

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
**OFICINA DE RECURSOS HUMANOS DEL
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO**
P.O. BOX 8476
San Juan, Puerto Rico 00910-8476

2 de agosto de 2005

CARTA NORMATIVA NÚM. 3-2005

Jefes de Agencias Administradores Individuales del Sistema de Recursos Humanos

Marta T. Beltrán Dones
Directora

NORMAS SOBRE COMO PROCEDER CON DIFERENCIALES EN SUELDO OTORGADOS BAJO LA DEROGADA LEY NÚM. 89 DE 12 DE JULIO DE 1979, SEGÚN ENMENDADA

I. Introducción

La Ley Núm. 184 del 3 de agosto de 2004, enmendada, conocida como Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, estableció la política pública y las normas que regirán la administración de los recursos humanos en las agencias denominadas Administradores Individuales.

Con la aprobación de esta Ley, se derogó la Ley Núm. 89 de 12 de julio de 1979, conocida como Ley de Retribución Uniforme y su respectivo Reglamento, los cuales establecían las normas sobre retribución a los empleados públicos cubiertos por la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, enmendada, Ley de Personal del Servicio Público¹. En consecuencia, la Ley Núm. 184, supra, estableció un nuevo sistema retributivo para los empleados públicos cubiertos por dicha ley. Entre los cambios retributivos más significativos se encuentra la concesión de diferenciales.

¹ La Ley Núm. 184 además derogó las disposiciones de la Ley Núm. 5, supra.

Esta Carta Normativa se emite a los fines de establecer las normas de cómo proceder con diferenciales otorgados bajo la derogada Ley de Retribución Uniforme.

II. Base Legal

Esta Carta Normativa se adopta de conformidad con el Artículo 4, Sección 4.3, inciso 2 (a), Artículo 8, Sección 8.2 y Sección 8.3, inciso 2 (c) de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada.

III. Discusión de las normas para otorgar diferenciales establecidas en la Ley Núm. 89 y la Ley Núm. 184

A los fines de ilustrar los cambios surgidos en la concesión de diferenciales con la nueva Ley de Recursos Humanos, haremos un breve resumen de las normas aplicables sobre el tema bajo la Ley Núm. 89 y la Ley Núm. 184.

La Ley de Retribución Uniforme, antes citada, autorizaba a las autoridades nominadoras a otorgar un diferencial en determinados casos. Sobre el particular, expresaba lo siguiente:

La Oficina, en el caso de la Administración Central, y los administradores individuales podrán autorizar la concesión de diferenciales en sueldos cuando la ubicación geográfica del puesto, las condiciones extraordinarias de trabajo, los conocimientos especiales requeridos o la dificultad extraordinaria para el reclutamiento y retención de personal en determinados puestos justifique el uso de *incentivos adicionales* al sueldo ordinario. El diferencial constituirá una compensación especial, adicional y separada del sueldo regular, que la Autoridad Nominadora eliminará tan pronto desaparezcan las circunstancias que justificaron su concesión. Aunque el diferencial constituye un sobresueldo que no forma parte de la escala correspondiente, se concederá siguiendo la misma proporción de los tipos contenidos en la misma. (Subrayado y énfasis nuestro.)

Dicha legislación también reconocía la facultad de otorgar diferenciales cuando un empleado ejercía interinamente las funciones de otro puesto. Sobre este punto y los anteriores, el Reglamento de Retribución Uniforme, adoptado en virtud de la referida Ley, recogía disposiciones similares y además, planteaba los siguientes puntos:

El mecanismo de diferencial en sueldo no deberá utilizarse para propiciar la competencia entre las agencias de gobierno, ni se utilizará para beneficiarse una agencia en perjuicio de otra. Este mecanismo es uno de naturaleza extraordinaria, y por consiguiente se utilizará en forma juiciosa y restringida.

Debido a que el diferencial en sueldo constituye una compensación adicional y separada del sueldo regular del empleado, cada Autoridad Nominadora será responsable de eliminar el mismo del sueldo del empleado, tan pronto desaparezcan las causas que dieron base a su concesión.

Aunque el diferencial no forma parte del sueldo, se concederá de tal forma que su cuantía absoluta equivalga a la progresión de los tipos retributivos de la escala correspondiente. Como norma general, el máximo de diferencial a conceder será por el equivalente a la amplitud de la escala.

Por su parte el Artículo 8 de la Sección 8.2 de la Ley Núm. 184, define el término diferencial y establece las condiciones para la concesión de los mismos. Sobre el particular dispone lo siguiente:

a. Diferenciales- es una compensación temporera especial, adicional y separada del sueldo regular del empleado, que se concede para mitigar circunstancias extraordinarias que de otro modo podrían considerarse onerosas para el empleado. Los diferenciales se podrán conceder por:

- 1- Condiciones Extraordinarias – situación de trabajo temporera que requiere un mayor esfuerzo o riesgo para el empleado, mientras lleva a cabo las funciones de su puesto.
- 2- Interinato – situación de trabajo temporera en la que el empleado desempeña todas las funciones esenciales de un puesto superior al que ocupa en propiedad. En este caso, será requisito las siguientes condiciones: haber desempeñado las funciones sin interrupción por treinta (30) días o más; haber sido designado oficialmente a ejercer las funciones interinas por el director del departamento u oficina y cumplir los requisitos de preparación académica y experiencia del puesto cuyas funciones desempeña interinamente. El empleado interino podrá ser relevado del interinato en cualquier momento que así lo determine el director de departamento u oficina. En tales circunstancias el empleado regresará a su puesto anterior y recibirá el sueldo que devengaba antes del interinato, excepto cuando el empleado haya desempeñado funciones interinas de supervisión por doce (12) meses o más. En este caso, se le concederá un aumento salarial equivalente a un tipo retributivo en su puesto.

Ningún diferencial concedido podrá ser considerado como parte integral del sueldo regular del empleado para fines de cómputo para la liquidación de licencias, ni para el cómputo de la pensión de retiro.

Por otro lado, la Sección 8.3, inciso 2 (c) de la Ley Núm. 184, supra, reconoció otro mecanismo de retribución, a modo de incentivo económico al momento del reclutamiento que constituye un diferencial, en la siguiente circunstancia:

c. Al momento de reclutar personal, se puede incorporar un incentivo económico como parte del salario base. El mismo será adjudicado en las clases donde se requiera un alto nivel de educación y experiencia.

Una vez ilustrados los cambios en la concesión de los diferenciales otorgados mediante la Ley Núm. 89 y mediante la Ley Núm. 184, cabe preguntarse entonces, qué sucede con los diferenciales otorgados por la Ley Núm. 89 que no se contemplan en la Ley Núm. 184.

Para determinar si persiste el derecho a continuar devengando la suma correspondiente al diferencial, tras la derogación de la Ley Núm. 89, antes citada, debemos examinar las Reglas Generales que recoge el Código Civil de Puerto Rico. El Artículo 3 de dicha codificación establece lo siguiente:

Las leyes no tendrán efecto retroactivo, sino dispusieren expresamente lo contrario.

En ningún caso podrá el efecto retroactivo de una ley perjudicar los derechos adquiridos al amparo de una legislación anterior. (Énfasis nuestro.)

Este articulado ha sido interpretado y reafirmado por la jurisprudencia local. Recientemente el Tribunal Supremo de Puerto Rico en Luis E. Rodríguez Sierra v. Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del E.L.A., 2003 T.S.P.R. 78, res. 13 de mayo de 2003, señaló que: “Este Tribunal al interpretar esta disposición ha expresado que una enmienda de carácter sustantivo a una ley tiene efecto prospectivo, a menos que expresamente se diga lo contrario y no perjudique derechos adquiridos al amparo de una legislación anterior.”

Luego de evaluar la norma de hermenéutica correspondiente, es forzoso concluir que el derecho que adquirieron los empleados al disfrute de un diferencial no puede ser revocado, a menos que hubieran desaparecido las circunstancias que dieron base a su otorgamiento.² Ello constituye un derecho adquirido, que, según el Código Civil y la jurisprudencia, no puede ser perjudicado por una ley posterior.

La Ley Núm. 184, antes citada, al no establecer lo contrario, tiene efecto prospectivo, lo que implica, con relación al tema que estamos evaluando, que las agencias no podrán otorgar diferenciales, excepto por circunstancias extraordinarias e interinatos, esto a partir del 3 de agosto de 2004, fecha en que se aprobó la misma. Por lo antes señalado, no existe duda **que el diferencial que le fuera otorgado a los empleados con anterioridad a esa fecha prevalece, siempre que las condiciones para su concesión permanezcan.**

La propia Ley Núm. 184 establece, con relación a los derechos de los empleados, lo siguiente:

Los empleados que a la vigencia de esta Ley estén prestando servicios a las agencias que constituyen Administradores Individuales en puestos comprendidos en el servicio de carrera o en el servicio de confianza, conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 5, de 14 de octubre de 1975, según enmendada, o de leyes especiales, **conservarán todos los derechos adquiridos**, conforme a las leyes, normas y reglamentos que le sean aplicables siempre que los mismos no sean incompatibles con las disposiciones de esta ley, y estarán sujetos a los mismos deberes y prohibiciones. Art. 14 (2). (Énfasis nuestro.)

² El Tribunal Supremo estableció en Ortiz Ortiz v. Dpto. de Hacienda, 120 D.P.R. 216 (1987), la forma en que los diferenciales deben ser eliminados.

Establecido sin lugar a dudas el derecho de los empleados a conservar el diferencial que les fuera otorgado a la luz de la Ley de Retribución Uniforme siempre que las condiciones para su concesión permanezcan, nos resta determinar si el mismo debe otorgarse como parte del sueldo o separado de éste. Para ello, debemos estudiar la intención legislativa de la Ley Núm. 184 y la naturaleza de los diferenciales.

Si examinamos las disposiciones sobre retribución que contiene el Artículo 8 de la Ley Núm. 184, antes citada, en particular en la Sección 8.3 inciso 2(c), vemos que el legislador propone que se incorpore al sueldo el incentivo que se otorga al momento de reclutar personal en clases donde se requiera un alto nivel de educación y/o experiencia, e incluso los que se conceden en reconocimiento por habilidades o competencia. Esta Ley cambia el concepto planteado por la Ley Núm. 89, la cual separaba cualquier suma de dinero del sueldo. Por su parte la Ley Núm. 184, sólo utiliza el diferencial cuando realmente se está ante una situación temporera. Debemos aclarar que cuando nos referimos a situaciones temporeras tenemos que tener presente la razonabilidad del término en que se concedió el mismo.

La legislación antes citada establece las circunstancias específicas en que las autoridades nominadoras podrán otorgar diferenciales esto es, ante situaciones verdaderamente temporeras. Es decir, cuando existen condiciones extraordinarias no permanentes o cuando un empleado se desempeñe en un puesto interinamente. Establece además, que al momento del reclutamiento de personal no se concederán incentivos a modo de diferenciales en sueldo. Esta Ley no adopta sistemas de compensaciones recurrentes y separados del sueldo, con excepción al diferencial.

Estimamos que el fundamento del legislador para adoptar estas disposiciones retributivas con relación a los diferenciales por reclutamiento se debe en cierta medida a las determinaciones de nuestro más alto foro judicial. Es de especial importancia el caso de Villamil Suárez vs. Departamento de Transportación y Obras Públicas, 133 D.P.R. 805 (1993), en el que el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció lo siguiente en cuanto a los diferenciales:

El diferencial en sueldo que dispone la Ley de Retribución Uniforme puede ser otorgado por varias razones. Algunos factores responden a situaciones temporeras que se podrían suscitar durante el curso del empleo. Otros, en cambio, tienen un aspecto de permanencia.

En el caso de autos el diferencial se concedió por motivo de **reclutamiento**. El mismo era de carácter permanente; ofrecido al empleado como parte de su sueldo o retribución con el propósito de inducirle a aceptar una posición para la cual estaba especialmente capacitado. Dicho sueldo o retribución no respondía, pues, a circunstancias particulares que eventualmente desaparecerían. [Énfasis suplido.]

En innumerables ocasiones hemos señalado que las leyes que crean los derechos a disfrutar de una pensión deben ser interpretadas liberalmente y que la fuerza y el efecto de dichas leyes no deben conformarse estrictamente a los términos literales del estatuto. [Citas omitidas.]

Cónsono con dicha política judicial resolvemos que los dos pasos concedidos originalmente al peticionario como diferencial en sueldo para obtener su reclutamiento son parte de su retribución a los fines de la Ley de Retiro.³

Cabe señalar que a partir de esta determinación, al diferencial concedido por difícil reclutamiento se le realizan los descuentos correspondientes del sistema de retiro, como si fuera parte del sueldo. Compárese con la disposición de la Ley Núm. 184,⁴ que expresamente establece que los diferenciales [refiriéndose a los que concede esa ley, es decir, por interinato y circunstancias extraordinarias] no podrán ser considerados como parte integral del sueldo regular para el cómputo de la pensión de retiro. Claramente se estableció una distinción por el carácter temporal de estos.

Si bien es cierto que estamos ante una derogación expresa de la Ley Núm. 89, los derechos adquiridos por los empleados a la luz de la referida disposición legal permanecen, por lo que debemos armonizarlos con la nueva legislación. La propia Ley Núm. 184, reconoce la vigencia de los derechos anteriormente adquiridos por los empleados, siempre que los mismos no sean contrarios a sus disposiciones. Art.14 (2).

IV. Acciones a tomar con los diferenciales otorgados bajo la Ley Núm. 89, supra

A continuación incluimos las situaciones en que se podrán reconocer diferenciales otorgados bajo la Ley Núm. 89, supra. Todo empleado que adquirió un diferencial bajo la Ley Núm. 89, siempre que las condiciones que le dieron base no hubieran desaparecido, conservarán su derecho a percibir el mismo.

- (1) El diferencial por dificultad extraordinaria para el reclutamiento previamente otorgado debe formar parte del sueldo. Luego de aprobada la Ley Núm. 184, las agencias al momento de reclutar personal, sólo podrán conceder una suma adicional que se unirá al sueldo y/o una bonificación.⁵

³ Cabe señalar, que de igual manera, existe una política judicial a los fines de interpretar liberalmente las leyes que le confieren derecho a los empleados.

⁴ Artículo 8.2, inciso 4(a)(2) de la Ley para la Administración de los Recursos Humanos, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada.

⁵ Las agencias deberán determinar mediante reglamentación si tales compensaciones son excluyentes una de la otra atendiendo su realidad fiscal y la jerarquía retributiva que debe existir entre los puestos.

- (2) El diferencial concedido por retención antes de la aprobación de la Ley Núm. 184, debe conservarse hasta que haya un cambio de puesto solicitado por quien lo recibe. Si los cambios de puestos surgieran por determinaciones de la Autoridad Nominadora, estos diferenciales se mantendrán hasta que desaparezcan las circunstancias que dieron margen a su concesión. Las Autoridades Nominadoras serán responsables de notificar a los empleados esta norma previo a tomar acciones al respecto. Luego de aprobada la ley, se concederán solamente bonificaciones a los fines de retención.
- (3) El diferencial por ubicación geográfica otorgada bajo la Ley Núm. 89, supra, debe considerarse como un diferencial por circunstancias extraordinarias bajo la Ley Núm. 184, supra.
- (4) Diferencial por conocimientos especiales:
 - a. El diferencial por conocimientos especiales otorgado como un incentivo al momento de reclutar el empleado en virtud de la Ley Núm. 89, debe conservarse como parte del sueldo, tal como los diferenciales por difícil reclutamiento, toda vez que responden a la misma intención.
 - b. Toda acción de personal que se haya visto afectada por las disposiciones de la Ley Núm. 184, deberá ser modificada en las respectivas hojas de cambio, copia de las cuales se entregarán a los empleados.

V. Cláusula de Derogación

Mediante la adopción de esta Carta Normativa se deroga el Memorando Núm. 6-94 del 30 de junio de 1994, Diferenciales en Sueldo por Dificultad Extraordinaria en el Reclutamiento – Opinión del Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso Carlos P. Villamil Suárez v. Departamento de Transportación y Obras Públicas, 93 JTS 116.

VI. Aplicabilidad

Esta Carta Normativa aplicará a todas las agencias Administradores Individuales cubiertas por las disposiciones de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada.

VII. Vigencia

Las disposiciones de esta Carta Normativa entrarán en vigor treinta (30) días luego de radicado en el Departamento de Estado, conforme dispone la Ley

Núm.170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.