



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

19 de septiembre de 2005

Lcdo. Ariel Acosta Jusino
Subadministrador
Corporación del Fondo del Seguro
del Estado
P.O. Box 365028
San Juan, Puerto Rico 00936-5028

Consulta Núm. 148-05-A

Estimado señor Subadministrador:

Me refiero a su comunicación en la cual solicita nuestra opinión en torno a la petición del Gobierno Municipal de Camuy (en adelante “Municipio”) relativa al posible “destaque” del Sr. Pedro Morales Riollano, como Director de Recursos Humanos. El señor Morales Riollano se desempeña como Oficial Administrativo III en la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (en adelante “la Corporación”).

En su comunicación nos consulta en cuanto a cómo se define el término “destaque” y cuál ha sido su evolución o cambio en la práctica administrativa. Entre las dudas planteadas pregunta si el término “destaque”, que se utiliza para la asignación temporera de un funcionario o empleado de una agencia a prestar servicio en otra agencia o rama gubernamental, incluye una transacción entre una agencia ejecutiva y un municipio.

También nos consulta en cuanto a la posibilidad de que un funcionario de carrera en la Rama Ejecutiva asignado en “destaque”, pueda ocupar un puesto de

confianza en el Gobierno Municipal, siendo dicho puesto uno diferente y de mayor complejidad y responsabilidad al que ocupa. Por otro lado, inquiere en cuanto a la responsabilidad que tiene la Corporación sobre el pago de dietas, millaje, gastos de viaje, comidas y otro tipo de compensaciones. Nos solicita, además, que analicemos si, de acuerdo con el Artículo 177 (a) del Código Político, 3 L.P.R.A. § 551 (a), el empleado de la Corporación puede recibir alguna otra compensación o beneficio marginal por los servicios prestados en el servicio de confianza. Finalmente, nos plantea la posibilidad de que, en la alternativa, la Corporación le conceda una licencia sin sueldo. Habiendo analizado la legislación vigente sobre este tema procedemos a emitir nuestra opinión.

El Departamento de Justicia históricamente ha interpretado el término “destaque” utilizando la definición provista en Elba Rivera v. Compañía de Desarrollo Comercial de Puerto Rico, Caso Núm. 77-173, resolución de la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP). Véase, Op. Sec. Just. Núm. 3 de 2001. En dicha resolución se estableció que:

[s]e ha entendido como “destaque”, la asignación de un empleado de carrera a una de las divisiones o dependencias comprendidas en la agencia donde presta servicios. Se utiliza para realizar tareas de emergencia que sean compatibles con las enmarcadas en la correspondiente Hoja de Deberes (OP-16). Dicha asignación debe ser notificada por escrito con cinco (5) días laborables de antelación a su asignación. La misma nunca excederá de cuarenta (40) días laborables consecutivos y, además, no debe resultarle onerosa al empleado ni ser utilizada para descenderlo en funciones como medida disciplinaria.

Posteriormente, se interpretó esta figura estableciendo que “[e]ste concepto no surge de la Ley ni de los Reglamentos de Personal, sino que parece ser un recurso desarrollado en la práctica del derecho administrativo.” Véase, Op. Sec. Just. Núm. 8 de 1996, pág. 50, Véase además, Op. Sec. Just. Núm. 3 de 2001, pág. 15. También hemos establecido que:

el término “destaque” originalmente sólo se refería a la asignación temporera de un funcionario o empleado de una dependencia de una agencia a otra dependencia de la misma agencia donde presta servicios. Sin embargo, actualmente dicho término también se usa en la práctica para referirse a la asignación temporera de un funcionario o

empleado de una agencia a prestar servicios en otra agencia. En esta última situación, el funcionario o empleado continúa ocupando el mismo puesto y devengando la misma remuneración de la agencia de donde proviene, por lo que conserva todos sus derechos como funcionario o empleado de dicha agencia.

Id. a la pág. 16 (citás omitidas).

En la Opinión del Secretario de Justicia de 4 de agosto de 1988 (no publicada) se reconoció el uso de acuerdos administrativos dirigidos a asignar empleados de una agencia del ejecutivo a un municipio. Sin embargo, dicha opinión distinguió los mencionados acuerdos administrativos de lo que propiamente se conoce como “destaque”. En la mencionada Opinión, el Alcalde de Mayagüez requirió los servicios, por medio de un “destaque”, de una empleada de la desaparecida Corporación de Renovación Urbana y Vivienda para que ocupara el puesto de Administradora en el Área de Rehabilitación y Vivienda del mencionado Municipio. En esa oportunidad, el Secretario de Justicia estableció que esta transacción era permitida por nuestro ordenamiento dado que las leyes orgánicas de ambas entidades, entiéndase la antigua “Ley Orgánica de Municipios de Puerto Rico” y la “Ley Orgánica del Departamento de la Vivienda”, Ley Núm. 97 de 10 de junio de 1972, permitían formalizar acuerdos administrativos que incluían la transferencia de empleados entre los organismos mencionados.¹

Sin embargo, tal y como indicamos anteriormente, la mencionada opinión declinó llamar a este tipo de acuerdos “destaque”, dado que en aquel momento la definición técnica del “destaque” comprendía sólo la asignación de un empleado de carrera a una de las divisiones o dependencias comprendida en la agencia donde presta servicios. No obstante, reiteramos el hecho de que actualmente dicho término también se usa en la práctica para referirse a la asignación temporera de un funcionario o empleado de una agencia a prestar servicios en otra agencia. En esta última situación, el funcionario o empleado continúa ocupando el mismo puesto y devengando la misma remuneración de la agencia de donde proviene, por lo que conserva todos sus derechos como funcionario o empleado de dicha agencia.

¹ En particular, la “Ley Orgánica de Municipios de Puerto Rico” permitía a los municipios “[e]ntrar en convenios sobre recursos humanos con otros municipios, agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas del Estado Libre Asociado y agencias y dependencias del gobierno federal para facilitar el desarrollo y capacitación técnica de funcionarios y otros empleados municipales.” Art. 2.04 de la Ley Núm. 146 de 18 de junio de 1980, según enmendada, 21 L.P.R.A. § 2001 et seq.

Cónsono con la última interpretación provista sobre este tema, podemos concluir que el “destaque” y el acuerdo de asignación administrativa son la misma cosa. Dicha apreciación ha sido sostenida por la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 8 de 9 de agosto de 1996 que establece que un convenio de asignación administrativa o “destaque” es válido siempre que las funciones del empleado sean cónsonas con las que desempeña en su agencia de origen.

Anterior a la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, conocida como “Ley para la Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público”, se entendía que la figura del “destaque” no surgía de ninguna ley ni contaba con reglamento alguno que la regulara. Hoy día, la Sección 6.4 de la Ley Núm. 184 reconoce el “destaque” como otra de las acciones que pueden llevarse a cabo en la administración de personal. A esos efectos, dicha sección establece que “[l]as agencias podrán realizar designaciones, cambios o destakes en forma administrativa por un término razonable, no mayor de doce (12) meses, siempre que tal acción no resulte onerosa al empleado.” Sección 6.4 de la Ley Núm. 184. Nótese, que aun cuando la nueva ley de personal reconoce la figura del “destaque” no la regula extensamente, dejándola dentro de las transacciones eminentemente administrativas. Considerando el historial de la figura y la amplitud de la citada disposición podemos concluir de forma razonable que el “destaque” entre agencias, entre municipios y agencias, y entre ramas de gobierno es permisible.

A pesar de lo anteriormente dicho, debemos aclarar que tanto a la Corporación como a los municipios no le es de aplicación la Ley Núm. 184. A esos efectos, el Artículo 11.01 de la “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, dispone que “[c]ada municipio establecerá un sistema autónomo para la administración del personal municipal. Dicho sistema se regirá por el principio de mérito de modo que promueva un servicio público de excelencia sobre los fundamentos de equidad, justicia, eficiencia y productividad. Este sistema deberá ser cónsono con las guías que prepare la Oficina Central de Administración de Personal...” Véase, 21 L.P.R.A. § 4551. Por otro lado, el Artículo 1b, inciso (g), de la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como “Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo”, establece que el Administrador de la Corporación tiene la facultad para “[a]dministrar su propio sistema de personal y nombrar todos sus funcionarios, agentes y empleados...”. Véase, 11 L.P.R.A. § 1b-4 (g). También establece dicha Ley que la Corporación estará exenta de las

leyes de personal, haciendo la salvedad de que el sistema de personal que se establezca deberá estar basado en el principio de mérito, de conformidad con las reglas y reglamentos que a esos efectos adopte el Administrador.

Hemos examinado el Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (en adelante “Reglamento de Empleados Gerenciales”), Reglamento 6226 de 11 de enero de 2000, que en su Artículo 7(20) define “empleado gerencial” como aquella “[p]ersona empleada por la Corporación que tiene asignada [sic] funciones profesionales técnicas, semidiestras y no diestras, y que no pertenezca a ninguna de las unidades apropiadas para los efectos de contratación colectiva existente [sic] en la Corporación.”² En dicho reglamento no se contempla el uso del “destaque” como medio para ubicar empleados en otras agencias. El uso de esta figura tampoco se encuentra autorizado por la Ley Núm. 45.

Sin embargo, la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 3 de 2 de mayo de 2001, en un caso en que se evaluaba un destaque desde la Corporación hacia la Asamblea Legislativa, estableció que “[a]unque la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo no autoriza expresamente el destaque de los empleados del Fondo en otras agencias, tampoco lo prohíbe. Por el contrario, tal acción podría estar cobijada dentro de la disposición del inciso (o) del apartado (4) del Artículo 1B [...] que permite establecer relaciones de trabajo armónicas con otras agencias gubernamentales, sin limitarla a aquellas que allí aparecen relacionadas, ya que dicha relación no es exhaustiva y sólo se incluye a título de ejemplo.”³

Basado en los antecedentes discutidos, entendemos que la Corporación tiene la facultad para entrar en acuerdos conducentes a destacar empleados bajo su sistema de personal en otras entidades gubernamentales, incluyendo los municipios. Por

² El puesto de Oficial Administrativo III se considera un puesto gerencial dentro de la estructura administrativa de la Corporación. Dicha designación no implica que el mismo sea un puesto de confianza.

³ El mencionado Artículo 1B -4, inciso (o), de la Ley Núm. 45 dispone lo siguiente:

Además de las funciones que la Junta de Directores asigne al Administrador, de conformidad con los poderes conferidos a ésta, el Administrador deberá llevar a cabo los siguientes deberes y funciones:

[....]

(o) Establecer relaciones de trabajo armónicas con otras agencias gubernamentales, juntas de hospitales y otras organizaciones incluyendo aquéllas relacionadas con la prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales, rehabilitación física y vocacional de personas incapacitadas.

otro lado, el Artículo 1.004 de la Ley de Municipios Autónomos establece que “[l]os poderes y facultades conferidos a los municipios por este capítulo o cualquier otra ley, excepto disposición en contrario, se interpretarán liberalmente, en armonía con la buena práctica de política pública fiscal administrativa, de forma tal que siempre se propicie el desarrollo e implantación de la política pública enunciada en esta Ley de garantizar a los municipios facultades necesarias en el orden jurídico, fiscal y administrativo para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de los habitantes del mismo.” 21 L.P.R.A. § 4002.

Asimismo, es la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconocer la autonomía de todo municipio en el orden jurídico, económico y administrativo. La Ley de Municipios Autónomos también señala que “[l]a autonomía municipal comprenderá esencialmente la elección de las autoridades locales por el voto directo de los electores calificados del municipio, la libre administración de sus bienes y de los asuntos de su competencia y jurisdicción y la disposición de sus ingresos y de la forma de recaudarlos e invertirlos.” *Id.* (Énfasis suplido). Así pues, la Ley de Municipios Autónomos es lo suficientemente amplia como para permitir que los Gobiernos Municipales entren en acuerdos administrativos que transfieran recursos de una entidad a otra.

Nótese, que si bien la enumeración de poderes y de facultades descrita en la Ley de Municipios Autónomos no es específica en autorizar el “destaque” o los acuerdos administrativos, también es cierto que dichas enumeraciones no son taxativas. Véase, 21 L.P.R.A. §§ 4051 y 4054. Además, no debe perderse de vista que en dichas disposiciones se establecen múltiples instancias de cooperación entre las agencias del ejecutivo y los municipios. También debemos señalar que la Ley de Municipios Autónomos faculta al Alcalde para “[r]ealizar de acuerdo a la ley todas las gestiones necesarias, útiles o convenientes para ejecutar las funciones y facultades municipales con relación a obras públicas y servicios de todos los tipos y de cualquier naturaleza”. 21 L.P.R.A. § 4109 (h). Basado en lo anteriormente dicho, entendemos que el Municipio tiene facultades suficientes para efectuar acuerdos de asignación administrativa o “destaques” con agencias del Ejecutivo.

No obstante, debemos recordar que anteriormente establecimos que el “destaque” es válido sólo cuando las funciones del empleado sean cónsonas con las que desempeña en su agencia de origen.

El puesto que actualmente ocupa el señor Morales Riollano es uno de carrera, mientras que el puesto de Director de Recursos Humanos del municipio está clasificado como un puesto confianza.⁴ El Artículo 12.004 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como, “Ley de Municipios Autónomos”, 21 L.P.R.A. § 4554, establece que “[l]os empleados de confianza serán de libre selección y remoción y deberán reunir aquellos requisitos de preparación académica, experiencia, tomar y aprobar los cursos del Programa de Capacitación y Educación Continuada Compulsoria, según se haya establecido por la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales para el puesto o unidad administrativa correspondiente y de otra naturaleza que dispone esta Ley y que el Alcalde o el Presidente de la Asamblea, en sus respectivas ramas de Gobierno Municipal, consideren imprescindibles para el adecuado desempeño de las funciones.”

En contraposición, el Artículo 12.004, inciso (b), de dicha pieza legislativa establece que “[l]os empleados regulares de carrera son aquellos que han ingresado al sistema después de pasar por el procedimiento de reclutamiento establecido por esta Ley y haber aprobado el periodo probatorio. Estos empleados tendrán derecho a permanencia y sólo podrán ser removidos de sus puestos por justa causa y previa formulación de cargos.” Asimismo, el Artículo 7 del Reglamento de Empleados Gerenciales establece que un empleado de confianza es aquel “[n]ombrado en un puesto de libre selección y remoción en la Corporación y que dentro de sus funciones está la formulación de política pública, servicios y asesoramiento directo al administrador.” A la misma vez, define al empleado regular de carrera como el “[e]mpleado que adquirió permanencia en su puesto luego de aprobar el período probatorio.”

Así pues, existe una diferencia entre los puestos en cuestión debido a la expectativa de permanencia del funcionario y la naturaleza de sus funciones que, en el caso de los puestos de confianza, muchas veces involucra la formulación e interpretación de política pública. Sin embargo, entendemos que el hecho de que un puesto sea de carrera y el otro de confianza no necesariamente elimina la posibilidad de un “destaque”.

Luego de analizada la hoja de deberes provista por la Corporación entendemos que el puesto de Oficial Administrativo III que ocupa el señor Morales Riollano en la Corporación comprende la supervisión de actividades que se desarrollan en

⁴ Véase, El memorando incluido con la solicitud de opinión.

unidades de trabajo dedicadas a la realización de tareas oficinescas, administrativas, auxiliares o relacionadas con la prestación de servicios médicos auxiliares. Dichas tareas son cónsonas con las que ejercerá como Director de Recursos Humanos en el Municipio de Camuy toda vez que dicho puesto involucra funciones de supervisión y administración de personal. Además, según la información provista por la Corporación, el señor Morales Riollano también cumple con los requisitos de educación y experiencia impuestos por la “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, para ocupar el puesto de Director de Recursos Humanos.⁵

En vista de lo anterior, podemos concluir que en el caso de autos el señor Morales Riollano puede ocupar el puesto de Director de Recursos Humanos del Municipio de Camuy mediante un “destaque”. No obstante, existen también otras alternativas que la Corporación puede considerar en este caso. Las dos figuras que tiene a su disposición la Corporación son el traslado y la licencia sin sueldo. A continuación hacemos un análisis legal sobre lo que implican ambas figuras para el empleado y las entidades concernidas.

La Sección 6.4, inciso 2, de la Ley Núm. 184 permite el “traslado” de un puesto a otro en la misma clase, o su equivalente en otros planes de valoración, o de un puesto en una clase a un puesto en otra clase, siempre que el empleado cumpla con los requisitos de preparación académica y experiencia establecidos. También establece que, en los casos de “traslado” de un puesto en una clase a un puesto en otra clase, el empleado estará sujeto al período probatorio requerido para el nuevo puesto. Igualmente, la Ley Núm. 184 permite el traslado en la misma agencia, entre Administradores Individuales, y entre éstos y los municipios. Sin embargo, anteriormente establecimos que tanto la Corporación como los municipios son entidades con sistemas de personal independientes que se rigen por sus propias reglas.⁶

⁵ La Ley de Municipios Autónomos establece que “[l]os candidatos a directores de unidades administrativas de la Rama Ejecutiva del gobierno municipal estarán comprendidos dentro del servicio de confianza y sus nombramientos estarán sujetos a la confirmación de la Legislatura Municipal.” 21 L.P.R.A. § 4252. También dispone que “[e]n el caso del Director de Recursos Humanos y del Director de Finanzas, deberán cumplir con el requisito mínimo de un bachillerato en la especialidad o en un área relacionada con la posición para la cual se considera.” *Id.*

⁶ De hecho, en *Aut. de Puertos v. Mun. de San Juan*, 122 D.P.R. 496, 508 (1989), el Tribunal Supremo de Puerto Rico, determinó que la Ley de Personal del Servicio Público no autorizaba el traslado de personal entre un administrador individual y una agencia excluida.

A esos efectos, pasamos a analizar las normas pertinentes para cada caso. La Ley de Municipios Autónomos, en su Artículo 11.011, 21 L.P.R.A. § 4559, estableció que:

[s]e podrán efectuar ascensos y traslados de empleados de carrera siempre que reúnan los requisitos mínimos de los puestos a los cuales sean ascendidos o trasladados. También podrán efectuarse traslados de agencias de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado, a los municipios y viceversa, o de un municipio a otro, cuando sea necesaria la transferencia de recursos humanos. En todos estos casos, el empleado conservará la retribución y demás beneficios marginales, como lo son las licencias que tenía antes de la transferencia o traslado, siempre que exista reciprocidad entre la clase de puesto que ocupa el empleado y la clase de puesto para el cual sea trasladado.

La Ley de Municipios Autónomos define “agencia” como “[c]ualquier departamento, negociado, administración, oficina, comisión, Junta, tribunal examinador, cuerpo, programa, autoridad, entidad, corporación pública y subsidiaria de ésta, instrumentalidad e institución de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo la Oficina Propia del Gobernador.” Véase, 21 L.P.R.A. § 4001 (Énfasis suplido).

Por otro lado, el Reglamento de Empleados Gerenciales, Núm. 6226, en su Sección 14.3, establece lo siguiente:

La Corporación usará el traslado como mecanismo para la ubicación de los empleados en puestos donde deriven la mayor satisfacción de su trabajo y contribuyan con sus esfuerzos a realizar los objetivos de la Corporación con mayor eficiencia.

- 1) El administrador podrá hacer traslados de un puesto a otro en la misma clase o a uno de distinta clasificación que esté en la misma escala salarial, siempre que el empleado reúna los requisitos para el puesto al cual sea trasladado.
- 2) El traslado podrá hacerse a solicitud del empleado o por necesidad del servicio.

- 3) El empleado a ser trasladado por necesidades del servicio, se le informará [sic] por escrito con no menos de treinta (30) días de antelación de la fecha en que se llevará a cabo la acción. Este término podrá reducirse en situaciones de emergencias o circunstancias imprevistas.
- 4) Los traslados no podrán ser utilizados como medidas disciplinarias ni hacerse arbitrariamente ni resultar oneroso al empleado.
- 5) La Corporación establecerá procedimientos que aseguren la imparcialidad y objetividad en los traslados que responden a necesidades del servicio.
- 6) Los empleados trasladados por necesidades del servicio tendrán derecho a apelar tal decisión ante la Junta de Apelaciones de la Corporación dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación. Esta acción no tendrá el efecto de detener el traslado.

Nótese, que en este caso, la reglamentación de personal de la Corporación no contempla el “traslado” fuera de la institución. No obstante, la Ley de Municipios Autónomos, de forma expresa, autoriza el “traslado” de personal de las agencias de la Rama Ejecutiva a los municipios, incluyendo en su definición de “agencia” a las corporaciones públicas. Además, reconoce el derecho al empleado de conservar el mismo nivel de retribución y demás beneficios marginales que tenía antes del traslado, siempre que exista reciprocidad entre la clase de puesto que ocupa el empleado y la clase de puesto para el cual sea trasladado. Así también, le garantiza el derecho de reinstalación en aquellos casos que el empleado regular pase a ocupar un puesto de confianza. Véase, 21 L.P.R.A. sec. 4559 (b).

De otra parte, existe la alternativa de la licencia sin sueldo. Las licencias sin sueldo:

[s]e consideran tradicionalmente como un privilegio que se concede a empleados regulares para que éstos se ausenten de su trabajo para proseguir estudios, adquirir experiencia provechosa para el servicio, y/o prestar servicios en otro lugar de trabajo. Precisamente se distinguen por ser un beneficio marginal concedido a empleados permanentes o regulares por cierto y determinado tiempo,

conservando el puesto donde prestan servicios regularmente hasta su retorno. La seguridad del retorno del empleado al puesto que ocupa es condición *sine qua non* para la concesión de dicha licencia sin sueldo, por lo que utilizar dicho permiso para brindar servicios temporeros en otros lugares de trabajo no equivale a una renuncia al puesto original ni conlleva la desvinculación del empleado del puesto que ocupa.

La única limitación que conlleva la concesión de una licencia sin sueldo a un empleado es que dicho empleado no tendrá derecho a acumular licencias de vacaciones ni enfermedad en su empleo regular de origen durante la vigencia de la misma.

Matos Nazario v. Autoridad de Carreteras, 2001 T.S.P.R. 57, (Énfasis en original).

El Artículo 11.018 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. § 4568, reconoce el derecho de los municipios a otorgar este tipo de licencias sin paga a sus empleados en un sinnúmero de ocasiones que incluyen la oportunidad de servir como funcionario de confianza en algún Departamento o Agencia de la Rama Ejecutiva, o en alguna autoridad o agencia de las excluidas de la Ley de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Es preciso notar que dicho artículo otorga flexibilidad al municipio para que establezca, mediante reglamento, la manera y las razones por las que se dará la licencia sin sueldo.

La licencia sin paga también figura como una de las licencias a la disposición de los empleados públicos. El Artículo 10, Sección 10.1, inciso 6, de la Ley Núm. 184 autoriza el otorgamiento de licencias sin paga para prestar servicios en otras agencias del gobierno o entidades privadas en las que se derive cierta experiencia que resolverá una necesidad comprobada del servicio público. Además, se conceden licencias por diversas causas que incluyen el nacimiento de un hijo, la prestación de servicios como empleado de confianza en la Asamblea Legislativa y cuando el funcionario resulte electo en las elecciones generales. Notamos que, en la enumeración que contempla la Ley Núm. 184, el lenguaje utilizado es uno amplio que permite una variedad de circunstancias en las que se puede conceder una licencia sin paga.

Reiterando que la Corporación se encuentra fuera del marco reglamentario de la Ley Núm. 184, debemos analizar el Reglamento de Personal de la Corporación para determinar cuál es la norma sobre licencias sin sueldo que rige en dicha entidad. Hemos notado que el Reglamento de Personal de la Corporación no regula de manera específica el otorgamiento de licencias sin paga. No obstante, el Artículo 17 del Reglamento de Personal de la Corporación dispone lo siguiente:

[l]a concesión de beneficios marginales a los empleados debe estar dirigida a establecer un clima de satisfacción en los empleados que contribuya a la mayor eficiencia. Los empleados gerenciales disfrutarán de todos aquellos beneficios marginales concedidos por el administrador. Éstos en ningún momento serán inferiores a los concedidos a los empleados unionados mediante convenios colectivos. El administrador, mediante notificación oficial a los empleados y a la Administración Auxiliar de Recursos Humanos, concederá los beneficios marginales fijando las condiciones y normas que regirán el disfrute de los beneficios que se conceden.

Id. (énfasis suplido).

A su vez, la Orden Administrativa 03-06 de la Corporación dispone que:

[e]l ADMINISTRADOR o su representante autorizado, por razones que se consideren de mérito, podrá conceder licencia sin sueldo. Esta licencia se comenzará a disfrutar cuando el empleado gerencial haya agotado su licencia regular de vacaciones. El empleado gerencial tendrá que someter la solicitud con suficiente antelación a la fecha en que interese que la licencia sea efectiva, acompañado de los documentos que la justifiquen. El empleado gerencial no podrá comenzar a disfrutar de esta licencia hasta tanto haya sido aprobada. Ningún empleado gerencial tendrá derecho a acumular licencia de vacaciones, licencia por enfermedad ni estar cubierto por el plan médico por el tiempo en que esté disfrutando de la licencia sin sueldo.

Entendemos que las disposiciones anteriormente citadas otorgan al Administrador de la Corporación suficiente discreción para conceder licencias sin paga, siempre y cuando las mismas redunden en beneficio para la Corporación. Dichas licencias deben cumplir con el propósito de permitirle al empleado adquirir experiencia o

prestar servicios que redunden en un eventual beneficio para la Corporación, preservando a su vez la expectativa de retorno del empleado a su puesto de carrera.

De otra parte, en su comunicación inquiriere sobre cuál sería la aplicabilidad del Artículo 177 del Código Político al caso ante nuestra consideración. Procedemos a analizar el derecho aplicable y su pertinencia en este caso. El Artículo VI, Sección 10 de la Constitución de Puerto Rico establece que “[n]inguna ley concederá compensación adicional a un funcionario, empleado, agente o contratista por servicios al gobierno, después que los servicios hayan sido prestados o después de que se haya formalizado el contrato[...] Ninguna persona podrá recibir sueldo por más de un cargo o empleo en el gobierno de Puerto Rico.”

Por otro lado, el Artículo 177 del Código Político de Puerto Rico, 3 L.P.R.A. § 551, establece una prohibición general para el pago de remuneración extraordinaria o doble compensación a funcionarios o empleados públicos, salvo que esté expresamente autorizada por ley. Consistentemente hemos establecido que el Artículo 177 del Código Político sólo tiene el propósito de impedir que una persona que desempeña un cargo o empleo regular en el Gobierno para el cual la ley le fija determinada remuneración en pago de los servicios que presta, como empleado o funcionario, pretenda percibir paga o compensación adicional por servicios de cualquier género al Gobierno, ya sean éstos prestados en su carácter personal u oficial, y aunque sean prestados en sus funciones ordinarias, a menos que la referida paga adicional esté expresamente autorizada por ley y conste, en la correspondiente asignación, que ésta se destina a dicha paga adicional o compensación extraordinaria. Véase, Ops. Sec. Just. Núm. 37 de 1986; y Núm. 1 de 1981. Véase además, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como “Ley de Ética Gubernamental”, 3 L.P.R.A. §1822 (f).

Las disposiciones anteriormente mencionadas claramente prohíben el pago adicional por cualquier concepto que no éste autorizado por ley. Por lo tanto, si la Corporación opta por conceder al señor Morales Riollano el beneficio del “destaque”, éste sólo podría recibir el sueldo asignado a su posición en la Corporación, por no existir excepción en la ley que permita recibir compensación adicional o extraordinaria en estos casos. En el caso en que se pretenda asignar beneficios fijos de dieta y millaje al señor Morales Riollano, los mismos también se considerarían una compensación adicional prohibida por nuestro ordenamiento. Hemos expuesto anteriormente que están impedidas de cobrar dietas todas las personas que en una u otra forma prestan servicios al Gobierno. Véase, Op. Sec.

Just. Núm. 16 de 1973, pág. 94. Dicho criterio se modificó posteriormente al explicar que “[c]uando un estatuto autoriza el pago de una cantidad fija por día de trabajo, ésta constituye una compensación.” Véase, Op. Sec. Just. Núm. 37 de 1988.

Entendemos, pues, que el señor Morales Riollano no tiene derecho a que se le concedan beneficios adicionales a los que recibiría en su agencia de origen. En el pasado, sin embargo, hemos hecho una distinción en cuanto a lo que constituye dieta y lo que constituye un reembolso de gastos. En aquella ocasión, citando la Op. Sec. Just. Núm. 11 de 1958, establecimos que:

La práctica establecida, fundamentada en la interpretación de las disposiciones legales pertinentes, es que procede el pago de gastos de viaje y subsistencia incurridos con motivo de la prestación de servicios al gobierno estatal siempre y cuando dichos pagos constituyan un reembolso de gastos realmente habidos. Esto es así aun en el caso de empleados o funcionarios regulares que reciben sueldo por sus servicios. Dichos pagos no constituyen “compensación”.

Op. Sec. Just. Núm. 37 de 1988. Además, establecimos que “el referido empleado tiene derecho a que la Comisión le reembolse los gastos personales y necesarios, tales como transportación, comidas y alojamiento en que realmente incurra por motivos de viajes oficiales en el desempeño de su trabajo, previa presentación de los comprobantes correspondientes, ya que dicho reembolso no constituye una compensación extraordinaria prohibida por el Art. 177(a) del Código Político.” Id.

Si extrapolamos dichas normas al caso ante nuestra consideración debemos concluir que las dietas fijas se consideran compensación para efecto del Art. 177 del Código Político por lo que está prohibido que un funcionario las reclame. Por otro lado, el funcionario sí puede requerir el reembolso de los gastos necesarios en que incurra en su capacidad oficial. No obstante, advertimos que las normas de sana administración indican que los reembolsos no deben ser la norma y sólo deben darse en casos excepcionales y extremadamente necesarios. También se requiere una estricta comprobación de gastos por medio de recibos y otra prueba pertinente. Además, es aconsejable que los mismos tengan un tope máximo a ser reembolsado. Finalmente, entendemos que, al considerarse el reembolso un beneficio excepcional que no es típicamente pagado en la agencia de origen, el

reembolso de dichos fondos al empleado debe ser cubierto por la entidad que requiere al empleado la tarea que provocó dicho gasto.

Por otro lado, si la Corporación opta por concederle al señor Morales Riollano el beneficio de “traslado” o el de licencia sin sueldo, no habría conflicto con las disposiciones que prohíben la doble compensación. Llegamos a dicha conclusión dado que el “traslado” integra al empleado al sistema de personal que lo absorbe y la paga de éste es responsabilidad exclusiva de la entidad que lo recibe, por lo que se considera que devenga un solo sueldo. Por otro lado, la licencia sin sueldo no implica prestación alguna por parte de la agencia de origen por lo que no habría impedimento para que reciba retribución en la entidad que lo recibe.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,

por: 
Roberto J. Sánchez Ramos