ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista
Director

3 de noviembre de 2015

Hon. Rafael Hernández Montañez
Presidente
Comisión de Hacienda y Presupuesto
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta sus comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2146**, que propone enmendar los Artículos 6, 10, 11 y 17 de la Ley 66-2014, según enmendada, conocida como "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", a los fines de establecer una excepción sobre la aplicabilidad de dicha ley en relación a los servicios comprados o profesionales, honrar el principio de mérito y antigüedad en los traslados y destaques administrativos, y flexibilizar la concesión de aumentos en beneficios económicos o compensación monetaria extraordinaria en las entidades de la Rama Ejecutiva que tengan la capacidad financiera y económica y dispongan de los ahorros necesarios para hacerlo.

La Exposición de Motivos de la medida explica que la Ley 66, *supra,* tiene como objetivo garantizar la operación del gobierno y evitar que se afecte la prestación de servicios esenciales que recibe la ciudadanía dentro del marco de estrechez económica y fiscal que atraviesa el país. Añade que para ello, contiene disposiciones que tienen el efecto de eliminar o reducir beneficios adquiridos y disfrutados por empleados de entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva.

La medida expresa que, a pesar de los esfuerzos que plantea la Ley 66, *supra,* su aplicación indiscriminada "tendría un efecto negativo en las operaciones, así como en el cumplimiento del deber ministerial que las leyes habilitadoras imponen sobre muchas de ellas." Por ello, dispone que se debe considerar la diversidad operacional de las entidades gubernamentales y presenta como ejemplo aquellas corporaciones públicas de desarrollo económico que requieren continuar contratando servicios profesionales de ingeniería y diseño, así como servicios relacionados a limpieza, construcción y otros.

Así las cosas, como parte de las enmiendas, la medida propone integrar lo siguiente en el lenguaje del Artículo 6 de la Ley 66, *supra*, relacionado a los contratos de servicios profesionales y comprados:

> *Además, se exceptúa la contratación de aquellos servicios esenciales de las Entidades de la Rama Ejecutiva dedicadas al desarrollo económico que sean autosuficientes, de forma que estas no se vean limitadas en su deber ministerial de creación de empleos y generación de sus propios ingresos. Los servicios comprados o profesionales que se incluyen en esta excepción son aquellos que están directamente relacionados a la creación de empleo o desarrollo, construcción, reparación y mantenimiento de*

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.721.8329
www.ogp.pr.gov

infraestructura que viabiliza el establecimiento de industrias que propenda en el desarrollo económico de Puerto Rico.

El Artículo 6 de la Ley Núm. 66 establece las normas para la reducción de la contratación de servicios profesionales y comprados en la Rama Ejecutiva. A tales fines, el mismo requiere que las Entidades de la Rama Ejecutiva: i) reduzcan el gasto anual incurrido en servicios comprados o profesionales en no menos de un diez (10) por ciento ***en comparación con el incurrido en el año fiscal 2014*, y que el mismo permanezca por debajo de ese nivel mientras esté vigente este Capítulo**; ii) certifiquen anualmente a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (en adelante, "OGP"), en o antes del 31 de julio de 2014, y cada 31 de julio subsiguiente, su gasto incurrido por concepto de servicios profesionales y comprados. Obsérvese que, la reducción es sobre el gasto en general, y no sobre los contratos en forma individual.

Adicionalmente, señalamos que el Artículo 6 de la Ley 66 otorga amplia discreción a las Entidades de la Rama Ejecutiva para su implementación, disponiendo que pueden utilizar cualquiera de las siguientes opciones o una combinación de ellas: i) renegociación de estructura de tarifas; ii) limitación de otorgamiento de contratos a servicios indispensables; iii) cancelación o no renovación de contratación; o iv) reducción de horas de servicios. Por lo que, las Entidades de la Rama Ejecutiva tienen amplia flexibilidad para determinar cómo ejecutan la implementación de la reducción en el gasto en contratación requerida.

Más aun, la Ley excluye de la obligación de reducción "los servicios comprados o profesionales de salud y de familia dirigidos a la prestación de servicios directos a niños y envejecientes, prestación a niños de educación especial, **entre otros servicios indispensables de esta naturaleza**". Como puede apreciarse, por sus propios términos, el estatuto no establece una obligación automática y absoluta en cuanto a la reducción requerida, sino que permite un ejercicio de razonabilidad para determinar los contratos objeto de la reducción.

A tales fines, la propia Ley concedió a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) la facultad de emitir la normativa necesaria para implantar el Artículo 6. Es importante señalar que, en el ejercicio de dicha facultad, la OGP promulgó la Carta Circular Núm. 117-14 del 1 de julio de 2014, la cual establece que no se considerarán para efectos de la comparación en la reducción, los contratos para servicios profesionales y/o comprados que sean directamente capitalizables como costos directos de una obra de mejoras permanentes o acuerdos con entidades gubernamentales, incluyendo municipios.

Como puede apreciarse, la normativa antes expuesta atiende adecuadamente la intención legislativa. A la luz de la misma, corresponde que cada entidad realice una evaluación de cada contrato relacionado a la realización de obras y mejoras permanentes, a los fines que determine si los mismos deben ser excluidos de la reducción por ser capitalizables como costos directos de una obra de mejoras permanentes o por ser acuerdos con entidades gubernamentales. La normativa vigente hace un balance adecuado entre los intereses presentes, ya que establece los mecanismos necesarios para que los contratos sean evaluados caso a caso.

Por otra parte, se propone una enmienda al Artículo 10 de la Ley 66, sobre traslados y destaques administrativos, para disponer que "se observará el principio de mérito y se aplicará el principio de orden de antigüedad, según la necesidad del servicio". Sobre el particular, debemos señalar que los destaques y traslados realizados a tenor de la Ley 66 responden a la necesidad del servicio, y a una política pública que desfavorece el despido de empleados y las nuevas contrataciones, en favor de la maximización de los recursos existentes. Conforme a ello, lo que la Ley 66 pretende permitir a través del Artículo 10 es asegurar la continuidad, costo-eficiencia y calidad de los servicios gubernamentales durante la vigencia de la Ley.

Recientemente, la OGP promulgó la Carta Circular Núm. 125-15, Para Establecer los Criterios Para Realizar el Traslado de Empleados de la Rama Ejecutiva A Tenor Con las disposiciones de la Ley Núm. 66-2014, Conocida Como "Ley Especial De Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". La misma establece que cada entidad de la Rama Ejecutiva tendrá el deber de realizar un análisis de disponibilidad de personal con el fin de:

a) Identificar aquellos puestos que representen duplicidad de funciones o aquellas tareas para las que se pueden consolidad funciones en un mismo puesto a los fines de reducir el impacto presupuestario por concepto de nómina u otros conceptos.
b) Identificar la necesidad de puestos que les resulta necesario y/o indispensable ocupar para garantizar la adecuada prestación de servicios.
c) Determinar la viabilidad para realizar reubicaciones internas de personal (mediante traslados internos, destaques administrativos u otros mecanismos) a los fines de satisfacer cualquier necesidad de reclutamiento con sus propios recursos o recomendar el traslado o reubicación a otras entidades de la Rama Ejecutiva para aquellos empleados que no se puedan reubicar internamente y ejecutar las acciones pertinentes a tales efectos.

Realizado este análisis, las entidades presentarán un informe a la OGP quien hará el análisis para determinar si el empleado cumple con los requisitos para ser trasladado a una entidad con necesidad. Para ello, la Carta Circular establece que "los empleados trasladarse se seleccionarán por clasificación y antigüedad en el servicio en la Entidad de la Rama Ejecutiva desde la cual se transfiera de manera que los empleados con menor tiempo de servicio dentro de una misma clasificación sean los primeros en ser trasladados." A esos efectos, entendemos que lo propuesto en la medida también ha sido atendido por la normativa promulgada por la OGP.

Por último, analizamos la propuesta enmienda al Artículo 11 de la Ley 66, en la cual se altera lo concerniente al bono de navidad en las corporaciones públicas. Las corporaciones públicas, como sabemos, son entidades cuyos fondos se excluyen del Fondo General. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha determinado que los fondos con que operan las corporaciones públicas se consideran fondos públicos, independientemente de que éstos no pasan a formar parte del presupuesto del Estado. Librotex, Inc. v. A.A.A., 138 DPR 938 (1995), a la pág. 941.

Así las cosas, ha añadido el máximo foro judicial que "[a]unque las corporaciones públicas operan de forma autónoma, éstas no pierden su cualidad de instrumentalidad gubernamental, que ha sido creada

para responder a propósitos de utilidad pública". Librotex, Inc. v. A.A.A., *id*, a la pág. 941. Por ende, como fondos públicos que son, la Ley 66 ha establecido ciertos controles relacionados a los beneficios económicos y aumentos en las corporaciones públicas.

No obstante, la referida enmienda propone añadir que "todo lo concerniente al Bono de Navidad, en el caso de las corporaciones públicas se atenderá conforme a lo que dispone el Artículo 17 de esta Ley". A su vez, la medida enmienda el Artículo 17 a los efectos de que disponga que "[l]as Entidades de la Rama Ejecutiva que cumplan con el ahorro dispuesto en esta Ley, que sean autosuficientes y que, tengan un presupuesto balanceado, luego de la aportación económica al Fondo General según lo dispuesto en los Artículos 18 y 19 de esta Ley, podrán extender los acuerdos alcanzados con los empleados unionados a sus empleados gerenciales y de confianza."

Nótese que la Ley 66 estableció un proceso participativo alterno, siguiendo el principio rector de la negociación, para alcanzar los objetivos de política pública y ahorro de la Ley, mientras a la vez se reconoce la importancia de la sindicalización. Los acuerdos alcanzados por los representantes autorizados de los empleados unionados y ratificados por escrito por la matricula, y el representante autorizado de la Rama Ejecutiva, sustituirán lo dispuesto en los incisos (a), (b), (c) y (d), del Artículo 11, los cuales disponen sobre el Bono de Navidad y otros beneficios. Conforme a ello, muchas uniones lograron negociar términos diferentes a aquellos pautados en la Ley 66 para sus miembros.

Sobre el particular es importante destacar que los ahorros generados por las corporaciones públicas relacionadas a la promoción del desarrollo económico, obtenidos por la aplicación de las disposiciones del Artículo 11, son aportados al "Fondo de Promoción de Empleo y Actividad Económica", bajo la custodia de la Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico. Ello promueve el desarrollo de la economía y la creación de nuevos empleos, lo cual es parte esencial de la misión de muchas de esas corporaciones. Cualquier enmienda en estos momentos, podría alterar la capacidad de estas entidades de generar los ahorros estimados y colaborar, según requerido a este esfuerzo.

Ahora bien, no se puede pasar por alto que la diferencia estrictamente establecida en la Ley 66 entre los empleados unionados y otros, no es arbitraria. Sobre este particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sostenido que los empleados gerenciales o aquellos íntimamente ligados al quehacer gerencial, no pueden formar parte de una unidad apropiada y por lo tanto, están impedidos de recibir los beneficios derivados de la negociación colectiva.[1] Esta limitación responde al estrecho vínculo que los une al patrono.[2] El Tribunal Supremo ha expresado que los empleados gerenciales se entiende que son aquellos que tienen ideas, intereses y actitudes alineadas con las de la gerencia; formulan o determinan la política y las normas administrativas y gerenciales del patrono en el curso de su trabajo; y ejercitan un

---

[1] *DACo v. Servidores Públicos UNidos de P.R. (AFSCME)*, 185 DPR 1 (2012), citando a: *A.A.A. v. Unión de Abo. A.A.A.*, 158 D.P.R. 273 (2002); *N.L.R.B. v. Bell Aerospace*, 416 U.S. 267 (1974).

[2] *DACo v. Servidores Públicos UNidos de P.R. (AFSCME), supra*.

alto grado de discreción para realizar su labor sin que tengan que conformarse a unas normas predeterminadas por el patrono.[3]

Por otro lado, las enmiendas propuestas en esta medida van a la médula de los cambios y ahorros que la Ley 66-2014 intenta implementar. Al analizarla, resulta necesario recordar que Puerto Rico enfrenta una coyuntura histórica única y compleja que atenta contra la sostenibilidad general de nuestra economía y funcionamiento social. Precisamente, ante dicho panorama se aprobó la Ley 66, mediante la cual se declaró un estado de emergencia fiscal, y se estableció un plan comprehensivo para manejar las consecuencias de la degradación del crédito de nuestra Isla y la disminución en recaudos que afecta la liquidez del Estado.

Además, por medio de dicho estatuto se establece una gerencia estructurada que permite cumplir con los compromisos del País y garantiza la continuidad de la gestión pública en áreas esenciales de salud, seguridad, educación, trabajo social y desarrollo. Así pues, la Ley 66 establece medidas y reformas concretas dirigidas a reducir el gasto gubernamental y lograr el crecimiento económico.

Es necesario llamar la atención a que la Ley 66 fue aprobada como una medida excepcional de control de gastos para atender el grave problema de flujo de caja que enfrenta el Gobierno. Advertimos que las finanzas públicas reflejan un cuadro de deterioro progresivo, en la medida en que las fuentes de recaudos no han logrado sostener efectivamente los gastos operacionales y de funcionamiento del Gobierno.

Ante ello, esta Administración continúa tomando medidas dirigidas a atender la solvencia del Gobierno. A modo de ilustración, señalamos que mediante la Orden Ejecutiva Núm. 2015-027 se ordenó a todas las corporaciones públicas y entidades gubernamentales que sufragan sus gastos de funcionamiento con ingresos propios y cualquier otra fuente que no sea el Fondo General, a crear una reserva presupuestaria de un 1.5% de su presupuesto operacional, con exclusión de los fondos federales. Se dispuso que ello no aplicaría a la AAA, la AEE, los Municipios ni al CRIM. A su vez, se dispuso que la creación de la reserva también le aplicaría a las entidades autónomas que sufragan sus gastos operacionales del Fondo General (Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente, Oficina de Ética Gubernamental, Comisión Estatal de Elecciones, Oficina del Contralor Electoral, Universidad de Puerto Rico). Se estableció que las reservas podrían ser liberadas conforme al análisis de la liquidez del Gobierno del ELA luego de un análisis trimestral que realizarían el BGF, OGP y DH, y que la certificación de la creación de la reserva debía ser notificada al Secretario de la Gobernación y la OGP.

Por lo tanto, considerando los grandes retos fiscales que enfrentamos, no es recomendable aprobar enmiendas a la Ley 66, a los fines crear exclusiones adicionales que puedan afectar las medidas de control de gastos dispuestas en la referida Ley.

---

[3] Véase nota al calce número 33 en *DACo v. Servidores Públicos UNidos de P.R. (AFSCME),* supra; donde se cita *Departamento v. U.G.T.*, 173 D.P.R. 93 (2008); *Junta Relaciones Trabajo v. Conservatorio*, 140 D.P.R. 407, 415-416 (1996); y Acevedo Colom, A. *Legislación de relaciones del trabajo comentada, Puerto Rico*, 2007, pág. 110.

Por todo lo anterior, la Oficina de Gerencia y Presupuesto no endosa el **Proyecto de la Cámara Núm. 2146**.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión durante el proceso legislativo de la presente medida.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista