



19 de abril de 2016

Hon. Luis D. Rivera Filomeno
Presidente
Comisión de Relaciones Laborales, Asuntos
del Consumidor y Creación de Empleos
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

En ocasiones anteriores, la Oficina de Gerencia y Presupuesto ha presentado sus comentarios relacionados a la **Resolución del Senado Núm. 662**, que ordena la investigación exhaustiva sobre el uso de horas extras en todas y cada una de las corporaciones gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a los fines de identificar las causas que provocan tal gasto público, determinar el mejor uso posible del tiempo extra conforme a nuestras realidades fiscales, identificar medidas comunes que podrían ser implementadas para reducir tal gasto o la necesidad de contratar empleados regulares para tales tareas, si con ello se mejoran los servicios públicos.

A tales fines, en junio de 2014, la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) presentó comentarios relacionados a la investigación objeto de esta Resolución, explicando que las corporaciones públicas cuentan con autonomía fiscal y administrativa, por lo que nuestra Oficina no cuenta con información acerca del pago de horas extra en el que incurren estas entidades, la razón de ser de estos pagos, ni la cuantía específica de los mismos.

Luego, a la luz de información provista por varias corporaciones públicas, se nos requirieron comentarios adicionales sobre la presente investigación. En esa segunda ocasión, nuestra Oficina ofreció una explicación sobre qué son las corporaciones públicas y como éstas se relacionan con el gobierno central del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como las instancias en las que estas entidades necesitan la intervención de la OGP para realizar ciertas transacciones.

En esta ocasión, nos reiteramos en los comentarios previamente emitidos e incluimos la información actualizada sobre el tema.

I. Definición de Corporación Pública.

El Código Civil de Puerto Rico define a las corporaciones públicas como personas jurídicas de interés público, reconocidas por ley¹, cuya capacidad se rige por las leyes que las crean². Como regla general, las leyes que crean corporaciones públicas deben establecer los principios y las normas adecuadas para la

¹ Art. 27 del Código Civil de Puerto Rico, 1930 (31 L.P.R.A. sec. 101).

² Art. 29 del Código Civil de Puerto Rico, 1930 (31 L.P.R.A. sec. 103).



conducción de sus actividades y evitar que sus actuaciones resulten caprichosas o arbitrarias.³ Un estudio realizado por el Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos, comisionado por la OGP, define la corporación pública como un organismo creado para servir un fin público, pero que la Asamblea Legislativa ha querido dotar con la flexibilidad que caracteriza la operación de un ente privado.⁴ En ese sentido, por definición, una corporación pública debe estar excluida de la reglamentación que de ordinario aplica al sector público en temas como contabilidad, recursos humanos y compras, y tener la autoridad y capacidad para generar la mayor parte de sus ingresos.

En efecto, sobre este tipo de entidad, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que las mismas se caracterizan por generar o ser capaces de generar sus propios ingresos, independiente de las asignaciones del Fondo General; se rigen por una Junta de Directores; sus compromisos contractuales no necesariamente constituyen compromisos del Gobierno; proveen servicios vitales que por su naturaleza y magnitud de sus costos, no son provistos por la empresa privada; y están autorizadas a emitir deuda con el fin de financiar sus programas de mejoras capitales, entre otros criterios.⁵ Consecuentemente, las corporaciones públicas son instrumentos públicos que ofrecen servicios económicos o sociales para el Pueblo en nombre del gobierno, pero como entidad jurídica independiente del Estado.⁶

II. Relación entre el Estado Libre Asociado y las Corporaciones Públicas en el País.

Ahora bien, a pesar de que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la amplia autonomía fiscal y administrativa de las corporaciones públicas, el Tribunal Supremo también ha expresado que dicha “[...] autonomía financiera recibe mayor o menor fiscalización por parte del Estado, conforme el enfoque o política pública que a tales fines adopte el país bajo el cual opera la corporación pública.”⁷ Asimismo, el Tribunal Supremo ha expresado que: “La intervención gubernamental en el desenvolvimiento de las corporaciones públicas obedece primordialmente a que, a pesar de la combinación de características públicas y privadas que hemos señalado, los fondos con que opera la entidad se consideran como pública [sic], independientemente de que éstos no pasen a formar parte del presupuesto del Estado.”⁸ De manera que, “[...] a pesar de la autonomía que las caracteriza, las corporaciones públicas no pierden su cualidad de instrumentalidad gubernamental, creadas para responder a propósitos de utilidad pública. Por tal razón, en la medida que llevan a cabo este tipo de función pública, tanto el Ejecutivo como la Legislatura, ejercen, conforme a la ley y la costumbre, diferentes grados de control sobre sus funciones.”⁹

³ ‘Deberes de los Miembros de las Juntas Directivas de las Corporaciones Públicas’, pág.3, Folleto Informativo de la Oficina del Contralor, de febrero de 2007.

⁴ Documento accesible a través del portal de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, en la dirección electrónica: <http://www2.pr.gov/agencias/ogp/SalaPrensa/Documents/Comunicados%20de%20Prensa/Estudio%20Organizacion%20y%20Desempeño%20Rama%20Ejecutiva%2011%20sep.pdf>.

⁵ Véase, José M. Echevarría, *supra*, y *Huertas vs. Cía. De Fomento Recreativo*, 147 D.P.R. 12 (1998).

⁶ ‘Deberes de los Miembros de las Juntas Directivas de las Corporaciones Públicas’, pág. 3, Folleto Informativo, Oficina del Contralor, de febrero de 2007.

⁷ Véase, *Commoloco of Caguas v. Benítez Díaz*, 126 D.P.R. 478 (1990) a la pág. 491.

⁸ *Commoloco of Caguas v. Benítez Díaz*, 126 D.P.R. 478 (1990), a la pág. 493.

⁹ Véase, 147 D.P.R. 12, *supra*.



Consecuentemente, como podrán observar, según le explicáramos en ocasiones anteriores, aun cuando nuestro ordenamiento jurídico reconoce que las corporaciones públicas gozan de amplia autonomía fiscal y administrativa, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, pueden ejercer sobre éstas, cierto grado de control gubernamental a través de las leyes orgánicas que crean las corporaciones públicas o a través de leyes especiales. Esto, en función de la utilidad pública que ejercen las corporaciones públicas y de los recursos públicos que las mismas administran, aunque éstos se encuentren separados del Fondo General.

III. Ley 66-2014

La situación fiscal por la que atraviesa el País, es sin lugar a dudas, la más retante en nuestra historia, y ha requerido la implementación de múltiples medidas dirigidas a llevar nuestro País a la salud fiscal. Cabe destacar que, en el año 2014, se aprobó la Ley 66, según enmendada, conocida como “Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.

La misma, en su Capítulo II, establece medidas de reducción de gastos para la Rama Ejecutiva. Estas disposiciones son aplicables a las “Entidades de la Rama Ejecutiva”, lo cual el Artículo 5 de la Ley define como “todas sus agencias, así como a las instrumentalidades y corporaciones públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, irrespectivo del grado de autonomía fiscal o presupuestaria que de otra forma le confiere su ley orgánica u otra legislación aplicable”. Por virtud de esta Ley, se excluyeron de la aplicación de las medidas de control de gastos incluidas en la misma, sólo a la Comisión Estatal de Elecciones, la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente y la Oficina del Contralor Electoral, así como a la Universidad de Puerto Rico y sus dependencias, y a los municipios. Por lo que, en términos generantes, las corporaciones públicas están sujetas a las medidas de control de gasto establecidas en la Ley 66.

Entre otros aspectos, la Ley 66 establece: la reducción de la contratación de servicios profesionales y comprados (Art. 6); reducción en el gasto de nómina de empleados de confianza (Art. 8); control en la ocupación de puestos vacantes (Art.9); y prohíbe la concesión de aumentos en beneficios económicos o compensación monetaria extraordinaria, y limita la cuantía de ciertas compensaciones, lo que incluye el bono de navidad. Tal disposición sólo permitía la negociación con empleados sindicalizados, de forma que se lograra un

Adicionalmente, es de notar que, el Artículo 17 de la Ley 66 dispone medidas específicas de control fiscales en las corporaciones públicas predicados en la eficiencia administrativa, con fin de aliviar la situación presupuestaria actual.¹⁰ A esos efectos, vemos que dicho artículo dispone lo siguiente:

Durante la vigencia de la presente Ley, toda corporación pública deberá suspender las cláusulas no económicas negociadas en los convenios vigentes que tienen efectos económicos directos o indirectos en la operación de la corporación pública que agravan la situación presupuestaria de la misma o que resulta necesaria suspender para aliviar la situación presupuestaria.

¹⁰ Artículo 17, Ley 66-2014, conocida como “Ley de Sostenibilidad Fiscal y Operacional el Gobierno del Estado libre Asociado de Puerto Rico”.



Añade la Ley que algunas de estas “cláusulas no económicas que pueden tener un efecto económico directo o indirecto”, son las siguientes, entre otras:

- Concesión de días y horas libres con paga sin cargo a licencia alguna; toda disposición que impida asignar o reasignar tareas correspondientes a empleados, a un grupo de empleados, clase de puestos, niveles o unidad apropiada a los fines de hacer más costo efectiva la administración y operación de la corporación pública así como cumplir con los criterios de este Capítulo II;
- **Toda disposición que impida el fraccionamiento de tareas o la asignación de horarios correspondientes a empleados, a un grupo de empleados, clase de puestos, niveles o unidad apropiada a los fines de hacer más costo efectiva la administración y operación de la corporación pública así como cumplir con los criterios de este Capítulo II;**
- Toda disposición que impida la subcontratación de tareas asignadas a empleados, a un grupo de empleados, clase de puestos, niveles o unidad apropiada a los fines de hacer más costo efectiva la administración y operación de la corporación pública así como cumplir con los criterios de este Capítulo II;
- Disposiciones en cuanto a limitaciones de los derechos de gerencia o de administración del patrono a los fines de hacer más costo efectiva la administración y operación de la corporación pública y cumplir con los requerimientos de este Capítulo II;
- Requisitos de utilizar antigüedad, en la medida en que las disposiciones de antigüedad sean contrarias a lo dispuesto en este Capítulo II o constituyan una limitación para efectuar cambios en funciones, ascensos, descensos, reubicaciones, traslados, destacados u otras transacciones necesarias para evitar que se afecten los servicios en aras de hacer más costo efectiva la administración y operación de la corporación pública y cumplir con los requerimientos de este Capítulo II.

Las disposiciones anteriores se aprobaron para facultar a las corporaciones a tomar pasos efectivos para lograr una mejor administración pública. La Ley 66 dispone además que ante “cualquier interrogante sobre si determinada disposición de un convenio tiene o no un efecto económico directo o indirecto en una corporación pública que agrava la situación presupuestaria de la misma o que resulte necesaria suspender para aliviar la situación presupuestaria se someterá una consulta al Banco Gubernamental de Fomento, quien responderá en un término no mayor de sesenta (60) días.” Es importante señalar, además, que en el Artículo 32 se excluye el Artículo 17 de las facultades conferidas a la OGP con relación a la reglamentación e implementación de la Ley 66. En vista de lo anterior, recomendamos que se consulte con el Banco Gubernamental de Fomento (BGF) sobre las medidas encaminadas con relación al control del gasto en horas extra en las corporaciones públicas al amparo de las herramientas provistas por la Ley 66.

IV. Situación particular en la Autoridad de Transporte Marítimo (ATM) y la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA).

Ahora bien, en nuestra comparecencia anterior, esta Honorable Comisión expresó particular interés con relación al gasto en horas extra en la Autoridad de Transporte Marítimo (ATM) y la Autoridad



Metropolitana de Autobuses (AMA). Por lo que, estimamos pertinente proveer a esta Honorable Comisión en cuanto a los desarrollos más recientes con relación a estas entidades gubernamentales.

De entrada, en términos gerenciales, entendemos pertinente explicar que la Ley Núm. 5 de 11 de mayo de 1959, según enmendada, conocida como "Ley de la Autoridad Metropolitana de Autobuses", creó la AMA como el organismo encargado de desarrollar y administrar cualesquiera tipos de facilidades de transporte terrestre de pasajeros y servicio en y por el territorio que comprenda la capital de Puerto Rico y el área metropolitana de Puerto Rico. Conforme al Plan de Reorganización Núm. 6 de 1971, según enmendado, el cual entró en vigor el 2 de enero de 1973, se adscribió dicha entidad al Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP).

Asimismo, debemos mencionar que la Ley 1-2000, según enmendada, conocida como "Ley de la Autoridad de Transporte Marítimo de Puerto Rico y las Islas Municipio", crea la ATM también como un organismo adscrito al DTOP. Esta corporación se encarga de administrar y mantener la transportación marítima en Puerto Rico, así como las operaciones de servicios de lanchas que sirven entre Fajardo, Vieques y Culebra, así como en Hato Rey, San Juan y Cataño.

Ahora bien, luego de un estudio profundo del funcionamiento de dichas entidades, y ante la necesidad de lograr eficiencia y economías en el aparato gubernamental, se aprobó la Ley 123-2014, la cual crea la Autoridad de Transporte Integrado de Puerto Rico (ATI) y, entre otras cosas, establece la fusión de la AMA con la ATM, en esta nueva unidad. Según dispuesto por la Ley 123, *supra*, la ATI trabaja con los aspectos gerenciales y operacionales de la integración, para obtener los consentimientos y aprobaciones estatales y federales requeridos que permitan oficializar la fusión e integración correspondiente. Dicha Ley se aprobó con el fin de que las agencias estatales de transporte encaminen sus políticas, recursos económicos y capital humano, a promover una mejor eficiencia operacional de los sistemas de transporte colectivo.

Conforme con lo anterior, debemos señalar que para el Año Fiscal 2015-2016, se aprobó un presupuesto consolidado para la ATI, que asciende a \$99,944,000. Obsérvese que, estos recursos incluyen \$29,000,000 provenientes de Asignaciones Especiales, \$21,390,000 de Fondos Federales, \$7,053,000 de Ingresos Propios, \$41,717,000 de Otros Ingresos y \$784,000 del Programa de Reinversión y Estímulo Económico Federal (ARRA, por sus siglas en inglés). Este presupuesto refleja el efecto de la integración o consolidación de la AMA y la ATM, en la nueva ATI, según lo dispuesto en la Ley 123.

Aunque si bien la OGP no tiene constancia ni monitorea el pago de horas extra en las corporaciones públicas, si nos compete la aprobación de los puestos, de conformidad con la Ley 66 y su normativa habilitadora. Ante ello, el 15 de octubre de 2015 y el 14 de marzo de 2016, la AMA y la ATM solicitaron a la OGP que se aprobara una transferencia de empleados de la AMA a la ATM, en virtud de las disposiciones de la Ley 123, ***"y ante la realidad de los recursos adicionales que están disponibles en la AMA"***. Dichas solicitudes incluían una lista de empleados de la AMA que serían transferidos a la ATM.

Al evaluar los mismos, notamos que los empleados que se solicitaba la aprobación de la OGP para ser transferidos a la ATM, ocupaban puestos de conductores en la AMA. Según los documentos sometidos por estas entidades, los empleados de la AMA se transferirían para ocupar diversos puestos en la ATM,



de acuerdo a la necesidad identificada. Cabe destacar que las transferencias de estos empleados, según solicitado por la ATM y la AMA en el 2015 y en el 2016, fueron aprobadas en su totalidad por la OGP. Ante ello, en total se aprobó la transferencia de 44 empleados de la AMA a la ATM, para atender la situación del alto gasto en el pago de horas extra en la ATM.

Según información provista por ambas corporaciones, actualmente, la AMA cuenta con 1,023 empleados y la ATM con 820 empleados. No obstante, sugerimos que se consulte con dichas instrumentalidades para que se expresen en cuanto a la situación actual de las transacciones de personal realizadas, así como para que ofrezcan información actualizada sobre su plantilla de empleados y el gasto objeto de la presente investigación.

Esperamos que estos comentarios actualizados le sean de utilidad a esta Honorable Comisión en la investigación objeto de la **Resolución del Senado Núm. 662**.

Cordialmente,



Luis F. Cruz Batista