

8. Gobernador—Ex Gobernador—Gastos de oficina

Un ex Gobernador electo senador puede disfrutar de los gastos de oficina asignados para el desempeño de ambas funciones, siempre que los deslinde y justifique adecuadamente y la Oficina de Presupuesto y Gerencia acredite debidamente la corrección y procedencia de dichos gastos. 2 L.P.R.A. secs. 32, 33 y 35; 3 L.P.R.A. sec. 22.

9. Asamblea Legislativa—Senador—Gastos de oficina

El presupuesto de gastos de oficina de un senador debe destinarse exclusivamente al desempeño de las funciones inherentes a ese cargo, y su uso para fines extraños a la gestión de senador constituiría claramente un uso impropio, indebido e ilegal de fondos públicos. 2 L.P.R.A. sec. 35.

5 de enero de 1987

Hon. Miguel A. Hernández Agosto
Presidente
Senado de Puerto Rico
Capitolio
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Me refiero a su solicitud de opinión en torno al caso del Lic. Carlos Romero Barceló, ex Gobernador de Puerto Rico, quien juramentó como senador el día 7 de octubre del año en curso. En relación a su sueldo, su pensión como ex Gobernador y su presupuesto como senador, se plantean las siguientes interrogantes:

“1. ¿Puede el Lic. Romero Barceló ocupar el cargo de senador y percibir la anualidad vitalicia simultáneamente?”

“2. ¿Puede renunciar a su sueldo de senador?”

“3. ¿Se le pueden asignar los dineros correspondientes a su sueldo como senador para gastos de oficina?”

“4. ¿Puede recibir el pago de dietas por su asistencia a comisiones y a las sesiones del Senado de Puerto Rico?”

“5. ¿Tiene derecho a recibir un presupuesto para gastos de oficina como senador, a la vez que disfruta de un presupuesto para el mantenimiento de una oficina como ex Gobernador?”

Paso al estudio solicitado.

—I—

La Ley Núm. 2 de 26 de marzo de 1965, 3 L.P.R.A. secs. 21 *et seq.*, se aprobó con los siguientes propósitos: “rodear la ex Gobernación de Puerto Rico de las garantías necesarias para que el comporta-

miento público de los ex Gobernadores pueda desarrollarse sin dificultades, armónicamente con los más exigentes cánones de dignidad y decoro, y libre de toda circunstancia material que pudiera comprometerlo indebidamente” y “asegurar para el pueblo puertorriqueño, el beneficio de la experiencia de sus ex Gobernadores, proveyéndole a éstos los mecanismos y facilidades necesarias para que puedan continuar sirviéndole al país”. *Informe de las Comisiones de Gobierno y de Hacienda de la Cámara de Representantes, Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa*, 1965, Tomo 2, p. 508.

A estos fines se creó la Oficina de Servicios a los ex Gobernadores adscrita al Negociado de Presupuesto para que les proveyera ciertas facilidades y servicios. Véase el Art. 2 de la Ley Núm. 2, 3 L.P.R.A. sec. 22. Además se estableció en el Art. 1 de la Ley Núm. 2, 3 L.P.R.A. sec. 21, lo siguiente:

“Todo ex Gobernador tendrá derecho a una anualidad vitalicia igual al sueldo correspondiente al cargo de Gobernador al entrar en vigor esta ley. Dicha anualidad se pagará por el Secretario de Hacienda en plazos mensuales, y el pago de cualquier otro emolumento con cargo al Erario, por cualquier concepto y el recibo de cualquier beneficio bajo un sistema de pensiones establecido por autoridad de ley del Estado Libre Asociado, será incompatible con el pago de dicha anualidad.”

El Art. 4 de la Ley Núm. 2, 3 L.P.R.A. sec. 24, establece los requisitos para que una persona sea “ex Gobernador” y, por ende, elegible a los beneficios que allí se disponen. El licenciado Romero Barceló cumple con tales requisitos.

Para contestar la primera interrogante es necesario examinar el historial legislativo de la Ley Núm. 2. El representante Benjamín Ortiz expresó, en lo aquí pertinente, lo siguiente:

“... De modo que son dos los propósitos esenciales de la legislación propuesta: La primera es lograr los servicios en beneficio del pueblo, de los ex Gobernadores. Dentro de ese campo, esos servicios se refieren a labor de asesoramiento, labor de estudio, labor de cooperación con las Ramas Legislativa y Ejecutiva sin que el ex Gobernador esté disfrutando de cargo alguno. Esto no es un cargo que tenga un ex Gobernador. No es un empleado y no es un cargo, sino que es una obligación implícita de laborar, de estudiar, de aportar consejos, de hacer estudios en beneficio del pueblo, en beneficio de la comunidad, eliminando las posibilidades o transacciones de poder dedicarse a otra actividad que no sea ésta, de ayudar al gobierno en su labor de gobierno. Son servicios que se estarían prestando por estos ex Gobernadores. No es a través de un cargo específico, porque no es un cargo, sino a través de unas asignaciones que le permitan dedicarse a eso, a estudiar, a asesorar, a ayudar al gobierno.” *Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa*, 1965, Tomo 2, p. 513.

Más adelante en la discusión de este proyecto el representante Urbina expresó que se estaba creando un cargo de ex Gobernador y así se le impedía a los ex Gobernadores asumir otro cargo como el de senador o representante conforme la Sec. 15 del Art. III de

la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El representante Ortiz rechazó este argumento indicando lo siguiente:

“Sr. Ortiz: Pues bien, el primer punto que puede estar envuelto en estos problemas constitucionales, es la sección 15 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico cuando dice lo siguiente: ‘Ningún Senador o Representante podrá ser nombrado, durante el término por el cual fue electo o designado, para ocupar en el Gobierno de Puerto Rico, sus municipios o instrumentalidades, cargo civil alguno creado, o mejorado en su sueldo, durante dicho término. Ninguna persona podrá ocupar un cargo en el Gobierno de Puerto Rico, sus municipios o instrumentalidades y ser al mismo tiempo Senador o Representante.’

“Aquí lo que está implícito en eso es la creación de un cargo o desempeñar un cargo, y no hay duda alguna, no se puede, a mi juicio, sostener razonablemente que un ex gobernador desempeñe cargo público alguno, o sea, lo que está contemplando esta ley no se refiere a cargo. Nadie estaría desempeñando cargo alguno. Por lo tanto, obviamente, no se aplicarían las disposiciones de esta sección.” *Id.* p. 524.

De lo anterior surge que la intención legislativa de la Ley Núm. 2 fue promover la participación de los ex Gobernadores en la gestión pública de tal forma que aportaran sus conocimientos para beneficio del Gobierno y cooperaran con las Ramas Ejecutiva y Legislativa. Además se descartó la posibilidad de que por estar recibiendo la anualidad vitalicia se le impidiera ocupar cargo alguno y, en específico, el de senador o representante porque la ley no estaba creando un cargo. Conforme lo indicado no existe impedimento y, por el contrario, es afín con uno de los objetivos de la Ley Núm. 2 que un ex Gobernador ocupe el cargo de senador, sujeto a lo que más adelante se discute sobre salarios y emolumentos, pues participa y ayuda en la labor de gobierno.

—II—

La segunda interrogante se refiere a la posibilidad de que el licenciado Romero Barceló renuncie a su sueldo de senador, el cual conforme el Art. 1 de la Ley Núm. 97 de 19 de junio de 1968, según enmendado, 2 L.P.R.A. sec. 28, es de veinte mil (20,000) dólares.

En la opinión del Secretario de Justicia de 23 de diciembre de 1985 [no publicada] se evaluó la interrogante de si el Procurador del Impedido podía renunciar al sueldo correspondiente a su cargo. Allí se concluyó, luego de examinar la jurisprudencia de Puerto Rico y en las jurisdicciones estatales y federal, que no hay impedimento para que un funcionario público renuncie a su sueldo, siempre que tal renuncia no sea contraria a la ley o al orden público o perjudique a terceros. Entiendo que en este caso se trata de una situación análoga y la renuncia del licenciado Romero Barceló a su sueldo no es contraria a la ley o al orden público, ni perjudica a terceros.

Además la renuncia al sueldo de senador es, por disposición de la Ley Núm. 2, condición indispensable para poder recibir la anualidad vitalicia.

—III—

En cuanto a la interrogante de si se pueden asignar los dineros correspondientes al sueldo a los gastos de oficina de senador, procede examinar la Ley Núm. 97 de 19 de junio de 1968, según enmendada, 2 L.P.R.A. secs. 28 *et seq.*, la cual establece los salarios y emolumentos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

En el Art. 1 de la Ley Núm. 97, 2 L.P.R.A. sec. 28, se dispone:

“Cada miembro de la Asamblea Legislativa recibirá por concepto de salario anual veinte mil (20,000) dólares pagaderos quincenalmente, excepto los Vicepresidentes de cada Cámara quienes recibirán un salario anual de veinticuatro mil quinientos (24,500) dólares cada uno. Los Presidentes de cada Cámara recibirán un salario anual de treinta y seis mil seiscientos (36,600) dólares cada uno y los Portavoces de todos los partidos políticos y los Presidentes de las Comisiones de Hacienda y de Gobierno del Senado y de la Cámara recibirán un salario anual de veinticuatro mil quinientos (24,500) dólares cada uno.”

En los Arts. 5 y 6 de la Ley Núm. 97, 2 L.P.R.A. secs. 32 y 33, se establecen las asignaciones para gastos de servicio telefónico y franquicia postal de cada legislador y en el Art. 8, 2 L.P.R.A. sec. 35, se establece que “[a] cada legislador se le proveerá espacio de oficina, servicios secretariales, impresos, material y equipo de oficina, tomando en consideración el presupuesto de la Cámara a que pertenezca y el cargo que ocupe”.

Por otro lado, en el Art. 9 de la misma ley [2 L.P.R.A. sec. 36], se dispone que “[c]ada legislador podrá hacer transferencia entre las partidas consignadas en los Arts. 5 y 6 de esta ley, de partida a partida, o a otro legislador, si así lo solicita del Secretario de la Cámara correspondiente”. Nada se dispone sobre transferencia del sueldo a los gastos de oficina ni ninguna otra clase de transferencia. Tampoco surge que existiera tal intención legislativa.

Es una norma establecida que cuando en una ley se conceden ciertas facultades en específico y no se mencionan otras de la misma categoría, ello constituye un fuerte indicio de que la intención legislativa fue incluir sólo lo expresado, a menos que la ley demuestre una intención contraria. *Rosario Cartagena v. ELA*, 101 D.P.R. 620, 631 (1973); *Santos v. Ramos Cobián*, 87 D.P.R. 472, 478 (1963). Esta norma se fundamenta en el principio de hermenéutica legal de que la mención específica de determinada cosa en un estatuto implica la exclusión de otras cosas (*expressio unius est exclusio alterius*). Ops.

Sec. Just. Núm. 1982-2 [de 27 de enero] de 1982, p. 8, y Núm. 1974-38 [de 4 de diciembre] de 1974, p. 170. A base de lo anterior considero que al establecerse la facultad de los legisladores de transferir solamente las partidas de los Arts. 5 y 6 se excluyó la posibilidad de transferir otras asignaciones establecidas en la ley. Por ello entiendo que no procede asignar el dinero correspondiente al sueldo de un senador para gastos de su oficina.

—IV y V—

En torno a las últimas dos interrogantes relativas al pago de dietas y al presupuesto para gastos de oficina como senador, aun cuando se disfruta de un presupuesto para el mantenimiento de una oficina como ex Gobernador, debo señalar lo siguiente:

Como indiqué anteriormente, el Art. 1 de la Ley Núm. 2 establece la anualidad vitalicia a la que tienen derecho los ex Gobernadores y dispone que “el pago de cualquier otro emolumento con cargo al Erario, por cualquier concepto ... será incompatible con el pago de dicha anualidad”. No he encontrado que en esta ley o su historial se defina el término “emolumento”.

Según el título de la Ley Núm. 97, se aprobó la misma “[p]ara establecer los salarios y emolumentos para los miembros de la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. En esta ley no se define el término “emolumento” ni tampoco se hace en el historial legislativo que he podido examinar.

Según su exposición de motivos, la Ley Núm. 97 concede los siguientes emolumentos y beneficios a los legisladores:

“(1) un salario que compense adecuadamente la labor excepcional, de naturaleza creadora y altruista, realizada por el legislador durante los años más hábiles de su existencia;

“(2) una instalación adecuada dentro de las dependencias que le sirvan de sede oficial a la rama legislativa del Gobierno, y que comprenderá oficinas, secretariado, ayuda legal, franquicia postal y tarifa de teléfono y cualesquier otros gastos menudos;

“(3) una dieta diaria que compense los gastos extraordinarios que representan la transportación, alimentos y aseo personal, fuera del cuadro de servicios domésticos de su propio hogar;

“(4) el millaje que deba satisfacer para llegar hasta el sitio donde se encuentre instalada la sede de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y regresar a su hogar dentro del distrito de su representación; todo ello en una proporción que no desmerezca su categoría pública como el representante más directo del Pueblo.”

Los emolumentos se definen como “gajes, utilidades o lucros correspondientes o inherentes a un cargo o empleo”. *Enciclopedia Jurídica Española*, Ed. Francisco Seix, Tomo XIII, Barcelona, 1910, p. 493. Gaje significa “generalmente, se aplica a las cantidades que

se cobran además del sueldo principal”. M. Moliner, *Diccionario de Uso del Español*, Ed. Gredos, 1979, p. 1360.

Específicamente las dietas se definen como “indemnizaciones y emolumentos que los funcionarios públicos y algunas otras personas devengan diariamente por los servicios y comisiones extraordinarias que prestan fuera de su residencia oficial o por la concurrencia a sesiones de consejos, juntas, etc.”. *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Ed. Francisco Seix, Barcelona, 1960, Tomo VII, p. 448. Véase además Op. Sec. Just. Núm. 1962-19 [de 27 de marzo] de 1962.

Por lo tanto, las dietas que reciben los legisladores en virtud de la Ley Núm. 97 constituyen emolumentos, estando impedido de recibirlas el licenciado Romeró Barceló simultáneamente con el disfrute de la anualidad vitalicia que le concede la Ley Núm. 2.

Por las consideraciones anteriores el pago por concepto de millaje igualmente constituye un emolumento que no puede percibirse a la misma vez que la anualidad vitalicia de ex Gobernador. Se trata de una suma de dinero que cobra el legislador además de su sueldo.

Por otro lado, a diferencia del pago por concepto de dietas y millaje, la franquicia postal, la tarifa de teléfono y la partida para servicios secretariales y gastos de oficina se proveen con el fin de dotar al legislador de una instalación adecuada que facilite el ejercicio de sus funciones oficiales. La exposición de motivos de la Ley Núm. 97 agrupa estos beneficios y los distingue del salario, la dieta y el millaje. Estos gastos de oficina no constituyen un pago que recibe el legislador, ni un beneficio directo para éste.

En armonía con lo concluido véase que la Ley Núm. 2 establece una incompatibilidad entre la anualidad vitalicia que reciben los ex Gobernadores y el pago de cualquier otro emolumento. Sin embargo, en la ley no se establece que exista incompatibilidad alguna entre la partida para gastos de su oficina de ex Gobernador y el pago de cualquier otro emolumento. La Ley Núm. 2 precisamente hace la distinción por razón de que esta partida para gastos funcionales de oficina es necesaria para facilitarle la labor como ex Gobernador y no puede considerarse como un beneficio personal ni un emolumento del ex Gobernador.

Ahora bien, en lo concerniente al disfrute de un presupuesto de gastos y oficina como senador y disfrutar simultáneamente de un presupuesto para el mantenimiento de una oficina como ex Gobernador, debe tenerse presente que el Lic. Romeró Barceló no ha perdido su condición de ex Gobernador por el hecho de ocupar un cargo de senador, pues la intención legislativa es la de que como ex Gobernador no se desempeña un cargo como tal, sino que se presta

un servicio de estudio, asesoramiento y ayuda al Gobierno. Así pues, es perfectamente compatible disfrutar de ambos presupuestos en el desempeño de ambas funciones. No obstante, por lo mismo que se trata de funciones de índole distinta, el desempeño de éstas debe mantenerse ostensiblemente deslindado, por lo que debe evitarse en todo momento la concurrencia de servicios y la confusión de ambos presupuestos. Lo anterior, desde luego, impone el deber recíproco tanto del Lic. Romero Barceló, de justificar adecuadamente los gastos incurridos en el desempeño de sus funciones en calidad de ex Gobernador, como de la Oficina de Presupuesto y Gerencia de acreditar debidamente la corrección y procedencia de los gastos así informados. El Lic. Romero Barceló puede, por lo tanto, disfrutar de ambos presupuestos de gastos, siempre que los utilice adecuadamente. Obviamente el presupuesto de gastos de oficina como senador debe destinarse exclusivamente al desempeño de las funciones inherentes al cargo. El uso de dichos fondos para fines extraños a la gestión de senador constituiría claramente un uso impropio, indebido e ilegal de fondos públicos.

Espero que las consideraciones antes expuestas le sean de utilidad en su determinación sobre el particular consultado.

Cordialmente,
Héctor Rivera Cruz
Secretario de Justicia

Núm. 1987-2

Administración de Corrección

1. Agencias e instrumentalidades públicas—Administración de Corrección —Materiales de construcción

El término "calidad satisfactoria" abarca situaciones en que el producto, aunque esencialmente de calidad satisfactoria dentro de la acepción general del vocablo, puede que, dentro del ámbito de la Ley Orgánica de la Administración de Corrección, no satisfaga los requisitos o especificaciones mínimos necesarios para la función máxima de seguridad que se necesita en las instituciones penales del país. 3 L.P.R.A. sec. 927e; 4 L.P.R.A. sec. 1112.

2. Agencias e instrumentalidades públicas—Administración de Corrección —Materiales de construcción

El factor de disponibilidad de un producto va implícitamente unido al factor de calidad satisfactoria dispuesto por la Ley Núm. 109 de 12 de julio de 1985, y ambos han de ser decisivos en el proceso de selección de determinado producto para la construcción de una obra, particularmente cuando se trata de productos necesarios

para proveer seguridad y funcionamiento adecuado para instituciones penales de máxima seguridad. 3 L.P.R.A. sec. 927e; 4 L.P.R.A. sec. 1112.

3. Agencias e instrumentalidades públicas—Administración de Corrección —Materiales de construcción

Dentro del esquema jurídico de la Ley Orgánica de la Administración de Corrección y de la Ley de Preferencias para las Compras del Gobierno de Puerto Rico, existe base razonable para concluir que las disposiciones de la Ley Núm. 109 de 12 de julio de 1986 no obligan a la adquisición de productos que no satisfagan las exigencias de las autoridades correspondientes. 3 L.P.R.A. sec. 918d; 3 L.P.R.A. sec. 927e; 4 L.P.R.A. sec. 1112.

4. Agencias e instrumentalidades públicas—Administración de Corrección —Materiales de construcción

La Administración de Corrección es la entidad facultada y legalmente responsable de evaluar y recomendar los equipos de seguridad a usarse en sus instituciones, y especialmente en instituciones de máxima seguridad. 3 L.P.R.A. sec. 918d; 3 L.P.R.A. sec. 927e; 4 L.P.R.A. sec. 1112.

5 de enero de 1987

Dra. Mercedes Otero de Ramos
Administradora
Administración de Corrección
Apartado 71308
San Juan, Puerto Rico 00936

Estimada doctora Otero de Ramos:

Me refiero a su solicitud de opinión legal en torno a si la Administración de Corrección ha actuado en forma responsable al seleccionar el criterio de seguridad y funcionamiento adecuado de un tipo de ventana construida fuera del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, aunque reconoce las disposiciones de la Ley Núm. 109 de 12 de julio de 1985, 3 L.P.R.A. sec. 927 *et seq.*, que dispone el uso de todo tipo de material de construcción manufacturado en Puerto Rico, en las obras y edificios públicos que se construyan, reconstruyan, conserven o reparen con fondos públicos.

Los hechos a que se contrae la presente consulta son los siguientes:

"La Administración de Corrección ha iniciado con carácter de emergencia, la construcción de 292 estructuras para el Centro de Detención de Guayama, 292 para el Centro Metropolitano de Detención de Bayamón y 304 para el Campamento El Limón de Mayagüez. Dichos proyectos ya fueron subastados e iniciados.

"Las estructuras en etapa de construcción requieren ventanas que brinden el máximo de seguridad. Por tal motivo esta Administración seleccionó un equipo compuesto por superinten-