

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

APARTADO 9020192, SAN JUAN, PUERTO RICO 00902-0192

DIRIJASE LA CORRESPONDENCIA A LA
SECRETARIA

20 de marzo de 2003

Hon. Fernando Fagundo
Secretario
Departamento de Transportación
y Obras Públicas
Apartado 41269
San Juan, Puerto Rico 00940-1269

Consulta Núm. 143-03-A

Estimado señor Secretario:

Me refiero a su comunicación en la que solicita una opinión legal sobre si el Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP), puede contratar a un grupo de artistas, que a su vez son empleados públicos, para que participen en el Proyecto de Arte Público de Puerto Rico realizando varias obras artísticas. Específicamente, desea saber si esos contratos violarían o no lo dispuesto en el Artículo 177 del Código Político de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 551 (Sup. Ac. 2000), que prohíbe la doble compensación.

En lo fundamental, el inciso (a) del Artículo 177 del Código Político, supra, dispone que ningún funcionario o empleado que esté regularmente empleado en el servicio del Gobierno Estatal, o de cualquier municipio u organismo que dependa del gobierno, recibirá paga adicional, o compensación extraordinaria de ninguna especie, por parte de una agencia pública, por servicio personal u oficial de cualquier género aunque fuera prestado en forma adicional a sus labores. El precepto excluye de esta

prohibición a un grupo de funcionarios o empleados que aparecen listados en el mismo. Además, permite la doble compensación, cuando dicha paga adicional esté autorizada expresamente por otra ley. Una disposición prácticamente idéntica aparece también en el inciso (f) del Artículo 3.2 de la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, “Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, 3 LPRA sec. 1822 (f).

Dos puntos importantes debemos destacar de estas prohibiciones. El primero, que son de carácter general y absoluto y no permiten la concesión de una dispensa, como sucede por ejemplo con las prohibiciones contenidas en los incisos (d) y (e) del Artículo 3.3 de la Ley de Ética Gubernamental, 3 LPRA sec. 1823 (d) y (e) o en el inciso (i) del antes señalado Artículo 3.2, que le fuera adicionado por la Ley Núm. 381 de 6 de septiembre de 2000, y posteriormente enmendado por la Ley Núm. 53 de 6 de julio de 2001. El segundo, es que las excepciones a la regla general deben estar autorizadas expresamente en el Código Político o en cualquier otra ley, por lo que no pueden presumirse.

La Ley Núm. 212 de 29 de agosto de 2002, “Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos” (Ley Núm. 212), en el primer párrafo de su Artículo 1.02, declara como “política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, repoblar, fortalecer y revitalizar los centros urbanos mediante, entre otros medios, el desarrollo y la ocupación de viviendas, la rehabilitación de las Areas (sic) comerciales, el arbolaje de las aceras y las plazas, la creación de áreas de estacionamiento, el desarrollo de áreas comunitarias, parques y espacios recreativos, la construcción y reparación de estructuras y la edificación en solares baldíos”. Según me informa usted en su comunicación, como parte de esa política pública, el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico invitó a artistas puertorriqueños a participar en el Proyecto de Arte Público, uno de los programas coordinados por la Directoría de Urbanismo, creada por el Artículo 2.01 de la Ley Núm. 212, supra, adscrita al DTOP.

Como resultado de la convocatoria, múltiples artistas presentaron propuestas para realizar obras en los distintos ámbitos establecidos por el

Proyecto de Arte Público. Una vez completados los trabajos, el Comité Evaluador, compuesto por personas nombradas por la Gobernadora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, seleccionó un número de artistas para que realicen las obras de conformidad con las propuestas sometidas al Comité Evaluador. Como parte de los procesos para la realización de las obras, es necesario otorgar un contrato entre el DTOP y cada artista seleccionado por el Comité Evaluador. Estos contratos están exentos del requisito de subasta, por disponerlo así específicamente el inciso (d) del Artículo 2.02 de la Ley Núm. 212, supra.

Consciente de la prohibición de doble compensación que contienen tanto el Código Político como la Ley de Ética, al preparar los contratos que deben ser firmados por el Secretario de DTOP y el artista escogido, la agencia incluyó en los mismos una cláusula que reza así:

“EL ARTISTA asegura que conoce las disposiciones de ley referentes a las limitaciones de empleados y/o (sic) pensionados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o cualquiera de sus agencias, instrumentalidades y municipios, y a tales efectos afirma que no existe impedimento legal alguno al otorgamiento de este contrato. EL ARTISTA certifica que no recibe paga o compensación alguna por servicios regulares prestados bajo nombramiento a otra entidad gubernamental, agencia, organismo, corporación pública o municipio o que ha obtenido cualquier dispensa requerida por ley o reglamento para otorgar el presente contrato. Lo aquí acordado no limita la facultad de EL ARTISTA de ejercer libremente su profesión ni de llevar a cabo negocios lícitos como cualquier hombre o mujer de negocios”.¹

En el proceso de redactar y otorgar los contratos, varios de los artistas han informado que son empleados a tiempo completo de la Escuela de Artes Plásticas (EAP). Además, uno de los artistas seleccionados es un empleado a tiempo completo del Departamento de Educación (DE) en donde funge como maestro y otro es empleado regular del Instituto de Cultura

¹ De los cinco (5) proyectos de contratos cuyas copias me enviara, en dos (2) de ellos la cláusula aparece identificada como 8.1, en uno (1) como Octava y en uno (1) como Séptima. En el que habrá de firmar el artista Carlos Rivera Villafañe no he encontrado tal cláusula, y estimo que se trata de un error secretarial ya que dicho proyecto de contrato carece de la Cláusula Séptima.

Puertorriqueña (ICP). Como resultado de tal situación, me solicita que le interprete ciertas ambigüedades que, según usted entiende, contienen las disposiciones legales vigentes, en lo que concierne a los contratos para la realización de las obras artísticas en cuestión.

Ante todo, debo dejar claro que no entiendo que exista ambigüedad alguna en los textos legales precedentemente citados. Una y otra prohibición son claras y precisas; como norma general se prohíbe la doble compensación y sólo se permite ésta cuando hay una autorización expresa en ley. De no estar claramente expresada la excepción, no es legal contrato alguno ya que como antes señalara, en estos casos no procede la concesión de una dispensa. Con esto en mente y aplicando el mandato del Artículo 14 del Código Civil, 31 LPRA sec. 14 según el cual “[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”, pasaré a aplicar las normas legales a las diversas situaciones que usted me plantea.²

De acuerdo con el Artículo 4.01 de la Ley Núm. 149 de 15 de julio de 1999, según enmendada, “Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico”, 3 LPRA sec. 144n (Sup. Ac. 2000), “[e]l maestro es el recurso principal del proceso educativo. Su función ‘Primordial’ consiste en ayudar a los alumnos a descubrir sus capacidades, a realizarlas y a desarrollar actitudes y formas de comportamiento que les permitan desenvolverse como miembros de la comunidad”. (Énfasis en el original). El Artículo 177 del Código Político, supra, no es aplicable “a los profesores de bellas artes del Departamento de Educación que presten servicios fuera de horas laborables para desarrollar programas de recreación auspiciados por los municipios”.

² Cabe señalar que ni el Código Político, ni estatutos que rigen la retribución a empleados públicos, define los conceptos “paga adicional” o “compensación extraordinaria” mencionados en el Artículo 177. Como expresamos en la la Op. Sec. Just. Núm. 2 de 23 de enero de 1979, cuando un estatuto no define un término para restringirlo o ampliarlo, o dicho término no está utilizado en un contexto que le confiera un significado distinto, hay que atribuirle al mismo su significado corriente. En su acepción corriente, el término “paga” se define como “sueldo de un empleado”, mientras que el término “adicional” significa “...lo que se suma o añade a una cosa”. Por su parte, “compensación” es sinónimo de “paga” y “extraordinaria” es un adjetivo que significa “fuera del orden común”. Diccionario de la Lengua Española, 21ra ed. No es posible, entonces, justificar la compensación a los artistas empleados de gobierno al señalar que recibirán remuneración luego de haber participado en un concurso. El lenguaje sencillo y absoluto del Artículo 177 no puede ser interpretado como que provee algo que el legislador no intentó proveer. Op. Sec. Just. de 31 de octubre de 1978 (no publicada).

Aun si el maestro a tiempo completo del DE, que ustedes desean contratar fuera un profesor de bellas artes, algo que no surge del expediente, no tengo dudas de que no le cubre la excepción, pues no trabajaría para un municipio en un programa de recreación sino para el DTOP, creando obras de arte.

Igual situación se da en cuanto al empleado regular del ICP y los empleados a tiempo completo de la EAP. El inciso (b) de la Sección 3 de la Ley Núm. 89 de 21 de junio de 1955, según enmendada, 18 LPRA sec. 1197 (b), según enmendada, que crea el ICP se lee como sigue:

“(b) El Director Ejecutivo designará el personal que fuere necesario para llevar a cabo las funciones, poderes y deberes conferidos al Instituto. El Instituto será un administrador individual, conforme tal término se define en la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, enmendada, conocida como ‘Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico’. Previa autorización escrita del Administrador de la Oficina Central de Administración de Personal² y del Director de la Oficina de Presupuesto y Gerencia,³ el Director Ejecutivo podrá contratar los servicios de los empleados y funcionarios de cualquier otra agencia, instrumentalidad, dependencia, institución pública o subdivisión política del Estado Libre Asociado, y podrá pagarles la debida compensación por los servicios adicionales que presten al Instituto, fuera de sus horas regulares de servicio como servidores públicos, sin sujeción a lo dispuesto por el Artículo 177 del Código Político y a las disposiciones de cualquier otra ley. Al solicitar dicha autorización, el Director Ejecutivo deberá justificar la necesidad de contratar tal personal”.

No hay duda pues de que el Director Ejecutivo del ICP puede contratar empleados y funcionarios de cualquier otra dependencia pública. Sin embargo, la ley no permite la acción contraria, o sea, que empleados y funcionarios del ICP puedan ser contratados para prestar servicios, fuera de su horario regular y sin que ello constituya una doble compensación, por otras dependencias públicas.

² Actualmente Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH).

³ Actualmente Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP).

Por su parte, el párrafo final del Artículo 6 de la Ley Núm. 54 de 22 de agosto de 1990, que crea la EAP, adscrita al ICP, 18 LPRA sec. 1526, dispone que la EAP “[p]odrá contratar los servicios de empleados y funcionarios de cualquier agencia, instrumentalidad, dependencia política del Gobierno de Puerto Rico fuera de sus horas laborables y pagar la debida compensación por los servicios adicionales, según se establece en la Ley Núm. 100 de 27 de junio de 1956, la cual ha aplicado hasta el presente a la Universidad de Puerto Rico. Los empleados y funcionarios públicos que sean contratados por la Escuela no estarán sujetos al inciso (f), Artículo 3.2 de la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, conocida como la ‘Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico’”.

La Ley Núm. 100, *supra*, 18 LPRA secs. 678-679 (Sup. Ac. 2000), contiene dos (2) artículos distintos que paso a transcribir:

“Artículo 1. – Se autoriza a la Universidad de Puerto Rico a contratar o a utilizar los servicios de cualquier funcionario o empleado de los departamentos, subdivisiones, agencias, juntas, comisiones, instrumentalidades, corporaciones públicas o municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo a los servicios de cualquier funcionario o empleado de las Corporaciones Especiales y los organismos intermunicipales establecidos al amparo de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como ‘Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado’, y pagarle por los servicios adicionales que preste en los programas de la Universidad, incluyendo los de las dependencias de ésta, fuera de sus horas regulares como servidor público y previo al consentimiento escrito del organismo o agencia el (sic) cual trabaja, sin sujeción a lo dispuesto por el Artículo 177 del Código Político de 1902.

Artículo 2. – Se autoriza a los departamentos, subdivisiones, agencias, juntas, comisiones, instrumentalidades o corporaciones públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a los municipios, las Corporaciones Especiales creadas por éstos y a los organismos intermunicipales establecidos al amparo de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como ‘Ley de Municipios Autónomos del Estado

Libre Asociado’, a contratar o a utilizar los servicios de cualquier persona que ocupe cualquier puesto en la Universidad de Puerto Rico, o en dependencias de ésta, y pagarle la debida compensación por los servicios adicionales que preste a dicho organismo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o municipio, las Corporaciones Especiales y los organismos intermunicipales antes citados, fuera de sus horas regulares de servicio en la Universidad y previo al consentimiento escrito del Rector de la unidad institucional en la cual labora o del Presidente en el caso de empleados que laboran en la Administración Central de la Universidad sin sujeción a lo dispuesto por el Artículo 177 del Código Político de 1902”.

Como vemos, esta ley contiene dos (2) excepciones distintas y separadas. En el primer artículo, autoriza a la Universidad de Puerto Rico (UPR), a contratar los servicios de cualquier funcionario o empleado publico. En el segundo, autoriza a las dependencias públicas, a contratar a cualquier persona que ocupe cualquier puesto en la UPR. Sin embargo, a sabiendas de que el estatuto que estaba citando en la ley orgánica de la EAP permitía ambos tipos de contrataciones, la Legislatura facultó a la EAP solamente a contratar funcionarios y empleados públicos, pero no a otras dependencias públicas a contratar a empleados de la EAP.

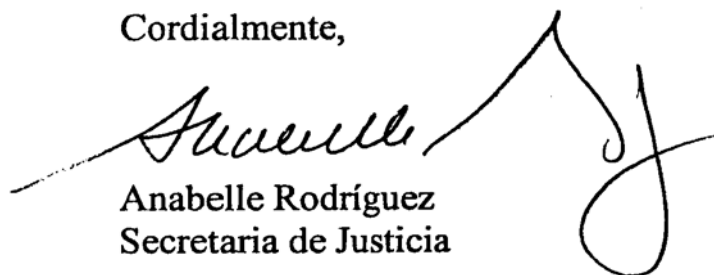
Como hemos expresado reiteradamente, “[n]i la necesidad ni la conveniencia pueden sustituir a la ley como fuente de autoridad”. Op. Sec. Just. Núm. 25 de 2001, pág. 170. Independientemente de los méritos del Proyecto de Arte Público de Puerto Rico, que soy la primera en reconocer, la letra clara de los preceptos vigentes antes citados, me obliga a informarle que salvo que la Asamblea Legislativa enmiende la Ley Núm. 212, supra, el DTOP no puede contratar con un artista que sea funcionario o empleado público.

En conclusión, el problema principal con la situación ante nos es que el artista no recibe un premio por haber ganado un concurso, sino que dicho concurso resulta ser un método de selección mediante el cual se otorga un contrato para crear una escultura. Una vez otorgado el contrato, es que el artista cumpliendo con el mismo es compensado, no por ganar el concurso, sino por la realización de la obra. Es esta compensación por la realización

de una obra mediante contrato, la que está prohibida y no la mera participación en un concurso.

Espero que los anteriores comentarios le sean de utilidad.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anabelle', followed by a long, sweeping horizontal line that curves upwards and then loops back down to the right.

Anabelle Rodríguez
Secretaria de Justicia