ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista
Director

2 de noviembre de 2015

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

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2140**, que propone añadir un inciso (m) al Artículo 11 de la Ley 66-2014, según enmendada, mejor conocida como "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", a los fines de permitir a las organizaciones *bona fide* de empleados gerenciales organizadas con anterioridad a la vigencia de esta ley, y que hayan negociado o acordado con sus respectivas entidades gubernamentales órdenes administrativas sobre beneficios, a procurar y acordar modificaciones a las condiciones de empleo que sustituyan a las dispuestas en los incisos (a), (b), (c) y (d) de este artículo; para disponer que dichos acuerdos sean retroactivas al 1 de julio de 2014, siempre que el ahorro promedio por empleado gerencial a obtenerse mediante la implantación de dichas modificaciones, sea comparable al que hubiese sido obtenido mediante la aplicación de los referidos incisos; y para otros asuntos relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, la Ley 66, *supra,* declara un estado de emergencia fiscal y dispone medidas para garantizar la continuidad de la gestión pública, restaurar el crédito público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y mejorar las condiciones fiscales de las corporaciones públicas. Se señala particularmente que el Artículo 11 de la Ley 66 prohíbe aumentos de salarios por cualquier concepto, así como compensaciones monetarias extraordinarias, entre otras medidas de reducción de gastos. A pesar de lo anterior, el inciso (i) del dicho Artículo permite un proceso participativo alterno y uniforme en el que los acuerdos alcanzados entre los representantes autorizados de los empleados unionados y el representante autorizado de la Entidad de la Rama Ejecutiva, sustituyan lo dispuesto en varios incisos del Artículo 11 de la Ley 66.

Ante ello, el proponente arguye que todos los trabajadores – unionados y gerenciales – son merecedores del bienestar económico del que habla la Ley 66, *supra*. Consecuentemente, mediante la presente pieza legislativa se propone que los empleados gerenciales de las corporaciones públicas organizados en asociaciones bona fide obtengan las mismas oportunidades concedidas a los empleados unionados, brindándoles a éstos la misma oportunidad de un proceso participativo que les permita negociar enmiendas o modificaciones a acuerdos y beneficios de los que actualmente disfruten.

Expuesto el propósito y contenido del **Proyecto de la Cámara Núm. 2140**, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre el mismo.

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.725.3521
www.ogp.pr.gov

En primer orden, debemos señalar que nuestro País enfrenta una coyuntura histórica, única y compleja, que atenta contra la sostenibilidad general de nuestra economía y funcionamiento social. Precisamente, la Ley 66-2014 fue aprobada para declarar un estado de emergencia fiscal y proveer 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. Esta Ley 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. Para ello, la Ley 66 establece medidas y reformas concretas, dirigidas a reducir el gasto gubernamental y mantener un presupuesto balanceado.

Conforme a ello, el Capítulo II de la Ley 66, *supra,* establece ciertas medidas de reducción de gastos en la Rama Ejecutiva, tales como la reducción en la contratación de servicios profesionales y comprados, ajustes en las tarifas pagadas por servicios profesionales, reducción en la nómina de empleados en el servicio de confianza, fijación de normas para la ocupación de puestos vacantes, limitaciones a la concesión de aumentos en beneficios económicos o compensación monetaria extraordinaria, entre otras. Particularmente, el Artículo 11 del Capítulo II de la Ley 66 prohíbe a las Entidades de la Rama Ejecutiva conceder aumentos en beneficios económicos o compensación monetaria extraordinaria a sus empleados, desde y durante la vigencia de la Ley.[1] Además, la Ley dispone que esta limitación será aplicable a todo empleado de una Entidad de la Rama Ejecutiva, irrespectivo de su clasificación como empleado de confianza, empleado regular o de carrera, empleado transitorio o irregular; de su función particular dentro de la Entidad de la Rama Ejecutiva; o de cualquier ley, normativa, reglamento, convenio colectivo, políticas, manuales de empleo, cartas circulares, cartas contractuales, certificaciones, reglamentos, reglas y condiciones de empleo, cartas normativas, planes de clasificación o retribución.[2]

Sin embargo, en reconocimiento de la importancia que tiene la sindicalización de empleados públicos, la Ley 66, *supra,* permite un proceso participativo alterno y uniforme para los empleados públicos que estén unionados. Por lo que, de forma extraordinaria y excepcional, esta Ley permitió que mediante negociación colectiva los representantes autorizados de los empleados unionados acordaran con el representante autorizado de la Entidad de la Rama Ejecutiva, como lograr el ahorro necesario que dispuso la Ley modificando condiciones económicas de empleo en su convenio colectivo que sustituyeran a las dispuestas en los incisos (a), (b), (c) y (d) del Artículo 11.

Cónsono a lo anterior, el inciso (j) de Artículo 11 de la Ley 66, *supra*, permitió que en aquellas Entidades de la Rama Ejecutiva sujetas a la Ley Núm. 45-1998, según enmendada, conocida como "Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público en Puerto Rico", el Gobernador, el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto y el Secretario del Departamento de Trabajo y Recursos Humanos llevaran a cabo negociaciones con los representantes autorizados de los empleados unionados para lograr, por mutuo acuerdo, enmiendas a los convenios colectivos vigentes que establecieran modificaciones a las condiciones económicas de empleo que sustituyeran a los incisos (a), (b), (c) y (d) del mismo Artículo. Asimismo, el inciso (k) permitió que en las Entidades de la Rama Ejecutiva con empleados unionados que

---

[1] Según el Artículo 4 de la Ley 66-2014, esta Ley tendrá vigencia hasta el 1 de julio de 2017.
[2] Incisos (f) y (g), Artículo 11, Capítulo II, Ley 66-2014.

no estuvieran sujetas a la Ley 45, *supra,* pudiera llevarse a cabo el mismo procedimiento de negociación colectiva entre la Autoridad Nominadora de la Entidad y el representante autorizado de los empleados unionados. No obstante, en este último caso, la meta de ahorro de la negociación y la consecución de dichos ahorros como resultado de las enmiendas propuestas fue determinada por la Junta de Directores u organismo rector de la Entidad concernida, cuya aprobación final era necesaria para la no aplicación de las disposiciones en los incisos (a), (b), (c) y (d) del Artículo 11.

Así pues, debemos llamar la atención a que tales excepciones protegieron el derecho estatutario de sindicalización de los empleados de las agencias del Gobierno Central, estatuido en la Ley 45-1998, según enmendada. De igual forma, el mismo proceso participativo se permitió para los empleados de Entidades de la Rama Ejecutiva que no sujetas a la Ley 45-1998, en referencia a las agencias o instrumentalidades públicas que funcionan como empresas o negocios privados, cuyos empleados están protegidos por el derecho constitucional a la negociación colectiva, consagrado en la Sección 17, Artículo II, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La presente medida, no obstante, propone extender lo dispuesto en los incisos (j) y (k) antemencionados, a las organizaciones *bona fide* de empleados gerenciales que hayan negociado o acordado con sus respectivas entidades órdenes administrativas sobre beneficios, para que también tengan la oportunidad de negociar colectivamente modificaciones a sus condiciones de empleo actual que sustituyan a las dispuestas en los incisos (a), (b), (c) y (d) del Artículo 11 de la Ley 66, *supra*.

En cuanto a este tema, debemos explicar que nuestro ordenamiento jurídico le reconoce a la mayoría de los empleados el derecho a unirse en organizaciones obrero-patronales y a negociar colectivamente. A tales efectos, la Carta de Derechos de nuestra Constitución consagra expresamente la garantía cardinal que ostenta todo empleado del sector privado y de ciertas agencias gubernamentales, a la organización y a la negociación colectiva con su patrono.[3]

Sin embargo, el esquema constitucional no reconoció a los empleados del gobierno central el derecho a organizarse y a negociar colectivamente. Por lo que, en ánimo de hacer extensivo este derecho de forma estatutaria, en 1998 se aprobó la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico (Ley 45, *supra*). Mediante dicha legislación, el Estado adoptó una política pública para reconocer el derecho a la organización sindical y a la negociación colectiva en el servicio público de Puerto Rico. No obstante, este derecho es limitado y para que los empleados puedan sindicalizarse es necesario que éstos pertenezcan a una unidad apropiada.[4] Ello, debido a que se entiende que existen ciertos empleos que por razones de política pública quedan excluidos de una unidad apropiada.[5]

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

---

[3] Art. II, Sec. 17, Const. P.R. 1 L.P.R.A., Tomo 1, ed. 2008, pág. 375.
[4] Véase, Inciso (b), Sección 4.3, Artículo 4 de la Ley Núm. 45-1998, según enmendada, conocida como "Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público en Puerto Rico", para las excepciones e inclusiones al derecho a organizar sindicatos de trabajadores y de afiliarse a éstos.
[5] *DACo v. Servidores Públicos UNidos de P.R. (AFSCME)*, 185 DPR 1 (2012).

por lo tanto, están impedidos de recibir los beneficios derivados de la negociación colectiva.[6] Esta limitación responde al estrecho vínculo que los une al patrono.[7] 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 alto grado de discreción para realizar su labor sin que tengan que conformarse a unas normas predeterminadas por el patrono.[8]

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, es necesario resaltar que nuestro ordenamiento jurídico actual no reconoce a los empleados gerenciales un derecho a la negociación colectiva. En cambio, la Exposición de Motivos de la medida ante nuestra consideración arguye que la Ley Núm. 134 de 19 de julio de 1960, conocida como "Ley para autorizar el descuento de cuotas de asociaciones, federaciones o uniones de los empleados del Gobierno de Puerto Rico", es la base jurídica para que estos empleados puedan organizarse. Según se explica en la presente medida, la Ley 134 permite a los servidores públicos organizarse en agrupaciones bona fide con el fin de promover su progreso social y económico, el bienestar general de los empleados públicos, estimular una actitud liberal y progresista hacia la administración pública, y promover la eficiencia de los servicios públicos.

No empece, al evaluar la Ley 134, *supra*, encontramos que ésta sólo establece que los empleados organizados en agrupaciones *bona fide* podrán autorizar al jefe de la entidad pública para la cual trabajen, a que les descuente de su salario la cantidad necesaria para el pago de cuotas que les corresponda como miembros de tal agrupación de servidores públicos. Por lo que, los empleados cobijados por este estatuto no se encuentran en la misma posición jurídica, ni tienen la misma expectativa de aquellos sindicalizados.

De hecho, el Departamento de Justicia se ha expresado sobre este particular, explicando que la Ley 134, *supra*, reconoce el derecho constitucional de los empleados públicos a la libre asociación. Por tanto, el derecho de los empleados públicos organizados en asociaciones *bona fide* en virtud de las disposiciones de la Ley 134 no equivale al derecho a negociar colectivamente que consagra la Constitución o la Ley 45, *supra,* según aplique.[9] Obsérvese que, la Ley 134 tiene un propósito legislativo específico, determinado y restrictivo que, como mencionamos previamente, sólo autoriza el descuento de cuotas a empleados bajo las circunstancias contenidas en dicha Ley. Por ende, nada en la Ley 134 da margen a inferir que bajo su amparo estatutario se otorga facultad y autorización a los empleados organizados en agrupaciones *bona fide*, a negociar colectivamente sus condiciones de trabajo con la entidad en la que trabajen.[10] Estos empleados pueden, en cambio, por conducto de la agrupación *bona fide* a la que estén asociados, sostener conversaciones con el Jefe de la Entidad en la que trabajen, sin que ello obligue al

---

[6] *DACo v. Servidores Públicos UNidos de P.R. (AFSCME), supra*, 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).
[7] *DACo v. Servidores Públicos UNidos de P.R. (AFSCME), supra*.
[8] 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.
[9] Opinión del Secretario de Justicia Número 1974-38, de 4 de diciembre de 1974.
[10] *Id.*

patrono a llevar a cabo negociaciones de la misma naturaleza de un convenio colectivo en relación a una unión obrera.[11]

Por ende, en base a lo anteriormente expuesto, debemos recomendar que lo propuesto en la presente pieza legislativa sea evaluado tomando en consideración lo que nuestro ordenamiento jurídico actual establece. Además, lo anterior debe ser consultado con el Departamento de Justicia, que es la agencia con la pericia necesaria para expresarse acerca de este particular.

De otra parte, es importante resaltar que la Exposición de Motivos de la medida bajo análisis menciona que su propósito es que los empleados gerenciales de las corporaciones públicas del ELA gocen la misma oportunidad que otorga el Inciso (i) del Art. 11 de la Ley 66, *supra,* a los empleados unionados. No obstante, la parte dispositiva de la medida no hace la salvedad de que el nuevo inciso propuesto ha de ser aplicable sólo a estos empleados. En cambio, la medida estudiada dispone que este nuevo inciso será de aplicación a todos los empleados gerenciales agrupados en organizaciones *bona fide* de servidores públicos al amparo de la Ley 134, *supra,* y la Ley Núm. 139 de 30 de junio de 1961[12]. Nótese que la Ley 139 se extiende a empleados municipales.

Resulta pertinente mencionar además que, el Artículo 17 de la Ley 66, *supra,* establece que las corporaciones públicas deberán suspender las cláusulas no económicas negociadas en los convenios colectivos vigentes que tengan efectos económicos directos o indirectos en la operación de las mismas, que puedan agravar o que sea necesario suspender, para aliviar su situación presupuestaria. A ello se añade, que toda corporación pública deberá establecer un proceso mediante el cual el Director Ejecutivo de la Entidad y los representantes de los respectivos gremios evalúen anualmente de forma transparente la situación económica y las realidades fiscales de la corporación pública. Será solo en caso de establecerse que la corporación pública no opera con déficit, cuenta con una condición financiera estable y no depende del Fondo General, que se podrá iniciar negociaciones acerca de las cláusulas de un convenio colectivo que fuesen congeladas bajo las disposiciones antes descritas. Por tanto, entendemos que la Ley 66 estableció un procedimiento particular para la negociación colectiva en las corporaciones públicas, que incluye la suspensión de las cláusulas no económicas en los convenios colectivos hasta que se materialicen los criterios antes expuestos, que versan esencialmente sobre la solvencia y auto-suficiencia de la misma.

Por otro lado, observamos que la medida dispone sobre su aplicación retroactiva al 1ro de julio de 2014. Sin embargo, desde un punto de vista presupuestario, resulta importante señalar que los Artículos 18 y 19 de la Ley 66-2014 dispusieron que los ahorros generados por ciertas corporaciones públicas como producto de la aplicación de las disposiciones en el Artículo 11 del Capítulo II de dicha Ley, fueran ser ingresados a ciertos Fondos estatales, creados por legislación especial. Estos fondos son el "Fondo para la Promoción de Empleos y Actividad Económica" y el "Fondo de Servicios y Terapias a Estudiantes de Educación Especial". Adicionalmente, en el caso de las demás Entidades de la Rama Ejecutiva, sus presupuestos para el Año Fiscal 2014-2015 (en cual ya trascurrió) y para el Año Fiscal 2015-2016 fueron

---

[11] *Id.*

[12] La Ley Núm. 139 de 30 de junio de 1961, autoriza el descuento de cuotas para asociaciones, federaciones o uniones de los empleados de los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

confeccionados considerando los ahorros generados por la implantación de las medidas de control de gasto. Por lo que, en estos momentos no resulta viable la implantación retroactiva de la medida, según propuesta.

Asimismo, debemos destacar que el texto en el Artículo 11 de la Ley 66-2014 contiene incisos identificados por letras en orden alfabético, las cuales alcanzan la letra (k). Sin embargo, la presente medida propone añadir un nuevo inciso (m), saltando así la letra (l), correspondiente en el orden alfabético. Ante ello, en vías de que la identificación de incisos en el referido Artículo responda al orden alfabético correcto, sugerimos se identifique el nuevo inciso propuesto en esta medida con la letra (l).

Como nota final, 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 de excluir grupos particulares de la aplicación de las medidas de reducción de gastos dispuestas en la referida Ley.

Por todo lo anterior, la Oficina de Gerencia y Presupuesto no endosa el **Proyecto de la Cámara Número 2140**.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión en la evaluación de la medida.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista