



HON. MIGUEL ROMERO
SECRETARIO

Ponencia del Secretario del
Departamento del Trabajo y Recursos Humanos
Miguel Romero

Ante la Comisión de Desarrollo Económico, Planificación,
Comercio, Industria y Telecomunicaciones
Cámara de Representantes de Puerto Rico

16 de febrero de 2011

Hon. Señor Presidente de la Comisión de Desarrollo Económico, Planificación, Comercio, Industria y Telecomunicaciones, Representante José Chico Vega; miembros de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, representantes de los medios de comunicación, deponentes ante esta Comisión Legislativa, público presente.

Comparece ante usted, como Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, para record el Lcdo. Miguel Romero. En esta ocasión tengo a bien referirme al Resolución de la Cámara 151 que la Comisión de

1 9 3 1 - 2 0 1 1 **80**
OFICINA DEL SECRETARIO ANIVERSARIO

Desarrollo Económico, Planificación, Comercio, Industria y Telecomunicaciones de la Cámara de Representantes de Puerto Rico nos remitiera para análisis y comentarios. Su título es el siguiente:

“RESOLUCIÓN

Para ordenar a las Comisiones de Desarrollo Económico, Planificación, Comercio, Industria y Telecomunicaciones; y del Trabajo y Relaciones Laborales de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, a realizar una investigación exhaustiva sobre el impacto económico de las leyes laborables en el costo de hacer negocios en Puerto Rico.”

En síntesis, el propósito de esta resolución es analizar la situación actual de la legislación laboral que rige sobre el sector privado de Puerto Rico y la reglamentación promulgada a su amparo, con el propósito de conocer cómo la misma incide sobre la economía y cuál es el costo real de hacer negocios en nuestra Isla.

Al respecto, la *Ley Orgánica del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos*¹, establece que, como organismo público, estamos llamados a patrocinar y alentar los intereses y el bienestar de los trabajadores de Puerto Rico; así como laborar por mejorar sus condiciones de vida y de trabajo y promover sus oportunidades para obtener empleos lucrativos. El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH), tiene, además, la responsabilidad ministerial de propiciar la paz laboral e implantar, desarrollar y coordinar la política pública y los programas dirigidos a la formación y capacitación de los recursos humanos indispensables para cubrir las necesidades del sector laboral.² Es dentro de la referida autoridad y disposiciones estatutarias atinentes que hemos analizado la presente medida.

¹ Ley Núm. 15 de 15 de abril de 1931, *según enmendada*.

² Sec. 2 de la Ley 15, *supra*. 3 L.P.R.A., Sec. 305.

Dicho lo anterior, mencionamos el hecho que con la llegada de la globalización y el desarrollo de la tecnología, el Gobierno de Puerto Rico ha tenido que repensar el modelo de desarrollo económico de nuestro País, a fin de atemperarlo a las nuevas tendencias económicas mundiales y a los nuevos progresos en la tecnología, la ciencia y la informática. Así se ha propuesto el Modelo Estratégico para una Nueva Economía, conocido como MENE por sus siglas en español, el cual establece los principios y la visión futura de nuestro País y los pasos para llegar a ella.³

Para lograr este propósito, los especialistas en la materia hacen hincapié en que hay que desarrollar la capacidad de investigación y desarrollo, transformar el sistema educativo para atemperarlo a la nueva realidad, crear las condiciones para propiciar la innovación

³ Véase Modelo Estratégico para la Nueva Economía: Crecimiento, Competitividad y Empleos, Gobierno de Puerto Rico, Hon. Luis G. Fortuño, septiembre de 2009.

incluyendo el sector gubernamental, en fin, conforme establece la página 17 del MENE la transición a la economía del conocimiento no se logra a corto plazo sino que requiere un compromiso de asignar los recursos necesarios por un período de tiempo largo.⁴ Ello dirigido a fortalecer nuestra capacidad y mantenernos en ruta al crecimiento económico que nos permita ser más competitivos y ampliar el mercado de empleos.

A tenor con estos datos, el DTRH reconoce que los recursos humanos constituyen un factor determinante en el progreso económico de un país y, en conjunto con otros factores, son los responsables de producir, intercambiar y consumir bienes y servicios. Cuando se atiende este tema, es necesario que, además, se estudien las tendencias demográficas. Sobre la misma hay que considerar que la migración es el componente que presenta más fluctuaciones y

⁴ Ibid, a la pág. 17.

dificultad de predicción ya que ésta depende directamente de la población. Aunque la discusión pública acerca de la emigración de profesionales de la Isla hacia Estados Unidos se ha dado desde la década pasada entre la academia, los medios de comunicación y la opinión pública, lo cierto es que el problema parece haberse agravado. Más, aún, ante el aumento en los niveles de educación y destrezas de los puertorriqueños y ante un panorama recesivo, no es menos cierta la necesidad de capital humano para levantar nuestra economía; lo que implica que las condiciones de empleo deben ser y mantenerse adecuadas para que resulten atractivas al mismo.

Conforme lo antes expresado, el DTRH apoya la necesaria intervención del Estado en la reglamentación y el establecimiento de normas y parámetros mínimos y básicos que mejoren las condiciones de trabajo de todos los puertorriqueños. El requerimiento urgente de garantizar y proveer los más altos niveles de calidad de servicios, han hecho

necesario que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico se haya visto obligada a atender los reclamos salariales y de mejores condiciones de trabajo de muchos trabajadores, como por ejemplo los profesionales de la salud para así evitar su migración.⁵

A tono con lo expuesto, es necesario tener presente que cada legislación, de la cual como vemos no está exenta la laboral, ha tenido un por qué, una semilla o situación que, como norma general, generó en el legislador la inquietud de plasmar en un estatuto la solución a lo experimentado o la medida del cambio que se desea lograr. Así pues, acogemos de manera inspiradora la interpretación que nos brinda el Tribunal Supremo de Puerto Rico al evaluar una situación en la que correspondía determinar el alcance de una protección laboral en

⁵ Véase la Ley Núm. 27, 28 y 29 de Julio de 2005 relacionadas con establecer un salario mínimo para los profesionales de la enfermería en Puerto Rico en el sector laboral privado y público.

cuanto si la cantidad monetaria recibida por el empleado era tributable o no. Expresó el Tribunal Supremo:

“[a] fin de cuentas, pues, nadie puede comprender e interpretar la significación de cualquier legislación con la mera lectura de su texto, sin conocer el contexto histórico, cultural y social en el cual se aprobó. Se requiere entonces incluir en el análisis no tan solo los elementos intrínsecos a la legislación, como son su exposición de motivos o sección de definiciones, sino también ciertos factores extrínsecos a la misma. Entre éstos los tratadistas destacan: “(1) los sucesos o puntos de vistas contemporáneos a su aprobación; (2) la política y el orden público; (3) los informes de la Comisión Legislativa que estudió el proyecto de ley; (4) el Diario de Sesiones, los anteproyectos, en fin el historial legislativo; (5) la historia de la ley; (6) el momento de la aprobación de ésta;

(7) las realidades sociales, políticas y económicas en el momento de hacerse la interpretación y (8) las condiciones existentes y las costumbres arraigadas al momento de aprobarse la ley.” También sirven, según explica Fiore: “la comparación de las leyes, de la doctrina y de la jurisprudencia.”⁶

Sobre el particular, señalamos que nuestro Alto Foro reiteradamente ha expresado que *“[l]a legislación laboral de Puerto Rico está orientada a promover la justicia social de la clase trabajadora, garantizando la mayor protección de sus derechos laborales. Su esencia es remedial o reparadora, por lo cual su interpretación judicial debe ser liberal y amplia para que se puedan alcanzar los objetivos que la originaron. En*

⁶ Francisco J. Orsini García v. Juan C. Méndez, Secretario de Hacienda, 2009 TSPR 190 (177 DPR__).

este proceso interpretativo, toda duda en cuanto a la aplicación de una disposición legal laboral deberá resolverse a favor del empleado.”⁷

A la luz de lo expuesto, destacamos que nos parece muy pertinente al tema una relación preparada por el Lcdo. Alberto Acevedo Colom⁸, quien luego de elaborar una sinopsis histórica del desarrollo del derecho laboral en Puerto Rico, presenta de manera concisa el ámbito de las diversas materias que lo componen, a saber:

“El derecho laboral ha evolucionado de forma que hoy podemos identificar cinco (5) subdivisiones que componen el mismo, que son las siguientes:

⁷ Ibid.

⁸ Acevedo Colom, Alberto, *Legislación Protectora del Trabajo Comentada*, a la pág. 5. Edición 2005.

1. *La legislación de relaciones obrero-patronales. La misma cubre todo lo relacionado con la organización de las uniones obreras, la negociación colectiva, el derecho a la huelga y los organismos que entienden en estas funciones.*

2. *La legislación protectora del trabajo. La misma cubre los derechos de los empleados ante el patrono en los casos en que no existe convenio colectivo entre las partes. Aplica solamente a los empleados del sector privado y las corporaciones públicas que operan como empresas privadas.*

3. *La legislación de personal. La misma cubre los derechos ante el patrono de los empleados de las agencias tradicionales del Estado Libre Asociado, sus municipios y*

el Gobierno Federal, así como la reglamentación vigente y los organismos creados para entender en disputas que surgen en este campo.

4. La legislación de seguridad social del trabajo. La misma cubre los derechos de los obreros ante organismos gubernamentales o privados, que surgen en virtud de disposiciones legales que conceden compensación u otros beneficios en caso de retiro o jubilación, incapacidad ocupacional, incapacidad no ocupacional, despidos y cesantías.

5. La legislación de seguridad y salud en el trabajo. La misma cubre la obligación del patrono de proveer a sus empleados un lugar de trabajo de libre de riesgos para la seguridad y la salud de éstos, así como la función

supervisora del Estado para asegurar el cumplimiento de la ley, incluyendo las penalidades y remedios disponibles.”⁹

Con particular énfasis denotamos que la conciencia de la protección de los derechos de los trabajadores está tan arraigada en nuestra conciencia colectiva que la misma Constitución¹⁰ acoge múltiples garantías y postulados sobre el particular. Así pues, destacamos que además de la prohibición del discrimen¹¹ y el derecho al voto secreto¹² contenidas en el Artículo II de la Constitución de Puerto Rico, también se encuentran los siguientes:

⁹ Acevedo Colom, Alberto, *Legislación Protectora del Trabajo Comentada*, a la pág. 5. Edición 2005.

¹⁰ Véase Constitución del E.L.A., Sección II, 1952.

¹¹ En material laboral, refiérase, entre otras, a: Ley Núm. 17 de 22 de abril de 1988, según enmendada; Ley Núm. 81 de 27 de julio de 1996; y Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada.

¹² Ley Núm. 47 de 28 de abril de 1930 (29 L.P.R.A. sec. 131, et seq).

“Sección 15. Empleo y encarcelación de menores.

No se permitirá el empleo de menores de catorce años en cualquier ocupación perjudicial a la salud o a la moral o que de alguna manera amenace la vida o integridad física.

No se permitirá el ingreso de un menor de dieciséis años en una cárcel o presidio.

Sección 16. Derechos de los empleados.

Se reconoce el derecho de todo trabajador a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a recibir igual paga por igual trabajo, a un salario mínimo razonable, a protección contra riesgos para su salud o integridad personal en su trabajo o empleo, y a una jornada ordinaria que no exceda de ocho horas de trabajo. Sólo podrá trabajarse en exceso de este límite

diario, mediante compensación extraordinaria que nunca será menor de una vez y media el tipo salario ordinario, según se disponga por ley.

Sección 17. Derecho a organizarse y negociar colectivamente.

Los trabajadores de empresas, negocios y patronos privados y de agencias o instrumentalidades del gobierno que funciones como empresas o negocios privados tendrán el derecho a organizarse y a negociar colectivamente con sus patronos por mediación de representantes de su propia y libre selección para promover su bienestar.

Sección 18. Derecho a la huelga, a establecer piquetes, etc.

Al fin de asegurar el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, los trabajadores de empresas, negocios y patrono privados y de agencias o instrumentalidades del gobierno que funciones como empresas o negocios privados tendrán, en sus relaciones directas con sus propios patronos, el derecho a la huelga, a establecer piquetes y a llevar a cabo otras actividades concertadas legales.

Nada de lo contenido en esta sección menoscabará la facultad de la Asamblea Legislativa de aprobar leyes para casos de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud o la seguridad públicos esenciales.”

De otra parte y también relacionado con uno de los temas aludidos en la Exposición de Motivos de la medida, como es de conocimiento público, durante los pasados años se ha discutido, tanto en la Asamblea Legislativa como en los medios de comunicación, la deseabilidad de una flexibilidad laboral que permita alternativas de trabajo y horarios flexibles, a fin de promover el bienestar de los trabajadores así como el estimular la economía. Ahora bien, dicha flexibilidad debe ir de la mano con el garantizar los derechos de los trabajadores conforme lo establecen la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la legislación protectora del trabajo a nivel estatal.

Así pues, el DTRH apoya toda iniciativa legislativa que promueva el desarrollo económico de nuestra Isla, siempre y cuando se haga un justo balance entre tal desarrollo y los derechos de los trabajadores¹³.

¹³ Obsérvese que en caso de trabajadores que van a trabajar fuera de Puerto Rico, pero no es para trasladarse y ubicarse permanentemente en otra jurisdicción, rige

Es deber de todos los puertorriqueños esforzarnos porque nuestro país tenga empresas más productivas, más competitivas y en constante crecimiento económico. Ahora bien, una revisión de las leyes laborales no se puede realizar sin tomar en consideración las razones que motivaron al legislador a atender determinadas situaciones. Es necesario integrar diversos esfuerzos e iniciativas para que cada paso que se tome esté enfocado hacia el logro de lo que aspiramos, llevar a Puerto Rico a un sitio en el cual su idoneidad como mercado y jurisdicción lo posiciona como el lugar óptimo para establecer empresas y servicios.

la Ley Núm. 87 de junio 22 de 1962, según enmendada, la cual concede autoridad al Secretario del Trabajo para atender todo lo concerniente a la contratación de trabajadores cuyos servicios vayan a utilizarse fuera de Puerto Rico, incluyendo la fijación de normas administrativas. Así pues, toda persona u organización o agente que se proponga contratar trabajadores para trabajar en cualquier lugar fuera de Puerto Rico, deberá comunicarse con el Secretario e informarle, en los formularios que se suministren, todo lo concerniente a sus planes, incluyendo información sobre el número de trabajadores que se propone contratar ; medios que han de utilizarse para su transportación desde Puerto Rico hasta el sitio donde han de realizar su trabajo; nombre del patrono con la dirección exacta de éste; clase de labor que han de realizar los trabajadores; salarios a pagarles; garantía mínima de horas de trabajo y compensación y demás condiciones de trabajo que han de ofrecerse.

De esta manera se fortalecerá la economía y el mercado de empleos, abonando así a la productividad, progreso y calidad de vida de nuestros ciudadanos, con este sentir, le aseguramos a la Honorable Comisión que estaremos a su completa disposición para colaborar en la ingente labor que realizan, en particular en todo cuanto entiendan podamos servirle para el desarrollo de la presente investigación.

Es pertinente mencionar que esta Administración ha identificado diversas reformas necesarias que atienden los retos que presentan asuntos tales como los costos, la eficiencia y la funcionalidad, los cuales le restan competitividad a nuestra economía. Destacamos que algunas de éstas ya han germinado mediante legislación aprobada.¹⁴ Una de las

¹⁴ En lo pertinente, mencionamos las siguientes:

- 1) Reforma de Alianzas Público Privadas: Ley Núm. 29 de 8 de junio de 2009, conocida como "Ley de las Alianzas Público Privadas",
- 2) Reinención de la función del gobierno, a través de la Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva: Atender el problema del gigantismo gubernamental de manera fiscal y socialmente responsable. Ley de

iniciativas que últimamente ha generado gran exposición pública es la revisión de leyes laborales, de la cual diversos grupos han hablado, a favor y en contra, en infinidad de foros. Ciertamente, ante lo expuesto, dicha materia no está ajena a que se analice y se propongan nuevas políticas que permitan, incentivar el trabajo, aumentar la participación y la demanda laboral en el sector privado, dentro de unos parámetros razonables.

Reconocemos que nuestra jurisdicción cuenta con múltiple legislación laboral que por décadas ha garantizado el bienestar de nuestros trabajadores. No obstante, en aras de que Puerto Rico cuente con un marco jurídico laboral atemperado a los tiempos que enfrentamos, se hace necesario se revise objetiva y responsablemente la pertinencia de

Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva 2009, Ley Núm. 182 de 17 de diciembre de 2009.

- 3) Reforma de Permisos: Ley Núm. 161 Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009.
- 4) Reforma Energética. Véase Ley Núm. 82 y 83 de 19 de julio de 2010.

algunos estatutos que ya cumplieron su misión y evaluar si mediante otro tipo de disposiciones o acuerdos, se propicia de igual manera, la justicia y protección laboral. No obstante, recalamos que nuestra misión es y continuará siendo proteger y garantizar el bienestar, seguridad, estabilidad y progreso de la clase trabajadora.

Por las razones antes expuestas, deseamos reiterar nuestra disposición a la Honorable Comisión para colaborar en todo cuanto considere pueda requerir para el cabal cumplimiento con la presente resolución investigativa, de manera que se abone a un análisis cabal de la legislación laboral vigente. Asimismo, conforme, el conocimiento especializado en la materia, recomendamos se ausculte los comentarios del Desarrollo Económico y Comercio, así como del Departamento del Justicia, instrumentalidades gubernamentales íntimamente relacionadas con la presente materia.

Agradecemos la oportunidad brindada para compartir nuestra posición respecto a la R. de la C. 151 y esperamos que nuestros comentarios aporten al análisis que esta honorable Comisión realiza.

Cordialmente,

Miguel Romero