



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

APARTADO 9020192, SAN JUAN, PR 00902-0192

Antonio M. Sagardía de Jesús
Secretario de Justicia

Tel. (787) 723-4983
(787) 721-7771

16 de abril de 2009

Lcda. Lucy Navarro Rosado
Presidenta
Comisión Industrial de Puerto Rico
PO Box 364466
San Juan, Puerto Rico 00936-4466

Consulta Núm. 07-156-B

Estimada señora Presidenta:

I. INTRODUCCIÓN

Tenemos ocasión de expresarnos en torno a la solicitud de opinión legal presentada por la entonces Presidenta de la Comisión Industrial de Puerto Rico (“Comisión”), Lcda. Laura I. Santa Sánchez, relacionada con el número de Comisionados que constituye quórum para la adjudicación de los recursos apelativos presentados ante la Comisión, cuando no están nombrados o no están en funciones los cinco (5) Comisionados que provee la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como “Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo” (“Ley Núm. 45”). Específicamente, la solicitud de opinión señala que, desde el año 2003, la Comisión ha emitido sus resoluciones con la firma de tres (3) de los cinco (5) Comisionados. Además, aduce que desde el 1 de abril de 2007, la Comisión cuenta con sólo tres (3) Comisionados en funciones y dos (2) puestos vacantes. En vista de ello, nos consulta si las resoluciones de la Comisión pueden emitirse con la firma de la mayoría, entiéndase dos (2) de los tres (3) Comisionados en funciones.

Expuesta a grandes rasgos la controversia ante nuestra consideración, pasemos a discutir el derecho aplicable. Veamos.

II. DERECHO APLICABLE

A. *La diferencia entre la mayoría y el quórum.*

Primeramente, a los fines de resolver el asunto ante nuestra consideración, es menester establecer la diferencia entre mayoría y quórum. Según el Dr. Reece B. Bothwell González, el término “mayoría” es utilizado en el procedimiento parlamentario para referirse a la cantidad de personas requeridas a favor de algo para su aprobación. Así, mayoría constituye más de la mitad. Véase R.B. Bothwell González, Manual de Procedimiento Parlamentario, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2d. ed., 1994, pág. 6. Asimismo, el Diccionario de la Lengua Española define “mayoría” como el mayor número de votos conformes en una votación. Véase Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Madrid, Vigésima Edición, 1984, pág. 888. De igual forma, Henry Campbell Black define el término “majority” como “the number greater than half of any total”. H. Campbell Black, Black’s Law Dictionary, West Publishing, Minnesota, 5th. ed., 1979, p. 860.

De otra parte, el término “quórum” se refiere al número mínimo de miembros presentes en la asamblea exigido para que pueda hablarse a nombre de la totalidad o pueda expresarse oficialmente. R. B. Bothwell González, op.cit., págs. 10 y 11. De igual manera, el Diccionario de la Lengua Española se refiere a “quórum” como el “número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos”, o como “la proporción de votos favorables que requiere un acuerdo”. Véase Diccionario de la Lengua Española, a la pág. 1135. Por último, Henry Campbell Black define “quórum” como:

A majority of the entire body. The number of members who must be present in a deliberative body before business may be transacted. In both houses of Congress a quorum consists of a majority of those chosen and sworn.

Such a number of the members of a body as is competent to transact business in the absence of the other members. **The idea of a quorum is that, when that required number of persons goes into a session as a body, such as directors of a corporation, the votes of a majority thereof are sufficient for binding action.** When a committee, board of directors, meeting of shareholders, legislature or other body of persons cannot act unless a certain number at least of them are present, that number is called a “quorum”. In the absence of

any law or rule fixing the quorum, it consists of a majority of those entitled to act.

H. Campbell Black, op.cit., a la pág. 1130. (Énfasis suplido).

Vemos, pues, que conforme a las definiciones citadas, “mayoría” es el número de votos que se requiere para que se tome una decisión, mientras “quórum” es el número mínimo de personas que se requiere para que un organismo (en el caso que nos ocupa, un cuerpo colegiado) pueda reunirse para realizar sus trabajos y tomar decisiones vinculantes.¹

Discutidos los conceptos generales de mayoría y quórum pasemos a examinar el Artículo 6 de la Ley Núm. 45 que atañe a la controversia.

B. El Artículo 6 de la Ley Núm. 45 y sus enmiendas.

Precisa señalar que la Comisión es una instrumentalidad gubernamental. Véase Op. Sec. Just. Núm. 8 de 1987. Como regla general, actúa en casos de compensabilidad de las lesiones como tribunal apelativo. Véase Baerga Rodríguez v. Fondo del Seguro del Estado, 132 D.P.R. 524, 531 (1993). En el ejercicio de esas funciones revisoras, de naturaleza cuasi judicial, la Comisión representa al interés público. Id.

La Comisión fue creada en virtud de la Ley Núm. 45. Véase Art. 6 de la Ley Núm. 45, 11 L.P.R.A. § 8. Al momento de su creación, en 1935, el Artículo 6 de la Ley Núm. 45 disponía en parte, que “la Comisión constará de tres (3) Comisionados”. 1935 L.P.R. 45, a la pág. 279. A su vez, la referida disposición legal establecía que “[u]na mayoría de la Comisión constituirá quórum. La vacante o ausencia de uno de sus miembros no entorpecerá el derecho de los dos restantes a ejercer todos los deberes y poderes conferidosles por esta Ley”. Id. a la pág. 283. Vemos, pues, que si uno de los Comisionados no estaba presente, la Comisión podía ejercer sus funciones con los dos (2) Comisionados restantes. Nótese que, de esta manera, si sólo había dos (2) Comisionados, se necesitaba el voto de ambos, ya que uno solo no alcanzaba la mayoría.

Durante los años siguientes, el Artículo 6 de la Ley Núm. 45 fue objeto de varias enmiendas no esenciales al presente estudio. Sin embargo, resulta pertinente la

¹ Para una discusión adicional sobre los conceptos de “quórum” y “mayoría”, véase Pueblo v. Torres Santiago, 175 D.P.R. ____ (2008), 2008 T.S.P.R. 184.

enmienda incorporada al Artículo 6 mediante la Ley Núm. 57 de 11 de junio de 1954, pues ésta alteró la composición de la Comisión al disponer lo siguiente:

La prestación del servicio de compensaciones a obreros y empleados estará a cargo de los siguientes organismos:

- (a) La Oficina del Administrador del Fondo del Estado que por la presente se crea en el Departamento del Trabajo, y la cual tendrá a su cargo los siguientes deberes y funciones [...].
- (b) Una comisión que por la presente se crea, en el Departamento del Trabajo, que se denominará ‘Comisión Industrial de Puerto Rico’, la que constará de tres (3) comisionados, nombrados por el Gobernador, y con el consejo y consentimiento del Senado. [...] disponiéndose, además, que el Gobernador podrá nombrar, con el consejo y consentimiento del Senado, por el período de tiempo que él determine, y el cual no será mayor de tres (3) años, dos (2) comisionados adicionales provisionales o temporeros, cuando el volumen acumulado de casos pendientes de resolución ante la Comisión así lo justifique. [...] Una mayoría de la comisión constituirá quórum. La vacante o ausencia de uno de sus miembros cuando esta Comisión conste de tres (3) o la vacante o ausencia de dos (2) de sus miembros, cuando ésta conste de cinco (5), no entorpecerá el derecho de los restantes a ejercer todos los deberes y poderes conferidosles por esta ley.

1954 L.P.R. 57, a las págs. 309-315.

La situación descrita anteriormente, en que la ley autorizaba a la Comisión a ejercer sus funciones estando compuesta por tres (3) o por dos (2) Comisionados, continuó en vigor desde su creación hasta el 1996. Si analizamos lo que disponía la Ley Núm. 45 durante todo ese tiempo, **la mayoría requerida por ley para la Comisión adjudicar sus determinaciones era de dos (2) Comisionados**. Valga aclarar que cuando estuvieran en funciones los dos (2) Comisionados temporeros o provisionales, y sin ninguna vacante ni ausencia, la mayoría requerida era de tres (3) miembros.

Posteriormente, se aprobó la Ley Núm. 63 de 12 de septiembre de 1996, mediante la cual se derogó la composición de la Comisión en vigor hasta entonces.

Asimismo, la Ley Núm. 63 derogó el funcionamiento colegiado de la Comisión, y en su lugar estableció que la Comisión estaría compuesta por hasta un máximo de veinticinco (25) Comisionados. 1996 L.P.R. 63, a la pág. 266. El número de Comisionados se determinaría de acuerdo a las necesidades y presupuesto vigente. Id. a la pág. 267. Así, cada Comisionado estaba autorizado a adjudicar individualmente los casos que se llevaran ante su consideración. Id.

No obstante, el sistema de Comisionados independientes no funcionó debido a que, como cada Comisionado adjudicaba los casos individualmente, no se aplicaba uniformemente la política adjudicativa de la Comisión. Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 94 de 25 de marzo de 2003, 2003 L.P.R. 94, a la pág. 320 (“Ley Núm. 94”). Así pues, la Ley Núm. 94 enmendó, específicamente, el Artículo 6(I)(b)(1) y (II)(w) de la Ley Núm. 45 para reestructurar la composición y funcionamiento de la Comisión. El referido articulado ahora dispone lo siguiente:

I. Organismos de servicio

.....

(b) Comisión Industrial

(1) Creación y organización. – Se crea una comisión que se denominará “Comisión Industrial de Puerto Rico”, que constará de cinco (5) Comisionados, nombrados por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico, de los cuales tres (3) serán abogados, uno (1) será médico de reputado conocimiento e interés en el campo de la medicina ocupacional y uno (1) será persona de reconocida simpatía e identificación con el movimiento obrero organizado en Puerto Rico... **Todas las determinaciones que requieran la acción de los Comisionados serán por mayoría de sus miembros y tres (3) Comisionados constituyen quórum.**

.....

II. Medios y métodos

.....

(w)

.....

Una mayoría de la Comisión constituirá quórum. La vacante o ausencia de dos de sus miembros no entorpecerá el derecho de los restantes a ejercer todos los deberes y poderes conferidosles por este capítulo.

11 L.P.R.A. § 8. (Énfasis suplido).

Obsérvese que, mediante esta enmienda a la Ley Núm. 45, la Comisión nuevamente funciona como organismo colegiado. Además, tres (3) Comisionados constituirán quórum. A su vez, la citada disposición legal establece que la vacante o ausencia de dos (2) de sus miembros no será impedimento para que los miembros restantes desempeñen todos los deberes y poderes que les confiere la ley. Asimismo, se establece que los acuerdos se tomarán por mayoría.

A la luz del derecho discutido, procede que evaluemos si la Comisión puede actuar válidamente con tres (3) miembros y si sus decisiones pueden ser tomadas en votación de dos a uno.

III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

La controversia que debemos resolver nos lleva a examinar el Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico, el cual dispone que, “[c]uando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu”. 31 L.P.R.A. § 14. Fundamentado en ese principio, consistentemente se ha dictaminado por los tribunales, y en las opiniones del Secretario de Justicia, que, cuando los términos de un estatuto son claros y susceptibles de una interpretación inequívoca, según el significado común y corriente de sus palabras, uno se debe atener a su letra. El lenguaje sencillo y absoluto de un estatuto no debe ser interpretado como que provee algo que el legislador no intentó proveer. Así hacerlo equivaldría a invadir las funciones de la Asamblea Legislativa. Véanse Romero Barceló v. ELA, 2006 T.S.P.R. 163, 169 D.P.R. ____ (2006); Pueblo v. Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. 530, 537 (1998); Vélez v. Srio. de Justicia, 115 D.P.R. 533, 544 (1984); Pueblo v. Tribunal Superior, 81 D.P.R. 763, 788 (1960); Op. Sec. Just. Núm. 11 de 1987.

Asimismo, se ha sostenido que no es función del Secretario de Justicia, ni de los tribunales, extender el campo de aplicación de la ley, por vía de interpretación, a asuntos no comprendidos en ella. Op. Sec. Just. Núm. 19 de 1979. En atención a ello, es importante tener siempre presente que, al llevar a cabo cualquier ejercicio de interpretación estatutaria, ni el Poder Judicial ni el Poder Ejecutivo pueden

desvirtuar el texto claro de la ley insertando una supuesta 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. Pueblo v. Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. a las págs. 538-539.

Así pues, teniendo en mente la normativa expuesta, consideramos que la Asamblea Legislativa, al aprobar la ley orgánica de la Comisión, estableció claramente en el Artículo 6(I)(b)(1) de la Ley Núm. 45 que “[t]odas las determinaciones que requieran la acción de los Comisionados serán por mayoría de sus miembros y tres (3) Comisionados constituyen quórum”. 11 L.P.R.A. § 8. De modo que si tres (3) Comisionados constituyen quórum y los acuerdos se tomarán por mayoría, entonces no podemos concluir que los acuerdos deben ser adjudicados por unanimidad de estos tres (3) Comisionados. Requerir el voto de conformidad de los tres (3) Comisionados que constituyen quórum, además de contrario a la letra clara de la ley, no armoniza con el carácter tutelar del que están revestidas las funciones de la Comisión Industrial, pues cambia de liberal a restrictiva su política adjudicativa al aumentar de mayoría a unanimidad la proporción para adjudicar sus resoluciones. Precisa puntualizar que, se ha sostenido que, en la interpretación de la Ley Núm. 45, la Comisión debe guiarse por una actitud liberal, de forma que se logren los propósitos que animaron al legislador a aprobarla por ser de naturaleza reparadora. R. E. Bernier y J. A. Cuevas Segarra, Aprobación e interpretación de las leyes en Puerto Rico, 2da. ed. Rev., San Juan, Publicaciones J.T.S., Vol. 1, 1987, pág. 458.

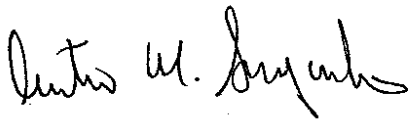
En consecuencia, concluir que actualmente se requiere el voto unánime de tres (3) Comisionados para adjudicar las resoluciones de la Comisión, es una interpretación que se debe rechazar por ser contraria a la letra clara del Artículo 6(I)(b)(1) de la Ley Núm. 45, que establece que tres (3) Comisionados constituyen quórum, y que todas las determinaciones que requieran la acción de los Comisionados serán por mayoría. Además, el Artículo 6(II)(w) de la misma ley aclara que “[l]a **vacante** o ausencia de dos de [los miembros de la Comisión] no entorpecerá el derecho de los restantes a ejercer **todos** los deberes y poderes conferidosles por este capítulo”. 11 L.P.R.A. § 11. (Énfasis suplido). Por tanto, somos de la opinión que las decisiones de la Comisión pueden ser aprobadas válidamente por tres (3) Comisionados, en votación de dos a uno.

IV. CONCLUSIÓN

Luego del análisis legal que precede podemos concluir que, dado que la Ley Núm. 45, según enmendada, establece que tres Comisionados constituyen quórum y los acuerdos se tomarán por mayoría, las decisiones de la Comisión pueden ser tomadas en votación de dos a uno.

Esperamos que los comentarios que anteceden le sean de utilidad.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antonio M. Sagardía de Jesús', written in a cursive style.

Antonio M. Sagardía de Jesús