



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
P.O. Box 191879
San Juan, Puerto Rico 00919-1879

Consulta Núm. 97-05-A

Estimado señor Director:

Me refiero a su comunicación en la cual solicita nuestra opinión en torno a las aparentes diferencias en el estatus legal de los diferentes miembros de la Junta de Síndicos del Sistema de Retiro para Maestros (“Retiro”) según lo dispuesto por el Artículo 7 de la Ley Núm. 91 de 29 de marzo de 2004 (Ley Núm. 91). El Artículo 7 de la Ley Núm. 91 dispuso que la Junta de Síndicos (“la Junta”) se compondrá de los siguientes nueve (9) miembros:

- 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.

La ley dispone además que “[e]l presidente de la organización magisterial y los representantes de los maestros activos y jubilados, que al momento de la aprobación de esta Ley ocupen dichas posiciones en la Junta de Retiro para Maestros, continuarán ocupando las mismas hasta que expire su término.” Id. También establece que:

[s]egún vayan expirando sus términos iniciales, el (la) Gobernador(a) del Estado Libre Asociado de Puerto Rico nombrará sus sucesores por un término de cuatro (4) años. De surgir una vacante, en caso de renuncia, muerte o destitución, la persona seleccionada para sustituir al miembro renunciante, fallecido o destituido ocupará la posición por el periodo de tiempo no cumplido por el incumbente original. Una vez juramentados, los síndicos en los cuales recae la condición de ser Presidente (o sus representantes) de organizaciones magisteriales no tendrán capacidad representativa de sus respectivas organizaciones, si no [sic] que actuarán con plenos poderes y responsabilidades como síndicos del Sistema de Retiro para Maestros.

Id.

Aduce en su memorando que, como norma general, los miembros ex officio son nombrados por virtud de su cargo. Por otro lado, señala que existen varios miembros que son escogidos por sus cualidades como maestros. Igualmente, el presidente de la organización magisterial es escogido por sus cualidades entre los presidentes de las distintas organizaciones magisteriales. Lo mismo sucede con el representante del interés público. No obstante, existe duda en cuanto al

estatus legal del presidente de la unidad apropiada bajo la Ley Núm. 45, quien aparentemente es nombrado en virtud de su cargo y no por sus cualidades. Aduce usted que, por esto, se puede inferir que la ley coloca a dicho miembro de la Junta en la misma categoría de los miembros ex officio mencionados en la Ley Núm. 91, sin que ello se haya establecido propiamente en dicha ley. Esta exclusión es importante, toda vez que la clasificación como miembros ex officio tiene como consecuencia la exclusión de éstos del pago de dietas por servicios en la Junta.¹

Comenzaremos nuestro análisis examinando algunos principios de hermenéutica. Reiteradamente, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que las leyes hay que interpretarlas en comunión con el propósito social que las inspira, sin desvincularlas de la realidad y del problema humano que persiguen solucionar. Véase Pueblo v. Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. 530, 537 (1998); Col. Agrim. P.R. v. A.A.A., 131 D.P.R. 735, 756 (1992); Pueblo v. Pizarro Solís, 129 D.P.R. 911, 918 (1992). En cuanto a la interpretación de las leyes, sólo existe una regla absolutamente invariable: debe descubrirse y hacerse cumplir la verdadera intención y deseo del Poder Legislativo. Véase Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. 530; Lange v. Pueblo, 24 D.P.R. 854, 858 (1917).

Cabe destacar que, aunque el Artículo 14 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 14, dispone que “cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu”, todas las leyes, aun las “clarísimas”, requieren interpretación. Véase Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. 530; Vélez v. Srio. de Justicia, 115 D.P.R. 533, 544 (1984); Pueblo v. Tribunal Superior, 81 D.P.R. 763, 788 (1960). Cuando exista alguna ambigüedad, se debe rechazar 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. Véase Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. 530; Pueblo v. Seda, 82 D.P.R. 719, 725 (1961). Es regla dorada de la hermenéutica judicial que las disposiciones de una ley deben ser examinadas e interpretadas de modo que no conduzcan a resultados absurdos, sino armoniosos. Véase Pardavco, Inc. v. Srio. de Hacienda, 104 D.P.R. 65, 71 (1975).

No obstante lo anterior, es importantísimo tener siempre presente, al llevar a cabo cualquier ejercicio de interpretación estatutaria, que ni el Poder Judicial ni el Poder Ejecutivo pueden desvirtuar el texto claro de la ley insertando una supuesta

¹ Cabe mencionar que, en el día de hoy, también hemos emitido una opinión a solicitud suya sobre la legalidad del pago de “dietas” a los demás miembros de la Junta.

intención legislativa que no surge del mismo. Tal interpretación libertina de los estatutos no sería más que la arrogación de un poder que le corresponde a la Asamblea Legislativa. Esto violentaría la separación de poderes que establece nuestra Constitución, y minaría la legitimidad y credibilidad del ejercicio del Poder Judicial o Ejecutivo, según sea el caso.

Teniendo en cuenta los criterios anteriormente esbozados, procedemos a analizar la ley en controversia. Habiendo leído y examinado el Artículo 7 de la Ley Núm. 91, notamos que, en efecto, el legislador incluyó al Presidente o representante de la organización que representa la unidad apropiada bajo la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada, como miembro de la Junta. También notamos que, a diferencia de los demás miembros, para los que se especificó el tipo de nombramiento y la manera en que se haría el mismo, con respecto al presidente de la unidad apropiada no se incluyeron reglas adicionales sobre cómo realizar su nombramiento. Es decir, con respecto a este miembro de la Junta no se especificó si sería un miembro nombrado por el Gobernador con el consentimiento del Senado o si sería un miembro ex officio. Esta omisión da paso a la interpretación provista en el memorando del Sistema de Retiro para Maestros, mediante la cual se concluye que, ante la aparente falta de especificidad en torno a la clasificación y características de este nombramiento, se debe considerar el puesto del presidente de la unidad apropiada como uno ex officio.

Ante este panorama, consideramos prudente definir brevemente lo que es un miembro ex officio. Según Ignacio Rivera García, el término ex officio significa “por virtud de su cargo”. Véase Ignacio Rivera García, Diccionario de Términos Jurídicos 394 (1989). Véase además, Black’s Law Dictionary 260 (2d pocket ed.) (“By virtue or because of an office; by virtue of the authority implied by the office.”) En un caso que expande la definición del término, el Tribunal Supremo de South Dakota expresó lo siguiente: “[a]n ‘ex officio member’ of a board has been defined as one who is a member by virtue of his title to a particular office without the necessity of a further warrant or appointment.” Véase Aurora County v. Circuit Court, Fifth Judicial Circuit, Brown County, 268 N.W.2d 607, 609 (S.D. 1978). Si nos circunscribimos solamente a las definiciones provistas, podríamos concluir sin mayor análisis que la intención del legislador fue incluir al presidente de la unidad apropiada como miembro ex officio. Sin embargo, estamos obligados a buscar la intención del legislador mediante una lectura cuidadosa de la Ley Núm. 91.

Nótese que el legislador fue muy específico al establecer de forma clara e inequívoca en el Artículo 7 de la Ley Núm. 91 que “[l]os siguientes tres (3) serán miembros ex officio,” procediendo a enumerar las personas designadas a dicha posición. Primeramente, el legislador fue preciso al establecer una cláusula taxativa en la que sólo se consideran tres personas dentro de la clasificación de miembros ex officio. Dentro de la enumeración establecida por el legislador no se incluyó al presidente de la unidad apropiada. Este detalle nos indica que no fue la intención del legislador convertir al presidente de la unidad apropiada en un miembro ex officio.

Esta interpretación toma mayor fuerza si consideramos que en el Artículo 9 de la Ley Núm. 91 el legislador fue específico al excluir a los miembros designados como ex officio del pago de dietas. Esta determinación es armonizable con las disposiciones del Artículo VI, Sección 10 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico² y el Artículo 177 del Código Político de Puerto Rico³. El Artículo 177 establece una prohibición general para el pago de remuneración extraordinaria o doble compensación a funcionarios o empleados públicos.⁴ Teniendo en cuenta que la remuneración a pagarse a las tres personas designadas específicamente como miembros ex officio en la Ley Núm. 91 podría estar limitada por el Artículo 177 del Código Político y por la Constitución, y que la política pública encarnada en dichas disposiciones no es de aplicación a la figura del presidente de la unidad apropiada por no estar éste recibiendo un sueldo como empleado público, según discutiremos a continuación, no resulta anómalo concluir que el legislador no clasificó al presidente de la unidad apropiada como un miembro ex officio.

De ordinario cuando el Estado requiere que un oficial público realice tareas adicionales a su puesto, pero sin permitirle recibir paga adicional, se le designa

² “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 prorrogará 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.” Const. P.R. art. VI, § 10.

³ 3 L.P.R.A. § 551.

⁴ 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. Véanse, Op. Sec. Just. Núm. 37 de 1986; y Op. Sec. Just. Núm. 1 de 1981. Véase también la otra opinión emitida en el día de hoy a solicitud suya, en la cual se discute más a fondo la legalidad del pago de “dietas” a los miembros de la Junta que no fueron denominados como miembros ex officio.

como miembro ex officio. Dicha designación obliga al funcionario a integrarse a la tarea encomendada por razón del puesto que ocupa y no por la paga adicional que podría percibir por dichos servicios. Véase, Allin v. Mercer County, 192 S.W. 638, 640 (1917) (“When the state requires services to be performed by its officers, for which no remuneration is allowed, they must be regarded as ex officio services, for which no charge can be made.”) La conclusión lógica que se desprende de una lectura integrada de la legislación vigente es que no fue la intención del legislador designar como miembro ex officio a cualquier otra persona fuera de los tres (3) miembros expresamente mencionados en la ley.

A pesar de que la membresía del presidente de la unidad apropiada en la Junta está creada en atención a su puesto, no fue la intención del legislador designarlo como un miembro ex officio ni incluirlo en la prohibición del Artículo 9. Dicha conclusión es cónsona con la naturaleza del puesto de presidente de la unidad apropiada, el cual, a pesar de ocuparlo un empleado gubernamental, se considera un puesto en una entidad privada. Esto es así, toda vez que el presidente de la unidad apropiada deja su puesto como maestro regular para convertirse en Presidente de una entidad privada electa según lo dispuesto en la Ley Núm. 45 con el fin de representar al gremio del cual proviene.

El Convenio Colectivo entre el Departamento de Educación y la Federación de Maestros vigente durante los años 2002 al 2005 provee el derecho de licencia sindical sin sueldo al Presidente de la misma. A esos efectos, el Artículo 36.04 del Convenio establece que “[e]l Departamento de Educación concederá licencia sindical sin sueldo a los dirigentes y funcionarios del representante exclusivo de los trabajadores por el tiempo en que estos [sic] estén ejerciendo sus funciones en el sindicato.” Por lo tanto, al estar este funcionario fuera del servicio regular del Gobierno, disfrutando una licencia sindical sin sueldo, no le es de aplicación la política pública encarnada en el Artículo VI, Sección 10 de la Constitución y en el Artículo 177 del Código Político. La situación requeriría un análisis distinto en el caso que el presidente de la unidad apropiada estuviera cobrando un sueldo gubernamental.⁵

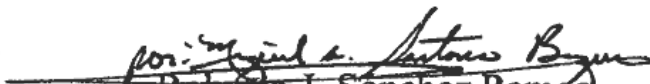
Consistentemente hemos expresado que la prohibición contenida en el Artículo 177 del Código Político “[v]a dirigida a la ocupación de un empleo regular

⁵ Sin embargo, véase la otra opinión emitida en el día de hoy a solicitud suya, en la cual se discute la legalidad del pago de “dietas” a los miembros de la Junta que sí están recibiendo un sueldo como empleados gubernamentales, pero que no fueron denominados como miembros ex officio.

remunerado en el Gobierno Estatal y al recibo, en adición, de compensación extraordinaria de tales fuentes, por la prestación de servicios profesionales u oficiales de cualquier género sin autorización de ley.” Véase Op. Sec. Just. Núm. 4 de 1971. Véase además, Op. Sec. Just. Núm. 39 de 1994. La designación de ciertos miembros específicos como miembros ex officio que hizo el legislador pudo muy bien estar dirigida a implementar la política pública encarnada en el Artículo 177 del Código Político y en el Artículo VI, Sección 10 de la Constitución de Puerto Rico, en cuanto a dichos miembros ex officio en particular.⁶ Sin embargo, no puede existir tal intención en el caso del presidente de la unidad apropiada, ya que éste no recibe un sueldo como empleado público. Entendemos que no existe razón o fundamento legal alguno, pues, ni en el texto ni en la intención legislativa de la Ley Núm. 91, para incluir al presidente de la unidad apropiada dentro del grupo de funcionarios que el legislador quiso designar como miembros ex officio.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,


Roberto J. Sánchez Ramos

⁶ El hecho que el legislador haya mantenido la prohibición de doble compensación en cuanto a los tres (3) miembros designados como miembros ex officio no impide ni contradice el hecho que tal prohibición no sea extensiva a los demás miembros de la Junta, estén éstos otros recibiendo un sueldo gubernamental o no, según expresamos en la otra opinión emitida en el día de hoy a solicitud suya, en la cual se discute la legalidad del pago de “dietas” a los miembros de la Junta que no fueron denominados como miembros ex officio.