



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

21 de noviembre de 2005

Sr. Harold González Rosado
Director Ejecutivo
Sistema de Retiro para Maestros
PO Box 191879
San Juan, Puerto Rico 00918-1879

Consulta Núm. 96-05-A

Estimado señor González Rosado:

Ha sido referida a nuestra atención una solicitud de opinión en la cual requiere que le indiquemos si aquellos integrantes de la Junta de Síndicos del Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que a su vez son servidores públicos, tienen derecho a recibir “dietas”, conforme a lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley Núm. 91 de 29 de marzo de 2004 (Ley Núm. 91). Acompaña su solicitud de opinión con un memorando de derecho en el cual argumenta que se debe contestar en la afirmativa dicha interrogante.

La Ley Núm. 91 fue aprobada con el propósito de proveerle al Sistema de Retiro para Maestros (S.R.M.) los mecanismos necesarios para lograr solidificar su base fiscal, de forma que le permitiera honrar las pensiones y ampliar los beneficios que otorga. Además, pretende dotar al S.R.M. de la capacidad para agilizar sus procesos, a fin de que se garantice que los maestros retirados reciban sus beneficios y derechos dentro de un término justo y razonable. Véase Exposición de Motivos, Ley Núm. 91.

Dispone el Artículo 7 de la Ley Núm. 91 que la Junta de Síndicos del S.R.M., la cual tiene la responsabilidad de administrar y velar por el buen funcionamiento del S.R.M., estará compuesta por nueve (9) miembros que se dividen de la siguiente manera:

- a) tres (3) miembros ex officio que serán:
 - 1. el Secretario de Hacienda,
 - 2. el Secretario de Educación, y
 - 3. el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento;
- b) el (la) presidente(a) de una organización magisterial, o su representante, designado por el Gobernador de Puerto Rico, con el consejo y consentimiento del Senado;
- c) tres maestros del S.R.M., uno de los cuales representará a los maestros en servicio activo y dos (2) que representarán a los maestros jubilados, a ser nombrados por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado;
- d) el presidente, o su representante, de la entidad que represente la unidad apropiada, bajo la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada; y
- e) un miembro en representación del interés público, a ser nombrado por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado.

Dispone el Artículo 9 de la Ley Núm. 91:

Los miembros de la Junta de Síndicos no percibirán remuneración alguna por sus servicios, pero tendrán derecho a una dieta fija cuya cantidad será adoptada por reglamento. Este derecho se concederá por cada día en que realicen gestiones por encomienda de la Junta o de su Presidente en relación con los deberes que les impone esta Ley. Esta disposición no aplicará a los miembros ex-officio de la Junta de Síndicos del Sistema.

(Énfasis suplido). Surge la interrogante de si los miembros de la Junta de Síndicos, que a su vez son funcionarios públicos, pueden cobrar dietas, debido a la prohibición establecida en el inciso (f) del Artículo 3.2 de la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, 3 L.P.R.A. secs. 1822(f), conocida como la “Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” (Ley Núm. 12). Dicha ley dispone:

(f) Ningún funcionario o empleado público que esté regularmente empleado en el Gobierno, recibirá paga adicional o compensación extraordinaria de ninguna especie del Gobierno de Puerto Rico o de cualquier municipio, junta, comisión u organismo que dependa del Gobierno, en ninguna forma, por servicio personal u oficial de cualquier género, aunque sea prestado en adición a las funciones ordinarias de dicho funcionario o empleado a menos que la referida paga o compensación extraordinaria esté expresamente autorizada por el Artículo 177 del Código Político de 1902¹, o por alguna otra disposición de ley.

Id. (énfasis suplido). No hemos encontrado caso alguno del Tribunal Supremo de Puerto Rico que se relacione con lo dispuesto en el inciso (f) del Artículo 3.2 de la Ley Núm. 12.

Por otro lado, el Artículo 177 del Código Político de 1902 (Artículo 177), 3 L.P.R.A. § 551, al cual se hace referencia en el Artículo 3.2 de la Ley Núm. 12, en términos generales, contiene una prohibición que le impide a todo funcionario o empleado que esté regularmente empleado en el servicio del gobierno estatal, municipal o de cualquier organismo que dependa del gobierno, cuyo salario o estipendio sea fijado por ley, recibir paga adicional o compensación extraordinaria de ninguna especie del gobierno estatal o de cualquier municipio, junta, comisión u organismo que dependa del gobierno, en ninguna forma, por servicio personal u oficial de cualquier género, aunque sea prestado en adición a las funciones ordinarias de dicho funcionario o empleado, a menos que la referida paga adicional o compensación extraordinaria esté expresamente autorizada por ley.²

¹ Véase 3 L.P.R.A. § 551.

² El inciso (a) del Artículo 177, menciona una serie de funcionarios a los cuales no le aplica la prohibición general de “doble compensación” contenida en el Artículo 177. Sin embargo, dichas excepciones no son aplicables al caso de autos.

Interpretando el Artículo 177, el Juez Asociado señor Negrón García, en su Opinión Disidente a la Sentencia dictada en A.C.A.A. v. Bird Piñero, 115 D.P.R. 463 (1984), expresó que el principio general que inspira dicha disposición legal es la consecución de una sana política de administración pública que prohíbe toda paga adicional o compensación extraordinaria a funcionario, empleado regular gubernamental, a menos que ello esté expresamente autorizado por ley. Véase además, Caballero v. Sistema de Retiro, 129 D.P.R. 146 (1991).

Por otra parte, dispone la Sección 10 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico:

Ninguna ley concederá compensación adicional a un funcionario, empleado, agente o contratista por servicios al gobierno, después que los servicios hayan sido prestados o después que se haya formalizado el contrato. Ninguna ley prorrogara el término de un funcionario público ni disminuirá su sueldo o emolumentos después de su elección o nombramiento. Ninguna persona podrá recibir sueldo por más de un cargo o empleo en el gobierno de Puerto Rico.

Originalmente, al considerarse en la Convención Constituyente la redacción de la última oración de la Sección 10 del Artículo VI, la misma leía de la siguiente manera:

Ninguna persona podrá recibir compensación por más de un cargo o empleo en el gobierno de Puerto Rico.

Véase Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, Ed. 1961, Tomo II, a las págs. 927-43; y Tomo III a las págs. 1973-86. Luego de un debate a esos efectos, la palabra “compensación” fue eliminada y sustituida por la palabra “sueldo”, a los fines de permitir que un empleado del gobierno de Puerto Rico pudiera cobrar, además de su sueldo, las dietas que le correspondiesen sin que se entendiese que éstas constituían una “compensación” adicional. Id. Lo que se quiso prohibir en la Constitución es que se reciba más de un sueldo por ocupar más de un cargo o empleo en el gobierno. Id.

Interpretando la última oración de la Sección 10 del Artículo VI de nuestra Constitución, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en Municipio de Coamo

v. Tribunal Superior, 99 D.P.R. 932 (1971), revocado en cuanto a otros extremos por Estrella v. Municipio de Luquillo, 113 D.P.R. 617 (1982), resolvió que la misma tiene como propósito impedir que una misma persona ocupe al mismo tiempo dos cargos o empleos en el gobierno y reciba dos sueldos en virtud de dichos cargos o empleos. El propósito no es prohibir todo tipo de compensación adicional al sueldo de los funcionarios o empleados del gobierno. Id. Véase además, Caballero v. Romero Barceló, 113 D.P.R. 1 (1982).

Por otro lado, el Artículo 177 prohíbe toda paga adicional o compensación extraordinaria, tal como las dietas ante nuestra consideración, aun cuando el funcionario ocupe solamente un cargo o empleo en el gobierno, a menos que dicha paga o compensación extraordinaria esté autorizada por ley.

Este Departamento ha sostenido, interpretando el Artículo 177, que el término “dietas”, según establecido por el Departamento de Hacienda para aplicar a todos los funcionarios y empleados de las dependencias de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, relativo a los gastos de viaje, se define como la cantidad fija de dinero que se le autoriza a los que ejecutan una misión oficial para cubrir los gastos de desayuno, almuerzo y comida en que incurran con motivo del desempeño de la misión oficial. No incluye los gastos de alojamiento, los cuales se pagarán a base de gastos incurridos mediante la presentación de facturas comerciales y recibos, o de la evidencia correspondiente. Véase Op. Sec. Just. Núm. 32 de 1990.

Ha expresado el Departamento de Justicia, además, al interpretar el Artículo 177, que en Puerto Rico el concepto de “dietas” se ha utilizado para referirse tanto a gastos de comida reembolsables como a una remuneración fija por día de trabajo. Este Departamento ha manifestado en reiteradas ocasiones que, en éste último caso, las “dietas” constituyen una compensación. La diferencia entre el reembolso y la compensación estriba en que el reembolso ocurre cuando un empleado de una agencia ha incurrido en gastos personales para poder rendir su labor en la misma, en cuyo caso se requiere que se someta el comprobante correspondiente para que pueda proceder al reembolso, mientras que la compensación se limita a un pago por servicios prestados al Gobierno como remuneración por los mismos. Véase Op. Sec. Just. Núm. 37 de 1988. Véase además, Op. Sec. Just. Núm. 21 de 1971.

Interpretando tanto el Artículo 3.2(f) de la Ley de Ética Gubernamental como el Artículo 177 del Código Político antes mencionado, este Departamento ha expresado que ambas disposiciones constituyen un impedimento para otorgar paga adicional o compensación extraordinaria a un empleado o funcionario en el servicio público, por cualquier servicio, aunque sea prestado en adición a sus funciones ordinarias. No obstante, en ambas leyes o preceptos se establece la excepción para que en aquellos casos en que la compensación adicional o extraordinaria se autorice por ley, no se apliquen sus disposiciones. Véanse Op. Sec. Just. Núm. 23 de 1988, a la pág. 146; y Op. Sec. Just. Núm. 22 de 1989 (donde además se examina la disposición constitucional antes citada).

En el caso ante nuestra consideración, la Ley Núm. 91 específicamente establece que los miembros de la Junta de Síndicos del S.R.M. tendrán derecho a una dieta fija cuya cantidad será adoptada por reglamento. Se exceptúa de tal beneficio a los tres (3) miembros de la Junta de Síndicos del S.R.M. que son miembros ex officio, a saber: el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento. Estos tres miembros ex officio no tendrán derecho a cobrar dieta alguna.

El Tribunal Supremo, en Gralau Matos v. Latorre Thelmont, res. el 10 de agosto de 2004, 2004 T.S.P.R. 132, a la pág. 6, reitera la norma cardinal establecida en el Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. § 14, de que cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, se ha de atender a su letra. Véase además, Pueblo en Interés del Menor J.M.R., 147 D.P.R. 65 (1998).

También ha expresado el Tribunal Supremo, en Cancio González, Ex Parte, res. el 29 de marzo de 2004, 2004 T.S.P.R. 45, a la pág. 8, que los tribunales no pueden, en su función interpretativa, añadir condiciones, limitaciones o restricciones que no fueron contempladas por el legislador al momento de promulgar una legislación, y que no aparecen en su texto. Añade el Tribunal Supremo en dicho caso que el alcance de un estatuto no podrá ser restringido interpretándolo como que provee algo que el legislador no intentó proveer, ya que ello equivaldría a invadir las funciones de la Asamblea Legislativa. Id. Véase además, Martínez Vázquez v. Rodríguez Laureano, res. el 13 de agosto de 2003, 2003 T.S.P.R. 134, a la pág. 11.

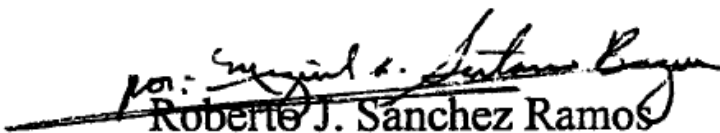
El texto de la Ley Núm. 91 está libre de ambigüedad. Su Artículo 9 provee específicamente para el pago de “dietas” a los miembros de la Junta. Tal expresión de la Asamblea Legislativa suplanta la regla general contra la doble remuneración establecida en la Ley Núm. 12 y en el Artículo 177 del Código Político. Igualmente libre de ambigüedad está plasmada la exclusión de los miembros ex officio del beneficio de las dietas. Como bien apunta en su comunicación, en nuestra jurisdicción rige la norma de hermenéutica “expressio unius est exclusio alterius”. Dicha norma es de aplicación a la presente situación, y requiere que interpretemos que la Asamblea Legislativa tuvo la intención de excluir del beneficio de “dietas” sólo a los tres miembros de la Junta que denominó como miembros ex officio, y no a los demás servidores públicos miembros de la Junta.

En vista de lo anterior, concluimos que todos los miembros de la Junta de Síndicos del S.R.M. tienen derecho a recibir “dietas”, independientemente de que sean empleados públicos o no, excepto los miembros ex officio, los cuales no tendrán derecho a las mismas, según dispuesto en el Artículo 9 de la Ley Núm. 91.³

Deberá la Junta de Síndicos del S.R.M. adoptar un reglamento a esos efectos, estableciendo la cantidad por concepto de “dietas” a ser concedida a los miembros de la Junta por cada día que realicen gestiones por encomienda del S.R.M., o de su presidente, con relación a los deberes que les impone la Ley Núm. 91.

Además, la Junta de Síndicos del S.R.M., en el proceso de establecer la reglamentación a esos efectos, deberá consultar al Departamento de Hacienda, a los fines de que la cantidad adoptada no viole ninguna legislación ni reglamentación aplicable.

Cordialmente,


Roberto J. Sánchez Ramos

CRB/ddc

³ Cabe mencionar que, en el día de hoy, también hemos emitido una opinión a solicitud suya sobre si el Presidente de la Unidad Apropiaada fue incluido como miembro ex officio de la Junta.