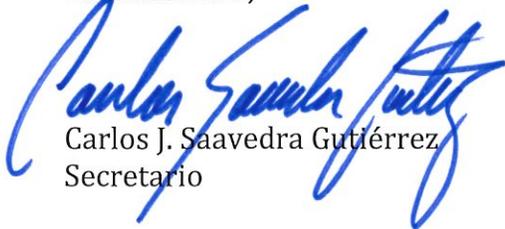
### III. CONCLUSIÓN

Habida cuenta la naturaleza del proceso para la aprobación y desembolso de fondos federales provenientes de la FHWA bajo el *Federal-Aid Highway Program*, resulta forzoso concluir que, a tenor con la 8va Sección del Por Tanto de la OE-2018-033, los proyectos incluidos en el STIP **no** están cubiertos por esta. Ello, toda vez que debe entenderse que el proceso para la contratación comenzó con anterioridad a la fecha en que se emitió la OE-2018-033, esto es, antes del 30 de julio de 2018.

Nuestra conclusión también encuentra apoyo en la intención clara de la consabida Orden Ejecutiva, a saber: fomentar el desarrollo económico de Puerto Rico y promover su más pronta y eficaz recuperación tras el paso de los huracanes Irma y María. Una interpretación en contrario, no sólo tendría el efecto de atrasar irrazonablemente la ejecución de dichos proyectos de infraestructura vial, al devolverlo a la etapa de planificación, estimación y aprobación por las entidades correspondientes; sino que también podría afectar el recibo de los fondos federales para sufragar los proyectos autorizados en el STIP. Además, no puede perderse de perspectiva que, tras la aprobación del STIP, el gobierno federal queda obligado a sufragar los costos estimados durante la etapa de planificación de los proyectos de infraestructura. Ciertamente, extender las disposiciones de la OE-2018-033 a los proyectos incluidos en el STIP, se distanciaría del interés público perseguido, esto es: procurar la más pronta y eficaz construcción de nuestro sistema de transportación para promover el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de todos los puertorriqueños.

La conclusión arribada se basa exclusivamente en la información y las circunstancias descritas en su comunicación, que debe entenderse como la pertinente para la consideración de la situación evaluada. La existencia de otros datos relevantes, no contenidos en su solicitud, pudieran arrojar una conclusión diferente.

Cordialmente,



Carlos J. Saavedra Gutiérrez  
Secretario