



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

28 de septiembre de 2007

Lcda. Gina R. Méndez Miró
Secretaria Auxiliar de Recursos Humanos
Departamento de Justicia
Estado Libre Asociado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Consulta Núm. 06-51-B

Estimada licenciada Méndez Miró:

I. INTRODUCCIÓN

Nos consulta si el Lcdo. Yusif Mafuz Blanco, ex Fiscal Auxiliar II del Departamento de Justicia, es, según reclama, merecedor del incentivo económico equivalente a 4 meses de sueldo establecido en la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006, Boletín Administrativo Núm. OE-2006-14. La Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 se fundamenta principalmente en las disposiciones de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, conocida como “Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico”, 3 L.P.R.A. §§ 761 et seq., y las disposiciones de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como “Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, 3 L.P.R.A. §§ 1461 et seq. En lo pertinente, la Ley Núm. 447 crea un sistema de retiro y beneficios en provecho de los miembros participantes de su matrícula, sus dependientes y beneficiarios, para el pago de anualidades por retiro, incapacidad, defunción y otros beneficios, una vez satisfechos los requisitos establecidos en dicho estatuto. Art. 1-101 de la Ley Núm. 447, 3 L.P.R.A. § 761. Por otro lado, la Ley Núm. 184, entre otras cosas, provee para que se le concedan a los empleados o funcionarios

públicos, incentivos o bonificaciones especiales, no recurrentes, separadas y distintas al sueldo. Art. 8, Sec. 8.2 de la Ley Núm. 184, 3 L.P.R.A. § 1464a.

De otra parte, el propósito de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 es proveer un incentivo a los empleados públicos para que se acojan voluntariamente a los beneficios de retiro por años de servicio mediante el Programa de Retiro Incentivado que dicha orden ejecutiva crea. Por Cuanto Quinto de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006. En términos generales, la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 provee un incentivo para que se acojan voluntariamente a los beneficios de retiro por años de servicio aquellos empleados que: (1) al 30 de septiembre de 2006, cumplieran con los requisitos legales para jubilarse por años de servicios; y (2) en o antes del 15 de junio de 2006, hubiesen notificado a sus respectivas agencias o instrumentalidades públicas su decisión de acogerse a los beneficios de retiro. Por Tanto Primero de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006. Dispone, además, la referida orden ejecutiva, que se concederá el incentivo económico de 3 ó 4 meses de sueldo, según corresponda, a todo funcionario o empleado público que: (1) hubiese notificado, en o antes del 15 de junio de 2006, su decisión de acogerse a los beneficios de retiro; (2) en efecto se hubiese acogido al mismo, en o antes del 1 de octubre de 2006; y (3) hubiese cumplido con las leyes y la reglamentación pertinente sobre retiro, e informado por escrito a su agencia su preferencia al respecto. Por Tanto Tercero de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006.

De lo anterior se desprende que los empleados públicos pueden cualificar para el incentivo económico establecido en el Programa de Retiro Incentivado creado por la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 siempre y cuando: (1) al 30 de septiembre de 2006, hubiesen cumplido con los requisitos legales para jubilarse por años de servicio, según se establece en la Ley Núm. 447;¹ (2) en o antes de 15 de junio de 2006, hubiesen notificado en sus respectivas agencias o instrumentalidades públicas su decisión de acogerse a los beneficios de retiro; y (3) en efecto, se hubiesen acogido al retiro en o antes del 1 de octubre de 2006.

¹ Según certificación expedida el 18 de mayo de 2007 por la Administración del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y sus Instrumentalidades ("ASR"), y provista a petición nuestra por la Secretaria Auxiliar de Recursos Humanos del Departamento de Justicia, Lcda. Gina R. Méndez Miró, al licenciado Mafuz Blanco le fue concedida una pensión por edad y años de servicio, la cual se computó tomando en consideración 22.7 años de servicio acreditados a la ASR. Al momento de su jubilación, el licenciado Mafuz Blanco tenía 64 años de edad y ocupaba el puesto de Fiscal Auxiliar II, nombramiento realizado por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Expuesto el propósito de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006, veamos los hechos que, por orden cronológico, surgen del expediente y son relevantes para resolver la consulta ante nuestra consideración.

II. RELACIÓN DE HECHOS

El 13 de marzo de 2006, el licenciado Mafuz Blanco presentó al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico su carta de renuncia con el propósito de acogerse a la jubilación, la cual sería efectiva el 31 de mayo de 2006². Carta de 13 de marzo de 2006 del Lcdo. Yusif Mafuz Blanco al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Hon. Aníbal Acevedo Vilá. La referida carta fue recibida por el Departamento de Justicia el 16 de marzo de 2006. Posteriormente, el 23 de marzo de 2006, el Gobernador dirigió, a su vez, una carta al licenciado Mafuz Blanco mediante la cual aceptó su renuncia, para ser efectiva el 31 de mayo de 2006. Carta de 23 de marzo de 2006 del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Hon. Aníbal Acevedo Vilá, al Lcdo. Yusif Mafuz Blanco.

Dos meses después de que el licenciado Mafuz Blanco presentara, y fuese acogida su renuncia, el 24 de mayo de 2006, fue aprobada la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006. Cabe mencionar que dicha orden ejecutiva fue enmendada un mes después de su aprobación mediante la Orden Ejecutiva Núm. 22 de 15 de junio de 2006, Boletín Administrativo Núm. OE-2006-22, a los fines de excluir a los funcionarios o empleados nombrados por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de su aplicación³. Por Tanto Primero de la Orden Ejecutiva Núm. 22 de 2006.

Así pues, el 1 de junio de 2006, el licenciado Mafuz Blanco solicitó al Departamento de Justicia el pago de 4 meses de sueldo, bajo el fundamento de que reunía los criterios y requisitos contenidos en la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 para obtener dicho beneficio. Carta de 1 de junio de 2006 del Lcdo. Yusif Mafuz Blanco a la Secretaria Auxiliar de Recursos Humanos, Lcda. Gina R. Méndez Miró. Ante tales circunstancias, el 2 de agosto de 2006, la Secretaria Auxiliar de Recursos Humanos del Departamento de Justicia, Lcda. Gina R. Méndez Miró,

² La carta aparece fechada el 13 de marzo de **2005**. Sin embargo, del contexto pertinente al trámite de la referida carta, así como de su propio contenido, surge que se cometió un error tipográfico al momento de fecharla. La fecha que debió haber aparecido en la referida carta es 13 de marzo de **2006**.

³ Los fiscales son funcionarios públicos nombrados por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Art. 65 de Ley Núm. 205 de 9 de agosto de 2006, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”, 3 L.PR.A. § 249q.

notificó al licenciado Mafuz Blanco que su solicitud no procedía, ya que la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 había sido enmendada para excluir de la misma a los funcionarios o empleados nombrados por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Carta de 2 de agosto de 2006 de la Secretaria Auxiliar de Recursos Humanos del Departamento de Justicia, Lcda. Gina R. Méndez Miró al Lcdo. Yusif Mafuz Blanco.

No obstante, el 24 de agosto de 2006, el licenciado Mafuz Blanco indicó al Departamento de Justicia que no estaba de acuerdo con la determinación de excluirlo de los beneficios de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006, ya que la enmienda a la misma no tenía aplicación retroactiva. Carta de 24 de agosto de 2006 del Lcdo. Yusif Mafuz Blanco a la Secretaria Auxiliar de Recursos Humanos del Departamento de Justicia, Lcda. Gina R. Méndez Miró. Señaló, además, que había solicitado acogerse a los beneficios establecidos en la referida orden ejecutiva dentro del término concedido por ésta, y antes de que la misma fuera objeto de enmienda, por lo que adquirió el derecho al remedio solicitado. Id. Por último, el licenciado Mafuz Blanco sostuvo que, aun en caso de que la Orden Ejecutiva Núm. 22 de 2006 tuviese efecto retroactivo, ello no podría afectar su derecho adquirido al amparo de una legislación anterior. Id.

III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

El Departamento de Justicia ha expresado en ocasiones anteriores que la facultad del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para emitir órdenes ejecutivas emana de los poderes que le confieren las leyes y de los que son inherentes a su cargo, a tenor de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Así pues, las mismas tienen efecto de ley, por lo que las normas de interpretación de las leyes son igualmente aplicables a la interpretación de las órdenes ejecutivas. Op. Sec. Just. Núm. 25 de 1991. En el caso ante nuestra consideración, hemos visto que la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 fue aprobada, principalmente, en virtud de la Ley Num. 147 y de la Ley Núm. 184, por lo que de dichas disposiciones estatutarias proviene la facultad del Gobernador para aprobar la orden ejecutiva ante nuestra consideración. Conforme a lo anterior, consideraremos la jurisprudencia sobre las normas de interpretación aplicables a las leyes, para interpretar la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006.

A. La retroactividad de las leyes.

Primeramente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que una ley puede tener efecto retroactivo si así surge claramente de la intención legislativa, ya sea de forma expresa o tácita. Consejo de Titulares del Condominio New San Juan v. Williams Hospitality Group, Inc., 2006 T.S.P.R 94, a la pág. 3, 168 D.P.R. ____ (2006). También ha expresado que, aunque una ley no disponga expresamente su efecto retroactivo, ésta debe aplicarse retroactivamente si dicha interpretación es la más razonable según el propósito legislativo. Id. Nuestro más Alto Foro judicial resolvió en el citado caso, además, que la teoría de los derechos adquiridos prohíbe la aplicación retroactiva de una ley cuando tal aplicación afecte relaciones jurídicas existentes **antes** de la vigencia de la nueva ley, que nacieron fundamentándose en la legislación anterior. Id. a la pág. 5. Véase además Aner Investment Corp. v. Junta de Planificación, 148 D.P.R. 241 (1999) (énfasis suplido). Asimismo, el Tribunal Supremo expresó que no se le atribuye efecto retroactivo a una ley **cuando el derecho invocado se origina en hechos realizados con posterioridad a su vigencia**. Vázquez v. Morales, 114 D.P.R. 822, 831 (1983). La simple esperanza o expectativa de que una ley siga en su forma original jamás puede ser considerada como un derecho adquirido. Id.

De la cronología de hechos pertinente a la controversia ante nos, según anteriormente expuesta, se desprende que, cuando el licenciado Mafuz Blanco presentó su renuncia, y antes de que la misma hubiese sido aceptada, aún no había sido aprobada la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006. Por consiguiente, cuando el licenciado Mafuz Blanco inició los trámites para acogerse al retiro, el beneficio económico provisto por las disposiciones de la referida orden ejecutiva no existía, y no fue dicho incentivo el que motivó, o de alguna manera influyó, su determinación de acogerse al retiro. Fue sólo luego de haber sido efectiva su renuncia, y su desvinculación y separación del servicio público, que el licenciado Mafuz Blanco solicitó por primera vez acogerse a los beneficios contenidos en la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006. En dicho momento, el licenciado Mafuz Blanco no era ni empleado ni funcionario público, ya que su situación *de jure* luego del 31 de mayo de 2006, fecha en que fue efectiva su renuncia, era la de pensionado del Gobierno.

En el caso ante nuestra consideración, pues, hemos visto que, al momento de presentar su renuncia y haber sido aceptada la misma, el licenciado Mafuz Blanco no tenía ningún derecho adquirido con respecto al beneficio concedido mediante la

Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006, ya que la misma no había sido aprobada. El propósito de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 era proveer un incentivo a los empleados públicos para que se acogieran voluntariamente a los beneficios de retiro por años de servicio mediante el Programa de Retiro Incentivado. Por tanto, conceder el incentivo dispuesto en la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 al licenciado Mafuz Blanco no cumpliría con el propósito de la referida orden ejecutiva ya que, antes de que se aprobara la misma, ya el licenciado Mafuz Blanco había decidido renunciar y acogerse al retiro, renuncia que fue aceptada con anterioridad a la aprobación de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006.

Por otra parte, el licenciado Mafuz Blanco tampoco tenía un derecho adquirido al momento de solicitar por primera vez el incentivo concedido por la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 ya que, en ese momento, el licenciado Mafuz Blanco estaba ya desvinculado del servicio público. Habiendo sido su solicitud de pensión aprobada por la ASR, su situación *de jure* en ese momento era la de pensionado o jubilado por edad y años de servicio público. El hecho de que el licenciado Mafuz Blanco tuviera una expectativa de que la orden ejecutiva no fuera enmendada y que, por lo tanto, se hubiese mantenido en su forma original, no puede considerarse como un derecho adquirido por éste. Aun si la misma no hubiese sido enmendada, hemos visto que él no tenía derecho al incentivo provisto por ésta.

B. El derecho adquirido bajo el Sistema de Retiro de Puerto Rico.

El Tribunal Supremo ha resuelto que un participante del Sistema de Retiro que, mientras es empleado, opta por acogerse a un tipo de pensión, no puede, luego de separarse del servicio, cambiar de estatus en términos del tipo de pensión a la cual quisiera estar acogido. Centeno Cruz v. Rivera Cruz, 129 D.P.R. 171, 181 (1991). El participante tiene esa facultad de escoger un tipo específico de pensión mientras es empleado público y ocupa un puesto, antes de separarse del servicio público. Por tanto, un empleado está impedido de cambiar de estatus una vez se haya separado del servicio público. Id. Una solución en contrario haría inmanejable un sistema de retiro que funcione, ya que no puede quedar en manos de quienes ya se han separado del servicio la decisión de administrar las aportaciones al Sistema de Retiro. Esta prohibición surge de la propia Ley Núm. 447, la cual establece diversas opciones de tipos de retiro para el empleado público **antes de su separación** del servicio público, así como los efectos judiciales que conlleva cada opción. Id.

Igualmente, nuestro más Alto Foro judicial ha expresado que, cuando una persona ingresa al servicio público, ésta acepta, como parte esencial de su contrato de empleo, los términos y condiciones del plan de retiro. Bayrón Toro v. Serra, 119 D.P.R 605, 617 (1987). El hecho de que un empleado contribuya al fondo de retiro abona a la conclusión de que el empleado tiene un interés adquirido de naturaleza contractual. Id. El Tribunal Supremo resolvió en Bayrón Toro que los participantes de un sistema de retiro del Gobierno tienen un derecho adquirido de naturaleza contractual que surge con el ingreso del empleado al sistema, independientemente de que la participación sea voluntaria o compulsoria. Id. a la pág. 618. Una vez el empleado se ha retirado, cuando ha cumplido con todas las condiciones para el retiro, su pensión no está sujeta a cambio o menoscabo. Sin embargo, antes de que pueda acogerse a la jubilación, los términos del sistema de retiro pueden ser enmendados por el Gobierno, siempre que las enmiendas sean razonables y con el fin de adelantar la solvencia actuarial del mismo. Id.

No obstante, en Bayrón Toro, el Tribunal Supremo sostuvo que está establecido que la disposición constitucional que prohíbe el menoscabo de obligaciones contractuales⁴ no constituye una prohibición absoluta que impida el poder de reglamentación del Estado en beneficio del interés público. Id. a la pág. 619. No todo menoscabo contractual contraviene la prohibición constitucional. Si el supuesto menoscabo surge como consecuencia de una reglamentación razonable y necesaria, dirigida a adelantar un interés público, será sostenida su validez. Id.

En el caso ante nuestra consideración, al licenciado Mafuz Blanco no se le está menoscabando su derecho a la pensión por edad y años de servicio público. Cuando él presentó su renuncia para acogerse al retiro por años de servicio, la ASR determinó si éste cumplía o no con los requisitos de la Ley Núm. 447 para ser acreedor de la misma, y la cuantía mensual que habría de recibir como pensionado. La inaplicabilidad de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 al licenciado Mafuz Blanco, y la imposibilidad de que el Departamento de Justicia le concediera a éste el incentivo allí provisto, en nada altera la cantidad que ha de recibir mensualmente el licenciado Mafuz Blanco por concepto de pensión, según aprobada por la ASR al momento de su separación del servicio público.

El licenciado Mafuz Blanco alega que se le está aplicando retroactivamente la enmienda a la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006, a los fines de excluir de sus

⁴ Art. II, Sec. 7, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo 1.

disposiciones a los funcionarios o empleados nombrados por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. No tiene razón. Hemos visto que, al momento de solicitar por primera vez el incentivo económico, éste no tenía derecho al mismo. Tampoco lo tenía al momento de haberse enmendado la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006. Por un lado, el licenciado Mafuz Blanco aduce que se le está aplicando la enmienda a la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 de forma retroactiva. No obstante, pretende que, luego de haber sido aceptada y haber sido efectiva su renuncia para acogerse al retiro, se le concedan unos beneficios que al momento de solicitarlos estaban disponibles sólo para empleados o funcionarios públicos. En otras palabras, pretende que los beneficios que solicitó por primera vez como pensionado se retrotraigan a una fecha en la que él era empleado. No le asiste la razón. En Carabarán v A.R.P.E., 132 D.P.R. 938 (1993), el Tribunal Supremo expresó que el principio de derecho que ordena proceder de buena fe en la vida jurídica impide a una parte que se beneficie al actuar en contra de sus propios actos, ya que la conducta contradictoria no tiene lugar en el campo del derecho, y debe ser impedida. Según lo resuelto en dicho caso, el licenciado Mafuz Blanco no puede alegar que se le esté indebidamente aplicando de forma retroactiva la enmienda a la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006, mientras, a la misma vez, éste pretende que su solicitud de los beneficios que la misma concede sea retroactiva al momento en que él era un empleado o funcionario público.

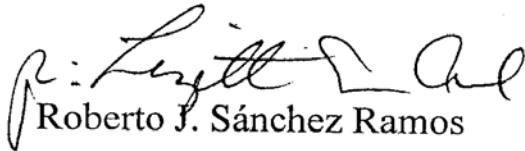
IV. CONCLUSIÓN

Luego del análisis legal que precede, concluimos que el licenciado Mafuz Blanco no tiene derecho a los beneficios provistos por la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006. En primer lugar, al momento de éste haber presentado la renuncia para acogerse a la jubilación y haber sido aceptada la misma por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 no había sido aprobada. Por otro lado, cuando el licenciado Mafuz Blanco solicitó los beneficios de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 ya no era funcionario o empleado público, personas a las cuales iban dirigidos los beneficios contemplados en la misma. El propósito de la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 era motivar o incentivar a aquellos empleados públicos que podían retirarse porque cumplían con los requisitos de la Ley Núm. 447. En el caso de referencia, el licenciado Mafuz Blanco no necesitaba de dicha motivación ya que, antes de haberse aprobado la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006, éste había decidido renunciar para acogerse a la jubilación, y dicha renuncia había sido aceptada. Por último, debemos mencionar que los beneficios provistos en la Orden Ejecutiva Núm. 14 de 2006 no son

extensivos a los funcionarios nombrados por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y, por tanto, no son extensibles al licenciado Mafuz Blanco.

Esperamos que el análisis que antecede le sea de utilidad.

Cordialmente,



Roberto J. Sánchez Ramos