ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista
Director

10 de julio de 2015

Hon. Jesús Santa Rodríguez
Presidente
Comisión de Asuntos Laborales y
Sistemas de Retiro del Servicio Público
Cámara de Representantes de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Presentamos los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 1023** y al **Proyecto de la Cámara Núm. 1485**. Ambos proyectos proponen enmendar los Artículos 1-104 y 2-104 de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, mediante la cual se crea el denominado "Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", a los fines de ampliar la definición de "Servidores Públicos de Alto Riesgo". El primero, para hacerla extensiva a los patólogos, personal pericial y técnicos del Instituto de Ciencias Forenses; para disponer que los antes mencionados funcionarios puedan acogerse, voluntariamente, al retiro luego de haber alcanzado los cincuenta y cinco (55) años y treinta (30) años de servicio, y a su vez, establecer que los referidos empleados gubernamentales cuyo plan de retiro se rige por la presente Ley 447 y por la Ley 1 de 16 de febrero de 1990, pero, previo a la aprobación de la Ley 3-2013, mantendrán inalterados el derecho a recibir la anualidad contemplada en las mismas; y para otros fines relacionados. Mientras que, el segundo proyecto contempla incluir en la definición al Cuerpo de Vigilantes del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA).

De acuerdo a la Exposición de Motivos del Proyecto de la Cámara Núm. 1023, el Instituto de Ciencias Forenses de Puerto Rico (ICF) se crea con el propósito de, entre otras cosas, investigar las causas, maneras y circunstancias de muerte de alguna persona; realizar exámenes y análisis científico-forense de la evidencia físico-legal que se genera durante la comisión de un delito; adiestrar a funcionarios de ley y orden; y conducir estudios o investigaciones científico-forense. Se indica que, estas funciones son llevadas a cabo por patólogos, personal pericial y técnicos del ICF. Señala la medida que a fin de llevar a cabo estas funciones, los mencionados servidores públicos arriesgan sus vidas, llegan a lugares inhóspitos y se enfrentan en ocasiones a ambientes hostiles. A tenor de ello, y de lo valiosa y arriesgada que es su función, se entiende meritorio que sean considerados como "servidores públicos de alto riesgo" para todos los efectos prácticos y beneficios del Sistema de Retiro.

Por su parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de la Cámara Núm. 1485 plantea que el Cuerpo de Vigilantes del DRNA es creado con el fin de proveer un mecanismo al Secretario para proceder, tanto administrativa como judicialmente, contra los violadores de las leyes y reglamentos que dicha agencia administra. Su labor de vigilancia y prevención se realiza a través de toda la Isla por medio de las siete

(7) oficinas regionales, ubicadas en San Juan, Arecibo, Aguadilla, Mayagüez, Ponce, Guayama y Humacao y dirigida mediante un Centro de Mando, dividida en tres unidades: aérea, marítima y terrestre.

Se indica que, dentro de las funciones que recaen sobre estos guardianes y custodios de los recursos naturales en Puerto Rico se encuentran velar por la protección de nuestros recursos naturales; vigilar la observación de las leyes y reglamentos que protegen el ambiente; realizar investigaciones y operativos relacionados con la caza furtiva e indiscriminada, la pesca ilegal y las construcciones en la zona marítimo-terrestre; educar y orientar ciudadanos sobre la aplicabilidad de las leyes para la protección y conservación del ambiente y los usos autorizados; prestar vigilancia preventiva continua en las actividades recreativas y productivas que se desarrollan en la Isla; y prestar servicios de emergencia en caso de desastres naturales.

Expuesto el propósito y contenido de las medidas ante nuestra consideración, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre la misma.

La Ley 3-2013 enmendó la Ley que crea el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del ELA, a los fines de subsanar el déficit actuarial que enfrenta el sistema. De acuerdo al texto de la Ley 3, la crisis del Sistema se debe principalmente a las siguientes razones:

1- Aportaciones inadecuadas-

Desde sus comienzos, el Sistema no contó con las aportaciones adecuadas para mantener un nivel de solvencia razonable. Ello, ya que "el mismo fue diseñado como un sistema de beneficio definido cuyas pensiones estaban fijadas por ley y no dependían del monto de las aportaciones que hicieran los patronos o los empleados." Si bien se contemplaba que los patronos tuvieran que hacer aportaciones suplementarias según fueran aumentando los beneficios, éstas nunca se hicieron. De acuerdo a la Ley, para empezar a atender la insuficiencia de activos, se hubiese tenido que aportar al Sistema aproximadamente $5,000 millones durante los últimos siete (7) años.

2) Impacto de leyes especiales:

Este es el impacto de varias leyes que concedieron beneficios adicionales a los provistos originalmente por la Ley 447 y Ley 1. Estas Leyes Especiales incluyen:

- Bonos de verano;
- Bonos para medicamentos;
- Aguinaldo de Navidad;
- Aportaciones a planes médicos;
- Otros beneficios de pensión mínimos;
- Otros beneficios de muerte mínimos;
- Ajustes por Costo de Vida ("COLAs"); y
- **Beneficios adicionales por muerte o incapacidad por razones específicas (por ejemplo, empleados en labores de alto riesgo que mueren en el trabajo).**

El costo anual de los beneficios concedidos por Leyes Especiales es de alrededor de $212 millones, los cuales provienen casi en su totalidad del Fondo General o del presupuesto de otras entidades gubernamentales. Sin embargo, en algunas ocasiones estos pagos no se han hecho a tiempo lo cual ha agravado el déficit.

3) Programas de retiro temprano:

En el interés de reducir la plantilla gubernamental, el gobierno ha implantado más de veinte (20) programas de retiro temprano. Los mismos redujeron los ingresos al causar una disminución proporcional en las aportaciones patronales, ya que una vez un empleado cesa sus labores, el gobierno deja de aportar las contribuciones patronales correspondientes a esa persona. Esto permitió que se otorgaran pensiones de sesenta y cinco por ciento (65%) o setenta y cinco por ciento (75%) del promedio salarial establecido, para las cuales el gobierno había aportado mucho menos que lo recomendado actuarialmente.

4) Cambios en la expectativa de vida de los participantes:

La expectativa de vida promedio en Puerto Rico y Estados Unidos ha aumentado a setenta y ocho (78) años durante los últimos sesenta (60) años, lo cual ha aumentado la cantidad de años por los cuales se reciben los beneficios.

5) Programa de préstamos personales:

Los miembros del Sistema tienen como parte de sus beneficios la posibilidad de tomar préstamos personales, préstamos hipotecarios y préstamos para viajes culturales. Esto ha resultado en una merma en el efectivo del Sistema de aproximadamente $600 millones entre 2007 y 2010.

6) Emisión de bonos de obligaciones de pensiones:

En el interés de recapitalizar el Sistema de Retiro, en 2008 se emitió cerca de $3,000 millones en bonos de obligaciones de pensión ("POBs", por sus siglas en inglés). Los mismos se estructuraron como una deuda del Sistema, tomando las aportaciones de los patronos gubernamentales como fuente de repago. Ahora, el Sistema tiene que repagar estos bonos de las aportaciones patronales que recibe. Esta deuda tiene un repago de casi 50 años, durante los cuales se tendría que aportar alrededor de $6,000 millones en intereses además de repagar su principal.

Tomando en consideración las experiencias pasadas, y ante la seriedad de la crisis del Sistema, se aprobó la Ley 3. La misma estableció una serie de iniciativas para atender la situación del déficit del Sistema de Retiro y crear estabilidad en el mismo. Entre las medidas implementadas por la Ley 3, se encuentran incrementar la edad de retiro, de manera escalonada, incrementar la aportación de los empleados al Sistema, y crear un plan de contribución definida para los empleados públicos activos bajo la Ley 447 y la Ley 1, entre otras.

Ahora bien, las medidas ante nuestra consideración proponen incluir a los patólogos, personal pericial y técnicos del Instituto de Ciencias Forenses y al Cuerpo de Vigilantes del DRNA en la categoría de "Servidores Públicos de Alto Riesgo", a modo de que puedan acogerse al retiro habiendo alcanzado los cincuenta y cinco (55) años y treinta (30) años de servicio. Según mencionado, la Ley 3 incluyó en esta categoría a un número **limitado y excepcional** de servidores públicos, a saber, el Cuerpo de la Policía del Estado Libre Asociado, el Cuerpo de los Policías Municipales, los Bomberos del Estado Libre Asociado, y el Cuerpo de Bomberos Municipales, y el Cuerpo de los Oficiales de Custodia, quienes rinden sus servicios como empleados gubernamentales a tiempo completo. Estos servidores tienen el beneficio de acogerse a una edad de retiro más temprana que el resto de la plantilla de empleados públicos, dependiendo de la fecha en que comenzaron a trabajar. Nótese que, el común denominador de estos funcionarios es que como parte inherente en sus funciones necesitan estar en condiciones físicas óptimas para el desempeño cabal de sus funciones, el cual puede requerir esfuerzo para atender situaciones sumamente peligrosas (policías y guardias correccionales) o cargar equipo pesado (bomberos).

A la luz de lo anterior, debemos señalar que los funcionarios a los que aluden las medidas que nos ocupan no representan las características excepcionales que justificaron la determinación de la Asamblea Legislativa de incluir a los policías, bomberos y guardias correccionales como una categoría especial de Servidores Públicos de Alto Riesgo. Por lo que, debe tenerse cuidado y prudencia de no ampliar dicha categoría utilizando parámetros distintos que afecten la viabilidad jurídica del tratamiento especial que fue cuidadosamente elaborado por la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, es preciso indicar que todos los cambios presentados mediante la antes mencionada Ley 3, se llevaron a cabo tomando en consideración un análisis actuarial para asegurarse que dichos cambios no perjudicarían la salud fiscal del Sistema. El costo que representaba incluir a los policías, bomberos y guardias correccionales fue considerado y ponderado juiciosamente en ese proceso. No surge de las propuestas legislativas que nos ocupan se acompañaran de un ejercicio similar.

Nótese que el ICF cuenta con 183 empleados que ocupan puestos dentro de las clasificaciones de la propuesta ante nuestra consideración[1]. El Cuerpo de Vigilantes del DRNA cuenta con 362 empleados. No obstante, los mismos tienen diferentes salarios y clasificaciones. Ello sumado con la incertidumbre en cuanto a la edad del personal, años de servicio, fecha de su retiro, y las aportaciones que hayan realizado al momento, hacen imposible realizar un estimado del impacto fiscal que la inclusión de este grupo pudiera tener.

De igual forma, esta Comisión debe considerar que el beneficio propuesto podría ser reclamado por otros servidores públicos que, según sus funciones, entiendan que pueden ser catalogados como

---

[1] Entre los patólogos, personal pericial y técnicos propuestos, el ICF cuenta con 183 empleados, desglosados de la siguiente manera: patólogos forenses-4; patólogo forense auxiliar-1; investigadores forenses-52; supervisores de investigadores forenses-9; químicos forenses-27; supervisores de sección de análisis químico-5; técnicos de laboratorio forense-21; auxiliar de laboratorio forense-1; examinadores en armas de fuego-9; examinadores de evidencia digital-3; examinadores de evidencia en adiestraientos-10; supervisor de Sección de Armas de Fuego-1; coordinadores de sustancias controladas-7; examinador en documentología-1; serólogos forenses-12; Supervisor de Sección de Poligrafía-1; Supervisor de Sección de Control y Custodio- 1; especialista en ADN-1; administradora del Sistema de Índice de ADN-1; Técnico de Control de Evidencia-9; y Auxiliar de Coordinadores de Pruebas de Sustancias Controladas-7.

servidores públicos de alto riesgo, a la luz de los parámetros que utilizan los legisladores proponentes de estas medidas. Bajo las medidas que nos ocupan aparenta que bastaría hacer funciones de investigación de conducta criminal o de hacer cumplir las leyes y reglamentos para justificar la inclusión en dicha categoría, lo cual ampliaría sustancialmente la cantidad de empleados potencialmente elegibles para abarcar a todos los funcionarios de ley y orden, incluyendo todos los miembros del Ministerio Público, en quienes el Ordenamiento delega el procesamiento de conducta criminal, con las implicaciones a su seguridad personal que ello conlleva.

En fin, en este momento y a la luz de su situación fiscal, incluir nuevas categorías a los "Servidores Públicos de Alto Riesgo" no contribuiría a la estabilización del Sistema y alteraría el balance creado por la Ley 3 en aras de mantener un Sistema de Retiro estable y solvente. Si bien la intención de las medidas resulta loable, la aprobación de las mismas retrotraería al Sistema de Retiro a su punto de partida afectando la estabilidad del Sistema y potencialmente a miles de exempleados pensionados, y derrotando el propósito de la Ley 3.

Por tanto, la Oficina de Gerencia y Presupuesto no endosa las presentes medidas. Recomendamos que se ausculte la opinión del Departamento de Hacienda, del Banco Gubernamental de Fomento y de la Administración de los Sistemas de Retiro, sobre las propuestas ante nuestra consideración. Ello, toda vez que, entendemos que el modelo actuarial que se utilizó para asegurar la salud fiscal del sistema no contempló la aprobación de legislación que tenga el efecto directo e inmediato de reducir el flujo de efectivo para llevar a cabo el pago de las pensiones a los propios miembros del Sistema, ni de ampliar sus beneficios.

Esperamos que la información provista les sea de utilidad a esta Honorable Comisión durante el proceso legislativo de la medida.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista