

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
Departamento de Justicia
APARTADO 9020192, SAN JUAN, P.R. 00902-0192

DIRIJASE LA CORRESPONDENCIA A LA
SECRETARIA

12 de marzo de 2003

Hon. Juan A. Flores Galarza
Secretario
Departamento de Hacienda
PO Box 50067
San Juan, Puerto Rico 00902-6267

Consulta Núm. 108-03-A

Estimado señor Secretario:

Me refiero a la comunicación de 6 de febrero de 2003, suscrita por el CPA Juan J. Rodríguez Gilibertys, Sub-Secretario, mediante la cual solicita una opinión legal sobre los siguientes hechos.

El 24 de julio de 1952, el Administrador del Seguro Social Federal, representado por el Sr. Maurice Dewberry, y el Auditor de Puerto Rico, Rafael J. De Cordero, en representación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante, el “ELA”), suscribieron un Acuerdo (en adelante, el “Acuerdo”) con el propósito de extender los beneficios del seguro social a los empleados del ELA, estableciendo los servicios que estarían cubiertos y aquellos que estarían excluidos.

El 31 de marzo de 1999, el Sr. Robert Marinaro, en su capacidad de Comisionado Regional Auxiliar, en representación del Comisionado del Seguro Social (en adelante, “Marinaro”), y el Sr. Humberto Cuevas, Secretario Auxiliar de Contabilidad Central y Administrador Estatal del Seguro Social en Puerto Rico (en adelante, “Cuevas”), suscribieron la Enmienda Núm. 73 (en adelante, la “Enmienda 73”) al Acuerdo. La Enmienda 73 tiene el propósito de excluir los siguientes servicios de la cubierta del Seguro Social efectivo al 30 de junio de 2000:

“... service performed **in the employ of a school, college or university if such service is performed by a student who is enrolled and regularly attending classes** at such school, college or university for all coverage groups of the State and its political subdivisions currently (as of the date this modification is executed) included under this agreement and to which the agreement is hereafter made applicable.” (Énfasis suplido)

La Enmienda 73, provee, además, que la validez de la misma está sujeta a la aprobación de legislación estatal antes del 1ro de julio de 2000 que pueda ser necesaria para establecer la autoridad del ELA para suscribirla y excluir así los servicios prestados por estudiantes a partir del 30 de junio de 2000.¹

Así las cosas, Cuevas le cursó una carta el 30 de junio de 2000 a Marinaro, mediante la cual le informó que el ELA no había aprobado la legislación requerida. Marinaro contestó el 4 de agosto de 2000, informando que la Enmienda 73 no estaba en vigor (*effective*) y que los servicios prestados por los estudiantes no estaban excluidos de la cobertura del Seguro Social, ya que se había informado que Puerto Rico no tenía la autoridad legal para suscribir la Enmienda 73.

El Presidente de la Universidad de Puerto Rico (en adelante, “UPR”) informó al Departamento de Hacienda mediante carta de 14 de noviembre de 2002 que el Servicio de Rentas Internas Federal (en adelante, “IRS” por sus siglas en inglés) llevó a cabo una auditoría en torno a la responsabilidad contributiva patronal federal del Recinto Universitario de Mayagüez de la UPR para el año 1998. Indicó que el IRS examinó las disposiciones del Acuerdo para proveer cobertura del Seguro Social con el propósito de determinar si los pagos efectuados por el Recinto a los estudiantes que le prestan servicios estaban sujetos al pago de seguro social.

¹ El texto de la Enmienda 73 lee como sigue: “This modification of the agreement of July 24, 1952, to exclude student services **is contingent upon enactment**, prior to July 1, 2000, **of any State legislation which may be necessary to establish the State’s authority to exclude the student services** which are subject of this modification. The modification shall be **effective** only **to the extent that State law establishes the authority of the State** to exclude student services by June 30, 2000.” (Énfasis suplido)

Mediante el informe de auditoría, el IRS concluye que el Acuerdo suscrito entre el ELA y la Administración de Seguro Social cubre a todos los estudiantes que prestan servicios en el Recinto Universitario de Mayagüez. En consecuencia, la UPR tendría que pagar al Seguro Social por los pagos a estudiantes que prestaron servicios a esa institución.

Las controversias que surgen a raíz de los hechos expuestos son las siguientes: (i) si era necesario la aprobación de una legislación local para que el ELA tuviera la autoridad en ley para suscribir la Enmienda 73, (ii) si era necesaria la aprobación del Gobernador de Puerto Rico para suscribir la Enmienda 73 y (iii) si Cuevas tenía la autoridad en ley para suscribir la Enmienda 73 en representación del ELA.

Luego de examinar detenidamente los hechos y el derecho aplicable es de rigor concluir que no era necesaria la aprobación de legislación adicional para suscribir la Enmienda 73, que no era necesaria la aprobación del Gobernador y que Cuevas podía suscribir la misma en representación del ELA. Veamos.

Conforme a la Sección 218 de la Ley del Seguro Social Federal de 14 de agosto de 1935, según enmendada, 42 U.S.C.A. sec. 418 (en adelante, la “Ley del Seguro Social”), el Comisionado de Seguro Social (en adelante, el “Comisionado”), a petición de un Estado ², ha de suscribir un acuerdo con éste para extender el sistema de seguro social a los servicios prestados por individuos como empleados del Estado o cualquier subdivisión política. El acuerdo que se suscriba puede contener las cláusulas que el Estado solicite siempre y cuando no sean inconsistentes con las disposiciones de la Sección 218 de la Ley del Seguro Social.

La Sección 218, 42 U.S.C.A. sec. 418 (c)(1)(2), establece que el convenio que se suscriba ha de aplicarse a uno o más grupos de cubierta (*coverage groups*) designados por el Estado. Para cada grupo de cubierta, el acuerdo debería incluir

² El término “Estado” incluye a Puerto Rico sujeto al cumplimiento con lo dispuesto en la Sección 219 de la Ley del Seguro Social, y el término “subdivisión política” incluye una instrumentalidad de un Estado.

todos los servicios, excepto aquellos excluidos por o conforme a ciertas disposiciones de la Ley del Seguro Social.

Conforme a la Sección 218, el convenio, a petición del Estado, podría excluir (en el caso de cualquier grupo de cubierta) cualquier labor de agricultura o servicio realizado por un estudiante, designado por el Estado, limitado a los servicios excluidos por ciertas disposiciones de la Sección 210(a) de la Ley del Seguro Social.³

Con relación a lo anterior, y conforme a las Secciones 218(c)(5) y 210(a), 42 U.S.C.A. secs. 418(c)(5) y 410(a)(2), se podían y pueden excluir, mediante el acuerdo, los siguientes servicios, entre otros, de la cobertura de seguro social:

“Service performed in the employ of a school, college, or university
if such service is performed by a student who is enrolled and regularly attending classes at such school, college or university.”
(Énfasis suplido)

La Sección 218(c)(4) de la Ley del Seguro Social, 42 U.S.C.A. §418(c)(4), vigente al momento de suscribirse la Enmienda 73, establece que el Comisionado, a petición del Estado, ha de **modificar** el acuerdo suscrito con dicho Estado para incluir cualquier grupo de cubierta al cual el acuerdo no aplicaba previamente o para incluir, en el caso de cualquier grupo de cubierta para el cual el acuerdo aplica, servicios previamente excluidos del acuerdo, siempre y cuando la enmienda no sea inconsistente con las disposiciones de la ley que aplican al acuerdo original con el Estado. También establece que, a opción del Estado, el acuerdo suscrito puede ser enmendado en cualquier momento para excluir servicios realizados por oficiales o trabajadores electorales (*elections officers or workers*) sujeto a ciertas limitaciones impuestas por la ley. 42 U.S.C.A. §418(c)(8)(A).

³ “Such agreement shall, if the State requests it, exclude (in the case of any coverage group) any agricultural labor, or service performed by a student, designated by the State. This paragraph shall apply only with respect to service which is excluded from employment by any provision of section 210(a) of this title other than paragraph (8) of such section..” Sección 218(c)(5) de la Ley Pública Núm. 734 de 1950, supra, 64 Stat. 477, 515. Para la cita actual, véase 42 U.S.C.A. § 418(c)(5).

No obstante las limitaciones impuestas por la Sección 218 de la Ley del Seguro Social, el “Tax and Trade Relief Extension Act of 1998”, Ley Núm. 105-277 de 21 de octubre de 1998, dispone lo siguiente:

“(a) In general.-Notwithstanding section 218 of the Social Security Act[...], any agreement with a State **(or any modification thereof)** entered pursuant to such section may, at the option of such State, **be modified at any time on or after January 1, 1999, and on or before March 31, 1999, so as to exclude service performed in the employ of a school, college, or university if such service is performed by a student who is enrolled and is regularly attending classes at such school, college, or university.**

(b) Effective date of modification.-Any modification of an agreement pursuant to such section (a) [...] **shall be effective with respect to services performed after June 30, 2000.**

(c) Irrevocability of modification.-If any modification of an agreement pursuant to sub-section (a) [...] terminates coverage with respect to service performed in the employ of a school, college, or university, by a student who is enrolled and regularly attending classes at such school, college, or university, the Commissioner of Social Security and the State may not thereafter modify such agreement so as to again make the agreement applicable to such service performed in the employ of such school, college, or university.”⁴ (Énfasis suplido)

De acuerdo al Artículo 404.1215 del Reglamento de la Administración de Seguro Social (en adelante, el “Reglamento”), las disposiciones de la Sección 218 de la Ley del Seguro Social que aplican al acuerdo original también aplican a las enmiendas a dicho acuerdo. 20 C.F.R. 404.1215(c). Según el Artículo 404.1214 del Reglamento, el acuerdo establece la relación continua entre el Comisionado de Seguro Social y el Estado, excepto según sea modificado. 20 C.F.R. 404.1214(f).

⁴ Esta ley forma parte del “Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act of 1999”. 42 U.S.C.A §418, n. (suplemento); 112 Stat.2681-904.

El Artículo 404.1214 del Reglamento, 20 C.F.R. 404.1214(b)(2), vigente al momento de suscribirse la Enmienda 73, dispone lo siguiente:

“State law must authorize a State or an interstate instrumentality to enter into an agreement with the Commissioner for Social Security coverage.”

Por otro lado, el Artículo 404.1204 del Reglamento, 20 C.F.R. 404.1204, dispone lo siguiente:

“Each State which enters into an agreement shall designate the official or officials authorized to act on the State’s behalf in administering the agreement. ...For example, a State **may** indicate that the State official is authorized:

- (1) To enter into an agreement and execute modifications to the agreement;
- (2) To carry out the ministerial duties necessary to administer the agreement.” (Énfasis suplido)

De acuerdo con lo anterior, el Estado debe designar un oficial u oficiales autorizados para administrar el Acuerdo en su representación con el deber, por ejemplo, de suscribir el acuerdo y ejecutar modificaciones.

El 28 de agosto de 1950, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó, conforme a la Sección 219 de la Ley del Seguro Social, antes citada, una resolución concurrente, para expresar su consentimiento a que las disposiciones de la Ley del Seguro Social se extendiesen a Puerto Rico, y ordenó el que copia certificada de la resolución fuese remitida al Gobernador de Puerto Rico para que certificara su contenido al Presidente de los Estados Unidos.

Con el propósito de hacer factible el otorgamiento de un acuerdo entre la Administración de Seguro Social y el ELA para así extender los beneficios de seguro social a sus empleados, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 396 de 12 de mayo de 1952, 3 L.P.R.A. secs. 813 et seq. (en adelante, la “Ley Núm.

396”). La Sección 3(a) de la Ley Núm. 396, 3 L.P.R.A. sec. 814, autorizó al Auditor de Puerto Rico como “agencia encargada” a suscribir un acuerdo con la Administración de Seguro Social a esos efectos.

Posteriormente, la Ley Núm. 396 fue enmendada por la Ley Núm. 102 de 25 de junio de 1955, para que fuera el Departamento de Hacienda, como “agencia encargada”, la que suscribiera el acuerdo en representación del ELA.

Con relación al acuerdo y sus modificaciones, la Sección 3(a) de la Ley Núm. 396, antes citada, dispone lo siguiente:

“La Agencia Encargada, **con la aprobación del Gobernador de Puerto Rico**, por la presente queda autorizada para concertar, a nombre y en representación del Gobierno de Puerto Rico, un convenio con el Administrador de Seguro Federal, consistente con los términos y disposiciones de esta Ley, con el fin de extender los beneficios del sistema de seguro federal de vejez y sobrevivientes a **los empleados del Gobierno de Puerto Rico, sus instrumentalidades** y municipalidades, con respecto a los servicios que se especifiquen en dicho convenio **y que puedan constituir “empleo”** según éste se define en la Sección 2 de esta Ley. **Dicho convenio podrá proveer para** la inclusión de empleados, beneficios, aportaciones, vigencia, **modificaciones** y rescisión del mismo, su administración, y cualesquiera otras disposiciones pertinentes que puedan convenir la Agencia Encargada y el Administrador de Seguro Federal...” (Énfasis suplido)

Bajo la Ley Núm. 396, el término “empleo” se definió de la siguiente manera:

“[C]ualquier servicio prestado por cualquier empleado del Gobierno de Puerto Rico, sus instrumentalidades, excepto (1) servicio que a falta de un convenio según se provee en esta ley, constituya “empleo” según se define en la Ley Federal de Seguro Social, y (2) servicio que bajo los términos de la Ley Federal de Seguro Social no pueda

incluirse como parte de un convenio entre el Gobierno de Puerto Rico y la Administración de Seguro Social bajo los términos de esta ley”.

Según esta ley, el término “empleado” “incluye a los funcionarios del Gobierno de Puerto Rico, sus instrumentalidades y municipalidades.” 3 L.P.R.A. sec. 813(c).

Conforme a la Ley Núm. 396, “[t]odo servicio que constituya ‘empleo’,..., y que se rinda al Gobierno de Puerto Rico será incluido en el convenio”. 3 L.P.R.A. sec. 814 (4).

El Acuerdo original no excluye servicios prestados por estudiantes. De hecho, uno de los servicios incluido en las disposiciones del acuerdo eran los efectuados por estudiantes.

Conforme a la Ley Núm. 396, dicho Acuerdo contiene una cláusula que establece que el mismo podrá ser enmendado de la siguiente manera:

“This agreement will be modified at the request of the Government of Puerto Rico **to include political subdivisions or coverage groups, or both**, in addition to those political subdivisions listed in the appendix, **or to include additional services not now included in this agreement**, such modification to be consistent with the provisions of section 218 of the Social Security Act.” (Énfasis suplido)

La Enmienda 73 en controversia provee que los servicios prestados por estudiantes a la escuela, colegio o universidad en la cual están matriculados y cursan estudios a tiempo regular quedarían excluidos del ámbito de cobertura del Acuerdo a partir del 1 de julio de 2002.

La Cláusula (E) del Acuerdo limitó el tipo de modificaciones que se pudieran hacer al mismo, al disponer que se podrían hacer modificaciones para: (1) **incluir** subdivisiones políticas o grupos de cubierta, o (2) para **incluir** servicios adicionales que no estaban incluidos en el Acuerdo. Una lectura de la Cláusula demuestra que la misma es “numerus clausus” porque no describe el tipo de

modificaciones a manera de ejemplo, sino que especifica el tipo de modificaciones que se podrán realizar. En vista de ello, el Acuerdo no especificó que se podrían hacer modificaciones para excluir servicios de un grupo de cubierta; como por ejemplo, los servicios prestados por estudiantes.

Aunque el Acuerdo original limitó el tipo de modificaciones que se podrían llevar a cabo a aquellas para incluir subdivisiones políticas o grupos de cubierta, o para incluir servicios que no estaban incluidos en el Acuerdo, la Ley Núm. 396 establece que “el convenio **podrá proveer...modificaciones**”. (Énfasis suplido). La ley permitió que el acuerdo estableciera una cláusula mediante la cual se permitieran las modificaciones. **La ley no restringió ni limitó el tipo de modificaciones, ya sea para incluir o excluir del acuerdo, que se podrían llevar a cabo.**

Es razonable interpretar que el ELA estaba facultado en ley para suscribir la Enmienda 73 en vista de que:

- (1) el “Tax and Trade Relief Extension Act of 1998”, antes citado, permite que los acuerdos originales sean modificados en cualquier momento en o después del 1 de enero de 1999, y en o antes del 31 de marzo de 1999, para excluir los servicios prestados por estudiantes mediante empleo en la escuela, colegio o universidad si tales servicios son realizados por estudiantes de escuela, colegio o universidad matriculados y que asistan a clases regularmente, siempre y cuando la modificación fuera efectiva con relación a servicios prestados después del 30 de junio de 2000;
- (2) la Enmienda 73 tiene la intención de excluir los servicios de los estudiantes que el “Tax and Trade Relief Extension Act of 1998” permite excluir, con la restricción de servicios prestados después del 30 de junio de 2000, según dicha ley federal requiere; y
- (3) la Ley Núm. 396 de 1952, según enmendada, dispone que el acuerdo (convenio) original podría proveer para modificaciones, sin restringir ni limitar el tipo de modificaciones que se podrían llevar a cabo. Es decir, que

el acuerdo se podría enmendar, siempre y cuando cumpla con las disposiciones de la Ley del Seguro Social.

Cabe señalar, que la Enmienda 73 no requiere la aprobación de una ley local adicional que específicamente disponga la facultad del ELA de llevar a cabo dicha enmienda, sino que meramente dispone que la enmienda será contingente a la aprobación, previo al 1 de julio de 2000, de la legislación local que sea necesaria para establecer la autoridad del Estado de excluir los servicios de los estudiantes sujetos a la enmienda. En otras palabras, la Asamblea Legislativa no tenía que aprobar una ley especial a estos efectos si la misma no era necesaria.

Aunque el Acuerdo original limitó el tipo de modificaciones a llevarse a cabo, la Ley Núm. 396 no lo hizo. Por tanto, la ley local no cohibió al ELA de excluir en el futuro los servicios prestados por estudiantes, según descritos por la Enmienda 73. La Enmienda 73 constituye u opera como una enmienda a la misma Cláusula (E) del Acuerdo que establece el tipo de modificaciones que se podrían realizar.

El principio de hermenéutica consagrado en el Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. sec. 14, dispone que “[c]uando la ley es clara libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu”. Conforme a dicho principio, el Tribunal Supremo ha concluido que “la ley es la expresión de un propósito o fin deseado y querido.” Rodríguez Rodríguez v. Gobernador, 91 DPR 101, 107 (1964); Ferretería Matos, et al. v. PRTC, 110 D.P.R. 153, 156 (1980). Según el más alto foro, “[e]l texto claro de la ley es la expresión por excelencia de la intención legislativa.” Ibid. (Énfasis suplido)

No obstante, “[c]uando exista alguna ambigüedad, el tribunal rechazará una interpretación literal y forzada de un texto legal que conduzca a un resultado que no puede haber sido el que se intentó por el legislador”. Pueblo v. Zayas, 147 D.P.R. 530 (1999). Con relación a lo anterior, el Tribunal Supremo ha concluido lo siguiente:

“En el proceso de indagar la intención del legislador es necesario examinar el historial legislativo que recoge el propósito que inspiró su creación. En los casos en que la ley carece de una exposición de motivos o, cuando aún teniéndola, no contiene la intención legislativa, es útil consultar otros documentos tales como los informes de las comisiones que estudiaron el proyecto de ley y los debates celebrados cuando la medida fue discutida en el hemiciclo según aparecen en el Diario de Sesiones. ‘Son también pertinentes y es propio utilizarlos en la búsqueda de la intención legislativa, los anteproyectos y los informes alrededor de los mismos que son preparados fuera de la Asamblea Legislativa, cuando ésta los tiene ante sí y adopta sustancialmente esos anteproyectos.’ Pueblo, Ibid.

En el caso antes nos, la Ley Núm. 396, desde su aprobación y según enmendada, requiere la aprobación del Gobernador de Puerto Rico al convenio original, mas no expresa que la aprobación del Gobernador sea necesaria para las modificaciones del Acuerdo. Las Actas de la Cámara de Representantes relacionadas con el proyecto de la ley antes mencionada, Proyecto de la Cámara de Representantes 181, no discuten el requerimiento de la aprobación del Gobernador para suscribir el convenio.⁵

En vista de todo lo anterior, la intención legislativa sobre si era necesaria la aprobación del Gobernador para suscribir las modificaciones del Acuerdo emana del texto claro de la propia ley. Por tanto, la intención legislativa de la Ley Núm. 396 de 1952, supra, es que no se requiere la aprobación del Gobernador para las modificaciones al convenio. La ley no establece dicho requisito al amparo del principio de hermenéutica antes discutido. El legislador fue claro al establecer expresamente que era necesario que el Gobernador de Puerto Rico aprobara el acuerdo a llevarse a cabo. El legislador tuvo la oportunidad de requerir expresamente la aprobación del Gobernador para las modificaciones, pero no lo hizo.

⁵ Actas de la Cámara de Representantes sobre el P. de la C. 181, Cuarta Legislación Ordinaria de la Decimoséptima Asamblea Legislativa, Oficina de Servicios del Gobierno.

Por otra parte, conforme a la Ley Núm. 41 de 9 de junio de 1956, 3 L.P.R.A. sec. 231a (en adelante, “Ley Núm. 41”), el Secretario de Hacienda está autorizado a “delegar en funcionarios o empleados de su Departamento, designados por él, aquellos deberes, facultades y prerrogativas investidos en él por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, que dicho funcionario considere necesario y conveniente para el adecuado ejercicio y cumplimiento de tales deberes, facultades y prerrogativas”.

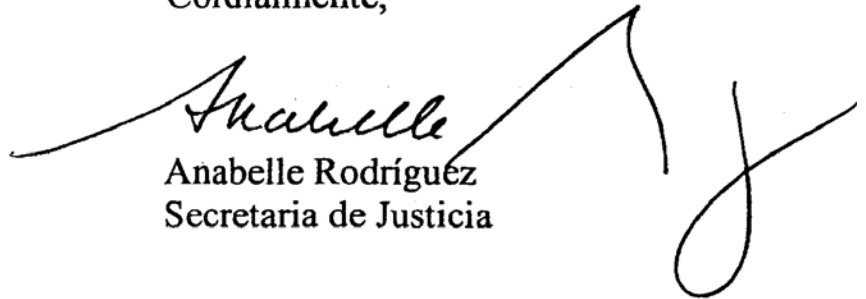
En el caso ante nuestra consideración, la Ley Núm. 396 provee que la agencia encargada para suscribir el Acuerdo será el Departamento de Hacienda. El Secretario de Hacienda está facultado en ley para delegar dicha facultad al Secretario Auxiliar de Contabilidad Central, como funcionario del Departamento de Hacienda conforme a la Ley Núm. 41.

Cabe señalar, que el ex-Secretario de Hacienda, Ángel M. Martín, delegó las responsabilidades del Departamento de Hacienda como “agencia encargada” en el Servicio de Contaduría del Departamento, según el Reglamento Núm. 33 de Seguro Social para las Agencias del ELA, aprobado el 26 de mayo de 1970. El Servicio de Contaduría se convirtió en el Área de Contabilidad Central. Cuevas fungió como Secretario Auxiliar del Área de Contabilidad Central del Departamento de Hacienda para la fecha en que se suscribió la Enmienda 73. Por consiguiente, la Enmienda 73 es válida ya que de los documentos que surgen del expediente que acompaña la consulta, Cuevas fue autorizado por la Secretaria de Hacienda en ese entonces, Lcda. Xenia Vélez, a suscribir la misma como funcionario del Departamento de Hacienda.

En resumen, entiendo que el ELA tenía la autoridad en ley para enmendar el Acuerdo a los fines de excluir del mismo los servicios prestados por los estudiantes, por lo que no era necesaria legislación estatal alguna autorizando el otorgamiento de la Enmienda 73. Dicha autoridad fue delegada por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico al Departamento de Hacienda mediante la aprobación de la Ley Núm. 396, y la misma fue ejercida válidamente por Cuevas, en su carácter de Administrador Estatal del Acuerdo, a través del otorgamiento de la Enmienda 73.

Espero que las observaciones anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anabelle', followed by a long, sweeping horizontal line that extends to the right and then curves downwards into a large loop.

Anabelle Rodríguez
Secretaria de Justicia