



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Governador

Luis F. Cruz Batista
Director

08 de junio de 2015

Hon. Ángel R. Rosa Rodríguez
Presidente
Comisión de Gobierno, Eficiencia
Gubernamental e Innovación Económica
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto del Senado Número 1419**, que propone enmendar la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como "Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo", y la Ley Núm. 15 de 14 de abril de 1931, según enmendada, conocida como "Ley Orgánica del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico", a los fines de eliminar la Comisión Industrial y crear el Negociado de Salas Revisoras en el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos; establecer los deberes, facultades y funciones del Negociado de Salas Revisoras; eliminar la Junta Consultiva y el Consejo Médico Industrial; establecer la utilización mandatoria de las Guías para la Evaluación de Incapacidad adoptadas por la Asociación Médica Americana en los procesos de fijación de incapacidades parcial y total permanentes; entre otros fines relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, en virtud de la Sección 16 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Asamblea Legislativa está facultada para crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos de gobierno y definir sus funciones. Ante lo cual, reexaminan las estructuras gubernamentales, con el propósito de procurar que éstas sean verdaderamente representativas, que operen de forma eficiente y transparente y que los servicios que ofrecen a la ciudadanía sean de la mejor calidad posible.

Conforme a ello, esta medida propone enmendar la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como la "Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo". La misma es una de las principales legislaciones laborales en Puerto Rico, promulgada con el propósito de garantizar el derecho de todo trabajador a estar protegido contra riesgos a su salud física y emocional en su lugar de empleo. Según se explica, dicho estatuto provee para asistencia médica, medicamentos, hospitalización y compensaciones económicas a los trabajadores que sufren accidentes en el empleo o enfermedades derivadas de la ocupación.

Así las cosas, se evaluó la estructura del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH), que es la entidad pública encargada de promover el bienestar de la clase trabajadora y las mejores condiciones de vida y trabajo mediante el cumplimiento de la legislación protectora del trabajo y el mantenimiento de la paz industrial. Asimismo, se evaluó que la Comisión Industrial de Puerto Rico, creada por la Ley 45, *supra*, es un organismo apelativo que revisa las diversas decisiones de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado. En virtud de que las funciones de ambas entidades resultaron cónsonas una con la otra, se propone la integración de los trabajos que se llevan a cabo en la Comisión Industrial al DTRH. Por ende, mediante este Proyecto de Ley se propone la eliminación de la Comisión Industrial, la cual sería sustituida por el Negociado de Salas Revisoras del DTRH, que a su





vez es creado en esta Ley, y estará compuesto por Jueces Administrativos. Además, luego de una revisión de las estructuras que participan en este andamiaje, se propone la eliminación del Consejo Médico Industrial, cuyas funciones son redundantes a las de la Comisión Industrial, y de la Junta Consultiva de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, que se encuentra inoperante.

Procede la medida a explicar que con ello se persigue la integración de oficinas de servicios destinadas a las finanzas, recursos humanos, compras y otro tipo de servicios administrativos similares, lo cual redundará en el ahorro de fondos públicos. De esta forma, el Negociado podrá enfocar sus esfuerzos, personal y recursos a la tarea esencial de atender las reclamaciones de los empleados que soliciten sus servicios, a la vez que su creación y operación se traducirá en mayor eficiencia administrativa y en mejor uso de los recursos públicos.

Expuesto el propósito de la presente medida, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre la misma, de acuerdo a nuestras áreas de competencia.

Esta Administración ha tomado medidas contundentes, dirigidas a enfrentar el déficit presupuestario, de manera que se asegure que el gobierno funciona de acuerdo a la realidad fáctica de nuestra situación fiscal actual, sin que se afecten los servicios esenciales que son ofrecidos a la ciudadanía. Como parte de las medidas que se han implementado, se encuentra la fusión de agencias de gobierno con funciones similares o análogas, con el fin de ofrecer a los ciudadanos servicios más eficientes y efectivos.

En el caso de la medida que nos ocupa, al evaluar tanto la estructura de la Comisión Industrial, la de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, así como la del DTRH, observamos que las mismas tienen estructuras que pueden ser efectivamente modificadas y otras consolidadas. Así pues, se propone eliminar la Comisión Industrial, creando el Negociado de Salas Revisoras en el DTRH, para procurar el uso eficiente de fondos públicos. Además, la consolidación de recursos va dirigida a fortalecer la integridad fiscal de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, reconocer derechos y beneficios adicionales a los trabajadores lesionados, eliminar estructuras innecesarias o redundantes, como la Junta Consultiva y el Consejo Médico Industrial, y simplificar procesos, entre otras.¹

Siendo ello así, mediante esta pieza legislativa, se crea el Negociado de Salas Revisoras, adscrito al DTRH. Entendemos que la creación de dicho Negociado, resultará en un esquema administrativo más ágil y eficiente en términos de gerencia gubernamental y del proceso administrativo, a la vez que asegurará que los asuntos ante las salas revisoras sean atendidos de forma expedita, conforme al derecho aplicable y la política pública establecida en el presente Proyecto de Ley.²

Según la propuesta aquí presentada, para los fines del Negociado de Salas Revisoras, el Secretario de DTRH tendrá, entre otros, los siguientes deberes y poderes:³

- i) *“Velará por el funcionamiento eficiente de las Salas Revisoras, de los Jueces Administrativos que presiden cada una de las Salas, y de los oficiales*

¹ Véase, Artículo 9 del Proyecto de la Cámara Núm. 2498, radicado el 20 de mayo de 2015.

² Véase, Artículo 1 del Proyecto de la Cámara Núm. 2498.

³ Véase, Artículo 9 del Proyecto de la Cámara Núm. 2498.



examinadores asignados al Negociado de Salas Revisoras para asistir a los Jueces Administrativos en el ejercicio de sus funciones adjudicativas.

- ii) Velará por la agilidad en los procedimientos adjudicativos, por la pronta solución de los casos pendientes ante cada Sala Revisora, y por el fiel cumplimiento y uniformidad de la política pública establecida en esta Ley.*
- iii) Será responsable de la supervisión y evaluación de todos los Jueces Administrativos, y de todos los oficiales examinadores asignados al Negociado de Salas Revisoras;*
- iv) Establecerá medidas o parámetros de productividad para evaluar la función de los Jueces Administrativos y de los oficiales examinadores asignados al Negociado de Salas Revisoras;*
- v) Verificará y se asegurará que la asignación y distribución de casos entre las Salas Revisoras sea equitativa. Según sea necesario para asegurar el balance de cúmulo de casos asignados a cada Juez Administrativo, revisará y modificará los límites territoriales y composición municipal de las regiones administrativas;*
- vi) Preparará y adoptará los reglamentos del Negociado de Salas Revisoras conforme a lo dispuesto en la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.*
- vii) Establecerá las directrices administrativas para el funcionamiento interno del Negociado de Salas Revisoras.*
- viii) Llevará a cabo cualquier otra función, proyecto o tarea que no esté en conflicto con los objetivos del Negociado de Salas Revisoras, según éstos se desprenden de las disposiciones de esta Ley."*

Entendemos que la fusión propuesta logrará una mayor coherencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas relacionadas a reclamos de derechos de los trabajadores. Además, ello resultará en menos fragmentación en la prestación de servicios, eliminación de redundancia en funciones de apoyo administrativas y mejor uso de los recursos humanos, designando éstos últimos a las áreas de mayor necesidad e impacto al ciudadano. A su vez, mediante la consolidación de entidades gubernamentales se aumenta la capacidad de funcionamiento y coordinación en beneficio de la ciudadanía.

Ahora bien, desde el punto de vista gerencial, es preciso traer a la atención de esta Honorable Comisión que, a fin de llevar a cabo las nuevas responsabilidades, funciones y deberes del Negociado propuesto; y cumpliendo con la orden del señor Gobernador, Alejandro García Padilla, de no despedir personal y de asegurarle sus derechos, la presente medida provee lo siguiente:

- Que los empleados de carrera y/o regulares de la Comisión Industrial, pasen a ser empleados del DTRH, en un término de sesenta (60) días desde la aprobación de esta Ley. Los empleados de carrera o regulares transferidos, tendrán un sueldo y beneficios comparables, pero no inferiores a los que disfrutaban en la Comisión Industrial. De igual forma, la medida es enfática y establece que lo aquí dispuesto no podrá ser utilizado como fundamento para el despido de ningún empleado con un puesto regular o de carrera. Tampoco podrá interpretarse como un requerimiento o fundamento para la reducción o aumento del sueldo y beneficios marginales que reciben los empleados de la agencia a la cual fueron transferidos. Mientras no se enmiende el Plan de Clasificación del



DTRH, se utilizará paralelamente el Plan de Clasificación de la Comisión Industrial, para los empleados que fueron transferidos de dicha entidad.

- A partir de la vigencia de esta Ley, el DTRH reconocerá a los sindicatos que representen a los empleados transferidos de la Comisión Industrial, de existir alguno y asumirá los convenios colectivos vigentes al ocurrir la transición hasta la terminación de los mismos, conforme a las disposiciones legales que sean aplicables. En esos casos, el personal transferido entre componentes u otras entidades gubernamentales que sean parte de una unidad apropiada de negociación colectiva, conservarán ese derecho y como medida excepcional podrán permanecer como tal unidad apropiada sin sujeción a lo dispuesto en cualquier otra ley anterior.
- La transferencia de los documentos, expedientes, materiales, equipos, presupuesto y cualquier propiedad mueble o inmueble de la Comisión Industrial al DTRH.
- El DTRH llevará a cabo todas las acciones necesarias, apropiadas y convenientes para cumplir con los propósitos de esta Ley, tales como, pero sin limitarse al establecimiento de la estructura interna, programática y presupuestaria, así como la estructura de cuentas requeridas para llevar a cabo la contabilidad de sus fondos y reubicación de oficinas.
- El DTRH será sucesor legal de todos los derechos y obligaciones de la Comisión Industrial. Además, asumirá y será responsable por cualquier deuda, obligación o responsabilidad económica de la Comisión Industrial, y a la vez asumirá y será acreedor de cualquier activo o derecho de dicha entidad.
- El Secretario del DTRH, podrá establecer mediante órdenes administrativas todas las normas que entienda necesarias para asegurar un proceso de transición ágil y ordenado, incluyendo lo relativo a las transferencias de empleados, el diseño y adopción de nuevos organigramas administrativos que contemplan la transferencia de empleados regulares o de carrera de la Comisión Industrial al DTRH, y la creación del Negociado de Salas Revisoras conforme a las disposiciones de la Ley.
- Ninguna disposición de esta Ley se entenderá como que modifica, altera o invalida cualquier acuerdo, convenio, reclamación o contrato que los funcionarios o empleados responsables de la Comisión Industrial hayan otorgado y que estén vigentes al entrar en vigor la Ley. Cualquier reclamación que se hubiese presentado por o contra dichos funcionarios o empleados y que estuviere pendiente de resolución al entrar en vigor esta Ley continuará su curso conforme proceda en derecho.

Es importante notar que lo anterior sigue la política pública implementada por esta Administración que no favorece el despido de empleados públicos. A esos efectos, todos los empleados de carrera y regulares de ambas entidades pasarán a ser empleados del Departamento de Estado, con sueldo y beneficios comparables pero no inferiores a los que disfrutaban actualmente.

De acuerdo al análisis realizado por nuestra Oficina, con la aprobación de esta medida se reubicarán 239 empleados de la Comisión Industrial, que serán transferidos al DTRH. Nos encontramos levantando la información en torno al perfil de estos puestos de forma tal que podamos identificar las áreas que atienden dentro de la estructura de la Comisión; esto es si atienden áreas programáticas de la agencia o servicios directos, o si se trata de personal de apoyo de áreas administrativas.



Con esta fusión se proyecta un ahorro de \$1,423,720, lo cual toma en consideración la disminución en el pago de arrendamiento de locales y pagos de servicios de agua y electricidad, así como la identificación como parte del proceso de transición de empleados excedentes en áreas administrativas o de apoyo, los cuales podrán ser trasladados a otras agencias donde exista una necesidad, lo que a su vez promoverá una utilización más costo efectiva de los limitados recursos disponibles. Es nuestro deber indicar que existen posibilidades de ahorros adicionales como resultado de empleados a retirarse, reducción de servicios comprados y profesionales y consultivos, los cuales podrán ser identificados durante el proceso de implantación de las medidas propuestas.

Sin embargo, debemos indicar que el ahorro no es el principio rector de las consolidaciones propuestas, sino que el propósito principal es mejorar la eficiencia y efectividad en los servicios que se le brindan a la ciudadanía, dentro de los limitados recursos que poseemos. En ese sentido, procuramos (i) uniformar la política pública para el ofrecimiento de servicios y mejorar la coordinación de los servicios para responder de manera más rápida y eficiente; (ii) uniformar los sistemas tecnológicos para optimizar la utilización de la tecnología, automatizar procesos, mejorar la coordinación de servicios y agilizar las operaciones; y (iii) eliminar la duplicidad en el ofrecimiento de servicios y facilitar los trámites que realiza el ciudadano.

A su vez, en términos de funcionamiento operacional lo que se procura con la consolidación propuesta es: (i) maximizar el recurso humano y ubicar el personal de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía, dentro del propio organismo o en otra entidad gubernamental; (ii) reorganizar el recurso humano para fortalecer el andamiaje de servicios directos y que esto se traduzca en una disminución de los tiempo de espera, mejor servicio, y aumento en la cantidad de clientela atendida; (iii) revisar y actualizar los procedimientos y sistemas internos de los organismos reorganizados con miras a simplificar los mismos; así como (iv) fortalecer la estructura gerencial intermedia sin incrementar el gasto de nómina mediante la identificación de personal experimentado y capacitado.

Por lo que, la consolidación propuesta debe ser enmarcada no solo desde el aspecto presupuestario, sino principalmente como un esfuerzo legítimo por promover la eficiencia y efectividad en el gobierno para proveer un mejor servicio a nuestros ciudadanos. En este contexto, mencionamos que este Proyecto propone algunas disposiciones legales dirigidas a fortalecer la integridad fiscal de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, reconocer derechos y beneficios adicionales a los trabajadores lesionados, eliminar estructuras innecesarias, simplificar procesos, establecer términos para el ejercicio de diversas acciones contenidas en el estatuto y otras medidas encaminadas a incrementar la eficiencia operacional y atemperar las disposiciones de la Ley 45, *supra*, a cambios provocados por interpretaciones judiciales o por variaciones en las operaciones de la Corporación o en la realidad social y económica del País.

Por otra parte, desde el punto de vista presupuestario, la medida establece que cualquier remanente de asignaciones especiales de años fiscales anteriores para la Comisión Industrial, que al momento de la aprobación de esta Ley estuvieran vigentes, serán contabilizados a favor de DTRH, manteniendo su uso y balance al momento de la transición. De igual forma, con relación al presupuesto aprobado para la Comisión Industrial para el Año Fiscal 2015-2016, ya sea que provenga del presupuesto operacional contenido en la Resolución Conjunta del Presupuesto General o de las asignaciones contenidas en la Resolución Conjunta de Asignaciones Especiales, la Oficina de Gerencia y Presupuesto determinará la cantidad que estime necesaria para la operación del Negociado de Salas Revisoras, y transferirá dicha cantidad de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado al Departamento de Hacienda para el uso



del DTRH. *Id.* Si existiere un sobrante entre lo aprobado y lo transferido, se transferirá la diferencia al Fondo Presupuestario, para ser utilizado conforme a las disposiciones aplicables al mismo. *Id.*

Destacamos que, para el Año Fiscal 2015-2016, el presupuesto consolidado recomendado de la Comisión Industrial asciende a \$23,017,000. La cantidad anual está dispuesta por la Ley Núm. 45, *supra*, la cual establece que no excederá el 4% del total del ingreso generado por concepto del pago patronal de primas de seguro médico ocupacional.

Nótese que en vista de la incertidumbre en cuanto a la fecha de aprobación de las medidas, en términos presupuestarios, se han provisto recursos suficientes para que los organismos gubernamentales continúen operaciones normales, de cara al próximo año fiscal. Sin embargo, cualquier ahorro o recurso excedente que sea identificado como resultado de la consolidación será redirigido a áreas de mayor necesidad o donde sea necesario fortalecer la gestión gubernamental.

Además, puntualizamos que entre las enmiendas contenidas en esta medida se dispone que la Corporación del Fondo del Seguro del Estado mantendrá una cuenta especial de la cual transferirá el Secretario de Hacienda una cantidad para cubrir los gastos del Negociado de Salas Revisoras del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, que consistirá de cuatro (4) por ciento del total ingresado por concepto de las primas durante el año económico anterior. Así pues, los gastos del Negociado de Salas Revisoras, estarán a cargo de la Corporación. Incluso, la medida propone que en caso de que el presupuesto del Negociado resulte ser menor que la cantidad transferida por la Corporación, la diferencia revertirá al Fondo General. Esto permitirá mayor flujo de recaudos para el Fondo General, mientras a su vez, se asegura que el Negociado no será una carga adicional para el presupuesto del DTRH.

Por otro lado, es importante señalar que durante el proceso de transición, la Comisión Industrial deberá informar al Secretario del Trabajo y Recursos Humanos y solicitar su autorización para toda disposición de fondos que se tenga que realizar. Al respecto, debemos indicar que durante el proceso de transición cada uno de los organismos continuará funcionando de forma regular, hasta tanto el nuevo Negociado inicie sus operaciones, sujeto a las medidas de transición aquí dispuestas. De igual manera, cabe destacar que el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos tendrá un término de 50 días para someter a OGP, cualquier planteamiento relacionado a la transferencia de fondos, solicitud de aprobación de estructura organizacional o cualquier transacción que sea necesaria para poner en vigor esta ley y que en su curso ordinario requiera la aprobación de dicha Oficina.

A todo lo anterior debemos añadir que recientemente se creó el Área de Gerencia Pública que se compone de las siguientes Unidades: Organización de Gobierno, Consultoría Gerencial y Eficiencia Gubernamental. La misma fue creada con el propósito de servir de facilitadores a las entidades gubernamentales en la búsqueda de soluciones dirigidas a tener un gobierno ágil y que responda a las necesidades de los ciudadanos de forma rápida y efectiva, por lo que asistirá en las estrategias para maximizar los recursos humanos y esfuerzos que promuevan la efectividad en las operaciones gubernamentales a un menor costo. A través de esta Área la OGP ha preparado una serie de guías que servirán para dirigir las consolidaciones y reorganizaciones de organismos gubernamentales. Las Guías están divididas por fases, que van desde (i) la conceptualización general de la nueva estructura, (ii) el análisis de los componentes organizacionales, que va desde análisis de los recursos humanos, programas presupuestarios y fiscales, evaluación de la infraestructura de tecnología existente entre ambas



agencias, instalaciones físicas, (iii) integración de unidades administrativas, hasta (iv) integración de las unidades operacionales.

A través de este proceso se podrá llevar una transición ordenada con el apoyo del Área de Gerencia Pública de la OGP, quien participará activamente en la coordinación del proceso de consolidación, lo que promoverá una mayor eficiencia y efectividad en el proceso. Por lo que a través de esta Área y todas las iniciativas encaminadas, procuraremos mejorar el resultado en el desempeño del Gobierno y la prestación de los servicios a la ciudadanía, identificando a su vez otras áreas de oportunidades que puedan ayudarnos en dicha meta.

Conforme a lo anteriormente expuesto, entendemos que medida propuesta cumple con criterios específicos que permiten sólo consolidar entidades que puedan absorberse por otra, sin producir un impacto negativo en el cumplimiento de las Leyes del ELA y que puedan producir ahorros reales y combinar operaciones y servidores públicos para compartir funciones de apoyo administrativo, de recursos humanos, entre otros. Esto con el propósito de transformar y modernizar radicalmente la manera en que opera el Gobierno, de modo que sirva a su gente, promueva el desarrollo económico y demuestre una gestión uniforme. Consideramos que las acciones propuestas en esta legislación nos permitirán cumplir adecuadamente con nuestras obligaciones y responsabilidades en cuanto a asegurar la continuidad de los servicios esenciales para la ciudadanía, la nómina gubernamental y la operación general del aparato público, mientras continuamos considerando las posibilidades de ajustes adicionales en el gasto. Además, la medida contiene las salvaguardas necesarias para una transición ordenada, entendemos que se provee para la continuidad de los servicios sin que se afecte la gestión gubernamental.

No obstante, en ánimo de que el trámite legislativo resulte en la mejor legislación posible, tenemos a bien señalar que el Artículo 9 de la medida, propone la derogación de varias disposiciones de ley para evitar duplicidad, ya que se trata de facultades reconocidas al Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, que fueron recogidas en el Artículo 1B-4 de la Ley 45, *supra*. Ello, atendiendo recomendaciones del Fondo de Seguro del Estado. No obstante, por inadvertencia, se dejaría sin efecto lo dispuesto en la Ley Núm. 98-2009, la cual autorizó al Administrador del Fondo del Seguro del Estado a emitir pagos a contratistas y proveedores que no tuvieran contrato vigente con la Corporación por concepto de servicios profesionales médico hospitalarios o cualquier otro desembolso relacionado con servicios médicos provistos al trabajador lesionado. Por lo que, como cuestión de técnica legislativa, recomendamos que las facultades reconocidas al Administrador a través de la Ley Núm. 98, *supra*, se recojan en un nuevo apartado (r) en el Artículo 1B-4 de la Ley.

Conforme a lo anteriormente expuesto, nuestra Oficina avala la aprobación del **Proyecto del Senado 1419**, ya que entendemos que esta consolidación resultaría en una maximización al servicio que ofrece el DTRH, ofreciéndole apoyo y recursos adicionales para atender aspectos programáticos, y aportando a la eficiencia del proceso. Esperamos que nuestros comentarios sean de utilidad a esta Honorable Comisión durante el proceso legislativo de la medida presentada.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista