

Víctor M. Caparrós

La legislación de salario mínimo de Puerto Rico según las últimas enmiendas del 1995

Introducción

En este artículo se hace un análisis descriptivo del alcance y de los efectos que tendrán sobre la fuerza trabajadora del país las enmiendas que se hicieron en el 1995 a la ley 96 del 26 de junio de 1956, conocida como la Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico. El autor pretende señalar aquellas facultades y poderes de investigación que anteriormente tenía la Junta de Salario Mínimo que, por efecto de esas enmiendas, le fueron restringidas o eliminadas. También se abarcará el tema de derechos adquiridos derogados y se comentará el tema sobre la restricción de beneficios futuros como resultado de dichas enmiendas.

Es de rigor señalar que las enmiendas finalmente aprobadas distan mucho de las versiones originales según se publicaron en la prensa del país. Es de conocimiento público la reacción de rechazo del liderato obrero en contra de los planes que se tenían de eliminar a la Junta de Salario Mínimo y de transferir sus poderes al Secretario del Trabajo. En la prensa también se publicó sobre los planes de reducir el término de prescripción para la reclamación de salarios y otros beneficios adeudados a los trabajadores. Aunque el término de prescripción es de tres años bajo la legislación de Puerto Rico, la reclamación se puede retrotraer a los últimos diez años luego de que el empleado cesó su trabajo o entabló la reclamación. Esta disposición es mucho más beneficiosa que bajo la jurisdicción federal que se limita básicamente a los últimos dos años trabajados, con el agravante de que el

Resumen

Este artículo tiene el propósito principal de analizar los alcances y los efectos de estas enmiendas introducidas a la ley 96 del 26 de junio de 1956, conocida como la Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico. El análisis que se hizo de la Ley 84 del 20 de julio de 1995 revela, entre otras cosas, que las facultades y los poderes de investigación de la Junta de Salario Mínimo fueron restringidos significativamente en perjuicio de los trabajadores puertorriqueños. Aunque por un lado supuestamente se garantiza la igualdad en la aplicación automática del salario mínimo federal, por otro lado este mínimo federal equivale a un tope salarial sobre el cual no se pueden fijar salarios al amparo de la legislación de Puerto Rico como lo era antes de las enmiendas. También se restringe la facultad para fijar vacaciones y licencia por enfermedad en exceso de 15 y 12 días, respectivamente, y no se permite extender estos beneficios a los empleados que trabajen menos de 115 horas en cualquier mes del año. Además de reducir prácticamente los poderes de revisión de la Junta al ámbito local, estas enmiendas eliminaron el derecho a una garantía de compensación semanal mínima a que tenían derecho los trabajadores de las industrias de hospitales, restaurantes, hoteles, cervezas y comercio al por menor.

En el estudio también se señalan otros hallazgos ajenos al propósito principal de este trabajo que no podemos obviar por las repercusiones que puedan tener en el futuro. Estos tienen que ver con errores en la redacción del estatuto que tienden a generar confusiones que entendemos requerirán enmiendas a la ley antes de que las controversias lleguen a los tribunales. Estos errores probablemente fueron el resultado de la premura en aprobar la ley o de la falta de un asesoramiento adecuado o ambas razones.

* Profesor de Universidad de Phoenix, Recinto de Puerto Rico

período cubierto por la reclamación se reduce a medida que transcurre el tiempo y se atrasa la petición de reclamación.

Afortunadamente para los trabajadores, y gracias a la intervención de algunos líderes obreros y líderes religiosos, las enmiendas a las tres leyes laborales que tienen que ver con la jornada de trabajo, la forma de pago a los trabajadores y sobre la legislación de salario mínimo son menos adversas para éstos que lo planificado originalmente.

Aunque el tema de este artículo girará en torno a los efectos que tendrán las enmiendas del 1995 sobre la legislación de salario mínimo, nos parece que la mejor manera de comprender sus efectos es ofreciendo primeramente una breve descripción del transcurso histórico y de la cobertura de la legislación de salario mínimo tanto a nivel local como federal. También será de mucha ayuda conocer los fines que se persiguen con la aprobación de este tipo de legislación y más aún, los poderes conferidos a la Junta de Salario Mínimo para el desempeño de sus funciones al amparo de lo dispuesto en la Ley 96 del 26 de junio de 1956 con anterioridad a las enmiendas del 1995.

Transfondo Histórico de la Legislación de Salario Mínimo

A Puerto Rico le cabe el honor de ser uno de los primeros países en aprobar una Ley de Salario Mínimo de un alcance social aún mayor que la aprobada por el Congreso de los Estados Unidos sólo tres años antes y que se conoce como la Ley Federal de Normas Razonables de Trabajo de 1938. Esa primera Ley aprobada en Puerto Rico en el 1941 (Ley núm. 8 del 5 de abril de 1941) le concedía a la Junta de Salario Mínimo unas facultades ilimitadas en lo concerniente a la fijación de salarios mínimos, vacaciones, licencia por enfermedad, períodos máximos de labor y garantía de compensación mínima, entre otras condiciones de trabajo. Esta amplia cobertura de beneficios contrasta con lo dispuesto en la Ley Federal que básicamente se limita a la revisión de salarios mínimos.

Posteriormente, específicamente, en el año 1956 se aprobó en Puerto Rico la actual Ley de Salario Mínimo (Ley 96 del 26 de junio de 1956). Esta ley originalmente, al igual que la Ley Federal, se limitaba a la revisión de salarios mínimos únicamente. Sin embargo, a esta Ley se le hicieron luego varias enmiendas muy importantes. Entre éstas se pueden mencionar la que le restituyó a la Junta la facultad para revisar las disposiciones

sobre vacaciones y licencia por enfermedad (Ley 116 de junio de 1968) así como la Ley 21 del 23 de septiembre de 1983 que autorizaba a la Junta a revisar las disposiciones sobre garantía de compensación mínima contenidas en 16 de los 24 decretos que fueron aprobados al amparo de la Ley Núm. 8 del 1941. Una de las enmiendas más importantes a esta ley se hizo en el 1988 cuando el autor de este artículo era el Presidente de la Junta de Salario Mínimo. En ese año se aprobó la Ley 101, del 15 de julio de 1988, la cual facultaba a la Junta a fijar salarios mínimos sin consideración de tope salarial alguno. Hasta ese año la Junta no podía fijar salarios mínimos por encima de los mínimos federales, en virtud de una ley aprobada en el 1979 y que en cierto modo era muy parecida a la enmienda aprobada en el 1995.

Una explicación de la legislación de salario mínimo estaría incompleta si no se incluye la parte pertinente de la Ley Federal sobre Normas Razonables de Trabajo de 1938 (Fair Labor Standard Act of 1938). Esta ley, que fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en el 1938, ha estado en vigor en Puerto Rico desde esa fecha y su cobertura es la misma que aplica para el continente. Por disposición de esa ley el salario mínimo federal aplica básicamente a los empleados en actividades de comercio interestatal, a empleados de empresas que operan con un volumen de ventas de \$500 mil o más al año y a los empleados de escuelas, hospitales y del gobierno, independientemente del nivel de ingresos. Contrario a lo que mucha gente cree, a la mayoría de los trabajadores agrícolas en Puerto Rico no les aplica dicha ley porque gran parte de los agricultores no reúnen los requisitos para estar cubiertos por ésta. Para que el agricultor esté cubierto por la Ley Federal, debe tener un volumen de ventas anuales de \$500 mil o más o estar en el comercio interestatal, y aún si tuviera el volumen de ventas, pero no empleara el equivalente de 500 hombres días en cualquier trimestre del año, estaría exento de las disposiciones de la Ley Federal. Cabe señalar que el salario mínimo federal ha sido revisado en ciclos muy variados, como aconteció en los años 1940, 1955, 1961, 1966, 1974, 1977, 1989 y 1996.

Fines y Propósitos de la Ley

El propósito que persigue cualquier legislación de salario mínimo es el de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores mediante la fijación de unas tasas mínimas de salarios y otras condiciones de trabajo sin menoscabar la oportunidad de obtener unas tasas más altas en virtud de la

negociación colectiva o por iniciativa de los propios patronos. La política pública está dirigida a eliminar, tan rápidamente como sea posible, las condiciones de trabajo inadecuadas en las industrias y lograr el más alto nivel posible de jornales consistentes con el desarrollo económico, sin reducir sustancialmente el empleo ni menoscabar la oportunidad de obtener los mejores salarios.

Este tipo de legislación es más efectiva en los países menos desarrollados y en aquellos con una tasa de agremiación baja. No empece al desarrollo económico alcanzado en Puerto Rico durante las últimas décadas, todavía éste depende de un organismo público que reglamente las condiciones de trabajo de sus empleados, especialmente de aquel sector grande de trabajadores no agremiados.

Naturaleza de la Junta

La Junta de Salario Mínimo es una agencia que se crea en virtud de la Ley 96, del 26 de junio de 1956. Está compuesta por tres personas nombradas por el Gobernador de Puerto Rico -quien a su vez cuenta con el consejo y consentimiento del Senado -, y tiene una vigencia de cuatro años. El Gobernador nombra a una de estas personas como Presidente de ese organismo. Los miembros de esta Junta deben simpatizar con los fines y propósitos de la Ley. A este organismo se le confieren unas facultades y unos poderes de investigación muy amplios, pero naturalmente el más importante es el que la facultad para revisar los salarios mínimos y otras condiciones de trabajo aplicables a la industria en cuestión. Como veremos más adelante, esta facultad le fue restringida significativamente por efecto de las enmiendas del 1995.

Procedimiento de Revisión

El procedimiento de revisión de los decretos mandatorios es uno de carácter cuasi legislativo tal como se describe a continuación. Al amparo de la Ley de Salario Mínimo, cuando la Junta acuerde revisar el decreto mandatorio aplicable a una industria en particular, así lo hará constar mediante la publicación de un Aviso de Convocatoria a Audiencia Pública que se celebrará ante un Comité de Salario Mínimo compuesto generalmente de nueve personas representativas en igual proporción del interés público, patronal y obrero. La convocatoria deberá contener la definición aprobada

por la Junta para la industria en cuestión y deberá indicar la fecha y lugar donde se llevará a cabo la audiencia pública. El Comité así compuesto estará presidido por un representante del interés público, designado por el Presidente de la Junta.

En el proceso de vistas públicas el Comité recibirá el testimonio de las personas que comparezcan ante él, así como la información que tengan a bien suministrarle. Posteriormente el Comité remitirá a la Junta un informe que contiene sus conclusiones de hechos y un Proyecto de Decreto Mandatorio con sus recomendaciones sobre salarios mínimos y cualquier otra condición de trabajo que la Junta le haya encomendado revisar conforme a la Ley .

La Junta publicará el Proyecto de Decreto Mandatorio mediante un aviso en un periódico de circulación general en Puerto Rico y concederá a las partes afectadas 30 días para someter un memorando a favor o en contra de su aprobación. Luego de transcurrido ese período de tiempo y basado en toda la documentación a su disposición, la Junta tomará el acuerdo de aprobar o rechazar el proyecto de decreto, pero no podrá alterarlo a su capricho. De aprobarlo, deberá publicar un Aviso de Aprobación donde así se hará constar y se advertirá que el mismo se convertirá en lo que se conoce como un Decreto Mandatorio con fuerza de Ley y que entrará en vigor 15 días después de la publicación del Aviso de Aprobación. En caso de que la Junta acuerde no aprobar el Proyecto de Decreto Mandatorio aplicable a la Industria en cuestión, podrá devolverlo al mismo Comité para su reconsideración o podrá nombrar otro Comité.

Este procedimiento de revisión, como habrán notado, es de naturaleza cuasilegislativo donde se puede visualizar al Comité de Salario Mínimo como una mini legislatura que produce un proyecto de Decreto Mandatorio y a la Junta como un ente que actúa parecido al poder decisonal del Gobernador de aprobar o rechazar los proyectos que le son referidos para su consideración.

Facultades y Poderes de Investigación

Con anterioridad a las enmiendas a la Ley de Salario Mínimo aprobadas en el 1995, la Junta tenía facultad para fijar salarios mínimos sin consideración de tope salarial alguno. Podía, inclusive, fijar salarios por encima de los mínimos federales vigentes. También tenía facultad para fijar, sin

límite alguno, aquel número de días de vacaciones y de licencia por enfermedad que razonablemente pudiera conceder la industria bajo estudio. Por último, tenía facultad para revisar las disposiciones sobre garantía de compensación mínima contenidas en 16 de los 24 decretos aprobados al amparo de la Ley 8 del 1941. Once de estos dieciséis decretos contienen disposiciones sobre garantía de compensación diaria mínima. Estos son los siguientes:

- 1) Núm. 5 - Azucarera Agrícola
- 2) Núm. 7 - Teatros y Cines
- 3) Núm. 11 - Construcción
- 4) Núm. 12 - Servicios de Transporte
- 5) Núm. 13 - Trenes de Lavado
- 6) Núm. 14 - Muebles
- 7) Núm. 15 - Canteras
- 8) Núm. 17 - Piña
- 9) Núm. 19 - Cafetalera
- 10) Núm. 20 - Impresos, Publicaciones y Otras Artes Gráficas
- 11) Núm. 23 - Heladera

Existen además otros cinco decretos que contienen garantías mínimas sobre una base semanal. Estos decretos son los siguientes:

- 1) Núm. 4 - Hospitales
- 2) Núm. 6 - Restaurantes
- 3) Núm. 8 - Comercio al Por Menor
- 4) Núm. 22 - Hoteles
- 5) Núm. 24 - Cerveza

Es bueno aclarar que la disposición sobre garantía de compensación mínima fue concebida como una forma de garantizar el mayor número de horas de trabajo a los empleados de dichas industrias. En lo que respecta a la garantía de compensación semanal mínima, a los trabajadores de esas

cinco industrias generalmente se les garantizaban 40 horas a la semana siempre y cuando hubieran trabajado un determinado número de horas a la semana y estuvieran disponibles para trabajar.

Más adelante, cuando comencemos a analizar el alcance de las enmiendas del 1995, veremos cómo el derecho adquirido de disfrutar de una garantía de compensación semanal mínima se les suspendió a los trabajadores de esas cinco industrias.

Alcances y Efectos de las Enmiendas del 1995

En esta sección se analizan los alcances y los efectos de las facultades de la Junta y, por ende, el efecto sobre los beneficios de los trabajadores como resultado de las enmiendas que se le hicieron a la Ley de Salario Mínimo en virtud de la Ley 84 del 20 de julio de 1995. Algunos de los hallazgos del análisis son muy significativos, especialmente los que tienen que ver con las restricciones de facultades a la Junta, la eliminación de derechos adquiridos y la omisión que se hace del mandato legislativo de revisar los decretos mandatorios por lo menos una vez cada dos años.

La Ley 84 del 1995 tiene el efecto de privar al trabajador puertorriqueño de devengar salarios por encima de los mínimos federales vigentes. También los priva de disfrutar vacaciones y licencias por enfermedad en exceso de 15 y 12 días al año, respectivamente. Al amparo de la legislación de salario mínimo vigente con anterioridad a las enmiendas del 1995, a la Junta no se le restringía la facultad de revisar estos beneficios como ocurre ahora, cuando se le imponen unos topes que van en detrimento de los trabajadores puertorriqueños. Además de limitarle la facultad para sobrepasar el límite de días de vacaciones y licencia por enfermedad, la Legislatura fue aún más lejos al abrogarse unos poderes relacionados con estos beneficios que antes eran materia de discusión y consideración única de los Comités de Salario Mínimo. Por ejemplo, ahora por disposición de ley, la Junta no tiene facultad para extender estos beneficios a aquellos empleados que trabajen menos de 115 horas al mes. La Junta viene obligada a incorporar en esas dos disposiciones unas cláusulas preestablecidas que antes eran recomendadas por los Comités de Salario Mínimo.

Antes de hacer un análisis más detallado de los alcances y efectos de las Enmiendas del 1995, creemos oportuno hacer unos señalamientos con respecto a la enmienda a la Ley de Salario Mínimo dirigida a garantizar la

igualdad en la aplicación automática del salario mínimo federal (Apéndice 1). Aunque la disposición resulta atractiva en apariencia, la realidad es otra si la consideramos como un tope salarial que no se puede sobrepasar, contrario a como era antes. Hubiera sido verdaderamente beneficioso al trabajador si se le hubiera añadido la frase, "sin menoscabo de recibir salarios mínimos más altos al amparo de los procedimientos de revisión estatuidos en la Ley 96 del 26 de junio de 1956". Claro está, que esa no era la intención, sino más bien subsanar en algo la presión ejercida contra la reducción de beneficios que se desprende de la misma Ley 84 del 1995. Sobre esa misma Sección 1 (c) podemos añadir que resulta altamente confuso la segunda oración que da la impresión de que las facultades de revisión de la Junta ahora se limitan a las actividades que no están cubiertas por la Ley Federal de Normas Razonables del Trabajo de 1938. Tal como está redactada la Sección 1 (c) se puede interpretar que tanto los salarios mínimos como las vacaciones y la licencia por enfermedad serán objeto de revisión solamente en las actividades que no están cubiertas por la Ley Federal. Si esa no era la intención se debió dejar fuera las palabras licencias por vacaciones y enfermedad de esa Sección 1 (c), según nuestra opinión. En relación con la garantía de igualdad en la aplicación automática del Salario Mínimo Federal, entendemos que ésta podría resultar inoperante si el Congreso de los Estados Unidos, al aprobar aumentos de salarios, concediera un trato especial a Puerto Rico al disponer fechas de vigencia distintas de las del Continente. La doctrina del campo ocupado no aplica a la Ley Federal según lo dispuesto en la sección 18 (Apéndice 2), pero allí sólo se habla de salarios mínimos y jornada de trabajo y nada sobre fecha de vigencia. Naturalmente que serían los Tribunales los que tendrían que opinar al respecto. El Congreso podría conceder ese trato especial a Puerto Rico respondiendo al reclamo del sector patronal e inclusive de algunos municipios que no tuvieran la capacidad económica para absorber los aumentos en salarios y que de lo contrario tendrían que optar por reducir el número de empleados o las horas trabajadas, reducir los servicios que éstos prestan a la comunidad o, en último caso, aumentar los impuestos para balancear sus presupuestos.

Conclusiones y Recomendaciones

El análisis que precede sobre la Ley 84 del 20 de julio de 1995 que enmendó la Ley 96 del 26 de junio de 1956, conocida como la Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico, revela una serie de inconsistencias que han generado confusión e interpretaciones diversas en perjuicio de los trabajadores puertorriqueños. Claro está que éste no era el propósito del estudio que hemos realizado. El objetivo nuestro iba dirigido más bien a determinar cómo se habían afectado las facultades de revisión de la Junta en perjuicio de los trabajadores y qué derechos, si alguno, se habían eliminado como resultado de las enmiendas a la Ley de Salario Mínimo.

Entre los hallazgos más importantes podemos mencionar la intención legislativa de limitar las facultades de revisión de la Junta de Salario Mínimo al ámbito local exclusivamente y de establecer un tope en la fijación de salarios mínimos, vacaciones y licencia por enfermedad, así como la de imponerle unas cláusulas que deberán aparecer en las disposiciones sobre vacaciones y licencia por enfermedad que antes formaban parte de las facultades y poderes de revisión de los Comités de Salario Mínimo y de la Junta. Otro de los hallazgos es la eliminación que se hizo del derecho adquirido de una garantía de compensación semanal mínima por los trabajadores de las industrias de hospitales, restaurantes, hoteles, cerveza y comercio al por menor.

Los errores en la redacción de las enmiendas a la Ley que se señalan en este artículo requieren, en nuestra opinión, enmiendas adicionales para clarificar las confusiones que surgen de las inconsistencias en lo dispuesto entre unas secciones y otras. Además, deberán corregirse aquellas secciones como las que tienen que ver con la responsabilidad de los patrones y las violaciones y penalidades. De no corregirse, entendemos que será cuestionable la capacidad legal de la Junta para requerir el cumplimiento de la garantía de compensación diaria mínima y de los nuevos decretos que apruebe. Estos errores pudieron deberse, en nuestra opinión, a la premura en aprobar la Ley 84 del 1995, a la ausencia de un asesoramiento adecuado o a ambas razones.

Bibliografía

- Caparrós González, Víctor M., "Beneficios sobre Vacaciones y Licencia por Enfermedad", *Revista del Trabajo, San Juan, Puerto Rico*, 1991, Vol. 48, pp. 53-62.
- Caparrós González, Víctor M., "La Garantía de Compensación Mínima en Ciertos Decretos Mandatorios de Salario Mínimo", *Revista del Trabajo, San Juan, Puerto Rico*, 1983, Vols. 42-43, pp. 1-13.
- Caparrós González, Víctor M., "Alcances de la Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico", *Revista del Trabajo, San Juan, Puerto Rico*, 1982, Vols. 38-39, pp. 42-55.
- Caparrós González, Víctor M., "Compendio sobre la Legislación de Salario Mínimo Federal", *Revista del Trabajo, San Juan, Puerto Rico*, 1981, Vol. 34, pp. 29-46.
- Ley 96 del 26 de junio de 1956, Enmendada, *Junta de Salario Mínimo de Puerto Rico*.
- Ley 84 del 20 de julio de 1995, *Legislatura de Puerto Rico*.
- The Fair Labor Standard Act of 1938, as Amendad, U.S. Department of Labor.

Apéndice 1

Sección 1 - Declaración de Principios

Inciso (c)

El Inciso (c) se enmienda radicalmente, se sustituye lo allí expresado que - de hecho - facultaba a la Junta a fijar salarios mínimos sin consideración de tope salarial alguno. En su lugar se incorpora lo siguiente:

(c) Se declara, además que es la política pública de esta Ley garantizar la igualdad en la aplicación automática del salario mínimo federal a los trabajadores en Normas Razonables del Trabajo de 1938, según enmendada, se mantiene la política de fijar salarios mínimos, licencia por vacaciones y enfermedad para asegurar a los trabajadores de salarios y beneficios más altos que las condiciones de la industria permiten.

En nuestra opinión lo dispuesto en la primera oración de ese Inciso (c) es políticamente atractivo, pero la segunda oración tiene el propósito de restringir la facultad de la Junta para revisar las disposiciones sobre salarios, vacaciones y licencias por enfermedad a sólo aquellas actividades que no están cubiertas por la Ley Federal. Esa es la única interpretación posible conforme a como está redactado el citado Inciso (c). Si esa no hubiera sido la intención legislativa no se hubiera hecho referencia al estatuto federal en esa segunda oración de ese Inciso (c).

Anteriormente ya habíamos comentado sobre la posibilidad de que el Congreso de los Estados Unidos posponga para fecha futura la vigencia de nuevos mínimos federales, en cuyo caso entendemos que resultaría inoperante lo dispuesto en el Inciso (c).

Inciso f (Antes Inciso g)

El inciso (g) fue enmendado a los efectos de que la Junta no tenga facultad ahora para revisar lo relativo a las disposiciones sobre garantía de compensación mínima.

Apéndice 2

Sección 18 - Normas Fijadas por Ley: Contratos Sujetos a los Decretos,

Reducciones en Salarios (ahora Sección 17)

Los incisos (a) y (b) de la Sección 18 fueron enmendados a los efectos de dejar fuera lo relativo a las disposiciones sobre garantía de compensación mínima.

