



CARTA CIRCULAR NÚM. 2023-01

A: SECRETARIOS DE GOBIERNO, JEFES DE AGENCIAS E INSTRUMENTALIDADES PÚBLICAS, CORPORACIONES PÚBLICAS, PATRONOS, UNIONES OBRERAS, SINDICATOS, EMPLEADOS Y PÚBLICO EN GENERAL

ASUNTO: GUÍA INTERPRETATIVA Y NORMAS VINCULANTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SECCIÓN 4TA DEL BOLETÍN ADMINISTRATIVO NÚM. OE-2022-014, ORDEN EJECUTIVA EMITIDA EL 20 DE FEBRERO DE 2022 POR EL HON. PEDRO R. PIERLUISI, PARA ESTABLECER EL PROGRAMA PILOTO PARA LA IMPLANTACIÓN DE ACUERDOS LABORALES DE PROYECTOS, ENTRE OTROS ASUNTOS Y DEROGACIÓN DE LA CC-2022-02

I. BASE LEGAL

Esta Carta Circular se promulga en virtud de los poderes conferidos en las Secciones 2 y 3 de la Ley Núm. 15 de 14 de abril de 1931, según enmendada, conocida como la *Ley Orgánica del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos* (“Ley Núm. 15”), las cuales enumeran los poderes, deberes y facultades del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (“DTRH”).¹ En lo pertinente, el DTRH tiene el deber de patrocinar, alentar y desarrollar los intereses y el bienestar de los trabajadores de Puerto Rico, de fomentar y estimular las mejores relaciones entre obreros y patronos para conservar la paz industrial, así como promover la obtención de empleos lucrativos.² Además, es la agencia de la Rama Ejecutiva encargada de implementar, desarrollar y coordinar la política pública y los programas dirigidos a la formación y capacitación de los recursos humanos indispensables para cubrir las necesidades del sector del trabajo.³ El Secretario del DTRH provee asesoramiento al Gobernador sobre cualquier asunto que recaiga bajo la responsabilidad de la agencia.⁴

¹ 3 LPRA §§ 305-306.

² Véase, Sección 2(b) de la Ley Núm. 15, 3 LPRA § 305(b).

³ Véase, Sección 2(c) de la Ley Núm. 15, 3 LPRA § 305(c).

⁴ Véase, Sección 3(h)(1) de la Ley Núm. 15, 3 LPRA § 306(h)(1).



De otra parte, el 20 de febrero de 2022, el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro R. Pierluisi, emitió el Boletín Administrativo Núm. OE-2022-014 (en adelante “OE-2022-014”) el cual, entre otras cosas, establece el Programa Piloto para la Incorporación de Acuerdos Laborales de Proyectos del Gobierno de Puerto Rico (“Programa Piloto”) y delegó al Secretario del DTRH el deber de interpretar e implementar sus disposiciones y supervisar su cumplimiento.⁵

II. PROPÓSITO

El 13 de abril de 2022, el DTRH promulgó la Carta Circular 2022-02 para establecer una guía interpretativa sobre el Programa Piloto, la cual incluyó la publicación del Acuerdo Laboral de Proyecto (“Acuerdo Modelo”) requerido para los Proyectos de Construcción sujetos a la OE-2022-014. No obstante, tras reevaluar el Acuerdo Modelo, determinamos incorporar múltiples enmiendas que facilitarán la evaluación del Programa Piloto; en particular, si cumple con el objetivo de atraer mano de obra que permita acelerar la reconstrucción y recuperación de Puerto Rico. Esta Carta Circular provee, al igual que la anterior, una guía interpretativa de la Sección 4ta de la OE-2022-014, a fin de promover la aplicación uniforme de sus disposiciones con el objetivo de lograr la política pública promulgada por el Gobernador de Puerto Rico.

A modo de introducción, el documento destaca que los acuerdos laborales de proyectos (*Project Labor Agreement* en inglés) permiten la negociación de ciertas condiciones de trabajo entre las uniones obreras o sindicatos y el dueño de una obra de construcción. Su efecto es obligar de antemano a todos los contratistas y subcontratistas que realicen trabajos en la obra de construcción que está sujeta a un acuerdo laboral de proyecto. El Programa Piloto ofrece una oportunidad para evaluar la efectividad de estos acuerdos laborales de proyectos en Puerto Rico. A estos fines, se promulga la presente Carta Circular para poner en marcha el Programa Piloto según ordenado por la OE-2022-014 conforme a la guía que aquí se establece.

Por otro lado, aclaramos que el DTRH podrá emitir opiniones, memorandos y otros documentos pertinentes adicionales, para lograr la implementación más eficaz de la OE-2022-014. Tales documentos estarán disponibles en el portal cibernético de nuestra agencia: <http://www.trabajo.pr.gov>. Cualquier duda o comentario en relación con la presente Carta Circular o con la OE-2022-014 puede referirse al correo electrónico: proyectosconstruccion@trabajo.pr.gov.

III. RESUMEN DE LA OE-2022-014

En nuestro sistema republicano de gobierno, recae en el Gobernador la autoridad suprema sobre la Rama Ejecutiva, visto este como una sola unidad.⁶ Entre las facultades y prerrogativas del Gobernador —como máximo jefe ejecutivo— está la de cumplir y hacer cumplir las leyes.⁷ Amparándose en los poderes inherentes a su cargo, el Gobernador está facultado para emitir

⁵ Véase, Sección 9na de la OE-2022-014.

⁶ Véase, Artículo IV, Sección 1 de la Constitución de Puerto Rico.

⁷ Véase, Artículo IV, Sección 4 de la Constitución de Puerto Rico.

órdenes ejecutivas dirigidas a los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva, las cuales tendrán efecto de ley.

A tenor con lo anterior, el 20 de febrero de 2022, el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro R. Pierluisi, emitió el Boletín Administrativo Núm. OE-2022-014 para promover la recuperación y reconstrucción de la Isla, a través de varias medidas aplicables a los contratistas y subcontratistas que contratan con las “agencias” del Gobierno de Puerto Rico para realizar “Proyectos de Construcción” que se financien total o parcialmente con fondos federales otorgados para la reconstrucción o recuperación de Puerto Rico.

Así, con miras a promover la estabilidad y paz laboral, la Sección 4ta de la OE-2022-014 “crea el Programa Piloto para la Incorporación de Acuerdos Laborales de Proyectos”, el cual “se implantará en los Proyectos de Construcción de más de cinco millones de dólares (\$5,000,000) y que sean sufragados en todo o en parte con fondos federales destinados a los trabajos de reconstrucción y recuperación provenientes del programa de Asistencia Pública de FEMA, obligados bajo la Sección 406 del ‘Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988’, según enmendada”.


Para lo cual, el Gobernador de Puerto Rico delegó al Secretario del DTRH “redactar el modelo del Acuerdo Laboral de Proyecto que será incluido como parte de las subastas de los proyectos de construcción”. De hecho, “[n]ingún otro acuerdo o modelo de acuerdo laboral de proyecto será aceptado y estaría descalificado del proceso de licitación”.

Por último, la Sección 9na de la OE-2022-014, establece que “[s]erá deber del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos supervisar y poner en vigor el cumplimiento de esta Orden Ejecutiva [2022-014]. A esos fines se delega la autoridad del Gobernador para implementar e interpretar las disposiciones de esta Orden Ejecutiva [2022-014]”.

IV. GUÍA INTERPRETATIVA

La presente guía no pretende atender todas las controversias e interrogantes que puedan surgir en cuanto a la OE-2022-014. Según mencionado, cualquier duda particular sobre la aplicabilidad de la Orden Ejecutiva, puede dirigirse al correo electrónico proyectosconstruccion@trabajo.pr.gov y será atendida a la mayor brevedad posible.

(1) Entidades gubernamentales sujetas a la Sección 4ta de la OE-2022-014:

- 
- (i) La Sección 4ta de la OE-2022-014 aplica a toda agencia, instrumentalidad, oficina o dependencia de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, independientemente de su nombre, incluyendo a las corporaciones públicas.
 - (ii) La OE-2022-014 **no aplica a los proyectos o las obras que realicen los municipios de Puerto Rico y las corporaciones públicas municipales.** Tampoco aplica a obras o trabajos contratados por entes privados o no gubernamentales.

(2) Definición de “Proyecto de Construcción”:

- (i) La Sección 1ra de la OE-2022-014 define “Proyecto de Construcción” como “cualquier 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”.
- (ii) Las disposiciones del Programa Piloto creado mediante la OE-2022-014 aplican a todo “Proyecto de Construcción” que cumpla con los siguientes criterios:
 - (a) Tenga un costo mayor de cinco millones de dólares (\$5,000,000) y sea sufragado en todo o en parte con fondos federales destinados a los trabajos de reconstrucción y recuperación provenientes del programa de Asistencia Pública de FEMA, y que al 20 de febrero de 2022 estuviera obligado bajo la Sección 406 del Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988, según enmendada (“Stafford Act”), según validado por el Comité Evaluador creado mediante la OE-2022-014. **Se dispone que, para propósitos de la OE-2022-014 y la presente Carta Circular, un Proyecto de Construcción no habrá de incluir proyectos obligados bajo la Sección 428 del Stafford Act, independientemente de que estos cuenten con una partida de mitigación de riesgos obligada bajo la Sección 406, así como tampoco habrá de incluir proyectos obligados bajo la Sección 404 del Stafford Act.**
 - (b) Se consideran incluidas en la industria de la construcción las siguientes actividades: pintura, techado, instalación de pisos, paisajismo (*landscaping*), entre otras relacionadas estrechamente con la construcción, alteración o reparación de obras.
- (iii) Refiérase a la **Sección VI** que incluye la lista de proyectos de construcción que son parte del Programa Piloto.

(3) Empleados protegidos por el Acuerdo Laboral de Proyecto

- GMB*
- (i) El Programa Piloto aplicará **a todos** los empleados de un Proyecto de Construcción, excepto las categorías que se enumeran en el inciso (4) de la Parte IV de esta Carta Circular.

(4) Empleados excluidos del Acuerdo Laboral de Proyecto

- (i) El Acuerdo Modelo no se extiende a las personas contratadas para los trabajos de limpieza o remoción de escombros.
- (ii) Además, no incluye a los empleados excluidos expresamente en la OE-2022-014, a saber:
 - (a) supervisores (excluidos los supervisores generales y los capataces cubiertos), supervisores de seguridad del aire, ingenieros, ingenieros profesionales y/o arquitectos certificados que realizan labores de inspección y realización de pruebas, personal de control/garantía de calidad, encargados del registro de horas y asistencia, repartidores de correspondencia, oficinistas, empleados de oficina, mensajeros, guardias, técnicos, empleados que no realizan labores manuales y todas las personas que realizan labores profesionales, de ingeniería, administrativas y gerenciales;
 - (b) empleados de la Agencia contratante o de cualquier otra agencia, autoridad o entidad estatal, o empleados de cualquier otro patrono público, aunque trabajen en el lugar mientras se lleve a cabo el trabajo cubierto bajo el Acuerdo Modelo;
 - (c) empleados y entidades que se dedican a la manufactura, modificaciones, reparación, mantenimiento, montaje, pintura, manejo o fabricación externa de componentes, materiales, equipo o maquinaria de proyectos o que realizan entregas de materiales hacia y/o desde el lugar del Proyecto de Construcción;
 - (d) empleados del Gerente del Proyecto de Construcción, salvo que, si la Agencia contrata a un contratista para fungir como Gerente del Proyecto de Construcción, entonces los empleados del Gerente de Construcción que realizan labores manuales en el lugar de la obra estarán cubiertos por el Acuerdo Modelo;
 - (e) empleados que realizan trabajo relacionado con la garantía del equipo en el lugar de la obra, a menos que ya haya empleados trabajando en el lugar de la obra y estén certificados para realizar el trabajo de garantía;
 - (f) empleados que realizan pruebas geofísicas, con excepción de la perforación para toma de muestras;
 - (g) empleados del contratista o subcontratistas asignados exclusivamente a otros proyectos; o

GMB

(h) cualquier otra categoría excluida por el Secretario del DTRH.

(5) Cumplimiento prospectivo:

Los contratos ya otorgados y **los procesos para la contratación comenzados o publicados antes de la aprobación de la OE-2022-014**, así como sus enmiendas o extensiones, no estarán sujetos a sus disposiciones.

(6) Subcontratistas obligados:


Se consideran “subcontratistas” aquellas personas naturales o jurídicas sujetas a la responsabilidad decenal y objetiva establecida en el Artículo 1541 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRa sec. 10806, conforme ha sido interpretado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.⁸ Así, son “subcontratistas” aquellos cuyo nexo proviene del “contrato de obra”, mediante el cual una parte se compromete con un resultado, esto es: la obra hecha.⁹

(7) Acuerdo Laboral de Proyecto

La agencia contratante y la(s) unión(es) participantes deberán suscribir el Acuerdo Modelo que se incluye como **Anejo** y se hace formar parte de la presente Carta Circular. Este documento se puede descargar en la Sección “Referencia Laboral” de la página electrónica del DTRH. Se permitirá solamente la alteración del documento para identificar adecuadamente a las partes comparecientes en cada Proyecto de Construcción.

Ningún otro acuerdo laboral de proyecto será aceptado en un proceso de licitación de un Proyecto de Construcción que sea parte del Programa Piloto y, por consiguiente, estaría descalificado del proceso de licitación.

(8) Uniones participantes

-  (i) Las uniones obreras que interesen suscribir el Acuerdo Modelo deberán cumplimentar el documento intitulado “Información de unión obrera para el Programa Piloto para la Incorporación de Acuerdos Laborales de Proyectos del Gobierno de Puerto Rico” disponible en la página electrónica del DTRH. Este documento requerirá toda la información necesaria para que las agencias contratantes logren una comunicación efectiva con las uniones.

⁸ Véase, Sección 3ra de la OE-2022-014. Para una discusión más detallada, véanse, *Géigel v. Mariani*, 85 DPR 46 (1962); *Acevedo v. Viñas*, 111 DPR 633 (1981); *Carreras v. González*, 11 DPR 819 (1981); *González Camacho v. Santos Cruz*, 124 DPR 396 (1989). Aun cuando estos casos fueron resueltos conforme al Código Civil de Puerto Rico derogado, sirven como referente para controversias que puedan surgir bajo el nuevo derecho vigente.

⁹ Véase, *Constructora Bauzá, Inc. v. García López*, 129 DPR 579, 592 (1991).

Para ser parte del Programa Piloto, se sugiere que las uniones interesadas provean su información **en o antes del 28 de abril de 2023**, al siguiente correo electrónico: proyectosconstruccion@trabajo.pr.gov.

- (ii) La Oficina del Secretario del DTRH creará y administrará un registro compuesto por las uniones obreras organizadas en Puerto Rico que interesan participar del Programa Piloto. El registro incluirá los teléfonos, correos electrónicos, dirección física y postal, nombre del personal directivo y las unidades apropiadas que agrupan. Este registro estará disponible en la página electrónica del DTRH.
- (iii) Lo anterior no impide que la agencia contratante realice los esfuerzos necesarios para lograr la suscripción del Acuerdo Modelo en el menor tiempo posible.

(9) Organización obrera

El DTRH facilitará la información que sea necesaria para que los empleados del sector de la construcción conozcan los procedimientos establecidos en ley para la formación de uniones obreras. Las personas interesadas podrán enviar sus consultas al correo electrónico proyectosconstruccion@trabajo.pr.gov.

(10) Comité Evaluador de Acuerdos Laborales de Proyecto

- (i) El Comité Evaluador de Acuerdos Laborales de Proyecto creado por la Sección 5ta de la OE-2022-014 (Comité Evaluador) tendrá discreción para dispensar la incorporación del Acuerdo Modelo en un Proyecto de Construcción para lograr el mejor interés público.
- (ii) Conforme a la Sección 4ta de la OE-2022-014, el Comité Evaluador podrá dar por terminado el Acuerdo Modelo en algún Proyecto de Construcción o el Programa Piloto cuando en caso de que FEMA o el United States Department of Housing and Urban Development (HUD) determinen que la implementación del acuerdo o el programa impactará la razonabilidad de los costos de un Proyecto de Construcción, lo cual podría poner en riesgo los fondos federales obligados para ese fin.

(11) Coexistencia de convenios colectivos

Si existe un convenio colectivo vigente entre un contratista (o subcontratista) y los empleados cubiertos por la OE-2022-014, en caso de conflicto entre las disposiciones del convenio colectivo y el Acuerdo Modelo, prevalecerán las disposiciones del Acuerdo Modelo.

6MB

V. **INSTRUCCIONES PARA IMPLEMENTAR LAS DISPOSICIONES DE LA OE-2022-014**

Las obligaciones aquí dispuestas son distintas e independientes de cualquiera que pueda tener la agencia contratante, las uniones obreras, el contratista principal o el subcontratista por razón de alguna ley o reglamento, ya sea federal o estatal, o los términos y condiciones del Acuerdo Modelo.

(A) Obligaciones de la agencia contratante:

- (1) Para los Proyectos de Construcción objeto del Programa Piloto, todo jefe de Agencia deberá asegurarse que se incluya en las convocatorias o invitaciones a subasta, requerimiento de propuestas o cualquier otro procedimiento de selección, adjudicación y contratación, y en las especificaciones generales o especiales de tales procesos encaminados a la contratación de los trabajos de construcción, una referencia directa sobre la necesidad de cumplir con la OE-2022-014, esta Carta Circular y el Acuerdo Modelo.
- (2) Todo contrato que otorgue la agencia para realizar un Proyecto de Construcción cubierto por el Programa Piloto deberá contener una cláusula específica que exija el cumplimiento del Acuerdo Modelo en las instancias exigidas por la OE-2022-014.
- (3) Deberá procurar que las uniones interesadas suscriban el Acuerdo Modelo antes de la adjudicación de la subasta.
- (4) Compartirá con el contratista principal la información de contacto de todas las uniones obreras suscribientes del Acuerdo Modelo.
- (5) Colaborará en los esfuerzos de las uniones obreras o el contratista principal (o subcontratista) dirigidos a la capacitación de la mano de obra en el Proyecto de Construcción.
- (6) Será responsabilidad de toda agencia contratante tomar prontamente las acciones correspondientes para asegurar el cumplimiento cabal con las instrucciones y guías incluidas en la presente Carta Circular.
- (7) Informará al Comité Evaluador sobre lo siguiente en cuanto al Programa Piloto y el Acuerdo Modelo: (a) cualquier dificultad para lograr la adjudicación de un Proyecto de Construcción; (b) si logró el propósito de atraer la fuerza laboral necesaria para la ejecución del Proyecto de Construcción; (c) si su implantación impactó significativamente los costos del Proyecto de Construcción; (d) si su implantación impactó la razonabilidad de los costos para propósitos de los requisitos de ley y reglamentación federal aplicables a proyectos sufragados con fondos de FEMA y/o HUD; (e) si logró mantener la estabilidad en las operaciones del contratista y la ejecución de la obra, y (f) cualquier otro asunto que sea requerido por el Comité


GMB

Evaluador. Esta información será enviada al correo electrónico: proyectosconstruccion@trabajo.pr.gov.

(B) Obligaciones de las uniones obreras:

- (1) Deberán establecer un mecanismo para referir al contratista principal los trabajadores que sean necesarios para realizar los trabajos en el Proyecto de Construcción.
- (2) Comunicarán y orientarán a todos los trabajadores sobre los términos y condiciones del Acuerdo Modelo.
- (3) Colaborarán en los esfuerzos de la agencia contratante o el contratista principal (o subcontratista) dirigidos a la capacitación de la mano de obra en el Proyecto de Construcción.
- (4) Las uniones obreras participantes colaborarán entre sí para lograr los objetivos del Acuerdo Modelo.
- (5) Una unión obrera no podrá añadir o interferir con los trabajadores que están bajo la jurisdicción de otra unión obrera que participe en el mismo Proyecto de Construcción.
- (6) Evitarán la interrupción de los trabajos del Proyecto de Construcción debido a algún desacuerdo laboral.

(C) Obligaciones del contratista principal y subcontratistas:

- (1) Otorgar una Declaración de Cumplimiento en la que acepte cumplir con el Acuerdo Modelo en la ejecución de los proyectos de construcción adjudicado a su favor.
- (2) Deberá comunicarse con las uniones suscribientes del Acuerdo Modelo para requerir el referido de los trabajadores necesarios para comenzar el Proyecto de Construcción.
- (3) Deberá incluir en cualquier subcontrato una cláusula requiriendo el fiel cumplimiento del Acuerdo Modelo; y exigirán que sus subcontratistas también incluyan esta cláusula en cualquier subcontrato de cualquier nivel, a menos que el trabajo o servicio esté excluido expresamente por la OE-2022-014.
-  (4) Deberá exigir una Declaración de Cumplimiento del Acuerdo Modelo a todos sus subcontratistas de cualquier nivel, a menos que el trabajo o servicio esté excluido expresamente por la OE-2022-014.
- (5) No podrá cometer actos de represalias en contra de ningún obrero de la construcción que presente una queja o declaración, o que participe en cualquier procedimiento administrativo o judicial relacionado con los derechos conferidos por la OE-2022-014 o el Acuerdo Modelo.

- (6) Colaborará en los esfuerzos de la agencia contratante o las uniones obreras dirigidos a la capacitación de la mano de obra en el Proyecto de Construcción.
- (7) Deberá cooperar con cualquier otro empleado o funcionario del DTRH a quien el Secretario le haya otorgado autoridad, en todos los aspectos de una investigación administrativa llevada a cabo por razón de un incumplimiento con las disposiciones de la OE-2022-014 o el Acuerdo Modelo.

VI. LISTA DE PROYECTOS BAJO EL PROGRAMA PILOTO

Los siguientes proyectos formarán parte del Programa Piloto, conforme a las disposiciones de la OE-2022-014 y la presente Carta Circular:

	PW #	AGENCIA
1.	8603	Dpto. de Transportación y Obras Públicas
2.	5492	Dpto. de Transportación y Obras Públicas
3.	7783	Dpto. de Transportación y Obras Públicas
4.	3038	Dpto. de Transportación y Obras Públicas
5.	2846	Dpto. de Transportación y Obras Públicas
6.	2829	Dpto. de Transportación y Obras Públicas
7.	2834	Dpto. de Transportación y Obras Públicas
8.	5117	Dpto. de Transportación y Obras Públicas
9.	2427	Dpto. de Transportación y Obras Públicas
10.	6507	Guardia Nacional de Puerto Rico
11.	6574	Administración de los Sistemas de Retiro
12.	7471	Dpto. de Recursos Naturales
13.	7175	Dpto. de Recursos Naturales
14.	5856	Administración de Terrenos

VII. FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL DTRH

El DTRH es la entidad encargada de interpretar las disposiciones de la OE-2022-014 y supervisar su cumplimiento.¹⁰

VIII. APLICABILIDAD

Esta Carta Circular aplica a todos los jefes de agencia, oficinas, divisiones, departamentos, instrumentalidades y corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico, independientemente de su nombre o autonomía, que otorguen contratos para la realización de Proyectos de Construcción cubiertos por la OE-2022-014 y el Programa Piloto allí creado, según explicado en esta Carta Circular.



¹⁰ Véase, Sección 9na de la OE-2022-014.

IX. DEROGACIÓN

Se deroga la CC-2022-02 o cualquier otra carta circular, incluyendo sus anejos; orden administrativa; memorando, comunicación escrita o instrucción anterior en todo aquello que resulte incompatible con lo dispuesto en la presente Carta Circular.

X. VIGENCIA

Las disposiciones de esta Carta Circular comenzarán a regir inmediatamente, y se mantendrá vigente hasta tanto no sea revocada la OE-2022-014 o enmendada de forma irremediamente incompatible con lo dispuesto aquí.

En San Juan, Puerto Rico, hoy 27 de marzo de 2023.



Gabriel Maldonado-González
Secretario