

## DIEZ AÑOS DE CRISIS, FLEXIBILIDAD LABORAL Y MEDIDAS DE AUSTERIDAD EN PUERTO RICO

CARLOS ALÁ SANTIAGO RIVERA<sup>1</sup>

*Catedrático en Relaciones Laborales y Derecho del Trabajo  
Escuela Graduada de Administración Pública  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras*

### RESUMEN

En Puerto Rico se han implantado medidas de austeridad en la última década con la aprobación de la Leyes Núm. 7 del 9 de marzo del 2009; 66 del 17 de junio del 2014 y 3 del 4 de abril de 2013. Las mismas han fracasado en el ajuste fiscal y económico que pretendieron. La deuda pública se ha triplicado en ese mismo periodo. Todas las iniciativas han incluido reformas laborales neo-conservadoras que han sido muy efectivas suspendido derechos laborales, derogado derechos adquiridos y enmendando importantes leyes laborales que han impactado negativamente la estabilidad del empleo y el sistema comprensivo de relaciones laborales, sus interlocutores e instituciones. El 9 de octubre del 2015 se radicó el Proyecto 2696 de la Cámara de Representantes, que

---

<sup>1</sup> Coordinador de la Red Caribeña de Estudios de Trabajo, Afiliada de la Red Mundial de Estudios del Trabajo. Actualmente, destacado en el Centro Europeo y Latinoamericano para el Diálogo Social (CELDS) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Castilla La Mancha y el Departamento de Sociología del Trabajo II del Campus de Somosaguas de la Universidad Complutense de Madrid ambos en España. Una discusión más a fondo de estos temas se puede encontrar en los últimos libro del autor: (1) El Periodo de Prueba en España: Estudio con Especial Referencia a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español y la Normativa del Ámbito Internacional. [en proceso], Madrid: España, 2016 y (2) 2da. edición de Derecho Laboral: Leyes en Puerto Rico y su Jurisprudencia, 1900-2015. San Juan: Editorial SITUM (Biblioteca Jurídica), 2015.

establece la Ley para Flexibilizar el Mercado Laboral de Puerto Rico para enmendar 9 estatutos neurálgicos de contratos de trabajo y relaciones laborales en el sector privado, restándole derechos a los trabajadores. Contradictoriamente, la misma es parte de un nuevo Plan de Austeridad, Ajuste Fiscal y Económico a cinco años.

**PALABRAS CLAVE:** medidas de austeridad, crisis, flexibilidad laboral, nueva política pública laboral, anti-sindicalismo.

#### **ABSTRACT**

The Puerto Rican government have implemented austerity measures in the last decade with the approval of Laws No. 7 of March 9, 2009; No. 66 of 17 June 2014 and No. 3 of April 3, 2013. They have failed in the fiscal and economic adjustment sought. Public debt has tripled in the same period. All initiatives have included neo-conservative labor reforms that suspended effective labor rights, entitlements and amending important labor laws that have negatively impacted job security and the comprehensive system of labor relations, their social partners and institutions. On October 9, 2015, Project 2696 was submitted for analysis on the House of Representatives. It wanted to establish A Labor Market Flexibility of Puerto Rico Act to amend nine statutes of labor contracts and labor relations in the private sector, taking away important workers' rights. Ironically, it is part of a new austerity plan, known as the Five Years Economic and Fiscal Adjustment Plan.

**KEYWORDS:** austerity measures, crisis, labor flexibility, new labor public policy, conservatism, union busting

#### *SUMARIO:*

1. *Introducción.*
2. *Ley Núm. 7 del 9 de marzo del 2009, Despidos Masivos.*
3. *Ley Núm. 66 del 17 de junio del 2014: Políticas de Promoción de Empleo Incoherentes y Debilitamiento de la Negociación Colectiva.*
4. *Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, Enmiendas a los Sistemas de Retiros.*
5. *Proyecto de Ley para Flexibilizar el Mercado Laboral del Sector Privado en Puerto Rico (P de la C 2696).*
6. *Conclusión.*

## 1. Introducción<sup>2</sup>

En la última década, tres administraciones diferentes del gobierno de Puerto Rico han implantado medidas de austeridad gubernamental a través de legislación de ajuste fiscal y económico que han impactado negativamente la estabilidad del empleo y el sistema comprensivo de relaciones laborales, sus interlocutores e instituciones.<sup>3</sup> Durante este periodo, el gobierno del archipiélago ha gobernado por decreto, exceptuando lo dispuesto en la normativa social ordinaria y decretando estados de emergencia y suspensiones de derechos laborales y garantías sociales. En el momento que escribimos este artículo se discute el Proyecto de la Cámara de Representantes 2696, en adelante P. de la C. 2696, que tiene la intención de establecer la **Ley para Flexibilizar el Mercado Laboral de Puerto Rico**. El Proyecto fue radicado el 9 de octubre del 2015 y enmienda o deroga 9 estatutos neurálgicos de contratos de trabajo y relaciones laborales en el sector privado. El mismo quiere propiciar:

“un ambiente favorable para la creación y retención de oportunidades de empleo; mayor certeza en los contratos y relaciones de empleo; permitir más flexibilidad en la contratación, retención y horarios de trabajo; establecer una concesión mínima de los beneficios de vacaciones, licencia por enfermedad y bono de Navidad; conceder a los patronos pequeños más flexibilidad bajo algunas leyes de empleo; armonizar nuestra legislación laboral con la legislación federal análoga y para otros fines.”<sup>4</sup>

El P de la C 2696 es el primer estatuto de los que se proyectan aprobar como parte de un Plan de Ajuste Fiscal a cinco años que elaboró la actual administración gubernamental del archipiélago. La misma será objeto de análisis más adelante. Antes, debemos analizar varios estatutos que se destacan, en esta década, por su marcado y negativo impacto en el derecho del trabajo y la seguridad social, las relaciones laborales y el ofrecimiento de servicios en el sector público. Nos referimos: (1) a la **Ley Núm. 7 del 9 de marzo del 2009**, conocida como la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico; (2) la Ley de Sustentabilidad Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, mejor conocida como la **Ley**

---

<sup>2</sup> Abreviaturas: BGF: Banco Gubernamental de Fomento; BM: Banco Mundial; CASARH: Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos; CASP: Comisión Apelativa del Servicio Público; CCPR: Código Civil de Puerto Rico; CH.: Capítulo; CRTSP: Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público; ELA: Estado Libre Asociado; FICA: Seguro Social y Medicare Federal; FSLA: Fair Labor Standard Act/Ley de Normas Razonables de los Estados Unidos; FUTA: Seguro Federal de Impuesto por Desempleo JREF: Junta de Reconstrucción Económica y Fiscal; IRT: Servicio de Rentas Internas; JRT: Junta de Relaciones del Trabajo; JNRT: Junta Nacional de Relaciones Laborales/National Labor Relations Board; LPRA: Leyes de Puerto Rico Anotadas; OGP: Oficina de Gerencia y Presupuesto; OIT: Organización Internacional del Trabajo; OMS: Organización Mundial de la Salud; ONU: Organización de las Naciones Unidas; ORHELA: Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado; P. de la C.: Proyecto de la Cámara de Representantes de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico; PNP: Partido Nuevo Progresista; Pub. L.: Ley Pública Stat.: Estatuto; TSPR: Tribunal Supremo de Puerto Rico; U.S.C.: US Code/Código de Leyes de Estados Unidos.

<sup>3</sup> Nos referimos a las administraciones de los gobernadores: Aníbal Acevedo Vilá (2005-2008), Luis Fortuño Bursat (2009-2012) y Alejandro García Padilla (2013-2016).

<sup>4</sup> P. de la C. 2696 (2015): 1.

**Núm. 66 del 17 de junio del 2014;** y (3) la **Ley Núm. 3 de 4 de abril de 2013** que enmendó sustancialmente el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y sus Instrumentalidades, Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951.<sup>5</sup> También, describimos en impacto de la aprobación de la Ley Núm. 191 de 20 de agosto de 2012 y la Ley Núm. 116 de 6 de julio de 2011 en el Sistema.

En conjunto, todos los estatutos que analizamos han causado un debilitamiento progresivo de la centralidad que ocupaba el trabajo en nuestra sociedad y constituyen un abandono de la tutela que le otorgaban los poderes gubernamentales a los pactos sociales de la mitad final del siglo XX, donde se constituyó el Puerto Rico moderno. Entre sus consecuencias se pueden destacar: el despido masivo de empleados públicos y en consecuencia del sector privado, incluyendo el de las corporaciones públicas que funcionan como empresas privadas; las reformas unilaterales al sistema de personal público, la promoción de la inestabilidad en el empleo; el debilitamiento de la práctica de la negociación colectiva en todos los ámbitos de la economía; la reforma acelerada y brusca, contra los participantes, de los sistemas de retiro, la desvalorización del respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores, sin que ello afectase los derechos de ex gobernadores y jueces del Tribunal Supremo y otros miembros de la judicatura, a quienes exceptuaron de la legislación y una frenética intención de reducir el tamaño del gobierno en vez de atender el problema verdadero del mercado de trabajo que es el singularmente reducido tamaño del sector privado. Este sector se ha caracterizado por su indiferencia en la creación de empleos, su evitación del pago de contribuciones y mantener una actitud especulativa y parasitaria de monopolizar los fondos gubernamentales para su beneficio privado.

Estas iniciativas han resultado en que cada vez más los trabajadores individuales se conviertan en entes desposeídos de capital y estén siendo arrojados a la periferia de la legislación protectora donde se achica la protección de sus derechos materiales al punto de no poder reclamar principios fundamentales, incluyendo aquellos derechos fundamentales ya positivizados en nuestra Constitución u otros consignados en normativa estatutaria. De forma similar, los colectivos de trabajadores organizados y sus sindicatos están más aislados que nunca antes. Por otro lado, subsumido a la argumentación de la existencia de una crisis fiscal está el elocuente y sensible discurso de justicia social que nutrió la legislación social y que ahora aparece redundante socialmente, lejano e incomprensible por grandes sectores de las personas que trabajan y de la sociedad en general.

Ciertamente, cuando más necesario resultaría ser el discurso sindical y justiciero de antaño a favor de la dignidad de la persona, el silencio de sus interlocutores y la complacencia sindical parece rendirse ante las acuciantes exigencias de renuncia de derechos que impone la parte patronal con una retórica a todas luces alarmista. En este contexto, el trabajo parece haber cedido su capacidad de integración social y política para conformarse con el empleo

---

<sup>5</sup> 3 L.P.R.A. secs. 761 et. seq.

precario. No hay trabajo decente, por el contrario, hay desempleo y precariedad porque los trabajadores cuentan con derechos mermados o relativizados.

El trabajo ya no se concibe como la llave de esa ciudadanía que otorgaba derechos y permitía vivir con cierta comodidad. La concepción del trabajo está en crisis y por eso en peligro inminente se colocan las seguridades antes ofrecidas, como el ingreso adecuado, la estabilidad económica, la vivienda próspera, la seguridad en el retiro y muchos otros derechos adquiridos que hoy están siendo reducidos a recuerdos del pasado. Fenómenos como la fragmentación del mercado de trabajo, la subcontratación y el trabajo precario son la orden del día. Socialmente, se interpela la desilusión del “no trabajo” y el desempleo crónico como si fuera un problema personal. Todas estas son expresiones contundentes de la desvalorización del trabajo, de la destrucción insensible de puestos de trabajo, que en un archipiélago de demanda limitada de trabajadores resulta alcanzar dimensiones de catástrofe y anomía social.

## **2. Ley Núm. 7 del 9 de marzo del 2009 Despidos Masivos**

La aprobación de la Ley Núm. 7 del 9 de marzo de 2009 representó una suspensión de derechos laborales para los empleados que fueron incentivados a renunciar voluntariamente, a los que fueron despedidos y a los que permanecieron en el gobierno central. Esta Ley constituyó un abandono “temporero” de la política pública laboral en el Gobierno Central dirigida a fomentar las mejores relaciones laborales posibles entre los interlocutores sociales. La aprobación de la Ley produjo inestabilidad social y laboral en Puerto Rico por las implicaciones laborales que representó. La misma declaró un estado de emergencia fiscal y estableció un plan integral de estabilización para “salvar” el crédito de Puerto Rico.<sup>6</sup> El problema es que dentro del plan se introdujeron, como medidas de reducción de gastos, determinaciones en el orden político ideológico que además de socavar la política pública laboral, limitó la eficacia del sistema de relaciones laborales y vulneró el debido proceso de ley en las transacciones de personal cobijadas por el sistema de administración de recursos humanos vigente en el gobierno central. Por último, las actuaciones gubernamentales violaron disposiciones sensibles de la Constitución de Puerto Rico aprobada en 1952. Estas actuaciones resultaron, claramente, muy onerosas para los trabajadores, sus organizaciones y

---

<sup>6</sup> La preocupación por la estabilidad de las finanzas públicas y la continuidad de la prestación de los servicios ha estado presente en el panorama político de Puerto Rico desde mucho antes. Prueba de esto fue la aprobación de la Ley núm. 103 del 25 de mayo del 2006, mejor conocida como la “Ley Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.” Estatuto que buscaba establecer las medidas gerenciales para cambiar la forma en que operaba el gobierno. La Ley exigía que la petición presupuestaria sometida por el Gobernador a la Legislatura incluyera un plan estratégico de siete años para la reestructuración y consolidación de programas gubernamentales o la fusión de dos o más agencias del Gobierno del Estado Libre Asociado, siempre que se produjera una reducción de las funciones públicas y los gastos administrativos. Ley Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2006): Artículo 12

la democracia puertorriqueña.<sup>7</sup>

Las acciones del gobierno más radicales, unilaterales y conservadoras auspiciadas por la Ley se describen a continuación. En primer lugar, la invalidación de la política pública laboral, inicialmente por dos años y en el proceso extendida a cuatro, al suspender toda la legislación social y de relaciones laborales que fuera aplicable a los empleados del gobierno central, que entrara en conflicto con la Ley. Se suspendió “toda cláusula, precepto<sup>8</sup> y/o disposición contenidas en leyes, convenios colectivos, acuerdos, acuerdos suplementarios, políticas, manuales de empleo, cartas circulares, cartas contractuales, adenda, certificaciones, reglamentos, reglas y condiciones de empleo, cartas normativas, planes de clasificación y/o planes de retribución, aplicable a los empleados”.<sup>9</sup>

En concreto, esto significó la suspensión de la eficacia de los convenios colectivos al conceder a los gerentes públicos libertad absoluta de acción sin que pudieran considerarse estas acciones prácticas ilícitas, violaciones de convenios o actos ilegales por parte del patrono público.

“Se suspenden los controles legales y normativos a limitaciones de los derechos de gerencia o de administración de las Agencias; excepto en aquello que no esté en conflicto con este Capítulo...”<sup>10</sup>

“La adopción de cualquier medida autorizada por este Capítulo III, ya sea por la JREF, OGP, el BGF, la ORHELA, las Agencias, sus Autoridades Nominadoras, el Gobernador o por cualquiera de los representantes de éstos, no constituirá una violación a los convenios colectivos existentes. Tampoco constituirá una práctica ilícita”.<sup>11</sup>

Como si fuera poco, la Ley dispuso la prohibición de negociar colectivamente los convenios expirados o que se expiraran durante dos años a partir de la vigencia del estatuto. También, impidió que los convenios se extendieran automáticamente durante la prohibición, lo que puso en grave riesgo la permanencia del sistema de relaciones laborales.<sup>12</sup> Esta situación se subsanó con la Ley Núm. 37 del 10 de julio del 2009, que enmendó la Ley Núm. 7, y extendió los convenios durante el tiempo de la suspensión, es decir, hasta el 9 de marzo del 2011.<sup>13</sup> La

<sup>7</sup> LEY ESPECIAL DECLARANDO ESTADO DE EMERGENCIA FISCAL Y ESTABLECIENDO PLAN INTEGRAL DE ESTABILIZACIÓN FISCAL PARA SALVAR EL CRÉDITO DE PUERTO RICO. Ley Núm. 7 del 9 de marzo de 2009. Capítulo 3, Artículos 34-46, p. 57-78.

<sup>8</sup> El término “Precepto” se refiere a “leyes, artículos o secciones de éstas, entre otros... Ibid., Capítulo 3, Artículo 33 (k) p. 58

<sup>9</sup> Ibid., Capítulo 3, Artículos 38.01 y 38.02, p. 70-71

<sup>10</sup> Id. Capítulo III, Artículo 37.04 (a)

<sup>11</sup> Id. Capítulo III, Artículo 44.

<sup>12</sup> Id. Capítulo III, Artículo 40.

<sup>13</sup> . “Los convenios colectivos expirados a la fecha de vigencia de esta Ley o que expiren durante la vigencia de la misma serán extendidos hasta el 9 de marzo de 2011. Dicha extensión constituirá impedimento para la presentación y celebración de elecciones de representación.” Sección 44 de la Ley Núm. 37 del 10 de julio de

extensión de los convenios conllevó la permanencia del representante exclusivo y la suspensión de cualquier elección en procesos de organización sindical en estas agencias. Esto hizo inefectivo el derecho a organizar trabajadores durante el periodo de la emergencia.<sup>14</sup>

Cónsono con lo anterior y en cuanto al sistema de administración de personal, la Ley le garantizó al patrono público libertad absoluta de alterar, sin negociar, las condiciones de empleo de los trabajadores. Esto tenía poca relación con estabilización fiscal y mucho que ver con políticas de administración de personal conservadoras por ser unilaterales. La administración del Gobernador Luis Fortuño Buset (2008-2012) pretendió reorganizar el gobierno central sin cumplir con las garantías que les ofrecen a los trabajadores las leyes y la Constitución de Puerto Rico. Las acciones ultra vires de la administración Fortuño suprimieron puestos, durante la implantación de la Ley Núm. 7, cosa para lo que no estaban autorizados. Estas acciones fueron “legalizadas” con la aprobación, seis meses más tarde, de la Ley Núm. 182 del 17 de diciembre del 2009, mejor conocida como la Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva del 2009, que autorizó la reorganización impuesta unilateralmente, varios meses antes, porque creó un Consejo de Modernización de la Rama Ejecutiva con la facultad de “coordinar, evaluar y recomendar los cambios necesarios en cada organismo para lograr que la reorganización proyectada se realizara de una manera ágil.”<sup>15</sup>

En consecuencia, el gobierno logró libertad absoluta e impunidad para despedir, trasladar los empleados y subcontratar servicios, aspectos todos que han sido y son materias sensibles y obligatorias de la negociación colectiva. Todos los controles legales y normativos sobre la cesantía, es decir, lo que afectaba las disposiciones unilaterales de la administración quedaron suspendidos. En concreto, se suspendieron: “(1) medidas de control a la reducción de fuerza laboral; (2) cualquier otra disposición que requiera observar ciertas medidas necesarias previo a la implantación de cualquier reducción de fuerza laboral o cesantía”.<sup>16</sup> Además, se eximió al patrono de agotar aún aquellas medidas que podrían resultar costo efectivas y justas para evitar la cesantía de buenos y experimentados empleados, como eran las prácticas usuales de la reubicación de personal, el readiestramiento de empleados, el disfrute de vacaciones acumuladas, el disfrute de licencia sin sueldo, la reducción de jornada de trabajo o, en último caso, los descensos voluntariamente aceptados.<sup>17</sup>

De igual forma, se suspendieron los derechos de reingreso y los derechos de adopción de registro de elegibles,<sup>18</sup> permitiendo a su vez, “la asignación unilateral de tareas correspondientes a un grupo de empleados, clases de puestos, niveles, unidad sindical o

---

2009 que enmendó el Artículo 40 de la Ley Núm. 7, supra.

<sup>14</sup> En mayo de 2011, se extendieron las cláusulas no económicas de los convenios hasta 2013 y nuevamente se prohíbe la organización sindical durante el periodo. Ley Núm. 73 de 17 de mayo de 2011 (Proyecto del Senado 2079).

<sup>15</sup> INFORME PLAN DE REORGANIZACIÓN Núm. 6 (2010) 2

<sup>16</sup> Artículo 37.04 (a)3, Ley Núm. 7 del 9 de marzo de 2009, supra.

<sup>17</sup> Id. Artículo 37.04 (b)1.

<sup>18</sup> Id. Artículo 37.04 (a)4.

unidad apropiada”.<sup>19</sup> Por otro lado, se permitió la subcontratación de tareas<sup>20</sup> y se suspendieron los controles legales y normativos para la consolidación de tareas en puestos, clases de puestos o niveles.<sup>21</sup>

En términos generales y con relación a los mandatos constitucionales, se violentó el debido proceso de ley de los empleados afectados por cualquier acción gerencial, al suspenderse su derecho de utilizar los procedimientos de resolución de controversias. La Ley suspendió todo procedimiento que estuviera en conflicto con sus disposiciones provistas en el Capítulo III,<sup>22</sup> lo que provocó que se suspendieron los derechos de revisión y apelación, salvo en asuntos relacionados con la antigüedad, que estuvieran en conflicto con la Ley e incluso el derecho a revisión judicial vía apelación.<sup>23</sup> Todo esto en un contexto donde el estatuto amenazaba y finalmente ocasionó el despido permanente de miles de empleados de carrera dentro del sistema de personal del gobierno central.<sup>24</sup>

Por otro lado, las disposiciones del Capítulo III de la Ley Núm. 7 del 2009 estaban en violación de la garantía constitucional de respeto a las obligaciones contractuales, que son aplicables, entre otros, a convenios colectivos y contratos individuales de trabajo<sup>25</sup>, en la medida que suspendió “las disposiciones o cláusulas donde la Agencia se obligu[aba] a dar fiel cumplimiento a lo acordado o pactado, en cuanto a los aspectos que estén en conflicto con las disposiciones de este Capítulo”.<sup>26</sup> Así, el gobierno de Puerto Rico incumplió sus obligaciones, dispuestas en **56 convenios colectivos vigentes** al momento de aprobarse la Ley Núm. 7, con miles de trabajadores y trabajadoras. Obligaciones de diferente naturaleza, donde se suspendieron no sólo derechos económicos sino incluso derechos propietarios de los empleados públicos del gobierno central que son reconocidos por las leyes y los convenios. ¿Acaso no es una deuda el monto económico de esos derechos no satisfechos por el gobierno? ¿Acaso esta deuda desaparecerá por el mandato unilateral de una de las partes? Eso es contrario al estado de derecho vigente y que prohíbe la voluntariedad de una sola parte para suprimir los contratos.

En nuestro estado de derecho, los contratos una vez perfeccionados proveen no sólo derechos sino obligaciones cuyo incumplimiento provoca consecuencias legales.<sup>27</sup> La validez de los contratos se compromete cuando su cumplimiento se deja al arbitrio de una de las partes

---

<sup>19</sup> Id. Artículo 37.04 (a)5.

<sup>20</sup> Se refiere a las tareas asignadas a un grupo de empleados, clases de puestos, niveles, unidad sindical o unidad apropiada. Id. Artículo 37.04 (a)6.

<sup>21</sup> Id. Artículo 37.04 (a)7.

<sup>22</sup> Id. Artículo 37.04 (a)11.

<sup>23</sup> Id. Artículo 37.04 (a)11.

<sup>24</sup> A febrero de 2010 se habían afectado o despedido 28,673 empleados del gobierno central: 50 aceptaron reducir su jornada; 2,585 renunciaron voluntariamente; 1,210 se retiraron; a 2,067 no se les renovó su contrato transitorio; 210 empleados irregulares fueron cesanteados; 809 empleados de carrera fueron cesanteados en la Fase III y 21,952 en la Fase II. El estatuto autorizaba los despidos hasta el 31 de diciembre del 2010.

<sup>25</sup> CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO. (1952): Artículo II, Sección 7.

<sup>26</sup> Capítulo III Artículo 37.04 (a) 9.

<sup>27</sup> Artículo 1210 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 3375.



contratantes.<sup>28</sup> Eso significa que una parte no puede unilateralmente incumplir su obligación. Es ineludible cumplir con lo acordado y las excepciones a esta regla están relacionadas con situaciones no previsible. Los convenios colectivos son contratos que tienen fuerza de ley entre las partes que los suscriben. Es un contrato *sui generis* cuya naturaleza y obligatoriedad en el gobierno central se rige por la Ley Núm. 45 del 14 de febrero del 1998; los Reglamentos de la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP), los Laudos de Arbitraje y los términos y acuerdos contenidos en los convenios colectivos. Los sindicatos que representan a los trabajadores afectados por las políticas gubernamentales tienen perfecto derecho a reclamar en los tribunales el cumplimiento de estas obligaciones del Estado e incluso solicitar reparación por los daños causados por tal incumplimiento.

La Ley Núm. 7 fue una iniciativa más de desreglamentación y “flexibilidad” laboral. La propuesta de flexibilidad laboral no es nueva en el sector privado. Es, sin embargo, parte del paquete de propuestas de la llamada “nueva gerencia pública” que defiende, por considerarlas más eficientes y efectivas, que se adopten estrategias gerenciales del sector privado a la gestión pública. La flexibilidad obedece a la idea de que relativizando la legislación protectora del trabajo y limitando las protecciones de la legislación que garantiza los derechos de negociación y sus mecanismos en las relaciones obrero patronales, se logra establecer una política de empleo público más racional y un mejor desempeño en la promoción del empleo privado desde una perspectiva macroeconómica. En otras palabras, flexibilizando “barreras legales de protección al empleo”, las empresas producirían más, mejorarán la calidad de sus productos y generarán más y mejores posibilidades de empleo. De la misma forma, el tamaño del gobierno se reducirá y la reducción de sus empleados provocaría que el grupo que permanezca reciba una mejor compensación económica y aumente su productividad. En general, según la teoría de la nueva gerencia, para ambos sectores de la economía, al mejorar la productividad se crearían mejores condiciones de empleo y se generan nuevos puestos de trabajo.

La propuesta de flexibilidad laboral se sostiene en que la vieja normativa del trabajo y seguridad social ya no se ajusta a los retos que impone la economía globalizada. De hecho, que ésta impide la competitividad del país y el desarrollo de su economía. También, que es responsable del estancamiento de las oportunidades de empleo. Desde esta perspectiva, las leyes protectoras son el problema. Por lo tanto, derrumbando barreras jurídicas, como sería reducir las protecciones legales contra el despido, como hizo la Ley Núm. 7, se reducen los costos, la remuneración de los empleados y se incentiva la contratación de nueva mano de obra, posibilitando un mejoramiento general en los niveles de empleo.

La Ley Núm. 7 creó subterfugios “legales” y difusas figuras jurídicas que en la práctica lo único que hicieron fue vulnerar los derechos de los empleados públicos, aún cuando, en general, no están permitidas por ley y se impusieron por razón de la alegada crisis económica. Realizar un análisis constitucional del Capítulo III de la Ley Núm. 7 sobrepasa las intenciones

---

<sup>28</sup> Artículo 1208 del Código Civil, 3 L.P.R.A., sec. 3372.

de este artículo. Sin embargo, no es posible analizar la política pública vigente sin anotar la desviación que de ésta representó la Ley. Tampoco podemos obviar el hecho de que en Puerto Rico es legal que las partes negocien colectivamente, incluso cuando éstas, por causas ajenas a su voluntad, no puedan cumplir los términos acordados en el convenio colectivo. La clave es mantener el proceso de diálogo y negociación. Así se preserva el sistema de relaciones laborales y la estabilidad laboral y social del país. ¿No hubiese sido menos oneroso para nuestra convivencia social que el gobierno buscara un pacto con los dirigentes sindicales y junto a los jefes de agencia analizara posibles alternativas antes de aprobar la Ley Núm. 7 de 2009 para despedir miles de trabajadores?

En todo caso, la Ley Núm. 7 comenzó de manera unilateral una reorganización de la rama ejecutiva y socavó la política pública laboral que se construyó a través del sacrificio de miles de trabajadores y centenares de horas de negociación entre diferentes sectores. Todos los imperativos que caracterizan la política pública vigente fueron obviados por la Ley, dejando por varios años a las relaciones laborales del gobierno central en un limbo legal y al gobierno de Puerto Rico vulnerable de múltiples acciones legales en reclamo al cumplimiento de los derechos colectivos de negociación y los de contratación individual que se mantuvieron suspendidos unilateralmente. La Ley Núm. 7, adoptó como práctica administrativa usual el uso del despido, sin considerar sus consecuencias sociales o en la salud de las personas que trabajan. Mientras la comunidad internacional se afaná por la creación de trabajo decente en un proyecto iniciado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las Naciones Unidas en el 2009<sup>29</sup>, en Puerto Rico la administración del gobernador Fortuño Buset se dio el lujo de destruir por decreto más de 30,000 puestos de trabajo en el sector público, lo que redundó además en la pérdida de otros 45,000 en el sector privado.<sup>30</sup>

Igualmente, la aplicación de la Ley Núm. 7, laceró las conquistas económicas que durante años los trabajadores fueron materializando en los convenios colectivos negociados en el sector público.<sup>31</sup> La acción de dejar sin efecto los convenios colectivos le arrebató millones de dólares a los empleados públicos. Dicho proceder no sólo es contradictorio con el mandato constitucional de no menoscabar las relaciones contractuales<sup>32</sup>, sino también con las disposiciones del Comité de Organización Sindical de la OIT, que desde hace tiempo expresó que los órganos del gobierno no deben cambiar el contenido legal de un convenio colectivo.

---

<sup>29</sup> El Programa de Trabajo Decente es un pronunciamiento reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y es producto de la Declaración de Justicia Social para una Globalización Justa del 2008 y el Pacto Global para la Creación de Empleos del 2009. Éstos son expresiones de la comunidad internacional a favor de la creación de empleos en todos los países.

<sup>30</sup> LUCIANO MONTALVO INDIRA; GORRÍN PERALTA CARLOS IVÁN y SANTIAGO RIVERA CARLOS ALÁ. (2009)

<sup>31</sup> SANTIAGO RIVERA, CARLOS ALA. (2010). Capítulo III. La congelación de todos los aumentos de sueldo, beneficios marginales y cualquier aumento y beneficio económico, independientemente de la fuente del mismo, incluyendo aquellos negociados bajo los convenios, significó 186 millones de dólares que perdieron los trabajadores por el incumplimiento gubernamental. Ley Núm. 7, Artículo 38.02 (a) 1-7.

<sup>32</sup> CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO. Op. cit. Carta de Derechos, Sección 7.

La finalidad de la Ley Núm. 7 fue complementada con el contenido de la Ley Núm. 29 de junio de 2009, mejor conocida como la Ley para establecer la Política Pública del Gobierno de Puerto Rico referente a las Alianzas Públicas Privadas. Esta Ley se caracterizó por establecer, a largo plazo, contratos ventajosos para que el sector privado administrara con fines de lucro, bienes públicos que eran realmente rentables para el gobierno. La misma incluyó disposiciones que afectan la seguridad de empleo y los beneficios adquiridos de los empleados “transicionados” del sector público al privado. Uno de los polémicos contratos bajo las alianzas fue el traspaso del aeropuerto Luis Muñoz Marín a AeroStar Airport Holdings (AAH), un conglomerado económico procedente de México.<sup>33</sup>

Como parte de las reformas conservadoras del Partido Nuevo progresista (PNP) se encuentran, además, las enmiendas de la Ley para Regular los Establecimientos Comerciales, Ley Núm. 1 de 1 de diciembre de 1989<sup>34</sup>, mejor conocida como Ley de Cierre. Ésta fue enmendada sustancialmente por la Ley Núm. 123 de 21 de octubre 2013, la Ley Núm. 115 de 30 de julio de 2010 y la Ley Núm. 143 de 16 de noviembre de 2009, para desarticular postulados de protección laboral. En concreto, las enmiendas afectaron la paga extraordinaria los domingos, la protección del trabajo de los profesionales, la reducción del salario de los jóvenes durante los fines de semana y las vacaciones y otros aspectos relacionadas con la jornada de trabajo y cuestiones antimonopolísticas en la administración de las empresas del sector privado. Todo esto se concedió a cambio de que el sector privado creara nuevos empleos. A pesar de los incentivos, tal propósito no se alcanzó.

### **3. Ley Núm. 66 del 17 de junio del 2014: Políticas de Promoción de Empleo Incoherentes y Debilitamiento de la Negociación Colectiva**

La Ley de Sustentabilidad Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, mejor conocida como la Ley Núm. 66 del 17 de junio del 2014, es otro decreto de excepción legal que declara un estado de emergencia fiscal que suspende garantías laborales, viabiliza la intervención gubernamental directa en las relaciones laborales y afecta el proceso de negociación colectiva, cambiando su esencia para convertirlo en un instrumento en manos

<sup>33</sup> La Alianza fue criticada grandemente y justo antes de ser autorizada por el gobierno federal de Estados Unidos fue repudiada por la opinión pública. De hecho, la Cámara de Representantes de Puerto Rico le remitió a la Administración Federal de Aviación un informe en oposición a la privatización por encontrar que era perjudicial para la economía de Puerto Rico. El traspaso se acordó por 40 años. Aerostar pagó 615 millones en un primer pago y se comprometió a pagar 2.5 millones durante los cinco años subsiguientes a la venta realizada en el 2013. También, acordaron pagar 5% de las ganancias anuales del año 6 al 30 y 10% del 31 al 40. AAH estableció una cláusula de no competencia impidiendo a la Autoridad de Puertos desarrollar otras instalaciones aéreas de Puerto Rico por cuatro décadas. La Autoridad le cedió al privatizador: (1) los fondos millonarios que aportaba anualmente el gobierno de Estados Unidos a la terminal aérea y 36 millones de dólares anuales resultantes del pago de un impuesto de \$4.50 por cada uno de los 8 millones de pasajeros que utilizan el aeropuerto anualmente. Esto significa, 1,440 millones de dólares para el privatizador al cabo de 40 años, sin contar con sus ganancias netas anuales y las aportaciones obligadas del gobierno federal a la terminal. U.S Federal Airport Administration Report. (2014)

<sup>34</sup> 29 L.P.R.A. secs. 301 et. seq.

del Estado para imponer su plan de austeridad económica y fiscal. La Ley se aprobó para “manejar las consecuencias de la degradación del crédito de Puerto Rico”. Es irónico pensar que otro decreto de excepción legal que discutimos anteriormente, conocido como la Ley Núm. 7, fue aprobado para evitar esa misma degradación que ocurrió en febrero del 2014. Ciertamente, aquel no cumplió su cometido aunque el mismo justificó la “medicina amarga” que se le impuso a los trabajadores puertorriqueños.

El estatuto tiene variados propósitos y en lo que respecta a los asuntos del trabajo y las relaciones laborales pretende, entre otras cosas: establecer medidas de reducción de gastos presupuestarios de la Rama Ejecutiva y otras ramas del gobierno. Entre éstos: (1) la reducción de la contratación de servicios profesionales y comprados; (2) exigir el ajuste de tarifas en esos servicios; (3) la reducción en la nómina de empleados de confianza; (4) la fijación de normas para la ocupación de puestos vacantes, es decir, reducir nombramientos; (5) establecer controles en la concesión de aumentos en beneficios económicos o compensación monetaria extraordinaria, o lo que es lo mismo, aplicarle una reducción anual al salario de los empleados públicos, equivalente al aumento de la inflación que oscila entre un 3 y un 5% anual; (6) disponer controles sobre la negociación de convenios colectivos y (7) enmendar las disposiciones sobre las licencias de enfermedad.<sup>35</sup>

En términos de su estructura, el estatuto cuenta con 76 folios de los cuales, 44 corresponden a una muy elaborada exposición de motivos donde a través de gráficas y presunciones, el gobierno da cuenta de que ésta es “sin duda la más crítica crisis fiscal por la que ha atravesado Puerto Rico en su historia” y que se tiene que enfrentar porque “los mecanismos utilizados por el ELA en el pasado para evadir su responsabilidad fiscal ya no están disponibles.”<sup>36</sup> Ante este contexto, se justifica el decreto de excepción, las suspensiones de derechos laborales y el recorte de beneficios otorgados por algunas leyes de seguridad social y relaciones laborales. En su afán justificador, se aclara en la exposición de motivos que se cumple con el pago de la deuda constitucional “sin despedir empleados, sin jornada parcial y sin impuestos nuevos a la clase trabajadora.”<sup>37</sup> Vista en su totalidad la Ley Núm. 66 del 2014, tiene más texto dedicado a la justificación de la medida legislativa que a su contenido dispositivo.

Como todo decreto de excepción legal, la Ley Núm. 66 se amparó en la lógica del ejercicio del poder de razón de Estado que tiene el gobierno para imponer aquellas medidas que se invocan para supuestamente proteger la salud, la seguridad y el bienestar público. El estatuto también se justifica descontextualizando el significado y la interpretación histórica que se le había dado a las secciones 18 y 19 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico, ambos evocados a la protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo, antes de la aprobación de la Ley Núm. 7 del 2009. En ese sentido, la Ley Núm. 66 es un reflejo, un calco

<sup>35</sup> INFORME POSITIVO al P. de la C. 1922 (2014): 1

<sup>36</sup> Ibid. p. 2

<sup>37</sup> Ibid. p. 3

trágico de la lógica con que se implantó aquella. Por la naturaleza de esta Ley Especial, la misma tiene actualmente una incuestionable primacía sobre cualquier otra legislación.

La Ley le aplica a todas las entidades de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, lo que incluye a todas las agencias, las instrumentalidades y corporaciones públicas, sin consideración del grado de autonomía fiscal o presupuestaria conferidas a las mismas. Parcialmente están exceptuados de la aplicación de este estatuto: la Comisión Estatal de Elecciones, la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente y la Oficina del Contralor Electoral.<sup>38</sup> La Universidad de Puerto Rico y sus dependencias y los Municipios de Puerto Rico no fueron considerados como Entidades de la Rama Ejecutiva para propósitos de esta Ley, y por lo tanto, no le son de aplicación sus disposiciones.

El Capítulo II es el más controversial de la Ley en relación al impacto en el derecho laboral y las relaciones laborales. Especialmente, los artículos del 8 al 13 y el 17. En el Artículo 8 se dispone sobre la reducción en el gasto de nómina de empleados de confianza. En términos generales, las medidas propuestas son oportunas, no así el listado de algunas de las excepciones dispuestas para el nombramiento de empleados de confianza. Igual argumento se podría utilizar para las excepciones a la prohibición de nombramientos de empleados dispuesta en el Artículo 9 del estatuto porque ofrecen un margen muy amplio de unilateralidad al patrono para actuar mientras se suspenden las disposiciones de los convenios colectivos relativos a este asunto. En el Artículo 10, que versa sobre los traslados y destakes administrativos, encontramos innecesario dejar en suspenso las disposiciones de los convenios colectivos que protegen contra el mal uso de estos procesos de personal. La misma Ley dispone que “los destakes y traslados al amparo de este artículo “no podrán utilizarse como medida punitiva, hacerse arbitrariamente, ni resultar oneroso para el empleado.” Entonces, a qué se debe la suspensión. A menos que se quiera lograr una total flexibilidad que permita al patrono realizar los traslados y destakes administrativos que le convengan políticamente, aunque ello signifique la violación de los derechos de esos mismos empleados. Esto nada tiene que ver con la crisis fiscal sino con un intento de hacer política administrativa unilateral escudado en la existencia de la misma.

Los artículos 11, 12, 13 y 17 tienen un efecto perverso en las relaciones laborales porque el Estado interviene directamente en la negociación colectiva, tanto en sus procesos como en sus efectos. El Artículo 11 tiene dos grandes efectos. Por una parte, el resultado neto de la prohibición de no conceder aumentos en beneficios económicos o compensación monetaria extraordinaria es la reducción del salario de los empleados públicos anualmente por el efecto de la inflación.<sup>39</sup> Por la otra, las letras (i), (j) y (k) del Artículo 11 cambian la esencia de la negociación colectiva para convertirla principalmente en un instrumento de

<sup>38</sup> Decimos que la excepción del Estatuto es parcial porque las disposiciones de los Artículos 7, 11 y 13, 16 del Capítulo II de la Ley le son aplicables a estas agencias.

<sup>39</sup> Ver Artículo 11, (a), (b) [(i) al (iv)] y (c) [(i) al (iv) y (d)]

ahorro. Las uniones tuvieron, a propósito de lo dispuesto, que aprobar enmiendas a los convenios colectivos que establecieran modificaciones a las condiciones económicas de empleo y ratificarlas por sus afiliados en o antes del 31 de agosto del 2014. Es decir, la aceptación del propuesto ahorro era acelerada y se impuso su cumplimiento en el plazo de 2 meses y medio después de la aprobación de la ley. El patrono de la entidad de la Rama Ejecutiva era el que determinaba la meta del ahorro que se debía alcanzar.

En este esquema, se pretendió que el sindicato fuera un mero recipiente del estatuto. Al sindicato que no pudo negociar las enmiendas, logrando acuerdos que pudieran substituir las prohibiciones contenidas en las letras (a), (b), (c) y (d) del artículo, se le aplicaron éstas retroactivamente al 1ro. de julio del 2014. El mensaje implícito en este diseño, mal llamado Proceso Participativo Alterno (PPA), es que los sindicatos **aceptaran “voluntariamente” ahorrar o se le imponía el ahorro**. El PPA obligó a las agencias a proporcionar la información solicitada por el sindicato que incluyó, sin limitarse: un informe del estado financiero auditado de la entidad, informe de todos los contratos y su cuantías, informes de todas las plazas de confianza, entre otra información pertinente. Este diseño se implantó tanto para los empleados unionados sujetos a la Ley Núm. 45 del 1998, como a los que se organizan por disposición de otros estatutos. Las negociaciones en las unidades apropiadas bajo la tutela de la Ley Núm. 45 estuvieron a cargo del Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto y el Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos o sus respectivos representantes.

Las disposiciones de la Ley Núm. 66 del 2014 estarán vigentes hasta julio del 2017. En su artículo 12 se dispone que los convenios colectivos expirados durante la vigencia del estatuto serán extendidos en relación a cláusulas no económicas y otras cláusulas no afectadas por la Ley. La extensión dispuesta impide la celebración de elecciones de representación sindical por tres años, es decir, que la organización sindical no surtiría efectos sino a partir del 2017, momento en el cual los sindicatos podrán reiniciar la negociación colectiva tradicional. En el artículo 13, se establece que los empleados no podrán querellarse contra las acciones del patrono fundamentados en la violación de las prácticas ilícitas contenidas en sus convenios. Es decir, la Ley estableció que cualquier medida autorizada “no constituirá una violación a los convenios colectivos existentes ni constituirá una práctica ilícita,” lo que colocó a los empleados en una total indefensión, al limitar la capacidad de sus sindicatos para representarlos efectivamente invocando el convenio colectivo. Los convenios entraron nuevamente en el mismo limbo legal que sufrieron entre el 2008 y 2012. Finalmente, el artículo 17 dejó sin efecto prácticamente todas las cláusulas no económicas de los convenios colectivos de las Corporaciones Públicas, al requerir que las mismas no tuvieran los efectos económicos directos o indirectos que tienen ordinariamente. Al respecto, el estatuto lista 8 ejemplos de estas cláusulas, pero no se limita a las mismas. Esta medida ha hecho prácticamente inefectiva o inoperante la administración del convenio colectivo por parte del sindicato.

Sin duda, la Ley Núm. 66 del 2014 es la heredera de la Ley Núm. 7 del 2009 en cuanto a la unilateralidad gubernamental. El panorama general, ciertamente no es alentador. La administración del Gobernador Alejandro García Padilla está actuando con la misma impunidad, aunque con una retórica menos agresiva, contra los derechos laborales y sociales, degradando las condiciones de trabajo de miles de empleados públicos y limitando el alcance de la protección social de muchas leyes y procedimientos administrativos que han servido bien a Puerto Rico. El golpe a la esencia y estabilidad de la negociación colectiva es desafortunado y ha tenido y tendrá consecuencias negativas en las relaciones sociales del trabajo, tanto en el ámbito público como el privado. En cuanto a la efectividad de la Ley Núm. 66, para lograr la pretendida recuperación fiscal y económica que la justificó, existe mucha incertidumbre. Su propuesta, como la de su antecesora, es penalizar a los trabajadores y poco hay dispuesto para reducir la brecha porcentual entre las contribuciones económicas de éstos y los ricos. El Estado ha fracasado en cobrar las deudas millonarias del sector corporativo que en la actualidad son inversionistas políticos que evaden su obligación de pagar.

#### **4. Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951 Enmiendas a los Sistemas de Retiros**

El tercer grupo de estatutos corresponde a las reformas realizadas a los sistemas de retiro. Esto incluye a la controversial reforma de la Ley para la Creación del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y sus Instrumentalidades, Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, y las no menos controversiales reformas al sistema de retiro de los jueces de la judicatura y el intento fallido de reformar el de los maestros del sistema de educación pública de Puerto Rico, ambas aprobadas el 24 de diciembre del 2013, respectivamente por la Ley Núm. 162 y la Ley Núm. 160. Finalmente, el Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico ha sufrido algunos ajustes, pero en menor escala.<sup>40</sup>

La Seguridad Social de Puerto Rico está parcialmente integrada a los programas de bienestar social de los Estados Unidos de América. El sistema funciona de manera diferente a la seguridad social de Europa y América Latina. El Sistema del archipiélago no es integrado y por lo tanto sus tres dimensiones de retiro, salubridad y seguro social funcionan independientemente, aunque con cierta interacción. El Congreso Federal es el poder máximo en Puerto Rico sobre asuntos federales, como en cualquiera de los estados de la Unión. Puerto Rico, sin embargo, goza de poderes limitados en esa estructura de gobierno. Uno de esos poderes es la reglamentación del seguro social y del sistema de salubridad. Esto a cambio de la cotización de los puertorriqueños en el seguro social americano y el pago de

---

<sup>40</sup> Se realizaron cambios que afectaron a los cotizantes con menos de 25 años de servicios. Entre éstos: (1) se aumentó de 55 a 58 años la edad de jubilación; (2) se aumento en un 1% la aportación individual de todos los participantes y (3) se estableció que los que ingresen al sistema a partir del 1ro. de julio del 2015 aportarán el 12% de su sueldo. Junta de Gobierno, Certificación Núm. 140 (2013-2014). Estos cambios se hicieron efectivos a partir de julio del 2015. Por otro lado, a partir del 1ro. de julio de 2014 se aumentó el sueldo máximo cotizable de \$60,000 a \$69,556.44. Junta de Gobierno, Certificación Núm. 70 (2013-2014)

contribuciones del sector privado puertorriqueño y los empleados federales al erario estadounidense.

Las tres dimensiones del sistema de bienestar social funcionan con independencia del gobierno federal y gozan de autonomía financiera y administrativa. Solamente los empleados federales y los de la gran industria privada en Puerto Rico están protegidos por las leyes federales pertinentes al retiro, como es el caso de la Ley de Seguridad del Ingreso del Retiro de Empleados.<sup>41</sup> En Puerto Rico existen cuatro sistemas de retiro, todos ubicados en el sector público y regidos por leyes puertorriqueñas. El más grande es el de los empleados de las 196 agencias del gobierno central y la Judicatura. También, existen sistemas para los maestros de educación en las Escuelas Públicas y otro de la Universidad de Puerto Rico. El cuarto Sistema, que es el más pequeño, incluye a los empleados de la Autoridad de Energía Eléctrica, corporación pública que funciona como un negocio privado. Este último sistema es resultado del proceso de la negociación colectiva. Todos los sistemas han estado, recientemente, sometidos a una serie presiones incluyendo, pero sin limitarse, enmiendas dirigidas a aumentar los requisitos exigidos para ser parte del plan y limitar los beneficios del mismo, a corto y largo plazo.

Durante los últimos años, la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951 fue enmendada en tres ocasiones por: (1) la Ley Núm. 3 de 4 de abril de 2013; (2) la Ley Núm. 191 de 20 de agosto de 2012 y (3) la Ley Núm. 116 de 6 de julio de 2011. La Ley Núm. 3 fue la enmienda más significativa porque ha tenido un impacto trascendental en la cotización del retiro. El número de años necesarios para retirarse se aumentó abruptamente de 30 a 40 años, lo que impulsó a que miles de trabajadores se vieran forzados a acogerse al retiro sin haber cumplido con la edad original, para evitar tener que trabajar por 10 años adicionales. Esto significó la pérdida de entre un 20 al 40 por ciento del monto de sus pensiones, resultando en el virtual empobrecimiento de servidores públicos que en promedio tenían más de dos décadas y media de antigüedad en su trabajo. Esta enmienda se justificó en la necesidad de enfrentar un déficit creciente en el balance del sistema que amenazaba con colapsarlo. En esos términos, el Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó que los administradores de los sistemas de retiro pueden alterar el contrato que supone el mismo y lesionar las obligaciones contractuales hacia los reclamantes estimando como razonables las medidas dirigidas para preservar la solvencia económica del plan.<sup>42</sup> Es decir, que este menoscabo de obligaciones contractuales por parte del sistema de retiro no debe interpretarse como la pérdida de un derecho adquirido. Esto, como veremos, si no se trata de juzgar los derechos adquiridos de los propios jueces.

---

<sup>41</sup> EMPLOYEE RETIREMENT INCOME SECURITY ACT (1974): sec 1001. Esta ley reglamenta los planes de pensión, salud y bienestar para proteger los intereses de la inversión económica de los trabajadores y sus beneficiarios. Ésta requiere que se informe a los participantes y beneficiarios de información financiera u otra información relacionada con los planes. La misma establece estándares de conducta, responsabilidad y obligaciones a los fiduciarios de los planes. También establece remedios apropiados cuando hay mal uso de los fondos, las sanciones disponibles y el acceso a los tribunales.

<sup>42</sup> TRINIDAD HERNÁNDEZ V. ELA, 2013 TSPR 73 del 24 de junio y BAYRÓN TORO V. SERRA, 119 DPR 605 (1987)



Por su parte, la Ley del Sistema de Retiro de la Judicatura, Ley Núm. 12 de 19 de octubre de 1954<sup>43</sup>, fue enmendada por la Ley Núm. 162 del 24 de diciembre del 2013. En este caso, la Asociación de Jueces y un juez en particular demandaron al ELA. Sus casos fueron consolidados y juzgados en el Tribunal Supremo, siendo el ponente principal de la Opinión el Juez Presidente del Tribunal, Federico Hernández Denton, que conveniente y contradictoriamente resultó ser beneficiado por su propia decisión. La determinación final del Tribunal, entre otras cosas, fue que la reforma le aplicara sólo a los jueces nombrados por primera vez a partir del 1ro. de julio del 2014, manteniendo inalterado el derecho sobre las pensiones de retiro de los jueces nombrados antes del 23 de diciembre del 2013. Es decir, que los jueces del Tribunal Supremo fueron inconsistentes porque en su caso y para beneficio propio rechazaron una dosis de la propia “medicina amarga” que avalaron cuando el Estado determinó, de forma retroactiva, la aplicación de la reforma impuesta por la Ley Núm. 3 del 2013, a todos los empleados del Sistema de Retiro del Estado Libre Asociado. En su caso, los jueces no aceptaron las enmiendas encaminadas a cambiar la fórmula que establece su pensión máxima y que aumentaba su contribución.<sup>44</sup> Éstos defendieron efectivamente sus derechos adquiridos mientras socavaron los de otros trabajadores del sector público. Su error no fue la determinación en su caso sino su inconsistencia respecto al resto de los empleados públicos del gobierno central al debilitar las disposiciones de protección a los contratos, posición contraria a lo dispuesto en el Art. II, sección 7 de la Carta de Derechos de la Constitución.

Finalmente, la antigua Ley Orgánica para el Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 91 de 29 de marzo de 2004, fue enmendada en dos ocasiones (Ley Núm. 240 de 13 de septiembre de 2012 y la Ley Núm. 114 de 5 de julio de 2011) antes de ser finalmente derogada por la Ley Núm. 160 del 24 de diciembre del 2013. Acción que, como veremos, estuvo en efecto por cuatro meses. El 14 de enero de 2014, el Tribunal Supremo paralizó la reforma al retiro de maestros y sus efectos, cuya efectividad era el 15 de febrero del 2014<sup>45</sup>, hasta que se evaluara el caso en sus méritos. Esta reforma propuso cambios similares a los aprobados para los empleados cotizantes del sistema de retiro del Estado Libre Asociado e incluyó incentivos económicos para adelantar la jubilación de los maestros. Luego de varios incidentes procesales<sup>46</sup>, el Tribunal Supremo en decisión dividida de 5 contra 3 determinó que la Ley Núm. 160 del 2013 era inconstitucional y en particular sus artículos 3.6, 3.9, 4.3(a), 4.4, 4.6 (a) (b) y (c) y 5.1 a 5.5.<sup>47</sup> El máximo tribunal entendió que

---

<sup>43</sup> 4 LPR Secs. 233 et. seq.

<sup>44</sup> BRAU GERMÁN J. V. ELA DE PR (2014).

<sup>45</sup> ASOCIACIÓN DE MAESTROS DE PUERTO RICO V. SISTEMA DE RETIRO PARA MAESTROS DE PUERTO RICO. (2014a)

<sup>46</sup> ASOCIACIÓN DE MAESTROS DE PUERTO RICO V. SISTEMA DE RETIRO PARA MAESTROS DE PUERTO RICO. (2014b)

<sup>47</sup> ASOCIACIÓN DE MAESTROS DE PUERTO RICO ET. AL. V. SISTEMA DE RETIRO PARA MAESTROS DE PUERTO RICO et. al. (2014c): 1. y EDUCADORES POR LA DEMOCRACIA, UNIDAD, CAMBIO, MILITANCIA Y ORGANIZACIÓN SINDICAL, INC. POR SI Y EN REPRESENTACIÓN DE SUS MIEMBROS, ET. AL. V SISTEMA DE RETIRO PARA MAESTROS DE PUERTO RICO ET. AL. (2014): 1

estos artículos “menoscaban sustancialmente y de forma irrazonable el derecho contractual que tienen los peticionarios demandantes en cuanto a su plan de retiro, conforme a los términos de la Ley Núm. 91 del 2004.”<sup>48</sup>

El Tribunal fue más allá y permitió la reforma parcial del Sistema, manteniendo el carácter prospectivo del impacto de algunas de las medidas aprobadas, al declarar constitucionales varios artículos de la Ley Núm. 160. En específico, declaró constitucional la Sección 2 de la Ley donde se especificaba la derogación de varias leyes especiales que no formaban parte de la pensión de retiro: (1) la Ley del Bono de Verano (Ley Núm. 38 del 2001); (2) la Ley del Bono de Medicamentos (Ley Núm. 162 del 2003) y (3) la Ley de Aguinaldo de Navidad para los Maestros Jubilados (Ley Núm. 49 de 23 de mayo de 1980). También, declaró constitucional el artículo 4.9 que eliminó los siguientes beneficios adicionales para aquellos maestros que se retiraran a partir del 1ro. de agosto del 2014: (1) el Bono de \$100 mensuales para Medicamentos; (2) el Aguinaldo de Navidad de \$200; (3) la aportación de \$100 mensuales del gobierno para el beneficio de salud de los pensionados cubiertos por los planes de beneficios de salud bajo la Ley Núm. 95 del 29 de junio del 1963. En ese contexto, se permite un periodo de tres meses para que los maestros ya cotizantes que no quieran ser afectados por estas medidas puedan retirarse. Por otro lado, el Tribunal Supremo determinó que todo aquel que entrara al Sistema de Retiro a partir del 24 de diciembre del 2013 tiene derecho a la pensión que establece la Ley Núm. 160. El contenido de esa Ley se reconoce como la nueva obligación contractual que el Estado asumió con ese grupo nuevo de empleados cotizantes.

Problemático es haber declarado inconstitucional el compromiso gubernamental de aportar permanentemente \$1,675 por pensionado (viejo o nuevo cotizante) al Sistema de Retiro, de parte de Fondo General y a partir del año fiscal 2014-2015, para solventar el mismo. Ésta era una medida responsable que proveía una alternativa a largo plazo para atender la realidad deficitaria que enfrenta el sistema y que no se atiende con estas reformas. Ciertamente, la determinación del Tribunal redujo la celeridad de la tendencia de adopción de cambios bruscos en las condiciones de los sistemas de retiro, por parte del gobierno de Puerto Rico. No se ha detenido, sin embargo, la expulsión por adelantado de profesionales cotizantes en el Sistema. Esto, en parte, nos aleja de algunas prácticas avaladas por organismos internacionales que proponen la incentivación para que los empleados continúen trabajando o participen de programas especiales donde se combine la jubilación parcial y el trabajo, en un manifiesto interés de posponer paulatinamente el retiro de los mismos.

La crisis de los sistemas de retiro requiere acción gubernamental responsable. Las deficiencias actuariales de los sistemas deben corregirse. Sin embargo, esto debe ser un proceso. La ausencia de acciones determinadas en el pasado no debe provocar, ni justifica que se actúe aceleradamente en la actualidad. Hay que tomar en consideración que el patrón de acciones gubernamentales hasta el momento, ha provocado cambios dramáticos que

<sup>48</sup> Ibid.

impactaron miles de empleados públicos que se vieron forzados a adelantar su retiro para no ser penalizados por las aceleradas reformas que impusieron mayores contribuciones, más años de cotización y menores beneficios. Éstos son cambios bruscos, que no recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS), ni la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Tampoco lo hacen otras organizaciones internacionales, porque esos cambios, por estar relacionados con la permanencia o extracción del mercado de trabajo de una persona, tienen efectos colaterales en la salud.<sup>49</sup> De la experiencia internacional debemos aprender para no repetir errores.

### **5. Proyecto de Ley para Flexibilizar el Mercado Laboral del Sector Privado en Puerto Rico (P de la C 2696)**

El Proyecto de la Cámara de Representantes 2696, en adelante P de la C 2696, es una propuesta de reforma de la normativa del trabajo en el sector privado de Puerto Rico, de acuerdo a los desprestigiados parámetros de flexibilidad de la legislación laboral que surgen de las medidas de austeridad recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Lo propuesto intenta, según sus autores, ser el mecanismo esencial para crear nuevos empleos, retenerlos y fomentar una mayor competitividad, que se asume y nunca se describe en el estatuto. El diagnóstico de los legisladores ordinarios es que existe una reglamentación laboral excesiva y que ésta es la causa de que: (1) no se puedan crear nuevos empleos, (2) que se eleven los niveles del desempleo, (3) que se mantenga una inversión reducida por parte de los capitalistas y (4) que se perpetúe una baja participación de los “jóvenes, las mujeres y personas de mayor edad” en la tasa de participación del mercado laboral.<sup>50</sup>

El proyecto propone una **nueva política pública laboral** que se orienta a atender, en primer término, las necesidades de las empresas, relegando a un segundo plano la tutela de los derechos de los trabajadores. A este último grupo se le priva de las protecciones y derechos laborales existentes previamente en la normativa sujeta a enmienda para aumentar las garantías de gestión de los patronos y empresarios. Entre las medidas propuestas se pretende: abaratar el costo del despido y eliminar la presunción de que todo despido es injustificado hasta que el patrono pruebe lo contrario. Ahora se quiere establecer la presunción favorable al patrono de que éste actúa de acuerdo a la ley y sin perjuicio de los derechos sociales del trabajador. Al respecto, el lenguaje utilizado por el legislador es claro:

“...debe evitarse que dicha legislación sea excesivamente onerosa para la administración de la empresa [refiriéndose a la Ley de Despido Injustificado, Ley Núm. 80 del 1976], ni

---

<sup>49</sup> JOSÉ LUIS TORTUERO PLAZA Y RODRIGO MARTÍN JIMÉNEZ. La dimensión constitucional de la Seguridad Social, la salud y la asistencia sanitaria” en Homenaje al profesor Alfredo Montoya Mergar “Los derechos de contenido sociolaboral en la Constitución.” (2009): 375-377

<sup>50</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, P. de la C. 2696 (2015) op. cit. : 2.

debe presumirse que en todo despido los patronos violan la ley. Por tal razón, se reconoce que los patronos deben tener la misma consideración que cualquier otro ciudadano, a quienes les aplica la presunción de que acataron la ley.”<sup>51</sup>

Esto no es otra cosa que descontextualizar el daño que produce el despido, de construirle un camuflaje a esa violencia del poder gerencial y despojar a los trabajadores de toda la normativa especial que nutre el principio de estabilidad del empleo y protege al trabajador contra la práctica cada vez más habitual de imponer una extinción caprichosa del contrato de trabajo. Más aún, es colocar las relaciones contractuales modernas en el ámbito de la suspensión de los contratos esgrimidos en la teoría general de los contratos del Código Civil, donde los acuerdos se presumen realizados por dos partes en igualdad de condiciones, cosa que no ocurre en los contratos de trabajo donde el poder de los patronos avasalla el de los trabajadores.

Para propiciar la anunciada flexibilidad laboral, el Proyecto propone reexaminar **nueve** normas que inciden significativamente sobre el mercado y lugar de trabajo. Tal iniciativa resulta en una mayor vulnerabilidad de los trabajadores ante sus patronos. En concreto, las enmiendas sugeridas inciden en los siguientes estatutos:

1. Ley Núm. 379 de 15 de mayo de 1948, Ley para Establecer la Jornada de Trabajo en Puerto Rico.
2. Ley Núm. 289 de 9 de abril de 1946, Ley de Derecho a Descanso.
3. Ley Núm. 180 de 27 de julio de 1998, Ley de Salario Mínimo, Vacaciones y Licencia por Enfermedad de Puerto Rico.
4. Ley Núm. 148 de 30 de junio de 1969, Ley de Bono a Empleados.
5. Ley Núm. 80 de 30 de mayo de 1976, Ley de Despido Injustificado.
6. Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo.
7. Ley Núm. 139 de 26 de junio de 1968, Ley de Beneficios por Incapacidad No Ocupacional Temporal (SINOT).
8. Ley Núm. 100 de 30 de junio de 1959, Ley Contra el Discrimen en el Empleo.
9. Ley Núm. 2 de 17 de octubre de 1961, Ley de Procedimiento Sumario para Reclamaciones de Obreros y Empleados.

Por otra parte, se considera derogar cualquier disposición que haga referencia al pago de horas de trabajo u horas extras contenida en los **43 decretos mandatorios** de la antigua Junta de Salario Mínimo, que hoy están bajo la tutela del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos.<sup>52</sup> Esta última medida, derogaría de un plumazo los estándares mínimos que fueron determinados para ciertas industrias en torno al establecimiento de jornadas de trabajo y la compensación por el tiempo de trabajo extra. Esto propicia que se incumplan los mandatos estipulados en los decretos y posibilita una mayor vulnerabilidad de los trabajadores ante sus

---

<sup>51</sup> Ibid. p.4

<sup>52</sup> P. de la C. 2696 (2015) op. cit. : 1. Título.

patronos. Finalmente, el Proyecto propone enmendar las Secciones 1031.01(b)(3), 1032.06 (d) (3) y 1062.01(a)(1)(G) de la **Ley Núm. 1 del 2011**, mejor conocida como el Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico. En la sección 1031.01 (b) (3) se enumeran las partidas económicas o de gastos que pueden ser excluidas de la definición del ingreso bruto para efectos del pago de contribuciones. El Proyecto 2696, propone que se enmiende esta sección para que se incluya entre esas partidas la “compensación o indemnización que se reciba por razón del despido de un empleado, independientemente de si hubo o no justa causa para el despido.”<sup>53</sup> Tal enmienda permite al patrono reducir del pago de sus contribuciones el monto económico de la penalidad que le imponga un tribunal por una acción de despido, sea éste justificado o injustificado. En la sección 1062.01 (a) (1) G, la enmienda consiste en aplicar lo anterior a la definición de salario, de manera que lo que pague el patrono como penalidad al trabajador sea considerado parte del salario de éste y poder reducir el monto de su tributación. En la enmienda a la sección 1032.06 (d) (3) se propone que se incluyan los “cafetería plans” contenidos en la sección 126 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos, y que fueron aprobados por el Congreso, entre los beneficios cualificados para excluirse del ingreso bruto del empleado. Todo esto para que el patrono pague menos contribuciones al país.

La estructura del P de la C 2696 es una muy peculiar. El mismo está dividido en ocho capítulos. El Capítulo I establece el título abreviado del estatuto, es decir, **Ley Para Flexibilizar el Mercado Laboral en Puerto Rico**. Los capítulos del dos al cuatro incluyen las reformas más dramáticas y se refieren asimismo como leyes. Respectivamente, se trata del capítulo II **Ley del Contrato de Empleo**; el capítulo III **Ley de Lugar de Trabajo y Beneficios Flexibles** y el capítulo IV **Ley de Normas de Retención de Empleo**. No menos relevantes, aunque con “menor” alcance en comparación con los demás, son los capítulos V al VII que atienden cada uno, y exclusivamente, la enmienda de un estatuto particular de los mencionados anteriormente. El capítulo V se titula **Normas de Reserva de Empleo por Razón de Incapacidad**; el capítulo VI **Discrimen en el Empleo** y el capítulo VII **Procedimiento Especial para Reclamaciones Laborales**. El capítulo VIII incluye una disposición transitoria que limita la indemnización por despido injustificado a un máximo equivalente a nueve meses, o 45 semanas de salario, lo que ciertamente abarata el costo de despido en el archipiélago, análisis que retomaremos más adelante. Examinemos ahora **algunos de los aspectos** más preocupantes del estatuto.

La **Ley del Contrato de Empleo** incluida en el Capítulo II del P de la C 2696 contiene 18 artículos destinados a describir los “nuevos” contratos de empleo y las relaciones que de éstos emanan. Tanto al patrono como al empleado se les definen como personas naturales, aclarando que el primero puede ser una persona jurídica. Los contratos de empleo se definen como un acuerdo entre un patrono que contrata y un empleado o trabajador que presta sus servicios de forma voluntaria a cambio de una compensación. En éstos predominan servicios con características de **ajeneidad**, es decir, con cualidades de relaciones laborales por cuanta

---

<sup>53</sup> Ibid. Capítulo IV, Sección 13: 64.

ajena o al servicio de un ajeno, “dentro del ámbito de la organización y bajo la dirección directa del patrono.”<sup>54</sup>

Estos contratos excluyen de las relaciones de empleo normadas en el estatuto a: “contratistas independientes, relaciones de franquicia, empleados gubernamentales o funcionarios públicos, prestaciones personales obligatorias, trabajos realizados de manera voluntaria y gratuitamente por mera amistad o benevolencia.” También, se excluyen a los trabajos realizados por parientes inmediatos<sup>55</sup>, salvo que se pruebe la existencia de una relación obrero-patronal. A ninguna de estas relaciones de empleo les aplica la definición de “empleado” o “trabajador” dispuesta en el artículo 2.<sup>56</sup>

En relación específica con los contratistas independientes, el Proyecto propone que **no se utilice** el “economic reality test” o la “**prueba de realidad económica**”, que se dispone en la Ley Federal de Normas Razonables de Trabajo en los Estados Unidos para establecer la naturaleza de la relación de empleo establecida. Todo ello en “aras de fomentar la gestión y espíritu empresarial.”<sup>57</sup> Esa prueba, sin embargo, se utiliza por los tribunales para determinar si una persona contratada es un empleado o un contratista, de manera que se pueda establecer quién tiene la responsabilidad de tributar los impuestos sobre la base de los salarios pagados por un trabajo. Esto ha sido necesario porque muchos patronos clasifican a sus empleados como contratistas independientes para evitar el pago de esas contribuciones y otras responsabilidades sociales y beneficios de los trabajadores. La prueba **hace más difícil esa conveniente e ilegal desclasificación** porque considera el grado de control que ejerce el patrono y la extensión de la dependencia económica del trabajador hacia la empresa. Cuando existe un alto grado de control y dependencia, el contratado se debe clasificar como empleado. Cuando ocurre lo contrario, el patrono no tiene que pagar los impuestos correspondientes al seguro social y la salubridad (Medicare, FICA) o los correspondientes al seguro por desempleo (FUTA). Finalmente, quedan liberados de retener para el gobierno el pago de las contribuciones federales, lo que posibilita la evasión de impuestos al no imputársele a nadie directamente la responsabilidad contributiva. El Servicio de Rentas Internas de Estados Unidos (Internal Revenue Service, IRS, equivalente a un Departamento de Hacienda en los países hispanos) estima que pierde billones de dólares anuales como consecuencia de esta errónea clasificación.<sup>58</sup> Obviamente, lo mismo ocurre en Puerto Rico.

En la nueva política pública laboral, los contratos de empleo pueden ser concertados verbalmente o por escrito. Si se hacen verbalmente no se podrán vindicar aquellas reclamaciones de incumplimiento contractual que sobrepase el monto económico de tres

---

<sup>54</sup> P. de la C. 2696 (2015): op. cit. Artículo 2.

<sup>55</sup> Se considerarán parientes inmediatos aquellos que convivan con el patrono, su cónyuge, padres e hijos (incluyendo aquellos por adopción).

<sup>56</sup> P. de la C. 2696 (2015): op. cit. Artículo 3.

<sup>57</sup> FAIR LABOR STANDARD ACT [Ley de Horas y Salarios de los Estados Unidos]. (FLSA)(1938)

<sup>58</sup> HOUMAN, SUSAN N. (2009): 9.1; FACT SHEET NO. 13. (2014): 29 y P. de la C. 2696 (2015): op. cit. Artículo 4

meses de compensación.<sup>59</sup> También, se podrán celebrar en cualquier idioma, estableciéndose la presunción de que una vez el empleado haya firmado “un contrato o documento de empleo”, tal acción afirma su “conocimiento del lenguaje utilizado y su contenido”.<sup>60</sup> Esto es muy peligroso porque un gran porcentaje de los trabajadores en Puerto Rico no son bilingües y ciertamente no manejan el idioma inglés, lo que permite la manipulación de sus contratos, la limitación de su formación y pone en peligro su salud ante el riesgo del manejo equivocado de productos peligrosos cuyas etiquetas éstos no comprenden, para citar sólo algunos ejemplos. Se propone, además, la equivalencia del efecto legal de las firmas generadas electrónicamente y las firmas de puño y letra.<sup>61</sup> Respecto a la plena capacidad para contratar como patrono o empleado, ésta se considerará existente según los parámetros establecidos en el Código Civil de Puerto Rico (CCPR) y en cuanto a “los menores de 21 años que sean mayores de 18 años de edad”, siempre que estén “autorizados para operar un negocio o trabajar en los Estados Unidos.”<sup>62</sup>

En los nuevos contratos de empleo la libertad de contratación de las partes sólo se podrá invalidar invocando el fundamento de ser contrarias a las leyes, a la moral y al orden público, siempre que exista: (1) una disposición expresa en la ley o que (2) el mandato moral o de orden público **sea generalmente aceptado en el comercio y la normativa laboral**.<sup>63</sup> Dicha propuesta relativiza el poder de los tribunales de invalidar un acuerdo porque el mandato moral o de orden público tiene que ser aprobado por el comercio y la normativa laboral. Asunto delicado y un tanto problemático porque la propuesta distorsiona el alcance del artículo 1207 del CCPR,<sup>64</sup> que establece como límites a la autonomía de la voluntad al contratar, que los acuerdos de las partes “no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público.” Este límite concreto está en la ley, ha sido definido así por la hermenéutica jurisprudencial y apoyado por la doctrina, sin necesariamente contar con la aceptación del comercio o la normativa laboral. Además, aceptar esta insólita propuesta es equivalente a que se deje en manos de una de las partes, en este caso los comerciantes, el arbitrio de la validez de un contrato lo que a su vez contradice lo dispuesto en el artículo 1208 del mismo Código.<sup>65</sup> Es cierto que esta legislación puede ser considerada como una ley especial, en relación al Código Civil que es la norma general, pero es un tanto excesivo dejar en manos de los empresarios la definición de qué se concibe como moral, qué debe ser en relación a la concepción social dominante, o de orden público en el ámbito del Derecho del trabajo. Tal facultad no sólo resulta excesiva sino también incoherente en términos políticos, sociales y jurídicos.

---

<sup>59</sup> P. de la C. 2696 (2015): op. cit. Artículo 5

<sup>60</sup> Ibid. Artículo 6

<sup>61</sup> Ibid. Artículo 7

<sup>62</sup> Ibid. Artículo 8

<sup>63</sup> Ibid, Artículo 9

<sup>64</sup> 31 LPRA § 3372

<sup>65</sup> El art. 1208 establece que “La validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes”. 31 LPRA § 3373. P. de la C. 2696 (2015): op. cit. Artículo 9

Similar interpretación se le puede aplicar a los artículos 11 y 13 del P de la C. 2696. En éstos se pretende que la obligatoriedad del cumplimiento de lo pactado y las consecuencias que surjan del mismo se analicen tomando en consideración el elemento extraño a la normativa en Puerto Rico de las “costumbres del comercio generalmente observados.”<sup>66</sup> Lo propuesto es contradictorio con el artículo 1210 del CCPR que limita el análisis al cumplimiento de lo pactado y a “... todas las consecuencias que según su naturaleza sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley.”<sup>67</sup> Las costumbres del comercio no obligan legalmente cuando se analizan controversias laborales, sobre todo las relacionadas a la libertad de contratación. Al tratarse de un valor normativo no autónomo establecido por mandato de ley, y no de uno que constituya en si mismo una fuente de derecho, debemos cuestionarnos: ¿dónde están definidos los parámetros que constituirán las denominadas “costumbres del comercio generalmente observadas?” Más aún, ¿quién será responsable de establecerlas? Tales cuestionamientos surgen del Proyecto, pero no se contestan en el mismo.

Las respuestas a estas interrogantes son medulares porque si la intención del legislador, que se infiere del propósito de la medida, es que sean los empresarios los que asuman esta responsabilidad para proveerse mayor flexibilidad laboral y ayudarle con su gestión de la empresa capitalista para ganar dinero sin responsabilizarse socialmente, tal pretensión sería contraria a la naturaleza misma del rol del legislador ordinario y socavaría la esencia, alcance y efectividad del contrato de trabajo. Una cosa es proteger el derecho a la propiedad privada, otra la gestión privada que ejerce el capitalista de su negocio y en este ámbito, el legislador no tiene que intervenir y mucho menos para favorecerlo. De hecho, de ordinario en el contrato de trabajo la parte más débil y en desventaja frente al poder del empresario es el trabajador, y es éste quien merecería la mayor deferencia del poder legislativo. Esta intención, además, significaría la quiebra al balance de poder que el Estado ha tratado de alcanzar mediante la legislación laboral protectora aprobada en Puerto Rico que rige las relaciones laborales y los contratos de trabajo.

De igual forma, para interpretar un contrato de empleo o una política o reglamentación interna del patrono en caso de ambigüedad, se incorporan los elementos de las “costumbres de comercio generalmente aceptados” y la “productividad”, en adición al “uso y costumbre del país” que el artículo 1239 del Código Civil de Puerto Rico utiliza para interpretar las ambigüedades de los contratos.<sup>68</sup> ¿Cuál es la intención del limitar la interpretación del contrato de empleo o de las políticas o reglamentos del patrono a un grupo de costumbres particulares y convenientes a un sector, en vez de hacerlo a efecto de una concepción social reitera y amplia? No cabe duda que la intención de la enmienda propuesta es que los tribunales le adscriban al patrono discreción y deferencia en su interpretación de los contratos laborales, sus políticas y reglamentos internos. Este resultado socava el antiquísimo principio

---

<sup>66</sup> P. de la C. 2696 (2015): op. cit. Artículo 11

<sup>67</sup> 31 LPRA § 3375

<sup>68</sup> Ibid. Artículo 12 y Artículo 1239, 31 LPRA § 3477



del “indubio pro operario”, donde ante la duda en la interpretación se opta por resolver a favor de la parte más débil, el trabajador.

El artículo 10 de este Capítulo II es igualmente inquietante porque alude a una forma de evadir la declaración de nulidad determinada por un tribunal ante un contrato laboral que le requiere a un empleado que renuncie por anticipado a un derecho concedido en una ley. Ese asunto repugna a nuestro estado de derecho donde, en torno a los derechos laborales, se defiende su irrenunciabilidad. La idea es lograr que se viabilice legalmente lo que se han concebido como contratos de transacción leoninos altamente irregulares. A través de éstos, cuando se despide injustificadamente al empleado, se le ofrece una suma de dinero para “comprar su puesto” pero por un monto económico inferior a lo que tendría derecho como compensación por despido, siempre que renuncie a los diversos derechos laborales que les confieren diversas leyes del trabajo. De esta forma, se evade la declarada nulidad contractual y se autoriza la transacción de cualquier derecho laboral. Sin duda, un subterfugio más para efectar y violentar los derechos de los trabajadores.

Igualmente inconcebible es lo propuesto en el artículo 14 del Proyecto que pretende equiparar la jurisprudencia vinculante con aquella que resulta ser meramente persuasiva. Se entiende que como las relaciones obrero-patronales se reglamentan tanto por las leyes laborales de Puerto Rico como de los Estados Unidos, deben ser objeto de consideración las interpretaciones judiciales que sobre éstas efectúa el Tribunal de Distrito Federal con jurisdicción en Puerto Rico. Todo bajo la alegada justificación de “asegurar interpretaciones consistentes.” Tal iniciativa legislativa es contraria al orden de prelación de nuestras fuentes de derecho en la medida en que en términos jurisprudenciales sólo nos pueden resultar vinculantes las opiniones del Tribunal Supremo de Puerto Rico y las del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, estas últimas en controversias relacionadas con cuestiones federales. Las decisiones de los tribunales inferiores son un referente meramente persuasivo. Siendo el Tribunal de Distrito Federal en Puerto Rico el órgano judicial de primera instancia, dentro de la estructura judicial de los tribunales federales, sus determinaciones sólo pueden ser consideradas de forma persuasiva y nunca vinculante. Entonces, la propuesta sólo busca adaptar el conservadurismo que sobre temas laborales, y en específico a los derechos de los trabajadores, ha asumido el Tribunal de Distrito Federal si lo contrastamos con las determinaciones que sobre estos asuntos han emitido los tribunales puertorriqueños.

Los artículos 15 y 16 establecen, respectivamente, los derechos y deberes de los empleados en un lenguaje general. En el artículo 17 se incluye un listado de razones que justifican la extinción del contrato de empleo. Varias de éstas requerirían mayor especificidad, por ejemplo y entre aquellas, el artículo 17(b) que consigna como una razón de extinción: “las causas consignadas en el contrato de empleo” y el 17 (d) que menciona la “renuncia.” En el primero, se podría añadir una limitación como sería que las causas consignadas constituyan abuso de derecho manifiesto por parte del empresario. En el caso de la renuncia, sería aconsejable limitarlo a que para hacerse efectiva debe mediar un aviso, lo que señalen los convenios colectivos o el uso y la costumbre, entre otros. Esto impediría que

se pueda presumir la renuncia de un empleado en situaciones donde las versiones sobre los hechos sean confusas o estén controvertidas por el testimonio de las partes.

En el artículo 18 se propone que se aplicarán las normas de Puerto Rico en los casos en que un empleado de otra jurisdicción de los Estados Unidos sea asignado a trabajar temporalmente para el beneficio de un patrono en Puerto Rico, pero manteniendo su relación con su patrono original. Esto siempre y cuando el destaque temporero en Puerto Rico no exceda de cinco años consecutivos y las partes no definan el derecho aplicable en el contrato, de forma que “los derechos y obligaciones contractuales y legales se interpretarán conforme a lo acordado.” Se exceptiona de esa regla, “las leyes de contribución sobre ingresos de Puerto Rico, el discrimen en el empleo y la legislación que cubra accidentes y enfermedades ocurridos en el curso del empleo.” Durante esos cinco años del destaque, sino se ha definido el derecho aplicable o si se adopta el marco normativo del patrono externo, la relación contractual entre el empleado objeto del destaque y su patrono en Puerto Rico se llevará a cabo en un marco de confusa excepcionalidad a la normativa puertorriqueña.

Finalmente, el Artículo 19 **reduce a un año la prescripción** de las acciones o beneficios derivados de un contrato de empleo, salvo que lo contrario “se disponga expresamente de otra manera en una ley especial o en un contrato de empleo.” Este periodo comenzará a partir del momento en que se pueda ejercer la acción. Dos comentarios sobre este asunto Primero, este texto puede entrar en contradicción con otras leyes laborales que establecen términos prescriptivos más extensos para instar acciones ante los tribunales. Por ejemplo, la Ley de Despido Injustificado y la de Reclamaciones Salariales conceden un término de tres años. Segundo, se pretende equiparar las disposiciones de una Ley Especial, respecto a los términos prescriptivos para instar una acción y el alcance de las cláusulas que puede contener el nuevo contrato de empleo que reglamenta el Proyecto. Tal pretensión es equivocada en derecho puesto que en un contrato de trabajo no se pueden incluir válidamente acuerdos que sean contrarios a la ley, la moral y el orden público. Es decir, si la ley dispone un periodo de prescripción de tres años, será nula cualquier cláusula del contrato de trabajo que establezca un periodo menor. El problema es el desconocimiento del trabajador. Podría legalmente, sin embargo, establecerse un periodo mayor de prescripción.

El Capítulo III del P de la C 2696 se conoce como **Ley de Lugar de Trabajo y Beneficios Flexibles**. Éste incluye 24 secciones, de las cuáles 15 se dedican a enmendar igual número de artículos de la Ley Núm. 379 de 15 de mayo de 1948, según enmendada y mejor conocida como Ley para Establecer la Jornada de Trabajo en Puerto Rico. El estatuto vigente reglamenta una jornada de trabajo limitada a ocho horas de trabajo diario y garantiza el pago doble de salario por las horas trabajadas en exceso de esa jornada legal. Cuarenta horas de labor constituyen la jornada semanal de trabajo. El periodo de trabajo tiene que completarse de forma consecutiva y sin fraccionamiento. Sin embargo, se puede establecer por acuerdo entre el empleado y el patrono un sistema alterno u opcional de horario flexible de trabajo que permita adelantar o atrasar la hora de entrada de la jornada diaria de trabajo y el periodo destinado para tomar alimentos. Todo acuerdo debe proveer un periodo de descanso no

menor de 12 horas consecutivas entre horarios de trabajo. La Ley prohíbe que un patrono despida, suspenda o afecte la tenencia del empleo o condiciones de trabajo de cualquier empleado por la única razón de negarse a aceptar una propuesta de horario flexible. Si esto sucediera, el patrono puede ser responsabilizado civilmente por el doble del importe de los daños causados al empleado, se le podrá ordenar su reposición y que cese y desista de sus acciones ilegales. La Ley vigente le impone otros deberes a los patronos y su propósito general es proteger la vida, la salud y seguridad de los empleados.

El Proyecto 2696 propone una reglamentación mucho más flexible en los horarios de trabajo que nuestra Constitución ha descartado, por ser contraria a los mejores intereses de la preservación de la salud y la seguridad de los trabajadores. También, se ha rechazado que la flexibilidad de la jornada de trabajo pueda ser controlada unilateralmente por el empresario por impedir la conciliación entre el trabajo y las responsabilidades familiares. La propuesta crea excepciones para evitarle al empresario tener que pagar horas extras. Además, en algunos supuestos se reduce la compensación de horas extras de pago doble a tiempo y medio del tipo de salario convenido para las horas regulares. De hecho, se propone derogar una serie de artículos que, entre otras cosas, hacen referencia al pago doble para compensar por tiempo extra trabajado y donde se dispone que este derecho no es renunciable. Finalmente, se suavizan las daños punitivos a los empresarios que tomen represalias, despidan, suspendan o en alguna forma afecten “la tenencia de empleo o condiciones de trabajo de un empleado por... negarse a aceptar un horario flexible de trabajo.” Medidas que no son sólo punitivas al trabajador sino que invitan a convertir en relativa la garantía de la irrenunciabilidad de los derechos.

El Proyecto dispone un aumento significativo en la cantidad mínima de horas requeridas a un trabajador para acceder como derecho al **pago del bono de navidad anual**. La supuesta intención de la enmienda, de acuerdo a los legisladores, es incentivar el aumento de contrataciones, aunque realmente no se ofrece garantía legal alguna al respecto. Por otro lado, el aumento del número de horas de trabajo se otorgan en empleos claramente precarios, como son los contratos a tiempo parcial que están exceptuados de una protección comprensiva de la legislación protectora que disfrutaban los trabajadores con contratos indefinidos a jornada completa. Dicho sea de paso, se propone una reducción porcentual significativa al pago de ese bono de Navidad.<sup>69</sup> Además, el Proyecto se aventura a **reducir las tasas de acumulación para el disfrute de licencias por vacaciones y enfermedad** durante los primeros años de empleo para supuestamente incentivar la contratación de desempleados. Enmienda propuesta en proyectos de reforma laboral anteriores y que han sido descartados porque no hay forma de asegurar su cumplimiento por parte de los empresarios. En términos objetivos, la propuesta revela un prejuicio contra los empleados más jóvenes que nuestro estado de derecho proscribió por resultar discriminatorio y en violación de la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico y otros estatutos.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Ley Núm. 148 de 30 de junio de 1969.

<sup>70</sup> P. de la C. 2696 (2015): op. cit., Capítulo III, Sección 17, 18 y 22.

En el Capítulo IV del Proyecto 2696 se propone reducir la indemnización y la indemnización progresiva adicional que el artículo 1 de la Ley Núm. 80 del 1976 de despido injustificado provee a los empleados despedidos sin justa causa, por **una sola indemnización** equivalente a dos meses de sueldo y dos semanas de sueldo por cada año completo de servicio. Esta indemnización se limita al sueldo correspondiente a seis meses de trabajo. En la ley vigente, la indemnización es mucho más alta y corresponde a dos meses por concepto de indemnización, si el despido ocurre dentro de los primeros cinco años de servicio; tres meses si el despido ocurre luego de los cinco años hasta los quince años de servicio y seis meses si ocurre luego de los quince años de servicio. Además, esta suma se complementa con una indemnización progresiva adicional equivalente a una semana por cada año de servicio, si el despido ocurre dentro de los primeros cinco años de servicio; dos semanas si ocurre luego de los cinco años hasta los quince años de servicio y tres semanas por cada año de servicio, luego de haber completado quince años o más de servicio.<sup>71</sup> La reducción propuesta en la indemnización por despido injustificado es sustancial, no tiene ningún fin social de amparo al trabajador, no mejora las relaciones laborales en el trabajo, incentiva el despido e incluso premia al empresario que despide injustificadamente.

Se proponen, también, nuevas formas de contratación, incluyendo, y sin limitarse, a la que aumenta la **duración del periodo probatorio** (de prueba) de seis meses a un año y a utilizar contratos temporeros, más precarios aún que los contratos a tiempo parcial, “para incentivar la contratación de jóvenes con poca experiencia; personas de mayor edad que tienen que regresar al mercado en búsqueda de empleo; y para llenar ocupaciones que requieren periodos extensos de capacitación o evaluación.” De acuerdo a los legisladores autores de la medida, ampliar la flexibilidad de “estas tres formas de contratación ha demostrado ser beneficioso en otros países”, aseveración que no se sustenta en la exposición de motivos de la ley donde no se mencionaron los nombres de esos países, como tampoco se aclaró para qué grupo resultaron en beneficio.<sup>72</sup> Más aun, se recomienda derogar la distinción entre la indemnización provista por la Ley Núm. 80 y las compensaciones de liquidación que reciben los empleados de sus patronos en virtud de la normativa interna de las empresas, lo que reduciría el monto de compensación global que reciben los empleados despedidos injustificadamente.<sup>73</sup> También, se reduce en el Proyecto como expuesto anteriormente, de 3 a 1 año el periodo de prescripción de los derechos que concede la Ley Núm. 80.<sup>74</sup>

Hemos presentado variados ejemplos de flexibilidad laboral contenidos en el Proyecto de la Cámara 2696 que ciertamente conforman una nueva política pública laboral que favorece la empresa y abarata el costo del despido a los empresarios. Son muchas más las recomendaciones contenidas en el mismo y que están encaminadas a reducir los derechos adquiridos de los trabajadores. **Éstas no han podido ser objeto de nuestro comentario por razones de espacio.**

<sup>71</sup> Ibid. Capítulo III, Sección 1

<sup>72</sup> Ibid. Capítulo IV, Sección 6.

<sup>73</sup> Ibid. Sección 9.

<sup>74</sup> Ibid. Sección 10.

Las mismas impactan negativamente, entre otras cosas, la protección de la reserva del empleo por razón de incapacidad; las garantías legales contra el discrimen en el empleo y la efectividad de los procedimientos especiales para procesar reclamaciones laborales. Esos derechos están contenidos, respectivamente en la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo (Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935); la Ley de Beneficios por Incapacidad No Ocupacional Temporal (SINOT, Ley Núm. 139 de 26 de junio de 1968); la Ley Contra el Discrimen en el Empleo (Ley Núm. 100 de 30 de junio de 1959) y la Ley de Procedimiento Sumario para Reclamaciones de Obreros y Empleados (Ley Núm. 2 de 17 de octubre de 1961).

Evidentemente, las enmiendas que hemos analizado reducen derechos, excluyen de su protección a sectores obreros y facilitan el camino de los empresarios ante las controversias que generan en su afán por debilitar la estabilidad del empleo para obtener más ganancias.

Finalmente, el proyecto de ley intenta **armonizar la legislación** sobre el empleo en Puerto Rico con legislación federal similar, lo que constituye un despropósito en todos los sentidos.<sup>75</sup> Esto porque la esencia del federalismo norteamericano no llama a la uniformidad de la legislación laboral estatal sino a garantizar unos mínimos necesarios para la nación que pueden muy bien ser rebasados por los Estados Federados que tengan las condiciones para hacerlo. Por tal razón, esta pretensión del legislador, le impone, innecesariamente, a la legislación laboral de Puerto Rico, unas limitaciones, generalidades y conservadurismos que caracterizan la legislación federal y le son extraños al estado de derecho laboral del archipiélago. En todo caso, de haber algún referente práctico para adoptar la legislación estadounidense, éste debería provenir de los estatutos estatales correspondientes y que son resultado de la aplicación de la legislación federal en esos Estados. Más aún, por estar la economía de Puerto Rico insertada en la región económica que comprenden los estados del noreste de los Estados Unidos, la implantación o préstamo legislativo debería provenir de esos estados de la Unión que mantienen un espíritu libertario en su legislación laboral muy parecido al de Puerto Rico, como es el caso de New York, New Jersey, Wisconsin, Maine, Massachusetts, Connecticut y Pennsylvania.

### Conclusión

El Proyecto de la Cámara de Representantes 2696 que propone la aprobación de la **Ley para Flexibilizar el Mercado Laboral de Puerto Rico** es una medida más de austeridad gubernamental. Se pretende, como en el pasado, la implantación de una reforma laboral conservadora que aboga por una normativa extraña al estado de derecho laboral del archipiélago, por ceñirse inescrupulosamente y de manera evidente a proteger los intereses de la gran industria nacional y multinacional y sus negocios jurídicos, dejando más desprotegido a los trabajadores de sus derechos contractuales. El estatuto se estructura en forma de un “mini código laboral” que reduce derechos para dar a luz un cuestionable contrato de empleo

<sup>75</sup> Proyecto de la Cámara Núm. 3181. (2011)

diseñado convenientemente con la enmienda de un seleccionado grupo de estatutos. Por esa razón, a sus capítulos se les designa como leyes que oportunamente atienden las preocupaciones principales de los empresarios en torno a las relaciones contractuales, sean éstas en el ámbito individual o colectivo de las relaciones laborales.

El estatuto es parte de las recomendaciones del Plan de Ajuste Fiscal y Económico 2015 de cinco años <sup>76</sup> que fue comisionado por el Gobierno de Puerto Rico <sup>77</sup>, diseñado por tecnócratas especialistas al servicio del Grupo de Trabajo para la Recuperación Fiscal y Económica de Puerto Rico, utilizando las recomendaciones de expertos consultados del Banco Mundial<sup>78</sup> y otras propuestas de la Coalición del Sector Privado.<sup>79</sup> Un somero análisis de esta medida de austeridad revela los elementos de flexibilidad laboral contenidos en el Plan. El propósito es claro, las políticas de austeridad propuestas quieren acabar con los pactos sociales de solidaridad, con la movilidad social, con las oportunidades de promoción del trabajo juvenil, con la protección de los enfermos y ancianos o con los “sospechosos” reclamos de los retirados por sus pensiones, de los padres que quieren la mejor educación para sus hijos o los desempleados que quieren trabajar. Todo ello justificado en la necesidad de ajustar los desmanes del Estado benefactor y recortar los gastos públicos que representa para garantizar un mayor crecimiento económico y el aumento del empleo.

El Proyecto 2696 incluye parte de las propuestas contenidas en el Plan. Entre éstas se elaboran: (1) la extensión del periodo probatorio (prueba) a un año; (2) cambiar la fórmula constitucional para calcular el tiempo extra y establecer la jornada de manera que prevalezcan formas de flexibilidad laboral que terminan siendo unilaterales en su implantación y nocivas a la salud de los trabajadores; (3) justificar otros causales para la reducción de los empleados del sector público; (4) reducir la indemnización por despido injustificado a 6 meses, que no es otra cosa que abogar por el “despido libre” haciéndolo más sencillo y barato; (5) flexibilizar más aún el pago del bono de Navidad; (6) limitarle a los nuevos empleados los derechos al periodo mandatorio de vacaciones; (7) ajustar a favor del patrono la normativa de retención

---

<sup>76</sup> WORKING GROUP FOR THE FISCAL AND ECONOMIC RECOVERY OF PUERTO RICO. (2015)

<sup>77</sup> ORDEN EJECUTIVA OE-2015-22 (2015a) y ORDEN EJECUTIVA OE-2015-23 (2015b).

<sup>78</sup> El Banco Gubernamental de Fomento (BGF) del Gobierno de Puerto Rico contrató a la compañía V2A Strategic Management para que ofreciera servicios técnicos y de consultoría al grupo de trabajo, nombrado por el gobernador Alejandro García Padilla durante la elaboración e implementación de plan de ajuste fiscal y económico de cinco años del 2015. El plan tuvo como base las políticas de austeridad recomendadas por los economistas Anne Krueger, Ranjit Teja y Andrew Wolfe en un informe que costo \$400 mil a los contribuyentes de Puerto Rico. El producto de estas iniciativas se ha estado utilizando para convencer a los bonistas a renegociar las diferentes deudas del gobierno. El V2A ha facturado varios millones de dólares al gobierno, siendo el autor real de la Ley Núm. 7 del 2009 y la Núm. 66 del 2014 que analizamos anteriormente y que en definitiva han evolucionado hasta convertirse en una propuesta de austeridad permanente para el archipiélago. El informe propone que las medidas de austeridad contenidas en la Ley Núm. 66 se mantengan hasta el 2025. KRUEGER, ANNE O., TEJA RANJIT Y WOLFE ANDREW. (2015): 1-29.

<sup>79</sup> Esta entidad agrupa a una veintena de asociaciones empresariales de Puerto Rico que busca enmendar las leyes laborales con el fin de que se asemejen a la normativa laboral más conservadora que existe en los Estados Unidos de América. Entre sus miembros están las Asociaciones de Bancos, de Hospitales, de Productos, de Comercios, de Hoteles, de Industriales y Farmacéuticas.

de empleados durante los procesos de reorganización empresarial y (8) reducir a un año el periodo que tienen los trabajadores para demandar por reclamos laborales.

El Plan, sin embargo, es más abarcador y nocivo. Éste pretende alcanzar mayores medidas de austeridad: (1) congelar el salario mínimo para los jóvenes menores de 25 años; (2) pedir una moratoria de 10 años al Congreso de Estados Unidos en la implantación del salario mínimo a Puerto Rico; (3) reducir la nómina del Departamento de Educación; (4) el despido de maestros; (5) el cierre de escuelas; (6) el control de gastos en los programas de salud pública; (7) la eliminación del salario mínimo federal; (8) extender el periodo probatorio de los empleados nuevos a dos años y (9) la eliminación del derecho a horas extras. Más aún, pretenden extender hasta el 2025 las medidas de austeridad ya aprobadas por las disposiciones de la Ley Núm. 66 del 2014, que originalmente estarían vigente por tres años, es decir, hasta el 2017. Como sabemos, esas medidas han congelado nuevas contrataciones; afectado negativamente las asignaciones presupuestarias por fórmula constitucional, como son los fondos de la Universidad de Puerto Rico (con miras a eliminar el subsidio gradualmente) y de los Municipios en el archipiélago. También, congelaron los costos de contratos de servicios gubernamentales, los incrementos salariales y las partidas económicas de los convenios colectivos. Por otro lado, se insiste en la reducción de puestos abriendo más ventanas de retiro temprano, estrategia que ha resultado nociva para la salud fiscal de los sistemas de retiro. Estas medidas de austeridad, entre muchas otras, son contrarias al interés de las mayorías que brindan, reciben y financian los servicios gubernamentales.

Una característica de los programas de ajuste, como hemos expuesto, es limitar la estabilidad y seguridad del empleo en el sector privado por el costo que esta distribución de riqueza genera. Como hemos visto, los patronos siempre han aspirado al mantenimiento de su prerrogativa de optar por el despido libre, sin consecuencias económicas ni ataduras legales. En otras palabras, se han obstinado en que los legisladores le faciliten la gestión de sus negocios y se reduzca el costo del despido. Por eso, les es tan importante que se mantenga la libertad de que gozan para resolver el contrato de trabajo en periodo probatorio y dónde, salvo limitadas excepciones legales fundamentadas en algún tipo de discrimen o la violación de derechos constitucionales fundamentales, el trabajador no puede defenderse contra la unilateralidad patronal de dejarle sin empleo, simplemente advirtiéndole que no se cumplió con el periodo de prueba. Indudablemente, este periodo es el límite a la política pública laboral de despido causal o despido justificado por unos causales válidos que están presente en la normativa social de la mayoría de los países civilizados. Mientras más amplia la duración del periodo de prueba mayor inestabilidad del empleo.

El Proyecto 2696 de flexibilidad y reforma laboral conservadora, de aprobarse, representaría la tercera ocasión en que el gobierno de Puerto Rico opta, en la última década, por adoptar medidas de austeridad con un gran impacto en el sistema comprensivo de relaciones laborales y la estabilidad del empleo. Como discutimos, los dos primeros ensayos fueron la Ley Núm. 7 del 2009 y la Ley Núm. 66 del 2014 que examinamos anteriormente y

que son pertinentes a la normativa del sector público. Si los programas de austeridad fueran eficientes para reparar las economías, otra sería la historia reciente de Puerto Rico, que tiene más deuda pública hoy que hace 12 años y es en términos generales, una sociedad con muchos más de sus ciudadanos excluidos socialmente. Actualmente, la deuda pública de Puerto Rico asciende a 76 billones de dólares, de los cuáles más de 50 billones se acumularon a partir del cuatrienio 1996-2000.<sup>80</sup>

La realidad es que la austeridad, lejos de pagar esa deuda, la sigue aumentando y crea más injusticia social a través de una gestión gubernamental por decreto que adopta nuevos programas de austeridad de forma permanente y unilateral.<sup>81</sup> En realidad, la historia reciente de Puerto Rico y muchas de las opciones político-económicas que han tomado sus dirigentes y sus ciudadanos han avalado en las urnas, eso independientemente del partido en el poder, ha sido una crónica de lo que **NO** se debe hacer para recuperarse de una recesión económica.

Las medidas de austeridad adoptadas en la última década sólo han probado ser eficientes para provocar que se pierda gran parte del producto interior bruto del archipiélago; se disparen los índices de desempleo; se contraiga la población activa<sup>82</sup>, se pierda el poder adquisitivo y se reduzca el salario y otros derechos laborales sistemáticamente. Todo esto sin que se incremente para nada el empleo, a pesar de tanta incentivación por parte del erario a un sector privado que luce inerte económicamente hablando y cada vez más indiferente a la inequidad social. En fin, que lo que se consolida es una economía donde la única certidumbre es la incertidumbre acompañada por la destrucción del empleo estable y su substitución por formas de contratación precarias y desprovistas de seguridad social y laboral, que parcial y contradictoriamente financia el Estado de forma indirecta. Por eso, la creciente informalidad del mercado de trabajo.

Ciertamente, hay alternativas a la austeridad. Una de éstas es diseñar un **Ajuste Económico y Fiscal Equitativo** donde todos los sectores sociales se aprieten el cinturón, especialmente los bancos, los ricos y los poderosos. Ese Plan debería ser diseñado en las

---

<sup>80</sup> La responsabilidad administrativa recae en las administraciones de Pedro Roselló (PNP-1996-2000) que aumentó la deuda en 10,000 millones de dólares; le siguió Sila M. Calderón (PPD-2001-2004) con un aumento de 10,020 millones; también, Aníbal Acevedo Vida (PPD-2005-2008) con 12,990 millones adicionales y finalmente Luis Fortuño Buset (PNP-2009-2012) con 17, 828 millones. Este último implantó las medidas de austeridad gubernamental más agresivas en la historia de Puerto Rico, adoptando una reforma laboral neo conservadora que despidió miles de empleados del sector público y fomentó la transferencia indiscriminada de los ahorros producto de la atricción de la plantilla de servidores públicos al sector privado, que nuevamente recibió los fondos pero fracasó en producir los empleos necesarios. Economía Política de Puerto Rico: 1950-2000 en relación al periodo entre 197-2000 y Junta de Planificación 2000-2012 para los cálculos del 2000-2012. "La Deuda de Puerto Rico: Visión Histórica. (2015) especiales.enevodia.com/datos/deuda-puerto-rico/.

<sup>81</sup> El nuevo Plan de Ajuste Fiscal y Crecimiento Económico, concebido originalmente a 5 años, se propone extenderlo hasta el 2022. Si recordamos, lo mismo sucedió con la suspensión de derechos laborales, políticos, económicos y sociales que se implantaron con la Ley Núm. 7 del 2009 por 2 años y se extendieron a 4. De forma similar, los 3 años iniciados con el mismo fin por la Ley Núm. 66 en el 2014, y que se deberían cumplir en el 2017, ahora se proponen para que tengan vigencia 8 años más a partir de esa fecha.

<sup>82</sup> Los jóvenes, profesionales y trabajadores diestros abandonan a Puerto Rico en busca de su porvenir en Estados Unidos u otras partes del mundo. Anualmente, más de un millón de puertorriqueños se desplaza entre Estados Unidos y Puerto Rico.



universidades por científicos sociales objetivos y al servicio de los intereses de Puerto Rico y no por consultores privados cuya fidelidad social ha sido comprada con mucho dinero de los mismos contribuyentes. **La mejor alternativa para los programas de austeridad gubernamental es no aplicarlos y punto.** Alternativamente, gobierno de Puerto Rico tiene un mar de opciones que no se implantan porque no son políticamente convenientes para los políticos al servicio o temerosos del poder del capital.

**La alternativa a la deuda pública de Puerto Rico no son los recortes ni las reformas laborales o dismantelar la seguridad social.** En realidad, la alternativa es **el crecimiento económico.** Para crecer económicamente hay que ser solidario con las mayorías y reprimir a una minoría que controla y ha disfrutado enormemente de la liberalidad del modelo de funcionamiento de los bancos y otras instituciones financieras. La idea es que tales instituciones paguen el mayor por ciento de los impuestos que capta el país. De igual forma, es necesario **aumentar las tasas contributivas de los sectores más ricos,** que en términos generales han pagado muy poco en el último medio siglo, visto proporcionalmente y en relación a lo pagado por los trabajadores y trabajadoras asalariados. En este afán, hay que cobrar y no condonar las deudas contributivas de esos millonarios que ya han sido identificados y a los que hasta ahora han comprado su “intocabilidad”. También, imponerle mayores contribuciones a los ricos y poderosos, algunos de éstos figuras y profesionales reconocidos, que se organizan en Sociedades para aprovecharse de los mecanismos legales, aunque dudosamente morales y francamente intolerables, que hoy día le permiten evadir el pago completo de su responsabilidad contributiva.

Hay que hacer cumplir los contratos de exención contributiva y poner toda la energía de los auditores del Departamento de Hacienda en verificar que las corporaciones multinacionales de alta tecnología y capital intensivo (industrias químicas, farmacéuticas, electrónicas, entre otras) cumplan con la cuota de empleo al que están obligadas por los decretos de exención contributiva que disfrutan. También, que respeten nuestra legislación social y no puedan tan libre e injustamente despedir a miles de trabajadores para evadir el pago de sus contratos de retiros. Alternativas a la austeridad sobran y muchas otras opciones de imposición tributaria están disponibles para recaudar impuestos, por ejemplo las contribuciones sobre la propiedad y las reparaciones de inmuebles en general, las segundas y terceras propiedades residenciales, los artículos de lujo y otras que el gobierno no ejecuta, tolerando la evitación de los impuestos, influenciado por los que ostentan el poder económico en Puerto Rico.

En fin, es tiempo de que los legisladores, entre muchos gestores del gobierno de Puerto Rico, cumplan con su deber de proteger la dignidad y prosperidad de los débiles de la sociedad. Algo que puede sonar abrasivo y excesivo para ciertas personas, pero que emana de la misma esencia de justicia social que, aunque quieran algunos, no se puede ocultar en la sinfonía democrática que toca sin descanso la Constitución. En la campaña política que se avecina el próximo año, si realmente se están defendiendo los intereses de Puerto Rico, no deberían ser persuasivos los argumentos de extender mayores medidas de austeridad, que no

han servido sino para agravar la situación del archipiélago. Esto porque simplemente no funciona. Por el contrario, deberían considerarse y someterse a escrutinio serio la implantación de las alternativas disponibles para hacer que el sector privado cumpla con el pago de sus contribuciones y se garantice legalmente que los gastos y deudas en que incurra el gobierno tengan, sobre todo, un fin de amparo social a los desposeídos y excluidos de la sociedad.

La perspectiva que cuestionamos en este trabajo es aquella que plantea que la “crisis económica” se puede solucionar a través de reformas laborales conservadoras que enmienden la legislación social que garantiza la protección del empleo. Por otro lado, señalamos la incongruencia existente entre las medidas de austeridad propuestas y lo dispuesto en normativa internacional del derecho del trabajo. En otras palabras, no se trata de seguir acríticamente las directrices económicas y muchas veces anti-humanas provenientes de los sectores más conservadores de la política norteamericana, del FMI, el BM o la Organización Mundial del Comercio, entre otras instituciones, sino de armonizar los requerimientos económicos de estas instituciones, que son reales y no se pueden obviar, con la protección de la dignidad de los seres humanos que trabajan y sus familiares, atendiendo de igual forma y con la misma seriedad la normativa y directrices en torno al trabajo humano, provenientes de la ONU, la OIT, los Pactos y Tratados Internacionales, mundiales o del ámbito regional que forman parte del compromiso propuesto en el amplio embalaje que significa el desarrollo económico. Por eso, aunque irremediablemente nos vemos obligados a convivir con el pragmatismo, reconociendo lo que haya de bueno de todas las propuestas, no podemos sucumbir a la tentación de reducir la praxis gubernamental o patronal y mucho menos las reflexiones académicas al respecto de estos asuntos en los estrechos confines de sobrevivencia del más fuerte.

## Bibliografía

ASOCIACIÓN DE MAESTROS DE PUERTO RICO V. SISTEMA DE RETIRO PARA MAESTROS DE PUERTO RICO. (2014a) (CT-2014-2), 14 de enero de 2014. 2014 TSPR 4.

ASOCIACIÓN DE MAESTROS DE PUERTO RICO V. SISTEMA DE RETIRO PARA MAESTROS DE PUERTO RICO. (2014b) (CT-2014-2, CT-2014-3), 6 de marzo del 2014. 2014 TSPR 31.

ASOCIACIÓN DE MAESTROS DE PUERTO RICO V. SISTEMA DE RETIRO PARA MAESTROS DE PUERTO RICO. (2014c) (CT-2014-2) ) 11 de abril del 2014. 2014 TSPR 35.

BAYRÓN TORO V. SERRA (1987); 119 DPR 605.

BRAU GERMÁN J. V. ELA DE PR (2014) (CT-2013-21) 21 de febrero de 2014. (Consolidado con el caso Asociación Puertorriqueña de la Judicatura v. ELA.). 2014 TSPR 26.

CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO. (1952) Leyes Anotadas de Puerto Rico, Título Primero.

EDUCADORES POR LA DEMOCRACIA, UNIDAD, CAMBIO, MILITANCIA Y ORGANIZACIÓN SINDICAL, INC. POR SI Y EN REPRESENTACIÓN DE SUS MIEMBROS V SISTEMA DE RETIRO PARA MAESTROS DE PUERTO RICO (2014) (CT-2014-3). 11 de abril. 2014 TSPR 35.

EMPLOYEE RETIREMENT INCOME SECURITY ACT (1974) 29 U.S.C. sec. 1001 et. seq. (ERISA, por sus siglas en inglés).

FACT SHEET NO. 13. Am I an Employee: Employment Relationship Under the Fair Labor Standards Act (FLSA). (2014) U.S. Department of Labor. Washington D.C: Government Printing Office.

FAIR LABOR STANDARD ACT (1938) [Ley de Horas y Salarios de los Estados Unidos]. (FLSA) Pub. L. 75-718, ch 676, 52 Stat. 1060. June 25. 29 U.S.C. Chapter 8.

HOUMAN, SUSAN N. (2009) Who is an employee? Determining Independent Contractor Status. Future Work (Trends and Challenges for Work in the 21<sup>st</sup>. Century). U.S. Department of Labor. Washington D.C: Government Printing Office.

INFORME POSITIVO al P. de la C. 1922. (2014) Comisión de Hacienda y Presupuesto y la Comisión de Gobierno. Cámara de Representantes, 17ma. Asamblea Legislativa de Puerto Rico, 3ra. Sesión Ordinaria. 13 de junio.

KRUEGER, ANNE O., TEJA RANJIT Y WOLFE ANDREW. (2015) Puerto Rico: A Way Forward (Informe Krueger). San Juan: Estudio Comisionado por el Banco Gubernamental de Desarrollo del Gobierno del ELA de Puerto Rico. 29 de junio.

LEY REFORMA FISCAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO (2006). Ley Núm. 103 de 25 de mayo.

LEY ESPECIAL DECLARANDO ESTADO DE EMERGENCIA FISCAL Y ESTABLECIENDO PLAN INTEGRAL DE ESTABILIZACIÓN FISCAL PARA SALVAR EL CRÉDITO DE PUERTO RICO. (2009) Ley Núm. 7 del 9 de marzo.

LUCIANO MONTALVO, INDIRA; GORRÍN PERALTA, CARLOS IVÁN Y SANTIAGO RIVERA, CARLOS ALÁ. (2009) Seminario: “Análisis sobre la Constitucionalidad, Impacto Laboral y Económico de la ley Núm. 7, 2009.” Instituto de Educación Práctica, Colegio de Abogados de Puerto Rico. 169 Asamblea Anual: Hotel El Conquistador, Fajardo. 11 de septiembre.

ORDEN EJECUTIVA OE-2015-22 (2015a). Para Crear el Grupo de Trabajo para la Recuperación Fiscal y Económica de Puerto Rico y Asignarle Responsabilidades y Facultades. 29 de junio.

ORDEN EJECUTIVA OE-2015-23. (2015b) Para Implementar las Recomendaciones del Grupo de Trabajo para la Recuperación Fiscal y Económica de Puerto Rico 14 de julio.

PROYECTO DE LA CÁMARA Núm. 2696. (2015) Para establecer la Ley para Flexibilizar el Mercado Laboral en Puerto Rico, estableciendo en sus primeros 18 artículos la Ley del Contrato de Empleo. Cámara de Representantes de Puerto Rico, 17ma. Asamblea Legislativa, 6ta. Sesión Ordinaria. Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 9 de octubre.

PROYECTO DE LA CÁMARA Núm. 3181. (2011) Para aprobar un Código Laboral para Puerto Rico. Cámara de Representantes de Puerto Rico, Asamblea Legislativa, Sesión Ordinaria. Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 4 de febrero.

SANTIAGO RIVERA, CARLOS ALÁ. (2010) **Ley Núm. 7 del 9 de marzo del 2009. ¡Adiós a la Utopía Democrática!** San Juan: Biblioteca Jurídica, Editorial SITUM.

TORTUERO PLAZA, JOSÉ LUIS Y RODRIGO MARTÍN JIMÉNEZ. La dimensión constitucional de la Seguridad Social, la salud y la asistencia sanitaria” p. 375-390 en Homenaje al profesor Alfredo Montoya Mergar “Los derechos de contenido sociolaboral en la

Constitución.” (2009) Foro (Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales-Nueva Época). Número Extraordinario. Madrid: Marcial Pons y Universidad Complutense de Madrid.

TRINIDAD HERNÁNDEZ V. ELA. (2013); 2013 TSPR 73 del 24 de junio.

WORKING GROUP FOR THE FISCAL AND ECONOMIC RECOVERY OF PUERTO RICO. (2015) Puerto Rico Fiscal and Economic Growth Plan. San Juan: Gobierno del ELA de Puerto Rico. 9 de Septiembre.

## Apéndice 1

### El archipiélago de Puerto Rico, EUA.

Puerto Rico es un archipiélago compuesto por la isla grande, dos más pequeñas habitadas, conocidas como los Municipios de Vieques y Culebra, y otros islotes adyacentes no habitados. Como nación está organizado bajo un régimen constitucional cuya autoridad política se extiende a todo su territorio que consta de unas 3,600 millas cuadradas rodeadas en todo su perímetro por aguas internacionales del Mar Caribe y el Océano Atlántico.<sup>83</sup>

Puerto Rico es un territorio no incorporado de los Estados Unidos de América. Entre Puerto Rico y los Estados Unidos, existe un “convenio” conocido como la Ley Pública 600 del Congreso de Estados Unidos.<sup>84</sup> Éste sienta las bases de gobierno propio. Sin embargo, impone una serie de limitaciones al ejercicio de ese poder. Por ejemplo, ésta no faculta a Puerto Rico a considerar a los Estados Unidos como un país extranjero y sus ciudadanos y residentes pueden entrar libremente a Puerto Rico, con derecho a todos los privilegios de un ciudadano. También dispone que muchas leyes federales, incluyendo diversas leyes laborales, ocupan el campo judicial en Puerto Rico y, por lo tanto, tienen preeminencia sobre las leyes nacionales, según lo disponga el Congreso de Estados Unidos.

En esencia, Puerto Rico funciona administrativamente como un Estado de la Unión, tiene representación limitada en el Congreso y derecho a recibir partidas económicas de esta entidad. Sin embargo, sus poderes políticos y económicos son menores que los que disfrutaban los Estados. En fin, el archipiélago es una colonia forzada por las circunstancias de subordinación política impuestas por los Estados Unidos de América (EUA) desde su invasión en 1898.

La forma de gobierno en Puerto Rico tiene algunas características particulares. Sus habitantes son ciudadanos de EUA, escogen sus gobernantes en Puerto Rico directamente, en elecciones cada 4 años, y cuando residen en Estados Unidos tiene derecho pleno a trabajar, recibir ayudas gubernamentales y participar efectivamente en las elecciones de ese país e incluso postularse para las mismas. Por otro lado, los puertorriqueños tiene una Constitución que es mucho más progresista que el estatuto federal y tiene gobierno propio, como cualquier estado de la Unión.

---

<sup>83</sup> Constitución de Puerto Rico, supra, Artículo I, Sección 3.

<sup>84</sup> El Estado Libre Asociado tiene su génesis en la Ley Pública 600, 81 Congreso titulada "Ley proveyendo para la Organización de un Gobierno Constitucional por El Pueblo de Puerto Rico" que en su preámbulo dice: "POR CUANTO, el Congreso de los Estados Unidos por medio de una serie de acciones legislativas ha reconocido, progresivamente, el derecho que el pueblo de Puerto Rico tiene al gobierno propio; y POR CUANTO, bajo los términos de esta legislación congresional, Puerto Rico ha ido obteniendo una medida cada vez mayor de gobierno propio. POR TANTO, Decrétese por el Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, reunidos en Congreso, Que, reconociendo ampliamente el principio del gobierno por consentimiento de los gobernados, se aprueba esta Ley, con el carácter de un convenio, de manera, que el pueblo de Puerto Rico pueda organizar un gobierno basado en una constitución adoptada por él mismo." 1 LPRA, págs. 144-145.

Por su condición de archipiélago, Puerto Rico tiene un mercado reducido de empleo que hace difícil asegurar el trabajo remunerado de todos sus ciudadanos. Esta situación se agrava porque la isla no controla su tráfico aéreo que transporta la inmensa mayoría de quienes entran y salen. Los que son ciudadanos o residentes legales de Estados Unidos son potenciales miembros de nuestra fuerza laboral y de hecho tienen derecho de ser considerados para puestos de trabajo en igualdad de condiciones que cualquier puertorriqueño. En otras palabras, en Puerto Rico existe una demanda patronal de empleos limitada en un país con fronteras aéreas abiertas a los estadounidenses. Esta situación se agrava con la presencia, cada vez mayor, de trabajadores inmigrantes indocumentados provenientes de otras islas del Caribe y otros países del mundo, que son protegidos en ambos casos por disposiciones sociales de la Constitución de Puerto Rico y la de los Estados Unidos.

Tradicionalmente, el gobierno de Puerto Rico ha asumido como misión la responsabilidad de proteger el empleo existente y proveer más y mayores empleos para ofrecer una oportunidad a sus ciudadanos de conseguir trabajo. Esa posición gubernamental de dación, promoción y facilitación de empleos ha estado bajo ataque feroz en la última década, al punto que ahora muchos administradores en el servicio público coinciden en que existe un gigantismo gubernamental y que es necesario reducir el número de empleados que tiene el gobierno. Por esa razón, en la última década se han implantado programas sucesivos de medidas de austeridad que han incluido sin limitarse a despidos masivos de empleados públicos y una vuelta al despido libre en el sector privado con el relajamiento de la legislación protectora.

Mientras se acusa al gobierno por hacer lo que tiene que hacer, es decir generar empleos, muy poco se habla del fracaso del sector privado generando empleos. Tampoco se ha estudiado a fondo su carácter especulativo y dependiente de ayudas gubernamentales para crear empleos, de forma que es argumentable que muchos de los empleos que se adjudican al sector privado sean realmente financiados por el gobierno. De ser cierto, habría que repensar los deberes sociales de este sector y adscribirle una mayor carga de responsabilidad en la generación de empleos y en la distribución de la riqueza que genera. Esto reduciría la especulación de fondos públicos y forzaría a este sector a cumplir con parte de la responsabilidad de crear empleos.

En el sistema de relaciones del trabajo en el sector público de Puerto Rico existen tres sistemas o subsistemas de relaciones laborales. El **sistema corporativo**, iniciado por la Ley Núm. 130 de 1945, que rige las relaciones laborales en las instrumentalidades del gobierno que funcionan como entes privados y se conocen como corporaciones públicas. El **sistema de relaciones laborales bonafide** que está presente en algunas agencias del gobierno central y en los municipios de Puerto Rico. Éste es de carácter voluntario y se encarga de proteger el derecho de asociación de los empleados pero no garantiza la negociación colectiva. Su mayor finalidad es el descuento de cuotas. **El tercer sistema es el abierto** que se caracteriza porque el empleado pueda afiliarse al sindicato u optar por no ser miembro al momento del proceso de organización sindical. Éste está presente en las agencias del gobierno central y fue

establecido con la aprobación de la Ley Núm. 45 de 1998.

Por otro lado, forma parte de nuestro estado de derecho del trabajo, mayormente en el sector privado de la economía, toda la legislación de relaciones laborales y la legislación social de los Estados Unidos que ocupa el campo jurídico y desplaza la legislación laboral puertorriqueña, en las áreas que el Congreso de los Estados Unidos estime conveniente. Por tratarse de cuestiones de seguridad nacional al ser negocios con un volumen alto de rendimiento económico o porque afectan el comercio interestatal de los Estados Unidos. A pesar de esta situación, existe una frondosidad legislativa en el marco de las relaciones laborales y contractuales donde impera la normativa del archipiélago en cuestiones nacionales y en otras que aunque relacionadas con asuntos federales, el Congreso ha optado por no intervenir.

Finalmente, el sistema judicial de Puerto Rico es autónomo del de los Estados Unidos. El máximo y último interprete de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico es el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Éste coordina el poder Judicial como una jurisdicción separada del Sistema Judicial de los Estados Unidos (como hacen otros estados federados) y tiene a su cargo la administración de los Tribunales de Primera Instancia y el Tribunal Apelativo. Las cuestiones federales de ciudadanos de Estados Unidos en Puerto Rico se atienden en el Tribunal de Distrito Federal en San Juan. Cualquier puertorriqueño, por ser ciudadano de Estados Unidos, puede plantear controversias ante los tribunales federales en Puerto Rico y los Estados Unidos por virtud de la protección que les brinda la Constitución Estadounidense.