

Amg

ORIGINAL
GOBIERNO DE PUERTO RICO

20ma. Asamblea
Legislativa

3ra Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 1074

INFORME POSITIVO

17 16 de abril de 2026

AL SENADO DE PUERTO RICO:

La Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos del Senado de Puerto Rico, previo estudio y consideración del **P. del S. 1074**, recomienda a este Alto Cuerpo su aprobación con las enmiendas contenidas en el Entirillado Electrónico que se acompaña.

ALCANCE DE LA MEDIDA

El **P. del S. 1074**, tiene como objetivo enmendar los Artículos 4, 11 y 11-A de la Ley Núm. 9 de 25 de abril de 2013, según enmendada, conocida como "Ley de la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico de 2013", a los fines de disponer que la membresía en la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico (AEELA) y la aportación al Fondo de Ahorro y Préstamos serán voluntarias; requerir autorización previa, expresa y verificable para cualquier descuento de nómina o pensión relacionado con dicha Asociación; y para otros fines relacionados.¹

¹ Véase, Título del P. del S. 1074.

d

INTRODUCCIÓN

Según la exposición de motivos del P. del S. 1074, la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA) ha constituido, históricamente, un instrumento significativo para promover el ahorro entre los empleados públicos y facilitar el acceso a servicios financieros. No obstante, la propia exposición reconoce que el esquema vigente, al imponer una aportación obligatoria equivalente al tres por ciento del salario, puede ser percibido como una limitación indebida al control que tiene el trabajador sobre su ingreso, al punto de considerarse una afectación parcial de este.²

En esa misma línea, la exposición de motivos de la medida enfatiza que la libertad de asociación es un principio cardinal del ordenamiento jurídico puertorriqueño, lo cual implica que toda afiliación a entidades de naturaleza asociativa debe surgir de un consentimiento genuino, informado y voluntario. De igual forma, se sostiene que los descuentos recurrentes de nómina o pensión vinculados a dicha afiliación deben estar fundamentados en una autorización previa, expresa y verificable por parte del individuo afectado, como manifestación concreta de su voluntad.³

Por otro lado, según se desprende de la exposición de motivos del P. del S. 1074, el marco legal vigente establecido en la Ley Núm. 9 de 25 de abril de 2013 ha permitido la operación de AEELA y su Fondo de Ahorro y Préstamos mediante un sistema que, si bien provee beneficios y servicios a su matrícula, también contiene disposiciones que pueden propiciar una afiliación de carácter general sin una manifestación inequívoca de voluntad en todos los casos. Esta situación se evidencia, particularmente, en los mecanismos de descuentos automáticos dirigidos al referido fondo.⁴

² Véase, la Exposición de Motivos del P. del S. 1074.

³ Id.

⁴ Id.

A la luz de lo anterior, la exposición de motivos de la medida plantea la necesidad de revisar y armonizar la política pública vigente, de modo que la membresía en AEELA responda a un modelo de adhesión afirmativa y verdaderamente voluntaria. En consecuencia, se propone que la condición de socio no surja automáticamente por el mero hecho de ser empleado público, pertenecer a una instrumentalidad gubernamental o recibir una pensión de un sistema de retiro, sino que dependa de una manifestación expresa de voluntad. Asimismo, se dispone que toda aportación, descuento o retención a favor de AEELA esté condicionada a la existencia de una autorización previa, expresa y verificable.⁵

Finalmente, según la exposición de motivos del P. del S. 1074, la medida procura equilibrar este nuevo enfoque de voluntariedad con la necesidad de preservar la certeza jurídica y la continuidad administrativa. A tales efectos, se reconoce la validez de las obligaciones contractuales previamente asumidas y se reafirma el deber de las entidades gubernamentales de procesar y remitir los descuentos conforme a derecho, siempre que medie la autorización correspondiente o una obligación vigente aplicable. En síntesis, la medida se fundamenta en adelantar una política pública orientada al consentimiento informado, la transparencia y el respeto a la autonomía individual, sin menoscabar la estabilidad de los acuerdos existentes ni la funcionalidad de los servicios provistos por AEELA.⁶

ANÁLISIS DE LA MEDIDA

La Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos del Senado de Puerto Rico como parte del proceso de estudio y evaluación del Proyecto del Senado 1074, solicitó el memoriales explicativos a las siguientes agencias y entidades: Asociación de Bancos de

⁵ Id.

⁶ Id.



Puerto Rico (ABPR); Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA); Asociación Ejecutivos de Cooperativas de Puerto Rico; Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico; Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC); Departamento de Hacienda de Puerto Rico; Departamento de Justicia de Puerto Rico; Liga de Cooperativas de Puerto Rico; Oficina de Gerencia y Presupuesto; Oficina de Servicios Legislativos (OSL); y a la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL).

Al momento de la redacción del presente informe, esta Comisión contó con los memoriales explicativos remitidos de la Asociación de Bancos de Puerto Rico (ABPR); la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA) la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC); la Oficina de Servicios Legislativos (OSL); y de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL).

Los comentarios, observaciones y recomendaciones formulados por dichas entidades fueron considerados por esta Comisión como parte integral de su análisis y deliberación sobre la medida. A continuación, se presenta un resumen de los planteamientos vertidos en los referidos memoriales explicativos.

Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA)

Según el memorial explicativo de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA) sobre el P. del S. 1074, la entidad comparece ante la consideración legislativa para exponer sus planteamientos respecto a una medida que propone convertir en voluntaria la participación de los empleados públicos en la Asociación y eliminar el ahorro sistemático obligatorio mediante descuentos de nómina. A tenor con lo expuesto, AEELA describe su naturaleza como una institución privada sin fines de lucro con funciones socioeconómicas, cuya estructura se ha sostenido

4

históricamente sobre un modelo de ahorro compulsorio que, según afirma, ha permitido canalizar beneficios financieros, acceso al crédito y mecanismos de protección económica para sus socios y sus familias.⁷

Según surge del memorial, la Asociación enmarca su posición dentro de un contexto histórico amplio, señalando que desde su creación ha enfrentado múltiples intentos legislativos y cuestionamientos jurídicos dirigidos a modificar o eliminar la obligatoriedad de la participación. A esos efectos, reseña precedentes judiciales y legislativos que, según su interpretación, han validado o mantenido el modelo vigente, así como iniciativas legislativas previas que no prosperaron. De igual forma, plantea que la medida bajo consideración no viene acompañada de estudios técnicos, análisis actuariales, evidencia empírica ni procesos deliberativos que justifiquen un cambio estructural de tal magnitud en el funcionamiento de la institución.⁸

En cuanto al planteamiento contenido en la exposición de motivos del proyecto, relativo a que la aportación obligatoria pudiera considerarse una "confiscación parcial" del ingreso del trabajador, el memorial sostiene que dicha caracterización no se ajusta al concepto jurídico de confiscación. Según AEELA, las aportaciones continúan siendo propiedad del empleado, se depositan en cuentas individuales y generan beneficios económicos a su favor, por lo que no constituyen una apropiación estatal ni una pérdida de titularidad. En esa línea, la Asociación argumenta que este tipo de mecanismo responde a un propósito previsional y de bienestar social, y que su naturaleza es comparable a otros esquemas de ahorro obligatorio reconocidos en el ordenamiento.⁹

⁷ Véase, memorial explicativo de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA) sobre el P. del S. 1074.

⁸ Id.

⁹ Id.

dr

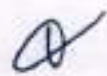
Por otro lado, según el memorial explicativo, la Asociación aborda el tema de la libertad de asociación reconociendo su carácter constitucional, pero señalando que dicho derecho admite limitaciones cuando concurren intereses públicos de mayor jerarquía. En ese sentido, sostiene que el ahorro sistemático obligatorio responde a un interés apremiante del Estado en fomentar la estabilidad económica de los empleados públicos y que, a su juicio, no existen mecanismos menos onerosos que logren ese mismo objetivo con igual eficacia. De esta forma, plantea que la estructura vigente podría superar un análisis de escrutinio estricto en la medida en que promueve un fin legítimo mediante un medio razonable.¹⁰

Asimismo, el memorial desarrolla el argumento de que la transición a un modelo de ahorro voluntario podría tener efectos adversos en la conducta financiera de los empleados públicos. Según AEELA, el ahorro voluntario tiende a ser inconsistente, susceptible a interrupciones y dependiente de factores como la disciplina individual y la educación financiera. A tales efectos, cita datos y estudios que, según su interpretación, reflejan una baja propensión al ahorro voluntario tanto en Puerto Rico como en otras jurisdicciones, lo que podría traducirse en una reducción significativa en la acumulación de capital por parte de los empleados. En consecuencia, plantea que la eliminación del mecanismo compulsorio podría incentivar un mayor consumo inmediato en detrimento del ahorro a largo plazo.¹¹

En esa misma línea, según surge del memorial, la Asociación sostiene que el ahorro sistemático obligatorio cumple una función de política pública al fomentar la disciplina financiera, facilitar la acumulación de patrimonio y proveer acceso al crédito en condiciones favorables. Además, argumenta que este modelo reduce la carga administrativa del empleado, promueve mayor previsión económica y contribuye a la

¹⁰ Id.

¹¹ Id.



estabilidad del sistema en su conjunto. A modo ilustrativo, el memorial hace referencia a iniciativas previas de política pública orientadas a fomentar el ahorro voluntario, señalando que, según la información disponible, estas no lograron resultados significativos en términos de participación o acumulación de capital.¹²

Desde el punto de vista financiero e institucional, el memorial describe a AEELA como una entidad con presencia relevante dentro del sistema económico de Puerto Rico. Según los datos expuestos, la Asociación ha experimentado crecimiento sostenido en activos, ahorros y dividendos en años recientes, y mantiene una estructura operacional que le permite ofrecer una amplia gama de servicios financieros, incluyendo préstamos personales, hipotecarios, de emergencia y de desastre, así como otros productos y beneficios dirigidos a sus socios. Además, se destaca su rol en la concesión de dividendos, programas de becas, ayudas económicas y otros beneficios sociales que, según AEELA, forman parte integral de su misión.¹³

De igual forma, según el memorial, la Asociación resalta su contribución a la economía local mediante la canalización de recursos hacia el consumo interno, la inversión en sectores productivos y la provisión de financiamiento a sus socios en condiciones competitivas. A su vez, enfatiza que su modelo de financiamiento depende en gran medida de una base amplia y constante de aportaciones, lo cual le permite sostener economías de escala y ofrecer servicios a costos relativamente bajos en comparación con el sector financiero tradicional.¹⁴

En cuanto a los posibles efectos de la medida, el memorial plantea que la eliminación del ahorro obligatorio podría incidir sobre la estabilidad financiera de la institución, al reducir su base de aportaciones y afectar su liquidez y capacidad de

¹² Id.

¹³ Id.

¹⁴ Id.

a

originar crédito. Asimismo, señala que ello podría tener repercusiones indirectas sobre los socios, incluyendo una posible reducción de beneficios, cambios en condiciones crediticias o mayor dependencia de alternativas privadas. También advierte sobre el riesgo de fenómenos como la selección adversa y la disminución en la participación, lo que, a su entender, podría impactar la sostenibilidad del modelo institucional a mediano y largo plazo.¹⁵

Finalmente, según se desprende del memorial explicativo, AEELA sostiene que el ahorro sistemático obligatorio ha demostrado ser un mecanismo funcional para promover la estabilidad económica de los empleados públicos, facilitar la acumulación de capital y contribuir al desarrollo económico del país. En ese contexto, concluye que la propuesta legislativa representa un cambio significativo en la política pública vigente y que su aprobación podría generar efectos estructurales sobre la institución y sus socios. En consecuencia, la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico expresa su **oposición** a la aprobación del Proyecto del Senado 1074.¹⁶

Asociación de Bancos de Puerto Rico (ABPR)

Según el Memorial Explicativo de la Asociación de Bancos de Puerto Rico (ABPR) sobre el P. del S. 1074, dicha entidad reconoce, en primer término, que la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico (AEELA) ha desempeñado históricamente un rol relevante como instrumento para fomentar el ahorro entre los empleados públicos y facilitarles acceso a determinados servicios financieros. No obstante, a tenor con lo señalado en la exposición de motivos de la medida, la ABPR destaca que el esquema vigente contempla una aportación obligatoria equivalente al tres por ciento del salario, lo

¹⁵ Id.

¹⁶ Id.

d

cual puede ser percibido como una limitación al control individual del trabajador sobre su ingreso y, en determinados contextos, como una restricción a su libertad económica.¹⁷

En ese sentido, según surge del memorial, la ABPR enmarca su análisis dentro del principio constitucional de la libertad de asociación, enfatizando que la afiliación a entidades de carácter asociativo debe responder a un consentimiento real, informado y voluntario. A base de dicha premisa, sostiene que la membresía en AEELA debe configurarse bajo un modelo de adhesión afirmativa, en el cual el empleado o pensionado exprese de manera clara su intención de formar parte de la entidad y autorizar las aportaciones correspondientes, alejándose así de esquemas de incorporación automática o implícita.¹⁸

Por otra parte, el memorial explicativo de la ABPR adopta un enfoque deferente respecto a los posibles efectos prácticos de la medida. En particular, señala que corresponde considerar con detenimiento los comentarios que puedan ofrecer los empleados públicos, los pensionados, así como las agencias e instrumentalidades gubernamentales concernidas. Asimismo, reconoce que la propia AEELA constituye la entidad directamente impactada por la propuesta legislativa, por lo que sus planteamientos deben ser ponderados en el proceso de evaluación de la medida.¹⁹

En síntesis, según el Memorial Explicativo de la Asociación de Bancos de Puerto Rico, la organización valida el principio de voluntariedad en la afiliación y en las aportaciones a AEELA, al tiempo que promueve una evaluación integral de los efectos de la medida sobre los sectores involucrados; en consecuencia, la Asociación de Bancos de Puerto Rico **no objeta** la aprobación del Proyecto del Senado 1074.²⁰

¹⁷ Véase, el Memorial Explicativo de la Asociación de Bancos de Puerto Rico (ABPR) sobre el P. del S. 1074

¹⁸ Id.

¹⁹ Id.

²⁰ Id.

d

**Corporación Pública para la Supervisión y Seguro
de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC)**

Según el Memorial Explicativo de la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC) sobre el P. del S. 1074, dicha entidad comparece en cumplimiento de su función ministerial de velar por la estabilidad, solvencia e integridad del sistema cooperativista de ahorro y crédito, a los fines de expresar su evaluación de la medida. En ese contexto, COSSEC describe el proyecto como una propuesta dirigida a enmendar la Ley Núm. 9-2013 para establecer de forma expresa el carácter voluntario de la membresía en la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico (AEELA), así como de las aportaciones al Fondo de Ahorro y Préstamos, incorporando además el requisito de autorización previa, expresa y verificable para los descuentos de nómina o pensión.²¹

A tenor con lo expuesto en el memorial, COSSEC parte de la premisa de que el principio de voluntariedad constituye un elemento esencial en los esquemas financieros modernos, particularmente en aquellos orientados al ahorro y al acceso al crédito. En esa línea, sostiene que la medida promueve valores como la transparencia, el consentimiento informado y el control individual del trabajador sobre sus ingresos, los cuales, a su juicio, fortalecen la legitimidad de los mecanismos de captación de fondos y la relación entre el individuo y la institución financiera.²²

Por otra parte, según surge del memorial explicativo, COSSEC destaca que, en su propia estructura institucional, la afiliación de sus empleados a AEELA es de carácter voluntario, lo que, a su entender, demuestra la viabilidad práctica del modelo propuesto por la medida. Este señalamiento se presenta como evidencia de que la transición hacia

²¹ Véase, el Memorial Explicativo de la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC) sobre el P. del S. 1074.

²² Id.

d

un esquema voluntario no resulta incompatible con el funcionamiento de entidades públicas ni con la estabilidad de sus operaciones.²³

Asimismo, el memorial sitúa el análisis dentro del contexto del sector cooperativo, señalando que en las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por COSSEC la participación y las aportaciones de los socios han sido históricamente voluntarias. En consecuencia, argumenta que el proyecto armoniza con los principios cooperativos, los cuales fomentan una relación más consciente, participativa y sostenible entre el socio y su institución financiera. Desde esta perspectiva, la medida podría tener efectos indirectos positivos al incentivar que los empleados públicos ejerzan mayor discreción sobre el destino de sus recursos económicos, lo que, a su vez, podría promover la diversificación de alternativas financieras, incluyendo el sector cooperativista.²⁴

De igual forma, según el Memorial Explicativo de COSSEC, la propuesta legislativa podría propiciar un entorno de mayor competencia entre instituciones financieras, fortaleciendo la capacidad de los individuos para tomar decisiones informadas sobre el manejo de su dinero. A juicio de la entidad, este escenario contribuiría a un sistema financiero más dinámico, equitativo y centrado en el usuario, en el que las instituciones deben responder de manera más efectiva a las necesidades y preferencias de sus participantes.²⁵

En cuanto a la implementación de la medida, COSSEC reconoce que el proyecto incorpora salvaguardas relevantes al preservar las obligaciones contractuales previamente asumidas y garantizar la continuidad administrativa en los procesos de descuentos debidamente autorizados. Este elemento, según el memorial, contribuye a la

²³ Id.

²⁴ Id.

²⁵ Id.

J

certeza jurídica y a la estabilidad operacional de las entidades concernidas, mitigando posibles interrupciones en las relaciones existentes.²⁶

Por último, el memorial incluye una certificación conforme a la legislación federal aplicable en materia fiscal, en la cual COSSEC indica que la aprobación del proyecto no tendría impacto significativo sobre su presupuesto certificado, al no implicar aumentos ni disminuciones en gastos o ingresos de la corporación, lo que refuerza la conclusión de que la medida no representa una carga fiscal directa para dicha entidad.²⁷

En síntesis, según el Memorial Explicativo de la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico, el P. del S. 1074 adelanta una política pública alineada con los principios de libertad de asociación, transparencia financiera y empoderamiento del ciudadano, al tiempo que podría beneficiar el desarrollo del sector cooperativista; en consecuencia, COSSEC **endosa** favorablemente la aprobación del Proyecto del Senado 1074.²⁸

Oficina de Servicios Legislativos (OSL)

Según el Memorial Explicativo de la Oficina de Servicios Legislativos sobre el P. del S. 1074, dicha entidad ofrece un análisis jurídico e institucional enfocado en la naturaleza de la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico (AEELA), así como en el marco normativo aplicable a sus operaciones. En ese contexto, la OSL aclara que, aunque AEELA fue creada por ley y cumple una finalidad pública, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha determinado que se trata de una entidad privada que opera de forma análoga a una cooperativa de ahorro y crédito, y no como una agencia o instrumentalidad gubernamental.²⁹

²⁶ Id.

²⁷ Id.

²⁸ Id.

²⁹ Véase, el Memorial Explicativo de la Oficina de Servicios Legislativos sobre el P. del S. 1074.

α

A tenor con lo expuesto en el memorial, la OSL describe el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Préstamos, señalando que el mismo se nutre de aportaciones no menores del tres por ciento del salario de los empleados públicos, conforme dispuesto en la Ley Núm. 9 de 25 de abril de 2013. Asimismo, detalla que el ordenamiento vigente establece la obligatoriedad de dichas aportaciones para la mayoría de los empleados públicos, aunque reconoce que existen excepciones, por lo que no todos los empleados forman parte compulsoria de la matrícula de la Asociación. En cuanto a los pensionados, el memorial precisa que su participación y los descuentos correspondientes dependen de una autorización previa, lo que implica que el mero hecho de recibir una pensión no conlleva automáticamente la condición de socio.³⁰

Por otro lado, según surge del Memorial Explicativo de la OSL, se examina el alcance del derecho fundamental a la libertad de asociación consagrado en la Constitución de Puerto Rico, particularmente en su vertiente negativa, es decir, el derecho a no asociarse. A esos efectos, la OSL reseña el desarrollo histórico y doctrinal de este derecho, destacando que el mismo ocupa una posición preeminente dentro del ordenamiento constitucional puertorriqueño y que cualquier limitación significativa al mismo debe estar justificada por un interés gubernamental apremiante y por la inexistencia de medios menos onerosos para alcanzar dicho fin. En ese marco, el memorial reconoce que la exposición de motivos del P. del S. 1074 invoca este principio como fundamento para proponer la voluntariedad en la afiliación a AEELA.³¹

Asimismo, la OSL analiza disposiciones específicas de la Ley Núm. 9 relacionadas con autorizaciones para descuentos y retenciones, incluyendo aquellas vinculadas al Fondo de Ahorro y Préstamos, amortización de préstamos, primas de seguros y otras obligaciones financieras de los socios. En ese sentido, señala que el ordenamiento vigente

³⁰ Id.

³¹ Id.

d

ya contempla múltiples instancias en las cuales medía algún tipo de autorización o notificación al socio, así como mecanismos reglamentarios y administrativos para la ejecución de dichos descuentos. De igual forma, indica que AEELA cuenta con formularios y procesos establecidos para gestionar autorizaciones y transacciones con su matrícula.³²

De otra parte, según el memorial, la OSL destaca los mecanismos de fiscalización y supervisión a los cuales está sujeta AEELA, incluyendo la jurisdicción de entidades como la Oficina del Comisionado de Seguros, la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, la Oficina de Ética Gubernamental y la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Igualmente, se hace referencia a los deberes de transparencia de la Asociación, tales como la preparación y publicación de estados financieros auditados, la notificación periódica a los socios sobre el estado de sus cuentas y la disponibilidad de herramientas electrónicas para el acceso a información financiera individual.³³

En cuanto a los beneficios que ofrece la Asociación, el memorial reseña que los socios tienen derecho a recibir dividendos anuales generados por las operaciones del Fondo de Ahorro y Préstamos, los cuales se acreditan proporcionalmente a sus ahorros. Asimismo, se detalla el tratamiento de dichos fondos al momento de la separación del empleo, retiro o fallecimiento del socio, así como las limitaciones para disponer de los ahorros durante la vigencia de la relación laboral, salvo en circunstancias específicas como enfermedades catastróficas o terminación del servicio.³⁴

Finalmente, según se desprende del Memorial Explicativo de la Oficina de Servicios Legislativos, la medida propone requerir que toda aportación, descuento o retención a favor de AEELA esté sustentada en una autorización previa, expresa y

³² Id.

³³ Id.

³⁴ Id.

OK

verificable, lo cual se inserta dentro del análisis del derecho a la libertad de asociación y del consentimiento informado del individuo. A base de la evaluación jurídica realizada, la OSL concluye que no identifica impedimentos legales para la aprobación de la medida, sugiriendo incluso enmiendas técnicas para su consideración; en consecuencia, la Oficina de Servicios Legislativos no encuentra objeción legal para la aprobación del Proyecto del Senado 1074.³⁵

Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL)

Según el Informe sobre el costo fiscal del Proyecto del Senado 1074 preparado por la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, la evaluación realizada se centra en determinar el impacto de la medida sobre el erario público, conforme a la función consultiva que dicha entidad desempeña en el proceso legislativo. En términos generales, el informe establece desde su resumen ejecutivo que la propuesta legislativa no conlleva impacto fiscal para el Gobierno de Puerto Rico, clasificándose como una medida de "No Impacto Fiscal (NIF)".³⁶

En cuanto a los resultados de la evaluación, según surge del informe, la aprobación del proyecto implicaría la eliminación del requisito de membresía obligatoria y del descuento automático del tres por ciento (3%) del salario para aquellos empleados que opten por no afiliarse. Sin embargo, la OPAL concluye que este cambio no genera efectos fiscales directos sobre el Gobierno, dado que las aportaciones a AEELA no constituyen ingresos del Estado ni su eliminación representa una pérdida de recaudos públicos. De igual forma, se enfatiza que el presupuesto certificado del Gobierno de Puerto Rico no

³⁵ Id.

³⁶ Véase, Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (2026). Informe sobre el Proyecto del Senado 1074 (20ma. Asamblea Legislativa) que propone membresía voluntaria a la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA). Disponible en: <https://www.opal.pr.gov/>.

7

incluye asignaciones del Fondo General destinadas a AEELA, lo que refuerza la conclusión de ausencia de impacto fiscal.³⁷

En síntesis, según el Informe de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, el P. del S. 1074 constituye una medida de carácter normativo que reconoce derechos individuales de los empleados públicos sin implicar erogaciones, reducciones de ingresos o cargas fiscales para el Estado, por lo que se determina que no tiene impacto fiscal sobre el erario público.³⁸

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Del examen del Proyecto del Senado 1074, su Exposición de Motivos y los memoriales explicativos sometidos ante esta Comisión, se desprende que la medida responde a un objetivo legítimo de política pública dirigido a armonizar el funcionamiento de la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico (AEELA) con los principios constitucionales de libertad de asociación, promoviendo un modelo de afiliación basado en el consentimiento real, informado y voluntario.

En ese contexto, según la exposición de motivos de la medida, se reconoce el valor histórico de AEELA como instrumento de ahorro y acceso a servicios financieros para los empleados públicos; sin embargo, se plantea la necesidad de revisar los esquemas de afiliación automática y aportación compulsoria, a los fines de garantizar que la participación en dicha entidad responda a la voluntad expresa del individuo. Esta Comisión coincide con dicho planteamiento, al entender que el derecho a la libertad de asociación, consagrado en la Constitución de Puerto Rico,³⁹ incluye tanto la facultad de

³⁷ Id.

³⁸ Id.

³⁹ CONST. P.R. art. II, sec. 6

a

asociarse como el derecho a no hacerlo, conforme ha sido reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico.⁴⁰

En relación con ello, el máximo foro de Puerto Rico expresó que: "el derecho a la libre asociación necesariamente presupone el derecho de las personas a no asociarse."⁴¹ Además, expresó que una "limitación significativa de la libertad a no asociarse es constitucional solamente si el Estado demuestra un interés gubernamental apremiante que la hace necesaria."⁴² En base a esto esta Comisión no encontró un interés apremiante que justifique el que el Estado obligue a un empleado público a pertenecer a AEELA.

En cuanto a los memoriales explicativos recibidos, la Asociación de Bancos de Puerto Rico expresó que no tenía objeción a la aprobación de la medida, reconociendo la importancia de la libertad de asociación y la necesidad de que la afiliación a entidades como AEELA responda a un consentimiento voluntario. Por su parte, la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC) endosó favorablemente la medida, destacando que el principio de voluntariedad es cónsono con los fundamentos del modelo cooperativo y que su implementación podría fomentar mayor transparencia, competencia y toma de decisiones informadas por parte de los empleados públicos.

En contraste, la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA) expresó su oposición a la medida, planteando preocupaciones en torno a posibles efectos adversos sobre su estabilidad financiera y sobre los beneficios que actualmente ofrece a su matrícula. Esta Comisión reconoce la importancia de dichos planteamientos y la trayectoria institucional de AEELA; no obstante, concluye que la

⁴⁰ Véase, *Colegio de Abogados v. ELA*, 181 D.P.R. 135 (2011);

⁴¹ Véase, *Rivera Schatz v. ELA*, 191 D.P.R. 791 (2014)

⁴² Véase, *Delucca Jimenez v. Colegio de Médicos Cirujanos*, 213 D.P.R. 1 (2013)

α

medida no elimina ni menoscaba la existencia de la Asociación, sino que transforma el modelo de participación hacia uno basado en la voluntad expresa de sus miembros, lo cual, a su vez, fortalece su legitimidad institucional.

De otra parte, el análisis técnico provisto por la Oficina de Servicios Legislativos establece que AEELA constituye una entidad privada, aunque creada por ley y sujeta a reglamentación, lo cual refuerza la aplicabilidad del principio de voluntariedad en la afiliación. En cuanto al impacto fiscal, la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa determinó que la medida no genera impacto fiscal sobre el erario, en tanto no crea obligaciones presupuestarias ni afecta los ingresos del Gobierno, limitándose a reconocer derechos individuales de los empleados públicos en cuanto a su afiliación y aportaciones a AEELA.

A la luz de lo anterior, esta Comisión concluye que la medida es consistente con el derecho fundamental a la libertad de asociación, incluyendo su vertiente negativa; no genera impacto fiscal sobre el erario público; mantiene la estructura institucional de AEELA, limitándose a modificar el carácter de la afiliación y las aportaciones; promueve mayor transparencia y control individual sobre los ingresos de los empleados públicos; y permite que los beneficios y servicios de la Asociación continúen siendo accesibles bajo un esquema de participación voluntaria. En fin, esta Comisión entiende que un empleado público tiene el derecho consagrado en la Constitución de libertad de asociación para unirse a la institución bancaria o cooperativa de su predilección.

En consecuencia, la Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos recomienda la aprobación del Proyecto del Senado 1074.

d

IMPACTO FISCAL MUNICIPAL

En cumplimiento con el Artículo 1.007 de la Ley Núm. 107-2020, según enmendada, conocida como, "Código Municipal de Puerto Rico", la Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos del Senado de Puerto Rico, certifica que el **P. del S. 1074**, no impone una obligación económica en el presupuesto de los gobiernos municipales.

CONCLUSIÓN

Por todo lo antes expuesto, la Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos del Senado de Puerto Rico concluye que el Proyecto del Senado 1074 constituye un esfuerzo legislativo dirigido a armonizar el funcionamiento de la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico con el marco constitucional vigente, particularmente en lo relativo al derecho fundamental a la libertad de asociación.

POR TODO LO ANTES EXPUESTO, la Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos del Senado de Puerto Rico, previo estudio y consideración, recomienda a este Honorable Cuerpo la aprobación del **P. del S. 1074**, con las enmiendas incluidas en el Entirillado Electrónico que se acompaña.

RESPETUOSAMENTE SOMETIDO,



Thomas Rivera Schatz

Presidente

Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos
Senado de Puerto Rico



(ENTIRILLADO ELECTRÓNICO)
GOBIERNO DE PUERTO RICO

20^{ma} Asamblea
Legislativa

3^{ra} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 1074

10 de febrero de 2026

Presentado por el señor *Reyes Berrios*

Referido a la Comisión de Gobierno

LEY

Para enmendar los Artículos 4, 11 y 11-A de la Ley Núm. 9 de 25 de abril de 2013, según enmendada, conocida como "Ley de la Asociación de Empleados del ~~Gobierno~~ Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2013", a los fines de disponer que la ~~membresía en~~ afiliación a la Asociación de Empleados del ~~Gobierno~~ Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA) y la aportación al Fondo de Ahorro y Préstamos serán voluntarias; requerir autorización previa, expresa y verificable para cualquier descuento de nómina o pensión relacionado con dicha Asociación; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA) ha sido por décadas una herramienta valiosa para fomentar el ahorro entre los empleados públicos y ofrecerles acceso a ciertos servicios financieros. No obstante, la normativa vigente exige una aportación obligatoria del tres por ciento (3%) del salario, lo cual puede percibirse como una confiscación parcial del ingreso del trabajador y, en la práctica, limita la libertad individual del empleado sobre el producto de su trabajo.

La libertad de asociación constituye un principio medular en nuestro ordenamiento jurídico y exige que la afiliación a entidades de naturaleza asociativa sea el resultado de

α

un consentimiento real, informado y voluntario. De igual forma, los descuentos recurrentes de nómina o pensión vinculados a esa afiliación deben responder a una autorización previa, expresa y verificable de la persona afectada.

La Ley Núm. 9 de 25 de abril de 2013, según enmendada, conocida como "Ley de la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico de 2013", establece el marco legal para la operación de la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico (AEELA) y su Fondo de Ahorro y Préstamos. Esa estructura provee beneficios, servicios y mecanismos de ahorro para su matrícula. Sin embargo, el texto vigente contiene disposiciones que pueden operar como una afiliación y aportación de carácter general, sin una manifestación inequívoca de voluntad en todos los casos, particularmente en lo relativo a descuentos automáticos dirigidos al Fondo de Ahorro y Préstamos.

Esta Asamblea Legislativa entiende necesario aclarar la política pública aplicable y armonizar el estatuto para que la ~~membresía en la~~ afiliación a AEELA sea verdaderamente voluntaria bajo un esquema de adhesión afirmativa. A esos fines, se dispone que nadie adquirirá la condición de socio por el solo hecho de ser empleado del Gobierno de Puerto Rico, sus agencias, instrumentalidades, corporaciones públicas o municipios, ni por recibir una pensión de un sistema de retiro. Asimismo, se requiere que toda aportación, descuento o retención relacionada con el Fondo de Ahorro y Préstamos, y cualquier otro descuento a favor de la AEELA, se base en una autorización previa, expresa y verificable.

La medida también reconoce la necesidad de garantizar certeza jurídica y continuidad administrativa. Por ello, se preservan las obligaciones contractuales válidamente asumidas con anterioridad, y se reafirma el deber de las entidades gubernamentales de procesar y remitir descuentos conforme a derecho, una vez exista la autorización correspondiente o medie una obligación vigente aplicable.

Este Proyecto de Ley adelanta una política pública de consentimiento, transparencia y respeto a la voluntad individual, al tiempo que mantiene la estabilidad de los acuerdos y obligaciones existentes, fortaleciendo así la legitimidad y la confianza en los mecanismos de ahorro y servicios que ofrece la AEELA.



DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

Sección 1. - Se enmienda el Artículo 4 de la Ley ~~Núm. 9-2013~~, según enmendada, conocida como "Ley de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2013" para que lea como sigue:

"Artículo 4. - MATRÍCULA.

~~La membresía en afiliación a la Asociación~~ será voluntaria. Nadie adquirirá la condición de socio por el solo hecho de estar empleado por el Gobierno de Puerto Rico, sus agencias, instrumentalidades, corporaciones públicas o municipios, ni por recibir una pensión de un sistema de retiro. La condición de socio requerirá solicitud de ingreso y aceptación conforme a esta Ley y a la reglamentación aplicable, ~~además de así como~~ la autorización previa, expresa y verificable para los descuentos o pagos ~~que correspondan~~ correspondientes.

La matrícula de las Asociación comprenderá las categorías que se indican a continuación:

(1) Socios asegurados. - Esta categoría comprenderá a los empleados que, además de contribuir al Fondo de Ahorro y Préstamos, sean admitidos por la Asociación al seguro por muerte y por años de servicio asegurados.

(2) ...

..."

Sección 2. - Se enmienda el Artículo 11 de la Ley ~~Núm. 9 de 25 de abril de 9-2013~~, según enmendada, conocida como "Ley de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2013" para que lea como sigue:

"Artículo 11. - FONDO DE AHORRO Y PRÉSTAMOS.

1 [La aportación al Fondo de Ahorro y Préstamos continuará siendo obligatoria
2 para todos los empleados de entidades gubernamentales existentes o que se crearen en
3 lo sucesivo, salvo las siguientes excepciones:]

4 [A. Los maestros participantes del Sistema de Retiro para Maestros de acuerdo
5 con las disposiciones de la Ley 91-2004, según enmendada, conocida como la "Ley
6 Orgánica para el Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado" ~~[Nota:~~
7 ~~Derogada y sustituida por la Ley 160-2013, "Ley del Sistema de Retiro para Maestros~~
8 ~~del Estado Libre Asociado de Puerto Rico".]]~~

9 [B. Los funcionarios y empleados del Gobierno Estatal del Estado Libre
10 Asociado de Puerto Rico que desempeñen sus funciones en los Estados Unidos de
11 América continentales y los que desempeñen sus funciones en cualquier país
12 extranjero.]

13 [C. Los empleados nombrados para servicio en los comedores escolares del
14 Departamento de Educación, según lo dispuesto en el inciso 3 del Artículo 3 de la Ley
15 Núm. 328 de 15 de abril de 1946, según enmendada.]

16 [D. Los Secretarios de Gobierno, jefes de agencias o instrumentalidades de la
17 Rama Ejecutiva, ayudantes del Gobernador y miembros de comisiones y juntas,
18 nombrados por el Gobernador, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 184-2004,
19 según enmendada, conocida como la "Ley para la Administración de los Recursos
20 Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" ~~[Nota:~~
21 ~~Derogada y sustituida por la Ley 8-2017, según enmendada, "Ley para la~~
22 ~~Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto~~

a

1 ~~Rico~~], los miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, el Contralor de Puerto
2 Rico, el Procurador del Ciudadano, el Superintendente del Capitolio, el Director de la
3 Oficina de Servicios Legislativos y los Alcaldes. Dichos funcionarios notificarán al
4 Director Ejecutivo su intención de no ingresar o darse de baja de la Asociación a partir
5 de la aprobación de esta Ley. Se dispone que, en cualquier momento, podrán ingresar
6 o reingresar individualmente a la Asociación, mediante solicitud por escrito, hecha a
7 tales efectos al Director Ejecutivo.]

8 [E. Los empleados de corporaciones públicas que, con anterioridad al 24 de junio
9 de 1965 no estaban sujetos al descuento obligatorio y los empleados de cualquier
10 corporación pública que se haya creado a partir de esa fecha, o que se creare en el
11 futuro, y los empleados de los municipios de Puerto Rico, podrán ingresar
12 individualmente a la Asociación ajustándose a las disposiciones que adopte la
13 Asamblea de Delegados mediante reglamento.]

14 *La aportación al Fondo de Ahorro y Préstamos será voluntaria. Ningún empleado de*
15 *entidades gubernamentales existentes o que se crearen en lo sucesivo estará sujeto a aportaciones*
16 *o descuentos para fines de ahorro por el solo hecho de su empleo. Toda aportación, descuento o*
17 *retención para fines del Fondo de Ahorro y Préstamos requerirá autorización previa, expresa y*
18 *verificable del socio, conforme a esta Ley y la reglamentación aplicable.*

19 Los directores o jefes de las entidades gubernamentales y los directores de los
20 sistemas de retiro de los empleados públicos, para aquellos socios acogidos pensionados
21 que lo autoricen, descontarán mensualmente el tres por ciento (3%) o el por ciento vigente
22 al momento de su ingreso a la Asociación, del total del sueldo o pensión a [todos los

empleados o] socios acogidos pensionados para los efectos de ahorro. Dicho descuento se
efectuara únicamente respecto de socios que hayan autorizado previa, expresa y verificablemente
el mismo, conforme a esta Ley y la reglamentación aplicable. El ingreso por este concepto será
separado y remitido a la Asociación por el Secretario de Hacienda de Puerto Rico y
constituirá el Fondo de Ahorro y Préstamos de la Asociación. Cualquier empleado o socio
acogido pensionado que así lo desee podrá autorizar que se le haga un descuento mayor
del tres por ciento (3%). Dicho descuento así aumentado podrá ser rebajado a solicitud
del empleado o socio acogido pensionado, transcurrido un (1) año de haberse solicitado
tal aumento, a un tipo no menor del tres por ciento (3%).

Cualquier empleado o socio acogido pensionado que cotizare en exceso del tres
por ciento (3%) de su salario, sueldo o pensión y en algún momento después necesitare
retirar el exceso que ha cotizado por encima de dicho tres por ciento (3%), podrá retirar
el referido exceso siempre y cuando no esté gravado con un préstamo.

El Director Ejecutivo de la Asociación **[descontará el tres por ciento (3%) del**
sueldo mensual a todos los empleados de la Asociación para cotizar al Fondo de Ahorro
y Préstamos.] *descontará del sueldo mensual de los empleados de la Asociación únicamente*
aquellas cantidades que dichos empleados autoricen previa, expresa y verificablemente para cotizar
al Fondo de Ahorro y Préstamos. Cualquier empleado que así lo desee podrá autorizar que
se le haga un descuento mayor del tres por ciento (3%). Esta participación en el Fondo de
Ahorro y Préstamos beneficia a los empleados de la Asociación pero no los convierte en
parte de la matrícula."



Sección 3. - Se enmienda el Artículo 11-A de la Ley ~~Núm. 9-2014~~ 9-2013, según enmendada, conocida como "Ley de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2013" para que lea como sigue:

~~"Artículo 11-A. - Obligaciones de las Entidades Gubernamentales, Sanciones~~
OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES, SANCIONES.

Toda entidad gubernamental deberá deducir y retener del sueldo o pensión del socio, las aportaciones por concepto de ahorros, de los plazos de amortización de los préstamos, de las primas de seguro o cualquier otro pago aplicable al momento, que disponen los Artículos 11, 13 y 32, respectivamente. *Disponiéndose que, en cuanto a aportaciones por concepto de ahorros y cualquier otro descuento no ligado a una obligación contractual vigente, dichas deducciones y retenciones requerirán autorización previa, expresa y verificable del socio conforme a esta Ley y la reglamentación aplicable.* Retenida la aportación, la entidad gubernamental remitirá la misma a la Asociación dentro de veinte (20) días laborables luego de haber concluido el mes en que se hizo la retención.

La entidad gubernamental obligada a deducir y retener las aportaciones de los socios y a remitir las mismas, será responsable ante la Asociación, del pago total de las cantidades correspondientes.

Si la entidad gubernamental dejare de hacer la retención o remitir las aportaciones, las sumas que debió retener y pagar a la Asociación, serán cobradas a la entidad, siguiendo el procedimiento que establezca la Asociación para estos fines.

La entidad gubernamental que no remita las cantidades descontadas dentro del término establecido, será responsable ante la Asociación, del pago de intereses, al tipo

1 legal, desde el día en que las cantidades retenidas debieron ser remitidas a la Asociación,
2 hasta el día en que el pago se emita. Los intereses adeudados por la entidad
3 gubernamental serán cobrados por la Asociación, siguiendo el procedimiento que
4 establezca para esos fines, en función de la reglamentación aprobada por la Asamblea de
5 Delegados."

6 Sección 4. - Cláusula de Separabilidad

7 Si cualquier disposición de esta Ley fuera declarada nula o inconstitucional, las
8 restantes disposiciones conservarán su validez y vigencia.

9 Sección 5. - Vigencia

10 Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.

d